



Inspection générale
des affaires sociales
RM2009-144P

Bilan de la convention d'objectifs et de gestion de la branche du recouvrement

**TOME I
RAPPORT DEFINITIF**

Établi par

Yann-Gaël AMGHAR

Nicolas BONDONNEAU

Thomas WANECQ

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Mai 2010

Synthèse

- [1] La mission relative au bilan de la convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et l'État pour la période 2006-2009 a été diligentée par l'inspection générale des affaires sociales conformément à son programme annuel pour 2009. La mission a cherché, à travers ce bilan, à cerner les enjeux de la convention à venir et à fournir aux deux parties des éléments quantitatifs et qualitatifs susceptibles d'intéresser les négociations en cours.

1. Pilotage et gouvernance

- [2] Concernant le pilotage de la branche du recouvrement, le système d'indicateur retenu pour la COG et la déclinaison en contrats pluriannuels de gestion (CPG) apparaît globalement satisfaisant à quelques rares exceptions près (informatique et contrôle notamment). En revanche, les tableaux de bord sont trop nombreux, et restent peu et mal utilisés au niveau local. La comptabilité analytique (outil OGUR) est également peu utilisée car ses finalités n'ont toujours pas été explicitées. La fonction pilotage doit être mieux organisée et identifiée tant au niveau national que local. Les relations avec la tutelle sont bonnes et la COG qui s'achève était peu contraignante pour celle-ci. Toutefois l'information de la tutelle doit être améliorée qualitativement et quantitativement.
- [3] La stratégie de la branche recouvrement en matière de maîtrise des risques repose sur des démarches de portées inégales, qui restent insuffisamment articulées. Les dispositifs de pilotage et d'évaluation du contrôle interne de la branche recouvrement sont insuffisants et la maîtrise des risques est très inégale. La prochaine COG devra intégrer des objectifs précis en matière de contrôle interne et de maîtrise des risques en s'appuyant sur le plan de cohérence du contrôle interne élaboré par l'ACOSS.
- [4] Les engagements de l'ACOSS en matière d'évolution du réseau seront globalement respectés, mais n'ont pour l'instant pas permis de réaliser des gains de productivité significatifs. L'organisation du réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) apparaît en effet de moins en moins adaptée aux contraintes de fonctionnement de la branche du recouvrement. La réorganisation du réseau des URSSAF sur une base régionale doit constituer un des axes majeurs de l'évolution de la branche. Cette réorganisation doit être pragmatique et s'échelonner sur deux conventions, l'échéance de 2013 étant celle de la fusion juridique et de la constitution des équipes de direction. La mission estime que la régionalisation devrait constituer un des chantiers majeurs de la prochaine convention.

2. Le cœur de métier : recouvrement et contrôle

- [5] Le recouvrement a connu d'importantes évolutions et des difficultés inédites. Les difficultés liées à l'interlocuteur social unique (ISU) devront être surmontées pour réaliser une amélioration de la productivité, qui sera malgré tout inférieure aux objectifs initialement fixés lors de la mise en place de la réforme. La dématérialisation a en revanche connu une croissance importante, permettant de réels gains de productivité. Au vu des masses de cotisants concernés, la promotion de la dématérialisation atteint toutefois ses limites. Les campagnes mobilisent beaucoup de ressources des URSSAF en appels sortants, qui s'ajoutent aux charges créées par la dématérialisation elle-même. La mission formule deux scénarios d'évolution réglementaire en matière de dématérialisation des déclarations. Le premier suppose un simple abaissement des seuils et le second une dématérialisation totale à l'issue de la COG, qui permettrait des économies substantielles et que la mission considère comme souhaitable.

- [6] Les difficultés rencontrées à l'occasion de l'ISU appellent à une vigilance accrue en ce qui concerne le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage, prévu par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi et qui doit en principe devenir effectif au 1er janvier 2010. Si le recouvrement ne pose pas a priori de difficultés insurmontables, sa mise en place technique a d'ores et déjà pris du retard et doit intervenir le plus rapidement possible. Les discussions avec l'Unédic doivent ainsi progresser, sans quoi un report de la date de transfert devrait être envisagé (la loi prévoit que ce transfert aura lieu le 1er janvier 2011 au plus tard). La mission propose pour ce faire la mise en place d'une instance de suivi et d'arbitrage.
- [7] La mission propose également un renforcement du pilotage de la production qui pourrait se traduire par la création d'une direction dédiée. Celle-ci serait notamment en charge de la standardisation des pratiques et pourrait procéder à des évaluations *ex ante* et *ex post* des charges liées aux évolutions législatives et réglementaires.
- [8] Le contrôle comptable d'assiette, traditionnel point fort de la branche, a connu une fin de COG préoccupante. Le contrôle comptable d'assiette a ainsi connu une diminution en 2008 après six ans de hausse continue (en valeur absolue). Cette tendance est encore plus marquée si on considère le solde entre remboursements et redressements car les remboursements aux entreprises se multiplient du fait notamment de la réduction Fillon. Outre la régionalisation, qui permettrait de simplifier la planification des contrôles et d'améliorer leur pilotage, la mission recommande de renforcer le contrôle interne du contrôle en précisant ses objectifs, en ciblant mieux les entreprises à contrôler et en concentrant les investigations des inspecteurs lors des contrôles. La mission préconise également un développement des actions d'audit menées par les corps d'inspection sur le contrôle exercé par la branche. Enfin, la mission souligne l'importance d'une amélioration de la sécurité juridique des cotisants.
- [9] La lutte contre la fraude et l'évasion sociale a également connu une diminution de ses résultats en 2008 après quatre ans au cours desquels ceux-ci avaient doublé. Compte tenu de l'influence des effectifs mise en évidence par la mission, la régionalisation de la lutte contre le travail dissimulé apparaît comme la seule méthode permettant d'atteindre la taille critique pour constituer des services spécialisés. Des initiatives récentes comme la cellule internet doivent faire l'objet d'une évaluation et les outils juridiques doivent faire l'objet de certaines améliorations. La mission estime que l'objectif ambitieux de 200 M€ de redressements peut être fixé à la branche pour l'horizon 2013.
- [10] Enfin, les prestations pour compte de tiers ne sont ni standardisées ni formalisées. Un même service peut être rendu gracieusement ou avec contrepartie, avec ou sans base légale ou réglementaire. La mission recommande que des référentiels soient établis et que le principe de convention impliquant des contreparties financières soit acté par la tutelle.

3. Les fonctions support

- [11] L'informatique constitue le dernier grand chantier de la prochaine convention. Faute de refonte globale, le système d'information souffre aujourd'hui d'un défaut d'intégration. L'application SNV2 présente ainsi un certain nombre de handicaps fonctionnels qui justifient son remplacement par un outil plus performant et plus modulable. En ce qui concerne le pilotage, la mission a constaté une insuffisance de la maîtrise d'ouvrage et la nécessité de réduire le nombre de structure existantes (huit CERTI). Elle préconise un regroupement de l'éditique et le recrutement de développeurs (pour le SI) dont le nombre devra être réexaminé à l'issue de la COG.

- [12] La stratégie patrimoniale de la branche recouvrement n'intègre pas de véritables objectifs de rationalisation des implantations immobilières et de maîtrise des coûts de gestion. La mission a ainsi constaté que le patrimoine immobilier de la branche recouvrement présente des surfaces et des coûts de fonctionnement importants et le pilotage par l'ACOSS des projets d'investissements immobiliers n'apparaît pas satisfaisant. En conséquence, L'ACOSS doit se doter d'une véritable stratégie d'optimisation du patrimoine immobilier de la branche recouvrement.
- [13] Enfin, la question des effectifs, au cœur des débats de la précédente COG, a fait l'objet d'une attention particulière de la mission. L'objectif de réduction de 600 ETP qui avait été fixé à la branche se fondait sur des hypothèses d'évolution des conditions de la production qui ont été largement démenties (notamment du fait de la mise en place de l'interlocuteur social unique). Le respect de la convention s'est ainsi traduit par une augmentation massive de l'emploi temporaire et, *in fine*, par une dégradation relative de la productivité. La mission a déterminé les gains de productivité réalisables par la branche sur la durée de la prochaine convention (500 à 700 emplois selon le scénario de dématérialisation retenu) et recommande que les réductions d'effectifs se portent en priorité sur l'emploi temporaire.

Sommaire

SYNTHESE	3
RAPPORT	9
INTRODUCTION.....	9
1. LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE	10
1.1. <i>Un pilotage par indicateur de la COG globalement efficace</i>	10
1.1.1. Un suivi satisfaisant.....	10
1.1.2. Des objectifs majoritairement atteints	10
1.1.3. Des indicateurs globalement pertinents	12
1.2. <i>Une fonction de pilotage encore insuffisamment orientée vers la recherche de performance des organismes locaux</i>	12
1.2.1. De nets progrès dans les outils de suivi de la convention d'objectifs et de gestion et des contrats pluriannuels de gestion	12
1.2.2. Des incitations à la performance perfectibles	13
1.2.3. Une fonction de pilotage insuffisamment structurée	13
1.2.4. Un outil de comptabilité analytique sophistiqué mais sous-utilisé.....	14
1.3. <i>Un contrôle interne sérieux mais encore incomplet et parfois mal coordonné</i>	15
1.3.1. Une démarche peu lisible et centrée sur le contrôle interne comptable.....	15
1.3.2. Une démarche de certification de service orientée vers la maîtrise des risques liés à la collecte des cotisations sociales	16
1.3.3. L'insuffisance des dispositifs de pilotage et d'évaluation du contrôle interne.....	17
1.3.4. La maturité très inégale des dispositifs de maîtrise des risques	18
2. L'ORGANISATION DU RESEAU.....	19
2.1. <i>Des engagements en matière d'évolution du réseau globalement respectés, sans gains de productivité significatifs</i>	19
2.2. <i>Une organisation du réseau de moins en moins adaptée aux contraintes de fonctionnement de la branche du recouvrement</i>	21
2.2.1. Des contraintes de gestion plus difficiles pour les petites URSSAF	21
2.2.2. Les difficultés de l'ACOSS pour assurer le pilotage du réseau.....	22
2.3. <i>La nécessaire réorganisation du réseau des URSSAF sur une base régionale</i>	22
3. LES RELATIONS AVEC LES TIERS.....	24
3.1. <i>De nombreux services rendus à de nombreux tiers selon des modalités diverses et avec des contreparties variables</i>	24
3.1.1. Une formalisation inégale.....	24
3.1.2. Une rémunération non systématique et sans lien direct avec le service rendu	25
3.2. <i>Standardiser, formaliser et rémunérer au juste coût les prestations pour compte de tiers</i> .	25
3.2.1. Définir la politique de prestation	25
3.2.2. Formaliser les relations avec les tiers	26
3.2.3. Rémunérer au juste coût	26
4. LES ACTIVITES DE CŒUR DE METIER	27
4.1. <i>Le recouvrement</i>	27
4.1.1. Une forte dégradation des conditions de production	27

4.1.2. Des relations avec les cotisants en développement	28
4.1.3. La nécessité du pilotage national de la production.....	31
4.1.4. Le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage	32
4.2. <i>Le contrôle</i>	34
4.2.1. La dégradation du contrôle comptable d'assiette	34
4.2.2. Les avancées et les limites de la lutte contre la fraude	38
5. LES FONCTIONS SUPPORTS.....	44
5.1. <i>Une politique immobilière embryonnaire</i>	44
5.1.1. Une stratégie patrimoniale de la branche recouvrement sans véritable objectif de rationalisation des implantations immobilières et de maîtrise des coûts de gestion	44
5.1.2. Des surfaces et des coûts de fonctionnement importants	45
5.1.3. Un pilotage des projets d'investissements immobiliers non satisfaisant.....	45
5.1.4. Le cas particulier du déménagement du siège	46
5.2. <i>Des outils et un pilotage informatiques à renouveler</i>	47
5.2.1. Un système d'information inadapté.....	47
5.2.2. La nécessaire réforme du pilotage de l'informatique	48
5.3. <i>Une politique de réduction d'effectifs qui doit intégrer l'emploi précaire</i>	49
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	55
NOTE DE CADRAGE.....	57
1. PILOTAGE, ORGANISATION ET EFFICIENCE DU RESEAU	57
1.1. <i>Pilotage</i>	57
1.2. <i>L'organisation territoriale</i>	58
1.3. <i>Les fonctions support et les ressources humaines</i>	58
2. LES METIERS DE LA BRANCHE	58
2.1. <i>Le recouvrement</i>	58
2.2. <i>Le contrôle</i>	59
2.3. <i>La gestion de la trésorerie</i>	59
3. LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES EXTERIEURS.....	59
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	61
OBSERVATION DE LA MISSION.....	67

Rapport

Introduction

- [14] En vertu des dispositions de l'article 42 de la loi du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, l'inspection générale des affaires sociales a inscrit à son programme annuel pour 2009 une mission pour dresser le bilan de la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale pour la période 2006-2009. Cette mission était composée de Yann-Gaël Amghar, Nicolas Bondonneau et Thomas Wanecq, inspecteurs des affaires sociales.
- [15] Le présent rapport est organisé autour de cinq thèmes traités successivement :
- le pilotage et la gouvernance ;
 - l'organisation du réseau ;
 - les relations avec les tiers ;
 - le cœur de métier ;
 - les fonctions support.
- [16] Onze annexes spécifiques sont également jointes au rapport. Elles concernent respectivement le pilotage, le contrôle interne, l'organisation du réseau, les relations avec les tiers, le recouvrement des cotisations Unédic, le contrôle comptable d'assiette, la lutte contre la fraude, la politique immobilière, l'informatique et les effectifs.
- [17] Compte tenu du lancement des négociations pour le renouvellement de la convention au cours du mois d'octobre 2009, la mission s'est attachée à déterminer, au-delà de la comparaison entre réalisations et objectifs, les éléments qui devraient figurer dans la prochaine convention et à cerner les arbitrages qui devront être rendus à cette occasion. Elle s'est pour cela appuyée sur des investigations menées sur pièce et sur place à la direction du budget, à la direction de la sécurité sociale (DSS), à l'ACOSS, ainsi que dans plus d'une dizaine de structures, URSSAF, centres nationaux et centres régionaux de traitement informatique (CERTI) répartis sur tout le territoire national. À ce titre, la mission tient à souligner la qualité de l'accueil qui lui a été systématiquement réservé ainsi que la disponibilité et la bonne volonté de l'ensemble des services de la branche du recouvrement.

1. LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE

1.1. *Un pilotage par indicateur de la COG globalement efficace*

1.1.1. Un suivi satisfaisant

- [18] Le conseil d'administration de l'ACOSS s'est doté en 2006 d'une commission consultative chargée du suivi de la mise en œuvre de la COG. Les travaux de cette commission s'appuient sur des tableaux de bord des indicateurs COG et des bilans trimestriels, qui décrivent le degré d'avancement des engagements contenus dans la convention. L'examen des comptes-rendus de la commission consultative et du conseil d'administration montre que ce suivi a permis l'émergence de nombreux débats techniques, ce qui confirme l'intérêt d'un tel dispositif.
- [19] La direction générale de l'ACOSS est en mesure de s'appuyer, outre les données mises à disposition du conseil d'administration, sur un tableau de bord mensuel qui permet le suivi des indicateurs définis par la COG (cf. *infra*). Ce tableau mensuel intègre les indicateurs du contrôle depuis 2009. Ces indicateurs font l'objet d'une analyse approfondie par la direction des statistiques, des études et de la prévision (DISEP). La direction générale dispose également d'un suivi mensuel des engagements de l'ACOSS, réalisé par la direction de l'audit et de la stratégie (DAS), qui s'appuie sur des référents COG au sein des directions de l'ACOSS. Les engagements contenus dans la COG ont été déclinés par l'ACOSS en 171 actions, hiérarchisées selon trois niveaux de priorités, et auxquelles sont associés des calendriers prévisionnels qui permettent de mesurer leur taux de réalisation.
- [20] Outre les bilans annuels de la COG, la direction de la sécurité sociale est destinataire des documents présentés de la commission chargée du suivi de la COG, ce qui lui permet d'avoir une bonne visibilité sur le respect par l'ACOSS de ses engagements. La mission considère que ces efforts ont porté leurs fruits. Le dispositif de suivi de la COG a en effet permis un *reporting* globalement satisfaisant, tant vis-à-vis de la direction générale de l'ACOSS et de son conseil d'administration que des tutelles. En revanche, la remontée de certains indicateurs extérieurs à la COG comme des éléments détaillés sur l'évolution des exonérations non compensées font aujourd'hui défaut, de même qu'une information plus qualitative sur la situation du réseau.

Recommandation n°1 : Renforcer l'information, qualitative et quantitative, de la tutelle

1.1.2. Des objectifs majoritairement atteints

- [21] Le suivi des principaux objectifs de la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 a fait l'objet d'une formalisation par la mise en place de vingt-et-un indicateurs, tous assortis d'une cible quantifiée. L'examen des données disponibles à quelques mois de la fin de la convention montre que la plupart des cibles ont été atteintes. Si l'ACOSS estime que 90% des 171 actions prévues par la convention ont été engagées, le nombre d'indicateurs satisfaisant aux objectifs quantifiés devrait être un peu inférieur à ce bon résultat.
- [22] Le tableau 1 *infra* présente les indicateurs de la COG, la cible retenue et la réalisation observée pour chacun des axes de la convention d'objectifs et de gestion.

Tableau 1 : Indicateurs de la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009

Objectif	Indicateur	Objectif 2009	Réalisation
Renforcer la qualité de service	1. Note de satisfaction*	7,5	7,2
	2. Taux d'appels efficaces	90%	86% (2008)
	3. Qualité de la réponse apportée**	18,5	15,6 (2008)
Adapter l'offre de service aux attentes des usagers	4. Nombre de comptes EPM/Nombre de comptes EPM au 31 décembre 2005	20%	35% (1er trimestre 2009)
	5A. taux de déclarations dématérialisées en nombre pour le RG	34%	39% (2008)
	5B. Taux de déclarations dématérialisées en nombre pour les entreprises de 1 à 9 salariés	24%	28,8% (2008)
	6. Part des volets sociaux du CESU dématérialisés	35%	31,7% (juillet 2009)
	7. Part des volets sociaux de la PAJEMPLOI dématérialisés	70%	81,9% (juillet 2009)
	8. Taux de paiements dématérialisés en montants	85%	86,4%
Renforcer le contrôle pour sécuriser les enjeux majeurs	9. Taux de couverture du fichier	11,5%	8,83% (2007)
Lutter contre le travail dissimulé	10. Taux de redressement des personnes dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé	30%	60% (2008)
Maintenir les performances du recouvrement et la qualité du processus	11. Taux de restes à recouvrer pour les entreprises	0,75% en moyenne	0,66% (2006—2008)
	12. Taux de restes à recouvrer pour les employeurs et travailleurs indépendants	3,2% (en 2007)	4,37% (2007)
	13. Taux de récupération des créances à 100 j pour le régime général	60%	64% (2008)
	14. Stock des créances/cotisations liquidées	Moins de 5% en moyenne sur la période	5,3% (2008)
Améliorer la gestion de la trésorerie	15. Qualité de vidage des comptes URSSAF***	0,90	0,93 (2008)
Mieux répartir les attributaires	16. Taux d'intégration des débits à 10 jours	98,5%	98,74% (juillet 2009)
	17. Solde des crédits non répartis sur encaissements	0,3%	0,56% (juillet 2009)
Gérer au moindre coût	18. Coût unitaire d'un compte actif	166€	173€ (2007)
	19. Nombre de comptes par ETP	488	436 (2007)
Mieux piloter le réseau	20. Taux d'ETP dédiés aux fonctions support mutualisables/ETP total	13,1%	12,3% (2008)
	21. Coût global de l'informatique/coût de fonctionnement	14,7%	16,6% (2008)

Source : ACOSS

* Note de satisfaction (sur 10) attribuée par un échantillon de cotisants

** Le calcul de l'indicateur (sur 20) est opéré par le biais d'une campagne d'appels « mystères »

***Il s'agit d'un indicateur composite qui se calcule en trois étapes : indicateur de trésorerie, seuil de déclenchement et enfin calcul de l'indicateur. Plus l'indicateur est proche de 0, plus la performance est optimale

1.1.3. Des indicateurs globalement pertinents

- [23] À l'occasion de la préparation de la COG 2006-2009, l'implication en amont des services de l'ACOSS a permis de réduire de manière importante le nombre des indicateurs (il y en avait 56 dans la COG précédente) en concentrant la convention sur les éléments fondamentaux du pilotage. La mission estime que ce choix s'est avéré particulièrement pertinent et qu'il a largement facilité les négociations avec la tutelle.
- [24] En conséquence, la mission recommande que l'essentiel des indicateurs de la branche soit maintenu sans modification. La continuité est en effet un élément important du suivi des conventions et elle est une condition de l'appropriation nécessaire des objectifs par les agents. En tout état de cause, la mission insiste sur la nécessité de maintenir le nombre des indicateurs retenus pour la prochaine convention à un niveau raisonnable ; idéalement, il ne doit pas dépasser 25.
- [25] Malgré la qualité générale des indicateurs et leur caractère opérationnel reconnu, certains d'entre eux ne permettent pas de rendre compte des objectifs fixés à la branche. A l'inverse, certaines orientations importantes ne sont actuellement pas suffisamment suivies par les indicateurs de la COG et certains ajouts apparaissent nécessaires¹.
- [26] La mission a pris bonne note des importants travaux menés par la branche sur le sujet des indicateurs. La segmentation des indicateurs en trois groupes (contexte, résultat, pilotage) apparaît comme une avancée qui pourrait être formalisée dans la COG et le protocole de validation technique constitue également un acquis précieux. Ces travaux ont également permis de faire émerger un certain nombre de propositions de création d'indicateurs. Ceux-ci n'ayant pas encore fait l'objet d'une validation quelconque, ils ne seront pas présentés ici. La mission insiste toutefois sur la nécessité déjà soulignée de limiter le nombre des indicateurs retenus dans la prochaine COG, quitte à suivre un certain nombre d'entre eux en dehors du cadre formalisé de la convention.

