



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 structures 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

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
<b>RAPPORT .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
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
<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION .....</b>	<b>55</b>
<b>NOTE DE CADRAGE .....</b>	<b>57</b>
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
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....</b>	<b>61</b>
<b>OBSERVATION DE LA MISSION .....</b>	<b>67</b>

# 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%
	9. Taux de couverture du fichier	11,5%	8,83% (2007)
	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 encassements	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 nécessaires<sup>1</sup>.
- [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.

<sup>1</sup> 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 hétérogènes<sup>2</sup>. 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 ABC<sup>3</sup>, 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 amiabil... ) 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.

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

<sup>3</sup> 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 CoSo<sup>4</sup>, 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.

<sup>4</sup> 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 public<sup>5</sup>, 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.

---

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

**Recommandation n°12 : Etendre 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 fusions<sup>6</sup>, 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 UCANSS<sup>7</sup>, 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<sup>er</sup> juin 2009, seuls 2,8% des salariés avaient accepté une mobilité fonctionnelle ou géographique, consécutive au projet de fusion des organismes.

<sup>6</sup> Les travaux menés par le comité de pilotage ont également associé 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

<sup>7</sup> 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 supports<sup>8</sup> 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.

---

<sup>8</sup> 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 €
30 000 < 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 <sup>9</sup>	25	1 510 337	140,75 €
URSSAF les moins coûteuses <sup>10</sup>	25	1 738 275	123,52 €
URSSAF les plus efficientes <sup>11</sup>	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.

<sup>9</sup> 25 URSSAF ayant un coefficient d'intéressement supérieur à 89%

<sup>10</sup> 25 URSSAF ayant le coût moyen par compte cotisant le moins élevé

<sup>11</sup> 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 profil 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 constituera 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 coûteux<sup>12</sup>.

[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 verrait 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.**

---

<sup>12</sup> 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*<sup>13</sup> ». 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 »<sup>14</sup> 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**

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

<sup>14</sup> 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 versement 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'application<sup>15</sup> 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.

<sup>15</sup> 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'ACOSS<sup>16</sup>, 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 ;

---

<sup>16</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2008, le recouvrement de 450 entreprises de plus de 2 000 salariés a été regroupé dans huit URSSAF TGE ;
- le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 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 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'UNEDIC 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'UNEDIC 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<sup>ème</sup> 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

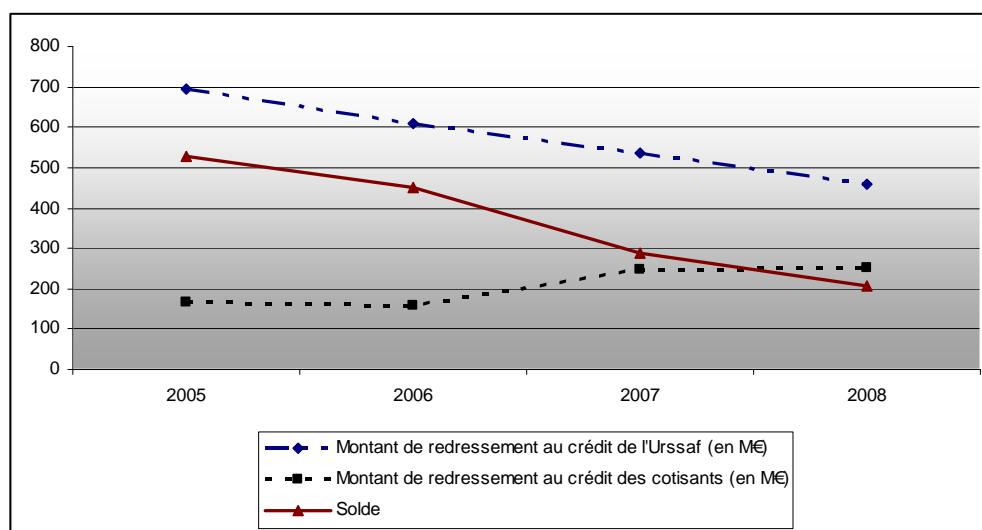
[135] Le contrôle comptable d'assiette fait partie du cœur de métier de la branche du recouvrement et, en tant que tel, bénéficie de l'attention des dirigeants et de l'expérience de professionnels reconnus, les inspecteurs et les contrôleurs du recouvrement. Depuis une dizaine d'années, le contrôle connaît 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-là<sup>17</sup>.

[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 AC OSS*



Source : *Calculs de la mission d'après données AC OSS*

<sup>17</sup> 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'ambiguités 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 : Crée 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 allégements 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 allégements 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 juridiquement<sup>18</sup> 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 ;

<sup>18</sup> 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 interdiction 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'éviter 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).

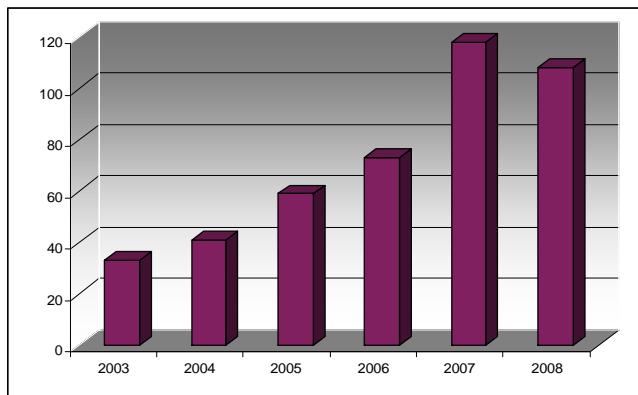
#### 4.2.2.2. Un bilan contrasté

[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<sup>er</sup> 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

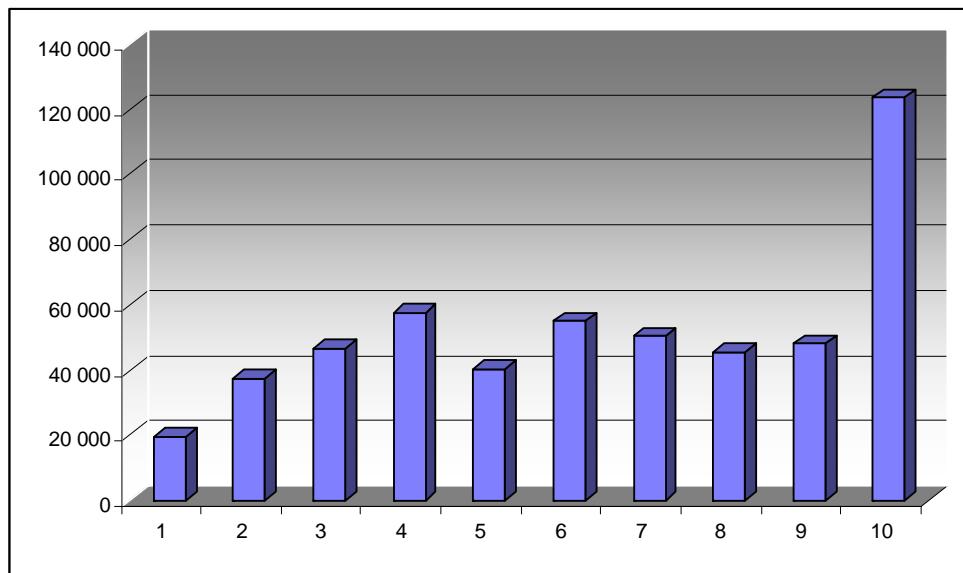


Source : *ACOSS, Bilan de la lutte contre le travail dissimulé en 2008*

[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 temps<sup>19</sup>. 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-traitance<sup>20</sup> : 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 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<sup>TM21</sup>. 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 2008<sup>22</sup> 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**

<sup>19</sup> 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.

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

<sup>21</sup> Source : Direction de la sécurité sociale.

<sup>22</sup> 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 intégré 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 décile<sup>23</sup>. 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.

---

<sup>23</sup> 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 m<sup>2</sup> par agent (entre 10 et 15 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup>, 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 m<sup>2</sup> par agent, qui s'élève à 23,4, est très nettement supérieur à la norme de 15 m<sup>2</sup> 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'Etat (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 exigu, 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 m<sup>2</sup>. 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 m<sup>2</sup><sup>24</sup> et 8M€ par an de coût de fonctionnement<sup>25</sup>), 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 poussées<sup>26</sup>.

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

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

<sup>25</sup> Contre 4M€ pour les anciens locaux.

<sup>26</sup> 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 impérative 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 URSSAF<sup>27</sup> dont disposera le directeur général de l'ACOSS au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> 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 ;

<sup>27</sup> 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 pèsent 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 avenir.

#### **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)<sup>28</sup> 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.

<sup>28</sup> L'URSSAF de Paris constitue un décile.

[205] Sans més估mer 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
<b>Réduction de charges 2009-2013</b>		
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
<b>Total réduction des charges (A)</b>	<b>-767</b>	<b>-972</b>
<b>Nouveaux besoins 2009-2013</b>		
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
<b>Total nouveaux besoins (B)</b>	<b>188</b>	<b>188</b>
<b>Evolution des charges 2009-2013 C= A-B</b>	<b>-579</b>	<b>-784</b>
<b>Evolution 2009 CDI (D)</b>	<b>-221</b>	<b>-221</b>
<b>Evolution 2009 CDD intérim (E.)</b>	<b>135</b>	<b>135</b>
<b>Effort à réaliser sur la COG F=C-(E+D)</b>	<b>-493</b>	<b>-698</b>
<b>Evolution emploi temporaire 2010-2013 (cible niveau 2006) (G)</b>	<b>-480</b>	<b>-480</b>
<b>Evolution ETP CDI 2010-2013 H=F-G</b>	<b>-13</b>	<b>-218</b>
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'édition 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 indicateurs<sup>29</sup>. 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 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'efficience 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.

<sup>29</sup> 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 MÉTIERS 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, Etat...

[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. GOSSELIN, 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.



Inspection générale  
des affaires sociales  
RM2009-144P

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

**TOME II  
ANNEXES**

Établi par

Yann-Gaël AMGHAR

Nicolas BONDONNEAU

Thomas WANECQ

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Mai 2010



# Sommaire

<b>ANNEXE I : LE PILOTAGE DE LA BRANCHE DU RECOUVREMENT .....</b>	<b>13</b>
1. UN PILOTAGE PAR INDICATEUR DE LA COG GLOBALEMENT EFFICACE .....	13
1.1. <i>Un suivi satisfaisant.....</i>	13
1.1.1. D'importants moyens mobilisés .....	13
1.1.2. Des objectifs quantitatifs majoritairement atteints .....	14
1.2. <i>Des indicateurs globalement pertinents.....</i>	17
1.2.1. Des indicateurs à conserver .....	17
1.2.2. Certains indicateurs doivent être supprimés .....	17
1.2.3. Quelques nouveaux indicateurs à retenir .....	18
1.3. <i>Les réflexions de l'ACOSS, une source précieuse pour la négociation de la prochaine convention.....</i>	18
1.3.1. Une réflexion de l'ACOSS structurée très en amont.....	18
1.3.2. Les avancées de la segmentation des indicateurs et la démarche de validation technique .....	19
2. UNE FONCTION DE PILOTAGE ENCORE INSUFFISAMMENT ORIENTEE VERS LA RECHERCHE DE PERFORMANCE DES ORGANISMES LOCAUX.....	20
2.1. <i>De nets progrès dans les outils de suivi de la convention d'objectifs et de gestion et des contrats plurianuels de gestion.....</i>	20
2.1.1. Un fonctionnement du dispositif de contractualisation entre l'ACOSS et les URSSAF satisfaisant.....	20
2.1.2. La forte implication de l'agence dans la préparation de la future COG 2010-2013 ..	20
2.2. <i>Des incitations à la performance perfectibles .....</i>	21
2.2.1. Une procédure budgétaire à améliorer.....	21
2.2.2. Le dispositif d'intéressement des agents du réseau n'intègre pas suffisamment les performances des organismes locaux .....	21
2.3. <i>Une fonction de pilotage insuffisamment structurée .....</i>	23
2.3.1. L'organisation inaboutie du pilotage au sein de l'agence centrale .....	23
2.3.2. Le degré d'utilisation et de formalisation des tableaux de bord au sein des organismes locaux reste très hétérogène.....	24
3. UN OUTIL DE COMPTABILITE ANALYTIQUE SOPHISTIQUE MAIS SOUS-UTILISE.....	24
3.1. <i>Un outil relativement sophistiqué, qui mobilise d'importants moyens au sein de l'agence centrale et du réseau .....</i>	24
3.2. <i>Malgré des progrès indéniables, un taux de couverture et une fiabilité des données OGUR perfectibles .....</i>	25
3.3. <i>Une utilisation de la comptabilité analytique en progrès aux niveaux national et régional, mais encore limitée au sein des URSSAF .....</i>	26
4. MIEUX INTEGRER LE DISPOSITIF DE PILOTAGE DANS LES PROCESSUS DECISIONNELS .....	27
4.1. <i>Accentuer les incitations à la performance des organismes locaux .....</i>	28
4.2. <i>Clarifier et renforcer l'organisation du dispositif de pilotage de la branche aux niveaux national et local.....</i>	28
4.3. <i>Mieux intégrer les besoins des organismes locaux dans les outils de pilotage .....</i>	29

<b>ANNEXE II : LE CONTROLE INTERNE AU SEIN DE LA BRANCHE RECOUVREMENT .....</b>	<b>31</b>
1. UNE STRATEGIE EN MATIERE DE MAITRISE DES RISQUES QUI REPOSE SUR DES DEMARCHEES DE PORTEES INEGALES ET INSUFFISAMMENT ARTICULEES .....	31
1.1. <i>Une démarche de contrôle interne peu lisible .....</i>	31
1.2. <i>Un processus de contrôle interne comptable relativement structuré, qui occupe une place prépondérante dans le dispositif de contrôle interne de la branche .....</i>	33
1.2.1. La place limitée du contrôle interne extra-comptable .....	33
1.2.2. Un contrôle interne fortement dominé par le contrôle interne comptable .....	34
1.3. <i>Une démarche de certification de service orientée vers la maîtrise des risques liés à la collecte des cotisations sociales .....</i>	34
2. DES DISPOSITIFS DE PILOTAGE ET D'EVALUATION INSUFFISANTS.....	35
2.1. <i>Des moyens inadaptés.....</i>	35
2.1.1. Au niveau national.....	35
2.1.2. Au niveau régional .....	36
2.1.3. Au sein des URSSAF .....	36
2.2. <i>Le manque de fiabilité de l'évaluation du contrôle interne .....</i>	38
3. UNE MATURETE DES DISPOSITIFS DE MAITRISE DES RISQUES TRES INEGALE.....	39
3.1. <i>La couverture partielle des référentiels élaborés par l'ACOSS .....</i>	39
3.2. <i>Une application hétérogène des référentiels .....</i>	39
3.3. <i>Le dispositif de contrôle interne de l'ACOSS intègre insuffisamment la maîtrise des risques .....</i>	40
4. INTEGRER DES OBJECTIFS PRECIS EN MATIERE DE CONTROLE INTERNE ET DE MAITRISE DES RISQUES.....	41
4.1. <i>Un plan de développement relativement ambitieux du contrôle interne .....</i>	41
4.2. <i>Amender le plan de cohérence de l'ACOSS sur quelques points.....</i>	41
<b>ANNEXE III : L'ORGANISATION DU RESEAU .....</b>	<b>43</b>
1. DES ENGAGEMENTS D'EVOLUTION DU RESEAU GLOBALEMENT RESPECTES SANS GAINS DE PRODUCTIVITE SIGNIFICATIFS.....	43
1.1. <i>Des objectifs de la COG en matière de départementalisation du réseau et de renforcement de la coopération régionale globalement atteints .....</i>	43
1.1.1. Une départementalisation du réseau recouvrement achevée pour le 1 <sup>er</sup> janvier 2010.....43	43
1.1.2. Une progression de la coopération régionale au cours de la période 2006-2009 .....	44
1.2. <i>Des démarches de départementalisation et de mutualisation régionale trop récentes pour identifier avec précision les progrès du réseau en matière de performance .....</i>	46
1.2.1. Des gains essentiellement qualitatifs .....	46
1.2.2. Le bilan contrasté des mutualisations régionales.....	47
1.2.3. L'absence de gains de productivité significatifs au sein du réseau .....	48
2. UNE ORGANISATION DE MOINS EN MOINS ADAPTEE AUX CONTRAINTES DE FONCTIONNEMENT DE LA BRANCHE DU RECOUVREMENT .....	49
2.1. <i>Les difficultés des petites URSSAF à faire face aux contraintes de gestion de la branche du recouvrement .....</i>	49
2.1.1. Des écarts de taille entre URSSAF toujours conséquents .....	49
2.1.2. Des coûts de fonctionnement nettement supérieurs.....	50
2.1.3. Des performances légèrement inférieures à la moyenne du réseau .....	52
2.2. <i>Les difficultés de l'ACOSS pour assurer le pilotage du réseau .....</i>	54

2.2.1. Une efficacité de la gouvernance obérée par la complexité du réseau .....	54
2.2.2. Les difficultés patentées du pilotage au niveau national .....	54
<b>3. REORGANISER LE RESEAU DES URSSAF SUR UNE BASE REGIONALE .....</b>	<b>55</b>
3.1. <i>Une réflexion approfondie sur l'évolution de l'organisation de la branche recouvrement</i> .....	55
3.1.1. Un scénario de maintien du maillage départemental peu crédible .....	55
3.1.2. Un scénario de développement des coopérations et des fusions ponctuelles entre URSSAF trop complexe .....	55
3.1.3. Un scénario de création d'URSSAF régionales rationnel mais difficile à mettre en œuvre	56
3.2. <i>Réorganiser le réseau sur une base régionale, sous réserve d'un accompagnement fort de l'ACOSS et des tutelles</i> .....	57
3.2.1. Réorganiser le réseau sur une base régionale .....	57
3.2.2. Mener une réforme pragmatique sur deux COG .....	59
<b>ANNEXE IV : LES RELATIONS AVEC LES TIERS .....</b>	<b>61</b>
1. DE NOMBREUX SERVICES RENDUS A DE NOMBREUX TIERS SELON DES MODALITES DIVERSES ET AVEC DES CONTREPARTIES VARIABLES .....	61
1.1. <i>Des tiers très nombreux et très divers</i> .....	61
1.2. <i>Trois missions principales et de nombreuses missions annexes</i> .....	61
1.2.1. Trois missions principales .....	61
1.2.2. De nombreuses missions annexes .....	62
1.3. <i>Une formalisation inégale</i> .....	63
1.4. <i>Une rémunération non systématique et sans lien direct avec le service rendu</i> .....	64
1.4.1. Des rémunérations qui restent minoritaires .....	64
1.4.2. Un niveau de rémunération non standardisé .....	65
2. STANDARDISER, FORMALISER ET REMUNERER AU JUSTE COUT LES PRESTATIONS POUR COMPTE DE TIERS .....	65
2.1. <i>Définir la politique de prestation</i> .....	65
2.1.1. Concevoir une stratégie .....	65
2.1.2. Standardiser les pratiques .....	65
2.2. <i>Formaliser les relations avec les tiers</i> .....	65
2.3. <i>Rémunérer au juste coût</i> .....	66
3. LES QUESTIONS COMPTABLES RELATIVES AU RECOUVREMENT POUR LE COMPTE DE TIERS .....	67
3.1. <i>Des questions nouvelles relatives aux justifications comptables adressées aux attributaires et au déroulement des processus de certification des comptes</i> .....	67
3.1.1. Des questions nouvelles .....	67
3.1.2. Les demandes de justification comptable des opérations de recouvrement .....	67
3.1.3. Le cadre de traitement des opérations de recouvrement dans le cadre de la certification des comptes des attributaires reste à définir .....	67
3.2. <i>Des demandes sources potentielles de difficultés pour la branche</i> .....	68
3.2.1. Des adaptations informatiques lourdes .....	68
3.2.2. Un accès direct des CAC des attributaires à la branche recouvrement potentiellement très perturbateur pour la branche .....	68
3.3. <i>La légitimité discutable de certaines demandes</i> .....	69
3.3.1. Une transmission exhaustive d'informations pas assurée par la certification des comptes des attributaires .....	69
3.3.2. Un cadre d'exercice du recouvrement pour le compte de tiers différent d'une externalisation contractuelle dans le secteur privé .....	69

3.4. Vers une approche générale .....	69
3.4.1. Privilégier la collaboration entre auditeurs.....	69
3.4.2. Envisager des adaptations législatives et réglementaires du cadre de certification du recouvrement pour compte de tiers.....	70
<b>ANNEXE V : LE RECOUVREMENT.....</b>	<b>71</b>
1. LES CONSEQUENCES DE L'INTERLOCUTEUR SOCIAL UNIQUE .....	71
1.1. <i>Les difficultés liées a la mise en place de l'ISU.....</i>	71
1.1.1. Un échec de la mise en place de l'ISU au 1 <sup>er</sup> janvier 2008 aux causes multiples .....	71
1.1.2. D'importantes difficultés dont les conséquences sont loin d'être absorbées.....	75
1.1.3. Une importante surcharge d'activité, qui dégrade le fonctionnement du recouvrement, et rend nécessaire un pilotage national de la production .....	77
1.1.4. Des conditions de fonctionnement et une performance des URSSAF affectées par les charges.....	82
1.1.5. L'ACOSS a mis en place un dispositif de gestion de crise se traduisant par un resserrement du pilotage de la production .....	83
1.2. <i>Les perspectives.....</i>	84
1.2.1. Stabiliser, simplifier, renforcer .....	84
2. DES PROGRES IMPORTANTS QUI DOIVENT ETRE POURSUIVIS .....	87
2.1. <i>Les progrès du service aux cotisants .....</i>	87
2.1.1. La poursuite de l'amélioration des outils de gestion de la relation client : un enjeu important de productivité pour la branche .....	87
2.1.2. La mise en place du versement en lieu unique (VLU) pour les très grandes entreprises (TGE) et les grandes entreprises (GE).....	91
2.1.3. La question de l'extension de la mission de centre de formalités des entreprises au rôle de guichet unique entreprises .....	92
2.2. <i>Passer à une nouvelle étape de la dématérialisation.....</i>	93
2.2.1. Une dématérialisation des procédures externes en progression .....	94
2.2.2. Différencier les stratégies de dématérialisation selon les déclarations .....	95
2.2.3. Combiner instruments réglementaires et instruments incitatifs.....	96
2.3. <i>L'évolution contrastée des nouvelles offres de services (NOS) .....</i>	99
2.3.1. Les nouvelles offres de service de la branche .....	99
2.3.2. Le CESU et la PAJE : des produits arrivés à maturité .....	100
2.3.3. Le CEA et le TESE : deux dispositifs dont la promotion reste à réaliser .....	105
2.3.4. Le rattachement des CNT .....	107
2.3.5. Subordonner la création de nouvelles offres de service à une analyse préalable de leur coût et de leur clientèle potentielle .....	108
3. DES PERFORMANCES MAINTENUES ET DES MANQUES PERSISTANTS .....	108
3.1. <i>Des performances maintenues grâce à de nouveaux outils .....</i>	108
3.1.1. L'harmonisation des procédures.....	108
3.1.2. Une progression de la mise en œuvre des socles inégale .....	109
3.2. <i>Des manques persistants.....</i>	110
3.2.1. Une hétérogénéité des pratiques et de l'organisation toujours forte.....	110
3.2.2. Un pilotage régional du recouvrement toujours inexistant.....	111
4. AMELIORER LE PILOTAGE DE LA PRODUCTION.....	112
4.1. <i>Réduire les coûts du recouvrement et renforcer le pilotage national et régional de la production .....</i>	112
4.1.1. Réduire les coûts du recouvrement.....	112
4.1.2. Les conséquences de la dégradation des conditions de production .....	112
4.1.3. Renforcer le pilotage national de la production.....	113

4.1.4. Remontée du pilotage de la production au niveau des nouvelles directions d'URSSAF régionales.....	115
<b>ANNEXE VI : LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS D'ASSURANCE-CHOMAGE .....</b>	<b>117</b>
1. DES DIFFICULTES TECHNIQUES REELLES MAIS PAS INSURMONTABLES.....	117
1.1. <i>Des difficultés techniques à ne pas négligées.....</i>	117
1.1.1. La transition entre les deux systèmes .....	117
1.1.2. Les différences réglementaires .....	119
1.1.3. Une même identification des employeurs nécessaires pour les échanges d'informations opérationnels entre Pôle Emploi et la branche recouvrement .....	121
1.2. <i>Des facteurs de risques inférieurs à ceux de l'ISU.....</i>	122
1.2.1. Pas d'affectation de l'identification des employeurs par la branche recouvrement	122
1.2.2. Des règles relatives aux différentes cotisations moins éloignées .....	123
1.2.3. Un processus de recouvrement géré dans son intégralité par la branche recouvrement .....	123
1.2.4. Une conduite partagée entre les trois partenaires .....	123
2. UN IMPERATIF : NE PAS CREER DE COUT OU DE RISQUE POUR LE FONCTIONNEMENT DE LA BRANCHE.....	124
2.1. <i>La nécessaire maîtrise du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage.....</i>	124
2.1.1. Tirer les conséquences du principe législatif d'alignement du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage sur les des règles de gestion de la sécurité sociale .....	124
2.1.2. Un degré d'autonomie de la branche recouvrement dans l'exercice de la mission insuffisamment précis .....	125
2.1.3. Refuser le recouvrement des cotisations d'assurance-chômage selon des processus distincts de celui des cotisations de sécurité sociale .....	125
2.2. <i>Préciser le cadre comptable des opérations de recouvrement .....</i>	126
2.2.1. L'impossibilité de maintenir les traitements comptables des opérations de recouvrement et ses conséquences.....	126
2.2.2. Tirer les conséquences de la délégation du recouvrement en matière de comptabilité .....	127
2.2.3. Une nécessaire harmonisation des approches des commissaires aux comptes.....	128
2.3. <i>Définir les règles de gouvernance et de conduite des travaux informatiques .....</i>	129
2.3.1. D'importants travaux informatiques avant et après le transfert.....	129
2.3.2. Définir les modalités de coopération entre les trois partenaires .....	129
2.3.3. Réguler les demandes des maîtrises d'œuvre par la définition d'un mécanisme de prix	130
2.4. <i>Doter le projet d'un cadrage financier et d'un mode d'arbitrage global .....</i>	131
2.4.1. Un surcoût pour la branche recouvrement.....	131
2.4.2. Une instance dédiée de suivi et d'arbitrage .....	131
3. TENIR COMPTE DU TEMPS NECESSAIRE A LA RESOLUTION DES DIFFICULTES IDENTIFIEES ET EVITER UN PILOTAGE PAR DES DELAIS IMPERATIFS .....	132
3.1. <i>Des travaux qui ont permis d'identifier les questions à être tranchées avant la poursuite des travaux techniques .....</i>	132
3.1.1. Les partenaires ont identifié Des enjeux et des travaux identifiés par les partenaires	132
3.1.2. Les questions préalables à la poursuite des travaux .....	132
3.2. <i>Tenir compte des préalables et des délais incompressibles.....</i>	132
3.2.1. Une cible sous conditions .....	132
3.2.2. Une alternative non tranchée .....	133
3.2.3. Un calendrier à adapter.....	133

<b>ANNEXE VII : LE CONTROLE COMPTABLE D'ASSIETTE .....</b>	<b>135</b>
1. LE BILAN DE LA COG 2006-2009 .....	135
1.1. <i>Un dispositif très encadré, qui a été rénové dans le cadre de la COG.....</i>	135
1.1.1. Principes du contrôle .....	135
1.1.2. Des adaptations profondes, promues par la COG.....	136
1.2. <i>Des résultats préoccupants.....</i>	139
1.2.1. Des résultats qui plafonnent .....	139
1.2.2. De fortes disparités selon les URSSAF .....	142
1.3. <i>Malgré des réalisations encourageantes, des problèmes persistants et des retards inattendus .....</i>	144
1.3.1. Les débuts encourageants du contrôle des cotisations d'assurance chômage .....	144
1.3.2. La mise en place laborieuse du contrôle GE/TGE.....	146
1.3.3. Des questions non résolues.....	148
2. LES PISTES D'EVOLUTION .....	151
2.1. <i>Piloter le contrôle.....</i>	152
2.1.1. Régionaliser le pilotage du contrôle .....	152
2.1.2. Impliquer la direction des URSSAF dans le pilotage du contrôle .....	152
2.1.3. Auditer le contrôle .....	153
2.2. <i>Cibler le contrôle.....</i>	153
2.2.1. Mieux cibler les entreprises à contrôler.....	153
2.2.2. Mieux cibler les redressements dans chaque entreprise .....	153
2.3. <i>Formaliser les processus .....</i>	154
2.4. <i>Parachever la sécurisation juridique .....</i>	154
2.4.1. Impliquer la tutelle .....	154
2.4.2. Engager la branche dans la démarche.....	155
<b>ANNEXE VIII : LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....</b>	<b>157</b>
1. LA PERIODE 2006-2009 A ETE MARQUEE PAR UNE REFORME AMBITIEUSE DES ACTEURS ET OUTILS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE .....	157
1.1. <i>Les redressements forfaitaires .....</i>	157
1.2. <i>Les annulations d'exonération.....</i>	158
1.3. <i>L'exploitation des procès verbaux des partenaires .....</i>	158
1.4. <i>Le droit de communication .....</i>	159
1.5. <i>Un nouvel acteur, la DNLF .....</i>	159
2. LE BILAN DE LA COG 2006-2009 .....	160
2.1. <i>Des engagements globalement bien tenus .....</i>	160
2.1.1. Un pilotage et un ciblage qui se formalisent .....	160
2.1.2. Des enquêtes inédites .....	161
2.1.3. Une coopération partiellement aboutie.....	162
2.2. <i>Des résultats encore inégaux et qui plafonnent.....</i>	163
2.2.1. Une progression spectaculaire mais arrêtée.....	163
2.2.2. Les divergences entre URSSAF .....	167
2.3. <i>Des insuffisances persistantes .....</i>	170
2.3.1. Des secteurs encore mal couverts .....	170
2.3.2. Un niveau de recouvrement préoccupant .....	174
3. LES PISTES D'EVOLUTION .....	175

3.1. <i>Régionaliser la lutte contre la fraude en spécialisant les inspecteurs</i> .....	175
3.2. <i>Améliorer la veille, le suivi et l'évaluation</i> .....	176
3.2.1. Coordonner les actions de veille dans la branche.....	176
3.2.2. Pérenniser et compléter le suivi statistique.....	176
3.2.3. Maintenir les enquêtes .....	176
3.3. <i>Mieux utiliser les outils à disposition</i> .....	177
3.3.1. Mettre en cause des donneurs d'ordre .....	177
3.3.2. Renforcer les échanges d'information.....	177
3.3.3. Utiliser à bon escient le dispositif relatif à l'abus de droit .....	177
3.4. <i>Faire évoluer la réglementation pour sécuriser le contrôle</i> .....	178
3.4.1. Faciliter la mise en cause des personnes .....	178
3.4.2. Sécuriser le dispositif de l'autoentrepreneur .....	178
3.4.3. Poursuivre la coopération internationale .....	178
3.5. <i>Fixer des objectifs ambitieux</i> .....	178

## FICHE TECHNIQUE : LE CADRE JURIDIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE 181

1. DES MECANISMES PARTICULIERS .....	181
1.1. <i>Eléments de définition sur le travail dissimulé et la fraude</i> .....	181
1.2. <i>Les formes juridiques du travail dissimulé</i> .....	182
1.2.1. La dissimulation d'activité .....	182
1.2.2. La dissimulation d'emploi salarié.....	182
2. UN DISPOSITIF JURIDIQUE DEROGATOIRE.....	183
2.1. <i>Des règles de contrôle spécifique</i> .....	183
2.2. <i>Des sanctions pénales</i> .....	184
2.2.1. Les peines pour les particuliers .....	184
2.2.2. Les peines pour les personnes morales.....	184
2.3. <i>Les sanctions administratives et civiles</i> .....	185
2.3.1. Le paiement des cotisations avec une majoration de retard spécifique.....	185
2.3.2. Le refus des aides publiques.....	186

## ANNEXE IX : LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE LA BRANCHE .....187

1. UNE STRATEGIE PATRIMONIALE SANS VÉRITABLES OBJECTIFS DE RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES ET DE MAÎTRISE DES COUTS DE GESTION.....	187
1.1. <i>Des objectifs modestes pour des résultats mitigés</i> .....	187
1.2. <i>Des marges de manœuvre réduites</i> .....	188
2. DES SURFACES ET DES COUTS DE FONCTIONNEMENT IMPORTANTS .....	188
2.1. <i>Un patrimoine immobilier relativement ancien et qui présente des coûts d'entretiens importants</i> .....	188
2.2. <i>Des modalités de gestion du patrimoine des URSSAF qui n'intègrent pas suffisamment des objectifs de maîtrise des coûts de fonctionnement</i> .....	190
3. UN PILOTAGE NON SATISFAISANT DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS .....	191
3.1. <i>Le pilotage de la fonction immobilière reste insuffisant</i> .....	191
3.2. <i>Des processus d'instruction des projets immobiliers inadaptés</i> .....	191
3.3. <i>Les dysfonctionnements du déménagement du siège</i> .....	192
4. DEFINIR UNE VÉRITABLE STRATEGIE D'OPTIMISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA BRANCHE RECOUVREMENT .....	193

4.1. Fixer des normes contraignantes en matière de gestion du patrimoine des organismes locaux .....	193
4.2. Renforcer le pilotage et l'expertise de la fonction immobilière.....	194
4.3. Formaliser les procédures d'instruction des projets immobiliers.....	194
4.4. Expérimenter l'externalisation de la fonction immobilière .....	194
<b>ANNEXE X : LE SYSTEME D'INFORMATION ET LA FONCTION INFORMATIQUE DE LA BRANCHE.....</b>	<b>195</b>
1. PRESENTATION GENERALE DE L'INFORMATIQUE DE LA BRANCHE .....	195
1.1. <i>Le système d'information de la branche</i> .....	195
1.1.1. Un manque d'intégration d'applications sédimentées, faute d'une refonte globale trop longtemps différée.....	195
1.1.2. La nécessaire rénovation du SNV2 .....	198
1.2. <i>L'organisation de la fonction informatique</i> .....	201
1.2.1. Pas de ressources identifiées pour la fonction de maîtrise d'ouvrage .....	201
1.2.2. Un pilotage des maîtrises d'œuvre assuré par la direction des systèmes d'information du recouvrement (DISIR) .....	201
1.2.3. Le rôle des centres régionaux de traitement informatique (CERTI) .....	201
1.2.4. L'informatique en URSSAF.....	205
1.2.5. Les centres nationaux de validation (CNV) .....	206
1.3. <i>Des ressources informatiques inadéquates</i> .....	208
1.3.1. Les effectifs informatiques affectés relativement par les réductions d'effectifs .....	208
1.3.2. Une part très faible des effectifs informatiques consacrée au développement.....	209
1.3.3. Des ressources devenues insuffisantes pour faire face à la croissance récente des charges de développement .....	210
2. UN RENFORCEMENT ET UNE REORGANISATION DE LA FONCTION INFORMATIQUE NECESSAIRES POUR FAIRE FACE A LA REFONTE DU SYSTEME .....	210
2.1. <i>Des nombreux projets à mener</i> .....	210
2.1.1. La rénovation du SNP, un des enjeux les plus importants pour la branche.....	210
2.1.2. Un certain nombre d'autres projets importants .....	212
2.2. <i>Renforcer les ressources de développement de la branche et réorganiser la fonction informatique de la branche</i> .....	213
2.2.1. Des de ressources supplémentaires et un pilotage renforcé pour le développement.....	213
2.2.2. Engager une fusion juridique et regrouper les activités de production et d'édition des CERTI .....	218
2.2.3. Optimiser les ressources informatiques locales .....	222
2.2.4. Etoffer la fonction de maîtrise d'ouvrage pour pouvoir faire face à la refonte du système d'information « cœur de métier » .....	224
2.2.5. Intégrer davantage les contraintes du processus de validation dans le SDSI .....	226
2.3. <i>Formaliser les relations dans lesquelles la branche effectue des développements pour le compte de tiers</i> .....	227
2.3.1. Préciser les obligations réciproques des maîtrises d'ouvrage et des maîtrises d'œuvre .....	227
2.3.2. Formaliser le mode de fonctionnement des relations de développement informatique.....	227
<b>ANNEXE XI : LES EFFECTIFS.....</b>	<b>233</b>
1. DES ECONOMIES APPARENTES POUR UNE SURCHARGE REELLE .....	233
1.1. <i>Un objectif de réduction de 600 ETP traduit dans l'évolution de la masse salariale prévue dans la COG</i> .....	233

1.1.1. Un objectif de réduction fondé sur des hypothèses d'évolution des conditions de la production .....	233
1.1.2. Un objectif non formulé dans la COG .....	233
1.1.3. La réalisation de l'objectif .....	234
1.1.4. La traduction imparfaite de l'objectif .....	235
1.2. <i>Un inévitable accroissement du recours aux ressources exceptionnelle</i> .....	236
1.2.1. Des prévisions d'évolution des charges démenties .....	236
1.2.2. La dégradation des modes de production en URSSAF et à le recours massif à l'emploi temporaire .....	238
2. LES EVOLUTIONS PREVISIBLES SUR LA PROCHAINE COG .....	241
2.1. <i>Cadre général d'évolution des effectifs</i> .....	241
2.1.1. La prise en compte de l'emploi temporaire .....	241
2.1.2. Des réductions d'effectifs contraintes par le calendrier et la rigidité de l'évolution des ressources .....	242
2.1.3. Un certain nombre de facteurs d'évolution de l'activité pas encore chiffrés dans l'évolution des effectifs .....	242
2.2. <i>L'estimation des gains de productivité réalisables</i> .....	243
2.2.1. Les scénarios d'alignement de la productivité : des gains importants en effectifs mais ne sont ni applicables ni pertinents dans le contexte actuel .....	243
2.2.2. Le choix méthodologique retenu : le calcul des gains de productivité secteur par secteur .....	245
2.3. <i>Les possibilités de réduction d'effectif sont concentrées sur l'ISU et la dématérialisation</i> .....	245
2.3.1. La stabilisation et la simplification de l'ISU .....	245
2.3.2. La réorganisation de la fonction informatique .....	246
2.3.3. La poursuite de la dématérialisation et des nouvelles offres de services .....	246
2.4. <i>Les charges issues des chantiers engagés sur la prochaine COG</i> .....	246
2.4.1. La refonte du système d'information .....	246
2.4.2. Les missions nouvelles .....	247
2.5. <i>Bilan</i> .....	248
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....</b>	<b>249</b>



## Annexe I : Le pilotage de la branche du recouvrement

[1] La démarche de contractualisation qui sous-tend les conventions d'objectifs et de gestion repose largement sur la capacité de l'opérateur à piloter efficacement son action et à rendre compte à la tutelle de la réalisation des objectifs fixés. La branche recouvrement s'est ainsi engagée à faire progresser son système de pilotage de manière significative au cours de la période 2006-2009. La convention d'objectifs et de gestion comporte des objectifs précis portant sur :

- la réforme du processus budgétaire entre l'agence centrale, les URSSAF et les CERTI ;
- l'amélioration de la contractualisation entre l'ACOSS et les organismes locaux ;
- la généralisation de tableaux de bord adaptés à un suivi régulier de la COG et des performances des organismes ;
- le développement de la mesure des coûts des organismes, via l'outil de comptabilité analytique OGUR (Outil de Gestion des URSSAF).