Recommandation n°2 : Ajuster à la marge les indicateurs de suivi de la COG pour faciliter le suivi sur la longue durée et ne pas augmenter leur nombre

1.2. Une fonction de pilotage encore insuffisamment orientée vers la recherche de performance des organismes locaux

1.2.1. De nets progrès dans les outils de suivi de la convention d'objectifs et de gestion et des contrats pluriannuels de gestion

- [27] La COG État-ACOSS a été déclinée par l'agence centrale au niveau de chaque organisme local dans le cadre de Contrats Pluriannuels de Gestion (CPG) portant sur la durée de la convention. Un pré-diagnostic des CPG a été réalisé par la Direction de la Gestion du Réseau (DGR), à partir des résultats 2004-2005 du suivi des engagements de branche, des données budgétaires et, le cas échéant, d'audits spécifiques. A l'issue de la démarche, une phase contradictoire a été engagée avec chacun des organismes avant la signature des CPG. L'ACOSS a ainsi été en mesure de conclure 90% des CPG dans les 6 mois suivant la signature de la COG, ce qui constitue une performance notable, eu égard à la charge de travail nécessitée par un tel dispositif, dans des délais relativement restreints.

¹ La liste des indicateurs que la mission propose de créer ou de supprimer est présentée dans l'annexe relative au pilotage.

- [28] En outre, un groupe projet, piloté par le comité de direction de l'ACOSS, a été créé pour associer les directions de l'agence et les représentants du réseau à l'élaboration de la future convention avec l'État. La maîtrise d'œuvre du groupe projet a été assurée par la DAS. Une cinquantaine d'études ont pu ainsi être produites, portant notamment sur l'évolution du schéma directeur des systèmes d'information, l'organisation du réseau des URSSAF, l'évaluation de l'activité, des charges et des moyens de la branche recouvrement. Ces études ont abouti à l'élaboration d'un bilan-diagnostic relativement précis de la COG 2006-2009, qui a été présenté au conseil d'administration de l'ACOSS du 24 avril 2009.

1.2.2. Des incitations à la performance perfectibles

- [29] La procédure d'allocation des moyens des URSSAF a été revue en 2006, pour intégrer notamment l'objectif de réduction des effectifs de la branche recouvrement défini par les tutelles (600 ETP sur la période conventionnelle). L'ACOSS a, dans ce cadre, élaboré un système relativement complexe, visant à répartir le non-renouvellement des effectifs entre les URSSAF, sur la base des coûts moyens de gestion des comptes cotisants. Ce système comporte toutefois plusieurs faiblesses : il focalise les efforts sur les dépenses de personnel au détriment des autres dépenses de fonctionnement ; il s'appuie en partie sur les départs à la retraite qui sont déconnectés de la performance ; le calcul du coût de gestion pose des problèmes de fiabilité. La situation des CERTI pose des problèmes spécifiques car leurs conventions sont moins précises que les CPG et la procédure budgétaire, dont la réforme n'a pu être menée, est rendue complexe par le double positionnement de la DGR et de la direction des systèmes d'information du réseau (DISIR).
- [30] Les mécanismes d'intéressement du personnel de la branche du recouvrement sont définis en partie par les accords conventionnels passés entre l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) et les organisations syndicales. Le protocole d'accord en vigueur, valable du 16 avril 2008 au 31 décembre 2010, précise que le montant d'intéressement annuel maximal est fixé à 2,5% de la masse salariale. Les primes attribuées aux agents ont une base nationale commune, et varient ensuite en fonction des résultats de chaque organisme. Toutefois, la variation des primes d'intéressement en fonction de la performance des organismes locaux s'avère relativement faible.
- [31] La mission considère par conséquent que les incitations à la performance introduites par l'ACOSS restent trop modestes, notamment si l'on tient compte des moyens financiers substantiels mobilisés.

Recommandation n°3 : Accentuer les incitations à la performance des organismes locaux

1.2.3. Une fonction de pilotage insuffisamment structurée

- [32] La mission a constaté un manque d'intégration des outils de pilotage au sein de l'ACOSS. Les premiers éléments de l'audit de 2009 sur la cartographie des outils font état d'un nombre très important de tableaux de bord (103 au total) dont les fonctions apparaissent peu ou pas articulées et insuffisamment hiérarchisées. La direction générale dispose néanmoins d'un tableau de bord « national », dont les données manquent encore de cohérence. Le défaut d'intégration des tableaux de bord est aggravé par des difficultés d'organisation de la fonction pilotage au sein de l'agence nationale. En outre, le positionnement des différentes directions (DAS, DISEP, DGR et DISIR) en matière de pilotage manque de clarté.

- [33] Les moyens consacrés par les URSSAF à l'élaboration des tableaux de bord sont relativement faibles (0,6 ETP en moyenne) et très hétérogènes². En outre, leur positionnement organisationnel varie fortement : si des URSSAF comme celle d'Arras ont réussi à intégrer leurs fonctions de pilotage au sein d'une même structure (rassemblant les correspondants contrôle interne, statistiques, tableaux de bord, comptabilité analytique, démarche qualité) d'autres peinent à établir les mêmes synergies.
- [34] Les organismes locaux disposent en pratique d'une assistance limitée de la part de l'ACOSS et du niveau régional pour la mise en place de tableaux de bord. Ce défaut de coordination contribue à renforcer l'hétérogénéité des pratiques en matière de tableau de bord au sein des URSSAF, qui souffrent ainsi de faiblesses récurrentes. Le projet de création d'un tableau de bord local, qui faisait partie des engagements de la branche, a par ailleurs été suspendu. Au total, le système de pilotage de la branche paraît en priorité orienté vers les besoins de l'agence centrale et de manière résiduelle vers ceux des organismes locaux.

Recommandation n°4 : Clarifier l'organisation du dispositif de pilotage de la branche aux niveaux national et régional

Recommandation n°5 : Mieux intégrer les besoins des organismes locaux dans les outils de pilotage.

1.2.4. Un outil de comptabilité analytique sophistiqué mais sous-utilisé

- [35] Pour améliorer sa productivité, l'agence centrale s'appuie sur un outil de comptabilité analytique ABC³, baptisé OGUR (Outil de Gestion des URSSAF), qui permet de mesurer et de comparer les coûts des organismes locaux sur la base de leurs activités métiers (accueil, contrôle comptable d'assiette, recouvrement amiable...) et supports (courrier, gestion administrative du personnel, informatique...). La branche recouvrement a mobilisé d'importants moyens pour mettre en place cet outil, pendant plus de dix ans.
- [36] L'importance des moyens mobilisés a justifié un plan de développement ambitieux de la comptabilité analytique au cours de la présente COG, qui s'est orienté autour de quatre axes : poursuivre l'adaptation et la fiabilisation des données OGUR, instaurer une comptabilité analytique dans les CERTI et l'agence centrale, mettre en place une analyse systématique du coût de gestion d'un projet et réaliser des études d'impact des nouvelles missions de la branche recouvrement et élaborer un indicateur composite permettant de mesurer la productivité des URSSAF.
- [37] La faiblesse du taux de couverture de l'outil OGUR constitue un point faible du dispositif. Contrairement aux engagements de la COG, la branche recouvrement n'a pas été en mesure de l'étendre aux CERTI et à l'ACOSS. Par ailleurs, les CGSS sont exclues du dispositif. Le taux de couverture des dépenses est également dégradé par la non-inclusion de certaines charges, ce qui conduit à une non-correspondance entre la comptabilité analytique et la comptabilité générale, et rend ainsi difficile toute procédure de recoupement entre les deux systèmes.

² Sur les dix URSSAF interrogées par l'IGAS, le nombre d'ETP affectés au dispositif de pilotage varie entre 0 et 3,2.

³ La méthode ABC (Activity-based costing) permet de mesurer les coûts complets d'une organisation, par type d'activité. Les coûts sont ventilés entre les activités sur la base d'indicateurs, qui rendent compte de la variation de ces activités (nombre de courriers traités, nombre de fiches de paie établies...).

- [38] La mission considère par ailleurs que la fiabilité des données OGUR, bien qu'en progrès, reste perfectible. Les méthodes de paramétrage et de collecte de données au sein des URSSAF demeurent hétérogènes, ce qui peut aboutir à des distorsions non justifiées entre organismes. En outre, l'automatisation de la collecte des données reste insuffisante. L'outil a toutefois permis à la DAS, en s'appuyant le réseau des contrôleurs de gestion interrégionaux, de réaliser plusieurs études sur les coûts de la branche, et de fournir aux directeurs des URSSAF un *reporting* annuel sur leurs coûts de gestion.
- [39] Le pilotage de la comptabilité analytique est *a contrario* beaucoup moins satisfaisant au sein des organismes. On constate ainsi une implication très variable des cadres dans la promotion d'OGUR, qui considèrent que l'outil répond en priorité aux besoins de l'ACOSS. Dans la grande majorité des cas, la fonction de référent OGUR n'occupe qu'une part du temps de travail des agents affectés, ce qui entraîne une polarisation de leur activité sur le paramétrage et l'alimentation de l'outil, au détriment de l'analyse des résultats.
- [40] Au final, la mission considère que l'utilisation d'OGUR reste insuffisante, eu égard aux importants moyens mobilisés par la branche. Malgré les engagements contenus dans la COG, l'ACOSS n'a ainsi pas été en mesure d'élaborer un indicateur composite de la productivité des URSSAF et les informations issues de la comptabilité analytique ne sont pas croisées avec les résultats des organismes. Au sein des URSSAF, l'utilisation d'OGUR s'avère au mieux lacunaire et ne permet pas actuellement aux directeurs d'agir sur l'allocation des ressources, ni de suivre des projets de réorganisation des services.

Recommandation n°6 : Développer l'utilisation d'OGUR, au sein de la branche en facilitant son exploitation au niveau local.

1.3. Un contrôle interne sérieux mais encore incomplet et parfois mal coordonné

1.3.1. Une démarche peu lisible et centrée sur le contrôle interne comptable

- [41] La stratégie de contrôle interne de la branche recouvrement actuellement en vigueur est définie par l'instruction du 24 décembre 2002, directement inspirée de celle du CoSo⁴, et correspond donc aux standards communément admis. Au-delà de la définition officielle arrêtée par l'ACOSS, la mission a cependant constaté dans les organismes locaux une « stratification » des notions de contrôle interne, qui nuit très clairement à la lisibilité de la stratégie de l'ACOSS en la matière.
- [42] Plusieurs stratégies de contrôle interne se sont en effet succédé au sein de la branche recouvrement, sans pour autant qu'elles aient véritablement été mises en cohérence. La mission a ainsi identifié que le positionnement du contrôle interne manque de clarté et que la place du contrôle interne informatique est trop réduite.
- [43] Le manque de cohérence de la stratégie de contrôle interne se traduit en aval par une faible articulation des outils de contrôle interne de la branche. Quatre outils de contrôle interne sont utilisés : le référentiel fonctions et processus (RFP), les standards de pratiques recommandées (SPR), le workflow d'assistance aux tâches techniques (WATT). La Cour des Comptes et le contrôleur général et financier de l'Agence centrale ont souligné à plusieurs reprises l'absence de clarification, par l'ACOSS, des articulations entre ces différents référentiels.

⁴ Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Le CoSo est une organisation privée internationale qui a élaboré des normes de contrôle interne qui font référence dans le secteur privé. Ces règles ont notamment été reprises dans la loi de sécurité financière (LSF) du 17 juillet 2003.

- [44] Le manque de cohérence de la stratégie et des outils de contrôle interne nuit globalement à l'efficacité, mais également à la légitimité du dispositif au sein des organismes locaux. Il ressort des entretiens conduits par la mission que le contrôle interne peine à être reconnu par les managers comme un véritable outil d'aide à la décision et est vécu fréquemment par les agents comme une démarche extérieure, imposée par l'ACOSS et par les organes de contrôles, dont la plus value est parfois difficile à identifier pour les activités opérationnelles.

Recommandation n°7 : Mettre en cohérence les différents dispositifs de contrôle interne.

- [45] Le contrôle interne de la branche apparaît centré sur le contrôle interne comptable. Cette prégnance tient d'abord aux choix réglementaires. Il n'existe en effet pas, pour l'ACOSS, d'obligation réglementaire de mise en œuvre de référentiel de contrôle interne en dehors du strict champ comptable. L'Agence comptable de l'ACOSS apparaît ainsi positionnée comme pilote sur les procédures qui constituent son cœur de métier (vérification des agents comptables, validation des comptes), mais également sur d'autres procédures qui apparaissent plus ou moins périphériques par rapport à son champ d'intervention (prévention des fraudes, contrôle du système d'information, démarche de certification des engagements de service).

- [46] En parallèle, les contrôles opérés par l'État en matière de contrôle interne apparaissent très en retrait. Ainsi, la direction de la sécurité sociale (DSS) est-elle normalement chargée de veiller à la mise en œuvre des procédures de contrôle interne au sein de la branche. Dans les faits, on constate, outre la non-inscription d'objectifs de contrôle interne dans la COG 2006-2009, un déficit réel du suivi de l'État dans ce domaine, peu aidé par les corps de contrôle. Ces difficultés sont en effet accrues par l'absence d'audits, systématiques et réguliers, du contrôle interne de la branche, qui devraient être assurés en premier niveau par les services déconcentrés du ministère des affaires sociales et en second niveau, par l'inspection générale des affaires sociales.

Recommandation n°8 : Auditer le système de contrôle interne de la branche du recouvrement.

1.3.2. Une démarche de certification de service orientée vers la maîtrise des risques liés à la collecte des cotisations sociales

- [47] La branche recouvrement s'est engagée, à partir de 2002, dans une démarche qualité portant sur ses engagements de service en matière de répartition de la collecte sociale. Cette démarche, menée sur le long terme, a abouti en 2008 à la certification, par l'AFAQ, des engagements de service en matière de collecte sociale. Cette certification, qui a fortement mobilisé les équipes de l'ACOSS et des URSSAF, constitue indéniablement un succès pour la branche du recouvrement, qui envisage d'étendre la certification aux autres activités métiers du réseau.

- [48] Plusieurs points de fragilités sont cependant à noter, car la démarche de certification, limitée à la collecte des cotisations sociales, n'est pas systématiquement assortie d'indicateurs et n'apporte pas de garanties sur le respect de référentiels de contrôle interne. En outre, la mission a constaté, pour l'année 2008, une dégradation des indicateurs pour certaines URSSAF, parfois en dessous des seuils requis par la certification, qui a requis une intervention de l'ACOSS.

Recommandation n°9 : Etendre la démarche de certification à l'ensemble des activités de cœur de métier de la branche (recouvrement, contrôle, gestion de trésorerie).

1.3.3. L'insuffisance des dispositifs de pilotage et d'évaluation du contrôle interne

- [49] Au sein de l'ACOSS, le comité national de contrôle interne (CNCI) arrête la stratégie de contrôle interne de la branche. Ce comité, co-présidé par l'agent comptable et le directeur général, réunit des représentants (directeurs et agents comptables) de chaque région. Le CNCI est chargé du suivi de l'ensemble des dispositifs de contrôle interne, de validation des comptes et de certification des engagements de services. La maîtrise d'ouvrage du contrôle interne est confié à l'Agence comptable de l'ACOSS. Le pilotage du contrôle interne national rencontre deux difficultés principales : le CNCI ne dispose pas d'outils de *reporting* suffisant pour un suivi exhaustif du contrôle interne et l'animation du contrôle interne est assurée par le directeur de cabinet de la branche.
- [50] Au niveau régional, un comité régional de contrôle interne (CRCI) est chargé de coordonner la mutualisation et l'harmonisation des pratiques du contrôle interne au sein des organismes. Ces derniers arrêtent librement le champ d'intervention du CRCI. Le contrôle interne régional s'appuie par ailleurs sur un réseau de 14 experts contrôle interne et superviseur qualité (ECI-SQ). Le poids réel des comités dépend très fortement des initiatives locales, ce qui aboutit à des pratiques hétérogènes en matière de pilotage régional du dispositif. *A contrario*, les investigations de la mission ont démontré que les experts régionaux disposaient d'une réelle légitimité à l'égard des URSSAF. Néanmoins leur champ d'intervention reste très souvent limité à la démarche de qualité de service, les experts n'intervenant que ponctuellement dans le domaine de la maîtrise des risques.
- [51] Le pilotage du dispositif relève de la responsabilité du directeur et de l'agent comptable, qui arrêtent et cosignent un protocole de contrôle interne. L'instruction de 2002 prévoit la tenue régulière d'un comité de pilotage consacré au contrôle interne. Un référent « contrôle interne » doit par ailleurs être identifié au sein de l'organisme pour assurer le suivi de la mise en œuvre des engagements de service et des SPR. 10 URSSAF ont été désignées par l'ACOSS pour assurer la mise à jour des SPR. Le niveau local constitue très clairement le point faible du dispositif de contrôle interne. Les moyens affectés par les URSSAF au contrôle interne ont globalement peu augmentés et sont très hétérogènes. L'analyse de la ventilation des effectifs des services comptables démontre que près de 40% des agences comptables n'affectent aucun ETP aux tâches de contrôle interne.
- [52] La faiblesse des moyens dédiés a des conséquences directes sur le niveau de maintenance des procédures de contrôle interne. Le CNCI du 7 avril 2009 souligne ainsi le retard pris par les URSSAF « référentes » dans la mise à jour et le déploiement des standards de pratiques recommandés, retard qui a été confirmé lors des entretiens menés par la mission. On constate en parallèle une réflexion insuffisante de l'ACOSS sur le développement de l'automatisation des contrôles au sein de la branche, qui pourrait pourtant réduire la charge de travail induite par le renforcement des exigences en matière de maîtrise des risques.

Recommandation n°10 : Automatiser les contrôles pour renforcer la maîtrise des risques.

- [53] La Cour des Comptes a souligné à plusieurs reprises les faiblesses des procédures de validation comptable, et notamment leur défaut de traçabilité. La mission constate cependant que les audits comptables, qui relèvent de la responsabilité de l'agent comptable de l'ACOSS, apparaissent relativement performants si on les compare aux autres systèmes de contrôle.

- [54] En revanche, le dispositif national d'évaluation (DNE), qui est présenté par l'ACOSS comme un des piliers du système de contrôle interne de la branche, n'apporte pas d'assurance raisonnable sur le degré de maîtrise des risques dans le réseau, du fait de l'hétérogénéité des dispositifs de contrôle interne et du principe d'autoévaluation – sans contrôle a posteriori – des URSSAF. Autre point de fragilité, le rôle de l'audit interne en matière d'évaluation systématique du contrôle interne reste émergent. L'action de la DAS, dont les effectifs ont beaucoup varié, est limitée par le caractère incomplet et extrêmement hétérogène des dispositifs de contrôle interne de la branche et les audits d'entité et des audits de processus ne portent que très rarement sur l'ACOSS et les CERTI.

Recommandation n°11 : Renforcer le pilotage du contrôle interne au sein de l'ACOSS

1.3.4. La maturité très inégale des dispositifs de maîtrise des risques

- [55] La mise en œuvre des référentiels des fonctions et des processus (RFP), qui ont servi de base à la démarche de contrôle interne de la branche recouvrement est limitée aux URSSAF. Par conséquent, il n'existe pas à ce jour de cartographie des processus et de référentiels de contrôle interne de l'ACOSS. Les CERTI ne sont également que partiellement couverts par des dispositifs de contrôle interne, qui diffèrent en outre des référentiels utilisés pour les organismes locaux. Le référentiel de contrôle interne des CERTI s'avère de surcroît limité aux questions de sécurité informatique.
- [56] Autre élément de fragilité du dispositif, des processus-clés en matière de contrôle interne (contrôle comptable d'assiette, transactions informatiques sensibles, fraudes internes, relations avec les tiers), ne font pas l'objet de standards de pratiques recommandés (SPR). La part des activités des URSSAF couverte par des SPR se trouve limitée à une partie des fonctions métiers, et ignore totalement les fonctions supports.
- [57] Outre les faiblesses du pilotage central et la répartition inégale des moyens humains, l'autonomie importante des URSSAF en matière de contrôle interne aboutit à une maîtrise très inégale des risques au sein de la branche. Le dispositif de la branche recouvrement ne prévoit pas d'obligation pour les URSSAF de mise en œuvre des SPR, dès lors qu'ils peuvent prouver qu'ils disposent de référentiels de contrôle interne adéquat, ce qui fragilise la maîtrise des risques dans les organismes qui n'y consacrent pas de ressources suffisantes.
- [58] Enfin, le défaut de couverture du système de contrôle interne est aggravé par le caractère déficient du dispositif de maîtrise des risques au sein de la branche recouvrement. Ce déficit se traduit en premier lieu par l'absence de cartographie des risques au sein de l'agence centrale et du réseau et se double d'une insuffisance dans l'organisation du dispositif. La branche recouvrement, contrairement à d'autres organismes du secteur privé et public⁵, ne dispose pas de service dédié au management des risques, qui est normalement chargé d'assurer la cohérence de la méthodologie utilisée pour identifier et couvrir les risques et d'effectuer le *reporting* pour le compte de la direction générale.
- [59] Au total la mission considère que la branche recouvrement n'est pas en mesure, à ce jour, de mettre en œuvre une approche véritablement efficiente de son dispositif de contrôle interne, du fait de l'absence d'analyse des risques liés à ses activités. De ce point de vue, une extension des fonctions des experts qualités à la maîtrise des risques pourrait apporter un premier élément de réponse.

⁵ Véolia environnement, Gaz de France, la Poste, la RATP, Kéolis se sont ainsi dotés d'un dispositif de management des risques.

Recommandation n°12 : Étendre les fonctions des experts qualités au contrôle interne et à la maîtrise des risques.