### 1. UN PILOTAGE PAR INDICATEUR DE LA COG GLOBALEMENT EFFICACE

#### 1.1. *Un suivi satisfaisant*

##### 1.1.1. D'importants moyens mobilisés

[2] 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.

[3] 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).

[4] 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 3 niveaux de priorités, et auxquelles sont associés des calendriers prévisionnels qui permettent de mesurer leur taux de réalisation.

[5] 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, aux travaux de laquelle elle assiste, ce qui lui permet d'avoir une bonne visibilité sur le respect par l'ACOSS de ses engagements. 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.

[6] 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. Elle estime néanmoins que cette information pourrait être encore améliorée en transmettant à la tutelle des éléments précis sur la consommation des crédits, des exonérations compensées et plus généralement sur les tendances observées au sein de la branche.

### 1.1.2. Des objectifs quantitatifs majoritairement atteints

[7] 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 effectivement 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.

[8] Les tableaux suivants présentent les indicateurs de la COG, la cible retenue et la réalisation observée pour chacun des axes de la convention d'objectif et de gestion.

Tableau 1 : Indicateurs de la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 pour les objectifs de l'axe 1 (Mobiliser la branche au service du cotisant)

Objectif	Indicateur	Objectif 2009	Réalisation
Renforcer la qualité de service	1. Note de satisfaction*	7,5	7,2
	2. Taux d'appel 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%

Source : Données 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 »

Note de lecture : Les indicateurs ayant d'ores et déjà atteint leurs objectifs sont surlignés en vert, ceux qui ont atteint des objectifs intermédiaires fixés par la COG sont surlignés en bleu.

[9] Sur les huit indicateurs du premier axe relatif à la « mobilisation de la branche au service du cotisant », trois ont d'ores et déjà atteint leur cible et deux autres ont satisfait aux objectifs intermédiaires. Ce n'est pas le cas des trois indicateurs relatifs au renforcement de la qualité de service. Si le niveau du taux d'appel efficace est relativement proche de la cible, la note de satisfaction comme la qualité de la réponse apportée resteront inférieures aux niveaux fixés par la convention.

Tableau 2 : Indicateurs de la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 pour les objectif de l'axe 2 (Renforcer le contrôle et la lutte contre le travail dissimulé, consolider les performances du recouvrement)

Objectif	Indicateur	Objectif 2009	Réalisation
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)

Source : ACOSS

Note de lecture : Les indicateurs ayant d'ores et déjà atteint leurs objectifs sont surlignés en vert, ceux qui ont atteint des objectifs intermédiaires fixés par la COG sont surlignés en bleu.

[10] Le deuxième axe de la COG 2006-2009 est consacré au cœur de métier de la branche, le recouvrement et le contrôle. D'après les données fournies par l'ACOSS, quatre des six indicateurs avaient atteint leur cible à la fin 2008. Il faut toutefois préciser que le taux de reste à recouvrer pour les entreprises s'est très fortement dégradé au cours de l'année 2009 et que la satisfaction de l'objectif de 0,75% n'est pas garantie.

[11] Si le ratio entre le stock des créances et les cotisations liquidées était faiblement supérieur à son objectif final en 2008 et pourra sans doute l'atteindre en 2009, le taux de couverture du fichier pose des problèmes spécifiques (cf. annexe relative au contrôle comptable d'assiette). L'année 2008 a ainsi été marquée par une détérioration importante du taux due à la mise en place de la réforme TGE/GE alors que l'année 2009 devrait faire apparaître de meilleurs résultats liés à un effet de rattrapage. Les résultats non biaisés de 2007 montrent qu'en dehors de ces fluctuations conjoncturelles, l'objectif de la COG n'était pas atteint. L'impact du contrôle sur pièces devrait toutefois permettre d'améliorer sensiblement ces résultats.

Tableau 3 : Indicateurs de la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 pour les objectifs de l'axe 3 (optimiser la gestion de trésorerie et renforcer l'expertise sur le financement de la sécurité sociale)

Objectif	Indicateur	Objectif 2009	Réalisation au 1er août 2009
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 encassements	0,3%	0,56% (juillet 2009)

Source : ACOSS

\*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.

Note de lecture : Les indicateurs ayant d'ores et déjà atteint leurs objectifs sont surlignés en vert, ceux qui ont atteint des objectifs intermédiaires fixés par la COG sont surlignés en bleu.

- [12] L'examen des résultats de la gestion de trésorerie montre que deux des trois indicateurs retenus ont atteint leur cible. Pour une analyse plus détaillée des problématiques spécifiques à la trésorerie, la mission renvoie aux conclusions de la mission de l'Inspection générale des finances diligentée par le ministre en charge des comptes publics sur ce sujet particulier.

Tableau 4 : Indicateurs de la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 pour les objectifs de l'axe 4 (Renforcer le pilotage et l'efficience du réseau)

Objectif	Indicateur	Objectif 2009	Réalisation
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 supports mutualisables/ETP total	13,1%	12,3% (2008)
	21. Coût global de l'informatique/coût de fonctionnement	14,7%	16,6% (2008)

Source : ACOSS

- [13] L'axe 4 est consacré au pilotage et à l'efficience du réseau. Parmi tous les indicateurs retenus par la COG, ceux de cet axe sont les seuls qui ne peuvent être suivis sur une base mensuelle dans le cadre des tableaux de bord.

- [14] Les résultats obtenus dans ce domaine sont particulièrement mitigés. Seul le ratio relatif aux fonctions supports atteint l'objectif fixé, mais l'indicateur relatif au coût global de l'informatique est peu pertinent (cf. *infra*).

## 1.2. Des indicateurs globalement pertinents

### 1.2.1. Des indicateurs à conserver

[15] La convention d'objectifs et de gestion 2002-2005 avait retenu 56 indicateurs pour le suivi des engagements de la branche du recouvrement. Ce nombre, particulièrement élevé, avait occasionné des difficultés relevées dans le rapport de l'IGAS de juillet 2005 relatif à l'exécution de cette convention.

[16] A 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 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.

[17] Certains indicateurs, comme le taux de reste à recouvrer (TRAR), ont fait l'objet de débats. On a ainsi reproché au TRAR d'être déterminé en moyenne quadriennale, ce qui ne facilite pas le suivi annuel et, à l'inverse, d'être plus réactif à la conjoncture économique qu'à la qualité du service rendu par la branche du recouvrement. Ces objections ne sont pas infondées mais elles ne justifient pas de modification de l'indicateur : une cible annuelle serait trop sensible à l'état de l'économie et, malgré cette sensibilité, l'indicateur apparaît irremplaçable. Cet exemple illustre les limites d'une « religion des indicateurs ». Ceux-ci ne peuvent pas toujours tout dire d'une situation et, dans certains cas, des études spécifiques permettraient de compléter l'apport quantitatif indispensable de l'indicateur. Ainsi, toujours dans l'exemple du TRAR, une étude économétrique sur le modèle de travaux déjà menés par la DISEP par le passé, permettrait d'éclairer les résultats obtenus, en faisant la part de la conjoncture et des efforts de la branche.

[18] En conséquence, la mission recommande que l'essentiel des indicateurs de la branche soient maintenus 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 vingt-cinq.

### 1.2.2. Certains indicateurs doivent être supprimés

[19] 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. Dans la plupart des cas, ces indicateurs doivent être remplacés par d'autres, plus pertinents (cf. *infra*).

[20] Le tableau suivant présente les indicateurs à supprimer

Tableau 5 : Indicateurs à supprimer

Indicateur	Motif
10. Taux de redressement des personnes dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé	C'est le montant des redressements qui est le plus pertinent
20. Taux d'ETP dédiés aux fonctions support mutualisables/ETP total	Apport faible. Perdrait son sens avec la régionalisation
21. Coût global de l'informatique/coût de fonctionnement	L'objectif d'une baisse du quotient n'est pas rationnel car une dépense informatique efficace fait baisser les coûts de fonctionnement

Source : Mission

[21] Enfin, la mission souligne que si l'obligation totale de dématérialisation des déclarations et des paiements devait être adoptée au cours de la prochaine convention comme elle le recommande, l'ensemble des indicateurs relatifs à la dématérialisation (indicateurs 5, 6, 7 et 8) devraient être revus.

### 1.2.3. Quelques nouveaux indicateurs à retenir

[22] La mission propose qu'un certain nombre d'indicateurs soient ajoutés à la prochaine convention d'objectifs et de gestion. Ils remplaceraient pour partie les indicateurs supprimés, mais certains d'entre eux apporteraient des compléments et concerneraient des secteurs encore mal couverts par les indicateurs existants.

Tableau 6 : Proposition de nouveaux indicateurs

Indicateur	Intérêt
Montant des redressements en matière de travail dissimulé	Permettrait de mesurer l'efficacité du contrôle dans la sécurisation des finances de la sécurité sociale
Taux de redressement des cotisations contrôlées	Cet indicateur permettrait de mesurer l'efficacité du contrôle comptable d'assiette. Il devrait être décliné en deux sous-indicateurs : un taux de redressement en valeur absolue (redressements créditeurs et débiteurs) et un taux des redressements débiteurs (en faveur de l'URSSAF)

Source : Mission

## 1.3. *Les réflexions de l'ACOSS, une source précieuse pour la négociation de la prochaine convention*

### 1.3.1. Une réflexion de l'ACOSS structurée très en amont

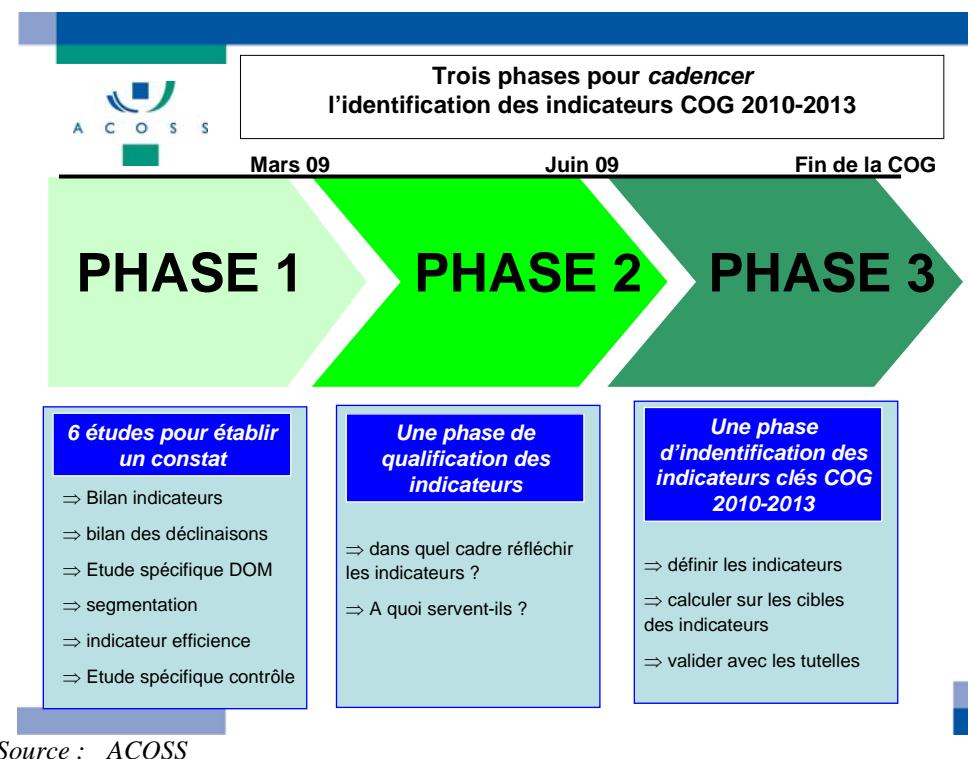
[23] Comme pour la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009, l'ACOSS a préparé très en amont la réflexion sur l'évolution des indicateurs à travers les réunions d'un COPIL indicateurs. Cette réflexion, qui n'était pas encore finalisée à l'issue de la mission, a abouti à des propositions, formulées par trois groupes de travail :

- un groupe contrôle ;
- un groupe efficience ;
- un groupe bilan, chargé de l'ensemble des indicateurs ne relevant pas des deux autres groupes.

[24] Il faut également signaler que la réflexion de l'ACOSS ne s'est pas limitée à des propositions de modifications ou de suppression d'indicateurs. Trois groupes de travail, consacrés à la segmentation des cotisants, à la déclinaison des indicateurs dans les CPG et aux spécificités dans les DOM se sont ainsi réunis parallèlement aux trois groupes précités.

[25] Le calendrier prévisionnel des travaux présenté *infra* montre que ceux-ci se sont déroulés très en amont.

Schéma 1 : Déroulement de la réflexion sur les indicateurs



[26] Les réflexions de la branche ont d'ores et déjà 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.

### **1.3.2. Les avancées de la segmentation des indicateurs et la démarche de validation technique**

[27] Dans le cadre de la réflexion menées sur les indicateurs, l'ACOSS a formalisé les étapes de validation technique des indicateurs dans un document de travail intitulé « protocole de validation d'un indicateur ».

[28] Premier apport de cette formalisation, l'ACOSS a établi une segmentation des indicateurs en fonction de ce qu'ils mesurent. On distingue ainsi :

- des indicateurs de contexte, qui permettent de préciser la situation d'exécution de la convention ;
  - des indicateurs de résultat, qui indiquent le niveau de réalisation des objectifs ;
  - des indicateurs de pilotage, qui regroupent des indicateurs d'activité et des taux de réalisation des actions et projet.

[29] Cette segmentation apparaît tout à fait bienvenue et devrait inspirer la présentation de la prochaine convention ainsi que des futurs tableaux de suivi qui y gagneraient en clarté.

[30] Le protocole définit également les différentes étapes de création d'un indicateur ainsi que les modalités de validation technique des projets à partir d'une expertise fournie par la DISEP. La mission considère que l'ensemble du protocole de validation constitue une avancée remarquable et qu'elle pourrait être reprise avec profit au sein d'autres opérateurs publics.

## 2. UNE FONCTION DE PILOTAGE ENCORE INSUFFISAMMENT ORIENTEE VERS LA RECHERCHE DE PERFORMANCE DES ORGANISMES LOCAUX

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

#### 2.1.1. **Un fonctionnement du dispositif de contractualisation entre l'ACOSS et les URSSAF satisfaisant**

[31] La COG Etat-ACOSS a été déclinée par l'agence nationale au niveau de chaque organisme local dans le cadre de Contrats Pluriannuels de Gestion (CPG) portant sur la durée de la convention.

[32] Chaque CPG comprend 3 volets :

- un volet local, qui fixe à l'organisme des objectifs fondés sur les engagements de la COG, dont l'atteinte est mesurée par 54 indicateurs, avec des cibles nationales ou locales ;
- un volet régional, qui détermine les objectifs des URSSAF en matière de mutualisation des effectifs ;
- un volet financier, qui définit le budget de l'organisme pour la période conventionnelle.

[33] 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.

[34] L'ACOSS a ainsi été en mesure de conclure 90% des CPG dans les six 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.

#### 2.1.2. **La forte implication de l'agence dans la préparation de la future COG 2010-2013**

[35] 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.

[36] 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.

[37] 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.

## 2.2. *Des incitations à la performance perfectibles*

### 2.2.1. Une procédure budgétaire à améliorer

[38] En ce qui concerne les URSSAF, la procédure d'allocation des moyens a été revue en 2006, pour intégrer notamment l'objectif de réduction des effectifs de la branche recouvrement défini par les tutelles de diminution de 600 ETP sur la période conventionnelle pour l'ensemble de la branche.

[39] 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. De fait, ce système comporte plusieurs faiblesses :

- il focalise les efforts de réduction des coûts des URSSAF sur les dépenses de personnel, au détriment des autres dépenses de fonctionnement, qui représentent plus de 22% du Fonds National de la Gestion Administrative (FNGA) ;
- les URSSAF ont subi une diminution de leurs effectifs en fonction des coûts de gestion des comptes, mais également du nombre prévisionnel des départs à la retraite. Or l'évolution de la pyramide des âges URSSAF est déconnectée de toute notion de performance ;
- le calcul des coûts de gestion des comptes des URSSAF a été réalisé à partir de données issues du système de comptabilité analytique datant de 2004, qui posaient de réels problèmes de fiabilité.

[40] Un autre point de fragilité tient à l'absence d'avenants aux conventions passées entre l'ACOSS et les URSSAF. La durée quadriennale des CPG améliore en effet la visibilité des organismes locaux sur leurs budgets, mais réduit en parallèle les marges de manœuvre de l'ACOSS dans la réallocation des ressources en cours de COG. Une fois les CPG signés, l'agence centrale n'est pas réellement en mesure de moduler les moyens des URSSAF, en dehors des recettes dégagées par les reports budgétaires (les crédits non consommés sont reconduits à 70% au bénéfice des URSSAF, le solde revenant à l'ACOSS).

[41] La procédure budgétaire des URSSAF reste cependant convenable si on la compare à celle des centres informatiques. L'ACOSS n'a pas été en mesure de respecter ses engagements en la matière, puisque la réforme de l'allocation des moyens aux CERTI n'a pu être menée au cours de la présente COG. Les conventions passées entre l'ACOSS et les centres informatiques paraissent ainsi beaucoup moins précises que les CPG des URSSAF, tant au niveau des objectifs de performance que du cadrage budgétaire. L'examen des demandes des CERTI est de surcroît rendu complexe par le double positionnement de la DGR et de la direction des systèmes d'information du réseau (DISIR) qui instruisent respectivement les budgets de fonctionnement et d'investissement des centres informatiques.

### 2.2.2. **Le dispositif d'intéressement des agents du réseau n'intègre pas suffisamment les performances des organismes locaux**

[42] 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.

[43] Le protocole d'accord en vigueur, signé le 30 juin 2008 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2008, précise que le montant d'intéressement annuel maximal est fixé à 2,5% de la masse salariale, contre 1,5% pour la période précédente. L'intéressement versé aux agents comprend obligatoirement deux parts : une part nationale et une part locale, réparties à hauteur de 40% pour la première et de 60% pour la seconde. Les primes attribuées aux agents ont donc la même base pour la part nationale, et varient ensuite en fonction des résultats de chaque organisme.

[44] Dans ce cadre, l'ACOSS a fixé un montant d'intéressement conforme au maximum autorisé par l'accord d'intéressement, soit 2,5% de la masse salariale, ce qui a abouti à une croissance significative de l'enveloppe disponible (+72,9%).

Tableau 7 : Détails du versement de l'intéressement aux agents de la branche recouvrement (2007-2008)

Années	2007	2008	2008/2007
Masses salariale brute	474 200 000 €	492 031 794 €	3,76%
Montant maximal de l'intéressement	7 113 000 €	12 300 795 €	72,93%
% de la masse salariale dédié à l'intéressement	1,5%	2,5%	N/A
Montant maximal de la prime individuelle	503 €	834 €	65,71%
Montant de l'intéressement versé	6 217 590 €	9 643 334 €	55,10%
% d'intéressement versé	87,4%	78,4%	N/A
Montant moyen de la prime individuelle versée	440 €	654 €	48,64%

*Source : Données ACOSS/DAS.*

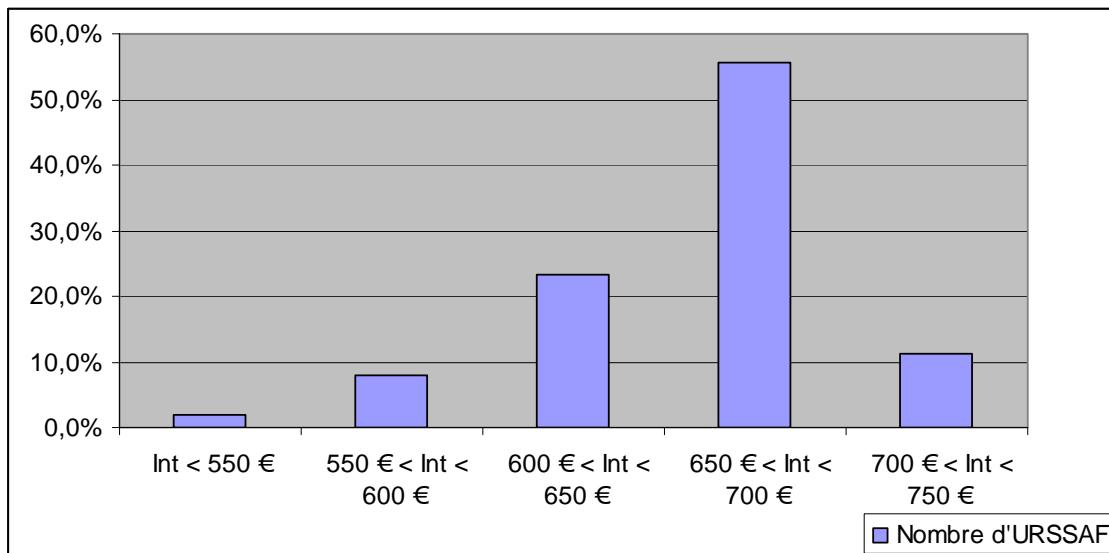
[45] La croissance du montant de l'intéressement a permis à l'ACOSS de verser des primes individuelles d'un montant supérieur en 2008, tout en augmentant ses marges de manœuvre par rapport à l'enveloppe globale (le taux de consommation du montant maximal de l'intéressement passant de 87 à 78%). Au niveau national, le taux de variation de l'intéressement attribué aux agents a donc progressé de manière notable entre 2007 et 2008.

[46] Toutefois, la variation des primes d'intéressement en fonction de la performance des organismes locaux s'avère relativement faible.

[47] En 2008, 78% des organismes locaux ont reçu des primes comprises entre 600 € et 700 € pour une moyenne nationale de 655 €. Pour les 10 URSSAF les plus performantes, le montant moyen annuel de la prime s'est élevé à 710 €, soit 8 % (55€) de plus que la moyenne des URSSAF.

[48] 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.

Graphique 1 : Nombre d'URSSAF en fonction du montant individuel des primes d'intéressement versées en 2008



Source : Données ACOSS/DAS.

### 2.3. *Une fonction de pilotage insuffisamment structurée*

#### 2.3.1. L'organisation inaboutie du pilotage au sein de l'agence centrale

[49] La mission constate en premier lieu un manque d'intégration des outils de pilotage au sein de l'ACOSS. La direction générale a du engager en 2009 un audit pour réaliser la cartographie de ces outils, utilisés par les directions de l'ACOSS. Les premiers éléments de cet audit 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.

[50] La direction générale dispose néanmoins d'un tableau de bord « national », qui regroupe les indicateurs issus de la COG, des CPG, de l'intéressement et de la démarche qualité. Ce tableau de bord pose plusieurs difficultés :

- il se fonde sur des données dont la fréquence d'alimentation est très variable (mensuelle, trimestrielle, annuelle) ;
- les indicateurs COG, CPG et intérressement se recoupent largement, mais pas totalement, ce qui est source de confusion<sup>1</sup> ;
- un nombre conséquent d'indicateurs n'ont pas eu d'objectifs fixés par l'ACOSS au cours de la COG<sup>2</sup>.

[51] 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. Le « comité de pilotage des indicateurs », qui est censé assurer la cohérence d'ensemble des indicateurs ne s'est réuni qu'à 8 reprises entre 2006 et 2009. Son champ d'intervention prioritaire reste en outre les indicateurs COG et d'intérressement.

<sup>1</sup> Sur les 26 indicateurs d'intérressement, 13 sont issus de la COG, 8 des CPG et 5 sont des indicateurs spécifiques (avec notamment un indicateur d'éco-responsabilité).

<sup>2</sup> Sur la base des documents transmis par la DAS, la mission a constaté que 12 indicateurs CPG sur 54 n'ont pas eu, sur tout ou partie de la durée conventionnelle, de cibles fixées par l'ACOSS.

[52] En outre, le positionnement des différentes directions en matière de pilotage manque de clarté :

- la DAS, censée coordonner le système de pilotage de la branche, souffre d'un manque de légitimité en dehors du strict champ des outils de comptabilité analytique ;
- *a contrario*, la DISEP dispose d'une forte expertise technique, renforcée par ses contacts avec les statisticiens régionaux ;
- la DGR bénéficie également d'une forte reconnaissance du réseau et maintient son *leadership* sur des dispositifs de pilotage d'envergure, comme les indicateurs CPG ;
- la DISIR apparaît quant à elle en retrait sur la contribution du système d'information au dispositif de pilotage de l'ACOSS.

### **2.3.2. Le degré d'utilisation et de formalisation des tableaux de bord au sein des organismes locaux reste très hétérogène**

[53] Les moyens consacrés par les URSSAF à l'élaboration des tableaux de bord sont relativement faibles (0,6 ETP en moyenne) et très hétérogènes<sup>3</sup>. 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.

[54] De fait, les organismes locaux disposent de peu d'assistance de la part de l'ACOSS pour la mise en place de tableaux de bord. Sur les cinq outils de pilotage généralisés dans les URSSAF, deux concernent la comptabilité analytique, deux autres la démarche qualité et le dernier le suivi des difficultés des entreprises. Le projet de création d'un tableau de bord local, qui faisait partie des engagements de la branche, a par ailleurs été suspendu.

[55] Ce défaut de coordination contribue à renforcer l'hétérogénéité des pratiques en matière de tableau de bord au sein des URSSAF. Les entretiens menés par la mission tendent également à prouver que ces outils de pilotage font montre de faiblesses récurrentes :

- un nombre trop important d'indicateurs et l'absence d'intégration dans une interface unique ;
- une faible automatisation du renseignement des indicateurs ;
- des délais relativement longs dans la mise à disposition des données ;
- des éléments de comparaison entre URSSAF lacunaires.

[56] 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.

## **3. UN OUTIL DE COMPTABILITE ANALYTIQUE SOPHISTIQUE MAIS SOUS-UTILISE**

### **3.1. *Un outil relativement sophistiqué, qui mobilise d'importants moyens au sein de l'agence centrale et du réseau***

[57] L'ACOSS s'est engagée dans le cadre de la COG 2006-2009 à améliorer sa productivité, notamment en perfectionnant la mesure des coûts de fonctionnement de la branche (agence centrale, URSSAF, CERTI).

---

<sup>3</sup> Sur les 10 URSSAF interrogées par l'IGAS, le nombre d'ETP affectés au dispositif de pilotage varie entre 0 et 3,2.

[58] L'agence centrale s'appuie pour ce faire sur un outil de comptabilité analytique ABC4, 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 amiabil... ) et supports (courrier, gestion administrative du personnel, informatique... ).

[59] La branche recouvrement a mobilisé d'importants moyens pour mettre en place cet outil, sur une période relativement longue. Le projet de mise en place d'une comptabilité analytique a en effet été lancé en 1998, et inscrit dans trois COG successives (1998-2001 ; 2002-2005 ; 2006-2009). L'outil OGUR, développé en interne par les centres informatiques de la branche recouvrement, a été généralisé dans le réseau à partir de 2003 et a servi de référence en 2006 en pour la réforme de la procédure budgétaire.

[60] Le nombre d'agents affectés au pilotage et au fonctionnement d'OGUR a été évalué par la mission à 66 personnes : 7 agents au sein de la sous-direction du contrôle de gestion, 17 contrôleurs de gestion interrégionaux, 2 au sein du Centre informatique de Lyon et 40 au sein des URSSAF. Au cours de la présente COG, l'ACOSS a par ailleurs eu recours à plusieurs reprises à des prestataires extérieurs pour améliorer son système de comptabilité analytique<sup>5</sup>.

[61] 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 nationale ;
- 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 ;
- élaborer un indicateur composite permettant de mesurer la productivité des URSSAF.

### **3.2. *Malgré des progrès indéniables, un taux de couverture et une fiabilité des données OGUR perfectibles***

[62] 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 d'étendre le système OGUR aux CERTI et à l'ACOSS. Par ailleurs, les CGSS sont exclues du dispositif.

---

<sup>4</sup> 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...).

<sup>5</sup> Diagnostic de l'outil comptabilité analytique OGUR – mai 2007 – Deloitte ; Audit du contrôle de gestion au sein de l'ACOSS – juin 2008 – Eurogroup ; Mission d'accompagnement du contrôle de gestion dans la fiabilisation du dispositif de contrôle des comptes – 2009 – Tuillet audit.

[63] En conséquence, OGUR ne couvre actuellement que partiellement les dépenses de la branche, ainsi que le montre le tableau suivant :

Tableau 8 : Taux de couverture des dépenses de la branche recouvrement par l'outil OGUR

Budget (millions d'€)	2006	2007	2008
URSSAF	878	910	932
CERTI	85	92	97
CGSS	46	47	48
ACOSS	142	153	151
Branche recouvrement	1 151	1 201	1 228
Taux de couverture OGUR	76,3%	75,8%	75,9%

Source : *Données ACOSS/DAS.*

[64] Le taux de couverture des dépenses est également dégradé par la non-inclusion de charges qui, selon l'ACOSS, ne correspondent pas à des dépenses de fonctionnement des organismes (frais de justice et de contentieux, frais financiers, provisions...). L'exclusion de ces charges, qui représentent un montant annuel de 14 millions d'euros, conduit à une non-correspondance entre la comptabilité analytique et la comptabilité générale, et rend ainsi difficile toute procédure de recouvrement entre les deux systèmes.

[65] La mission considère par ailleurs que la fiabilité des données OGUR, bien qu'en progrès, reste perfectible. Le manque de fiabilité de la comptabilité analytique a en effet été souligné à plusieurs reprises, tant par l'ACOSS que par des prestataires extérieurs.

[66] 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. La mission a ainsi constaté des méthodes très variables de répartition des coûts entre les activités de « pilotage », « d'aide au pilotage » et « encadrement ».

[67] En outre, l'automatisation de la collecte des données reste insuffisante, en particulier sur les activités métiers des organismes (traitement DUE, gestion des télé-procédures, visites de cotisants, nombre d'appels téléphoniques...). Ces données doivent être saisies en local, ce qui induit une charge de travail supplémentaire pour les agents et une marge d'erreur non négligeable.

[68] La ventilation des temps de travail des agents entre les différentes activités se fait en effet sur la base d'interviews entre le référent OGUR de chaque organisme et les agents, et n'est donc ni contrôlée, ni automatisée. Pour pallier ces difficultés, l'ACOSS a élaboré en 2007 un outil de recueil des interviews (ORI) afin de normaliser le mode de répartition des temps/agents. Les investigations conduites par la mission témoignent cependant d'un taux d'utilisation encore modeste de cet outil (40%).

### ***3.3. Une utilisation de la comptabilité analytique en progrès aux niveaux national et régional, mais encore limitée au sein des URSSAF***

[69] L'exploitation du système de comptabilité analytique par l'ACOSS a progressé entre 2006 et 2009. L'outil OGUR a permis à la DAS de réaliser plusieurs études sur les coûts de la branche, dans des domaines stratégiques (charges induites par l'ISU, effets de la dématérialisation sur les coûts et les charges des organismes, coûts de gestion par type de compte cotisant...).