2. L'ORGANISATION DU RESEAU

2.1. *Des engagements en matière d'évolution du réseau globalement respectés, sans gains de productivité significatifs*

- [60] L'ACOSS s'est engagée dans le cadre de la COG 2006-2009 à faire évoluer le réseau des URSSAF pour améliorer la performance globale de la branche du recouvrement. Les objectifs de l'agence centrale portaient sur 3 axes : achever la départementalisation du réseau avant le 1^{er} janvier 2010, en fusionnant les URSSAF infra-départementales, développer la coopération régionale entre organismes, mutualiser les fonctions supports au niveau régional.
- [61] Le calendrier initial de fusion des organismes a été respecté, malgré les difficultés politiques, sociales et techniques d'une telle démarche. À ce jour, neuf des dix projets de départementalisation ont été menés à bien, la dernière opération de fusion, qui créera l'URSSAF du Nord, devant être effective le 1^{er} janvier 2010. La réussite de la réorganisation du réseau tient en premier lieu à la forte mobilisation de l'ACOSS, qui a institué au cours de l'année 2006, une instance de pilotage incluant des cadres des organismes concernés par les fusions⁶, afin de définir les orientations stratégiques et les modalités concrètes de la départementalisation.
- [62] En parallèle, un groupe de travail a été créé au sein de l'ACOSS, réunissant les chefs de projet nationaux et les chefs de projets locaux désignés au sein des URSSAF, pour assurer à la fois le suivi de la démarche et une fonction d'assistance technique aux organismes. Un comité spécifique à en outre été institué sur la question de la fusion des systèmes d'information. Le calendrier de la départementalisation a également été respecté grâce à l'implication des agents des organismes. La mission a pu constater au cours de ses investigations le sérieux des démarches mises en œuvre au sein des URSSAF (structuration en mode projet, degré de consultation satisfaisant du personnel, respect du calendrier) qui ont abouti à une validation des fusions par les conseils d'administration concernés. Les opérations de départementalisation n'ont pas eu d'impact significatif sur les conditions de travail des salariés des organismes, en dehors du cas spécifique des agents de direction.
- [63] Les opérations de fusion ont été grandement facilitées par le faible impact des projets sur les conditions de travail des personnels. L'ACOSS s'est en effet engagée à réaliser ces réorganisations sans licenciement économique et en maintenant les implantations géographiques des URSSAF. Par ailleurs, les agents des organismes ont bénéficié de l'application du protocole d'accord UCANSS⁷, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2009, qui leur garantit l'absence de mobilité géographique et fonctionnelle imposée à la suite des fusions. Ces garanties de non-mobilité ont de fait limité les mouvements de personnel dans le cadre des fusions : au 1^{er} juin 2009, seuls 2,8% des salariés avaient accepté une mobilité fonctionnelle ou géographique, consécutive au projet de fusion des organismes.

⁶ Les travaux menés par le comité de pilotage ont également associés les cadres des organismes ayant gérés des fusions lors de la précédente période conventionnelle. Sur cette base, un guide méthodologique de la départementalisation a été élaboré et diffusé au réseau au cours de l'année 2007

⁷ Le protocole d'accord du 5 septembre 2006 « relatif aux garanties conventionnelles apportées dans le cadre de l'évolution des réseaux », en vigueur jusqu'au 31 décembre 2009, garantit aux agents des organismes de sécurité de sécurité sociale l'absence de licenciement économique individuel et de mobilité imposée dans le cadre de fusion d'organismes.

- [64] Les conséquences des fusions, difficiles à évaluer avec aussi peu de recul, apparaissent limitées. On peut toutefois relever une amélioration nette des conditions d'exercice des fonctions de pilotage et une spécialisation des équipes dans certains métiers à l'origine d'une amélioration significative de la qualité de service. Enfin, la départementalisation a engagé un mouvement d'homogénéisation des pratiques professionnelles entre les organismes concernés, qui permet également une amélioration globale du service rendu aux cotisants.
- [65] L'objectif de renforcement de la coopération régionale figurait déjà dans la COG 2002-2005 et a été renouvelé dans la COG en vigueur, sans modifier fondamentalement le fonctionnement du dispositif. L'ACOSS a néanmoins renforcé le pilotage de la vie régionale au cours de la COG, en désignant les directeurs des URSSAF chef lieu de région comme pilotes de la vie régionale et en incluant de manière systématique une enveloppe budgétaire régionale (EBR) dans les CPG négociés avec les organismes, en instituant l'obligation pour les CRD de produire un bilan annuel de la vie régionale et en instaurant un outil de suivi de la montée en charge de la mutualisation régionale.
- [66] Au sein de chaque région ont par ailleurs été créés des comités de concertation régionaux (CCR), regroupant des administrateurs désignés par les conseils d'administration des organismes. Ces CCR ont vocation à émettre un avis sur les plans d'actions régionaux et les EBR. Autre élément de progrès de la coopération régionale, l'ACOSS a engagé en cours de COG la généralisation de la mutualisation de huit fonctions supports⁸ entre URSSAF, après une phase d'expérimentation dans des sites pilotes.
- [67] La montée en charge des fonctions mutualisées ne s'est pas faite de manière uniforme au sein du réseau. L'audit de la vie régionale réalisée par l'ACOSS dresse ainsi un bilan en demi-teinte de la mutualisation et relève notamment que la répartition des fonctions mutualisées s'est faite sur la base d'un consensus entre organismes locaux peu propice à la rationalisation des implantations et que les transferts de ressources ont parfois été mal évalués. Les gains liés aux mutualisations se révèlent en outre d'inégale importance lorsque l'on considère les différents métiers concernés. La mutualisation des achats et marchés et de la gestion des déclarations uniques d'embauche (DUE) apparaissent comme des succès. *A contrario*, les gains liés à la mutualisation de la paie s'avèrent beaucoup plus mesurés et les gains de productivité liés aux autres fonctions mutualisées (communication, formation professionnelle, documentation, expertise RH) sont négligeables.
- [68] Au final, l'objectif de diminution de 10% des effectifs mutualisés ne sera *a priori* pas respecté et l'augmentation des effectifs mutualisés n'aura pas entraîné une diminution significative du poids des fonctions supports dans la gestion des URSSAF, qui s'est maintenue au cours de la période à un peu plus d'un tiers des effectifs.

⁸ Il s'agit de la gestion de la DUE, des achats et marchés, de la gestion de la paie, de l'assistance gestion locale SNV2, de la communication, de la formation professionnelle, de l'expertise RH, de la documentation et de l'assistance téléphonique des services dématérialisés..

2.2. Une organisation du réseau de moins en moins adaptée aux contraintes de fonctionnement de la branche du recouvrement

2.2.1. Des contraintes de gestion plus difficiles pour les petites URSSAF

[69] Les fusions d'organismes réalisées en cours de COG n'ont pas permis de réduire les écarts de taille importants existant entre les URSSAF. En 2009, on peut ainsi constater qu'un quart des URSSAF comptent moins de 60 agents et que plus de deux tiers des URSSAF ont moins de 120 agents. Ces écarts de taille sont accentués par d'importantes divergences en matière d'activités car un tiers des URSSAF du réseau gèrent uniquement 11% des comptes cotisants et les douze URSSAF les plus importantes (hors Paris) gèrent près d'un tiers des comptes cotisants.

[70] Or les coûts de gestion apparaissent liés – en moyenne – à la taille des organismes. Les URSSAF gérant moins de 30 000 comptes cotisants ont des coûts de gestion des comptes (154,8 €) nettement supérieurs à la moyenne (146,25 €). On constate par ailleurs une forte corrélation entre le coût moyen de gestion d'un compte et le nombre de compte gérés par les URSSAF.

Tableau 2 : Coût moyen de gestion d'un compte cotisant par niveau d'activité des URSSAF

URSSAF	Nombre d'URSSAF	Nombre de comptes cotisants	Coût annuel moyen par compte-cotisant
UR - de 30 000 comptes	30	632 984	154,80 €
30000 < UR < 60 000 comptes	33	1 452 263	138,88 €
60 000 < UR < 100 000 comptes	13	945 290	133,69 €
UR > 100 000 comptes (hors Paris)	12	1 591 254	132,8 €
URSSAF les plus performantes ⁹	25	1 510 337	140,75 €
URSSAF les moins coûteuses ¹⁰	25	1 738 275	123,52 €
URSSAF les plus efficaces ¹¹	25	1 712 500	125,05 €
Ensemble URSSAF	88	5 568 568	146,25 €

Source : ACOSS/DGR – données issues de la comptabilité générale.

[71] Ces écarts de coûts s'expliquent en partie par le poids des fonctions supports dans les URSSAF de taille réduite. On constate ainsi, pour les URSSAF de moins de 30 000 comptes, que la part des fonctions métiers est de 54%, contre 57,2% en moyenne pour le réseau. Les données sur l'intéressement local versé aux agents montrent également une certaine corrélation entre la taille des organismes et leur niveau de performance. La mission estime cependant qu'en dehors des résultats du contrôle (cf. *infra*), ces écarts de performance entre organismes sont trop faibles pour établir une corrélation avec certitude. En revanche, les écarts de performance entre organismes s'accroissent de manière significative lorsque les effectifs des organismes sont inférieurs à 60 salariés, ce qui montre l'hétérogénéité des petites URSSAF.

[72] Ces difficultés ont tendance à s'accroître avec le temps. Les URSSAF de taille modeste éprouvent des difficultés à faire face à l'augmentation de leurs contraintes de gestion. Les diminutions d'effectifs, les évolutions législatives et les exigences de pilotage liées aux nouvelles exigences de l'ACOSS sont plus difficiles à mettre en place dans les petites structures.

⁹ 25 URSSAF ayant un coefficient d'intéressement supérieur à 89%

¹⁰ 25 URSSAF ayant le coût moyen par compte cotisant le moins élevé

¹¹ 25 URSSAF ayant le meilleur rapport performance/coût

2.2.2. Les difficultés de l'ACOSS pour assurer le pilotage du réseau

[73] La départementalisation du réseau n'a pas mis fin à la complexité organisationnelle de la branche du recouvrement. Même si l'ACOSS dispose d'une compétence générale d'animation et de pilotage du réseau, l'agence centrale doit tenir compte de l'autonomie juridique des 104 organismes locaux (92 URSSAF, 4 CGSS, 1 CCSS et 7 CERTI), qui disposent chacun de leurs conseils d'administrations. Ces problèmes de gouvernance sont accrus par la complexité croissante des champs de compétences des organismes locaux, qui s'exonèrent de plus en plus d'une assise territoriale départementale. Sur les 92 URSSAF, 33 ont en effet acquis une compétence spécifique, supra-départementale, à l'égard des grandes entreprises (supérieure à 250 salariés). Par ailleurs, sept URSSAF gèrent des centres spécifiques à compétence nationale. En parallèle, le développement de la coopération régionale a également accru la complexité du dispositif. En l'absence de réforme d'envergure, le niveau régional repose en effet sur le consensus entre les organismes membres, qui se traduit parfois par un allongement des délais de mise en œuvre des réformes initiées au niveau national (cf. *infra*). La montée en charge très inégale des mutualisations et les difficultés initiales de pilotage local de l'ISU démontrent les carences du dispositif.

[74] L'ACOSS dispose de moyens limités pour assurer le pilotage du réseau. L'agence centrale est clairement en difficultés sur certaines fonctions (cf. *infra*) du fait d'un manque de moyens et de compétences. En parallèle, l'ACOSS se voit contrainte de s'appuyer de plus en plus sur le réseau pour assumer des missions qui relèvent du niveau national (centres nationaux, réseaux de correspondants nationaux). Ce transfert d'activité du national vers le local permet également le maintien d'organismes dont les fonctions métiers ne génèrent plus d'activités suffisantes. Les conséquences de ce défaut de pilotage sont doubles. D'une part l'agence centrale éprouve des difficultés croissantes à assurer la gestion de projets d'envergure, (ISU, système d'information) et, d'autre part, elle peine à garantir une mise en œuvre harmonisée de la réglementation par les organismes locaux, ce qui contribue à l'hétérogénéité des pratiques professionnelles au sein du réseau.

2.3. La nécessaire réorganisation du réseau des URSSAF sur une base régionale

[75] Dans le cadre des travaux préparatoires à la future COG, l'ACOSS a identifié plusieurs pistes d'évolutions du réseau :

- un scénario 1, qui repose sur le maintien du maillage départemental et le renforcement des mutualisations. Il implique un renforcement de la gouvernance régionale et présente l'avantage d'une forte acceptabilité de la part du réseau ;
- un scénario 2, qui préconise le renforcement de la coopération entre organismes locaux, pouvant aboutir, dans certains cas, à des directions communes voire à des fusions d'organisme ;
- un scénario 3, qui propose la création d'URSSAF régionales.

[76] L'ensemble de ces scénarios ont été élaborés dans le cadre de l'accord collectif de l'UCANSS, qui prévoit l'absence de mobilité géographique et fonctionnelle imposées aux agents des organismes et sur la base d'un maintien des implantations locales des URSSAF. Le scénario 1, qui correspond pratiquement au statu quo, n'apparaît pas adapté aux problèmes de taille critique des organismes et de gouvernance du réseau. Le scénario 2 repose quant à lui sur une architecture du réseau trop complexe et peu lisible. Le groupe de travail de l'ACOSS ayant élaboré ce scénario n'a en effet pu trancher sur le caractère obligatoire ou optionnel des fusions et coopérations renforcées. En outre, le maintien en parallèle d'un échelon de coordination régionale contribue à accroître la complexité du dispositif, sans pour autant mettre fin aux difficultés de pilotage du réseau rencontrées par l'agence centrale.

- [77] Le scénario 3 propose la fusion des URSSAF départementales en une entité unique régionale, ce qui implique notamment la disparition des conseils d'administration départementaux au profit d'un conseil d'administration régional, le regroupement, à terme, des fonctions supports et de pilotage au niveau du siège de l'URSSAF régionale et la mise en place d'un pilotage régional pour certaines fonctions métiers, telles que le contrôle comptable d'assiette ou la lutte contre le travail illégal. La mise en œuvre de ce scénario permettrait de régler le problème de taille critique des URSSAF, de réduire les coûts et d'améliorer les résultats de la branche et de simplifier le pilotage de la branche par l'ACOSS. Enfin, elle simplifierait les partenariats avec les autres administrations (RSI, Pôle-emploi, services déconcentrés de l'État).
- [78] La mise en œuvre de ce scénario pose cependant un certain nombre de difficultés. En premier lieu, elle constituerait un changement profond de l'organisation du réseau, qui n'a pour l'instant pas son équivalent au sein du régime général et risque d'entraîner de multiples crispations, de la part des agents et des partenaires sociaux, qui ne doivent pas être négligées. En outre, elle aura pour conséquence directe la suppression de près de 70 % des postes d'agent comptables et de directeurs, ce qui nécessitera un accompagnement fort sur le plan des ressources humaines pour ces catégories de personnels. La mission considère également qu'une réorganisation systématique du réseau sur la base de la carte administrative régionale actuelle n'est pas forcément pertinente. Les fusions régionales peuvent en effet aboutir à la création d'organismes qui restent d'une taille trop modeste (exemple de la région Limousin), voir trop importante (régions PACA et Rhône-Alpes). Enfin, en l'absence de révision des conditions de mobilité dans le cadre de la renégociation actuelle de la convention de l'UCANSS, la mission estime qu'il sera impossible de procéder à des fermetures de site ou même à des réorganisations géographiques sans mettre en place des outils incitatifs puissants et vraisemblablement coûteux¹².
- [79] En conséquence, la mission préconise une régionalisation pragmatique – c'est-à-dire tenant compte de la taille de la région – du réseau qui s'étendrait la durée de deux COG, avec un objectif d'achèvement à horizon 2017, avec un calendrier en deux étapes. A l'échéance 2013, les fusions juridiques devraient avoir donné naissance à des URSSAF régionales dotées d'équipes de direction opérationnelles. Certaines activités, notamment en matière de contrôle, pourraient être dès lors pilotées et gérées au niveau régional. En revanche, les implantations des sites et des agents ne connaîtraient pas de modifications à cette échéance. C'est au cours de la convention suivante, selon des modalités à définir par la nouvelle COG, que des rationalisations plus générales de l'organisation locale pourraient être entreprises, sous la responsabilité des nouvelles équipes de direction, qui se verraient alors définir des objectifs ambitieux.

Recommandation n°13 : Mettre en œuvre le scénario 3 de régionalisation du réseau en fixant l'échéance de la prochaine COG pour une fusion juridique assortie de la mise en place des équipes de direction et de la refonte du pilotage du contrôle.

¹² Du type prime à la mobilité.

3. LES RELATIONS AVEC LES TIERS

3.1. *De nombreux services rendus à de nombreux tiers selon des modalités diverses et avec des contreparties variables*

[80] Selon une étude réalisée par le cabinet Ernst&Young pour le compte de l'ACOSS en juillet 2009, la branche recouvrement compte 620 attributaires entendus comme « *les organismes pour le compte desquels la Branche recouvre et reverse, y compris les AOT et le régime général*¹³ ». Ces tiers sont des structures ou des ensembles d'importances variables. Les AOT représentent ainsi 170 partenaires et les instituts de prévoyances et les caisses de congés payés du bâtiment comptent 391 structures. En ne comptabilisant que les têtes de réseau, on aboutit à 106 « tiers »¹⁴ hors régime général. En 2008, sur les 317 Mds€ mis en recouvrement par la branche, 39,3Mds€ l'ont été pour le compte des 106 tiers identifiés, soit 12,4% du total.

[81] Les trois principales missions réalisées par la branche pour le compte des tiers sont celles qui correspondent à son cœur de métier : le recouvrement (42 tiers), le contrôle 524 tiers) et la gestion de trésorerie (4 tiers). Mais la branche recouvrement exerce de nombreuses autres missions pour le compte des tiers hors de ses trois activités principales. Ces missions sont réalisées à titre accessoires, en complément d'une mission de cœur de métier. Parmi celles-ci, on peut distinguer le contentieux, la gestion administrative ou les échanges de données adhérents : il s'agit d'une prestation fournie par l'ACOSS visant à communiquer au tiers les informations relatives à ses adhérents (demandes d'adhésion, encaissements...).

3.1.1. Une formalisation inégale

[82] Les missions exercées par la branche pour le compte de tiers le sont pour diverses raisons. C'est la loi, à travers les dispositions du Code de la sécurité sociale, qui confie aux URSSAF le soin de recouvrer les cotisations de sécurité sociale ainsi que les contributions concourant à son financement (CSG, CRDS). La loi est en général complétée par un règlement (décret d'application, arrêté) qui vient préciser ses modalités d'application mais ne modifie pas le caractère normatif du texte d'attribution.

[83] Dans certains cas, toutefois, la loi prévoit qu'une mission sera dévolue par la branche, tout en renvoyant à une convention le soin de fixer les modalités d'exercice de celle-ci. Ce fut en particulier le cas pour le contrôle des cotisations d'assurance-chômage (ce sera également le cas pour le recouvrement de ces mêmes cotisations, en vertu des dispositions de l'article L.351-5-1 du code du travail). Une convention peut également être conclue entre l'ACOSS et un tiers sans avoir été explicitement prévue par un texte législatif ou réglementaire, comme c'est le cas pour la majorité des prestations assurées par la branche. Enfin, le degré de précision avec lequel il traite des relations entre la branche et les tiers apparaît très inégal, comme l'ont montré les difficultés rencontrées lors de la mise en place de l'interlocuteur social unique (cf. annexe spécifique).

Recommandation n°14 : Systématiser la signature de conventions avec les tiers

¹³ Le régime général est comptabilisé au travers de ses 4 branches : Maladie / Maternité, Famille, Accident du Travail, Vieillesse.

¹⁴ Cette terminologie est celle qui est retenue par l'étude réalisée par Ernst&Young. Pour des raisons pratiques, c'est celle qui sera utilisée par la suite.

3.1.2. Une rémunération non systématique et sans lien direct avec le service rendu

- [84] Les missions que la branche du recouvrement exerce pour le compte de tiers ne sont pas toutes rémunérées. Selon l'étude précitée, l'examen des conventions signées par la branche du recouvrement montre que 62% des prestations n'ont de contrepartie financière prévue par un texte. Cette proportion apparaît importante, mais l'examen des comptes montre qu'elle est encore plus élevée en réalité. Ainsi, d'après les comptes combinés de 2008, seuls 17% des tiers ont effectivement versé une rémunération à la branche du recouvrement en contrepartie d'un service rendu en vertu des stipulations d'une convention.
- [85] L'existence d'une rémunération n'est pas uniforme selon le type de prestation rendue. Le graphique suivant montre le nombre de cas de facturation (prévue et réelle) en fonction de la nature de la prestation rendue par la branche du recouvrement. Selon les conventions, seules la production de données et la gestion de trésorerie seraient rémunérées plus d'une fois sur deux. A l'inverse, le contrôle, la gestion du contentieux et le reversement ne devraient faire l'objet d'une contrepartie financière que dans un tiers des cas.
- [86] Si on examine les prestations réellement facturées, l'écart avec les conventions apparaît préoccupant, dans pratiquement tous les cas, hormis la gestion du contentieux. Le nombre de prestations effectivement facturés est ainsi presque inférieur de moitié à celui qui est prévu par les textes. La mission estime que cette réalité, dont l'examen plus avancé ne relève pas de son mandat, nécessiterait sans doute des investigations plus avancées.
- [87] 175 M€ ont été facturés par la branche à des tiers pour l'exercice 2008. Même lorsque les prestations sont effectivement facturées par l'ACOSS, il n'existe pas de référence générale pour fixer le niveau de la rémunération. Les niveaux indiqués dans les conventions sont issus de négociations qui se fondent sur des critères divers, dont certains peuvent être le surcoût engendré par la prise en charge, mais jamais sur un niveau préfixé pour une prestation type.

Recommandation n°15 : Retenir le principe de la neutralisation financière pour toutes les prestations de la branche exercées pour compte de tiers.