[70] La sous-direction du contrôle de gestion a également réalisé un important travail de fiabilisation des données OGUR et piloté la mise en place d'État commun d'analyse (ECA), qui fournit aux directeurs des URSSAF un *reporting* annuel sur leurs coûts de gestion. La production des ECA devrait par ailleurs passer à une fréquence trimestrielle en 2010.

[71] Le pilotage du dispositif repose au niveau national sur un comité de gestion OGUR, qui associe la maîtrise d'œuvre, la maîtrise d'ouvrage et les utilisateurs de l'outil. La DAS s'appuie sur le réseau des contrôleur de gestion interrégionaux, qui assurent une fonction de soutien et d'expertise à l'égard des organismes locaux.

[72] Le pilotage de la comptabilité analytique est *a contrario* beaucoup moins satisfaisant au sein des organismes. On constate ainsi une implication dans la promotion d'OGUR très variable parmi les cadres, qui considèrent que l'outil répond en priorité aux besoins de l'ACOSS. Les référents OGUR au sein des URSSAF ont par ailleurs des profils et des compétences en contrôle de gestion très variés, ce qui aboutit à des pratiques très hétérogènes. Dans la grande majorité des cas, la fonction de référent OGUR n'occupe qu'une part de leur temps de travail, ce qui entraîne une polarisation de leur activité sur le paramétrage et l'alimentation de l'outil, au détriment de l'analyse des résultats.

[73] Par ailleurs, la mission considère que l'utilisation d'OGUR reste insuffisante, eu égard aux importants moyens mobilisés par la branche.

[74] Malgré les engagements contenus dans la COG, l'ACOSS n'a pas été en mesure d'élaborer un indicateur composite, qui lui permette de suivre à échéance régulière la productivité des URSSAF. Les informations issues de la comptabilité analytique ne sont pas croisées avec les résultats des organismes (au vu des indicateurs COG, CPG ou intérressement), privant ainsi la direction générale d'une vision synthétique sur l'efficience du réseau.

[75] Au sein des URSSAF, l'utilisation d'OGUR s'avère au mieux lacunaire. En effet, la fréquence annuelle de production des données ne permet pas actuellement aux directeurs d'agir sur l'allocation des ressources, ni de suivre des projets de réorganisation des services. En sus, la comparaison des résultats entre organismes, qui correspond à une réelle demande de l'encadrement, est à ce jour très limitée.

#### **4. MIEUX INTEGRER LE DISPOSITIF DE PILOTAGE DANS LES PROCESSUS DECISIONNELS**

[76] L'ACOSS a déjà engagé ou prévu un certain nombre d'actions correctrices, qui devraient permettre d'améliorer le fonctionnement de son système de pilotage.

[77] La mission considère néanmoins que la recherche d'une meilleure intégration des outils de pilotage de la branche dans les processus décisionnels de l'agence nationale et surtout des organismes locaux, devra être poursuivie, et constituer une priorité de la prochaine COG.

[78] Pour ce faire, trois axes de progrès ont pu être identifiés :

- accentuer les incitations à la performance des organismes locaux ;
- clarifier l'organisation du pilotage au sein de la branche ;
- mieux intégrer les besoins des organismes locaux en matière d'outils de pilotage.

#### ***4.1. Accentuer les incitations à la performance des organismes locaux***

[79] En premier lieu, il convient de reconduire pour la prochaine COG l'obligation pour l'ACOSS d'élaborer un indicateur qui permette de mesurer, de manière comparative, la productivité des URSSAF.

[80] En outre, l'outil OGUR devra être étendu aux CERTI, à l'ACOSS et aux CGSS afin d'améliorer le taux de couverture du système de comptabilité analytique. Sur cette base des objectifs de réduction des coûts par activités, ciblés, devraient pouvoir être fixés aux organismes, dans le but de réduire les écarts au sein de la branche.

[81] La mission recommande donc que l'ACOSS examine la possibilité de systématiser des avenants de mi-convention, qui permettraient tout à la fois de procéder aux réallocations nécessaires et, le cas échéant, de tenir compte d'une modification du contexte importante. En ce qui concerne les CERTI, il serait souhaitable que l'ensemble de leur budget soit suivi par une seule direction (qui serait en toute logique la DISIR) selon un processus comparable à celui des URSSAF. La mission estime en outre que les objectifs de maîtrise de la masse salariale devraient également être complétés par la définition de dépenses cibles en matière de charges de fonctionnement (dépenses informatiques, services généraux...).

[82] Enfin, la mission considère que des mécanismes d'intéressement plus discriminants pourraient être institués, afin de renforcer l'incitation à la performance des agents.

#### ***4.2. Clarifier et renforcer l'organisation du dispositif de pilotage de la branche aux niveaux national et local***

[83] L'ACOSS tirerait profit d'une démarche de clarification des responsabilités entre la DGR, la DAS et la DISEP en matière de pilotage. Au minimum, la coordination entre ces différentes directions devrait être renforcée.

[84] En parallèle, il est nécessaire de poursuivre l'intégration et la fiabilisation des indicateurs qui constituent le tableau de bord national. Les indicateurs utilisés ont vocation à voir leur nombre réduit et à être hiérarchisés sur la base de l'analyse des risques conduite dans le cadre de l'amélioration du contrôle interne. L'ACOSS devrait par ailleurs être en mesure d'identifier, pour chaque indicateur, les seuils de criticité, les actions qui en découlent et les leviers correspondants.

[85] Au niveau régional, il semble souhaitable, sous réserve de la mise en œuvre d'une réorganisation plus large du réseau recommandée par la mission (cf. annexe III), de constituer des « pôles » qui réunissent le réseau des contrôleurs de gestion interrégionaux, le réseau des statisticiens régionaux et les experts qualités. Ces pôles régionaux devraient se voir attribuer des fonctions de conseil plus développées et formalisées à destination des organismes locaux.

[86] Au sein des URSSAF, les mêmes synergies ont vocation à être recherchées entre les fonctions de statisticien, de référent OGUR et de référent contrôle interne. Les URSSAF de taille suffisante pourraient regrouper ces fonctions au sein d'un même service.

---

**4.3. *Mieux intégrer les besoins des organismes locaux dans les outils de pilotage***

[87] L'ACOSS a consacré des moyens importants pour identifier les pistes d'amélioration de l'outil OGUR. Parmi celles-ci, la mission estime que l'instauration de la trimestrialité des ECA constitue une priorité, sous réserve d'un accroissement significatif de l'automatisation de la collecte des données. Les comparaisons entre organismes devraient également être systématisées et diffusées largement au sein du réseau.

[88] Pour ce qui concerne les tableaux de bord, il semble souhaitable que le projet de création d'un tableau de bord local soit reconduit dans le cadre de la prochaine COG. Les URSSAF devraient par ailleurs s'appuyer sur les pôles régionaux pour mettre en place, en fonction de leurs besoins, des tableaux de bord de suivi de production.



## Annexe II : Le contrôle interne au sein de la branche recouvrement

[89] La mise en place d'un dispositif de contrôle interne est une obligation réglementaire pour la branche du recouvrement, comme pour l'ensemble des branches du régime général. L'article D.122-7 du code de la sécurité sociale dispose en effet que « *sous réserve de leur compétence respective, le directeur et l'agent comptable conçoivent et mettent en place, en commun, un dispositif de contrôle interne respectant les préconisations de l'organisme national et permettant de maîtriser les risques, notamment financiers, directs et indirects, inhérents aux missions confiées aux organismes de sécurité sociale* ».

[90] La convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'ACOSS pour la période 2006-2009 n'a pas fixé d'objectifs spécifiques à la branche recouvrement en matière de contrôle interne. Pour autant, la mission a constaté de réels progrès opérés par la branche dans ce domaine, en partie sous l'impulsion des contrôles opérés par la Cour des Comptes dans le cadre de la certification des comptes des organismes de sécurité sociale. Malgré cette évolution positive, les dispositifs de contrôle interne de l'ACOSS et des organismes locaux présentent plusieurs points de fragilités qui ne peuvent être ignorées.

[91] C'est pourquoi, après avoir relevé les limites de la stratégie de maîtrise des risques de la branche, reposant sur des démarches de portées inégales, la présente annexe analysera les insuffisances de la stratégie de pilotage et d'évaluation du contrôle interne avant d'évaluer la maturité du dispositif de maîtrise des risques. Enfin, des propositions seront formulées quant aux objectifs à fixer, en s'appuyant sur le plan de cohérence élaboré par l'ACOSS.

### 1. UNE STRATEGIE EN MATIERE DE MAITRISE DES RISQUES QUI REPOSE SUR DES DEMARCHEES DE PORTEES INEGALES ET INSUFFISAMMENT ARTICULEES

[92] La stratégie de maîtrise des risques de la branche recouvrement est définie par l'instruction de branche du 24 décembre 2002. Cette stratégie repose sur 3 piliers :

- une démarche dite de contrôle interne, qui recouvre l'ensemble des activités opérationnelles, et qui a été lancée en 1998 ;
- un processus de validation des comptes, engagé en 1998 et renforcé depuis 2006, dans le cadre de la certification des comptes opérée par la Cour des comptes ;
- une démarche qualité, portant sur les engagements de service de la branche en matière de répartition des cotisations entre les attributaires (qui concernent principalement les autres branches du régime général).

#### 1.1. Une démarche de contrôle interne peu lisible

[93] La stratégie de contrôle interne de la branche recouvrement actuellement en vigueur est définie par l'instruction du 24 décembre 2002, comme « *un système permanent, constamment adapté et intégré au management ainsi qu'aux activités opérationnelles. Il est mis en œuvre par les dirigeants, l'encadrement et le personnel d'une entreprise et destiné à fournir une assurance raisonnable à sa direction et aux autres parties prenantes quant à la réalisation de ses objectifs. Il est lui-même piloté*

[94] Cette définition est directement inspirée de celle du CoSo<sup>6</sup>, 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 la branche en la matière.

[95] 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.

[96] La mission a ainsi identifié deux difficultés majeures :

- le positionnement du contrôle interne manque de clarté. En fonction des organismes et des interlocuteurs, il apparaît comme une méthode de travail, ou comme un des trois piliers d'une stratégie de « maîtrise des risques » (à côté de la validation des comptes et de la qualité de service), voire encore comme une démarche globale qui inclut l'ensemble des dispositifs de pilotage de l'ACOSS et des organismes locaux (y compris le système de comptabilité analytique) ;
- le contrôle interne informatique est limité et se concentre essentiellement sur les procédures de validation comptable et la sécurité informatique. En outre, la contribution du système d'information à l'automatisation des procédures de contrôle interne reste limitée.

Tableau 9 : Les définitions stratégiques du contrôle interne au sein de la branche recouvrement

Document de référence	Champ d'application du contrôle interne
Instruction de branche 1998	Le contrôle interne concerne l'ensemble des activités des organismes locaux, mais s'appuie principalement sur les contrôles comptables et la sécurité informatique.
Instruction de branche 2002	Le contrôle interne recouvre normalement l'ensemble des activités des organismes locaux et repose sur la qualité de service et sur les opérations de maîtrise des activités (dont la distinction avec le contrôle interne n'apparaît pas clairement).
Référentiel de maîtrise interne de la branche recouvrement (2006)	Le contrôle interne constitue une méthode, commune aux démarches de validation des comptes et de certification de la qualité de la répartition.
Etude COG 57 CIB « Mise en cohérence des différents outils contribuant au contrôle interne » (2009)	Le document fait également référence à la maîtrise des activités, censée recouvrir l'ensemble des activités de contrôle interne ainsi que les outils de pilotage (tableaux de bords nationaux et locaux).

Source : Mission Igas d'après documents ACOSS

[97] 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.

[98] Les outils du contrôle interne *stricto sensu*, tels qu'ils sont recensés par l'ACOSS, sont au nombre de quatre :

- le référentiel des fonctions et processus (RFP) : créé en 1999, le RFP a pour objectif de tracer la cartographie du standard des activités des URSSAF, et d'identifier puis de dénombrer les processus correspondant (environ 250 processus) ;
- les standards de pratiques recommandées (SPR) : élaborés par les URSSAF et soumis à validation de l'ACOSS, ils visent, en tant que référentiel de branche, à proposer aux URSSAF un socle procédural commun, décrivant des dispositifs de contrôle interne susceptibles de garantir l'atteinte des objectifs ;

<sup>6</sup> 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.

- le *workflow* d'assistance aux tâches techniques (WATT) : initialement développé indépendamment de la démarche de contrôle interne, cet outil de gestion des procédures dématérialisées a progressivement été intégré aux SPR ;
- le dispositif national d'évaluation (DNE) : le DNE repose sur une démarche d'autoévaluation des URSSAF du taux de couverture de leurs processus (RFP) par des dispositifs de contrôle interne.

[99] 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.

[100] Ainsi, les procédures de contrôle interne prévues par la validation comptable et la certification de service ne font que partiellement l'objet de standards de pratiques recommandés et sont élaborées et évaluées selon des méthodologies différentes.

[101] L'affirmation par l'ACOSS d'une identité commune aux trois piliers de la maîtrise des activités (contrôle interne, validation des comptes, engagement de service) apparaît encore peu opérationnelle.

[102] Plus largement, des référentiels de contrôle interne stratégiques pour l'activité des URSSAF (socles communs encadrant les contrôles opérés par les inspecteurs du recouvrement, prévention des fraudes internes et externes...) ont été élaborés de manière non coordonnée par les unions, et sans s'appuyer sur les standards de pratiques recommandées.

[103] 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.

## ***1.2. Un processus de contrôle interne comptable relativement structuré, qui occupe une place prépondérante dans le dispositif de contrôle interne de la branche***

[104] Le contrôle interne comptable fait l'objet d'un examen approfondi et régulier par la Cour des Comptes, dans le cadre de la procédure de certification des comptes de la Sécurité Sociale. En conséquence, la mission n'a pas procédé à un réexamen exhaustif de ce dispositif et a limité ses investigations aux articulations de la fonction comptable avec le système de contrôle interne.

### **1.2.1. La place limitée du contrôle interne extra-comptable**

[105] La prégnance du contrôle comptable tient d'abord aux choix opérés par l'État. Malgré l'affirmation par le code de la sécurité sociale d'une coresponsabilité du directeur et de l'agent comptable en matière de contrôle interne, l'article D. 114-4-2 du même code prévoit que les modalités de contrôle interne sont définies par l'organisme national dans le cadre du référentiel de validation des comptes. Il n'existe pas, pour l'ACOSS, d'obligation réglementaire de mise en œuvre de référentiel de contrôle interne en dehors du strict champ comptable.

[106] En parallèle, les contrôles opérés par l'État en matière de contrôle interne apparaissent très en retrait. On constate ainsi, 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, tant de la part des directions d'administration centrale que des corps d'inspection.

[107] Ces difficultés sont 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 en charge des affaires sociales et en second niveau, par l'inspection générale des affaires sociales.

### **1.2.2. Un contrôle interne fortement dominé par le contrôle interne comptable**

[108] Le cadre législatif et réglementaire conditionne fortement les choix stratégiques opérés par la branche du recouvrement en matière de contrôle interne.

[109] L'instruction de branche de 2002 réaffirme le principe d'une co-responsabilité de l'agent comptable et du directeur dans la mise en œuvre du contrôle interne. La mission a cependant constaté que l'essentiel des moyens et compétences mobilisés sur les dispositifs de contrôle interne continuent à relever des services des agents comptables.

[110] L'Agence comptable de l'ACOSS est en effet 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).

[111] La place de la fonction comptable est en outre liée aux modalités des contrôles externes opérés sur les organismes de la branche recouvrement. Le contrôle externe assuré par la Cour des Comptes a fortement contribué au renforcement des procédures de contrôle au sein de la branche recouvrement. Cet examen porte en effet sur le processus de validation des comptes, mais également sur l'ensemble des dispositifs de contrôle interne mis en œuvre, notamment dans le domaine informatique, par les organismes de sécurité sociale.

[112] S'il est indéniable que la nature même des activités comptables se prête plus facilement à une normalisation que d'autres activités métiers, il est important de souligner les risques inhérents à un tel déséquilibre :

- en premier lieu, la place prépondérante occupée par le contrôle interne comptable peut conduire à minorer les autres risques propres aux activités de la branche, notamment en matière d'efficacité de service et de productivité ;
- en second lieu, l'accroissement des exigences de formalisation comptable peut aboutir à des besoins supplémentaires en matière de ressources humaines. Or la mission constate sur la période 2005-2008, une diminution significative des effectifs des services comptables (-8,1%, contre -4,1% pour l'ensemble du réseau) qui pourrait à terme poser des difficultés si l'organisation de la fonction comptable restait inchangée.

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

[113] 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.

[114] 14 engagements de service ont été identifiés, qui se répartissent comme suit :

- 10 engagements pour les organismes responsables de la collecte et de la répartition (URSSAF et CGSS), qui portent essentiellement sur la fiabilité des données enregistrées portant sur les comptes cotisants ;
- 2 engagements pour l'ACOSS, qui portent respectivement sur le contrôle des données transmises par les organismes locaux et sur la notification des sommes perçues et/ou encaissées aux attributaires ;

- 2 engagements, communs à l'ACOSS et aux organismes locaux, qui portent sur la satisfaction des caisses attributaires.

[115] 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.

[116] Plusieurs points de fragilités sont cependant à noter :

- la démarche de certification vise, par nature, à s'assurer de l'atteinte des engagements des services et de la fiabilité des données, sans apporter de garanties sur le respect de référentiels de contrôle interne ;
- seuls huit engagements sur quatorze sont dotés d'indicateurs qui permettent de mesurer l'atteinte des objectifs. Il convient de noter que sur les quatre engagements qui concernent l'ACOSS, un seul fait l'objet d'un indicateur ;
- la mission a constaté, pour l'année 2008, une dégradation des indicateurs pour certaines URSSAF, parfois en dessous des seuils requis par la certification, ce qui a nécessité la mise en œuvre d'un plan d'amélioration de la part de l'ACOSS ;
- surtout, la démarche de certification est pour l'instant limitée à la seule collecte des cotisations sociales. L'absence d'une certification dans d'autres activités du cœur de métier de la branche, comme le contrôle et la lutte contre la fraude, constituent des fragilités dans le dispositif.

## 2. DES DISPOSITIFS DE PILOTAGE ET D'EVALUATION INSUFFISANTS

### 2.1. *Des moyens inadaptés*

[117] Le pilotage du contrôle interne de la branche recouvrement repose sur trois niveaux, national, régional et départemental.

#### 2.1.1. **Au niveau national**

[118] 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.

[119] La maîtrise d'ouvrage du contrôle interne est confié à l'Agence comptable de l'ACOSS, et en son sein à la cellule « maîtrise d'ouvrage contrôle interne, qualité, certification » (MOCI-Q-C), composée de 2 personnes. La MOCI-Q-C assure notamment la coordination des travaux du CNCI et le pilotage des experts régionaux, ainsi le suivi de l'élaboration et de l'application des standards de pratiques recommandées.

[120] Le pilotage du contrôle interne national rencontre deux difficultés principales :

- malgré les engagements inscrits dans l'instruction de 2002, le CNCI ne dispose pas d'outils de *reporting* qui lui permettent un suivi exhaustif et cohérent du contrôle interne de la branche ;
- le directeur général ne dispose pas de collaborateur permanent chargé de l'animation du contrôle interne, qui est assurée de manière temporaire par le directeur de cabinet.

### **2.1.2. Au niveau régional**

- [121] 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), qui mettent en œuvre la démarche de contrôle interne et peuvent intervenir en soutien des organismes locaux.
- [122] La liberté d'intervention laissée aux CRCI limite *de facto* la portée d'un tel comité, dont le poids réel 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.

### **2.1.3. Au sein des URSSAF**

- [123] 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 standards de pratiques recommandées (SPR) Dix URSSAF ont été désignées par l'ACOSS pour assurer la mise à jour des SPR.
- [124] Le niveau local constitue très clairement le point faible du dispositif de contrôle interne. Les données recueillies par la mission démontrent que les moyens humains affectés sont faibles au sein des URSSAF et ont peu augmenté sur la période conventionnelle, malgré le renforcement des contraintes en matière de contrôle interne.

Tableau 10 : Nombre d'ETP affectés au contrôle interne au sein de dix URSSAF (2009)

	URSSAF 52			URSSAF 43			URSSAF 10			URSSAF 88			URSSAF 81		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Nombre ETP de l'organisme	36,75	30	26,7	51,4	47,88	46,6	57	54,9	54,9	65,13	66,08	65,24	71,2	72,9	71,5
ETP dédiés au contrôle interne	0,3	0,0	0,0	0,5	1,0	1,0	0,5	0,5	0,7	1,0	1,0	1,0	0,2	0,2	0,3
% ETP dédiés au contrôle interne	0,8%	0,0%	0,0%	1,0%	2,1%	2,1%	0,9%	0,9%	1,3%	1,5%	1,5%	1,5%	0,3%	0,3%	0,4%
	URSSAF 57			URSSAF 77			URSSAF 62			URSSAF 69			URSSAF 13		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Nombre ETP de l'organisme	161,6	156	158	194,5	191,9	194,3	n/d	n/d	n/d	329,78	325,3	332,7	455,7	437	417,6
ETP dédiés au contrôle interne	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	n/d	n/d	n/d	3,1	2,1	3,1	2,0	4,0	4,0
% ETP dédiés au contrôle interne	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	n/d	n/d	n/d	0,9%	0,6%	0,9%	0,4%	0,9%	1,0%

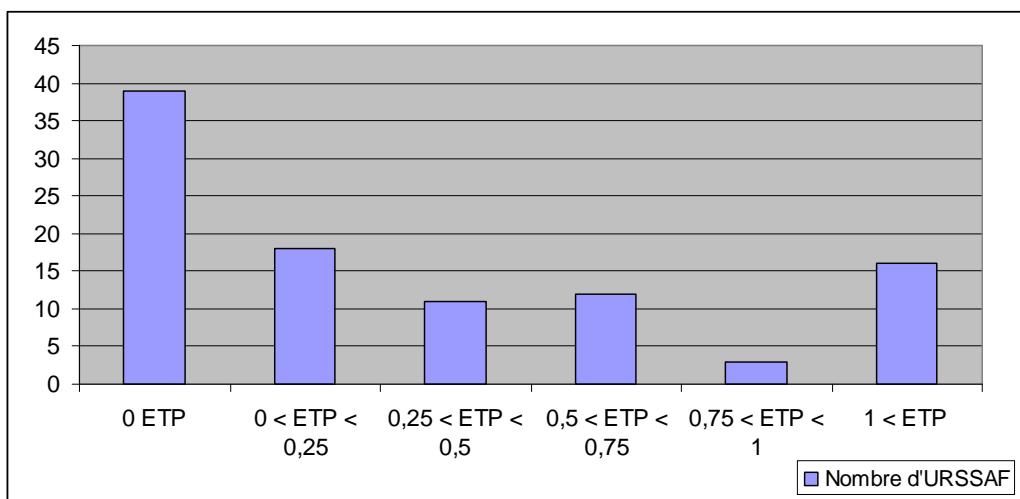
Source : *Enquête IGAS auprès des URSSAF 2009*

[125] Les moyens affectés par les URSSAF au contrôle interne sont par ailleurs 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.

[126] 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.

[127] 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.

Graphique 2 : Répartition des URSSAF selon la ressource en ETP affectée au contrôle interne dans les agences comptables (2008)



Source : Agence comptable de l'ACOSS (2009) ou IGAS d'après données ?.

## 2.2. *Le manque de fiabilité de l'évaluation du contrôle interne*

[128] 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.

[129] Il convient cependant de souligner que 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 :

- le DNE mesure le taux de couverture des processus par tous les dispositifs de contrôle interne, y compris ceux qui sont élaborés par les URSSAF, qui n'apportent pas les mêmes garanties de fiabilité que les SPR ;
- le DNE repose sur une auto-évaluation des URSSAF, dont l'ACOSS reconnaît que la perception du taux de couverture du risque est extrêmement variable ;
- les éléments déclaratifs fournis par les URSSAF ne font pas l'objet d'un contrôle aléatoire, sur pièces et sur place, par le service d'audit interne de l'ACOSS.

[130] Autre point de fragilité, le rôle de l'audit interne en matière d'évaluation systématique du contrôle interne reste émergent. La sous-direction de l'audit national, rattaché à la direction de l'audit et de la stratégie (DAS) est officiellement chargée d'évaluer le contrôle interne et le dispositif de maîtrise des risques de la branche.

[131] Dans les faits, l'efficacité du service d'audit interne de l'ACOSS est limitée par le caractère incomplet et extrêmement hétérogène des dispositifs de contrôle interne de la branche du recouvrement.

[132] Par ailleurs, les missions de la DAS concernent en priorité des audits d'entité et des audits de processus<sup>7</sup>, qui ne portent que très rarement sur l'ACOSS et les CERTI. Depuis 2006, sur 63 missions réalisées, seules 3 missions ont concerné l'agence centrale (audit du processus de recouvrement direct, audit de l'organisation des secrétariats, audit de la documentation) et 2 missions les centres informatiques (CIRSO de Toulouse à deux reprises).

[133] La DAS a enfin connu une importante instabilité de son personnel au cours de la période de la présente COG, ce qui a porté préjudice à la montée en charge du dispositif : sur les 12 agents qui assurent des missions d'audit, 8 ont une ancienneté inférieure à 2 ans au sein de la sous-direction de l'audit national.

### 3. UNE MATURITE DES DISPOSITIFS DE MAITRISE DES RISQUES TRES INEGALE

#### 3.1. *La couverture partielle des référentiels élaborés par l'ACOSS*

[134] 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 s'est en effet limitée aux URSSAF.

[135] Par conséquent, il n'existe pas à ce jour de cartographie des processus et de référentiels de contrôle interne de l'ACOSS, ce qui présente un risque majeur à deux titres :

- l'analyse des processus opérée au sein des URSSAF dans le cadre des RFP n'a qu'une portée limitée, puisque le pilotage de ces processus, assuré par l'ACOSS échappe, de fait, au dispositif de contrôle interne ;
- les activités propres à l'ACOSS ne font pas l'objet de dispositifs de maîtrise des risques, hors démarche spécifique (démarche ISO pour la gestion de trésorerie).

[136] 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.

[137] 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.

#### 3.2. *Une application hétérogène des référentiels*

[138] 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.

[139] 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 adéquats.

---

<sup>7</sup> La DAS a réalisé en 2008 : 11 audits d'entité (audit global des URSSAFURSSAF) et 8 audits de processus (notamment audit des achats, audit des procédures de recrutement, audit de la qualité de la réponse téléphonique).

[140] De fait, le caractère non obligatoire des SPR, s'il peut s'avérer vertueux pour les URSSAF ayant des systèmes de contrôles conséquents, fragilise d'autant la maîtrise des risques dans les organismes qui ne mobilisent pas de ressources suffisantes.

[141] Cette souplesse de mise en œuvre a pour conséquence des taux de couverture des processus très hétérogènes dans les URSSAF, ainsi que le démontre le tableau suivant :

Tableau 11 : Taux de couverture du système de contrôle interne au sein de dix URSSAF (2009)

Outils de contrôle interne	UR 52	UR 43	UR 10	UR 88	UR 81	UR 57	UR 77	UR 62	UR 69	UR 13	Moyenne
Taux de couverture des processus URSSAF par des dispositifs de contrôle interne	39,3%	55,6%	39,0%	66,8%	55,6%	47,1%	77,6%	40,3%	55,3%	62,0%	58,8%
Taux de couverture des processus URSSAF par des standards de pratiques recommandées	20,0%	20,3%	15,9%	20,0%	20,7%	22,7%	20,0%	20,0%	18,3%	20,0%	19,6%
Taux d'intégration du workflow dans les SPR	54,5%	54,5%	60,0%	10,0%	10,0%	33,3%	40,0%	0,0%	70,0%	72,7%	45,7%

Source : *Enquête IGAS auprès des URSSAF 2009.*

### 3.3. *Le dispositif de contrôle interne de l'ACOSS intègre insuffisamment la maîtrise des risques*

[142] 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.

[143] Ce déficit se traduit en premier lieu par l'absence de cartographie des risques au sein de l'agence centrale et du réseau, qui pose plusieurs difficultés :

- la direction générale de l'ACOSS ne dispose pas d'une vision exhaustive et hiérarchisée des risques inhérents aux activités de la branche, ce qui la prive d'un outil de pilotage important ;
- les dispositifs de contrôle interne mis en place par l'ACOSS et les URSSAF peuvent se traduire par des situations de sur ou de sous-contrôle ;
- l'audit interne de l'ACOSS est dans l'incapacité de bâtir une programmation des missions fondée sur des zones à risques préalablement identifiées.

[144] L'absence d'une vision globale des risques de la branche se double d'une insuffisance dans l'organisation du dispositif. La branche recouvrement, contrairement à d'autres organismes du secteur privé et public<sup>8</sup>, 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.

[145] 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.

<sup>8</sup> Véolia environnement, Gaz de France, la Poste, la RATP, Kéolis se sont ainsi dotés d'un dispositif de management des risques.

#### **4. INTEGRER DES OBJECTIFS PRECIS EN MATIERE DE CONTROLE INTERNE ET DE MAITRISE DES RISQUES**

##### ***4.1. Un plan de développement relativement ambitieux du contrôle interne***

[146] La mission a constaté une réelle implication de l'agent comptable et du directeur général de l'ACOSS dans le développement du contrôle interne, qui s'est traduite notamment :

- par une relance des comités nationaux de contrôle interne, qui ne s'étaient pas réunis entre 2006 et 2008 ;
- par la mise en place d'un comité de pilotage trimestriel du contrôle interne, chargé d'assurer la coordination entre la direction générale, l'audit interne et l'agence comptable ;
- par un projet de mise en œuvre, à partir de 2010, d'un dispositif de contrôle interne au sein de l'agence centrale ;
- par l'élaboration d'un plan de mise en cohérence du contrôle interne au sein de la branche.

[147] Dans le cadre de la préparation de la future COG, la branche recouvrement s'est fortement mobilisée dans l'élaboration d'un plan de « mise en cohérence des différents outils contribuant au contrôle interne », qui a identifié plusieurs pistes d'amélioration :

- « fixer les orientations et définir la stratégie de branche ;
- intégrer les exigences de la maîtrise des activités et sécuriser les pratiques ;
- identifier et cartographier les risques associés aux activités ;
- consolider et rendre cohérent les dispositifs de mesure, d'évaluation, de contrôle et de gestion des écarts ;
- évaluer le dispositif de maîtrise ;
- identifier, décrire et cartographier les processus qui concourent aux missions de la branche ;
- renforcer les compétences des personnels en matière de maîtrise des activités ;
- construire une politique d'information en direction du personnel. »

##### ***4.2. Amender le plan de cohérence de l'ACOSS sur quelques points***

[148] Plusieurs pistes d'amélioration du plan de cohérence de l'ACOSS ont pu être identifiées.

[149] En premier lieu, il est nécessaire de mieux intégrer la fonction informatique dans le dispositif du contrôle interne :

- en appliquant aux centres informatiques les mêmes exigences et les mêmes référentiels de contrôle interne que dans le réseau ;
- en précisant les articulations du contrôle interne avec le schéma directeur des systèmes d'information ;
- en identifiant précisément les objectifs de la branche en matière d'automatisation du contrôle interne.

[150] Par ailleurs, il est indispensable que la direction générale s'assure de la cohérence des démarches de renforcement du contrôle au sein de l'agence centrale et du réseau. Le projet de mise en œuvre du contrôle interne au sein de l'ACOSS concerne pour l'instant uniquement la fonction achat et le budget.

[151] Les relations entre l'agence centrale et le réseau, qui constituent une des zones à risques majeures de la branche, devront par conséquent être examinés en priorité dans le cadre de la revue des processus prévue par l'ACOSS.

[152] En outre, la mission considère que les standards de pratiques recommandés (SPR) doivent être rendus obligatoires et s'appliquer de manière homogène dans les URSSAF, pour pallier l'hétérogénéité des dispositifs de contrôle interne au sein du réseau.

[153] Dans ce cadre, les SPR ont vocation à devenir l'outil de contrôle interne de référence au sein de la branche recouvrement, sur le modèle des plans de maîtrise socle dans la branche maladie, en intégrant, s'il y a lieu, les dispositifs de contrôle comptable et de certification qualité.

[154] Il apparaît également souhaitable que le plan de cohérence de l'ACOSS intègre mieux les notions de pertinence du contrôle et de risque acceptable, afin d'éviter la mise en œuvre de dispositifs de contrôle trop développés eu égard aux enjeux opérationnels.

[155] Enfin la mission estime que l'organisation du contrôle interne au sein de la branche recouvrement doit s'adapter à ces évolutions :

- le pilotage du système de contrôle interne devra être renforcé au sein de l'ACOSS. L'affectation d'un cadre à temps plein, chargé d'animer le dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, apparaît ainsi comme une priorité ;
- au niveau régional, les compétences des experts qualités devraient voir leurs fonctions étendues au contrôle interne et à la maîtrise des risques ;
- au niveau des URSSAF, l'ACOSS a déjà identifié la nécessité de mieux former les agents au contrôle interne. La mission considère cette démarche utile, mais inadaptée à certaines URSSAF qui n'ont pas les moyens d'affecter des ressources suffisantes aux dispositifs de contrôle interne. Dans ces conditions, une augmentation des ETP affectés à la supervision des dispositifs de contrôle interne paraît à terme inévitable, que l'organisation du réseau demeure inchangée ou que la régionalisation recommandée par la mission soit mise en place..

## Annexe III : L'organisation du réseau

### 1. DES ENGAGEMENTS D'EVOLUTION DU RESEAU GLOBALEMENT RESPECTES SANS GAINS DE PRODUCTIVITE SIGNIFICATIFS

#### 1.1. *Des objectifs de la COG en matière de départementalisation du réseau et de renforcement de la coopération régionale globalement atteints*

##### 1.1.1. **Une départementalisation du réseau recouvrement achevée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2010**

[156] 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.

[157] Les objectifs de l'agence centrale portaient sur 3 axes :

- achever la départementalisation du réseau avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010, en fusionnant les URSSAF infra-départementales ;
- développer la coopération régionale entre organismes ;
- mutualiser les fonctions supports au niveau régional.

[158] Le calendrier initial de fusion des organismes a été respecté, malgré les difficultés politiques, sociales et techniques d'une telle démarche.

Tableau 12 : Fusions des URSSAF réalisées au cours de la COG 2006-2009

Organismes concernés par la fusion	Nouvel organisme	Date prévisionnelle	Date de réalisation
Béziers et Montpellier	Hérault	1er janvier 2008	1er janvier 2008
Angers et Cholet	Maine-et-Loire	1er janvier 2008	1er janvier 2008
Arras-Douai et Calais	Arras-Calais-Douai (ARCAD)	1er juin 2008	1er juin 2008
Lyon et Villefranche	Rhône	1er janvier 2009	1er janvier 2009
Saint Etienne et Roanne	Loire	1er janvier 2009	1er janvier 2009
Grenoble et Vienne	Isère	1er janvier 2009	1er janvier 2009
Dieppe, le Havre et Rouen	Seine-Maritime	1er janvier 2009	1er janvier 2009
Bayonne et Pau	Pyrénées-Atlantiques	Avant la fin de la COG	1er juin 2009
Brest et Quimper	Finistère	Avant la fin de la COG	1er juin 2009
Lille, Tourcoing et Valencienne	Nord	Avant la fin de la COG	

Source : ACOSS/DGR.