3.2. *Standardiser, formaliser et rémunérer au juste coût les prestations pour compte de tiers*

3.2.1. Définir la politique de prestation

- [88] Le développement des prestations pour le compte de tiers constitue un des axes importants de la réflexion stratégique de l'ACOSS. C'est à ce titre que la branche a commandé au cabinet Ernst&Young l'étude précitée, dont le premier livrable consacré à l'analyse de la situation a été remis en juillet 2009 (cf. *supra*). Dans le même temps, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a mandaté une mission de l'inspection générale des finances qui doit rendre ses conclusions sur les perspectives de développement de la gestion pour compte de tiers à l'automne 2009.
- [89] A partir de ces réflexions du cabinet d'audit, une stratégie de développement devrait être arrêtée par l'ACOSS. La mission préconise que cette stratégie soit définie de manière opérationnelle en hiérarchisant les axes de développement (quels secteurs, quels objectifs de résultat) et en précisant les modalités et les outils de ces orientations.

- [90] La standardisation des prestations pour compte de tiers constitue un élément prioritaire dans la définition d'une stratégie par la branche du recouvrement. A partir du diagnostic des missions exercées pour compte de tiers, la mission préconise ainsi que des standards soient élaborés pour chacune d'entre elles.

Recommandation n°16 : Définir la politique de prestation pour compte de tiers dans un document stratégique précisant les standards de la branche en matière de service rendu, de conventionnement et de rémunération.

- [91] Ces standards pourraient comporter, outre une définition des processus à mettre en œuvre (avec une mention des variantes possibles lorsque celles-ci sont identifiables), une mention des bases de coût identifiables ainsi qu'un modèle de convention à signer.

3.2.2. Formaliser les relations avec les tiers

- [92] Si la pratique du conventionnement apparaît acquise dans la gestion des prestations de la branche du recouvrement au service des tiers, la nature de ces conventions doit aujourd'hui faire l'objet d'une formalisation plus poussée.

- [93] L'exemple de l'interlocuteur social unique a montré qu'une insuffisante description des droits et obligations de chacune des parties pouvait aboutir à des dysfonctionnements et à des problèmes dans la définition des processus de décision.

- [94] La mission propose qu'à partir des standards définis *supra*, l'ACOSS définisse des conventions-types pour les principales prestations que la branche sera amenée à fournir et que celles-ci servent de base à la négociation des textes. En tout état de cause, toute convention devrait ainsi préciser, outre les mentions habituelles (textes législatifs et réglementaires qui délimitent, le cas échéant, la portée de la convention, durée), les éléments suivants :

- définition exhaustive de l'ensemble des prestations à fournir par la branche (le cas échéant, par référence aux standards de l'ACOSS), en précisant les délais et les modalités de la fourniture de service ;
- recensement des éventuelles obligations du tiers ;
- montant des contreparties financières détaillées selon les livrables et les délais ;
- fixation du cadre des avenants amenés à compléter, le cas échéant, l'application de la convention (nouvelles prestations, modifications substantielles des conditions d'exercice de l'activité) ;
- établissement des modalités d'arbitrage en cas d'éventuels différends.

Recommandation n°17 : Systématiser la pratique du conventionnement fondé sur des standards préétablis dans les prestations pour compte de tiers.

3.2.3. Rémunérer au juste coût

- [95] L'examen des rémunérations auquel il a été procédé *supra* montre que celles-ci ne sont ni systématiques ni uniformes. La mission considère que le principe d'une rémunération systématique devrait être acté par la branche et par la tutelle dans le cadre de la COG. En effet, l'expérience montre que le bon déroulement de la prestation et l'implication des acteurs est facilitée par l'expérience d'une contrepartie financière.

[96] Surtout, la bonne gestion publique suppose de responsabiliser les différents en neutralisant financièrement les transferts de tâches et de responsabilité. La mission propose donc que ce principe de neutralisation financière des prestations soit retenu systématiquement dans la conclusion des conventions.

[97] Celui-ci pose cependant un certain nombre de difficultés techniques, car cette neutralisation peut être considérée en fonction du coût économisé par le mandant, du coût moyen ou du coût marginal du prestataire. C'est cette dernière solution qui a été retenue comme base de discussion pour la dévolution du recouvrement des cotisations d'assurance chômage. De cette manière, la neutralisation n'est effective que pour la branche du recouvrement, ce qui assure au moins que les nouvelles prestations ne représenteront pas, au final, une nouvelle charge pour la branche. Ce principe pourrait donc être retenu formellement et les niveaux des rémunérations pourraient être fixés en référence aux coûts identifiés par les standards.

Recommandation n°18 : Retenir le principe de la rémunération permettant une neutralisation financière dans les prestations pour compte de tiers.

4. LES ACTIVITES DE CŒUR DE METIER

[98] La question de la gestion de trésorerie, qui fait également partie du cœur de métier de la branche, a fait l'objet d'une étude approfondie dans le cadre du rapport de l'Inspection générale des finances mandaté par le Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Il ne sera, en conséquence, pas consacré de développement spécifique à ce sujet dans le présent rapport.

4.1. Le recouvrement

4.1.1. Une forte dégradation des conditions de production

[99] La maîtrise de la production était un sujet presque absent de la COG 2005-2008. Cette absence était justifiée dans un contexte où la branche maîtrisait la production. Cette situation a été profondément modifiée par les difficultés rencontrées à l'occasion de la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU). L'ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005 et ses textes d'application¹⁵ ont en effet instauré un interlocuteur social unique pour les artisans et commerçants, qui a été mis en place à partir du 1er janvier 2008.

[100] Ce dispositif désigne l'unification du recouvrement des cotisations sociales et de la CSG/CRDS dues par les artisans et commerçants – jusque-là partagé, selon les cotisations, entre les deux réseaux d'assurance-vieillesse, les organismes conventionnés de l'assurance-maladie des professions indépendantes, et la branche recouvrement (pour la CSG/CRDS et les cotisations familiales) – au sein d'un processus partagé entre les URSSAF et le régime social des indépendants (RSI). Un des chantiers majeurs de la COG 2006-2009 de l'ACOSS était ainsi la mise en place de l'ISU. Or, celle-ci a été à l'origine d'importantes difficultés pour la branche, qui ne sont pas encore toutes résolues.

¹⁵ Décrets n° 2007-703 et 878 des 3 et 14 mai 2007, décret n°2007-1752 du 13 décembre 2007.

[101] Le partage trop complexe des compétences entre le régime social des indépendants (RSI) et l'ACOSS, la sous-estimation des importants travaux informatiques à réaliser, et la sous-estimation des nouvelles tâches à réaliser par les agents de la branche ont occasionné des dysfonctionnements importants qui se sont traduits par une dégradation de grande ampleur de toute la chaîne de production :

- la branche n'a pu faire face à la gestion des flux et des stocks importants ont été constitués ;
- la surcharge d'activité a entraîné l'embauche massive d'intérimaires et d'agents en contrats à durée déterminée ;
- le taux de reste à recouvrer s'est fortement dégradé sur les travailleurs indépendants (il est devenu plus de deux fois supérieur à l'objectif fixé par la COG).

[102] La résorption de la crise a mobilisé l'ensemble du réseau et fait l'objet de plusieurs rapports d'inspection. A la date de rédaction du présent rapport, les stocks n'avaient toutefois pas été résorbés et les difficultés de l'ISU pesaient encore de manière visible sur l'activité de recouvrement de la branche.

4.1.2. Des relations avec les cotisants en développement

4.1.2.1. Des progrès à parachever

[103] La convention d'objectifs et de gestion a été l'occasion pour la branche d'importants progrès en matière de recouvrement, notamment en matière d'appels téléphoniques et de mise en place du versement en lieu unique pour les grandes et très grandes entreprises (GE/TGE).

[104] Selon les estimations de l'ACOSS¹⁶, le nombre d'appels décrochés dans les URSSAF a ainsi progressé de 42,7% entre 2006 et 2008, passant de 5,9 à 8,4 millions, essentiellement du fait du volume des appels ISU (1,2 million en 2008) et de la déconcentration du front-office CESU vers les URSSAF (1,1 million). Au total, le nombre d'appels décrochés par la branche a progressé de 24,2% entre 2006 et 2008. Pour faire face à ces volumes, la productivité de l'accueil téléphonique a fortement progressé en URSSAF, sans toutefois atteindre la cible COG de prise en charge de 90% des appels (cf. *supra*). La progression des volumes d'appels téléphoniques constitue un élément de contexte important pour l'évolution de l'activité de la branche. En effet, la demande des cotisants est appelée à croître du fait de l'évolution du nombre de cotisants et du fait de la part croissante des particuliers cotisants et, parmi ceux-ci, de cotisants moins informés et/ou plus « fragiles », formulant davantage de demandes d'explications ou de précisions sur les modalités de paiement. La branche a connu au cours de la précédente COG une évolution inaboutie vers une spécialisation accrue de l'accueil téléphonique.

[105] Dans le cadre de la préparation de la COG par l'ACOSS, ces évolutions font l'objet d'un projet de socle commun de l'organisation nationale de la relation multimédia et de recommandations du comité de pilotage de la relation multimédia.

[106] Au vu de ces documents, la mission considère que :

- la branche a pris conscience de la nécessité de faire face à une forte croissance de la demande des cotisants, et de son impact en charge d'activité et en qualité de service, et qu'elle propose un plan d'action permettant à la fois d'optimiser la réponse téléphonique et de maîtriser les flux entrants ;

¹⁶ Une centralisation nationale exhaustive n'était pas disponible sur la COG actuelle, mais le sera pour la prochaine COG. Les données de l'ACOSS reposent sur une extrapolation du nombre d'appels issu des bases de données de 5 inter-régions CERTI.

- les délais de réponse aux courriels entrants, qui font déjà l'objet d'un suivi par l'ACOSS, devraient faire l'objet d'un indicateur COG de qualité de réponse aux usagers, à côté du taux d'appels téléphoniques efficaces.

Recommandation n°19 : Mettre en place un indicateur COG de qualité de réponse aux usagers.

- [107] En outre, conformément aux objectifs de la COG, la gestion du recouvrement des grandes et très grandes entreprises (GE/TGE) a été restructurée en deux étapes :
- le 1^{er} janvier 2008, le recouvrement de 450 entreprises de plus de 2 000 salariés a été regroupé dans huit URSSAF TGE ;
 - le 1^{er} janvier 2009, a été mis en place le VLU pour les grandes entreprises (entre 250 et 1999 salariés) dans 33 URSSAF GE. À la différence du VLU-TGE, qui est obligatoire, le VLU-GE demeure facultatif.
- [108] Ces opérations ont nécessité d'importants travaux de migration des données informatiques, et des campagnes d'information et de promotion auprès des entreprises concernées. Si elles se sont déroulées sans difficulté technique, et si elles représentent une simplification pour les entreprises concernées, qui ont en général reçu des interlocuteurs gestionnaires de comptes identifiés, ces opérations n'ont toutefois pas permis à la branche d'engranger des gains de productivité sur la gestion des comptes.
- [109] La mission considère que la réforme des GE/TGE pourrait utilement être complétée pour améliorer le service rendu aux cotisants et, potentiellement, engranger des gains de productivité : passage, pour la gestion de certains actes, de l'établissement à l'entreprise et extension de l'obligation de VLU en abaissant les seuils des très grandes entreprises et, éventuellement, en l'étendant aux groupes.

Recommandation n°20 : Compléter la réforme du VLU en adaptant les procédures et en étendant les obligations pour les très grandes entreprises et les groupes.

- [110] Par ailleurs, la mission attire l'attention sur le fait que l'extension de la mission de centre de formalités des entreprises au rôle de guichet unique entreprises se traduirait par une importante surcharge d'activité pour la branche, sans que l'intérêt de cette mission pour son métier soit garanti.

4.1.2.2. Le développement de la dématérialisation et ses limites

- [111] Les objectifs fixés par la COG en matière de dématérialisation des déclarations (bordereaux récapitulatifs de cotisations – BRC) ont été dépassés dès 2008, en partie grâce à l'extension de l'obligation de déclaration dématérialisée pour les employeurs déclarant plus de 400 000€ L'abaissement du seuil à 150 000 € au 1^{er} janvier 2009 a amélioré les résultats, qui se situent dix points au-dessus des objectifs.
- [112] La stratégie de promotion de la branche vise à développer l'utilisation par les cotisants de l'ensemble de l'offre de services en ligne, de l'information à l'action sur le compte, en améliorant leur valeur ajoutée pour le cotisant, en facilitant leur accès et en personnalisant l'offre en ligne.
- [113] Le déploiement de ce bouquet est prévu par les travaux de la branche en vue de la prochaine COG. Ces travaux ambitieux prévus par la branche répondent à l'enjeu de maîtrise des flux téléphoniques et d'amélioration de la productivité du traitement en URSSAF des demandes des cotisants.

[114] La promotion de la dématérialisation paraît toutefois avoir atteint ses limites. Les campagnes de dématérialisation mobilisent beaucoup de ressources des URSSAF en appels sortants, qui s'ajoutent aux charges créées par la dématérialisation elle-même (assistance en ligne aux utilisateurs, paramétrage des outils EDI chez les déclarants).

[115] La mission formule deux scénarios d'évolution réglementaire en matière de dématérialisation des déclarations. Le premier scénario retient les évolutions réglementaires jugées « minimales », permettant de faire progresser la productivité du traitement des déclarations de façon substantielle tout en faisant peser une charge minimale sur les entreprises. Le second scénario consiste à fixer une obligation de dématérialisation totale des déclarations, étendue progressivement par paliers à tous les cotisants du régime général à la fin de la COG. Compte tenu des obligations fiscales existant pour les adhérents des organismes de gestion agréés et des coûts fixes élevés liés aux déclarations papier, la mission recommande l'application de ce second scénario.

Recommandation n°21 : Imposer, à l'horizon 2013, une obligation totale de dématérialisation des déclarations et des paiements

4.1.2.3. Le bilan contrasté des nouvelles offres de service

[116] Les nouvelles offres de service (NOS) gérées dans le cadre de centres nationaux de traitement (CNT) ont en commun d'offrir aux cotisants une simplification grâce à une gestion du recouvrement par les CNT pour l'ensemble des prélèvements sociaux et un système de déclaration unique par l'employeur. Ces dispositifs offrent en outre à l'employeur la production d'un bulletin de salaire, d'une attestation d'emploi pour le salarié. Surtout, les CNT effectuent le calcul de l'ensemble des prélèvements sociaux et les facturent à l'employeur. Ils permettent également à la branche recouvrement, dans la plupart des cas, des coûts de gestion sensiblement inférieurs aux coûts de gestion d'un compte classique grâce à une industrialisation et une dématérialisation accrues.

[117] Les principales NOS sont :

- le chèque emploi service universel (CESU), Pajemploi, pour l'emploi d'assistantes maternelles agréées ou de garde à domicile pour les prestataires de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) à destination des particuliers employeurs, gérés respectivement par les CNT de Saint-Étienne et du Puy-en-Velay. Le CESU et la PAJE sont aujourd'hui des produits arrivés à maturité, qui se sont largement substitués aux comptes EPM classiques et font l'objet d'une large dématérialisation des déclarations et des paiements. Les comptes EPM qui demeurent et les déclarations non dématérialisées occasionnent toutefois des coûts résiduels importants ;
- le chèque emploi associatif (CEA), à destination des associations, géré par le CNT d'Arras. Destiné aux associations de moins de 9 salariés, le CEA a vu son nombre d'utilisateurs mensuels passer de moins de 15000 en début de COG à 25 000 fin 2008. Le CEA présente aujourd'hui des marges de croissance substantielles ;
- le titre-emploi simplifié entreprises (TESE), pour les entreprises de moins de 10 salariés ou pour les salariés occasionnels est issu de la fusion opérée en 2008 entre le titre emploi entreprises occasionnels (TEE) et le chèque emploi très petites entreprises (CE-TPE). Il est géré par trois centres nationaux (CN), dépendant des URSSAF de Paris, de Lyon et de Bordeaux.. Malgré une expertise reconnue en matière de conventions collectives et l'intérêt théorique d'un dispositif qui transfère aux URSSAF l'ensemble des formalités relatives à la paie, au suivi et au calcul des cotisations, le TESE rencontre un succès limité et des critiques récurrentes, sans doute un peu prématurées. Sa promotion est aujourd'hui insuffisante et son organisation perfectible. Il pourrait en particulier être étendu aux entreprises étrangères affiliées à l'URSSAF du Bas-Rhin.

Recommandation n°22 : Organiser le basculement des comptes EPM vers le CESU et rendre la dématérialisation des déclarations et paiements obligatoire pour le CESU et PAJEMPLOI.

Recommandation n°23 : Promouvoir le TESE et étendre son champ d'application aux entreprises étrangères sans établissement en France.

Recommandation n°24 : Subordonner la création de nouvelles offres de service spécialisées à une analyse préalable de leur coût et de leur clientèle potentielle.

4.1.3. La nécessité du pilotage national de la production

[118] Le pilotage du réseau, reposant essentiellement sur la performance (indicateurs de résultat et de qualité), n'a pas intégré traditionnellement de pilotage national de la production. Or, la légitimité du niveau national sur ce niveau d'interventions découle à la fois de la relation avec un tiers, qui nécessite une synchronisation du réseau, d'une situation dégradée et évolutive, qui nécessite une remontée d'informations au niveau national, et de la complexité et de l'instabilité des conditions de production, qui nécessitent une information et une expertise qui ne sont pas disponibles au niveau local.

[119] La situation encore dégradée dans les organismes, le développement du recouvrement pour le compte de tiers et la phase critique de refonte du système national de production, justifient la mise en place d'un tel pilotage de la production.

Recommandation n°25 : Mettre en place un pilotage national de la production décliné localement au niveau régional.

[120] Cette mission de pilotage national de la production pourrait être assumée par une nouvelle direction au sein de l'agence centrale. Celle-ci pourra ainsi intégrer la documentation des évolutions fonctionnelles et d'appui à la production, l'exploitation des outils informatiques et la maîtrise d'ouvrage permanente du système national de production. Elle sera également en charge de définir des standards de production en généralisant les bonnes pratiques et devrait ainsi faciliter les gains de productivité. Enfin, la fonction de pilotage de la production doit également comporter une fonction d'analyse des processus, et de leurs coûts. A ce titre, la mission estime que cette mission d'évaluation des coûts devrait être confiée à une cellule spécifique au sein de la nouvelle direction, et s'exercer aussi bien *ex ante*, pour fournir à la branche et aux tutelles des informations fiables sur le coût estimé de la mise en œuvre d'un dispositif, mais aussi *ex post*, pour mesurer les écarts éventuels aux prévisions. Compte tenu de l'importance de ce dispositif dans le dialogue entre la branche et le recouvrement, un audit régulier des méthodes et du fonctionnement de cette cellule devrait être confié à la Cour des comptes et à l'IGAS.

[121] En outre, la constitution d'URSSAF régionales nécessitera que celles-ci pilotent réellement les différents sites de production. Ce pilotage pourrait, à terme, permettre aux URSSAF de gérer leurs implantations rationnellement selon la nature des cotisants à gérer.

4.1.4. Le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage

- [122] La mission a consacré des développements spécifiques au transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage à l'ACOSS, prévu par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. Bien que les conditions générales de ce transfert aient été définies par la loi, les enjeux d'une telle opération après les difficultés rencontrées lors de la mise en place de l'ISU justifient une attention particulière à l'occasion du renouvellement de la COG.
- [123] Les difficultés techniques de l'opération ne doivent ainsi pas être sous-estimées, même si elle ne présente pas tous les facteurs de risques qui ont contribué aux problèmes de mise en place de l'ISU. Trois facteurs de difficultés peuvent être identifiés :
- la transition d'un système vers un autre : apprentissage du nouveau dispositif par les employeurs, gestion de l'antériorité par Pôle Emploi ;
 - les différences règlementaires entre les différents produits : périmètre des employeurs assujettis, produits à gestion spécifique, assiette ;
 - la nécessité d'une identification commune des employeurs par le recouvrement et le service public de l'emploi.
- [124] L'opération ne présente pas tous les facteurs de risques qui ont contribué aux difficultés de l'ISU. L'identification des employeurs par la branche recouvrement n'est ainsi pas affectée, et les règles relatives aux différentes cotisations sont peu éloignées. Surtout, il est prévu que le processus de recouvrement soit géré dans son intégralité par la branche recouvrement. Toutefois, comme pour l'ISU, les interfaces entre processus pourront nécessiter des échanges entre systèmes d'information.
- [125] La conduite du projet diffère également de celle de l'ISU. Alors que la préparation de l'ISU a été altérée par l'insuffisance des échanges entre RSI et branche recouvrement en amont du projet, le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage fait depuis mars 2009 l'objet d'une conduite partagée entre l'ACOSS, l'UNEDIC et Pôle Emploi.
- [126] Toutefois, la mission considère que cette délégation doit permettre à l'ACOSS d'exercer cette mission dans des conditions qui ne constituent pas un coût ou un risque pour le fonctionnement de la branche et estime en conséquence que toutes les conséquences du principe législatif d'alignement du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage sur les des règles de gestion de la sécurité sociale doivent être tirées. A ce titre, elle estime que le degré d'autonomie de la branche recouvrement dans l'exercice de la mission qui lui est déléguée est insuffisamment précis. Le principal risque serait celui d'une différenciation dans les processus de recouvrement. La mission considère qu'un tel choix serait impraticable, injustifié et non souhaitable.

Recommandation n°26 : Maintenir l'unité des processus de recouvrement de l'ensemble des cotisations recouvrées par la branche.

- [127] Le cadre comptable des opérations de recouvrement doit également être précisé. De ce point de vue, le souhait de l'UNEDIC de maintenir les traitements comptables des opérations de recouvrement aboutit à des demandes d'informations que la branche n'est pas en état de fournir. De même, les règles de gouvernance et de conduite des travaux informatiques restent à définir, alors que le transfert du recouvrement suppose d'importants travaux informatiques avant et après le transfert. Le bon déroulement de ces travaux suppose une définition des modalités de coopération entre les trois partenaires UNEDIC, Pôle Emploi et ACOSS.