[159] 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<sup>er</sup> janvier 2010.

[160] La réussite de la réorganisation du réseau tient en premier lieu à la forte mobilisation de l'ACOSS. L'agence centrale a institué au cours de l'année 2006, une instance de pilotage incluant des cadres des organismes concernés par les fusions<sup>9</sup>, afin de définir les orientations stratégiques et les modalités concrètes de la départementalisation.

[161] 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.

[162] 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.

[163] 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 UCANSS<sup>10</sup>, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2009, qui leur garantit l'absence de mobilité géographique et fonctionnelle imposée à la suite des fusions.

### **1.1.2. Une progression de la coopération régionale au cours de la période 2006-2009**

[164] 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.

[165] Les conseils régionaux des directeurs (CRD), réunissant les directeurs des URSSAF de la région, ont été reconduits et généralisés à l'ensemble du réseau. Comme lors de la période précédente, les CRD ont été chargés d'établir un plan d'action régional, qui définit les axes de la coopération entre organismes.

[166] 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 ;
- en incluant de manière systématique une enveloppe budgétaire régionale (EBR) dans les contrats pluriannuels de gestion (CPG) négociés avec les organismes. L'EBR correspond

<sup>9</sup> 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, portant sur les thèmes suivant :

- mise en place des nouveaux statuts et des instances dirigeantes ;
- relations avec les syndicats, représentants du personnel et agents ;
- nouvel organigramme et gestion des ressources humaines ;
- évolution des systèmes d'information ;
- nouveau périmètre comptable et modalités de gestion du patrimoine.

<sup>10</sup> 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.

au budget alloué aux réseaux d'experts nationaux, régionaux et aux postes mutualisés entre URSSAF ;

- en instituant l'obligation pour les CRD de produire un bilan annuel de la vie régionale ;
- en instaurant un outil de suivi de la montée en charge de la mutualisation régionale.

[167] 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.

[168] Autre élément de progrès de la coopération régionale, l'ACOSS a engagé en cours de COG la généralisation de la mutualisation de huit fonctions supports entre URSSAF, après une phase d'expérimentation dans des sites pilotes.

Tableau 13 : Mutualisation des fonctions supports des URSSAF au niveau régional

Fonctions	Date de généralisation de la mutualisation dans le réseau	Nombre d'ETP mutualisés (fin 2008)
Gestion de la DUE	Janvier 2008	58,1
Achats et marchés	Janvier 2008	20,8
Gestion de la paie	Janvier 2008	138,8
Assistance gestion locale SNV2	Janvier 2008	13,5
Communication	2ème semestre 2009	8,9
Formation professionnelle	2ème semestre 2009	4
Expertise RH	2ème semestre 2009	4,4
Documentation	2ème semestre 2009	5,2
Assistance téléphonique services dématérialisées	Fin 2009	0,4
Total	N/A	254,1

Source : ACOSS/DGR/DAS.

[169] L'EBR a également connu une forte progression au cours de la période 2006-2009, qui témoigne du développement des mutualisations régionales.

Tableau 14 : Evolution de l'enveloppe budgétaire régionale (EBR) de 2006 à 2009

Années	2006	2007	2008	2009	2006-2009
Masse salariale	18 411 540	21 381 423	24 547 972	29 184 991	58,5%
Effectifs	306	337	386	448	46,4%
Budget de fonctionnement	895 404	1 462 685	1 645 905	2 355 248	163,0%

Source : ACOSS/DGR.

**1.2. *Des démarches de départementalisation et de mutualisation régionale trop récentes pour identifier avec précision les progrès du réseau en matière de performance***

**1.2.1. Des gains essentiellement qualitatifs**

- [170] Comme souligné précédemment, les garanties légales de non-mobilité, renforcées pour les agents des URSSAF par l'accord UCANSS, ont de fait limité les mouvements de personnel dans le cadre des fusions : au 1<sup>er</sup> juin 2009, seuls 2,8% des salariés avaient accepté une mobilité fonctionnelle ou géographique, consécutive au projet de fusion des organismes.

Tableau 15 : Mobilités professionnelles des agents concernés par la départementalisation

	<b>Total</b>	<b>Pourcentage</b>
Nombre d'agents des organismes fusionnés	2502	100%
Nombre d'agents concernés par une mobilité professionnelle	102	4,1%
Nombre d'agents ayant accepté une mobilité professionnelle	69	2,8%

Source : ACOSS/DGR.

- [171] La mission considère donc que 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. Les départementalisations ont de fait, divisé par deux ou trois les postes de directeur ou d'agent comptable disponibles. Une telle réduction des postes d'encadrement supérieur dans les organismes devra être prise en compte, et anticipée, en cas d'évolution ultérieure du réseau.

- [172] En parallèle, on peut constater que les gains de productivité liés à la départementalisation sont à ce jour, difficiles à établir. Les fusions étant intervenues très récemment (entre janvier 2008 et juin 2009), les URSSAF manquent aujourd'hui de recul pour identifier toutes les conséquences des réorganisations opérées. En outre, d'autres évolutions importantes sont intervenues au cours de la COG (mutualisations régionales, dématérialisation et/ou, externalisation de certaines fonctions), qui rendent malaisée l'identification de l'impact des fusions d'organismes sur l'évolution des effectifs.

- [173] La mission a néanmoins procédé à une analyse approfondie des opérations départementalisation de l'URSSAF d'Arras-Calais-Douai (ARCAD) et du Rhône, qui permet d'identifier quelques traits communs.

- [174] On constate en premier lieu une amélioration nette des conditions d'exercice des fonctions de pilotage (validation des comptes, démarche qualité, contrôle interne, tableaux de bord), qui apparaît nécessaire compte tenu des contraintes accrues dans ce domaine (demandes croissantes d'informations standardisées de la part de l'ACOSS et des corps de contrôle notamment).

- [175] En outre, la fusion a permis, pour certaines fonctions métiers (exemple du contrôle du travail illégal et de la gestion des comptes pour l'URSSAF ARCAD), une spécialisation des équipes, à l'origine d'une amélioration significative de la qualité de service.

[176] 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.

[177] Il convient néanmoins de souligner que dans les deux cas, la départementalisation n'a pas entraîné de diminution d'effectifs supérieure à ce qui avait été négocié entre les URSSAF et l'ACOSS. On peut donc estimer, avec toutes les précautions méthodologiques requises, qu'à court terme, la fusion des organismes ne permet pas de réaliser des gains de productivité significatifs, sauf si elle s'accompagne d'une réorganisation en profondeur des modes de travail des agents.

### 1.2.2. Le bilan contrasté des mutualisations régionales

[178] 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 :

- plusieurs démarches ont été engagées lors de la COG précédente, notamment en matière de communication, de gestion des DUE et de gestion de la paie ;
- la répartition des fonctions mutualisées s'est faite sur la base d'un consensus entre organismes locaux, sans mise en œuvre d'une véritable stratégie de répartition des missions ;
- les transferts de ressources entre organismes liées aux mutualisations ont parfois été mal évalués ;
- les mutualisations au niveau interdépartemental demeurent (notamment pour les organismes bénéficiant de postes d'agents de direction communs).

[179] Les gains liés aux mutualisations se révèlent également d'inégale importance lorsque l'on considère les différents métiers concernés.

[180] La mutualisation des achats et marchés apparaît clairement comme un succès. Outre la sécurisation juridique du dispositif, la centralisation des achats a permis de réaliser des économies d'échelle importantes, de l'ordre de 24% (pour un objectif fixé à 20%).

[181] La mutualisation de la gestion de la DUE a également entraîné une baisse des effectifs, qui reste difficile à mesurer du fait de la concomitance des démarches de dématérialisation et d'externalisation. On peut néanmoins constater qu'entre 2005 et 2008, les postes affectés à la gestion de la DUE sont passés de 200 à 88 ETP. Sur cette base, l'ACOSS a estimé à 46 ETP l'impact de l'évolution des modes de gestion de la DUE, ce qui rejoint les estimations réalisées par la mission (41 ETP).

[182] *A contrario*, les gains liés à la mutualisation de la paie s'avèrent beaucoup plus mesurés. La démarche a en effet été lancée parallèlement au déploiement d'un nouvel outil de gestion de la paie, ce qui a considérablement alourdi le dispositif. Les investigations conduites font ainsi état de gains de productivité modérés pour l'année 2009 (0,16 ETP par URSSAF, soit une estimation de 14 ETP pour l'ensemble du réseau).

[183] Les gains de productivité liés aux autres fonctions mutualisées (communication, formation professionnelle, documentation, expertise RH) sont négligeables, compte-tenu du faible nombre d'effectifs concernés. La mutualisation de ces fonctions est par ailleurs trop récente (2<sup>ème</sup> semestre 2009), pour que leur apport qualitatif puisse déjà être apprécié.

### 1.2.3. L'absence de gains de productivité significatifs au sein du réseau

[184] L'ACOSS s'était fixé un objectif de diminution de 10% des effectifs mutualisés, qui ne sera *a priori* pas respecté. La baisse d'effectif constaté s'élève à en effet à 55 ETP (DUE et gestion de la paie), pour un objectif initial de 128 ETP.

[185] En outre l'augmentation des effectifs mutualisés n'a 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. Par ailleurs, on constate en 2008 une baisse notable de la part des activités métiers et une augmentation des postes mutualisés.

Tableau 16 : Evolution de la part des activités au sein du réseau des URSSAF (en ETP)

Types d'activité	2005	2006	2007	2008
Métiers	60,4%	58,9%	59,0%	57,7%
Supports	34,8%	35,0%	34,3%	34,6%
Réseaux d'experts et postes mutualisés	4,7%	6,1%	6,7%	7,7%
Total ETP	12 492	12 146	11 954	11 992

Source : ACOSS/DAS.

[186] De manière plus globale, l'analyse du coût de gestion des comptes cotisants démontre que les écarts de performance entre URSSAF n'ont pas diminué au cours de la COG.

[187] On constate ainsi, entre 2005 et 2008, une croissance des coûts de gestion moyens et médians d'un compte cotisant, et en parallèle une augmentation de l'écart-type entre URSSAF, qui traduit une accentuation des différences de coûts de gestion entre organismes locaux.

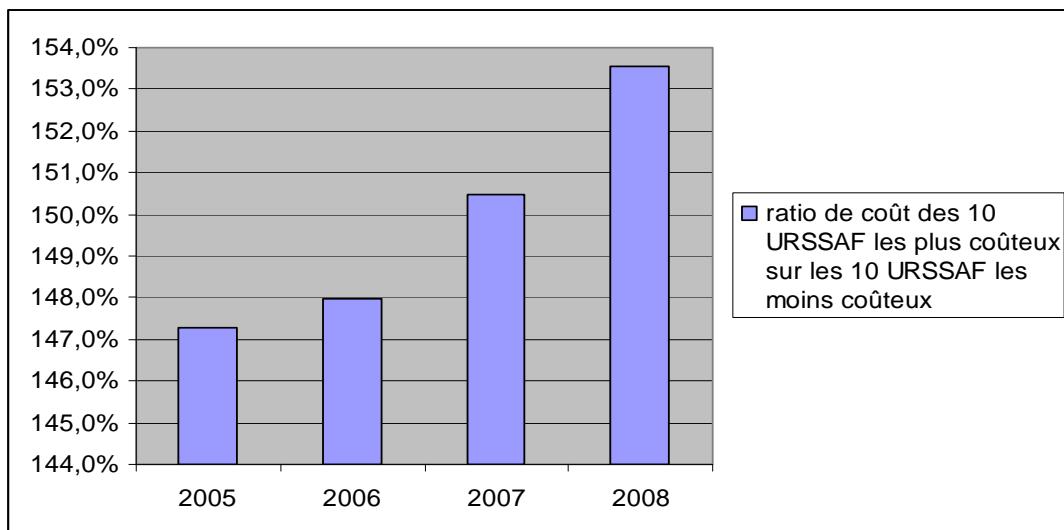
Tableau 17 : Evolution du coût de gestion d'un compte cotisant par les URSSAF

	2005	2006	2007	2008
Coût moyen d'un compte cotisant	130,43	127,65	128,76	133,53
Coût médian d'un compte cotisant	124,2	123,9	125,8	130,1
Ecart-type	13,8	13,4	14,3	15,6

Source : ACOSS/DAS – données issues de la comptabilité analytique.

[188] Cette tendance est confirmée par l'augmentation de l'écart entre la moyenne des dix URSSAF les moins chères et les dix URSSAF les plus chères du réseau (hors CGSS).

Graphique 3 : Ratio de coût de gestion d'un compte cotisant entre les URSSAF les moins coûteuses et les URSSAF les plus coûteuses<sup>11</sup>



Source : ACOSS/DAS – données OGUR

## 2. UNE ORGANISATION DE MOINS EN MOINS ADAPTEE AUX CONTRAINTES DE FONCTIONNEMENT DE LA BRANCHE DU RECOUVREMENT

### 2.1. *Les difficultés des petites URSSAF à faire face aux contraintes de gestion de la branche du recouvrement*

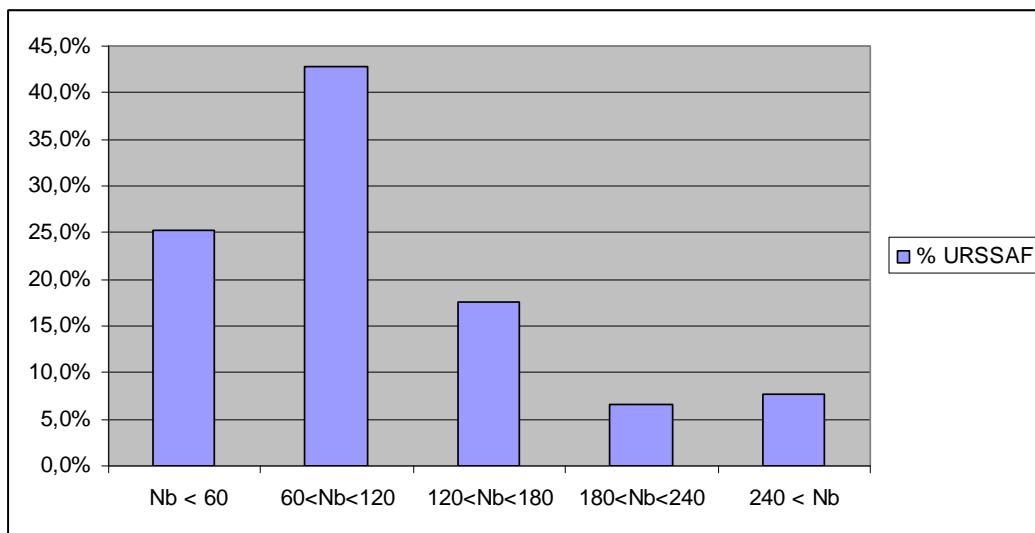
#### 2.1.1. Des écarts de taille entre URSSAF toujours conséquents

[189] 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 ;
- que plus de deux tiers des URSSAF ont moins de 120 agents.

<sup>11</sup> Ratio de coût de gestion = moyenne des coûts de gestion d'un compte cotisant des 10 URSSAF les plus coûteuses / moyenne des coûts de gestion d'un compte cotisant des 10 URSSAF les moins coûteuses.

Graphique 4 : Répartition des URSSAF en fonction des effectifs



Source : ACOSS/DGR

[190] Ces écarts de taille sont accentués par d'importantes divergences en matière d'activités :

- un tiers des URSSAF du réseau gèrent uniquement 11% des comptes cotisants ;
- à l'autre extrémité de l'échelle, les 12 URSSAF les plus importantes (hors Paris) gèrent près d'un tiers des comptes cotisants.

Tableau 18 : Nombre de comptes cotisants par URSSAF

URSSAF	Nombre d'URSSAF	Nombre de comptes cotisants
UR - de 30 000 comptes	30	33,7%    632 984
30000 < UR < 60 000 comptes	33	37,1%    1 452 263
60 000 < UR < 100 000 comptes	13	14,6%    945 290
UR > 100 000 comptes	12	13,5%    1 591 254
URSSAF Paris	1	1,1%    946 777
Ensemble URSSAF	89	100%    5 568 568

Source : ACOSS/DGR.

### 2.1.2. Des coûts de fonctionnement nettement supérieurs

[191] Les URSSAF gérant moins de 30 000 comptes cotisants correspondent à 94% à des organismes de moins de 60 agents.

[192] Ces organismes 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 19 : 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 <sup>12</sup>	25	1 510 337	140,75 €
URSSAF les moins coûteuses <sup>13</sup>	25	1 738 275	123,52 €
URSSAF les plus efficientes <sup>14</sup>	25	1 712 500	125,05 €
Ensemble URSSAF	88	5 568 568	146,25 €

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

[193] 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.

Tableau 20 : Ventilation des ETP en fonctions des activités

Activités	UR - de 30 000 comptes	30000 < UR < 60 000 comptes	60 000 < UR < 100 000 comptes	UR > 100 000 comptes	Ensemble URSSAF
Services	54,0%	56,2%	58,8%	58,1%	57,2%
Supports	22,1%	20,9%	19,1%	22,0%	21,3%
Encadrement	7,6%	8,3%	8,4%	8,9%	8,5%
Pilotage	4,3%	3,9%	3,3%	1,7%	2,8%
Informatique locale	3,0%	2,3%	2,1%	0,9%	1,7%
Nationale	1,9%	2,3%	3,1%	2,5%	2,5%
Interrégionale	4,2%	4,4%	3,3%	2,6%	3,4%
Régionale	2,2%	1,4%	1,8%	3,0%	2,3%
Non-affectable	0,8%	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%
Total ETP	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : ACOSS/DAS – OGUR.

<sup>12</sup> 25 URSSAF ayant un coefficient d'intérressement supérieur à 89%

<sup>13</sup> 25 URSSAF ayant le coût moyen par compte cotisant le moins élevé

<sup>14</sup> 25 URSSAF ayant le meilleur rapport performance/coût

### 2.1.3. Des performances légèrement inférieures à la moyenne du réseau

[194] Les données sur l'intéressement local versé aux agents montrent une certaine corrélation entre la taille des organismes et leur niveau de performance. La mission estime cependant que ces écarts de performance entre organismes sont trop faibles pour établir une corrélation avec certitude.

Tableau 21 : Performance moyenne des URSSAF en fonction de leur taille

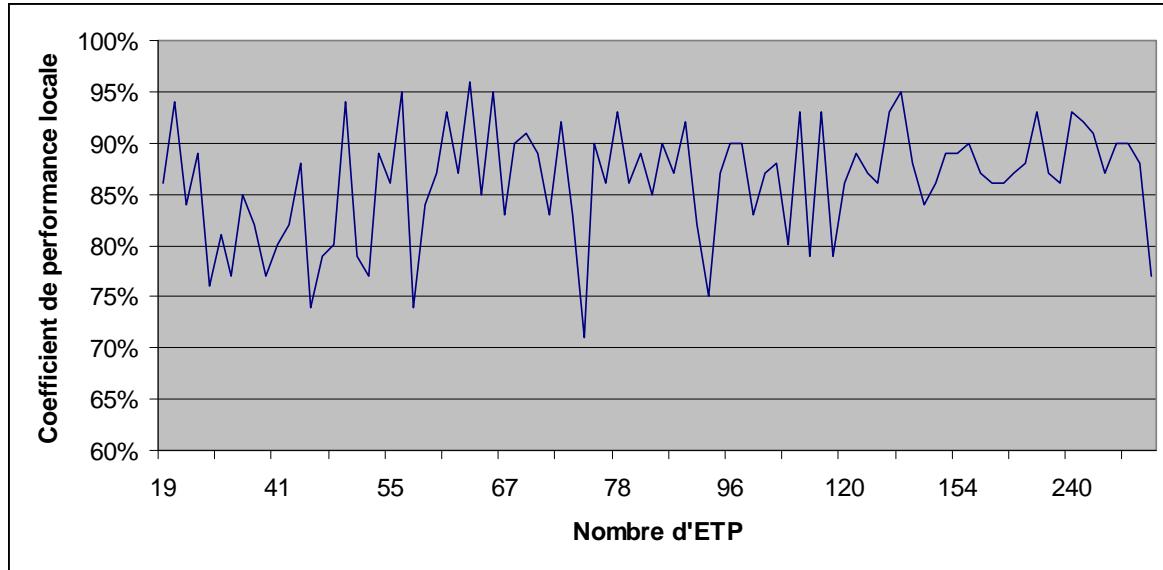
URSSAF	Nombre d'URSSAF	Performance moyenne <sup>15</sup>
UR - de 30 000 comptes	30	85,4%
30000 < UR < 60 000 comptes	33	86,1%
60 000 < UR < 100 000 comptes	13	87,3%
UR > 100 000 comptes (hors Paris)	12	88,4%
UR > 100 000 comptes	13	87,8%
Ensemble URSSAF	89	86,3%

Source : ACOSS/DAS.

[195] On constate néanmoins qu'à partir d'un seuil estimé à 120 agents, la performance des organismes atteint un niveau supérieur à la moyenne du réseau, si l'on exclut les cas spécifiques des URSSAF de Marseille et Paris.

[196] En outre, les écarts de performance entre organismes s'accroissent de manière significative lorsque les effectifs des organismes sont inférieurs à 60 salariés.

Graphique 5 : Performance des URSSAF en fonction de leurs effectifs



Source : ACOSS/DAS.

<sup>15</sup> Le coefficient de performance est la synthèse de l'ensemble des indicateurs contenus dans les CPG des organismes. Sur cette base, est calculée annuellement la part locale de l'intéressement versée aux agents de la branche.

[197] Ces écarts de performance soulignent un risque de taille critique pour les organismes locaux. Une étude réalisée par l'ACOSS en 2009 démontre ainsi que :

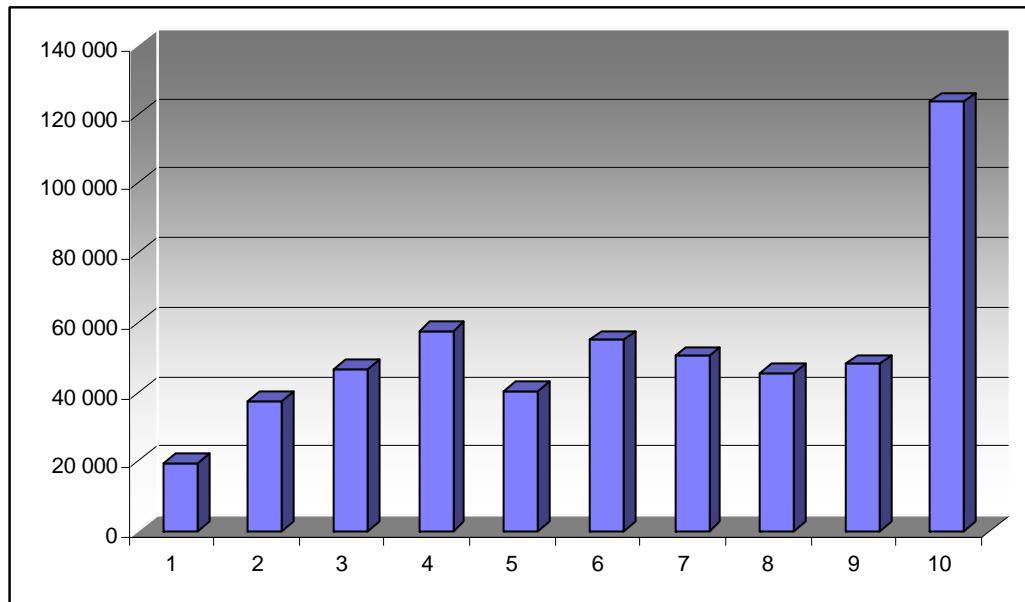
- plus d'un tiers des URSSAF ont moins de 10 ETP affectés à leurs services dédiés au contrôle ;
- près de 20% des organismes ont moins de 5 ETP dédiés à l'accueil (physique et téléphonique) ;
- plus de la moitié des URSSAF ont moins de 5 ETP au sein des agences comptables ;
- deux tiers des URSSAF disposent d'un nombre d'agents de direction inférieur à 4.

[198] Les URSSAF de taille modeste éprouvent des difficultés à faire face à l'accroissement de leurs contraintes de gestion :

- la diminution des effectifs décidée dans le cadre de la COG impacte en effet plus directement les URSSAF dont les effectifs sont peu importants (cf. Annexe XI relative aux effectifs) ;
- l'accélération des évolutions législatives et réglementaires imposent un professionnalisme et une spécialisation accrues des agents, qui sont difficiles à assumer pour les équipes de taille restreinte ;
- la croissance des exigences de l'agence centrale et des tutelles suppose une formalisation et un pilotage renforcés, qui pèsent de plus en plus sur l'activité des URSSAF, qui sont obligées de mobiliser des effectifs conséquents sur les fonctions supports.

[199] Enfin, en matière de contrôle, les résultats de la lutte contre la fraude montrent que les Urssaf de taille réduite obtiennent en moyenne, de beaucoup moins bons résultats que les Urssaf de grande taille (cf. annexe relative la lutte contre la fraude). Le graphique suivant montre ainsi le montant moyen des redressements par inspecteur en matière de lutte contre le travail dissimulé dans les différents déciles d'Urssaf, classées selon les effectifs de contrôle.

Graphique 6 : 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).

## **2.2. *Les difficultés de l'ACOSS pour assurer le pilotage du réseau***

### **2.2.1. Une efficacité de la gouvernance obérée par la complexité du réseau**

[200] La départementalisation du réseau n'a pas mis fin à la complexité organisationnelle de la branche du recouvrement.

[201] 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.

[202] 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, suprdépartementale, à l'égard des grandes entreprises (supérieure à 250 salariés). Par ailleurs, 7 URSSAF gèrent des centres spécifiques à compétence nationale.

[203] 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. La montée en charge très inégale des mutualisations et les difficultés initiales de pilotage local de l'ISU démontrent les carences du dispositif.

### **2.2.2. Les difficultés patentées du pilotage au niveau national**

[204] L'ACOSS dispose de moyens limités pour assurer le pilotage du réseau. L'agence centrale est clairement en difficultés sur certaines fonctions (informatique, immobilier, contrôle interne notamment) du fait d'un manque de moyens et de compétences.

[205] 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 (recouvrement et contrôle) ne génèrent plus d'activités suffisantes.

[206] 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, tels que la mise en œuvre de l'ISU ou la refonte du système d'information de la branche ;
- d'autre part elle rencontre des difficultés réelles pour 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.

### 3. REORGANISER LE RESEAU DES URSSAF SUR UNE BASE REGIONALE

#### 3.1. *Une réflexion approfondie sur l'évolution de l'organisation de la branche recouvrement*

[207] 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 ;
- un scénario 2, qui préconise le renforcement de la coopération entre organismes locaux ;
- un scénario 3, qui propose la création d'URSSAF régionales.

[208] 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 ;
- sur la base d'un maintien des implantations locales des URSSAF.

##### 3.1.1. **Un scénario de maintien du maillage départemental peu crédible**

[209] Le scénario 1 préconise le maintien du réseau départemental, la poursuite des mutualisations entre URSSAF et le renforcement de la gouvernance régionale (passage à la majorité qualifiée pour la prise de décision au sein des comités régionaux, délégation de pouvoirs au directeur de l'URSSAF chef de file pour gérer le budget régional et les réseaux d'experts régionaux).

[210] Ce scénario présente l'avantage d'une forte acceptabilité de la part du réseau :

- compte tenu du faible impact sur les conditions de travail des agents ;
- du maintien des responsabilités actuelles des agents de direction des URSSAF ;
- de la préservation des compétences des conseils d'administration locaux.

[211] La mission considère cependant que les gains à attendre de la mutualisation en matière de performance et de productivité sont trop faibles pour qu'une telle option, qui correspond en réalité à un statut quo, soit envisageable.

[212] De surcroît, l'absence d'améliorations substantielles sur des processus clés (contrôle interne, validation des comptes, gestion pour compte de tiers) représente un risque trop important eu égard au développement des activités de la branche et des contraintes de gestion du réseau.

[213] Enfin, ni les difficultés de pilotage de la branche, ni le problème de taille critique de certaines URSSAF ne sont résolus.

##### 3.1.2. **Un scénario de développement des coopérations et des fusions ponctuelles entre URSSAF trop complexe**

[214] Le scénario 2 vise deux objectifs :

- constituer des URSSAF de taille plus importante, via des fusions d'organismes ou la mise en place de coopérations renforcées, pouvant aller jusqu'à des directions communes ;
- poursuivre le développement des mutualisations et de la coopération régionale, sur le modèle du scénario 1.

[215] Le scénario 2 permet, en théorie, de régler le problème de la taille insuffisante de certaines URSSAF et à terme, d'améliorer la performance et la productivité du réseau.

[216] Il convient néanmoins de souligner les difficultés de mise en œuvre d'une telle démarche. 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.

[217] Les critères de choix entre coopération renforcée et fusion n'apparaissent pas clairement, alors que leurs conséquences sur le fonctionnement des organismes sont loin d'être identiques, la fusion étant porteuse de modifications statutaires beaucoup plus importantes.

[218] 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.

[219] En tout état de cause, la mise en place d'un réseau à configurations multiples nuirait fortement à la lisibilité de l'organisation de la branche, vis-à-vis des agents mais surtout des usagers et des partenaires institutionnels.

### **3.1.3. Un scénario de création d'URSSAF régionales rationnel mais difficile à mettre en œuvre**

[220] 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 profil d'un conseil d'administration régional ;
- la création d'un poste de directeur régional, ayant autorité sur des directeurs délégués départementaux ;
- le regroupement, à terme, des fonctions supports et de pilotage au niveau du siège de l'URSSAF régionale ;
- 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.

[221] Les avantages de ce scénario sont les suivants :

- il règle le problème de taille critique de certaines URSSAF ;
- il permet, à terme, de réduire les coûts et d'améliorer les résultats de la branche ;
- il simplifie le pilotage de la branche par l'ACOSS et contribue à réduire les écarts de performances entre organismes, via notamment une spécialisation accrue des agents ;
- il simplifie les partenariats avec les autres administrations (RSI, Pôle-emploi, services déconcentrés de l'Etat).

[222] Comme pour le scénario 2, la régionalisation du réseau pose cependant des problèmes de mise en œuvre indiscutables.

[223] 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.

[224] 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.

[225] Enfin, la mission considère 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 principalement).

### **3.2. Réorganiser le réseau sur une base régionale, sous réserve d'un accompagnement fort de l'ACOSS et des tutelles**

#### **3.2.1. Réorganiser le réseau sur une base régionale**

[226] Après analyse des forces et faiblesses des trois scénarios, la mission estime que la régionalisation du réseau apparaît à terme comme la mieux à même de garantir l'amélioration de la performance globale de la branche du recouvrement.

Tableau 22 : Évaluation des forces et faiblesses des trois scénarios d'évolution du réseau de la branche recouvrement<sup>16</sup>

Scénarios d'évolution du réseau	Acceptabilité	Amélioration de l'efficacité	Gains de productivité	Pilotage du réseau	Moyenne
Scénario 1 : maintien du maillage départemental	3	2	1	2	2
Scénario 2 : coopérations renforcées entre URSSAF	2	3	2	1	2
Scénario 3 : URSSAF régionale unique	1	3	3	3	2,5

Source : IGAS.

[227] La régionalisation devrait permettre rapidement d'améliorer le pilotage du réseau par l'agence nationale, qui est indispensable au vu des chantiers importants que va connaître la branche du recouvrement (rénovation du SNV2, réorganisation de la fonction informatique, poursuite de la mise en œuvre de l'ISU, intégration de la fonction recouvrement de l'UNEDIC).

[228] À terme, la mise en place d'une organisation régionale devrait faire progresser l'efficacité et la productivité globale de la branche. Néanmoins les simulations réalisées par la mission (cf. infra) prouvent qu'à organisation constante, et sans tenir compte des gains liés aux mutualisations, des écarts importants persisteront entre organismes régionaux.

[229] Il apparaît nécessaire de mettre en place une politique de convergence des performances des organismes, qui s'adresse à l'ensemble des organismes, y compris ceux disposant déjà d'une taille importante, comme l'URSSAF de Paris.

<sup>16</sup> La mission a adopté la graduation suivante : 1=faible, 2=moyen, 3=fort

Tableau 23 : Simulation des conséquences de la régionalisation sur les écarts de productivité des URSSAF

Région	Nombre d'agents	Nombre de comptes cotisants	Nombre de comptes par ETP	Budget de fonctionnement	Coût moyen de gestion d'un compte cotisant
Limousin	164	73 330	447	10 976 858 €	149,7 €
Franche-Comté	217	93 821	432	14 906 038 €	158,9 €
Champagne-Ardenne	219	102 857	470	15 435 264 €	150,1 €
Basse Normandie	269	136 542	508	18 121 267 €	132,7 €
Picardie	288	138 412	481	19 536 396 €	141,1 €
Haute Normandie	297	140 737	474	20 678 209 €	146,9 €
Alsace	305	147 226	483	19 618 030 €	133,3 €
Bourgogne	312	138 675	444	20 577 914 €	148,4 €
Poitou-Charentes	331	159 588	482	22 478 389 €	140,9 €
Auvergne	372	117 392	316	17 918 651 €	152,6 €
Lorraine	372	167 572	450	24 701 747 €	147,4 €
Languedoc Roussillon	463	276 069	596	32 797 337 €	118,8 €
Centre	478	208 819	437	32 733 023 €	156,8 €
Bretagne	557	269 444	484	37 128 771 €	137,8 €
Midi Pyrénées	579	297 151	513	41 538 424 €	139,8 €
Nord Pas De Calais	580	294 955	509	40 402 352 €	137,0 €
Pays de Loire	614	294 897	480	40 604 385 €	137,7 €
Aquitaine	697	325 043	466	40 961 301 €	126,0 €
PACAC	1 077	552 804	513	72 655 961 €	131,4 €
Rhône-Alpes	1 419	596 364	420	81 594 052 €	136,8 €
Ile-de-France	2 946	1 036 870	352	189 063 060 €	182,3 €
Ensemble du réseau	12 556	5 568 568	443	814 427 429 €	146,3 €
écart-type	601	219 378	57	37 965 773 €	13,1 €

Source : IGAS – données ACOSS/DGR.

[230] Le point faible du scénario de régionalisation tient très clairement à son acceptabilité par les agents et les partenaires sociaux. La mission considère néanmoins que le contexte reste favorable à une telle évolution :

- les dirigeants de l'ACOSS ont pleinement conscience des limites actuelles de l'organisation départementale, qui ne permet plus de faire face aux contraintes de gestion accrues de la branche, notamment pour les URSSAF ayant un effectif inférieur à une soixantaine d'agents ;

- les nouveaux des pouvoirs du directeur général de l'ACOSS en matière de nomination des directeurs et agents comptables d'organismes locaux<sup>17</sup> vont dans le sens du renforcement du pilotage des URSSAF par l'agence centrale ;
- les garanties conventionnelles apportées en matière de mobilité géographique et fonctionnelle limitent très nettement les conséquences sur les conditions de travail des salariés.