- [128] Comme exposé *supra*, le bon fonctionnement de la relation maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre suppose la régulation des demandes des maîtrises d'œuvre par la définition d'un mécanisme de prix. Cette participation financière doit être définie par la convention prévue entre l'UNÉDIC et l'ACOSS par L. 351-5-1 du code du travail, qui dispose que cette convention « prévoit enfin les modalités de rémunération du service rendu par les organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général ». En raison du rôle de maîtrise d'ouvrage que jouera également Pôle emploi, il est nécessaire que Pôle emploi soit également partie à cette convention.

Recommandation n°27 : Préciser par voie conventionnelle, dans les meilleurs délais, le degré d'autonomie de la branche, les règles de gouvernance et de conduites des travaux informatiques ainsi que les mécanismes de prix.

- [129] Selon les estimations de la mission, le transfert du recouvrement des contributions d'assurance-chômage représente un surcoût pour la branche recouvrement. Outre la charge représentée par la gestion des expatriés, des contributions relatives aux conventions de reclassement professionnalisé et aux contrats de transition professionnelle (CRP/CTP), et éventuellement de la gestion des conventions d'adhésion, évaluée à 40 à 60 ETP selon les options, la branche devrait supporter une surcharge d'activité du fait du transfert des contributions d'assurance-chômage.
- [130] Par ailleurs, les désaccords qui peuvent survenir entre les différents partenaires doivent pouvoir être réglés dans des délais plus rapides qu'un arbitrage formel par les directions d'administration centrale concernées. Si les désaccords d'un niveau technique doivent pouvoir être réglés entre les partenaires, notamment grâce à l'accompagnement commun dont ils bénéficient, certains désaccords doivent pouvoir faire l'objet d'un arbitrage réactif.

Recommandation n°28 : Mettre en place une instance dédiée de suivi et d'arbitrage

- [131] Enfin, la réussite du projet suppose de tenir compte du temps nécessaire à la résolution des difficultés identifiées et d'éviter un pilotage par des délais impératifs. Les travaux engagés entre les trois partenaires depuis le printemps 2009 ont en effet permis d'identifier certaines questions qui doivent être tranchées avant la poursuite des travaux techniques, comme le périmètre du transfert, les règles de gestion applicables au recouvrement des cotisations d'assurance-chômage ou la définition des traitements comptables de l'UNÉDIC à l'égard du recouvrement et du cadre d'exercice de la certification des comptes. La mission attire donc l'attention de la tutelle sur la nécessité d'arbitrer ces sujets dans les meilleurs délais.
- [132] En toute hypothèse, la mission recommande instamment que le transfert effectif du recouvrement des cotisations soit conditionné au règlement de l'ensemble des points soulevés et à une validation technique du dispositif. La branche du recouvrement dispose des compétences et du savoir-faire nécessaires pour recouvrer les cotisations d'assurance chômage, à condition que ce transfert s'effectue dans de bonnes conditions.

4.2. *Le contrôle*

4.2.1. **La dégradation du contrôle comptable d'assiette**

4.2.1.1. Des évolutions importantes

[133] Les cotisations sociales sont un prélèvement à la source, dont le montant est calculé et déclaré par les entreprises. Si ce type de prélèvement bénéficie en général d'un bon niveau de recouvrement spontané, il implique en retour un contrôle a posteriori rigoureux. Dans la branche du recouvrement, celui-ci est principalement mené sur place, par des inspecteurs du recouvrement. Dans la terminologie de l'ACOSS, ces procédures sont qualifiées de contrôle comptable d'assiette.

[134] Trois nouveautés ont modifié le contexte du contrôle au cours de la dernière convention d'objectifs et de gestion :

- la réforme des grandes/très grandes entreprises (GE/TGE) : les grandes entreprises de 250 à 2 000 salariés, doivent désigner l'une des 33 URSSAF habilitées pour être chef de file du contrôle. Pour les entreprises multi-établissements de plus de 2 000 salariés, la COG prévoit expressément que pour réaliser les opérations de contrôle les inspecteurs de l'ensemble des organismes soient mobilisés. Le contrôle des TGE est ainsi réalisé d'après un plan élaboré au sein de chacune des huit zones associées chacune à une URSSAF habilitée. La réalisation des contrôles peut être réalisée en direct par les URSSAF de la zone ou déléguée à l'URSSAF dans laquelle se trouve l'établissement contrôlé ;
- la création du corps des contrôleurs du recouvrement : la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 mentionnait un renforcement des moyens consacrés au contrôle sur pièces. La création du métier de contrôleur du recouvrement avait ainsi pour but que les différentes missions de contrôle des entreprises soient assurées par des salariés ayant le niveau de compétences et de rémunération en adéquation avec les activités exercées. Au total, au 31 décembre 2008, 203 contrôleurs du recouvrement étaient en activité en URSSAF ou sont en cours de formation. Un référentiel de contrôle sur pièces, prévoyant à la fois procédure et méthodologie a été élaboré et diffusé au cours du 2^{ème} semestre 2007 ;
- le transfert du contrôle des cotisations UNEDIC : la COG 2006-2009 a prévu que « dans l'intérêt général d'une meilleure sécurisation des prélèvements sociaux, la branche proposera ses compétences en matière de contrôle à des organismes de protection sociale qui n'effectuent pas aujourd'hui de vérifications sur place. » La loi de financement pour la sécurité sociale de 2007 a ainsi donné compétence aux URSSAF pour « vérifier l'assiette, le taux et le calcul d'une part, des cotisations destinées au financement des régimes de retraites complémentaires, et d'autre part, des contributions d'assurance chômage.. » Une convention signée par l'ACOSS et l'UNEDIC en mai 2008 a formalisé les conditions de prise en charge de cette nouvelle mission. Après une phase pilote conduite entre juin et octobre 2008, la généralisation du contrôle par les URSSAF des assiettes et cotisations au régime d'assurance chômage et à l'AGS (association pour la garantie des salaires) a été assurée au cours du dernier trimestre 2008 et doit prendre sa pleine mesure en 2009.

4.2.1.2. La détérioration des résultats

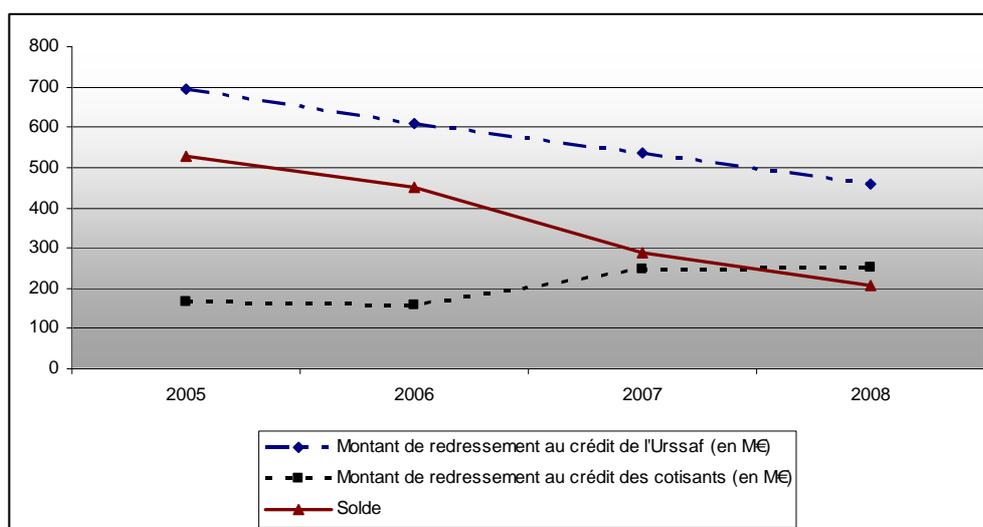
[135] Le contrôle comptable d'assiette fait partie du cœur de métier de la branche du recouvrement et, en tant que tel, bénéficie de l'attention des dirigeants et de l'expérience de professionnels reconnus, les inspecteurs et les contrôleurs du recouvrement. Depuis une dizaine d'années, le contrôle connaît ainsi des résultats flatteurs et en constante progression, que la branche a souvent mis en avant. Bien que la COG ait retenu le taux de redressement des cotisations comme indicateur du contrôle, le montant des redressements effectués par les inspecteurs du recouvrement est ainsi un des indicateurs de résultat les plus fréquemment mis en avant – notamment dans le bilan du contrôle publié chaque année par la branche. Le début de cette convention avait d'ailleurs été marqué par un événement de portée symbolique, puisque le milliard d'euros de redressement avait été atteint cette année-là¹⁷.

[136] Ces résultats doivent toutefois être relativisés, pour deux raisons. D'une part, l'année 2008 a été marquée par un net tassement du montant global des redressements. D'autre part, ces résultats additionnent les redressements en faveur de la sécurité sociale et ceux qui sont en faveur des cotisants. Si l'on subdivise les redressements entre ceux qui sont favorables aux URSSAF et ceux qui sont favorables aux cotisants, on observe un résultat encore plus inquiétant, présenté dans le tableau et le graphique ci-après.

Tableau 3 : Solde des redressements du CCA entre 2005 et 2008

	2005	2006	2007	2008
Montant de redressement au crédit de l'URSSAF (en M€)	695	610	535	458
Evolution (en %)		-12,2%	-12,4%	-14,3%
Montant de redressement au crédit des cotisants (en M€)	177	159	247	252
Evolution (en %)		-4,4%	54,6%	2,1%
Solde (en M€)	528	451	288	206
Evolution (en %)		-14,6%	-36,1%	-28,3%

Source : Calculs de la mission d'après données ACOSS



Source : Calculs de la mission d'après données ACOSS

¹⁷ Ce milliard d'euros intègre l'ensemble des redressements, y compris ceux de la lutte contre la fraude présentés *infra*.

- [137] La progression observée depuis 2005 sur l'ensemble des résultats du contrôle n'est ainsi pas homogène. Si les redressements en faveur des URSSAF ont fortement diminué (654M€ en 2005, 458M€ en 2008, soit plus de 30% de diminution), ceux en faveur des cotisants ont eux assez nettement augmenté (de 177M€ à 252M€ sur la même période, soit 42% d'augmentation). Conséquence de ces évolutions en sens inverse, le solde des redressements, c'est-à-dire le montant net qui devra être reversé par les entreprises à la sécurité sociale a très fortement diminué. De 528M€ en 2005, il est tombé à 206M€ en 2008 soit une diminution de 61%. Il faut à ce titre souligner que cette évolution globale recouvre une grande diversité entre les différentes URSSAF : près d'un tiers d'entre elles ont d'ores et déjà un solde des redressements du contrôle négatif, c'est-à-dire que les opérations de redressement qu'elles ont menées ont été globalement favorables aux entreprises.
- [138] Ainsi donc, plus encore qu'une diminution du montant total des redressements effectués, qui reste assez bien corrélé à l'activité, c'est à un effondrement du rendement du contrôle pour la sécurité sociale que l'on a assisté au cours de la période analysée. Compte tenu du fait que ce rendement n'est pas directement calculé par la branche et ne fait pas partie des indicateurs de la COG, cette situation n'a pas fait l'objet d'alertes spécifiques. Il s'agit pourtant d'une évolution majeure, qui modifie profondément la nature et le sens du contrôle.

4.2.1.3. Des problèmes persistants et des retards problématiques

- [139] La détérioration des résultats du contrôle au cours de la dernière COG peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Si certains apparaissent liés à la conjoncture ou aux réformes mises en place au cours de la période qui s'achève, la plupart relèvent de difficultés structurelles ou d'ambiguïtés persistantes qui devront être réglées et levées à l'occasion de la prochaine convention.
- [140] Principal élément conjoncturel, la mise en place du contrôle des GE/TGE s'est avérée particulièrement laborieuse, la planification des contrôles, reposant sur des procédures complexes et le principe du consensus, a occasionné des retards importants dans le lancement des contrôles. Ces retards ont été la cause d'une importante dégradation du taux de couverture du fichier dans les URSSAF concernées. En outre, la formation des inspecteurs a représenté un important et nécessaire investissement qui a dégradé – en 2008 – l'activité des agents.
- [141] Cet élément conjoncturel ne fait pourtant que mettre en exergue les difficultés de pilotage de la branche en matière de contrôle. L'encadrement des inspecteurs fait l'objet d'une implication des directions d'URSSAF jugée sévèrement par la Cour des comptes. En application de la dernière convention, le pilotage des inspecteurs a toutefois été amélioré et la formation de ceux-ci repensée. Mais la pratique paraît montrer que ces avancées ont leurs limites et que cette activité reste sous-encadrée. La mission préconise ainsi que ce pilotage soit renforcé par la création d'un poste de directeur régional du contrôle. La mission estime que cette régionalisation du contrôle devrait intervenir même si la création d'URSSAF régionales ne devait pas être retenue car elle permettrait de lever les difficultés de coordination que rencontrent aujourd'hui les unions. En outre, la mission estime que ce renforcement du pilotage sera l'occasion de recentrer l'activité des inspecteurs du recouvrement autour du contrôle, alors qu'ils sont trop souvent chargés de tâches annexes (accueil téléphonique de deuxième niveau, expertise juridique, etc.)

Recommandation n°29 : Créer un directeur régional du contrôle et recentrer l'activité des inspecteurs du recouvrement autour du contrôle.

- [142] En outre, comme l'a signalé la Cour des comptes, la hiérarchie des principes du contrôles n'a toujours pas été précisée, ni par la tutelle, ni par l'ACOSS. Entre la sécurisation du financement de la sécurité sociale, la garantie de l'égalité de traitement des cotisants et la préservation des droits des salariés, il n'existe ainsi aucune priorité. Selon les termes de la Cour, « *ces finalités ne sont, pour la plupart, pas explicitées par l'ACOSS aux responsables locaux du contrôle. Pour partie contradictoires, elles mériteraient d'être hiérarchisées, sans quoi les inspecteurs se trouvent livrés à eux-mêmes pour les concilier.* »

Recommandation n°30 : Hiérarchiser les principes du contrôle en réaffirmant l'importance de la sécurisation du financement de la sécurité sociale.

- [143] Mais c'est le contrôle interne du contrôle qui apparaît aujourd'hui le plus lacunaire. Le ciblage des entreprises à contrôler, comme celui des points de contrôle au sein des établissements ne reposent pas sur une analyse des risques formalisée, et la liberté des inspecteurs est à peu près totale dans le déroulement du contrôle. Cette absence de contrôle interne, qui peut être reliée au déficit de pilotage, ne permet pas à l'activité de remplir les objectifs qui lui seraient fixés par la branche.

Recommandation n°31 : Systématiser le ciblage des entreprises et des investigations en les faisant reposer sur une analyse des risques approfondie.

- [144] Le contrôle du contrôle apparaît également comme un point qui pourrait être renforcé. Au-delà des audits menés par la branche, la nécessité d'examiner les procédures de contrôle est d'autant plus prégnante que les services de la direction générale des finances publiques connaissent de tels contrôles, menés chaque année par l'Inspection générale des finances. La mission recommande donc que des contrôles du contrôle de la branche recouvrement soient menés sur une base régulière par les services compétents (IGAS, Cour des comptes, future mission nationale de contrôle placée près du directeur de la sécurité sociale).

Recommandation n°32 : Auditer régulièrement les services de contrôle des URSSAF.

- [145] Enfin, un contrôle interne efficace suppose une bonne standardisation des pratiques. Or, la formalisation des procédures de contrôle, si elle a connu des développements au cours de la dernière convention, est aujourd'hui incomplète et manque d'uniformité. Or les entreprises contrôlées, notamment celles qui possèdent des filiales dans plusieurs ressorts d'URSSAF. La mission recommande donc que cette standardisation soit retenue comme un des chantiers prioritaires du contrôle pour la prochaine convention.

Recommandation n°33 : Standardiser les pratiques de contrôle de la branche du recouvrement.

[146] La mission tient toutefois à préciser que les problèmes du contrôle ne sont pas tous imputables à la branche du recouvrement. L'examen des résultats du contrôle montre en effet que les allègements généraux de charge sur les bas salaires (« réduction Fillon ») représentent 221 M€ en 2008, soit le tiers du total des redressements. Mais le bilan des redressements liés à la réduction Fillon est défavorable à la sécurité sociale, puisqu'ils conduisent, en net, à rembourser 84 M€ aux entreprises en 2008. A l'absence d'un ciblage par la branche des priorités du contrôle évoqué *supra*, s'ajoute ainsi un problème de sécurité juridique que ni la branche, ni la tutelle ne peuvent ignorer. D'autant que les remarques sur les allègements Fillon concernent également les exonérations ciblées, dont le rythme de création et de modification ne paraît pas ralentir. La branche du recouvrement a entamé une réflexion pour améliorer la sécurité juridique en proposant des services aux entreprises pour mieux prévenir les incompréhensions et les irrégularités. Si la mission considère, malgré les réticences des experts-comptables ces initiatives comme positives, elles ne sauraient remplacer une stabilisation et une clarification de la norme applicable.

Recommandation n°34 : Renforcer la sécurité juridique dans les relations entre les cotisants et la branche du recouvrement.

4.2.2. Les avancées et les limites de la lutte contre la fraude

4.2.2.1. Des outils particuliers et de plus en plus développés

[147] La lutte contre la fraude se distingue, au sein de la branche du recouvrement, du traditionnel contrôle comptable d'assiette, en ce que l'irrégularité recherchée est de nature intentionnelle et relève du domaine pénal. En conséquence, les inspecteurs du recouvrement disposent, dans le cadre de cette activité, de certaines prérogatives exorbitantes du droit commun du contrôle comme l'absence de préavis et sont confrontés à des résistances et à des difficultés plus rares en matière de contrôle d'assiette. Pour les URSSAF, la lutte contre la fraude se concentre en pratique autour de la lutte contre le travail dissimulé, qui constitue un délit particulièrement attractif juridiquement¹⁸ et multiforme. Selon l'article L.8271-7 du code du travail, le travail dissimulé peut être une dissimulation d'activité (pour les indépendants) ou une dissimulation d'emploi salarié. Dans ce dernier cas, il s'agit toujours d'une infraction de l'employeur, le travailleur non déclaré étant réputé victime du délit.

[148] Les outils des inspecteurs dans leur activité de lutte contre la fraude sont importants (accès inconditionnel aux locaux de l'entreprise, possibilité d'auditionner les employeurs) et ont été renforcés par le législateur et le pouvoir réglementaire au cours de la dernière COG. Parmi les avancées les plus importantes, on peut noter :

- les redressements forfaitaires : la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 a instauré, un redressement forfaitaire dès lors qu'un délit de travail dissimulé a été constaté et qu'aucun élément ne permet de connaître la rémunération versée au salarié en contrepartie de l'activité non déclarée par son employeur. Dans cette hypothèse, les rémunérations correspondantes sont évaluées forfaitairement, par bénéficiaire dissimulé, à six fois le SMIC mensuel et sont soumises à cotisations. Selon l'ACOSS, 253 actions de contrôle ont abouti à la notification d'un redressement forfaitaire en 2008, pour un montant de 3,2M€;
- les annulations d'exonération : la loi LFSS 2008 a modifié l'article L.133-4-2 du code de la sécurité sociale : désormais, les réductions ou exonérations de cotisations peuvent être annulées dès lors qu'elles sont simplement appliquées sur les cotisations « dues aux » organismes de Sécurité sociale. Cette sanction a permis en 2008 de procéder au redressement de 3,7 M€ de cotisations sociales ;

¹⁸ Un grand nombre d'infractions relatives à la déclaration ou au paiement des cotisations de sécurité sociale relèvent du travail dissimulé.

- l'exploitation des PV des partenaires : la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 a prévu l'obligation de transmission aux URSSAF, CGSS et MSA des procès-verbaux de travail dissimulé qui sont établis par l'ensemble des corps de contrôles habilités à relever ce délit. En 2008 l'exploitation de 71 procès-verbaux a ainsi permis de redresser 372 000 € de cotisations ;
 - le droit de communication : l'article 115 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 élargit le droit de communication dont disposent les organismes de protection sociale. Désormais les inspecteurs du recouvrement peuvent obtenir des informations et des documents auprès d'un certain nombre d'organismes ou d'entreprises, notamment les établissements bancaires, les fournisseurs d'énergie et les opérateurs de téléphonie sans qu'ils leur soient opposés le secret professionnel, y compris le secret bancaire.
 - le renforcement des peines complémentaires : l'article 73 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie modifie dispose que peuvent être prononcées cumulativement à l'encontre d'une personne condamnée pour travail dissimulé, plusieurs interdictions d'exercice professionnel en lien avec l'infraction commise.
 - la mise en place d'une procédure de répression des abus de droit en matière sociale par la loi devrait permettre de poursuivre et de sanctionner les montages juridiques ayant pour seul motif « d'éluder ou d'atténuer le paiement des cotisations de sécurité sociale.

[149] Enfin, la dernière convention a été marquée par la création d'une nouvelle structure de coordination, la délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF) par décret du 18 avril 2008. La DNLF a pour mission de coordonner les actions menées en matière de lutte contre la fraude, par les services de l'Etat et les organismes intervenant dans le champ de la protection sociale, d'améliorer la connaissance des fraudes et de favoriser le développement des échanges d'informations dans les conditions prévues par la loi de 1978 Informatique et Liberté. La DNLF a également pour rôle de proposer toute réforme ou action utile dans la lutte coordonnée contre la fraude et doit promouvoir la culture anti-fraude dans les services ou organismes gestionnaires. En particulier, la DNLF a repris toutes les attributions de l'ancienne délégation interministérielle pour la lutte contre le travail illégal (DILTI).

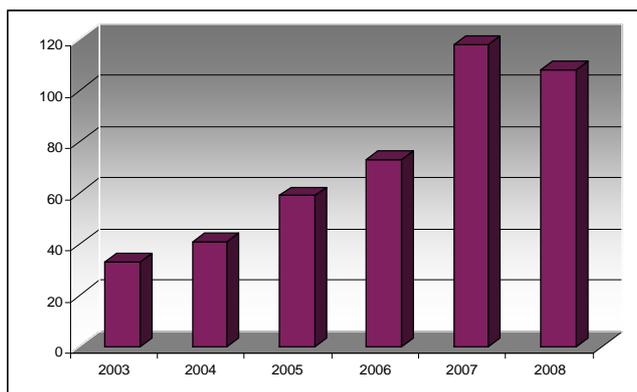
4.2.2.2. Un bilan contrasté

[150] Le développement de la lutte contre le travail dissimulé figurait parmi les principaux axes de la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009. Parmi les objectifs explicites de la COG, on peut relever la mise en place d'un réseau national de référents régionaux, instauré le 1^{er} octobre 2006. De l'avis général, la mise en place des référents a constitué une avancée. Permettant une mise en commun des bonnes pratiques, une remontée des problèmes au niveau national et, dans certains cas, une animation efficace des services des URSSAF, ils ont accompagné les progrès de la branche dans ce domaine (cf. *infra*). Leur apport paraît toutefois avoir atteint ses limites et un véritable pilotage régional constituerait une nouvelle étape nécessaire.

[151] La professionnalisation du contrôle a également fait l'objet de certaines avancées. Une méthodologie d'approche risque a été élaborée sur la base de la formalisation du traitement des signalements. La refonte du guide méthodologique de lutte contre le travail illégal a, par ailleurs, été réalisée par le réseau des référents LCTI en septembre 2008. Ces évolutions méthodologiques ont été diffusées aux corps de contrôle et des actions de formation ont été engagées.

[152] Quant aux résultats du contrôle, ils peuvent être appréhendés de diverses manières. Le taux de redressement des personnes (c'est-à-dire le pourcentage de contrôle ciblés ayant abouti à un redressement) faisait partie des indicateurs retenus par la convention, avec un objectif de fin de COG de 30% qui a été largement dépassé en 2008. Cet indicateur n'apporte toutefois qu'une information limitée, les contrôles aléatoires débouchant sur des redressements étant comptabilisés comme des contrôles ciblés (cf. annexes I et VIII). L'analyse des redressements fait en revanche apparaître des résultats beaucoup plus significatifs. Le montant de ces redressements est présenté dans le graphique 1 ci-dessous.

Graphique 1 : Montants des redressements pour travail dissimulé entre 2002 et 2008

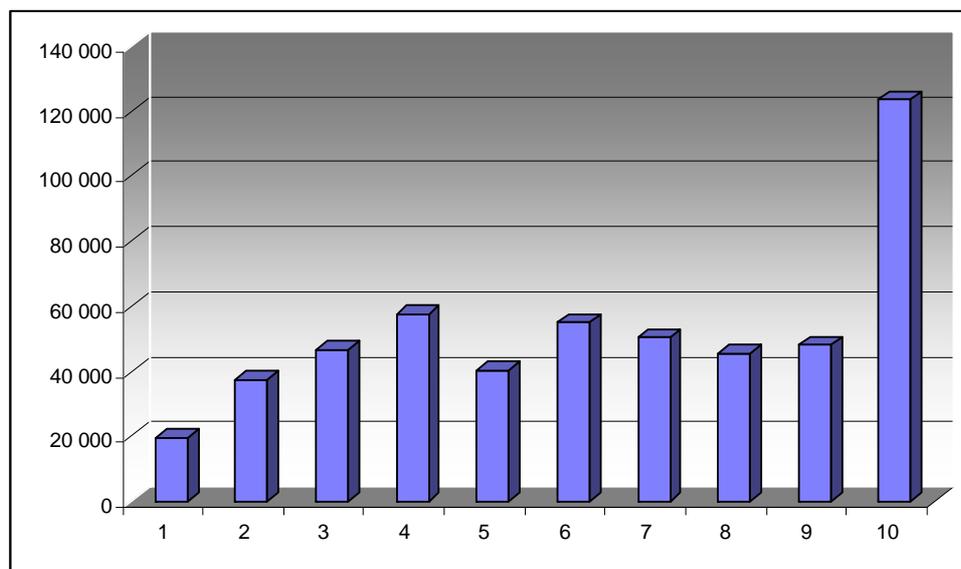


Source : ACOSS, Bilan de la lutte contre le travail dissimulé en 2008

[153] On constate qu'entre 2003 et 2007, les montants redressés ont connu une progression exponentielle de 33M€ à 118M€ avant de diminuer en 2008. Si on se limite à la durée de la convention qui s'achève, la progression est de l'ordre de 100% jusqu'en 2007 et proche de 83% si on prend en compte l'année 2008. Pendant les deux exercices de la COG, la montée en puissance de la lutte contre le travail dissimulé au sein de la branche a donc été spectaculaire. Ce constat très positif est évidemment tempéré par le « coup d'arrêt » observé en 2008. La question de savoir s'il s'agit d'un accident, d'un palier avant une nouvelle progression ou d'une stagnation voire d'un retrait durable est fondamentale pour la branche car cette nouvelle priorité a été à juste titre mise en avant durant la dernière COG. Pour l'heure, les résultats du premier semestre 2009 montrent un redressement de l'ordre de 10 %.

[154] L'analyse des résultats nationaux de la lutte contre le travail dissimulé ne permet pourtant pas de rendre compte de la diversité des situations observées localement. En effet, les cent URSSAF présentent des profils très différents au regard de la situation économique et surtout des moyens du contrôle. Pour diminuer l'importance de ces facteurs, on peut examiner la productivité des URSSAF en les regroupant par déciles d'effectifs. Les résultats de ce regroupement sont présentés dans le graphique suivant.

Graphique 2 : Moyenne des redressements par inspecteur en LCTD selon la taille de l'URSSAF (par décile)



Source : Calculs de la mission d'après données ACOSS

Note de lecture : en ordonnée, sont indiqués les redressements moyens par inspecteur dans chacun des déciles d'URSSAF (les déciles sont déterminés en fonction du nombre d'ETP).

- [155] L'examen de ce graphique montre une situation fortement contrastée, mais sans ambiguïté sur son interprétation. Les neuf premiers déciles obtiennent ainsi des résultats moyens ou médiocres avec des montants de redressements inférieurs à 55 000 € par inspecteur du recouvrement disponible, alors que le dernier dépasse 120 000 € de redressement en moyenne. A titre indicatif, la moyenne de la branche, qui s'établit à 79 000 €, se situe ainsi entre les neuf premiers et le dernier. En outre, le résultat le plus mauvais est obtenu par le premier décile avec moins de 20 000 € de redressements par inspecteur. Il apparaît donc, malgré les bons résultats obtenus par certaines URSSAF aux effectifs modestes, que la disposition d'un corps de contrôle en effectif suffisant est un élément déterminant (mais pas unique) pour atteindre un niveau d'efficacité satisfaisant en matière de lutte contre le travail dissimulé.

Recommandation n°35 : Régionaliser la lutte contre le travail dissimulé en spécialisant les inspecteurs.

- [156] Au vu des résultats des URSSAF, la spécialisation des inspecteurs et la constitution d'équipes ayant la taille critique constituent des priorités pour une amélioration des redressements. Plus encore que pour le contrôle comptable d'assiette, la régionalisation de la lutte contre la fraude apparaît ainsi primordiale.

4.2.2.3. Des insuffisances persistantes

- [157] Malgré les progrès enregistrés et le développement des outils de lutte contre le travail illégal, certaines limites dans l'action de la branche constituent des éléments persistants de faiblesse du dispositif. Face à certains types de fraude, les inspecteurs du recouvrement apparaissent peu ou mal armés et les risques, potentiels ou avérés, que ces fraudes font peser sur le financement de la sécurité sociale justifient une attention particulière de la tutelle et de la branche.

- [158] La sous-déclaration consiste, pour un employeur, à accomplir l'ensemble des formalités déclaratives tout en minorant le nombre d'heures effectivement travaillées. De nombreux rapports consacrés à la lutte contre le travail dissimulé ont ainsi souligné que le développement des pratiques de la sous-déclaration constituait une tendance lourde en matière de travail dissimulé. Or elle ne représente aujourd'hui qu'une faible part de l'activité et des résultats du contrôle des URSSAF. On observe ainsi qu'en 2008, la dissimulation d'heures représente 14,4% de l'activité et 13,9% des résultats. Compte tenu des difficultés à prouver ce type de pratique, il s'agit d'un résultat encourageant mais sans doute inférieur à l'importance de cette pratique dangereuse pour les finances de la sécurité sociale car elle cumule la perte de ressources et l'attribution de droits.
- [159] La fraude transnationale constitue un second enjeu majeur. Lorsqu'un salarié travaille dans un pays étranger, le principe retenu par la législation européenne depuis trente ans est celui de l'application du droit du pays d'accueil. Toutefois, une exception est posée dans le règlement 1408/71 à l'article 14 pour les « salariés détachés », pour une période limitée dans le temps¹⁹. En dérogeant pour partie au principe de la législation du pays d'accueil, la prestation de service transnationale est ainsi un cadre particulièrement approprié pour la fausse sous-traitance²⁰ : dans les chantiers du bâtiment et des travaux publics, la sous-traitance en cascade aboutit de plus en plus souvent à un prestataire de service étranger. Certaines entreprises peuvent aussi installer fictivement un établissement dans un pays étranger et à détacher ensuite des salariés alors que leur activité dans le pays d'accueil est régulière et sans limite dans le temps. Les entreprises qui pratiquent la fraude à l'établissement ont ainsi l'essentiel de leur activité en France, emploient parfois des Français, mais les déclarent comme salariés détachés. Ce défaut de déclaration, comme la fausse sous-traitance devraient être mis en évidence grâce aux certificats de détachement. Mais l'administration française n'a pas le droit d'annuler un ces certificats (CJCE Herbosch-Kiere, 2006) et ceux-ci peuvent être délivrés rétroactivement par l'administration du pays d'origine. La recherche et le contrôle de ce type d'infraction sont donc pratiquement inopérants. Il s'agit donc d'une menace pour les finances de la sécurité sociale particulièrement mal prise en compte.
- [160] Le commerce électronique connaît aussi des développements importants et mal contrôlés. S'il n'existe pas d'évaluation officielle des montants en jeu sur ce type de marché, BNP Paribas a estimé que près de 15 000 Français vivraient des revenus des ventes de bien non déclarées sur le site de vente aux enchères E-bay^{TM21}. Ces revenus ne sont pratiquement jamais déclarés par les vendeurs, même lorsqu'il s'agit de sommes importantes et régulières. Pour lutter contre cette forme particulière d'évasion sociale, l'ACOSS a confié en 2008²² à l'URSSAF de Paris et de la région parisienne le soin d'organiser et de gérer la cellule nationale de recherche et de la fraude aux cotisations sociales sur internet. Cette cellule n'a ainsi que quelques mois d'existence et il n'est pas possible de se prononcer sur la réalisation de ce projet ambitieux. Compte tenu des enjeux sous-jacents et du développement du commerce en ligne, une évaluation de l'activité et des résultats de cette cellule devra être effectuée rapidement.

Recommandation n°36 : Poursuivre et renforcer les activités de veille sur les nouvelles formes de fraude, de suivi statistique et d'évaluation sur les dispositifs existants

¹⁹ Selon ses dispositions, le détachement est possible pour une période maximale de 12 mois renouvelable une fois. Le règlement 883/2004 qui doit entrer en vigueur en mars 2010 a porté cette durée à deux ans.

²⁰ La fausse sous-traitance, constitutive de l'infraction de travail illégal au sens du code du travail s'accompagne nécessairement de travail dissimulé.

²¹ Source : Direction de la sécurité sociale.

²² par lettre collective n°2008-113 du main 2008

[161] Enfin, le taux de recouvrement des cotisations redressées dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé est très faible et s'établit entre 10% et 15% (à titre de référence, l'objectif de recouvrement pour les cotisations régulièrement déclarées est de 99%). Ce faible niveau rend parfois le redressement très formel. Pour autant, l'amélioration de ce taux n'a pas été intégrée dans les objectifs de la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 au motif que celui-ci entrerait en contradiction avec les objectifs de redressements : les inspecteurs seraient ainsi incités à privilégier les infractions susceptibles d'être recouvrées – en particulier les entreprises ayant pignon sur rue – au détriment du contrôle d'activité totalement clandestines. La branche a ainsi cherché à développer la mise en cause des donneurs d'ordre. Deux problèmes se posent toutefois pour mettre en application cette solidarité financière. D'une part, les mécanismes de mise en œuvre par les URSSAF sont techniquement complexes, chronophages et mal valorisés par la branche. D'autre part, les conditions de cette mise en cause sont très restrictives car les donneurs d'ordre sont astreints à une obligation de moyens et non à une obligation de résultat. Ce type d'obligations apparaît parfois contreproductif car elles sont facilement satisfaites par les fraudeurs et peuvent faire l'objet d'erreurs par les donneurs d'ordre de bonne foi.

Recommandation n°37 : Faire progresser le recouvrement des cotisations redressées en facilitant la mise en cause des personnes physiques et la solidarité financière avec les donneurs d'ordre.

[162] En considérant les résultats des URSSAF selon leur taille et à partir des recommandations, il apparaît souhaitable de fixer des objectifs ambitieux à la branche en matière de lutte contre la fraude.

Recommandation n°38 : Fixer l'objectif de 200 M€ de redressements à l'horizon 2013.

[163] En partant de l'hypothèse d'une régionalisation de la lutte contre le travail dissimulé mise en place à l'issue de la COG 2010-2013, il est donc envisageable d'imaginer un alignement des performances de l'ensemble du réseau sur la moyenne du premier décile²³. Ce premier objectif n'épuisant pas les améliorations de la productivité, on peut supposer que les redressements du premier décile (qui sert de référence à cette estimation) continueraient à augmenter. En supposant une amélioration entre 2% et 2,5% annuelle, la mission estime que l'objectif des 200M€ de redressements pourrait être atteint en 2013.

²³ Il faut rappeler que ce décile correspond aux URSSAF ayant le plus d'inspecteurs du recouvrement et non à celles qui ont les meilleurs résultats en terme de contrôle.

5. LES FONCTIONS SUPPORTS

5.1. *Une politique immobilière embryonnaire*

5.1.1. **Une stratégie patrimoniale de la branche recouvrement sans véritable objectif de rationalisation des implantations immobilières et de maîtrise des coûts de gestion**

- [164] L'ACOSS s'est engagée dans le cadre de la COG 2006-2009 à poursuivre le recensement du patrimoine immobilier de la branche, à assurer la préservation et la conservation du patrimoine et à définir des principes qui soient cohérents avec les évolutions des missions des organismes. Ces objectifs apparaissent modestes et peu précis, notamment si on les compare aux évolutions engagées par l'État depuis 2006 en matière de gestion de son patrimoine. En outre, aucun indicateur de la COG n'est associé aux engagements de la branche dans ce domaine, ce qui complique le suivi de leur réalisation.
- [165] Surtout, il ressort des observations de la mission que les progrès réalisés par la branche recouvrement en matière de stratégie immobilière ont été contrastés. L'agence centrale a en effet progressé de manière notable dans sa connaissance du patrimoine immobilier du réseau et a engagé d'importants travaux de rénovations du patrimoine de la branche. En revanche, la rationalisation et la réduction des coûts immobiliers ont très peu progressé. Malgré l'adoption en 2006 d'un schéma directeur immobilier, aucun plan de rationalisation des implantations des locaux des organismes n'a été mis en œuvre. En outre, l'agence centrale a défini des ratios de m² par agent (entre 10 et 15 m² par agent) qui ne s'appliquent qu'aux nouveaux projets immobiliers, et ne remettent donc pas en cause les surfaces occupées par la quasi-totalité des organismes du réseau.
- [166] Il convient cependant de souligner que le retard pris par l'ACOSS dans la définition de sa stratégie immobilière est partiellement imputable au non respect par l'État de ses engagements. Contrairement à ce que prévoyait la COG, la tutelle n'a pas défini les critères de recours à la location et à l'achat d'immeubles, et n'a pas lancé d'étude interbranche sur la gestion des unions immobilières.
- [167] Dans les faits, l'ACOSS peine à faire adopter par les URSSAF de nouvelles modalités de gestion de leur patrimoine. L'agence centrale n'est en effet pas propriétaire des biens immobiliers du réseau, qui relèvent du patrimoine de chaque organisme local. La cession des biens immobiliers requiert par conséquent l'accord du conseil d'administration de l'organisme. Les orientations de l'ACOSS en matière de gestion immobilière ne trouvent donc leur pleine application que lorsque les organismes locaux procèdent au renouvellement de leur patrimoine, à un rythme qui demeure pour l'instant réduit. La stratégie immobilière est en outre indissociable de la stratégie d'implantation, elle-même contrainte par les orientations de l'agence centrale en matière de ressources humaines. L'ACOSS a en effet décidé de réaliser l'ensemble des fusions départementales sans modifier l'implantation des URSSAF, ce qui empêche la réalisation d'économies d'échelles sur les coûts de gestion.
- [168] L'élaboration de la stratégie de l'ACOSS est en outre rendue complexe par la forte dimension interbranches des questions immobilières. Au niveau national, la réalisation des objectifs donnés est en partie conditionnée par les orientations de l'UCANSS, dont le rôle en matière immobilière tend à s'accroître. La marge de manœuvre de l'ACOSS est enfin réduite par l'intervention de l'État. Ce dernier est en mesure, via la négociation des budgets d'investissements, de contraindre fortement les choix opérés par l'agence centrale en matière de gestion de son patrimoine.

5.1.2. Des surfaces et des coûts de fonctionnement importants

- [169] La mission tient à souligner que les données issues des tableaux de bord de l'ACOSS sont trop récentes et partielles pour établir un bilan exhaustif des biens immobiliers de la branche recouvrement. Pour autant, les travaux engagés par l'ACOSS et l'UCANSS permettent d'ores et déjà d'identifier les principales caractéristiques de ce patrimoine. Celui-ci se compose de 178 bâtiments, pour une surface (hors terrain) de 458 573 m², soit 9% de la surface totale occupée par les organismes du régime général, soit une proportion égale à celle des effectifs de la branche dans les effectifs du régime général. Les organismes du recouvrement sont, dans les deux tiers des cas, propriétaires de leur patrimoine immobilier, ce qui les place dans une situation similaire à la branche famille. Le ratio de m² par agent, qui s'élève à 23,4, est très nettement supérieur à la norme de 15 m² définie par l'agence centrale pour les nouveaux projets immobiliers.
- [170] Le patrimoine immobilier de la branche recouvrement est relativement ancien, avec un âge moyen évalué à 33 ans en 2009. ce qui a des conséquences financières importantes du fait des coûts d'entretien des immeubles vieillissants. En outre, les négociations budgétaires entre l'ACOSS et les organismes locaux intègrent très insuffisamment les questions immobilières. Il n'existe pas d'objectif précis dans les contrats pluriannuels de gestion (CPG) en matière d'optimisation du patrimoine et de maîtrise des coûts liés à la gestion des locaux, qui représentent pourtant 74 millions d'euros, soit un tiers des dépenses de fonctionnement des organismes (hors personnel). Une étude réalisée par l'ACOSS en 2009 démontre par ailleurs d'importants écarts entre organismes locaux en matière de consommation d'eau et d'électricité, qui ne sont pas toujours justifiés.

5.1.3. Un pilotage des projets d'investissements immobiliers non satisfaisant

- [171] Les moyens consacrés par la branche recouvrement au pilotage du patrimoine du réseau sont sous-dimensionnés. Au niveau national, seuls trois agents sont positionnés sur les questions immobilières, au sein d'un département « gestion de l'immobilier ». Par ailleurs, contrairement aux branches maladie et famille, l'agence centrale n'est pas en mesure de s'appuyer sur un réseau de correspondants régionaux qui assisteraient les organismes locaux dans leurs projets immobiliers. L'ACOSS est donc contrainte, de manière ponctuelle et de manière non formalisée, à faire appel aux conseils des experts immobiliers des autres branches. En outre, le renforcement de la coopération régionale initiée par l'ACOSS en cours de COG n'a pas concerné les postes dédiés à la gestion du patrimoine des organismes.
- [172] L'agence centrale apporte ainsi une plus-value modeste dans l'établissement du programme immobilier de la branche car elle ne dispose pas de moyens pour analyser les demandes des URSSAF et n'est pas en mesure de hiérarchiser les demandes des organismes lorsqu'elle les transmet à l'Etat. Il en résulte un décalage très important entre la demande de l'ACOSS (160 millions d'euros pour la période 2006-2009) et le budget attribué par l'État (90 millions d'euros). Enfin, les données issues des outils de pilotage sont trop récentes pour avoir été utilisées dans le cadre du programme immobilier actuel.

Recommandation n°39 : Renforcer les moyens de l'ACOSS et de l'échelon régional en matière de pilotage de la fonction immobilière.

Recommandation n°40 : Etablir un schéma directeur national, assorti de normes opposables et décliné au niveau local à travers les conventions particulières de gestion.

[173] La mission considère en revanche que l'externalisation totale de la fonction immobilière de la branche recouvrement doit être examinée avec précaution. A ce jour, il n'existe pas d'étude qui permette d'argumenter en faveur du recours à un organisme extérieur, privé ou public, pour la gestion du patrimoine de la branche. En outre, l'UCANSS ne dispose pas, à cette heure, du cadre juridique et des moyens humains pour assurer ces fonctions en lieu et place de l'ACOSS. Pour autant, compte tenu des enjeux de la professionnalisation de la fonction immobilière au sein du réseau, la branche recouvrement pourrait expérimenter, dans le cadre de la COG, la délégation de la gestion de certaines prestations d'exploitations immobilières (maintenance, gardiennage, nettoyage des locaux...), dans des régions-pilotes. Sur cette base, un bilan de l'externalisation devrait être réalisé en fin de COG, avant une éventuelle généralisation.