### **3.2.2. Mener une réforme pragmatique sur deux COG**

#### **3.2.2.1. Un calendrier en deux temps**

[231] La mission considère que la régionalisation du réseau devrait s'étaler sur la durée de deux COG, avec un objectif d'achèvement à horizon 2017, essentiellement pour deux raisons :

- pour assurer l'acceptabilité de la démarche par les partenaires sociaux et les salariés de la branche, qui ont déjà vécu au cours de cette période un important mouvement de départementalisation ;
- pour tenir compte de l'importance des changements qui devront être opérées au cours de la prochaine COG, notamment en matière de réorganisation de la fonction informatique. En outre, les travaux de refonte du système d'information devraient permettre, à partir de 2013, de réduire très nettement les travaux informatiques occasionnés par les fusions.

[232] En conséquence, la mission propose que le principe de la régionalisation soit inscrit dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion, avec l'objectif d'aboutir à une fusion juridique des structures et des équipes de direction à l'horizon 2013. En revanche, la mise en place opérationnelle des Urssaf de région se verrait inscrire dans un calendrier incluant la convention suivante, qui aurait ainsi pour charge de préciser ses modalités.

[233] Ce calendrier en deux étapes offre l'avantage d'une visibilité accrue pour les agents et d'une démarche qui solliciterait en premier lieu les agents de direction, avec des perspectives motivantes en contrepartie (création d'une nouvelle structure, nouvelles responsabilités en matière de planification du contrôle). Elle permettrait également de mettre en place un pilotage régional en matière de contrôle et de lutte contre la fraude, ce qui simplifierait les démarches et permettrait d'atteindre systématiquement la taille critique en matière d'efficacité (cf. annexes relative au contrôle et à la lutte contre la fraude)..

#### **3.2.2.2. Une démarche nécessairement pragmatique**

[234] La mission tient à souligner que les gains de productivité et d'efficacité liés à cette réorganisation seront, dans un premier temps, relativement limités. En effet, les garanties actuelles apportées aux salariés ne permettent pas d'engager des évolutions rapides en matière de modifications des implantations des organismes et de l'organisation du travail. De surcroît, l'ampleur d'une telle réorganisation est facteur de surcoûts, qui réduisent à court terme les gains financiers. Les objectifs de gains de productivité devraient donc être modestes lors de la prochaine COG et être accentués au cours de la période 2014-2017, en étant accompagnés de mesures de réduction des écarts de performance entre les organismes.

---

<sup>17</sup> Le directeur général de l'ACOSS, peut désormais, sur le modèle de la branche de l'assurance maladie nommer les directeurs et agents comptable après consultation du président du conseil d'administration et avis du comité des carrières. Le conseil d'administration peut néanmoins s'opposer, à la majorité des deux tiers, à ces nominations. Il peut également mettre fin aux fonctions des directeurs et agents comptable, après avis du président du conseil d'administration concerné.

[235] Il est par ailleurs nécessaire d'adopter une démarche pragmatique sur les périmètres géographiques des futures URSSAF régionales. Si la région administrative doit être l'échelon de référence, plusieurs exceptions devront être étudiées :

- une éventuelle fusion de la région Limousin avec une autre région, compte-tenu d'un nombre de comptes gérés et d'un effectif trop limités ;
- le maintien d'URSSAF infra-régionales afin d'éviter un effet de surdimensionnement, en priorité en régions PACA et Rhône-Alpes et dans une moindre mesure en régions Aquitaine, Pays de Loire, Nord-Pas de Calais et Midi-Pyrénées.

[236] L'ensemble de ces évolutions nécessitera un accompagnement fort sur le plan des ressources humaines, notamment à destination des cadres supérieurs des organismes dont les perspectives de carrières risquent d'être modifiées de manière significative. En outre, toute évolution ultérieure des Urssaf (implantation, organisation des services) ne pourra être lancée avec profit que si les questions relatives à la mobilité fonctionnelle et géographique des agents sont réglées en concertation avec les organisations syndicales et les représentants du personnel.

## Annexe IV : Les relations avec les tiers

### 1. DE NOMBREUX SERVICES RENDUS A DE NOMBREUX TIERS SELON DES MODALITES DIVERSES ET AVEC DES CONTREPARTIES VARIABLES

#### 1.1. *Des tiers très nombreux et très divers*

[237] 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*<sup>18</sup> »

[238] 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 »<sup>19</sup> hors régime général

[239] En 2008, sur les 317 Mds€ mis en recouvrement par la branche, 39,3Mds€ l'ont été pour le compte de ces 106 tiers, soit 12,4% du total.

#### 1.2. *Trois missions principales et de nombreuses missions annexes*

##### 1.2.1. **Trois missions principales**

[240] Les trois missions réalisées par la branche pour le compte des tiers sont celles qui correspondent à son cœur de métier :

- le recouvrement : c'est le premier métier de la branche. Il est exercé pour le compte de 42 tiers<sup>20</sup> ;
- le contrôle : pendant du recouvrement, il ne lui est pourtant pas systématiquement associé, certains réseaux ne confiant que le contrôle à la branche (Unédic, jusqu'à 2011). La branche réalise des actions de contrôles pour le compte de 24 tiers ;
- la gestion de trésorerie : cette activité, qui a motivé la création de l'agence centrale il y a quarante ans est exercée pour le compte de quatre tiers. Pour les développements relatifs à cette activité et à ses perspectives, la mission renvoie aux travaux de l'inspection générale des finances menés à la demande du ministre en charge des comptes publics à l'été 2009.

<sup>18</sup> Le régime général est comptabilisé au travers de ses 4 branches : Maladie / Maternité, Famille, Accidents du Travail et maladies professionnelles, Vieillesse.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Les décomptes relatifs aux nombre de tiers recensés sont extraits du rapport d'Ernst & Young précité

[241] Le schéma suivant montre la répartition des tiers selon l'exercice des missions.

Schéma 2 : Répartition des tiers selon les missions principales missions de la branche



Source : Ernst&Young

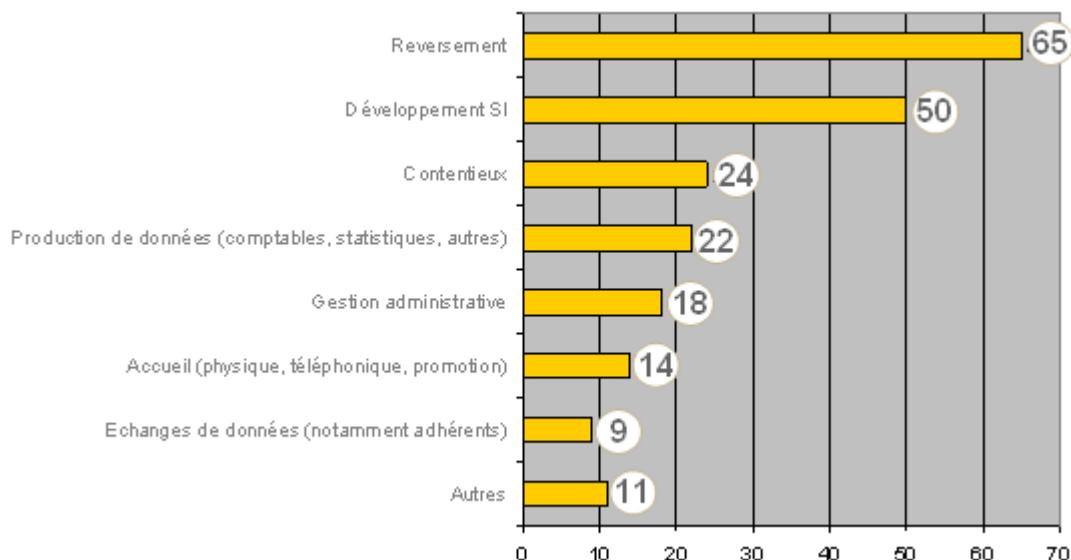
### 1.2.2. De nombreuses missions annexes

[242] 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 reversement et la répartition : il s'agit du reversement, en faveur du tiers, du produit de la collecte recouvrée par la branche ;
- le contentieux : il s'agit d'une prestation fournie par l'ACOSS visant à prendre en charge, pour le compte du tiers, la gestion du contentieux en cas de défaut de paiement vis-à-vis du tiers ;
- la gestion administrative : ce sont des travaux d'ordre administratif effectués par la branche au profit du tiers (ex. réception des déclarations annuelles des données sociales, mise en oeuvre et suivi des transferts de données sociales...) ;
- 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...).

[243] Le schéma 3 présente la répartition des prestations associées réalisées par la branche en 2008 selon le nombre de tiers.

Schéma 3 : Répartition des prestations associées réalisées par la branche (en nombre de tiers)



Source : Ernst&Young

### 1.3. Une formalisation inégale

[244] 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 texte (décret, arrêté) qui vient préciser ses modalités d'application.

[245] 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).

[246] 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.

[247] 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 V).

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

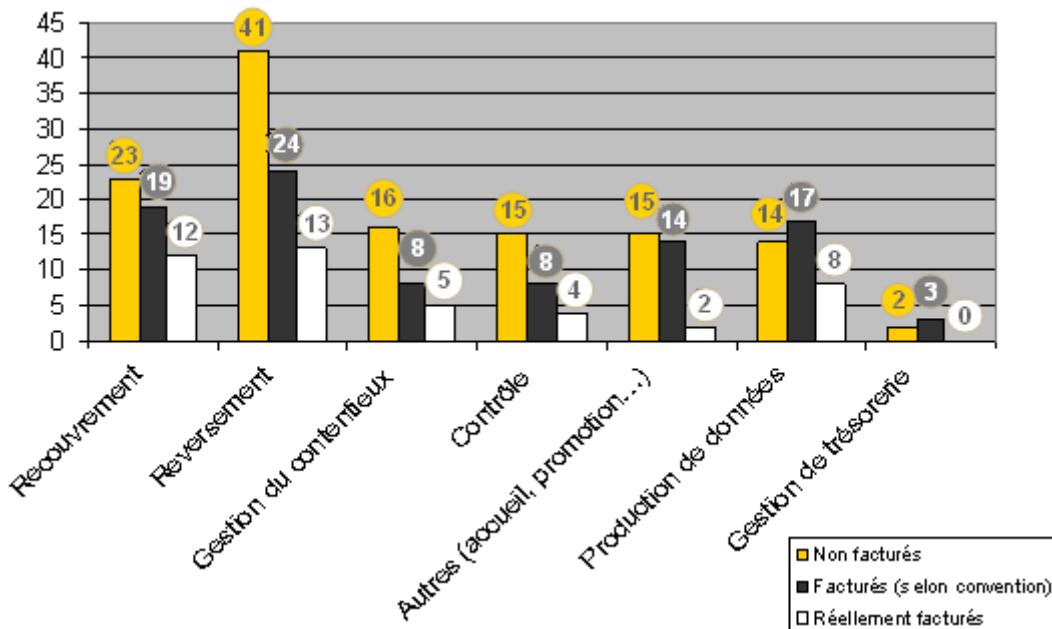
### 1.4.1. Des rémunérations qui restent minoritaires

[248] 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.

[249] 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.

[250] 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.

Graphique 7 : Prestations facturées et non facturées d'après les conventions et selon les comptes de l'ACOSS



Source : Ernst&Young

[251] 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.

[252] 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 facturées 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.

#### **1.4.2. Un niveau de rémunération non standardisé**

[253] 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 négociation qui se fonde 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.

[254] Ce point peut être illustré par l'exemple de la convention avec l'UNEDIC (cf. annexe VI). Les questions relatives à la rémunération de l'ACOSS font l'objet d'intenses négociations qui portent autant sur le niveau du prix à payer que sur l'imputabilité de la charge à supporter.

### **2. STANDARDISER, FORMALISER ET REMUNERER AU JUSTE COUT LES PRESTATIONS POUR COMPTE DE TIERS**

#### **2.1. Définir la politique de prestation**

##### **2.1.1. Concevoir une stratégie**

[255] 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 de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a mandaté une mission de l'inspection générale des finances (IGF) qui doit rendre ses conclusions sur les perspectives de développement de la gestion pour compte de tiers à l'automne 2009.

[256] A partir de ces réflexions du cabinet d'audit et de l'IGF, 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.

##### **2.1.2. Standardiser les pratiques**

[257] 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 que des standards soient élaborés pour chacune d'entre elles.

[258] 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.

#### **2.2. Formaliser les relations avec les tiers**

[259] 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.

[260] 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.

[261] 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.

### **2.3. *Rémunérer au juste coût***

[262] 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.

[263] Surtout, la bonne gestion publique suppose de responsabiliser les acteurs 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.

[264] 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 fixé en référence aux coûts identifiés par les standards et, le cas échéant, par la cellule spécialisée de la nouvelle direction de la production (cf. annexe V relative au recouvrement).

### **3. LES QUESTIONS COMPTABLES RELATIVES AU RECOUVREMENT POUR LE COMPTE DE TIERS**

#### **3.1. *Des questions nouvelles relatives aux justifications comptables adressées aux attributaires et au déroulement des processus de certification des comptes***

##### **3.1.1. Des questions nouvelles**

[265] Dans le cadre du recouvrement que la branche exerce traditionnellement pour le compte de tiers, la justification comptable des opérations de recouvrement auprès des attributaires n'a pas constitué jusque-là de difficulté pour la branche, en raison des très faibles demandes formulées par ces derniers.

[266] L'ACOSS transmet mensuellement et en fin d'exercice des notifications issues des balances comptables qui lui sont remonté par les organismes locaux. Pour certains attributaires, l'ACOSS y adosse une note d'information (note d'analyse de 4 pages de la DISEP complétée par l'Agence Comptable pour les valeurs négatives). De plus, certains attributaires (IRCEM, UNÉDIC) reçoivent de la part de la branche des flux dits « TUxx » qui détaillent les crédits par comptes cotisants.

[267] Il est à noter que les attributaires traditionnels de l'ACOSS sont :

- pour certains, en dehors du régime général de sécurité sociale : autorités organisatrices de transport, IRCEM, UNÉDIC...
- pour d'autres, soumis depuis longtemps à certification des comptes : c'est notamment le cas de la CADES. Le fait que ses comptes fassent l'objet d'une certification n'a jusque-là jamais conduit à demander, de la part de la CADES et de ses commissaires aux comptes, de justification comptable du recouvrement des contributions et d'accès des commissaires aux comptes à la branche recouvrement.

[268] C'est depuis la mise en place de l'ISU, et en vue du transfert du recouvrement des contributions chômage, que sont posées de nouvelles questions.

##### **3.1.2. Les demandes de justification comptable des opérations de recouvrement**

[269] Le RSI et l'UNÉDIC ont formulé des demandes relatives à la justification des opérations de recouvrement, telles que l'intégralité de la comptabilité auxiliaire du recouvrement (balance longue des comptes cotisants, sur l'ensemble des opérations), des états des créances par stades de procédure pour les produits UNÉDIC (cf. annexe UNEDIC).

[270] Ces demandes sont justifiées par la nécessité, pour l'attributaire, de disposer d'éléments de justification et d'assurance sur le recouvrement.

##### **3.1.3. Le cadre de traitement des opérations de recouvrement dans le cadre de la certification des comptes des attributaires reste à définir**

[271] Les modalités selon lesquelles le commissaire aux comptes (CAC) de l'organisme attributaire obtient une assurance raisonnable sur les opérations et la façon dont elles sont retracées dans les comptes ne sont pas définies.

[272] Dans les situations d'externalisation dans le secteur privé, la certification des opérations externalisées fait l'objet de règles adaptées :

- en matière d'exigences de contrôle : le niveau de contrôle interne chez le délégataire doit être au moins équivalent à celui du délégant ; une convention détermine les modalités de contrôle et de *reporting* de l'activité déléguée, peut prévoir une clause d'audit permettant au délégant de s'assurer de la réalisation effective de la mission conformément au cahier des charges, et doit établir les rôles et responsabilités relatifs aux opérations comptables (faits générateurs, évaluation des créances, dépréciation) ;
- en matière de vérifications par le CAC : le CAC contrôle la convention, la prise en compte dans l'analyse des risques et le plan de contrôle du délégant des risques spécifiques à la gestion déléguée, et des éléments fournis au délégant pour assurer la qualité de l'environnement de contrôle interne de la fonction déléguée.

[273] Le CAC de l'entité délégante peut s'appuyer sur les éléments dont dispose le délégant, notamment ceux transmis par le délégataire, sur les travaux du CAC de l'entité délégataire lorsqu'il existe, et, si la convention de délégation le prévoit, sur des éléments demandés directement au délégataire.

[274] Dans le cadre de la certification des comptes du RSI, le CAC de la CNRSI et la Cour des comptes ont défini un protocole d'échanges, conduisant la Cour à effectuer des diligences auprès de la branche du recouvrement à la demande du CAC du RSI.

### **3.2. *Des demandes sources potentielles de difficultés pour la branche***

#### **3.2.1. *Des adaptations informatiques lourdes***

[275] La restitution de la comptabilité auxiliaire du recouvrement au RSI suppose la gestion de flux informatiques réguliers, et la mise en œuvre d'opérations de justification des différences entre comptabilité générale et comptabilité auxiliaire, notamment pour prendre en compte des ajustements manuels rectificatifs.

[276] Quant aux demandes formulées par l'UNÉDIC, elles sont dans l'état actuel du SNV2 impossibles à produire, du fait de l'impossibilité d'éclater les produits et créances par type de cotisations et contributions sur l'intégralité des stades du recouvrement.

#### **3.2.2. *Un accès direct des CAC des attributaires à la branche recouvrement potentiellement très perturbateur pour la branche***

[277] Il semble difficilement envisageable pour la branche de répondre aux demandes des CAC de ses différents attributaires. En effet, cela pourrait se traduire par la multiplication des demandes de travaux de validation ou de fourniture d'éléments de revue, selon des modalités pouvant varier d'un CAC à l'autre, éventuellement pour un même processus.

### **3.3. *La légitimité discutable de certaines demandes***

#### **3.3.1. *Une transmission exhaustive d'informations pas assurée par la certification des comptes des attributaires***

[278] En matière de certification, l'approche à l'égard des vérifications est plus fonctionnelle qu'organique : des vérifications doivent pouvoir être opérées, sans qu'il soit déterminant qu'elles soient opérées auprès du délégant ou auprès du déléataire.

[279] La nécessité pour le délégant de disposer d'éléments d'assurance peut être atteinte par d'autres moyens que par la transmission exhaustive d'informations, tels que des éléments d'assurance généraux (plans de maîtrise des risques, résultats d'audits...).

[280] Dès lors, des demandes de justification exhaustive en vue de la certification constituent une interprétation excessive ou une instrumentalisation du processus de certification.

#### **3.3.2. *Un cadre d'exercice du recouvrement pour le compte de tiers différent d'une externalisation contractuelle dans le secteur privé***

[281] Les missions exercées par la branche pour le compte de tiers ne résultent pas d'une externalisation volontaire, mais d'une délégation obligatoire de compétences :

- dès lors que l'externalisation n'est pas choisie par le délégant, elle ne peut être entachée du soupçon d'une volonté du délégant de faire échapper une de ses activités à la certification des comptes ;
- dès lors que la mission pour le compte de tiers est une mission légale, elle doit être regardée tout autant comme une mission propre, et peut dès lors relever d'une certification autonome. Les objectifs dont la démarche de contrôle interne doit vérifier l'atteinte sont ceux assignés à la branche par la loi, et non ceux assignés par le délégant.

### **3.4. *Vers une approche générale***

#### **3.4.1. *Privilégier la collaboration entre auditeurs***

[282] Pour que l'exercice de missions pour le compte de tiers soit le moins perturbateur possible pour la branche, il ne doit pas se traduire par une reconstitution complète de l'information comptable pour les tiers ni par une intervention de l'ensemble des CAC sur la branche.

[283] Un cadre d'échanges tel que celui mis en place par la Cour et les CAC du RSI, garantissant une étanchéité de l'accès direct des CAC des attributaires à la branche, doit être privilégié.

[284] Un tel cadre d'échanges comporte toutefois un certain nombre de conditions de mise en œuvre :

- dès lors qu'il n'est prévu ni par les textes relatifs à la profession de commissaire aux comptes ni par le code des jurisdictions financières, et que la Cour des comptes n'est pas un CAC, il suppose une levée réciproque des secrets professionnels de la Cour et des CAC ;
- la cohérence entre les deux démarches est contrainte, d'une part, par le calendrier propre à la publication du rapport de certification par la Cour (au 30 juin, soit après les dates auxquelles les CAC remettent leurs rapports) et d'autre part par le processus de décision propre à la Cour des comptes en matière de certification, puisque la décision finale est prise non par l'équipe d'auditeurs mais par la Cour en chambre du conseil ;

- ce cadre d'échanges suppose une expression claire de besoins des auditeurs, et une capacité, en termes de ressources, de chaque équipe d'auditeurs à intégrer les diligences demandées par l'autre dans son programme.

[285] En outre, il importe que ce cadre d'échanges permette de réguler les demandes de justification, à la fois de l'attributaire et de ses CAC, pour les cantonner à ce qui est impératif, et ne se traduise pas au contraire par une surenchère des exigences croisées de diligences.

### **3.4.2. Envisager des adaptations législatives et réglementaires du cadre de certification du recouvrement pour compte de tiers**

[286] Au vu de l'ampleur nouvelle prise par ces questions, appelées à croître à mesure que certains attributaires s'engageront dans une certification des comptes (AOT) ou que les missions de recouvrement de la branche s'étendent à d'autres organismes, une mission d'expertise sur les procédures de justification comptable et de certification des comptes dans le cadre des missions de recouvrement pour le compte de tiers de la branche, devrait être engagée dès l'année 2010, afin d'apprécier, dans un cadre général, les procédures pouvant être mises en place pour atteindre les objectifs de la certification sans accroître la charge d'activité dans la branche.

[287] En effet, la certification des comptes des organismes de sécurité sociale ne saurait être un processus autotélique, mais doit être rapportée à son objet initial, qui est de contribuer à une meilleure maîtrise des comptes sociaux, en améliorant les procédures de contrôle interne des organismes et en garantissant une meilleure information du Parlement. Les exigences et charges qu'elle fait peser sur les organismes doivent donc être proportionnées.

[288] Dans l'hypothèse où, notamment en l'absence de cadre d'échange entre la Cour et les CAC des attributaires, l'exercice de missions pour le compte de tiers s'accompagnait de demandes de transmission exhaustive d'informations aux attributaires et d'un accès non régulé de leurs CAC à la branche, une adaptation législative du processus de certification des comptes des attributaires – y compris pour ceux qui se situent en dehors du champ de la sécurité sociale – devrait être envisagée, faisant de la certification de la branche par la Cour des comptes le seul et unique processus de certification des opérations de recouvrement, conditionnant l'appréciation portée par les CAC des attributaires.

## Annexe V : Le recouvrement

### 1. LES CONSEQUENCES DE L'INTERLOCUTEUR SOCIAL UNIQUE

- [289] L'ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005 et ses textes d'application<sup>21</sup> ont instauré un « interlocuteur social unique » (ISU) pour les artisans et commerçants, qui a été mis en place à partir du 1er janvier 2008.
- [290] 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).
- [291] Un des chantiers majeurs de la COG 2006-2009 de l'ACOSS était la mise en place de l'ISU. Le point 1.3.3 de la convention était d'ailleurs intitulé « Réussir la mise en œuvre de l'ISU ».
- [292] Or, la mise en place de l'ISU a été à l'origine d'importantes difficultés pour la branche, qui ne sont pas encore toutes résolues.
- [293] Elle a également révélé plusieurs fragilités qu'il importe de corriger pour permettre à la branche d'assurer sa mission et d'étendre son rôle de collecteur pour le compte de tiers.

#### 1.1. *Les difficultés liées à la mise en place de l'ISU*

##### 1.1.1. Un échec de la mise en place de l'ISU au 1<sup>er</sup> janvier 2008 aux causes multiples

###### 1.1.1.1. Le découpage du processus et sa traduction informatique sont sources de fragilités

- [294] Les textes relatifs à l'ISU partagent les compétences relatives à la mise en œuvre de l'ISU entre le RSI et la branche recouvrement (cf. tableau 1).

---

<sup>21</sup> Décrets n° 2007-703 et 878 des 3 et 14 mai 2007, décret n°2007-1752 du 13 décembre 2007.

Tableau 24 : Partage des compétences entre URSSAF et RSI dans le cadre de l'ISU

Fonctions	Réseau responsable	Base juridique
Affiliation, radiation (et modifications administratives)	RSI	Article L. 133-6-1
Collecte et traitement des déclarations de revenus	RSI, possibilité de délégation aux URSSAF et CGSS ou aux OC	Article L. 133-6-2
Calcul, appel et encaissement	URSSAF et CGSS	Article L. 133-6-3
Modifications individuelles des revenus (revenu estimé, régularisation anticipée...)	URSSAF et CGSS	Silence des textes ; arbitrage du rapport de Jean-François Chadelat sur la gestion des événements (mars 2007)
Gestion des exonérations et modalités de paiement	URSSAF et CGSS	Article L. 133-6-3
Accueil et relations avec le cotisant	Partagés entre les deux réseaux dans le cadre d'une convention	Article L. 133-6-3 Convention cadre signée par la CN du RSI et l'ACOSS Conventions locales
Orientations nationales du recouvrement amiable et du contrôle	RSI	Article L. 133-6-4
Recouvrement amiable jusqu'au 30ème jour suivant la date d'exigibilité pour les primo-débiteurs Possibilité d'accorder un échéancier dans la limite de 90 jours	URSSAF et CGSS	Articles L. 133-6-4 et R.133-20
Recouvrement amiable dans les autres cas	RSI	Articles L. 133-6-4 et R.133-20
Mise en demeure, contrainte, suivi des contentieux	RSI	Article L. 133-6-4
Orientations en matière de contrôle	RSI	Article L. 133-6-5
Réalisations des contrôles	URSSAF et CGSS	Article L. 133-6-5
Remises de majorations de retard pour l'ensemble des cotisations et contributions	RSI	Article R. 133-20
Gestion du FNAS-ISU	RSI	Article L. 133-6-6

Source : IGAS.

[295] Ce découpage est :

- peu lisible pour les cotisants, ce qui se traduit par d'importantes demandes « mal adressées » par les cotisants (demandes de modifications administratives adressées aux URSSAF et demandes de modifications relatives au calcul ou paiement adressées au RSI), qui conduisent les réseaux à gérer une volumineuse activité de « messagerie » pour ré-adresser les demandes des cotisants vers le réseau compétent ;
- difficile à mettre en pratique sur certains processus : le partage du recouvrement amiable de part et d'autre du 30<sup>ème</sup> jour ainsi que la limitation à 90 jours de la capacité des URSSAF à accorder un délai de paiement sont source de difficultés dans les relations avec les cotisants.

[296] Le découpage des compétences se traduit par une très forte imbrication des processus relevant de chaque réseau.

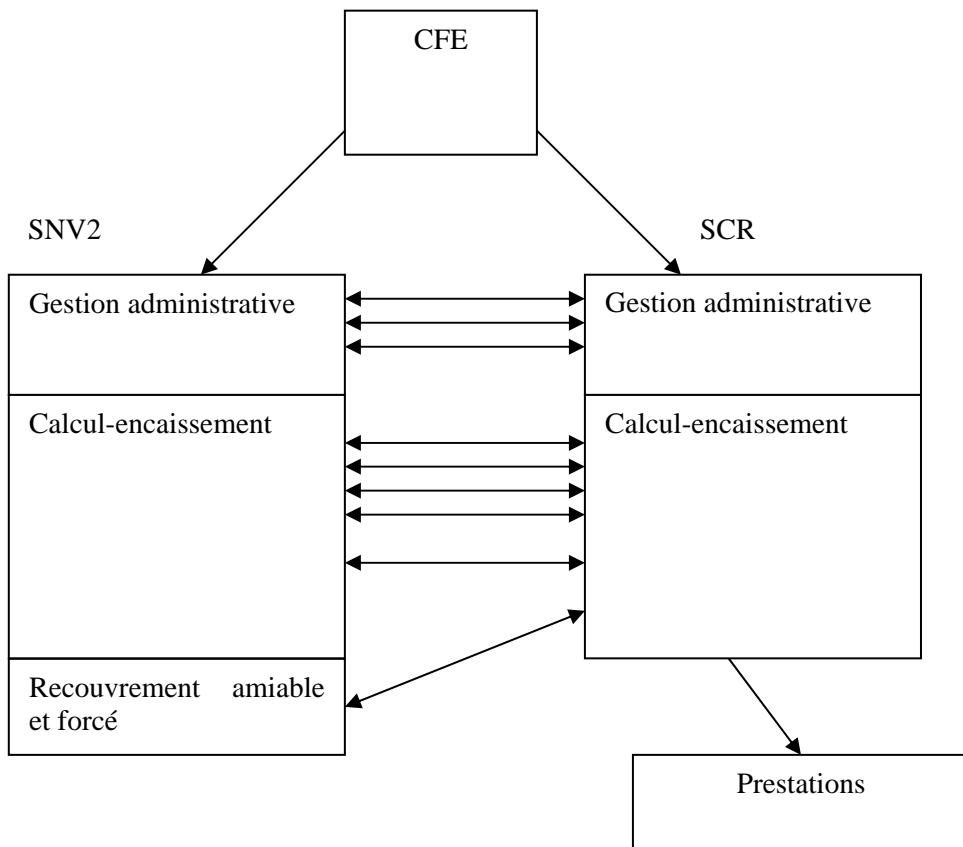
[297] Or, l'ISU a été mis en place sans remettre en cause l'architecture informatique selon laquelle chaque réseau gérait les différents processus.

[298] Ainsi, la gestion administrative des cotisants et la gestion des comptes continuent à faire l'objet d'une gestion parallèle sur les applicatifs des deux réseaux (SCR pour le RSI et SNV2).

[299] Pour ces domaines, les opérations sur le système d'information du réseau responsable d'un processus doivent être intégrées dans l'autre système d'information via des flux réciproques. Au total, 31 flux informatiques doivent synchroniser les données des deux systèmes d'information (cf. graphique 1).

[300] Cette gestion parallèle des processus suivie d'une synchronisation par flux est source de très importantes difficultés informatiques, en raison de différences d'informations (soit du fait d'erreurs, de retards de mise à jour, ou encore de règles de gestion différentes, comme la certification du NIR au RSI) ou de divergences de traitement et d'interprétation des informations (règles d'affectation professionnelle, notions non concordantes d'affiliation et de radiation) entre les deux systèmes, qui se traduisent par des rejets de flux qui conduisent à une désynchronisation et à des erreurs.

Schéma 4 : Architecture informatique actuelle



Source : IGAS.

#### 1.1.1.2. La sous-estimation de la complexité de l'opération

[301] La mise en place de l'ISU supposait de très importants travaux informatiques :

- plusieurs opérations de reprise des données : tout d'abord, fin 2007, une opération de reprise par les URSSAF des données administratives du RSI (alors que leur fiabilisation

était inachevée, et sans rapprochements préalables, ce qui s'est traduit par de mauvais appariements et la constitution de fichiers « singletons »<sup>22</sup>), suivie d'une opération de reprise informatique de l'antériorité des comptes cotisants – qui, à ce jour, n'a été réalisée que partiellement pour les comptes maladie ;

- l'adaptation du système d'information de recouvrement choisi – en l'espèce, le SNV2 – à des règles de gestion nouvelles et inconnues de la branche recouvrement sur le recouvrement de la CSG/CRDS pour les travailleurs indépendants (TI) : exonérations et modes de calculs spécifiques aux cotisations vieillesse et/ou maladie (système de cotisation minimale...), nouvelles catégories de cotisants (conjoints collaborateurs), gestion de dispositifs particuliers (prise en charge des cotisations sociales par le fonds d'action sociale ISU – FAS ISU) ;
- la mise en place des flux d'échanges entre les systèmes d'information des deux réseaux, d'autant que les flux ont dû être corrigés puis rattrapés plusieurs fois à la suite de la détection d'anomalies provoquées par les différences de processus entre les deux réseaux.

[302] La mise en place de l'ISU supposait également, de la part des agents des URSSAF, l'apprentissage de nouvelles règles de gestion propres aux cotisations des TI, et la prise en charge de missions jusque-là assurées par le RSI, notamment la gestion des exonérations.

[303] Ni l'ampleur de ces travaux informatiques, ni les tâches nouvelles ni leur complexité n'ont été évaluées à leur juste hauteur par la branche. Ainsi, alors que l'ACOSS évaluait les charges de développement de l'ISU à 1110 jours-hommes de développement en novembre 2003, puis à 5 000 jours-hommes début 2005, elles devraient atteindre 28 000 jours-hommes sur 2007-2010.

#### 1.1.1.3. Un projet qui a souffert des conditions de sa conduite initiale

[304] La mise en place de l'ISU a été réalisée dans un contexte de grande méfiance et de réticences de la part des deux réseaux. Les échanges techniques entre les deux réseaux sur la préparation de l'ISU n'ont débuté réellement qu'au cours de l'année 2007. Ces incompréhensions, dans un contexte de défiance réciproque, ont conduit à faire remonter au niveau stratégique des questions techniques qui auraient dû être résolues en amont, voire à recourir à l'arbitrage du groupe de travail présidé par Jean-François Chadelat pour des sujets qui relevaient plus du pilotage du projet que de choix stratégiques.

[305] La relation entre les deux réseaux n'a pas donné lieu à une convention de services formalisée selon les règles de l'art.

[306] La spécificité des besoins fonctionnels de l'ISU a été non seulement sous-estimée, mais souvent mal comprise, en raison de différences de culture, voire de langage, entre les deux réseaux, que les expressions du besoins formulées par le RSI n'ont pas permis de lever, en raison de lacunes de la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, les cahiers des charges remis par le RSI s'apparentaient parfois davantage à une documentation utilisateurs qu'à une expression fonctionnelle ; certains besoins n'ont pas été pris en compte faute d'avoir été explicités initialement car ils constituaient pour le RSI des « règles habituelles ».

[307] Les modalités de relations entre la maîtrise d'ouvrage RSI et la maîtrise d'œuvre ont parfois été perturbées par des pratiques des maîtrises d'ouvrage tendant à court-circuiter les processus de validation et d'arbitrage du pilotage du projet en adressant directement des demandes fonctionnelles aux équipes de développement.

---

<sup>22</sup> Comptes cotisants sur lesquels n'étaient gérés que certains produits.

[308] Enfin, le cadrage financier des développements informatiques n'a pas été adapté : les coûts de développement, supposés « marginaux », devaient être pris en charge par l'ACOSS à l'intérieur des moyens informatiques prévus dans sa COG, mais sans contribution financière du RSI. Cela a eu pour effet :

- de conduire la maîtrise d'œuvre à programmer les développements en fonction de sa capacité à les financer dans l'enveloppe qu'elle s'était réservée et à privilégier certaines options techniques ;
- de déresponsabiliser les maîtrises d'ouvrage RSI, qui, dotées d'un « droit de tirage », n'ont pas toujours priorisé leurs demandes et ont présenté des demandes instables et en hausse.