5.1.4. Le cas particulier du déménagement du siège

[174] Enfin, le déménagement du siège a occasionné des dysfonctionnements importants. Dès 2002, l'ACOSS a engagé des études en vue du déménagement de son siège social, situé au 69 boulevard Richard Lenoir à Paris. Ce déménagement, validé par l'Etat, était justifié par la vétusté de l'immeuble, qui aurait nécessité d'importants travaux de rénovation (estimés à 10 millions d'euros) et son caractère exigü, qui avait contraint l'agence centrale à louer deux immeubles supplémentaires dans Paris *intra-muros*. L'agence centrale s'est engagée dans le cadre de la COG 2006-2009 à vendre l'immeuble Richard Lenoir, dont elle était propriétaire, et à réaliser le déménagement de son siège social. Le siège de l'ACOSS a été transféré au 26 rue de Valmy à Montreuil le 21 janvier 2008, dans un immeuble en location de 15 500 m². La mission constate cependant que la vente de l'immeuble Richard Lenoir, dont la propriété a été transférée à la SOVAFIM le 22 avril 2009, n'a pas encore été réalisée. L'ACOSS n'a en effet mis en œuvre les procédures de sortie de ses immeubles parisiens qu'en 2008, ce qui a abouti à un surcoût de loyer évalué à plus d'un million d'euros.

[175] En outre, le bail négocié par l'ACOSS pour la location de son nouveau siège social contient plusieurs clauses qui s'avèrent peu favorables aux intérêts de l'établissement public : contrat trop long (12 ans alors que la pratique est de 3,6 ou 9 ans), trop cher (249 €/le m²²⁴ et 8M€/par an de coût de fonctionnement²⁵), et coûts très élevés d'aménagement (4M€) majorés de 20% par le bailleur pour charges de maîtrise d'ouvrage. Enfin, le contrat contient une clause de remise en l'état qui devrait s'avérer très couteuse lors de la restitution et la clause de sous-location est particulièrement restrictive. A l'inverse, la présence d'une option d'achat n'a qu'un intérêt limité, dans la mesure où la tutelle a exclu l'acquisition des locaux par la branche.

[176] Au total, les dépenses engagées par l'ACOSS pour le déménagement de son siège social ont été évaluées à plus de 25 millions d'euros sur la période de la COG. Compte tenu de son objet, la mission n'a pas identifié les responsabilités des différents acteurs (ACOSS et tutelle) dans le choix d'un immeuble qui présente manifestement un bilan financier peu favorable pour la branche recouvrement. Pour autant, l'examen des courriers échangés entre l'agence centrale et les tutelles met en évidence certains dysfonctionnements qui pourraient justifier des investigations plus poussées²⁶.

Recommandation n°41 : Mandater une mission d'audit spécifique sur les conditions du déménagement du siège.

²⁴ Les données Immostat du 2ème trimestre 2005 font état d'un loyer compris entre 120 et 240 euros du m² pour la zone concernée.

²⁵ Contre 4M€ pour les anciens locaux.

²⁶ Ces dysfonctionnements sont détaillés dans l'annexe relative à l'immobilier

5.2. *Des outils et un pilotage informatiques à renouveler*

5.2.1. **Un système d'information inadapté**

[177] Faute de refonte globale, le système d'information de la branche souffre aujourd'hui d'un défaut d'intégration. Il résulte aujourd'hui d'une sédimentation d'applications successivement développées, et insuffisamment intégrées. En particulier, les applications de gestion de la relation des cotisants et de dématérialisation interne ont été développées comme des périphériques autour de l'application de gestion des comptes (SNV2), mais sans que l'outil lui-même soit adapté. Dès lors, l'interopérabilité entre SNV2 et ces périphériques est très médiocre.

[178] La charge de travaux représentée par l'ISU a conduit à reporter de nombreux travaux informatiques prévus dans le schéma directeur des systèmes d'information. L'application SNV2 présente ainsi un certain nombre de handicaps fonctionnels : elle est peu adaptée à la tendance à la segmentation de la gestion de compte par type de cotisants, elle freine les gains de productivité, et elle s'est révélée très handicapante pour gérer le recouvrement pour compte de tiers, ainsi que le montrent les difficultés de l'ISU. La segmentation des bases rend particulièrement difficile la gestion des échanges avec des organismes tiers, ainsi que la production de données nationales, pour le pilotage comme pour la comptabilité. Outre ces difficultés fonctionnelles, les caractéristiques techniques de l'application ont rendu son processus de développement d'une très grande complexité.

[179] Les difficultés rencontrées par la branche depuis 2008 ont montré la nécessité impérieuse de mener une refonte du système national de production qui n'a que trop tardé. La rénovation du SI « cœur de métier » constitue probablement le chantier le plus important pour la branche au cours de la prochaine COG.

Recommandation n°42 : Accorder, dans la stratégie de la branche, la priorité au chantier de la rénovation du système national de production.

[180] Cette refonte se fera selon plusieurs orientations retenues dans le schéma directeur des systèmes d'information de la branche :

- le passage d'une construction selon une logique propriétaire à une base nationale, facilitant l'évolution du réseau, l'exploitation de l'application, l'identification des cotisants et les échanges avec d'autres SI ;
- une plus grande modularité, rendant plus facile l'intégration de règles de gestion nouvelles pour un type de comptes et évitant la « contamination » de l'ensemble des processus par les difficultés pouvant se produire sur un type de comptes ;
- une interopérabilité accrue entre outils de production, workflow, outils d'acquisition et de gestion des données, offres de services en ligne pour les cotisants et outils de pilotage.

[181] Telles qu'elles sont identifiées par la branche, les orientations de la refonte du cœur de métier répondent aux enjeux que constituent les gains de productivité, le développement des relations pour le compte de tiers et les besoins d'évolutivité du système d'information. Elles permettent de tenir compte d'éléments de contexte tels que la mise en place possible de la déclaration sociale nominative et la réorganisation du réseau. Elles doivent également accompagner le développement de la dématérialisation et de l'offre de services en ligne aux cotisants.

[182] Il est toutefois actuellement impossible d'évaluer avec fiabilité son retour sur investissement :

- les coûts du projet sont susceptibles d'évoluer à mesure que le périmètre des ambitions de la rénovation s'étend. ;

- les gains en productivité sont difficiles à évaluer, dans un contexte de production, et surtout alors que le périmètre des apports fonctionnels de la rénovation n'est pas stabilisé.

[183] Outre la refonte du SNP, la branche aura également à gérer plusieurs projets au cours de la COG : l'achèvement des travaux liés à l'ISU et la constitution d'une nouvelle architecture informatique de l'ISU, dite « ISU 2 », le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage, la suppression des déclarations communes de revenu, la DSN et l'éventuelle construction d'un moteur de calcul et d'appel des cotisations d'assurance-maladie des professions libérales. Pour mener ces chantiers, l'ACOSS a formulé un besoin de ressources supplémentaires en développement, évalué à 50 ETP de ressources internes et de 55 ETP de ressources externes pendant la durée de la COG. La mission valide l'évaluation des charges présentée par l'ACOSS pour la période de la COG.

Recommandation n°43 : Renforcer les ressources de développement de la branche pour la durée de la COG.

[184] En revanche, après achèvement de la refonte, les besoins en développement de la branche devraient nettement être réduits, sauf si de nouveaux projets d'ampleur, à ce stade non actés, suffisaient à justifier le maintien des capacités de développement de la branche.

5.2.2. La nécessaire réforme du pilotage de l'informatique

[185] Au-delà de l'outil, le pilotage de la fonction informatique de la branche recouvrement doit également être réformé. Il est en effet marqué par l'intervention d'une pluralité d'acteurs, plus ou moins indépendants, ce qui empêche en pratique la mise en place d'une politique cohérente et efficace au sein de la branche.

[186] Si la direction des systèmes d'information du recouvrement (DISIR) assure le pilotage des maîtrises d'œuvre, l'essentiel des développements est en effet réalisé dans les huit CERTI, qui sont des structures indépendantes – à l'image des URSSAF – sur lesquels la DISIR ne dispose pas de pouvoir hiérarchique. La contractualisation entre l'ACOSS et les CERTI n'offre que peu de leviers à la DISIR, qui n'a de compétence que sur les objectifs et sur les budgets d'investissement – les moyens humains sont négociés entre les CERTI et la DGR. Les principaux leviers de la DISIR sont l'évaluation des directeurs de centre et le budget d'investissement, qui ne peuvent suppléer l'absence de pouvoir hiérarchique. Le pouvoir de nommer et de mettre fin aux fonctions des directeurs de CERTI comme des URSSAF²⁷ dont disposera le directeur général de l'ACOSS au plus tard à compter du 1^{er} juillet 2010 ne peut également suffire à établir une relation hiérarchique.

[187] La mission estime que L'ACOSS doit être dotée de la capacité de piloter le fonctionnement des équipes de développement dans une relation qui soit hiérarchique et non plus contractuelle, en intégrant les personnes de développement au sein d'une structure placée sous l'autorité hiérarchique de la DISIR.

Recommandation n°44 : Intégrer l'ensemble des ressources de développement de la branche dans une structure placée sous l'autorité hiérarchique de la DISIR.

[188] La mission considère que la nationalisation du développement doit porter sur l'ensemble de la fonction de développement :

- un partage entre une rénovation nationalisée et un maintien en condition opérationnelle conservé dans les CERTI poserait des difficultés de coordination entre les travaux sur une même application ;

²⁷ Article L. 217-3 du code de la sécurité sociale, dans sa version issue de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

- un partage par domaines, en ne laissant aux CERTI que le développement de ce qui est en dehors du cœur de métier, créerait moins de difficultés, mais n'est pas optimal dans un contexte d'interopérabilité accrue entre outils.

[189] Si, à terme, le processus de développement pourrait gagner en productivité et en maîtrise à un regroupement des douze sites actuels, toutefois, dans la période de la COG 2010-2013, les contraintes très fortes qui pèseront sur la fonction de développement pour faire à un des chantiers majeurs de la branche s'opposent à l'engagement de réorganisations géographiques qui pourraient s'avérer déstabilisatrices. En revanche, après achèvement des travaux de refonte, la COG 2014-2017 devra engager un mouvement de concentration des développements, tenant compte des contraintes légales relatives à la mobilité géographique, en développant les incitations à la mobilité pour les personnels concernés.

[190] Si le transfert du développement à une structure nationale est souhaitable, le maintien des autres missions des CERTI ne présente pas le même caractère critique pour la branche. Le scénario envisagé par la mission consiste donc à laisser une partie des activités et des personnels des CERTI dans l'organisation actuelle. La mission souligne que, en l'absence de réorganisation des implantations géographiques, cette option a pour résultat de faire coexister, sur les mêmes sites, des personnels relevant de deux structures différentes, ce qui peut être source de difficultés.

Recommandation n°45 : Concentrer l'éditique sur deux sites et la production sur trois sites, et fusionner juridiquement les différents CERTI en trois centres : Paris, Toulouse, et Lyon.

[191] Enfin, le lancement des travaux de rénovation du SNV2 a mis en exergue l'importance de la maîtrise d'ouvrage dans la gestion des projets informatiques. Or cette fonction ne dispose pas de ressources identifiées : elle est assurée par les directions métiers de l'ACOSS (DIRRES, agence comptable), éventuellement renforcées de personnels prélevés, souvent à temps partiel, sur les URSSAF, avec pour conséquences de réduire au minimum la ressource disponible pour la MOA et de ne pas garantir le niveau de professionnalisation requis sur différentes compétences en matière de maîtrise d'ouvrage. La mission recommande ainsi un renforcement des fonctions de maîtrise d'ouvrage à l'ACOSS (maîtrise d'ouvrage métiers, MOA méthodologique, et appui à la coordination stratégique des MOA). La constitution de cette équipe suppose d'institutionnaliser la possibilité pour l'ACOSS de prendre en mise à disposition des personnels du réseau, en compensant aux URSSAF les ressources prélevées.

Recommandation n°46 : Doter la branche d'une maîtrise d'ouvrage informatique dédiée

5.3. Une politique de réduction d'effectifs qui doit intégrer l'emploi précaire

[192] Dans le cadre du lancement de la deuxième phase de la révision générale des politiques publiques, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a rappelé que l'ensemble des administrations publiques devraient s'associer aux efforts de productivité nécessaires pour réduire les effectifs rémunérés par les fonds publics. Une telle démarche n'est pas neuve en ce qui concerne la branche du recouvrement et la COG 2006-2009 avait déjà été l'occasion d'objectifs ambitieux dans ce domaine. La réduction de 600 ETP qui a ainsi été demandée par lettre ministérielle se fondait toutefois sur des hypothèses d'évolution des conditions de la production qui ont été largement démenties.

[193] Alors que les projections réalisées en 2005 prévoyaient une baisse du nombre de comptes de 13,3%, le nombre de comptes devrait se situer en fin de COG légèrement au-dessus du niveau de 2005 (+1%), soit 19% au-dessus des prévisions. Le nombre de comptes du régime général a progressé alors que les prévisions anticipaient une diminution ; surtout, le nombre de comptes de travailleurs indépendants a enregistré une hausse de près de 30%.

- [194] Ces différents facteurs conduisent à porter le niveau de l'activité en 2008 à un niveau supérieur de 700 ETP aux prévisions pour 2009. Encore faut-il préciser que cette évaluation est minimale, car le niveau des charges, en 2008, a été réduit par le passage à des modes dégradés de production. Les besoins de fonctionnement pour rétablir des processus normaux sont supérieurs.
- [195] Cette dégradation des procédures s'est traduite par une dégradation de la performance des relances amiables en 2008. La dégradation des conditions de production se traduit également par la constitution de stocks dans la branche recouvrement, qui n'ont pas encore été résorbés à ce jour. Dès 2007, la branche a recouru de façon croissante aux ressources temporaires pour compenser le décalage entre la baisse de ses moyens pérennes et l'évolution de ses charges.
- [196] Avec le recul, le cadrage de l'évolution des effectifs dans la COG 2006-2009 est insatisfaisant à plusieurs égards :
- les charges d'activité en fin de COG ont été presque systématiquement sous-estimées et les réductions de charges surestimées, y compris sur les éléments les plus exogènes à l'activité de la branche comme l'évolution du nombre de comptes.
 - le choix a été fait d'une maîtrise quantitative rigide du nombre d'emplois focalisée sur les seuls CDI, sans que cette cible soit explicitée dans la COG. Les suppressions de CDI affichées étant manifestement décalées de l'évolution réelle des charges et de la productivité, les organismes ont dû recourir à l'emploi temporaire dans des proportions équivalentes voire supérieures, mettant à profit les marges dégagées par une traduction sous-évaluée des suppressions de postes en masse salariale. Cette possibilité de contourner des objectifs de suppression de postes inadéquats a dispensé de réviser la COG pour tenir compte des écarts manifestes par rapport aux hypothèses initiales.
- [197] Ce cadrage conduit à la fois à un pilotage insincère de l'emploi dans la branche, car limité aux seuls emplois pérennes et permettant de ne pas tenir compte du contexte de production, et emporte des conséquences éminemment critiquables en termes de gestion publique, dès lors que le recours à l'emploi temporaire se traduit par des pertes d'efficience dans les organismes, du fait de la perturbation de la production et des coûts de *turn-over*.
- [198] Dans le cadre de la future COG, la mission recommande donc de définir dans la convention-même les modalités de suivi des effectifs de la branche, une cible d'évolution des effectifs incluant toutes les formes d'emploi dans la branche : CDI, CDD et intérim, une évolution de la masse salariale traduisant mieux l'effet de l'évolution des effectifs ainsi que les modalités de révision de la convention pour tirer les conséquences d'évolutions majeures du contexte de production par avenant.

Recommandation n°47 : Modifier les modalités de suivi des effectifs pour mieux rendre compte de toutes les formes d'emploi

- [199] La mission considère ainsi que l'évolution des besoins de la branche sur la prochaine COG ne peut être menée sans tenir compte de l'importance du niveau de l'emploi temporaire dans la branche.
- [200] Aussi, la mission a-t-elle pris le parti d'évaluer l'évolution des charges en prenant pour référence le niveau global de charges d'emplois de la branche en 2008, y compris CDD et intérim, et en fixant pour cible le retour au niveau d'emploi temporaire constaté en 2006. Les réductions d'effectifs devront en priorité s'imputer sur l'excédent d'emploi temporaire, avant de porter sur les effectifs pérennes.

- [201] La mission considère que des gains de productivité importants peuvent être réalisés au sein de la branche du recouvrement et que celle-ci ne saurait s'en exonérer. Pour autant, il apparaît impératif que les ressources de la branche lui permettent de faire face à ses missions, qui sont en extension. Les enjeux financiers de la branche se situent en gestion technique, dans la performance du recouvrement, bien plus que dans la gestion administrative : l'ensemble des dépenses de gestion administrative demeure inférieure à une variation d'un demi-point du taux de restes à recouvrer du régime général.
- [202] Pour mesurer les gains de productivité réalisables, il est possible de s'appuyer sur des évaluations fondées sur les écarts de productivité entre structures du réseau. Sur ces bases, la mission a évalué les effets sur les effectifs CDI du réseau (hors CGSS) :
- d'un alignement sur la moyenne du réseau des URSSAF présentant des ratios inférieurs à la moyenne ;
 - d'un alignement sur la moyenne du réseau des URSSAF hors Paris ;
 - d'un alignement sur la moyenne des URSSAF ayant les ratios les plus élevés correspondant à 25% des effectifs du réseau (soit 25 organismes)
 - d'un alignement des URSSAF d'un décile (pondéré des effectifs)²⁸ sur la moyenne du décile supérieur ;
 - d'une réduction de 50% de l'écart entre le ratio de chaque URSSAF et le meilleur ratio du réseau.
- [203] La mission a également effectué cet exercice en soustrayant de chaque URSSAF les ETP mutualisés au niveau régional, interrégional et national. La hiérarchie des ratios est quelque peu modifiée, mais le résultat global en termes de réduction d'effectifs est identique. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 4 : Effets de différents scénarios de convergence de la productivité au sein du réseau

	Alignement sur la moyenne	Alignement sur la moyenne hors Paris	Alignement sur la moyenne des 25 meilleurs organismes	Alignement de chaque décile sur la moyenne du décile supérieur	Réduction de 50% de l'écart par rapport au meilleur
Réduction d'effectifs sur le réseau	663	995	2 103	1 910	641
Dont URSSAF Paris	161	390	1 255	1 248	372

Source : IGAS d'après données ACOSS.

- [204] Tous les résultats obtenus montrent des réductions d'effectifs importantes, dont une part substantielle est toujours assumée par l'URSSAF de Paris qui paie, dans ce type de méthodologie, tout autant sa taille (le tiers du réseau) que son ratio de comptes/agent assez dégradé. En particulier, l'alignement sur la moyenne des 25 meilleurs organismes aboutirait à la suppression de plus de 2 000 ETP et la réduction de moitié de l'écart au meilleur, au départ de 641 ETP.

²⁸ L'URSSAF de Paris constitue un décile.

- [205] Sans mésestimer l'intérêt de telles estimations pour mesurer les écarts de productivité dans la branche sur une tâche du cœur du métier, la mission considère que ces indicateurs ne sauraient servir de référence dans le cadre de la prochaine convention. Compte tenu de l'organisation actuelle du réseau et des préconisations pour son évolution, deux arguments s'opposent à ce que ces scénarios s'appliquent :
- dans l'état actuel du réseau, demander à des unions dont les situations sont aussi contrastée qu'aujourd'hui de converger vers le quart d'entre elles qui obtient de bons résultats n'aurait pas de sens au regard des contraintes qui s'attachent aux URSSAF selon leurs effectifs (cf. annexe organisation du réseau) ;
 - dans la perspective de la création d'URSSAF régionales, demander aux futures structures de réaliser un alignement de productivité alors que leur création n'est pas encore engagée ne paraît pas la démarche la plus pertinente pour mener à bien la réorganisation.
- [206] Compte tenu de ces arguments, la mission considère que cette approche sera sans doute plus appropriée lorsque les URSSAF regroupées auront les moyens effectifs de procéder à de tels alignements de productivité. Pour l'heure et de manière plus opérationnelle, la mission a procédé à un calcul des gains de productivité réalisable en prenant comme point de départ la situation de 2008 et comme indicateur la situation en 2013.
- [207] Ce choix présente plusieurs avantages méthodologiques :
- il permet de partir d'une réalité concrète et observée sans revenir sur le débat de réalisation des engagements ;
 - il permet d'inférer les progrès à réaliser sur la COG 2010-2013 par simple prise en compte des actions déjà entreprise en 2009 ;
 - dès lors que la méthode est validée, chaque item peut l'objet d'une discussion séparée et peut être, le cas échéant corrigé ou précisé.
- [208] Le tableau *infra* montre la synthèse de ces réductions d'effectifs à partir des gains de productivité à réaliser et des charges supplémentaires, telles que définis dans le présent rapport et ses annexes. L'examen du tableau montre que l'essentiel des gains de productivité à réaliser provient de la stabilisation de l'ISU et des progrès de la dématérialisation. Deux scénarios sont d'ailleurs présentés : le premier implique un progrès de la dématérialisation a minima, alors que le second implique l'obligation totale de dématérialisation des déclarations et des paiements (cf. 4.1.2. *supra*).
- [209] On observe ainsi que les réductions d'effectifs atteindraient près de 500 ETP environ dans le premier cas, 700 ETP dans le second.

Recommandation n°48 : Fixer, dans la convention d'objectif et de gestion, l'objectif d'une réduction de 700 ETP, ciblée en priorité sur les emplois précaires et conditionnée à hauteur de 200 emplois, à l'obligation légale de dématérialisation des déclarations.