#### 1.1.1.4. Une mise en place précipitée

[309] La précipitation des pouvoirs publics a conduit à enchaîner la fusion des anciens réseaux constitutifs du RSI avec la mise en place de l'ISU, sans faire le choix de reporter cette dernière au-delà de la date fixée par ordonnance, alors que l'état d'impréparation était patent dès la fin 2006<sup>23</sup>.

[310] Cette précipitation est d'autant plus critiquable que les retards de l'État à publier les décrets d'application (ils ne l'ont été qu'en mai 2007) ont contribué aux difficultés de préparation de l'ISU : la MOA a ainsi dû détailler des spécifications alors que les nouveaux textes n'étaient pas publiés, ce qui a conduit la MOE à commencer à travailler à partir de cahiers des charges incomplets.

[311] Du fait des délais très contraints, et des retards accumulés en amont, seuls quelques modules du moteur de calcul ont pu être livrés pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

### 1.1.2. D'importantes difficultés dont les conséquences sont loin d'être absorbées

#### 1.1.2.1. Une crise marquée par plusieurs épisodes aigus successifs

[312] Les dysfonctionnements informatiques se sont d'abord manifestés par des erreurs de calcul sur les premiers appels de cotisations, dues à des erreurs du moteur de calcul, qui ont été corrigées rapidement.

[313] De nombreuses erreurs ont toutefois persisté sur les comptes ISU, en raison des difficultés de gestion des exonérations, du fait de l'indisponibilité de la transaction EXOR et du retard des développements nécessaires à la prise en compte des exonérations.

[314] La prise en compte par les URSSAF des demandes de FAS ISU par les cotisants et des prises en charge par les caisses RSI a d'abord été impossible informatiquement, puis a été possible mais sans automatisation de la transmission d'informations entre le RSI et l'ACOSS.

[315] Ces dysfonctionnements se sont traduits par une dégradation de la relation avec les assurés, des vagues d'appels téléphoniques qui ont pesé sur l'activité des organismes, et une forte hausse du nombre de tâches manuelles du fait des erreurs ou du blocage des traitements informatiques.

<sup>23</sup> Le CPS du 14 décembre 2006 valide un macro-planning qui n'envisage que la mise en place des fonctionnalités principales au 01/01/2008 (affiliation, calcul, recouvrement) et insiste sur les développements de SNV2 qui ne pourront être faits qu'*a minima* compte tenu des délais.

[316] Les régularisations de fin d'année 2008 ont constitué un second épisode aigu pour le réseau, en raison du retard de sa mise en œuvre par rapport à la date annoncée, et de discordances entre les montants notifiés et les montants remboursés du fait d'évolutions des comptes. La branche recouvrement a connu en décembre 2008 et janvier 2009 des pics d'appels téléphoniques, à des niveaux inédits, supérieurs à ce qui avait été enregistré lors du démarrage de l'ISU, d'autant que, dans le même temps, la mise en place de l'infrastructure téléphonique de la branche recouvrement au RSI facilitait les débordements d'appels vers les URSSAF.

[317] Enfin, la mise en place de l'auto-entrepreneur et les rattrapages d'affiliations en retard ou rejetées à partir du printemps 2009 se sont traduits par de nouvelles vagues d'appels téléphoniques et de déplacements dans les services d'accueil.

[318] Les différents épisodes aigus ont vite conduit à une saturation des services d'accueil et de production, créant des effets « boule de neige » : réitération des demandes, accroissement des corrections à opérer du fait des retards de traitement...

#### 1.1.2.2. Des URSSAF affectées au-delà de la seule gestion des comptes ISU

[319] Les perturbations qui ont affecté SNV2 ont, du fait de la non-segmentation de l'application, affecté les processus en URSSAF sur l'ensemble de la gestion des comptes en 2008 :

- le traitement comptable qui assure la répartition quotidienne non seulement pour les comptes TI mais également pour tous les autres comptes du régime général gérés par l'application SNV2 a été bloqué pendant presque trois semaines ;
- plusieurs autres modules, utilisés également pour les comptes du régime général ont été stoppés, comme par exemple le module de remise des majorations de retard qui s'est trouvé indisponible du 15 janvier au 13 mai, conduisant l'ACOSS à renoncer au recouvrement des majorations de retard sur cette période, faute d'outil de gestion ;
- les consignes perçues comme contradictoires (fonctions mises en production puis interdites d'utilisation peu de temps après suite à la détection de nouvelles anomalies) ont entamé la confiance des agents dans la robustesse de l'application centrale de la branche recouvrement.

#### 1.1.2.3. Malgré des améliorations, une charge élevée sur les organismes

[320] Le réseau a très vite accumulé des stocks à un niveau élevé sur l'ensemble de ses processus. Le nombre d'instances à traiter, tel que renseigné par WATT<sup>24</sup>, a atteint 1 million dans la branche en février 2008 (tous comptes confondus).

[321] Le suivi national des stocks ISU partagé avec le RSI mis en place en mars 2009 montre un stock de tâches ISU dépassant les 300 000 dans le réseau du recouvrement, et ne présentant pas de baisse durable entre mars et juillet 2009.

[322] Les URSSAF – hors plates-formes de débordement mises en place par la branche – ont reçu 1,21 million d'appels en 2008 (pour un niveau total d'appels de 6 millions en 2007, soit une hausse de 20%). Cette tendance s'est confirmée au premier semestre 2009, avec 649 000 appels ISU vers les URSSAF (ces chiffres n'incluent pas les appels ISU vers les numéros génériques URSSAF).

<sup>24</sup> Workflow d'assistance aux tâches techniques (cf Annexe II relative au contrôle interne)

### **1.1.3. Une importante surcharge d'activité, qui dégrade le fonctionnement du recouvrement, et rend nécessaire un pilotage national de la production**

#### **1.1.3.1. Une importante surcharge d'activité**

[323] L'ISU s'est traduit par une importante surcharge d'activité pour les maîtrises d'œuvre informatique, conduisant à la réduction de la maintenance du système d'information du cœur de métier et au report de projets informatiques (cf. annexe X relative à l'informatique).

[324] Les dysfonctionnements se sont également traduits par une surcharge d'activité dans les URSSAF, en gestion de compte comme en front-office, et ce alors que l'ISU devait permettre la suppression de 355 ETP.

#### **1.1.3.2. Une réduction d'activité qui avait été évaluée à 355 ETP**

[325] Le partage de compétences devait aboutir à supprimer les charges d'activité en URSSAF sur les processus transférés au RSI.

[326] À partir d'évaluations de charge d'activité tirées des données OGUR 2004, ces réductions de charges avaient été ainsi estimées :

Tableau 25 : Hypothèses de l'ACOSS en 2005 relatives aux baisses d'activité permises par l'ISU

<b>Fonction transférée au RSI</b>	<b>Part de l'activité perdue par les URSSAF</b>	<b>ETP</b>
Gestion administrative	100%	112
Accueil physique	49%	24,5
Accueil téléphonique	53%	55,3
Recouvrement amiable à partir du 30ème jour et pour les multi-débiteurs	43%	46,4
Recouvrement forcé	100%	116,8
<b>Total</b>		<b>355</b>

*Source : ACOSS.*

[327] Une évaluation affinée, tenant compte des données 2005-2007, aurait conduit à une réduction plus forte.

#### **1.1.3.3. Un accroissement de près de 112 ETP de l'activité en URSSAF liés à l'augmentation des comptes ISU**

[328] La charge d'activités en URSSAF sur les missions correspondant à leur périmètre d'activités dans le cadre de l'ISU peut être estimée, à partir des données OGUR, à 796 en 2005-2007.

[329] Or, la période de la COG a été marquée par une nette hausse du nombre d'affiliés indépendants, qui a contribué à accroître sensiblement le nombre de comptes ISU, qui serait passé de 1,39 million sur la période 2005-2007 à 1,58 en 2008<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Avant 2008, la distinction entre comptes ISU et PL n'existe pas en URSSAF ; elle est encore demeurée sujette à incertitudes et à divergences entre les deux réseaux jusqu'à l'adoption d'une nomenclature commune au printemps 2009. En 2008, 230 000 comptes ISU supplémentaires auraient été enregistrés : 130 000 au compte des doublons, 60 000 au titre des conjoints collaborateurs, et 40 000 comptes correspondant à de nouveaux actifs (65% de la croissance annuelle, estimée à 60 000).

[330] À productivité et à mode de gestion constants, cette seule croissance du nombre de comptes ISU aurait suffi à accroître, par rapport à 2005-2007, de 14% l'activité ISU en 2008, soit 112 ETP (cf. tableau suivant).

Tableau 26 : Effets de la hausse de la population ISU sur les activités conservées en URSSAF sur le périmètre ISU sous hypothèses d'activité par compte et de productivité constantes

	Moyenne 2005-2007 <sup>26</sup>	2008 : nombre de comptes et activité théorique <sup>27</sup>	Variation
Population ISU	1 390 000	1 580 000	+ 14%
50% de l'accueil	120	137	+17
Gestion des comptes cotisants	447	510	+63
Trésorerie comptabilité	99	113	+14
Contrôle	41	47	+6
Recouvrement amiable (57% du champ ISU)	89	101	+12
Total	796	908	+112

Source : IGAS d'après données ACOSS.

#### 1.1.3.4. Des baisses de charge moins importantes que prévu

[331] Certains transferts de compétence n'ont encore pas porté leurs fruits.

[332] Du fait du maintien d'une gestion de l'immatriculation en URSSAF, le gain de 112 ETP attendu du transfert de l'affiliation au RSI n'a pu être enregistré. Il a été encore plus réduit par les tâches supplémentaires que les dysfonctionnements de l'ISU ont engendrées sur ce domaine : affiliation : gestion des fichiers non rapprochés, dysfonctionnements des flux d'affiliation et de radiation (rattrapages manuels d'affiliations et de radiations en retard, correction des comptes immatriculés en ISU à tort). Au total, selon les données OGUR, la réduction de charges n'a été que de 48 ETP.

[333] En outre, les URSSAF continuant à assurer la gestion du recouvrement forcé sur les créances antérieures à l'ISU, la réduction des effectifs sur ce domaine n'est que progressive. En 2008, elle n'a été estimée qu'à 86 ETP au lieu des 177 attendus.

[334] Au total, l'écart entre les gains réalisés et les gains constatés représente 95 ETP (cf. tableau suivant).

<sup>26</sup> Nombre de comptes : données DISEP. Charges d'activité : données OGUR ; application d'une réduction de 50% pour l'accueil du fait du partage de compétences sur l'accueil.

<sup>27</sup> Nombre de comptes : données DISEP. Charges d'activité : application d'une croissance de 14% aux données 2005-2007.

Tableau 27 : Évolution des charges sur la gestion administrative et le recouvrement forcé sur le champ ISU

	2005-2007	2008 <sup>28</sup>	Variation constatée	Prévision	Écart
Gestion administrative	205	157	- 48	- 112	+64
Recouvrement forcé	180	94	- 86	- 117	+31
Total	385	251	- 134	- 229	+95

Source : IGAS d'après données ACOSS.

1.1.3.5. Des charges supplémentaires engendrées sur certains domaines relevant de la compétence de la branche

- [335] Des charges supplémentaires ont été engendrées sur la gestion des comptes et la trésorerie. Ces charges supplémentaires non prévues sont, selon cas, pérennes ou temporaires.
- [336] D'une part, la transition entre deux systèmes et les dysfonctionnements informatiques se sont traduits par des tâches supplémentaires :
- accueil : croissance très forte des appels téléphoniques ;
  - gestion administrative des cotisants : interventions manuelles pour saisir des affiliations, des modifications et des radiations,
  - gestion des comptes : perte de productivité induite par l'indisponibilité récurrente de l'outil (en calcul, en exonérations) ; saisies manuelles de revenus du fait des dysfonctionnements du circuit de collecte et de transmission des revenus, double saisie du fait de l'absence de lien entre la partie « régularisation » et la partie « cotisations provisionnelles » ;
  - gestion des paiements et trésorerie : le niveau élevé de restes à recouvrer se traduit par un niveau élevé d'impayés, et donc par une charge plus forte en agence comptable ; les agences comptables ont également dû gérer les encaissements de l'antériorité des créances maladie.
- [337] D'autre part, la branche a dû absorber les charges pérennes suivantes :
- la gestion des exonérations spécifiques aux régimes gérés par le RSI ;
  - la gestion des prises en charge de cotisations par le fonds d'action sociale ISU ;
  - la gestion de la trésorerie selon un circuit spécifique : la volonté du RSI de ne voir apparaître sur les avis d'échéance que l'adresse du RSI a entraîné une mise en place d'un circuit des chèques relativement lourd avec une arrivée dans les caisses de RSI puis un transfert vers l'URSSAF. Le risque de perte et le délai de traitement a occasionné des tâches supplémentaires de vérification et de coordination. La gestion de la trésorerie des cotisations ISU sur un compte séparé a entraîné une duplication des circuits de remontées bancaires...
- [338] L'effet de ces charges peut être appréhendé à partir des données de charges d'activité indiquées par la comptabilité analytique de l'ACOSS pour ces domaines sur l'ensemble de la population TI : hors dysfonctionnements temporaires et effet de la croissance du nombre de comptes PL, la variation des charges entre 2005-2007 et 2008 peut être entièrement imputée aux comptes ISU.
- [339] Sur trois domaines, une hausse d'activité représentant 485 ETP peut être constatée. L'effet de la surcharge d'activité peut être évalué à 511 ETP.

<sup>28</sup> Calculé par différence avec l'écart constaté en 2008 sur l'ensemble du champ TI, et imputé entièrement à l'évolution sur le champ ISU.

Tableau 28 : Charges supplémentaires créées par l'ISU en 2008

Domaine	Charges 2005-2007 <sup>29</sup> (a)	Transfert de compétence (b)	Effet volume (c)	Niveau théorique 2008 (d=a+b+c)	Différence constatée <sup>30</sup> (e)	Ressources 2008 <sup>31</sup> (f=a+e)	Surcharge d'activité hors effet volume et transfert de compétence (g=e-c-b=f-d)
Accueil	240	-120	+17	137	+55	295	+158
Gestion des comptes cotisants	447		+63	510	+362	809	+299
Trésorerie et comptabilité	99		+14	113	+68	167	+54
Total	786	-120	+94	760	+485	1271	+511

Source : IGAS d'après données ACOSS.

#### 1.1.3.6. L'inévitable constitution de stocks

[340] L'accumulation de stocks traduit une évolution des besoins supérieure aux ressources mobilisées sur l'ISU, soit une incapacité des ressources à absorber le flux.

[341] Le besoin de ressources nécessaire pour traiter ce flux peut être évalué à partir du volume de stocks ISU estimé dans la branche en avril 2009 (première estimation fiable) sur les processus relevant de la compétence de la branche. Ce stock est considéré comme le produit d'une année d'accumulation de stocks, et donc comme traduisant l'excès, sur l'année 2008, entre les charges et les ressources.

Tableau 29 : Stocks ISU relevant sur la gestion de comptes en avril 2009

	Stock <sup>32</sup>
Exonérations et dispenses	64 765
Changements d'assiette	95 980

Source : ACOSS-RSI.

[342] Une partie de ces stocks peut être convertie en charge horaire grâce aux ratios de productivité qui peuvent être calculés à partir des données des groupes temporaires de résorption des stocks (GTRS).

<sup>29</sup> Données OGUR.

<sup>30</sup> Données OGUR.

<sup>31</sup> Calculé par différence avec l'évolution constatée en 2008.

<sup>32</sup> L'ensemble des stocks, qu'ils se situent dans la branche ou au RSI, est pris en compte.

[343] Sur les données recueillies par la mission par enquête (GTRS Paca et Basse-Normandie), le traitement des changements d'assiette se situe entre 0,24 et 0,9h ; la saisie des exonérations ACCRE se situe entre 0,21 et 0,35h. Le stock sur ces secteurs se situe donc, au minimum, entre 23 070 et 86 760 pour les changements d'assiette, et entre 13 400 et 22 900 pour les changements d'assiette. Une estimation moyenne situe donc la charge à 73 000h. La charge réelle doit être doublée pour tenir compte, d'une part des processus qui ne sont pas couverts par ces stocks, et d'autre part de la productivité du traitement des tâches dans le flux de la gestion des comptes plus faible que dans le cadre d'une organisation comme celle des GTRS, permettant d'atteindre des productivités exceptionnelles grâce à une taylorisation très poussée sur une courte durée. Ce volume de 150 000 heures, sur la base d'un volume annuel d'heures de travail effectif de 1200h<sup>33</sup>, correspond à 125 ETP.

[344] Pour ne pas constituer de stocks, les ressources en gestion de comptes auraient donc dû être supérieures de 125 ETP aux ressources effectivement mobilisées pour atteindre 934 ETP, soit un surcroît de charge de 424 ETP.

1.1.3.7. Ces surcharges ont été en partie absorbées par une réduction des moyens affectés sur d'autres domaines, au prix d'une dégradation de la qualité de service

[345] Ce surcroît d'activité a été absorbé en partie par une baisse des moyens affectés au contrôle et au recouvrement amiable, où les procédures ont été dégradées dans un contexte de crise.

[346] En matière de recouvrement amiable, l'activité des URSSAF a été très nettement réduite en 2008 :

- les nombreuses erreurs sur les comptes ont conduit à différer les actions de recouvrement amiable jusqu'en milieu d'année 2008 ;
- les conditions de production ont conduit les URSSAF à réduire le nombre d'actions de relances téléphoniques prévues ;
- lorsque le recouvrement amiable a repris, le champ de compétences des URSSAF a été en grande partie réduit par la hausse des impayés, qui a conduit à faire passer la plupart des cotisants dans le champ de compétence du RSI.

Tableau 30 : Évolution des charges sur le recouvrement amiable et le contrôle

Domaine	Activité 2005-2007 (a) <sup>34</sup>	Transfert de compétence (b)	Effet volume (c)	Niveau théorique 2008 (d=a+b+c)	Déférence constatée (e) <sup>35</sup>	Activité constatée 2008 <sup>36</sup> (f)	Effet de la dégradation des procédures (g=e-c-b=f-d)
Recouvrement amiable	156	- 67	+12	101	-127	29	- 72
Contrôle	41	0	+6	47	- 32	9	- 38
Total	196	- 67	+ 28	148	- 159	37	- 110

Source : IGAS d'après données ACOSS.

<sup>33</sup> Le temps de travail effectif ne peut être égal à l'intégralité du temps de travail.

<sup>34</sup> Données OGUR.

<sup>35</sup> Données OGUR.

<sup>36</sup> Calculé par différence avec l'évolution constatée en 2008.

1.1.3.8. Une hausse d'activité équivalente à 192 ETP, soit un écart de 547 ETP par rapport aux prévisions

[347] Les tableaux suivants détaillent cette évolution par facteurs d'évolution (tableau 8) et par domaines (tableau 9).

Tableau 31 : Effets de l'ISU sur les charges en ETP par facteurs

Facteurs	Effet ETP
Effet de la hausse du nombre de comptes ISU	+ 112
Charges supplémentaires, hors effet volume, sur l'accueil, la gestion des comptes et la comptabilité	+ 511
Transfert partiel de compétences du recouvrement amiabil et de l'accueil	- 187
Gestion administrative et recouvrement forcé : transfert de compétences partiel compensé par des surcharges et pertes de productivité	-134
Dégradation des procédures (recouvrement amiabil et contrôle)	-110
Total	192

Source : IGAS d'après données ACOSS.

Tableau 32 : Effets de l'ISU : écart entre les prévisions et la réalisation, par domaines

	Prévision	Réalisation 2008	Écart
Accueil, gestion des comptes, trésorerie et comptabilité	-80	485	+565
Gestion administrative	-112	-48	+64
Recouvrement forcé	-117	-86	+31
Recouvrement amiabil	-46	-127	-81
Contrôle	0	-32	-32
Total	-355	192	+547

Source : IGAS d'après données ACOSS.

**1.1.4. Des conditions de fonctionnement et une performance des URSSAF affectées par les charges**

1.1.4.1. Des modes dégradés de fonctionnement

[348] Dès février 2008, l'ACOSS est passée en situation de gestion de crise en tirant les conséquences des charges de fonctionnement créées par l'ISU sur l'organisation du travail en URSSAF.

[349] À la suite notamment des propositions d'un groupe de travail remises en février 2008 (rapport dit Bernard-Pigaglio), la branche a décidé d'assouplir de façon temporaire les règles définies dans les socles communs de recouvrement, notamment en matière de recouvrement amiabil. Certaines campagnes d'appels sortants dans le cadre du recouvrement amiabil ont été remplacées par des courriers de relance ; les conditions d'octroi des remises de majoration de retard ont été assouplies. La bascule de la prise en charge du front-office Pajemploi vers les URSSAF a été reportée au-delà du premier semestre 2008.

#### 1.1.4.2. La dégradation des performances du recouvrement

- [350] Les perturbations de l'ISU ont affecté les performances du recouvrement telles que mesurées par les taux de restes à recouvrer.
- [351] Pour les comptes du régime général, une légère dégradation enregistrée en début d'année 2008 a été rattrapée au cours du premier semestre, avant que la crise économique ne dégrade ce taux en fin d'année.
- [352] La dégradation est très nette sur le périmètre des cotisants ISU : le taux de restes à recouvrer de l'exercice 2008 s'élève à 10,89% fin mars 2009, ce qui représente un montant d'1,58 milliard. Même en soustrayant l'effet du niveau très élevé de taxations d'office (dû à la fois à un dysfonctionnement de la campagne de collecte des déclarations communes de revenu en 2008 et à une mauvaise intégration des revenus collectés dans les bases SNV2), le taux est de 7,10%, soit très au-delà de la cible de 3,2% fixée par la COG.

#### 1.1.5. L'ACOSS a mis en place un dispositif de gestion de crise se traduisant par un resserrement du pilotage de la production

- [353] Le dispositif de gestion de crise de l'ACOSS s'est traduit :
- par la remise en place d'un suivi régulier des stocks des organismes, d'abord sur l'ensemble des champs, puis, à partir de 2009, dans le cadre d'un suivi national des stocks ISU partagé avec le RSI ;
  - par la priorité accordée à la maîtrise et à la résorption de ces stocks, en donnant la possibilité aux URSSAF – à l'intérieur des moyens disponibles dans le cadre de leurs CPG – de recourir à des renforts temporaires, sous forme de CDD, d'heures supplémentaires ou d'intérim ;
  - par la diffusion hebdomadaire d'un « suivi national de production », présentant la situation des principaux traitements et transactions (feu vert / feu rouge, analyse des anomalies, explications techniques, dates de correction prévues, modes opératoires de contournement éventuels), ainsi que des éléments d'information sur les différentes opérations en cours et à venir affectant les processus ISU.
- [354] L'ACOSS a également dû renforcer le pilotage national et régional de la production en URSSAF :
- des consignes nationales de planification de la production ont été mises en place pour certaines opérations sensibles nécessitant une simultanéité parfaite des traitements en URSSAF. Cela a notamment été le cas pour la reprise informatique des créances maladie. La planification nationale a également été nécessaire dès lors que certaines opérations de la compétence des URSSAF nécessitaient une coordination avec le RSI : c'est ainsi que la reprise du recouvrement amiable de la compétence de la branche a été planifiée par l'ACOSS en accord avec le RSI ; l'éditique adressée aux cotisants ISU par les URSSAF a fait l'objet d'un contrôle de plus en plus strict de la part de l'ACOSS ;
  - une amorce de pilotage régional de la production a été mise en place avec la désignation dans le ressort de chaque caisse RSI de responsables régionaux de projet ISU en URSSAF. L'exercice de la mission de recouvrement pour le compte de tiers a rendu nécessaire une plus grande synchronisation de l'organisation de la production à l'intérieur d'une région : en effet, les décalages entre URSSAF dans la planification des travaux, dans les priorisations, dans les choix d'organisation (fermeture temporaire du front-office dans une URSSAF, par exemple) pouvaient être extrêmement pénalisants pour la caisse régionale RSI, qui pouvait avoir à faire face à autant de degrés de production sur la gestion des comptes ISU qu'il y avait d'URSSAF dans son ressort. La désignation de chefs de projet

régionaux ISU a permis d'homogénéiser les actions des différentes URSSAF à l'intérieur d'une région.

[355] La direction par l'ACOSS des modes d'organisation en URSSAF sur le champ ISU a connu une nouvelle progression en 2009 avec la mise en place de deux formes d'organisation particulière dans l'ensemble du réseau :

- la constitution de cellules régionales de back-office RSI/URSSAF pour la gestion des dossiers les plus difficiles ;
- la mise en place de groupes temporaires de résorption des stocks, selon des modalités d'organisation définies par l'ACOSS.

## ***1.2. Les perspectives***

### **1.2.1. Stabiliser, simplifier, renforcer**

#### **1.2.1.1. Simplifier l'ISU**

[356] Les réflexions en cours sur l'évolution de l'architecture de l'ISU peuvent permettre d'envisager une simplification de la gestion administrative : tirant les conséquences du partage de compétences, les URSSAF recevraient telles quelles les informations de gestion administrative du RSI, ce qui permettrait à la fois d'éviter les dysfonctionnements liés à une double gestion, et de réduire la charge en URSSAF.

[357] L'abandon de toute activité de gestion administrative sur les comptes ISU pourrait ainsi réduire à 0 la charge en URSSAF de 2008, soit un gain de 157 ETP.

[358] De même, la charge résiduelle liée au recouvrement forcé sur la population ISU en 2008, amenée à disparaître à mesure de l'extinction du solde de créances pré-ISU gérées en URSSAF, peut être estimée à 94 ETP.

#### **1.2.1.2. Tenir compte des effets de la hausse prévisible du nombre de comptes ISU et de la hausse des restes à recouvrer**

[359] Pour les autres fonctions, l'évolution de la charge d'activité ISU doit tenir compte de l'évolution prévisible du nombre de comptes ISU entre 2008 et 2013. La mission formule les hypothèses suivantes :

- la suppression des comptes en doublons pourrait réduire le nombre de comptes de 130 000 ;
- le nombre d'auto-entrepreneurs, estimé à 110 000 à mi-2009 sur l'ensemble des champs, pourrait atteindre 250 000 en rythme de croisière. En soustrayant 30 000 comptes correspondant à des changements de statut, le solde net est de 220 000 comptes, dont au moins 60% relèveraient du champ ISU, soit 130 000 ;
- le rythme de créations de comptes ISU hors auto-entrepreneur se poursuivrait, mais à un rythme ralenti du fait des créations en auto-entrepreneur (30 000 par an au lieu de 40 000). En 5 ans, 150 000 comptes ISU non auto-entrepreneurs seraient créés.

[360] Selon ces hypothèses, le nombre de comptes ISU augmenterait de 150 000 entre 2008 et 2013, soit une hausse de 9,5%.

1.2.1.3. Un gain de 299 ETP partiellement compensé par la hausse du nombre de comptes

[361] Sur les domaines de l'accueil, de la gestion des comptes cotisants et de la trésorerie, la surcharge, en 2008, après neutralisation de l'effet de la hausse du nombre de comptes, est évaluée à 299 ETP (cf. supra). Cette surcharge est le résultat d'effets temporaires et d'effets pérennes.

[362] La mission formule les hypothèses suivantes pour partager la part pérenne et la part temporaire de cette surcharge :

- accueil : en dehors de l'effet de la hausse de la population ISU, l'effet est entièrement exceptionnel. Après résorption des difficultés liées à l'ISU pour les cotisants et amélioration de la situation de production au RSI, cette charge pourrait être réduite à 0 ;
- gestion des comptes : on suppose que les effets temporaires affectant la productivité (apprentissage, indisponibilité de l'outil) représentent 40% du surcroît de charges ;
- trésorerie et comptabilité : l'effet temporaire des créances maladie est réduit et appelé à se résorber rapidement. L'effet de la hausse des impayés ne se résorbera que partiellement au cours de la COG, du fait de la crise et de la constitution d'un stock de créances suscitant davantage d'opérations en agence comptable. Dès lors, la marge de réduction des charges est réduite. En revanche, une des surcharges pérennes pourrait être réduite en simplifiant le circuit d'encaissement des chèques ISU, c'est-à-dire en faisant adresser directement les chèques ISU. On peut supposer que cette charge réduit de moitié le surcroît de 54 ETP constaté en 2008 (-27 ETP).

[363] Selon ces hypothèses, les surcharges temporaires de l'ISU représentent une marge de 304 ETP.

Tableau 33 : Évaluation de l'effet de la résorption des difficultés temporaires de l'ISU et la hausse prévisible du nombre de comptes sur les domaines accueil, gestion de compte et trésorerie

Domaine	Ressources nécessaires 2008 – y compris pour éviter la constitution de stocks (a)	Besoins supplémentaires en 2008 (b=c+d)	Effet temporaire (c)	Effet pérenne (d)	Besoin pérenne 2008 (e=a-c)	Effet d'une hausse de 9,5% du nombre de comptes	Besoin 2013
Accueil	295	+158	+158	0	137	+13	150
Gestion des comptes cotisants	934	+424	+169	+255	765	+73	838
Trésorerie et comptabilité	167	+54	+27	+27	140	+13	153
Total	1396	+636	+354	+282	1042	+99	1141

Source : IGAS d'après données ACOS.

1.2.1.4. Renforcer les activités de recouvrement amiable et de contrôle sur le champ ISU

[364] Dans des conditions normales de fonctionnement (c'est-à-dire avec un partage stabilisé entre URSSAF et RSI et un volume d'impayés normal), en 2008, il aurait fallu 101 ETP pour assurer l'activité résiduelle de relances amiables sur la population ISU (cf. tableau n° 6).

[365] Ce besoin devrait être accru en cours de COG pour tenir compte de la forte hausse des impayés dans le contexte de crise.

[366] Si l'on se fixe une cible – ambitieuse – d'un volume d'impayés supérieur de seulement 10% à ce qu'il était en 2005-2007, l'activité de recouvrement amiable supporterait les effets cumulés d'une hausse de 10% du nombre d'impayés et de la hausse de 9,5% du nombre de comptes.

#### 1.2.1.5. Réduire les besoins en fin de COG de 246 ETP par rapport à 2008

[367] Cela représenterait un gain total de 54 ETP par rapport à la situation 2005-2007, mais 301 ETP de plus que la projection initiale de -355 ETP.

Tableau 34 : Effets d'une stabilisation de l'ISU : écart entre les ressources 2008 et les besoins en fin de COG

	Ressources 2005-2007	Ressources 2008	Effet temporaire	Besoin pérenne sur population 2008	Cible : stabilisation, simplification, retour à la normale, progression du nombre de comptes	Écart ressources 2008 / cible fin de COG
Gestion administrative	205	157	157	0	0	-157
Recouvrement forcé	180	94	94	0	0	-94
Accueil	240	295	158	137	150	-145
Gestion du compte	447	809	+169 – 125	765	838	+29
Trésorerie comptabilité	99	167	27	140	153	-14
Recouvrement amiable	156	29	-72	101	122	+93
Contrôle	41	9	-38	47	51	+42
Total	1368	1560	+370	1190	1414	-246

Source : IGAS d'après données ACOSS.

Graphique 8 : Effets de l'ISU sur les charges d'activité



Source : IGAS.

## 2. DES PROGRES IMPORTANTS QUI DOIVENT ETRE POURSUIVIS

### 2.1. *Les progrès du service aux cotisants*

#### 2.1.1. La poursuite de l'amélioration des outils de gestion de la relation client : un enjeu important de productivité pour la branche

[368] 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 ;
- du fait de la part croissante des particuliers cotisants – employeurs de personnel de maison dans le cadre du chèque-emploi service universel (CESU) ou de Pajemploi, indépendants, et notamment auto-entrepreneurs –, et, parmi ceux-ci, de cotisants moins informés et/ou plus « fragiles », formulant davantage de demandes d'explications, de demandes de modalités de paiement...

[369] Les appels sortants de la branche sont également appelés à croître :

- du fait de la mise en place d'une politique de recouvrement reposant sur l'intensité de la relance téléphonique amiable dès l'apparition d'un écart négatif ;
- du fait de la hausse des impayés dans le contexte de la crise, qui va accroître le volume des actions de relance téléphonique.

[370] La capacité de la branche à répondre à cette évolution constitue un enjeu de qualité et de performance du service de recouvrement. Elle réside :

- dans l'optimisation de la fonction d'accueil téléphonique ;
- dans la maîtrise des flux téléphoniques par l'amélioration de l'offre de services en ligne et le développement des modes de communication automatisés.

### 2.1.1.1. Un nombre croissant d'appels téléphoniques

[371] Selon les estimations de l'ACOSS<sup>37</sup>, le nombre d'appels décrochés dans les URSSAF a progressé de 42,7% entre 2006 et 2008, passant de 5,9 à 8,4 millions, essentiellement du fait du volume des appels liés à l'interlocuteur social unique (ISU - 1,2 million en 2008) et de la déconcentration du front-office CESU vers les URSSAF (1,1 million).

[372] La COG a en effet été marquée par la décision de transférer vers les URSSAF les appels « de premier niveau » à destination des centres CESU et Pajemploi : dans un contexte de forte croissance de ces dispositifs, le taux de décrochés des appels s'est dégradé pour être inférieur à 50% au centre CESU en 2006 et au centre Pajemploi en 2008. Le transfert des appels CESU a été réalisé entre octobre 2007 et mars 2008 ; le transfert du front-office Pajemploi a été reporté au premier semestre 2009 pour tenir compte des charges de l'ISU en 2008. L'accueil téléphonique des centres CESU et Pajemploi a été recentré vers l'appel de second niveau et donc été réduit.

[373] Au total, le nombre d'appels décrochés par la branche a progressé de 24,2% entre 2006 et 2008.

Tableau 35 : Évolution du nombre d'appels décrochés en URSSAF (en milliers)

		2006	2007	2008
URSSAF	Appels généralistes	5859	5771	6052
	ISU		20	1214
	CESU	34	176	1106
	TEPA		9	16
	Autres	11	29	37
	Total URSSAF	5904	6005	8425
CESU		816	755	407
Pajemploi		933	802	706
Chèque-emploi association (CEA) et titre-emploi simplifié entreprises (TESE) et dispositifs prédecesseurs (titre-emploi entreprises – TEE – et chèque-emploi très petites entreprises – CETPE)		377	419	438
Total branche		8030	7981	9976
Appels / ETP accueil téléphonique en URSSAF		9,69	10,30	12,85
Appels / ETP accueil téléphonique au centre CESU		26,3	20,4	16,3

Source : *Données ACOSS ; calculs de ratios IGAS.*

[374] Cette évolution s'est d'ailleurs poursuivie en 2009, du fait :

- non seulement de la bascule du front-office de Pajemploi vers le réseau,
- mais aussi d'une modification de l'architecture téléphonique ISU à partir d'octobre conduisant la branche à absorber un plus grand nombre d'appels ISU – y compris sur ses numéros d'appel génériques : le nombre d'appels ISU présentés aurait ainsi plus que doublé entre les trois premiers trimestres 2008 et le dernier trimestre ;

<sup>37</sup> 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.

- de la mise en place de l'auto-entrepreneur au 1<sup>er</sup> janvier 2009, qui s'est traduite par d'importants volumes d'appels.

[375] Pour faire face à ces volumes, la productivité de l'accueil téléphonique a fortement progressé en URSSAF.