Tableau évolution des effectifs

COG 2010-2013

	Hors obligation démat	Avec obligation démat
Réduction de charges 2009-2013		
Stabilisation de l'ISU	-246	-246
Dématérialisation et externalisation DUE	-103	-103
Développement CESU / Pajemploi	-33	-33
Dématérialisation BRC	-121	-326
Concentration éditique	-29	-29
Concentration de la production et fusion des CERTI	-25	-25
Exploitation nationale de SNV2 et réorganisation de l'assistance	-160	-160
Mutualisation	-50	-50
Total réduction des charges (A)	-767	-972
Nouveaux besoins 2009-2013		
Gestion immobilière	2	2
Autoentrepreneur	-	-
Gestion du risque	1	1
Développement	50	50
MOA	25	25
Pilotage de la production	25	25
Validation	20	20
UNEDIC	60	60
Gestion de trésorerie	5	5
Total nouveaux besoins (B)	188	188
Evolution des charges 2009-2013 C= A-B	-579	-784
Evolution 2009 CDI (D)	-221	-221
Evolution 2009 CDD intérim (E.)	135	135
Effort à réaliser sur la COG F=C-(E+D)	-493	-698
Evolution emploi temporaire 2010-2013 (cible niveau 2006) (G)	-480	-480
Evolution ETP CDI 2010-2013 H=F-G	-13	-218
Calcul de l'évolution de l'emploi temporaire (G)		
Emploi temporaire 2006	330	
Emploi temporaire 2009 extrapolation	810	
Evolution nécessaire pour rattrapage	-480	

Yann Gaël AMGHAR

Nicolas BONDONNEAU

Thomas WANECQ

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable
1	Renforcer l'information, qualitative et quantitative, de la tutelle	ACOSS
2	Ajuster à la marge les indicateurs de suivi de la COG pour faciliter le suivi sur la longue durée et ne pas augmenter leur nombre	Tutelle, ACOSS
3	Accentuer les incitations à la performance des organismes locaux	ACOSS
4	Clarifier l'organisation du dispositif de pilotage de la branche aux niveaux national et régional	ACOSS
5	Mieux intégrer les besoins des organismes locaux dans les outils de pilotage	ACOSS
6	Développer l'utilisation d'OGUR, au sein de la branche en facilitant son exploitation au niveau local	Tutelle, ACOSS
7	Mettre en cohérence les différents dispositifs de contrôle interne	ACOSS
8	Auditer le système de contrôle interne de la branche du recouvrement	Igas, MNC, DSS (Cour des comptes)
9	Etendre la démarche de certification à l'ensemble des activités de cœur de métier de la branche (recouvrement, contrôle, gestion de trésorerie)	ACOSS
10	Automatiser les contrôles pour renforcer la maîtrise des risques	ACOSS
11	Renforcer le pilotage du contrôle interne au sein de l'ACOSS	ACOSS
12	Etendre les fonctions des experts qualités au contrôle interne et à la maîtrise des risques	ACOSS
13	Mettre en œuvre le scénario 3 de régionalisation du réseau en fixant l'échéance de la prochaine COG pour une fusion juridique assortie de la mise en place des équipes de direction et de la refonte du pilotage du contrôle	Tutelle, ACOSS
14	Systématiser la signature de conventions avec les tiers	ACOSS
15	Retenir le principe de la neutralisation financière pour toutes les prestations de la branche exercées pour compte de tiers	ACOSS
16	Définir la politique de prestation pour compte de tiers dans un document stratégique précisant les standards de la branche en matière de service rendu, de conventionnement et de rémunération.	ACOSS
17	Systématiser la pratique du conventionnement fondé sur des standards préétablis dans les prestations pour compte de tiers	ACOSS
18	Retenir le principe de la rémunération permettant une neutralisation financière dans les prestations pour compte de tiers.	ACOSS
19	Mettre en place un indicateur COG de qualité de réponse aux usagers	Tutelle, ACOSS
20	Compléter la réforme du VLU en adaptant les procédures et en étendant les obligations pour les très grandes entreprises et les groupes	Tutelle
21	Imposer, à l'horizon 2013, une obligation totale de dématérialisation des déclarations et des paiements	Tutelle
22	Organiser le basculement des comptes EPM vers le CESU et rendre la dématérialisation des déclarations et paiements obligatoire pour le CESU et PAJEMPLOI	Tutelle
23	Promouvoir le TESE et étendre son champ d'application aux entreprises étrangères sans établissement en France	Tutelle, ACOSS
24	Subordonner la création de nouvelles offres de service spécialisées à une analyse préalable de leur coût et de leur clientèle potentielle	ACOSS

25	Mettre en place un pilotage national de la production décliné localement au niveau régional.	ACOSS
26	Maintenir l'unité des processus de recouvrement de l'ensemble des cotisations recouvrées par la branche	Tutelle, ACOSS
27	Préciser par voie conventionnelle, dans les meilleurs délais, le degré d'autonomie de la branche, les règles de gouvernance et de conduites des travaux informatiques ainsi que les mécanismes de prix	Tutelle, ACOSS
28	Mettre en place une instance dédiée de suivi et d'arbitrage	Tutelle, ACOSS
29	Créer un directeur régional du contrôle et recentrer l'activité des inspecteurs du recouvrement autour du contrôle	ACOSS
30	Hiérarchiser les principes du contrôle en réaffirmant l'importance de la sécurisation du financement de la sécurité sociale	ACOSS
31	Systématiser le ciblage des entreprises et des investigations en les faisant reposer sur une analyse des risques approfondie	ACOSS
32	Auditer régulièrement les services de contrôle des URSSAF	Igas, MNC, ACOSS (Cour des comptes)
33	Standardiser les pratiques de contrôle de la branche du recouvrement	ACOSS
34	Renforcer la sécurité juridique dans les relations entre les cotisants et la branche du recouvrement	Tutelle, ACOSS
35	Régionaliser la lutte contre le travail dissimulé en spécialisant les inspecteurs.	ACOSS
36	Poursuivre et renforcer les activités de veille sur les nouvelles formes de fraude, de suivi statistique et d'évaluation sur les dispositifs existants	ACOSS
37	Faire progresser le recouvrement des cotisations redressées en facilitant la mise en cause des personnes physiques et la solidarité financière avec les donneurs d'ordre	Tutelle, ACOSS
38	Fixer l'objectif de 200 M€ de redressements à l'horizon 2013	Tutelle, ACOSS
39	Renforcer les moyens de l'ACOSS et de l'échelon régional en matière de pilotage de la fonction immobilière	Tutelle
40	Etablir un schéma directeur national immobilier, assorti de normes opposables et décliné à travers les conventions particulières de gestion	ACOSS
41	Mandater une mission d'audit spécifique sur les conditions du déménagement du siège	
42	Accorder, dans la stratégie de la branche, la priorité au chantier de la rénovation du système national de production	ACOSS
43	Renforcer les ressources de développement de la branche pour la durée de la COG	Tutelle
44	Intégrer l'ensemble des ressources de développement de la branche dans une structure placée sous l'autorité hiérarchique de la DISIR	Tutelle, ACOSS
45	Concentrer l'éditique sur deux sites et la production sur trois sites, et fusionner juridiquement les différents CERTI en trois centres : Paris, Toulouse, et Lyon.	ACOSS
46	Doter la branche d'une maîtrise d'ouvrage informatique dédiée	ACOSS
47	Modifier les modalités de suivi des effectifs pour mieux rendre compte de toutes les formes d'emploi	ACOSS
48	Fixer, dans la convention d'objectif et de gestion, l'objectif d'une réduction de 700 ETP, ciblée en priorité sur les emplois précaires et conditionnée à hauteur de 200 emplois, à l'obligation légale de dématérialisation des déclarations	Tutelle, ACOSS

Note de lecture : Compte tenu de l'objet de la mission – un bilan de la COG – la terminologie utilisée pour les autorités responsables renvoie explicitement au deux parties contractantes, la tutelle (l'Etat, à travers le ministre des comptes publics, la direction de la sécurité sociale et la direction du budget) et l'ACOSS (pour la branche du recouvrement).

Note de cadrage

[210] Dans le cadre de son programme de travail, l'Inspection générale des affaires sociales a lancé une mission relative à l'évaluation de la convention d'objectif et de gestion entre l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale pour la période 2006-2009. La mission, composée de Yann-Gaël Amghar, de Nicolas Bondonneau et de Thomas Wanecq, inspecteurs, devra dresser un bilan de l'exécution des engagements respectifs de la branche recouvrement et de l'État. La mission examinera par ailleurs, de manière prospective, les domaines susceptibles de constituer les axes de la prochaine convention, qui couvrira la période 2010-2013.

[211] Signée le 31 mai 2006 par les représentants de l'Etat et de l'Acoss, la convention qui s'achève cette année s'articule autour de cinq axes déclinés en 21 indicateurs²⁹. Elle a repris et développé certaines des orientations de la convention précédente, comme la dématérialisation des procédures, le développement de l'offre de services aux cotisants et la diminution des restes à recouvrer. Elle a également été l'occasion de lancer de nouveaux chantiers importants relatifs à la lutte contre le travail illégal et à la départementalisation des Urssaf.

[212] Après avoir consulté le cabinet du Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique ainsi que les responsables de la direction de la sécurité sociale, de la direction du budget et de la direction générale de l'Acoss, la mission se propose de retenir les trois axes suivants pour ses travaux : le pilotage, l'organisation et l'efficacité du réseau (I), les métiers de la branche (II) et les relations avec les organismes extérieurs (III).

1. PILOTAGE, ORGANISATION ET EFFICIENCE DU RESEAU

1.1. *Pilotage*

[213] Trois aspects relatifs au pilotage de la branche concentreront les principales investigations de la mission :

- **les indicateurs et les tableaux de bord.** La mission examinera les vingt et un indicateurs retenus par la COG 2006-2009 et évaluera leur pertinence opérationnelle au regard des objectifs poursuivis. En particulier, la mission s'attachera à déterminer les éventuels problèmes posés par la confrontation entre différents indicateurs, ainsi que la possibilité d'améliorer les indicateurs relatifs à la fraude. Leur déclinaison locale dans les conventions particulières de gestion signées par les Urssaf sera également examinée. Le cas échéant la mission pourra proposer des modifications envisageables pour la prochaine convention. Le dispositif de remontée d'informations interne à la branche (tableaux de bord) sera examiné au regard des bonnes pratiques en la matière ;
- **le contrôle interne.** La mission évaluera le contrôle interne de la branche, en termes d'analyse et de maîtrise des risques, de standardisation et de contrôle des procédures, et proposera des pistes pour le renforcer.
- **la remontée d'information vers la tutelle.** La mission s'attachera à déterminer la qualité et la précision des informations transmises à la tutelle, leur fréquence et à signaler les pistes de progression envisageables.

²⁹ Le cinquième axe, relatif au suivi et à l'évaluation de la convention, n'a pas fait l'objet d'une déclinaison en indicateurs.

1.2. *L'organisation territoriale*

[214] L'organisation territoriale fera l'objet de développements spécifiques, compte tenu des évolutions importantes intervenues dans le cadre de la convention en cours et des enjeux en matière de contrôle (cf. *infra*). La mission reviendra ainsi sur :

- **la départementalisation** (regroupement des Urssaf infra-départementales) fera l'objet d'un point spécifique. Outre un bilan de la réforme, la mission procédera à un examen prospectif des scénarios possibles pour l'avenir ;
- **les mécanismes de coopération et de coordination inter-Urssaf**, que ce soit la mise en commun de fonctions support, ou la coopération interrégionale feront l'objet d'un bilan coût-avantages qui devra, le cas échéant, préciser les limites des dispositifs mis en place et proposer des solutions d'améliorations.

1.3. *Les fonctions support et les ressources humaines*

[215] Outre la réflexion menée sur l'organisation territoriale de la branche, la mission se propose de concentrer une part importante de ses investigations aux fonctions support, au cœur de certains des problèmes récents rencontrés par la branche du recouvrement :

- **l'informatique**. Les difficultés rencontrées par le réseau à l'occasion de la mise en place de l'interlocuteur social unique, ont mis en exergue la nécessité de rénover le système d'information de la branche, considéré aujourd'hui comme « en phase déclinante ». Outre un examen des scénarios envisageables pour la mise en œuvre du nouveau schéma directeur des systèmes d'information, la mission se penchera, plus globalement, sur le pilotage de la fonction informatique, son organisation territoriale et sur les évolutions souhaitables ;
- **la gestion de l'immobilier**. La mission évaluera, à partir des données disponibles, l'organisation de la gestion immobilière de la branche et proposera, le cas échéant, des objectifs d'évolution, en cohérence avec la démarche de rationalisation de la politique immobilière des opérateurs publics engagées en 2008 ;
- Enfin, la mission examinera les perspectives en matière de **ressources humaines**. Elle mettra ainsi en regard les besoins non encore pris en compte (mobilisation ISU, auto-entrepreneur, nouveaux chantiers) et les gains de productivité envisageables avec les progrès de la dématérialisation. La mission fera également le point sur les différentes formes d'emploi au sein de la branche et sur l'impact de la pyramide des âges.

2. LES METIERS DE LA BRANCHE

2.1. *Le recouvrement*

[216] La qualité et l'efficacité du recouvrement ont longtemps été mises en avant par la branche. Après les difficultés soulevées par la mise en œuvre de l'interlocuteur social unique (ISU), la mission objectivera les forces et les faiblesses des Urssaf dans ce domaine :

- en pratiquant des **comparaisons pertinentes (benchmarks)** de coût et de performance avec les fonctions similaires pratiquées par d'autres organismes, notamment pour apprécier les effets des transferts à la branche ;
- en évaluant l'impact et la mise en œuvre des **réformes récentes**, comme la mise en place des Urssaf GE et TGE ;
- en examinant l'action des **Urssaf spécialisées** autour de dispositifs ou de catégories spécifiques : CESU, entreprises étrangères sans établissement en France, etc.

- en évaluant les implications du transfert du **recouvrement des cotisations de l'assurance-chômage** au plus tard en 2012, notamment en termes de charges pour la branche, tant sur les fonctions informatiques que sur la gestion des comptes cotisants ;
- en faisant, dans le cadre d'une note intermédiaire, un point sur la mise en place de la **déclaration sociale nominative (DSN)**. Cette note pourra utilement préciser les enjeux stratégiques de cette réforme, son intérêt et les difficultés techniques qu'elle soulève.

2.2. *Le contrôle*

[217] Au cours de la COG 2006-2009, le contrôle a connu une évolution profonde avec le développement important de la lutte contre le travail dissimulé. La mission dressera les perspectives de la fonction de contrôle en examinant trois problématiques :

- l'amélioration de **l'efficacité du contrôle comptable d'assiette**, qui apparaît stable voire en légère diminution depuis quelques années. En particulier, les mécanismes d'Urssaf chef de file feront l'objet d'une évaluation spécifique.
- le développement de la **lutte contre le travail illégal**, avec l'aide éventuelle de nouveaux outils ;
- la lutte contre les phénomènes de **fraude et d'évasion sociale** divers (fraude au détachement, commerce sur internet, etc.) contre lesquels la branche apparaît peu ou mal armée.

[218] L'impact de l'extension des missions de contrôle d'assiette, de taux et de cotisations aux cotisations d'assurance-chômage et AGIRC-ARRCO devra également être étudié.

[219] Cette analyse inclura une réflexion sur les avancées en matière de services aux cotisants – y compris dans les fonctions de centre de formalités pour les entreprises exercées par les URSSAF – et de **sécurisation juridique**, comme corollaire au renforcement du contrôle et des sanctions.

2.3. *La gestion de la trésorerie*

[220] (MISSION CONFIEE A L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES)

3. LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES EXTERIEURS

[221] La branche est amenée à exercer ces trois métiers pour le compte de tiers toujours plus nombreux, au-delà de ses partenaires traditionnels (caisses de sécurité sociale du régime général, autorités organisatrices des transports) : caisse nationale du RSI, UNEDIC, AGIRC-ARRCO, État...

[222] L'ISU a mis en exergue le rôle du réseau comme prestataire pour compte de tiers. Dans ce cadre la mission propose d'évaluer :

- les moyens de renforcer la coopération avec les **organismes prestataires**, que ce soit en matière de lutte contre la fraude ou d'établissement des droits ;
- la formalisation et la standardisation des **prestations pour compte de tiers**, en déterminant les possibilités d'évolution (notamment en matière de gestion de trésorerie) et en étudiant les éléments rationalisables (inclusion dans le SDSI, mise en place d'une tarification systématique, etc.).

Liste des personnes rencontrées

COUR DES COMPTES

Mme R. RUELLAN, présidente de la Vème chambre
M. A. GAURON, conseiller maître

ADMINISTRATION CENTRALE

Cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Mme M. LIGNOT-LELOUP, chef du pôle social
Mme Marianne KERMOAL, conseillère technique

Direction de la sécurité sociale (DSS)

M. D. LIBAULT, directeur
M. J.-L. REY, chef de service

M. J. BOSREDON, sous-directeur du financement de la sécurité sociale
M. F. GODINEAU, sous-directeur de la gestion des systèmes d'information
M. D. VERGE, adjoint au sous-directeur du financement de la sécurité sociale

M. M. DELAYE, chef du bureau du recouvrement
Mme A. GIRAUD, chef du bureau du recouvrement
M. D. LE BAYON, chef du bureau gestion et évaluation des organismes de sécurité sociale
M. B. BAUDRON, rédacteur
Mme V. HUCHER, rédactrice

Direction du budget (DB)

M. D. LEVY, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé
M. E. GINESY, adjoint au chef de bureau

ACOSS

Direction générale

M. P. RICORDEAU, directeur général

M. B. BILLON, directeur adjoint

M. B. FERRAS, directeur de cabinet

Direction de l'Audit et de la Stratégie (DAS)

Mme N. GUILHEMBET, directrice

M. G. BARRIERE, adjoint à la directrice

Mme V. BARBIER, sous-directrice de l'audit national

M. L. VARNIER, sous directeur du contrôle de gestion

Direction de la gestion du réseau (DGR)

M. D. MALRIC, directeur

M. P.A. CUSTODY, sous-directeur de l'animation du réseau

Mme F. DERLON, responsable du département gestion de l'immobilier

Direction de l'accompagnement des missions de l'établissement (DIAME)

Mme S. SAMBOU, directrice

Direction de la réglementation, du recouvrement et du service (DIRRES)

M. E. LE BONT, directeur

M. E. DELLACHERIE, sous-directeur

M. A. LAUTMAN, sous-directeur

Direction des statistiques, des études et de la prévision (DISEP)

M. A. GUBIAN, directeur

M. P. FRANCESCHI, département des études statistiques et de l'observation des cotisants

Direction des systèmes d'information du recouvrement (DISIR)

R. GUILLEMOT, directeur

R. NARNI, directeur du CNIR Sud

Agence comptable

M. C. THALAMY, agent comptable de l'ACOSS

Mme M.-T. GOSELIN, adjointe de l'agent comptable

Mme K. ROQUE-LINANT, responsable maîtrise d'ouvrage contrôle interne - qualité certification

URSSAF

URSSAF Arras-Calais-Douai

M. P. CUVILLIER, directeur

M. P. BOISSIER, agent comptable

M. J.-M. GUERRA, directeur adjoint

M. D. FOURNIER, directeur délégué

Mme C. BERTON, responsable qualité

M. S. BRUNO, responsable RH

M. A. DEMAILLY, responsable logistique et patrimoine

M. METGY, responsable du centre national CEA

M. RAYNAUD, sous-directeur recouvrement

URSSAF de l'Aube

M. Y. LAURENT, directeur

Mme M.-C. VALENTIN, agent-comptable

Mme L. DE SAINTE MARESVILLE, attachée de direction

URSSAF du Bas-Rhin

M. J. LEDAN, directeur

Mme I. LUSTIG-ARNOLD, directrice adjointe

M. R. BRENGARD, responsable contrôle

M. R. BARTOLO, assistant statistiques local

URSSAF d'Ille-et-Vilaine

M. B. BERNARD, directeur

M. B. MARTINEZ, agent comptable

URSSAF de la Loire, Centre national CESU

M. P. MÜLLER, directeur

URSSAF de Paris

M. V. RAVOUX, directeur général

Mme A. BASSO-FATTORI, directrice adjointe chargée des opérations

Mme M.-C. LUCAS, agent comptable

Mme E. LHOSTIS, responsable du centre national de validation

Mme S. PATOUT, directrice de l'offre de service

URSSAF du Rhône

M. G. PIGAGLIO, directeur général

M. O. DERVILLERS, agent-comptable

M. J.-C. PANSARD, responsable des départements contrôle et missions extérieures, affaires juridiques et conseil

Mme P. POULET-MATHIS, sous directrice en charge de l'informatique et des méthodes

M. C. MORELLON, responsable informatique

M. E. LABOUBEE, responsable contrôle interne

URSSAF du TARN

Mme D. ROUX, directrice

CERTI***Centre interrégional de traitement de l'informatique de Lyon (CIRTIL)***

M. G. MERCIER, directeur

M. T. FAIVRE, responsable technique

Centre informatique recouvrement du Sud-Ouest (CIRSO)

M. H. LOURDE-ROCHEBLAVE, directeur

M. D. RICCI, secrétaire général

M. G. POCQUET, responsable informatique

AUTRES ADMINISTRATIONS**Direction nationale de la lutte contre la fraude (DNLF)**

M. B. PARLOS, délégué

M. F. GAVEN, chargé de mission

Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS)

M. R. LARRAS, directeur de l'expertise immobilière

Pôle emploi

S. LEMAÎTRE, direction des services aux clients

S. AUTIER, responsable recouvrement

Unédic

M. M. MONIER, directeur général adjoint

M. R. JON, directeur de la maîtrise d'ouvrage

Observation de la mission

Faute d'observations particulières de la part des organismes concernés (ACOSS, DB, DSS), le rapport définitif est donc identique au rapport provisoire.