[376] Ces progrès se sont appuyés :

- sur la mise en place en octobre 2007 d'une nouvelle architecture technique (projet Aramis) d'acheminement des appels, pour doter la branche d'un point d'entrée unique pour recevoir l'ensemble des appels et les acheminer via un opérateur unique vers n'importe quel point du réseau, permettant de mieux équilibrer les charges et de prendre un plus grand nombre d'appels. Cet outil permet également de disposer d'une traçabilité consolidée au niveau national et, entité par entité, du taux de prise en charge des appels téléphoniques concernés, ainsi que du motif de ces appels ;
- sur la convergence des outils de gestion de la relation client pour tous les organismes du réseau (projet Contact), permettant de doter les gestionnaires et téléopérateurs de scripts nationaux de réponse, d'accéder aux données des cotisants et de renseigner l'historique de la relation.

[377] Ces projets n'ont toutefois pas permis d'atteindre la cible COG de prise en charge de 90% des appels. En 2008, le taux d'efficacité des appels s'est situé à 87,25%, un point en-deçà des résultats de 2006 et 2007. 63 URSSAF atteignaient toutefois la cible, mais les résultats de la branche étaient pénalisés par ceux d'URSSAF, parfois importantes, situées en-deçà, ainsi que par les résultats des centres nationaux et centres mutualisés, dont aucun (sauf le centre TESE de Bordeaux) n'atteignait la cible.

[378] Le taux d'efficacité des appels au centre CESU, s'il se situe encore en-deçà du reste de la branche, a toutefois nettement progressé en 2008 grâce à la déconcentration, passant de 46% en 2005 et 2006 et 53% en 2007 à 78,5%.

[379] La qualité des réponses, appréhendée par enquêtes auprès des usagers, est restée stable au cours de la COG (note de 15,6 en 2008 contre 15,8 en 2005), sans atteindre la cible COG de 18,5.

#### 2.1.1.2. L'organisation de l'accueil téléphonique

[380] La branche a connu au cours de la précédente COG une évolution inaboutie vers une spécialisation accrue de l'accueil téléphonique :

- d'une part, la plupart des URSSAF ont séparé, en termes d'organisation, les services de gestion des comptes et les services de front-office. Si cette séparation avait pour principal objectif de préserver les services de gestion de compte du caractère perturbateur des appels téléphoniques, elle devait également permettre une meilleure organisation du service d'accueil téléphonique ;
- d'autre part, la branche a développé l'externalisation de la prise en charge des débordements téléphoniques, en recourant à des plates-formes d'intérimaires ou à des prestataires, pour faire face aux vagues d'appels liées à l'ISU ou à des pics saisonniers (période d'envoi des attestations fiscales).

[381] Toutefois, la séparation entre gestion des comptes et front-office a été diversement mise en œuvre dans le réseau : dans certains organismes, cette séparation des services s'est traduite par la constitution d'équipes distinctes et spécialisées ; mais dans la plupart des organismes, le dispositif a reposé sur une rotation des gestionnaires de comptes entre gestion de comptes et front-office. La branche ne s'est en effet pas prononcée sur l'organisation d'un métier de télé-conseiller identifié en tant que tel.

[382] La professionnalisation de la réponse téléphonique suppose le développement de compétences propres à ce métier, distinctes de celles de la gestion de comptes, notamment pour pouvoir maîtriser la durée des appels – sans gérer le compte en même temps que la réponse – ou faire face aux appels difficiles (situations de mécontentement des cotisants).

[383] Aussi, comme d'autres branches où la relation à l'usager constitue une part substantielle de l'activité (branche maladie), la branche doit évoluer vers l'identification et la spécialisation du métier de télé-conseiller, qui pourrait constituer une modalité de recrutement dans la branche en niveau II de la classification, à l'issue d'une formation modulaire assez courte (8 à 10 semaines), et pourrait permettre l'évolution sur la gestion de comptes après quelques années. Les dispositifs de recrutement, de formation et de parcours professionnels sont à construire par la branche.

[384] Cette spécialisation du front-office téléphonique pourrait aller de pair avec la constitution de plates-formes régionales (mises en œuvre par la branche maladie), d'ores et déjà constituées dans certaines régions. Dans le cadre de la constitution d'URSSAF pluri-départementales, le regroupement du front-office téléphonique au sein d'une plate-forme unique par URSSAF, voire la constitution de plates-formes interrégionales mutualisées entre certaines URSSAF, sont à privilégier.

[385] Le recours aux gestionnaires de comptes pour le front-office interviendrait de façon secondaire, en renfort pour certaines heures ou certaines périodes sur lesquelles sont concentrés les appels.

[386] Enfin, du fait de l'arythmie très forte des appels téléphoniques, le renforcement du recours à des plates-formes d'intérimaires et des plates-formes externalisées devra être développé.

#### 2.1.1.3. Le développement de la réponse multimédia au cotisant

[387] Le développement de la réponse multimédia au cotisant doit permettre de réduire les appels téléphoniques en améliorant l'information disponible sans réponse humaine, et en développant le courriel comme substitut au téléphone, afin de mieux pouvoir équilibrer les charges dans le temps.

[388] Le développement des réponses génériques disponibles sur serveurs vocaux interactifs, notamment pour donner des réponses à caractère réglementaire, doit permettre de prévenir une partie des flux lors d'une réforme réglementaire ou d'événements particuliers.

[389] Les améliorations apportées à [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr), notamment pour apporter des informations dans le cadre d'un environnement personnalisé pour le cotisant, doivent également permettre de prévenir certains flux. Le site [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr) doit permettre aux entreprises de consulter en ligne les taux du versement transport, ce qui n'est pas le cas actuellement et suscite plusieurs demandes d'information en URSSAF. Au vu des volumes d'appels portant sur les cotisations, l'outil de calcul des cotisations doit être enrichi pour permettre d'opérer des simulations ciblées, intégrant les spécificités propres à certaines catégories socioprofessionnelles ou certains territoires. D'ores et déjà, pour le régime général, l'outil MOSAIC (outil de saisie, d'acheminement et d'identification des courriels, accessible depuis [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr)), permet d'identifier les motifs de demande et d'orienter le cotisant automatiquement vers des réponses techniques sur [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr), ce qui permet de limiter les flux : 20% des connexions sont traitées par des réponses automatiques.

[390] Le développement de la gestion des courriels entrants repose sur la constitution d'un outil de production qui n'existe pas actuellement, ce qui suppose l'intégration progressive de l'ensemble du trafic courriel dans l'outil Contact, prévue entre 2009 et 2011. Cette intégration permettra en effet de doter la relation courriel des fonctions de supervision, de gestion de l'historique et d'accès aux bibliothèques et scripts.

#### 2.1.1.4. La maîtrise des flux téléphoniques par des flux automatisés sortants

[391] La prévention proactive des flux entrants par des flux sortants – courriers, mais aussi courriels ou SMS – permet de réduire l'intervention humaine et de mieux gérer la charge d'activité. Cette maîtrise proactive des flux entrants est plus développée dans le cadre des offres de service CESU et Pajemploi : ainsi, pendant la période de déclaration de l'impôt sur le revenu, des courriels sont adressés aux cotisants pour annoncer les dates d'envoi des attestations fiscales, ce qui permet de réduire le nombre d'appels pour ces motifs.

[392] Le développement des flux sortants sera aussi facilité par son intégration dans l'outil Contact, précédemment évoqué, prévu au cours de la COG.

[393] Les marges de maîtrise des flux entrants seront accrues si la production de flux sortants est réactive par rapport au cycle de production et à l'évolution de la relation cotisant. Cela suppose notamment une analyse régulière de l'ensemble des flux entrants (notamment des motifs), y compris de l'accueil physique, et donc une centralisation des informations sur les flux entrants sur Contact, pour pouvoir adapter rapidement le flux sortant.

[394] Le développement du contact multimédia peut aussi permettre de réduire l'activité d'appels téléphoniques sortants : ainsi, un système d'alerte automatisée des cotisants (par courriel ou SMS) avant et après exigibilité permettrait de réduire le volume élevé des campagnes d'appels sortants de relance pour non-fourniture de la déclaration.

[395] 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.

[396] 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 ;
- au vu de son importance croissante de la relation multimédia, les délais 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.

#### 2.1.2. La mise en place du versement en lieu unique (VLU) pour les très grandes entreprises (TGE) et les grandes entreprises (GE)

[397] Conformément aux objectifs de la COG, la gestion du recouvrement des TGE et GE a été restructurée en deux étapes :

- le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le recouvrement de 450 entreprises de plus de 2 000 salariés a été regroupé dans 8 URSSAF TGE, qui avaient préalablement fait l'objet d'un audit sur le respect de la charte des grandes entreprises de 2006 ;
- le 1<sup>er</sup> 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 : seules les entreprises qui étaient déjà en VLU dans une URSSAF non GE ont dû transférer leur compte dans une URSSAF GE. Les entreprises qui n'étaient pas en VLU ont eu la possibilité de passer en VLU dans une URSSAF GE, ou de maintenir leur dispositif précédent de paiement. 3261 entreprises GE sont en VLU, contre 1680 qui sont en dehors du dispositif.

[398] Ces opérations ont nécessité d'importants travaux de migration des données informatiques, et des campagnes d'information et de promotion auprès des entreprises concernées.

[399] 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. En effet, la gestion des comptes en VLU a continué à se faire à l'établissement (SIRET) et non à l'entreprise (SIREN), alors qu'un certain nombre d'actes pourraient être gérés au niveau de l'entreprise, ce qui réduirait la charge de gestion de ces comptes :

- gestion des délais de paiement et des remises de majoration de retard,
- procédures de recouvrement amiable et forcé,
- recouvrement suite à contrôle.

[400] Le passage à une gestion par SIREN, qui permettrait des gains de productivité, était prévu dans le cadre du précédent SDSI mais a été reporté. Cette évolution a de nouveau été formulée dans le cadre de la refonte du système national de production.

[401] Des gains peuvent être étendus pour la branche de l'extension de l'obligation de VLU :

- pour l'ensemble des grandes entreprises, soit en abaissant le seuil de VLU obligatoire, soit en imposant le VLU aux GE à partir d'un certain nombre d'établissements ;
- pour les groupes : le développement de la gestion de certaines procédures à l'échelle du groupe (dans le cadre du rescrit social, ou dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé en cas de défaillance) pousse dans le sens d'une extension des VLU aux groupes.

### **2.1.3. La question de l'extension de la mission de centre de formalités des entreprises au rôle de guichet unique entreprises**

[402] Les articles 6 à 8 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services font obligation aux États membres d'instaurer avant le 28 décembre 2009 des guichets uniques, auprès desquels les prestataires de services peuvent connaître et accomplir de manière électronique toutes les procédures nécessaires à l'exercice de prestations de services (démarches de création de l'entreprise et demandes d'autorisations nécessaires pour exercer l'activité).

[403] L'article 8 V de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie prévoit de confier la mission de guichets uniques aux centres de formalités des entreprises (CFE) actuels, sans remettre en cause la répartition de compétence actuelle entre les CFE.

[404] Le dispositif envisagé pour mettre en œuvre ces dispositions s'appliquerait aux procédures de création, non seulement pour les étrangers mais aussi pour les nationaux. Le rôle des guichets uniques pour entreprises (GUE) comporterait non seulement une mission d'information mais aussi un rôle de guichet d'accomplissement des formalités nécessaires à la création d'entreprises : enregistrement et transmission des demandes et des dossiers des demandeurs, suivi de l'avancement des formalités, gestion des échanges entre demandeurs et organismes chargés des autorisations...

[405] Du fait de leur mission de CFE pour les professions libérales, les URSSAF seraient donc amenées à gérer les démarches des professions libérales, en interface avec des administrations d'État (préfectures, notamment) et les structures ordinaires.

[406] Si cette mission était confiée aux URSSAF, pour que la charge nouvelle qu'elle représente puisse être absorbée par la branche, il est impératif qu'elle repose sur une dématérialisation des procédures d'échanges avec les organismes chargés de délivrer des autorisations, accompagnée d'outils permettant de consulter en ligne le stade de procédure de la démarche. Cela imposera notamment aux administrations d'État de mettre en place la dématérialisation des procédures et les outils de suivi des démarches.

[407] Dans l'hypothèse où cette mission confiée aux URSSAF, dans le cadre de la COG, l'État doit s'engager à mettre en œuvre, préalablement, la dématérialisation des échanges avec les URSSAF et la possibilité pour celles-ci de consulter en ligne le stade d'information de la procédure.

[408] La charge représentée par cette nouvelle mission pour la branche devra également faire l'objet d'une évaluation, pouvant déboucher sur un ajustement par avenant des moyens de la branche, d'autant que cette mission aura pour effet de réduire les besoins en front-office des services de l'État concernés.

[409] En l'absence d'une telle dématérialisation, la charge de transmission des dossiers, de gestion des accusés de réception et de suivi des démarches pourrait être démesurée pour la branche.

[410] Le coût d'une telle charge, revenant à faire supporter à la branche le coût de la complexité administrative, serait disproportionné au regard de l'intérêt que représente la mission de CFE pour les professions libérales des URSSAF : si l'exercice de cette mission permet aux URSSAF de garantir la fiabilisation des données au moment de la création d'entreprises, cet objectif pourrait également être atteint par l'amélioration de la qualité du travail des autres réseaux CFE (notamment, systématisation de la dématérialisation). Dès lors, la possibilité pour la branche de prendre en charge la mission de GUE, et, le cas échéant, de poursuivre sa mission de CFE, doit être réévaluée.

## ***2.2. Passer à une nouvelle étape de la dématérialisation***

[411] La dématérialisation des procédures externes est souvent essentiellement envisagée pour les déclarations des cotisants et les paiements. Or, la dématérialisation des flux sortants peut permettre de réduire les coûts de fonctionnement, en réduisant les frais d'édition et d'affranchissement mais surtout les charges d'archivage des courriers et de gestion des accusés de réception.

[412] Le courriel pourrait ainsi être développé, non seulement pour l'information des cotisants ou la transmission de documents tels que les attestations, mais également en alternative aux courriers et aux relances téléphoniques dans le cadre du parcours de recouvrement amiable.

[413] L'émission de mises en demeure sans accusés de réception – qui permet de réduire les coûts d'affranchissement et de gestion des accusés de réception – voire de mises en demeure par courriels, nécessiterait, pour éviter qu'elle fragilise la procédure de recouvrement en cas de contestation, une évolution réglementaire ouvrant cette possibilité pour des mises en demeure d'un montant faible.

[414] La dématérialisation de la procédure d'inscription des priviléges des créances et de gestion des priviléges, mise en place par l'URSSAF de Paris, devrait également permettre de faciliter cette activité, qui ne porte que sur des volumes faibles dans la plupart des organismes, mais peut mobiliser des ressources dans les plus grandes URSSAF, avec un risque d'augmentation des procédures collectives du fait de la crise économique.

## 2.2.1. Une dématérialisation des procédures externes en progression

[415] 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<sup>er</sup> janvier 2009 a amélioré les résultats, qui se situent 10 points au-dessus des objectifs.

Tableau 36 : Taux de BRC dématérialisés en nombre depuis 2003 (en %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009	Objectif COG
Taux de dématérialisation régime général	9,8	13,1	17,2	23,6	31,5	39	44,9	34
Pour les entreprises de 1 à 19 salariés	5,6	7,9	11,4	16	21,1	28,8	33,8	24

Source : ACOSS.

[416] L'action de promotion des URSSAF constitue une variable importante dans les résultats en matière de dématérialisation : bien que la dématérialisation des BRC ait fait l'objet d'indicateurs COG et CPG, les résultats au 30 septembre 2008 dans le réseau en matière de dématérialisation des BRC montrent une forte hétérogénéité des résultats entre URSSAF pour les entreprises de 1 à 19 salariés<sup>38</sup> :

- 13 présentent des résultats inférieurs à 20%, allant jusqu'à 10,6% ;
- 26 dépassent 30%, dont 13 dépassent les 40%, pour atteindre 66,8%.

[417] Ces résultats ne sont pas nécessairement corrélés à la taille de l'organisme ou au caractère rural de son ressort.

[418] Les objectifs de dématérialisation des paiements ont également été atteints en 2008.

Tableau 37 : Taux de paiements dématérialisés en montant depuis 2003 (en%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009	Objectif COG
Taux de dématérialisation régime général	78,3	80,1	82	83,6	85	88,3	87,9	85
Pour les entreprises de 1 à 19 salariés	22,9	25,1	28,6	34,3	39,4	49,5	49,3	45

Source : ACOSS.

<sup>38</sup> Afin de neutraliser l'effet des différences de structure des fichiers des organismes, il est nécessaire de comparer les résultats pour une même catégorie d'entreprises.

[419] La dématérialisation de la déclaration unique d'embauche (DUE) a également progressé, mais sans atteindre les hypothèses du rapport de l'IGAS de 2005 de 100% de dématérialisation pour les entreprises de travail temporaire (ETT) et de 80% de dématérialisation pour les autres déclarants. Le niveau élevé de dématérialisation des DUE tient à la fois à la facilité d'utilisation du service dématérialisé, qui ne nécessite pas d'inscription préalable, mais surtout au fait que l'unité de déclaration est l'embauche et non l'établissement, ce qui permet d'obtenir un taux élevé de dématérialisation grâce à une dématérialisation élevée chez les grands déclarants.

Tableau 38 : Taux de DUE dématérialisées en nombre depuis 2001 (en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de dématérialisation	56,5	58,3	62	64	66,6	69,9	72,2	75,1

Source : ACOSS.

[420] Bien que ne faisant pas l'objet de cibles COG et CPG, la dématérialisation des DUE présente des résultats moins disparates, avec toutefois des contrastes : en 2008, 17 URSSAF ont un taux de dématérialisation pour les ETT inférieur à 70% tandis que 24 ont un taux supérieur ou égal à 90%.

## 2.2.2. Différencier les stratégies de dématérialisation selon les déclarations

### 2.2.2.1. Les très petites entreprises, le principal enjeu de la dématérialisation des BRC

[421] Cette progression a précisément pour effet de réduire le champ des employeurs hors dématérialisation aux entreprises les moins enclines à passer à la dématérialisation, et notamment aux plus petites.

[422] Or, du fait de la distribution des entreprises par taille, les très petites entreprises constituent, en nombre de comptes, la masse la plus importante de comptes. Ainsi, en juin 2009, 71,6% des déclarations sont situées sous le seuil des 150 000€(1,852 millions, sur 2,585 millions au total).

[423] Or, cette catégorie de déclarations présente un taux de dématérialisation (31,4%) nettement inférieur au reste de la population des entreprises.

[424] Les mêmes résultats sont obtenus si l'on raisonne par nombre de salariés :

- 79% des entreprises de 20 salariés et moins sont des entreprises de 1 à 5 salariés (1,19 millions de comptes) ;
- or, le taux de dématérialisation des BRC est de 22,8% pour les entreprises de 1 à 5, contre 54,7% pour les 10-20.

[425] L'effet bénéfique de l'évolution de la législation est donc doublement atténué :

- parce qu'elle ne concerne qu'une faible minorité d'entreprises ;
- et parce qu'elle ne concerne que des entreprises ayant déjà opté pour la dématérialisation.

[426] La démographie des entreprises et la très forte corrélation entre taille et taux de dématérialisation conduit donc à faire des entreprises de moins de 5 salariés la principale cible si l'on souhaite réaliser d'importants progrès en matière de dématérialisation. Les objectifs de la COG doivent être concentrés sur les catégories de 1 à 9 salariés et de 1 à 5 salariés.

### 2.2.2.2. Des progrès importants en ciblant quelques très grands déclarants

- [427] À la différence des BRC et déclarations unifiées de cotisations sociales (DUCS), pour lesquels l'unité de charge est l'établissement (le SIRET), pour les DUE, l'unité de compte est le salarié embauché. Dès lors, une action ciblée sur quelques très grands déclarants permet d'atteindre un plus grand nombre de déclarations.
- [428] Pour ces raisons, les ETT constituent une cible particulière : en 2008, elles représentent 48% des DUE (17,1 sur 35,9 millions), dont 3,6 millions de DUE papier. Or, 39% de ces 3,6 millions de DUE papier sont le fait de 90 ETT effectuant plus de 6 000 DUE.
- [429] En dehors des ETT, sur les 4,65 millions de DUE papier, les entreprises de plus de 2 000 DUE par an réalisent 1,7 millions de DUE.
- [430] Une obligation de dématérialisation des DUE pour les seules entreprises effectuant plus de 2 000 DUE par an et 6 000 par an pour les ETT permettrait de réduire de 3,1 millions (sur 8,25 millions en 2008) le nombre de DUE papier, tout en ne touchant que 500 entreprises.
- [431] En étendant cette obligation de dématérialisation à l'ensemble des ETT, le nombre de DUE papier est réduit de 5,3 millions, soit 64% du volume actuel de DUE papier.

### 2.2.3. Combiner instruments réglementaires et instruments incitatifs

- [432] Gisement de productivité important pour la branche, la poursuite de la dématérialisation peut s'appuyer, de façon complémentaire, voire successive, sur des actions incitatives et réglementaires.

#### 2.2.3.1. L'amélioration de l'offre de services en ligne

- [433] L'offre de services en ligne actuelle de la branche est actuellement fortement segmentée. D'un point de vue fonctionnel, on peut distinguer :
- l'offre de DUE dématérialisée, reposant elle-même sur trois canaux : l'échange de formulaire informatisé (EFI) par remplissage de formulaire sur les sites [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr) et net-entreprises.fr, et l'échange de données informatisé (EDI), c'est-à-dire l'envoi automatisé de fichiers de DUE (en général en grand nombre) ;
  - l'offre dématérialisée de déclaration et de paiement des cotisations, reposant à la fois sur :
    - divers dispositifs d'échanges de données informatisés (EDI) (DUCS-EDI), par portails, dépôt ou transfert de fichiers, adaptés aux grands déclarants (grandes entreprises ou experts-comptables), qui représentent 32,5% des déclarations dématérialisées en 2007 ;
    - plusieurs dispositifs de déclarations en ligne (EFI), sur net-entreprises, Teledep, ou les sites CESU et Pajemploi, qui cumulent 65,7% des déclarations dématérialisées RG en 2007,
    - et des protocoles dédiés pour certains déclarants, en extinction (1,8% des déclarations) ;
  - l'offre d'information dématérialisée, très éclatée :
    - le portail national [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr) et la lettre d'information associée, les sites locaux ;
    - le dossier du cotisant en ligne (DCL), permettant aux assurés de consulter certains éléments de leur situation, de suivre les déclarations, de formuler des demandes en ligne (modification administrative, remise de majorations de retard et/ou de pénalités, délais, attestations), de recevoir des courriers de l'URSSAF.

- MOSAIC (cf. supra) a été créé pour réguler les demandes par courriel, en gérant leur acheminement et en orientant vers certaines réponses automatiques à partir des éléments disponibles sur URSSAF.fr ;
- l'offre de simulation de calcul en ligne des cotisations.

[434] Si les outils de déclaration dématérialisée ont progressé, en comparaison, les offres d'information, malgré une forte croissance, sont sous-exploitées : moins de 200 000 comptes ont été consultés sur DCL en 2007, moins de 100 000 destinataires de la lettre d'information [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr) ont été référencés.

[435] Cette faible utilisation découle de la faible ergonomie des outils DCL et Mosaic pour le cotisant :

- l'adhésion à DCL se fait encore sous format papier, alors que la déclaration dématérialisée DUE et les services dématérialisés d'information en ligne des branches maladie et famille sont offerts directement en ligne ;
- ces outils ne sont guère plus que des outils d'information, faute de possibilités d'actions en temps réel (édition d'une attestation, prise en compte de demandes : délais de paiement, remises de majoration de retard). Leur ergonomie est également faible pour le back-office URSSAF, faute de lien avec SNV2 : les demandes de délai de paiement ou de remises de majoration de retard doivent être ressaisies dans SNV2, et les demandes d'attestation supposent une intervention manuelle avant mise à disposition du cotisant à j+1.

[436] 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 offrant davantage de possibilités d'actions en temps réel : édition d'attestations et d'accusé de réception des déclarations, traitement automatisable demandes de remises de retard ou délais de paiement. Cette évolution fonctionnelle permettrait aux URSSAF de délaisser certaines tâches d'enregistrement et de traitement des demandes en ligne, pour se recentrer sur une fonction de supervision et de contrôle des demandes ;
- en facilitant leur accès, par l'unification des différents segments (information, déclarations, paiement) dans le cadre d'un « bouquet » de services dont [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr) serait le point d'entrée unique, doté d'une procédure d'adhésion et d'un identifiant unique. La présentation de l'offre comme un tout doit accroître la demande pour ces services au-delà de la demande pour chaque élément pris isolément ;
- en personnalisant l'offre en ligne : les offres de services pourraient être spécialisées par types de cotisants (tailles, régimes, types de tiers déclarants) et l'environnement pourrait être adapté aux contraintes de gestion du déclarant (mono-établissement ou multi-établissement, nombre de DUE, régime, type de tiers déclarant), à l'historique de ses visites...

[437] Le déploiement de ce bouquet est prévu par les travaux de la branche en vue de la prochaine COG. Une première étape est prévue en novembre 2009 avec la mise en place de deux bouquets (un pour les déclarants par EFI et un pour les déclarants EDI).

[438] 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.

[439] Toutefois, la mission observe que :

- le maintien de deux outils parallèles pour les DUE et les BRC/DUCS dématérialisés – l'outil branche urssaf.fr (due.urssaf.fr et Teledep) et l'outil net-entreprises du GIP-MDS – n'est pas remis en cause. La complémentarité entre ces deux offres est certes désormais organisée via l'arrimage de [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr) à net-entreprises (accès à [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr) depuis net-entreprises), ce qui constitue une simplification pour l'usager. Toutefois, l'intérêt de

maintenir ces deux outils doit être examiné, au vu des coûts que représentent la maintenance informatique et l'exploitation de ces deux outils ;

- du fait du contraste entre le niveau d'utilisation de l'offre d'informations et l'offre de déclaration, la constitution du bouquet de services projeté par la branche profitera davantage à l'offre d'informations qu'à l'offre de déclarations. Si l'intérêt du développement du volet « informations » est patent, notamment en gains de productivité sur le front-office et sur le lien entre front-office et back-office, le bouquet de services ne devrait pas suffire pour réaliser des progrès décisifs en matière de dématérialisation des déclarations.

#### 2.2.3.2. Des leviers réglementaires nécessaires pour permettre une progression décisive de la dématérialisation des déclarations

[440] Au vu des masses de cotisants concernés, notamment pour la dématérialisation des BRC, la promotion de la dématérialisation 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).

[441] La mission formule deux scénarios d'évolution réglementaire en matière de dématérialisation des déclarations.

[442] 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 :

- renforcer la normalisation des documents papier adressés par les cotisants : notamment, les DUCS papier, en raison de leur format, ne peuvent souvent être intégrées en lecture automatisée de documents (LAD), ce qui contraint les URSSAF à un travail de saisie exhaustive. La suppression des DUCS papier – imposant aux utilisateurs soit de recourir à la DUCS dématérialisée, soit d'utiliser le BRC envoyé par l'URSSAF – permettrait d'alléger très fortement la charge de saisie en URSSAF ;
- imposer aux collectivités publiques les obligations de dématérialisation imposées aux entreprises et dont elles sont actuellement exemptées, ce qui n'est pas justifiable au vu du niveau d'informatisation de ces collectivités et au nombre de déclarants que cela représente pour la branche. Or, en 2008, plus de la moitié (52,76%) des 81 000 déclarants publics ne sont pas dématérialisés ;
- imposer la dématérialisation de la DUE à partir de seuils de déclarations annuelles (cf. *supra*) permettrait de réduire très nettement le nombre de DUE papier en ne touchant que peu d'entreprises. Cette obligation supposerait de modifier l'article R. 320-3 du code du travail ;
- imposer la déclaration dématérialisée pour les entreprises de 10 salariés et plus, dont le taux de dématérialisation est inférieur à 80% en 2008 (79,6%) : en janvier 2008, 87% d'entre elles étaient équipées d'un accès internet haut débit, contre 80% en janvier 2006<sup>39</sup> : par extrapolation, même en supposant que la progression marginale de la dématérialisation est décroissante, une cible de 100% de haut débit en fin de COG est réaliste ;
- imposer la dématérialisation pour tout nouveau dispositif déclaratif : dès lors qu'il s'agit de nouveaux dispositifs, l'obligation de dématérialisation réduit le risque de « pertes » de cotisants ;
- l'incitation au développement de la dématérialisation des déclarations repose fortement sur la dématérialisation des déclarations des tiers-déclarants, en raison de leur rôle auprès des principales cibles de progression de la dématérialisation : en effet, les experts-comptables sont tiers déclarants pour un nombre important des très petites entreprises, et la plupart des

<sup>39</sup> « E-administration, télétravail, logiciels libres : quelques usages de l'internet dans les entreprises », *INSEE Première*, mars 2009, n° 1228.

comptes d'employeurs de personnel de maison sont désormais gérés par des associations mandataires. L'extension de l'obligation de dématérialisation aux déclarations des tiers-déclarants permet de toucher un nombre élevé de déclarations, sans faire peser la contrainte d'informatisation sur les particuliers employeurs ou sur les très petites entreprises.

[443] L'effet de l'extension de la dématérialisation aux déclarants publics et aux entreprises de 10 salariés et plus accroîtrait de 145 000 le nombre de déclarants en dématérialisé. Cela ne représente toutefois que 12% des 1,215 000 comptes du régime général et des employeurs publics non dématérialisés en 2008, du fait du nombre de comptes non dématérialisés pour les employeurs RG de moins de 10 salariés (1,07 million).

[444] 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. L'intérêt de ce scénario est de maximiser les gains de productivité pour la branche, mais également de préparer le déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN). En effet, il est souhaitable d'éviter que des entreprises soient amenées à passer directement d'une déclaration non dématérialisée à la DSN. En effet, le passage à une déclaration dématérialisée nécessite un certain apprentissage pour les entreprises, qui peut se traduire par des erreurs et par la mobilisation des équipes en URSSAF pour répondre aux difficultés rencontrées par les déclarants et corriger les erreurs. Il serait périlleux pour la branche et pour les entreprises de mener de front, sur un grand nombre de déclarants, le passage à la dématérialisation et celui à la DSN. Dès lors, le passage à la DSN devra être précédé d'une obligation de dématérialisation pour les entreprises concernées. L'acceptabilité de ce scénario par les déclarants peut être interrogée ; toutefois, les précédentes extensions de l'obligation de dématérialisation n'ont suscité aucune difficulté auprès des déclarants, et le succès de l'auto-entrepreneur montre combien les procédures dématérialisées sont désormais utilisées, y compris par des particuliers en situation fragile.

[445] Enfin, en matière de paiement, du fait de la généralisation des services bancaires, le passage à une dématérialisation totale peut être envisagé. À défaut, la réglementation peut prévoir une présomption de passage à un paiement dématérialisé sauf démarche contraire du cotisant – ainsi que cela a été mis en œuvre pour les cotisants ISU fin 2007. Le succès du passage au paiement dématérialisé dans le cadre de l'ISU, sur un public *a priori* plus réfractaire à la dématérialisation que les entreprises, du fait de l'irrégularité de ses revenus, montre qu'une forte impulsion réglementaire à la dématérialisation est à la fois nécessaire et réaliste.

[446] Sous ces hypothèses scénario, les objectifs suivants en matière de dématérialisation peuvent être fixés :

- 90% de dématérialisation des DUE ;
- dématérialisation totale des DUCS ;
- dématérialisation de 60% des BRC du secteur privé, dont 40% pour les entreprises de 1 à 9 salariés et 35% pour les 1 à 5 ;
- pour la dématérialisation des paiements, dès lors que le taux de dématérialisation des paiements en montant se situe à fin 2008 à 82,3% sur la population ISU, une cible de 85% peut être fixée sur les entreprises de 1 à 19 salariés.

### **2.3. *L'évolution contrastée des nouvelles offres de services (NOS)***

#### **2.3.1. *Les nouvelles offres de service de la branche***

[447] Les 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 (cotisations de sécurité sociale, assurance-chômage, retraite complémentaire) ;
- un système de déclaration unique par l'employeur, dispensant de DPAE ou de DUE, et offrant à l'employeur la production d'un bulletin de salaire et d'une attestation d'emploi pour le salarié, et le calcul par le CNT de l'ensemble des prélèvements sociaux, facturés à l'employeur et le plus souvent prélevés automatiquement ;
- de permettre à la branche recouvrement, dans la plupart des cas, des coûts de gestion sensiblement inférieurs aux coûts de gestion d'un compte classique, à la fois du fait du regroupement de la gestion des NOS dans des centres permettant une industrialisation et une dématérialisation accrues.

[448] Les principales NOS sont :

- le chèque emploi service universel (CESU), à destination des particuliers employeurs, géré par le CNT de Saint-Étienne ;
- le chèque emploi associatif (CEA), à destination des associations, géré par le CNT d'Arras ;
- 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) ;
- le titre-emploi simplifié entreprises (TESE), pour les entreprises de moins de 10 salariés ou pour les salariés occasionnels.

### 2.3.2. Le CESU et la PAJE : des produits arrivés à maturité

#### 2.3.2.1. Le CESU et Pajemploi se sont largement substitués aux comptes employeurs de personnel de maison (EPM) classiques

[449] Le CESU et Pajemploi ont vocation à se substituer à une large partie des comptes « EPM » gérés en URSSAF.

[450] De fait, ces offres ont poursuivi au cours de la COG leur très nette progression. La croissance de ces offres leur a permis à la fois de faire face à la forte croissance des services à la personne (absorption d'un nouveau flux) tout en divisant par trois le nombre de comptes EPM classiques en fin de COG.

Tableau 39 : Évolution du nombre de comptes CESU, Pajemploi et autres EPM depuis 1998

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	200440	2005	2006	2007	2008	Projection 2009
CES/CESU	469 463	555 952	622 068	662 288	772577	849530	916825	1081000	1184000	1320000	1458000	1550000	162000
Pajemploi							133 000	129 000	374000	556000	687000	806000	870000
Autres comptes EPM	1239569	1293341	1316156	1325548	1321335	1318335	1255034	1159000	944000	742000	583000	446000	354000
Total EPM	1709032	1849293	1938224	1987836	2093912	2167865	2171859	2369000	2502000	2618000	2728000	2802000	2844000

Source : Rapport IGAS 2005, ACOSS.

<sup>40</sup> Rupture de série due à un changement de source statistique.

[451] L'objectif COG de suppression de 80% des comptes EPM hors associations mandataires devrait être atteint en 2009. La bascule progressive des dispositifs AGED-AFEAMA dans Pajemploi a fortement contribué à ce mouvement mais ne constitue pas la seule explication :

- 71% des comptes EPM pouvant être convertis en CESU (« cesubles ») sont supprimés en fin de COG ;
- le nombre de comptes EPM sous associations mandataires a légèrement régressé.

[452] L'implication des URSSAF dans la promotion des dispositifs a été accrue par l'inscription de l'objectif de substitution dans les COG et CPG.

Tableau 40 : Évolution des comptes EPM

	2005	2006	2007	2008	Projection 2009
Associations mandataires	331 000	336 000	320 000	300 000	280 000
AGED-AFEAMA	387 000	217 000	121 000	42 000	0
« Non-Cesubles » <sup>41</sup>	16 000	15 000	14 000	14 000	14 000
« Cesubles »	210 000	174 000	128 000	90 000	60 000
Total hors mandataires	613 000	406 000	263 000	146 000	74 000
Total	944 000	742 000	583 000	446 000	354 000
Nombre de comptes EPM hors mandataires / nombre au 31 décembre 2005 (indicateur COG n°4)	100	66,2	42,8	23,8	12,1

Source : ACOSS.

[453] Le coût de gestion des comptes CESU et Pajemploi est nettement inférieur à celui des comptes EPM classiques, ainsi que le montrent les ratios de comptes par ETP (tableau 6).

Tableau 41 : Nombre de comptes par ETP pour le CESU, Pajemploi et les comptes EPM classiques

		2005	2006	2007	2008	Variation de la productivité 2005-2008
ETP	CESU	179	186	184	185	
	Pajemploi	72	99	105	114	
	Autres EPM	854	715	558	437	
Nombre de comptes par ETP	CESU	6615	7097	7923	8379	+26,66%
	Pajemploi	5194	5616	6543	7070	+36,11%
	Autres EPM	1105	1038	1045	1021	-7,67%

Source : ACOSS, calculs IGAS.

[454] L'écart de productivité très élevé s'est accru à mesure que la croissance des dispositifs CESU et Pajemploi permettait de profiter de rendements croissants et que la productivité de la gestion des comptes EPM régressait.

<sup>41</sup> Législations spécifiques : employés au pair, stagiaires, employés du bâtiment...

[455] Le transfert vers les URSSAF d'une partie de l'accueil téléphonique CESU (réalisé début 2008) puis Pajemploi (2009) a pour effet d'accroître le coût de ces dispositifs :

- en ajoutant la charge de 100 ETP représentée par le front-office CESU en URSSAF en 2008, le ratio comptes/ETP du CESU retombe à 5439 ;
- en ajoutant la charge de 80 ETP évaluée pour le front-office Pajemploi en URSSAF en 2009, le ratio comptes/ETP est ramené à 4155.

[456] Cette révision à la baisse de la productivité de ces dispositifs correspond toutefois à une nette amélioration du service rendu sur le front-office téléphonique de ces dispositifs, qui, du fait de l'inadéquation des ressources à la forte progression des appels téléphoniques, était inférieur à 50% et est passé à 80%.

[457] La productivité des dispositifs CESU et Pajemploi a également profité d'une dématérialisation croissante de ces dispositifs (tableau n° 8), qui a dépassé l'objectif COG de 70% des volets sociaux pour Pajemploi. En revanche, l'atteinte de l'objectif de 35% est incertaine pour le CESU : les projections réalisées à mi-2009 par le CNTCESU se situent entre 31,5 et 39,6%.

Tableau 42 : Dématérialisation des volets sociaux CESU et Pajemploi 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	Mi-2009
CESU (moyenne annuelle)	9,65	13,55	19	25	30,6
Pajemploi (taux au 31 décembre)	45,7	61,94	72	78,7	81,7

Source : ACOSS pour Pajemploi ; CNTCESU pour CESU.

[458] La dématérialisation de l'adhésion au CESU a également été mise en place en octobre 2008, et représente 27,6% des adhésions du premier semestre 2009<sup>42</sup>.

[459] Le niveau de dématérialisation de Pajemploi, bien plus élevé que celui du CESU, découle à la fois des différences de public (public de jeunes actifs pour Pajemploi, part importante de personnes âgées pour le CESU) et des modes de distribution du produit (importance du réseau bancaire pour la distribution du CESU, demandes d'adhésion adressées aux CAF et aux MSA et transmises au CNT pour Pajemploi).

[460] Les progrès de la dématérialisation n'ont toutefois que partiellement compensé la hausse du nombre de comptes, conduisant les centres à effectuer des gains de productivité substantiels (+9,7%) pour gérer un trafic papier croissant plus vite que les ressources.

<sup>42</sup> Pour Pajemploi, la demande d'adhésion est effectuée auprès des CAF et caisses de MSA, qui la transmettent au CNT pour immatriculation de l'employeur.

Tableau 43 : Traitement des flux papier entrant au CNTCESU : flux et ressources

		2005	2006	2007	2008
Flux	Volets sociaux	12124457	12765969	13455077	13372105
	Courrier	436 000	439 194	962 780	1051888
	Demandes d'adhésion	357 350	409 950	441 900	432 702
	Total	12917807	13615113	14859757	14856695
Ressources	ouverture pré- identification	15	15	15	15
	identification	7	8	8	8
	traitement des demandes d'adhésion papier	9	9,5	9,5	9,5
	Total	31	32,5	32,5	32,5
Flux par ETP		416703	418927	457223	457129

Source : *Calculs IGAS d'après données CNTCESU.*

### 2.3.2.2. Les perspectives

[461] On peut considérer que ces deux produits sont aujourd’hui arrivés à maturité :

- s’ils ont encore devant eux d’importantes perspectives de croissance du fait du développement des services à la personne, le mouvement de substitution aux comptes EPM atteint ses limites :
  - les comptes « cesubles » ne sont désormais plus que 60 000, et représentent le public le plus difficile à convaincre de passer au CESU. Des actions de promotion auront un rendement très faible sur ce public ;
  - 80% des comptes EPM sont désormais constitués de comptes d’associations mandataires, pour lesquels la bascule vers le CESU est encore plus difficile, car elle ne présente pas de gain pour l’employeur, dès lors que les charges administratives sont supportées par l’association mandataire ;
  - l’extension du CESU à l’outre-mer, en remplacement du dispositif actuel de titre-travail simplifié (TTS), offrirait toutefois une marge de progression.
- la dématérialisation des volets sociaux peut encore progresser. Un objectif de dématérialisation totale semble envisageable pour Pajemploi, mais, pour le CESU, en raison du public utilisateur, la dématérialisation ne pourra être totale.

[462] Le projet, piloté par l’ACOSS et l’agence nationale des services à la personne (ANSP), de mise en place du paiement de l’aide personnalisée à l’autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) par les conseils généraux sous forme de CESU, peut permettre de faire progresser le recours par les bénéficiaires au dispositif CESU plutôt qu’à un autre mode de déclaration et de paiement. Toutefois, le principal intérêt du dispositif réside dans la mise en place, non encore réalisée<sup>43</sup>, du tiers payant, c’est-à-dire du prélèvement des cotisations sociales sur le compte des conseils généraux (et du bénéficiaire pour le solde restant à sa charge après prise en compte de la prestation), qui doit permettre de réduire les impayés ou le travail dissimulé (et, pour les conseils généraux, les prestations indues) : l’étude technique de cette seconde phase est finalisée, mais, en raison de sa complexité (prélèvement des cotisations sociales sur deux comptes différents pour un même volet social, mise en relation avec les systèmes d’information, non harmonisés, des différents conseils généraux, sans qu’il y ait un interlocuteur national unique), il ne pourra pas être généralisé avant 2011.

<sup>43</sup> Le paiement de l’APA sous forme de CESU est déjà mis en place dans sept départements, mais sans tiers payant : le conseil général ne paie que le salaire net sous forme de CESU ; le solde de l’APA, devant servir à payer les cotisations sociales dues, est viré sur le compte du bénéficiaire, qui paie ses cotisations sociales selon le circuit classique du CESU (prélèvement après émission du volet social).

[463] Dès lors, la réduction des coûts de gestion des comptes EPM suppose le recours à l'obligation réglementaire, selon plusieurs modalités complémentaires :

- mettre fin aux comptes EPM classiques hors association mandataire, soit en imposant le passage au CESU du stock de comptes restant, soit, de façon plus progressive, en rendant le CESU obligatoire pour tout nouveau compte EPM. Si les URSSAF orientent désormais les nouveaux cotisants EPM vers le CESU, elles ne peuvent les empêcher de recourir à un compte EPM classique. L'obligation doit donc être envisagée, au minimum pour éteindre le flux de nouveaux comptes EPM, voire pour faire basculer le stock ;
- le coût de gestion des comptes EPM en associations mandataires, d'ores et déjà inférieur à un compte EPM classique, pourrait être réduit en imposant aux tiers déclarants, dont les associations mandataires, une obligation de déclaration dématérialisée. La mise en place en 2009 d'une nouvelle offre de services destinée aux associations mandataires (associations de services aux personnes – ASAP), facilitant les flux administratifs et la consultation des comptes, devrait inciter dans un premier temps les tiers déclarants à recourir à la dématérialisation, préparant une dématérialisation totale permise par la réglementation.

[464] L'évolution des charges représentées par les comptes EPM doit toutefois tenir compte du coût croissant de l'importante activité de front-office, d'autant que la demande des particuliers employeurs va désormais au-delà du champ de compétence des URSSAF, pour s'étendre aux questions relatives au droit du travail, à la convention collective du personnel de maison, aux prestations dans le cadre de Pajemploi... La politique d'optimisation de la réponse téléphonique et de développement de la réponse multimédia et de maîtrise des flux d'appel menée par la branche dans le cadre de la préparation de la COG doit permettre de faire face à cette activité, qui prend une place croissante dans le coût des nouvelles offres de service.

[465] En supposant une bascule intégrale des comptes EPM hors associations mandataires dans le CESU, et en extrapolant les tendances constatées sur la COG en cours d'évolutions des comptes EPM<sup>44</sup>, les projections suivantes peuvent être réalisées pour 2013 :

Tableau 44 : Évolution des comptes EPM 2009-2013

	2009	Projection 2013
EPM hors mandataires	60 000	14 000
EPM mandataires	280 000	220 000
CESU	1 620 000	1 996 000
Pajemploi	870 000	990 000
Total	2 844 000	3 200 000

Source : IGAS.

[466] Les charges 2009 et 2013 sont calculées sur la base des productivités constatées en 2008 (corrigée, pour Pajemploi, de la prise en compte de 80 ETP supplémentaires pour prendre en charge le front-office) ; les charges 2013 sont calculées en supposant une hausse de productivité de 10% sur les différents types de comptes (soit moins que le rythme constaté entre 2005 et 2008 sur CESU et Pajemploi : la dématérialisation se poursuivrait mais à un rythme moindre, et la croissance de ces offres limiterait l'effet d'économies d'échelles engendré ; la dématérialisation des déclarations des tiers mandataires, voire le regroupement de la gestion des comptes EPM dans des pôles spécialisés dans le cadre des URSSAF pluridépartementales, permettraient de gagner de nouveau en productivité sur la gestion des comptes EPM).

<sup>44</sup> Hypothèses : maintien de 14 000 comptes non cesubles, suppression des comptes cesubles ; évolution du nombre de comptes mandataires comparable à l'évolution 2005-2009 ; évolution de Pajemploi conforme à la moitié du rythme constaté sur 2005-2009 hors transfert AGED/AFEAMA ; évolution de l'ensemble des EPM légèrement inférieure à celle constatée sur la période 2005-2009 ; évolution du CESU égale à la différence.

Tableau 45 : Évaluation des charges de gestion des comptes EPM

	2009		Projection 2013		Écart d'ETP
	Nombre de comptes / ETP	ETP	Nombre de comptes / ETP	ETP	
EPM	1021	333	1123	208	-125
CESU	5439	298	5494	363	+65
Pajemploi	4155	209	4197	236	+27
Total		840		807	-33

Source : IGAS

### 2.3.3. Le CEA et le TESE : deux dispositifs dont la promotion reste à réaliser

#### 2.3.3.1. Le chèque emploi associatif : un produit en croissance

[467] 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. 46 000 salariés sont actuellement gérés selon ce dispositif.

[468] Du fait de sa taille plus réduite, en dépit d'une dématérialisation assez élevée (69% pour les volets identification du salarié, 62% pour les volets sociaux), le ratio comptes / ETP est moins favorable pour ce dispositif : le CNT CEA comprend 29 ETP de CDI, et, du fait de la forte saisonnalité de l'activité, un volant de CDD pouvant atteindre 16,5 ETP (février 2009), soit 36% des ressources. En estimant le nombre de CDD à 9 ETP en moyenne, sur la base d'une projection à 30 000 utilisateurs en 2009, le nombre de comptes par ETP est de l'ordre de 800.

[469] Ce recours intensif au CDD alourdit les coûts de fonctionnement du CNT : du fait du plafonnement à 5,5 mois de la durée du CDD par la convention collective, et de la nécessité d'une formation de 15 jours en début de contrat, le coût de formation créé par le *turn-over* des CDD représente 10% de l'activité des ETP, soit 1 ETP, auquel s'ajoute le temps passé par le référent technique en formation.

[470] Le produit dispose de marges de croissance substantielles :

- du fait du développement de l'emploi dans le secteur associatif : en effet, actuellement, 84% des associations n'ont pas de salarié. Une part substantielle – non chiffrée – pourrait adhérer au CEA lors de la création d'un emploi salarié – actuellement, les employeurs adhérant au CEA ont en moyenne 1,8 salarié ;
- le dispositif « impact-emploi-association » proposé auparavant par la branche s'adresse à la même clientèle et concerne 10 000 associations utilisatrices. Il repose sur l'exploitation par un réseau de 300 « tiers de confiance » d'un outil mis à disposition par la branche. Le suivi par la branche de ce réseau est très difficile et l'exploitation informatique d'un outil dispersé en 300 points représente un coût pour la branche. Une bascule progressive de ces comptes, sous réserve d'adaptations, permettrait à la branche de regrouper ce public sur un dispositif qu'elle contrôle mieux et de supprimer des coûts de maintenance et d'exploitation informatique actuellement doublonnés ;
- la promotion de l'outil ne faisait pas l'objet d'objectifs chiffrés pour les URSSAF, qui ont peu promu un outil qu'elles connaissaient peu. Ce n'est qu'en 2008 qu'ont commencé des formations à destination des référents associatifs pour développer la promotion de l'outil. La promotion de l'outil ne fait actuellement l'objet ni d'études de marché ni de campagnes de promotion, en dépit de la constitution par le CNTCEA d'un kit de communication présentant l'outil.

[471] En supposant que le dispositif poursuive sa croissance au rythme actuel et que les 10 000 comptes Impact-emploi soient basculés vers le CEA, le nombre de comptes pourrait atteindre 55 000 en 2013.

[472] Toutefois, cette croissance du dispositif, à productivité inchangée, supposerait une hausse des effectifs (CDD compris de 32 ETP).

[473] Des marges de productivité peuvent être dégagées en passant à une dématérialisation totale des volets sociaux, des adhésions et des volets identification du salarié. La dématérialisation totale pourrait permettre de réduire le recours au CDD, dès lors que la majorité des CDD sont affectés à l'activité de gestion du courrier entrant (tri, numérisation, saisie, archivage), qui est marquée par un fort caractère saisonnier.

[474] Toutefois, actuellement, près des deux-tiers des ressources du CNT sont affectées à l'activité de conseil en ligne. Or, les différentes pistes envisageables pour maîtriser l'activité téléphonique par nombre de comptes (développement de l'information en ligne, des courriels, et des possibilités de consultation des comptes cotisants) ne permettent pas de réduire dans les mêmes proportions le nombre d'appels téléphoniques, et ne suffiront pas à compenser la hausse des volumes. Une déconcentration vers les URSSAF d'un premier niveau d'appels permettrait d'absorber une partie des pics d'appel téléphoniques et de réduire le recours au CDD.

### 2.3.3.2. Le titre-emploi simplifié pour les entreprises

[475] La fusion titre emploi entreprises occasionnels (TEE) créé en 2003 et du chèque emploi très petites entreprises (CE-TPE) créé en 2005, a donné lieu à la création du titre emploi service entreprise (TESE), qui s'est substitué aux deux dispositifs précités à compter du 1<sup>er</sup> avril 2009<sup>45</sup>.

[476] Le TESE est un dispositif facultatif qui s'adresse aux entreprises de France métropolitaine relevant du régime général. Il permet :

- aux entreprises de moins de neuf salariés de gérer l'ensemble de leurs salariés ;
- aux entreprises de plus de neuf salariés de gérer leurs seuls occasionnels (moins de 700 heures ou 100 jours sur une année civile).

[477] Le TESE est géré par trois centres nationaux (CN), dépendant des URSSAF de Paris, de Lyon et de Bordeaux.. Les trois CN ont pour mission d'enregistrer les déclarations d'adhésion, d'identification du salarié (contrats) et de volets sociaux (déclaration de salaire), puis d'adresser les bulletins de paie et les décomptes de cotisations. En revanche, les entreprises qui utilisent le TESE continuent de relever de leurs URSSAF d'affiliation et la gestion des comptes V2 s'effectue depuis les URSSAF d'affiliation, ce qui introduit des éléments de complexité dans le système. Enfin, il faut signaler que le TESE possède certaines déclinaisons, comme le titre emploi forain (TEF) qui peine à se développer.

[478] Malgré la rationalisation récente, malgré une expertise reconnue en matière de conventions collectives (car les centres nationaux doivent gérer les bulletins de paie et les décomptes de cotisations) et malgré 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 a rencontré un succès limité et des critiques récurrentes.

<sup>45</sup> En vertu des dispositions de l'article 55 de la loi du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie.

[479] La première de ces critiques a émané des experts-comptables, qui ont reproché à la branche du recouvrement de proposer là un service entrant directement en concurrence avec leurs prestations, sans versement d'une quelconque contrepartie financière. Cet argument, joint à la menace d'un contentieux devant le juge communautaire, a abouti à un compromis étonnant, qui a vu la branche confier la promotion du dispositif aux experts-comptables, ce qui explique largement son développement limité. Un nouvel accord entre l'ACOSS et le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables prévoit de limiter la promotion du nouveau TESE aux entreprises de moins de cinq salariés.

[480] La seconde critique émane des organismes gestionnaires, dont le TESE mobilise des ressources importantes, et qui considèrent qu'un tel dispositif, compte tenu de son faible succès, représente un investissement trop lourd, d'autant que les comptes V2 relèvent toujours des URSSAF d'origine des entreprises (cf. *supra*). Le maintien des compétences en matière de droit du travail, notamment en ce qui concerne les conventions collectives, constitue ainsi une charge importante et insuffisamment valorisée.

[481] La dernière critique émane des entreprises. Encore mal informées, elles éprouvent apparemment des réticences devant un dispositif pourtant conçu pour elles, mais dont le passé a pu susciter une certaine méfiance. Le lancement du CE-TPE n'a en effet pas été un succès technique et certains adhérents, déçus par les délais et les erreurs, considèrent aujourd'hui le TESE avec méfiance. La compétence des centres nationaux en matière de conventions collectives, fondamentale pour la sécurité juridique des entreprises adhérentes, constitue également un sujet d'inquiétude, bien qu'il apparaisse largement infondé au regard des efforts entrepris par la branche dans ce domaine. Une enquête de satisfaction menée sur le TESE montre toutefois qu'il a contribué à une décision d'embauche dans 30% des cas, ce qui est un résultat satisfaisant.

[482] Malgré les réticences et critiques, le TESE représente un outil pérenne. La mission considère qu'il faut en prendre acte et mener les campagnes de promotion qui s'imposent, pour tirer parti de l'incontestable expérience acquise. De ce point de vue, la cible retenue, les entreprises de moins de cinq salariés, représente un compromis satisfaisant. Il apparaît indispensable de transférer la gestion des comptes V2 aux centres nationaux et de fusionner les dispositifs proches avec le TESE (notamment le TTS en Outre-Mer). Enfin, la mission renouvelle la recommandation formulée dans le rapport Fouquet (2008) d'étendre le TESE aux entreprises étrangères sans établissement en France. Ces entreprises, habituées au système de facturation, maîtrisent mal le système de prélèvements déclaratif français et ses nombreux interlocuteurs. Une telle extension représenterait donc une simplification appréciée, un moyen de diminuer la non-déclaration et un élément d'attractivité pour le territoire national.

### 2.3.4. Le rattachement des CNT

[483] Les CNT sont rattachés administrativement à des URSSAF, dont ils partagent la direction, mais sont dotés de leurs propres budgets et de leurs propres CPG.

[484] Cette organisation n'est pas préjudiciable au pilotage par l'ACOSS de ces centres : l'ACOSS dispose d'un *reporting* régulier sur l'activité et les performances des centres. Un comité de suivi de gestion entre l'ACOSS et chaque CNT permet un suivi semestriel des moyens et des résultats et donne notamment lieu à la négociation des moyens en CDD des CNT. Le suivi du centre CESU est même trimestriel.

[485] Un rattachement à l'ACOSS, du fait des conditions de l'accord collectif de l'établissement public sur l'aménagement du temps de travail, priverait ces centres de la très forte flexibilité qu'impose le caractère très cyclique de l'activité, marquée par des pics saisonniers et en début de mois.

[486] Seuls les « petits » CNT (CEA, TESE) nécessiteraient, du fait de leurs tailles, un pilotage amélioré :

- la taille de ces centres rend plus difficile la gestion de la masse salariale : en raison d'un effet de masse critique, l'adéquation des ressources aux variations de charges est plus difficile à réaliser. Cela vaut pour les effectifs, difficilement ajustés à la progression des charges en dépit de comités de suivi de gestion semestriels, et également pour les équipements matériels et les ressources immobilières, qui s'adaptent avec retard à la croissance des effectifs ;
- le développement de ces dispositifs n'a pas fait l'objet de la même attention de la branche que le CESU et Pajemploi, en raison de leurs dimensions appelées à demeurer plus modestes (CEA) ou des freins mis à leur développement (TESE). La COG traduisait d'ailleurs cette priorisation, en n'assortissant pas d'indicateurs et d'objectifs chiffrés le développement de ces offres.

### **2.3.5. Subordonner la création de nouvelles offres de service à une analyse préalable de leur coût et de leur clientèle potentielle**

[487] Certaines offres de service ont dû être développées par la branche sans répondre à une demande suffisante. C'est le cas du titre emploi-forain, qui ne concerne, en 2009, que 15 adhérents, et du guichet unique taurin de l'URSSAF de Nîmes.

[488] Toutefois, ces offres de service n'ont pas nécessité de travaux informatiques substantiels, car elles constituaient une simplification du dispositif chèque-emploi pour très petites entreprises (CETPE).

[489] Si une segmentation excessive des NOS doit être évitée, elle ne crée pas de difficultés pour la branche tant qu'elle revient à décliner le dispositif TESE.

[490] À la différence de ces dispositifs, la gestion de l'emploi des personnels de maison d'employeurs étrangers résidant de façon temporaire en France, dans un dispositif associant les démarches de visa, l'autorisation de travail et le paiement des cotisations, nécessiterait des adaptations substantielles du dispositif CESU (mise en place d'un paiement à l'avance par virement, notamment), dont la consommation en ressources informatiques disponibles doit être mise en rapport avec les autres projets de la branche, notamment ceux relatifs à l'offre de services en ligne.

## **3. DES PERFORMANCES MAINTENUES ET DES MANQUES PERSISTANTS**

### **3.1. *Des performances maintenues grâce à de nouveaux outils***

#### **3.1.1. L'harmonisation des procédures**

[491] L'harmonisation des procédures de recouvrement a reposé sur la diffusion progressive de huit socles communs du recouvrement :

- en 2006 : application uniforme de la réglementation par une utilisation plus homogène de SNV2, fonctionnement des commissions régionales du risque, relations avec les huissiers ;
- en 2007 : procédures de recouvrement et accord de délais de remises à l'égard des primo-débiteurs et multi-défaillants, gestion des taxations d'office (TO) ;
- en 2008 : politique d'accord des délais.

[492] L'application des socles a fait l'objet d'audits réguliers de l'ACOSS, et est en outre intégrée systématiquement aux audits d'organismes.

[493] Les socles communs du recouvrement ne couvrent toutefois que certains éléments du métier du recouvrement, autour du recouvrement amiable :

- en amont, l'acquisition des données (traitement des immatriculations, modifications administratives, intégration des déclarations) ne fait pas l'objet de socles ;
- en aval, le recouvrement forcé n'est pas couvert, hormis les relations avec les huissiers : la gestion des procédures collectives n'a pas fait l'objet d'un socle, car ce domaine était jugé plus difficile à harmoniser.

### 3.1.2. Une progression de la mise en œuvre des socles inégale

[494] Le bilan de la mise en œuvre des socles est contrasté :

- le socle relatif à l'utilisation de SNV2 a été globalement jugé mis en œuvre ;
- le socle relatif aux relations avec les huissiers fait apparaître des défaillances, sur des points critiques pour la performance du recouvrement et la productivité, comme le pilotage des études d'huissiers par les organismes et la généralisation de l'EDI ;
- enfin, les socles relatifs aux TO et aux procédures de recouvrement font apparaître une progression interrompue en 2008.

[495] Ainsi, l'utilisation du socle TO est passée de 28% des URSSAF début 2006 à 90% des organismes début 2007, avant de chuter à 60% début 2008 ; elle est remontée à près de 90% au cours de l'année 2008. Cette évolution est imputable à la montée des stocks et non à un abandon des procédures, comme le montre l'évolution des délais de régularisation des TO : si le taux de régularisation à 30 jours est passé de 56% à 45%, le taux de régularisation à 100 jours est nettement moins dégradé (de 82 à 77%), ce qui montre un rattrapage avec retard des procédures de régularisation.

[496] La politique d'accroissement de la part de la relance téléphonique dans la relance amiable a eu des résultats très nets jusqu'en 2007, dans les pratiques des URSSAF comme dans l'efficacité de la relance téléphonique ; la baisse de l'efficacité des avis amiabiles est précisément imputable à ce mouvement, qui a eu pour résultat de réduire le nombre d'avis amiabiles (de 365 000 à 220 000 entre 2005 et 2007) et de concentrer les avis amiabiles sur des cotisants en plus grande difficulté. Cette tendance s'est toutefois inversée en 2008 du fait d'un desserrement du socle commun à la suite des difficultés de l'ISU : les organismes ont été autorisés à substituer des avis amiabiles aux relances téléphoniques. L'efficacité globale de la relance amiable en a été affectée.

Tableau 46 : Part de la relance téléphonique dans la relance amiable et efficacité des relances

		2005	2006	2007	2008
Part de la relance téléphonique dans la relance amiable en nombre (en %)	RG mensuels	26,70	38,22	52,43	41,30
	RG trimestriels	24,76	36,69	43,58	
Efficacité des relances téléphoniques en nombre (en %)	RG mensuels	54,03	67,39	73,68	63,46
	RG trimestriels	51,83	58,38	64,49	
Efficacité des avis amiabiles en nombre (en %)	RG mensuels	54,40	52,90	47,50	45,80
	RG trimestriels	45,60	44,42	41,33	

Source : ACOSS.

### 3.1.2.1. Des performances globalement meilleures

[497] Les socles communs du recouvrement devaient améliorer la performance du recouvrement, notamment sur deux aspects essentiels :

- les délais d'enchaînement des procédures de recouvrement amiable : l'intensité du recouvrement amiable et notamment de la relance téléphonique permettant de meilleures performances, l'imposition de parcours de recouvrement renforçant l'amiable en amont a permis d'améliorer le taux de restes à recouvrer et le taux de récupération des créances à 100 jours jusqu'en 2007. Le taux de récupération des créances à 100 jours sur le régime général est passé de 57,61% en 2005 à 64,09% en 2007 ; en 2008, ces deux indicateurs se sont dégradés, davantage du fait de la perturbation induite par l'ISU que de la crise ;
- les procédures de taxations d'office (TO), qui pouvaient s'étendre excessivement en URSSAF, au détriment des chances de récupération des déclarations. L'obligation de positionnement de la TO dans les 7 jours et d'enchaînement de mesures de recouvrement a permis à la fois d'améliorer le volet déclaratif (régularisation), mais aussi le recouvrement des TO.

[498] La mission considère en outre que les problèmes rencontrés par la branche au cours de la COG justifient quelques ajouts aux indicateurs du recouvrement. Dans ses tableaux de bord de suivi, la branche pourrait ainsi faire figurer un indicateur composite sur les études d'huissiers (taux de recouvrement, délai, délais de restitution des fonds par les huissiers), sans qu'il soit toutefois nécessaire d'inclure un tel indicateur dans la COG. En outre, la mission suggère de faire sortir les dettes de procédures collectives du stock de créances, car ces dettes apparaissent difficilement maîtrisables et elles faussent l'interprétation sinon le suivi de cet agrégat.

## 3.2. *Des manques persistants*

### 3.2.1. Une hétérogénéité des pratiques et de l'organisation toujours forte

[499] L'inachèvement de la diffusion des socles et leur périmètre restreint laissent subsister des pratiques encore fortement divergentes entre les URSSAF.

[500] Les modes d'organisation du recouvrement en URSSAF sont également très hétérogènes :

- la spécialisation par processus est variable :
  - le front-office est séparé mais souvent assuré par les gestionnaires de comptes par rotation ;
  - le processus immatriculation peut être intégré à la gestion de comptes, séparé et géré par le centre de formalité des entreprises des professions libérales, éventuellement avec le reste du front-office ;
  - surtout, l'organisation retenue pour le recouvrement forcé est très variable : le recouvrement forcé peut être assuré en polyvalence par les agents de la gestion de compte, éventuellement appuyés et supervisés par un assistant du recouvrement spécialisé, ou il peut être séparé du reste de la gestion de compte, la frontière entre les deux services pouvant passer entre la relance amiable téléphonique et la relance amiable écrite (champ large d'un service de recouvrement amiable et forcé) ou isoler le recouvrement forcé à partir de la contrainte ;
- la spécialisation par comptes est également variable :
  - la polyvalence des agents pour tous types de comptes subsiste encore dans certaines URSSAF, mais elle a régressé depuis la mise en place de l'ISU ;
  - la gestion des comptes ISU (ou parfois de tous les comptes TI, PL et PAM compris) a de plus en plus fait l'objet de pôles spécialisés ;
  - la gestion des comptes EPM est parfois également spécialisée ;

- enfin, la gestion des comptes RG peut également être parfois spécialisée, dans les plus grandes URSSAF, par tailles d'entreprise. Les comptes GE/TGE sont généralement gérés à part.

[501] Le maintien d'une telle hétérogénéité peut être discuté : outre qu'il rend plus difficiles les fusions entre organismes du fait du délai d'apprentissage des nouvelles organisations, il ne répond pas à la nécessité d'une analyse de l'efficience de ces différentes organisations. La crise de l'ISU a nettement montré les avantages d'une gestion spécialisée de ces comptes, et a déjà conduit à une convergence des organisations. Même si le contexte de gestion de l'ISU peut présenter un caractère exceptionnel, la question de la performance comparée des différentes organisations doit être aujourd'hui examinée par la branche.

### 3.2.2. Un pilotage régional du recouvrement toujours inexistant

[502] Mises en place en 1998 afin de rapprocher les politiques et pratiques de recouvrement, les commissions régionales de gestion du risque, associant un directeur, les responsables de gestion du risque en URSSAF, les experts régionaux et le correspondant juridique régional, ont fait l'objet d'un socle commun en 2005, qui devait en faire un outil d'amélioration de la qualité et de la performance du recouvrement et de l'égalité de traitement. Elles devaient élaborer un plan d'actions annuel en vue d'harmoniser les politiques, les pratiques, l'utilisation des outils, et même mettre en œuvre un système de pilotage et de suivi des activités de recouvrement.

[503] Le bilan du fonctionnement des commissions régionales est très faible : à la différence de la coordination régionale en matière de contrôle, qui a une réelle portée opérationnelle, les commissions de gestion du risque n'ont pas eu d'action marquée en matière d'harmonisation – au-delà de quelques échanges de bonnes pratiques sur les socles communs – et n'ont pas eu de rôle de pilotage.

[504] Devant répondre au développement des compétences de gestion du risque, la mise en place des experts régionaux en gestion du risque, achevée en 2008, a eu peu de résultats :

- les profils des experts régionaux ont été très hétérogènes, et n'ont pas toujours permis aux experts régionaux de disposer de la légitimité requise pour jouer leur rôle ;
- le positionnement des experts régionaux à l'égard des responsables du recouvrement en URSSAF dépendait fortement des relations entre les URSSAF, et de l'acceptation par les directeurs d'URSSAF du rôle des experts régionaux.

[505] Il apparaît désormais que trois missions spécialisées doivent être régionalisées :

- le pilotage de la politique de recouvrement : mise en œuvre des parcours de recouvrement, pilotage régional de la production ;
- la gestion des recours amiable et judiciaires (devant les CRA et les juridictions) : beaucoup d'organismes recourent à des avocats, faute de taille critique pour disposer des compétences pour assurer la partie juridictionnelle du contentieux, et notamment du contentieux de l'assiette, plus difficile que le contentieux du recouvrement. Cette fonction pourrait être assurée pour un meilleur coût, voire avec une meilleure qualité, en constituant des pôles régionaux d'inspecteurs audienciers ;
- la sécurisation juridique : du fait de la rareté des compétences juridiques en URSSAF en dehors des inspecteurs du recouvrement, la fonction de correspondant juridique régional doit être étoffée pour répondre aux objectifs de la branche en matière de sécurisation juridique, non seulement pour la prise en charge d'appels de troisième niveau aux usagers (après l'appel téléphonique et la réponse de second niveau en URSSAF), mais aussi pour les procédures de consultation informelle et de rescrit.

## 4. AMELIORER LE PILOTAGE DE LA PRODUCTION

### 4.1. Réduire les coûts du recouvrement et renforcer le pilotage national et régional de la production

#### 4.1.1. Réduire les coûts du recouvrement

[506] Les coûts du recouvrement (charges d'activité en URSSAF, autres coûts de fonctionnement) peuvent être réduits par des adaptations réglementaires :

- au niveau des déclarations :
  - la possibilité d'imposer des pénalités de retard pour non-production du tableau récapitulatif de cotisations (TR), actuellement inexistante, permettrait de réduire le nombre d'entreprises produisant les TR avec retard, conduisant à des tâches de relances répétées ;
  - le passage de taux d'accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP) à l'établissement à un taux ATMP par entreprise, outre qu'il serait plus cohérent avec la logique de la tarification ATMP, permettrait de réduire les tâches de gestion associées aux taux ATMP ;
- au niveau du recouvrement amiable et forcé, les assouplissements procéduraux sont d'autant plus nécessaires que la crise se traduit par un nombre plus élevé d'impayés et de procédures amiables et contentieuses. Dès lors, seraient de nature à réduire les coûts en URSSAF ;
  - une adaptation des seuils de mises en demeure, des seuils de regroupement de créances en une contrainte, et des seuils d'abandons de créances ;
  - la mise en place d'une signature électronique des courriers de recouvrement, permettant de faciliter l'archivage ;
  - l'extension à tous les cotisants de la possibilité (ouverte pour les travailleurs indépendants) de signifier les contraintes par lettres recommandées sans recourir à une notification par huissier.

[507] Enfin, un regroupement en un seul organisme de la gestion des « comptes divers », estimés en 2009 à 60 000 et répartis dans l'ensemble de la branche – soit parfois un très petit nombre de comptes par organisme, permettrait de gagner en productivité et en compétences sur la gestion de dispositifs trop réduits pour être correctement gérés dans chaque organisme. Seraient notamment concernés par ce regroupement obligatoire :

- l'immatriculation et la gestion du compte cotisant des assurés volontaires et des cotisants au régime de résidence (que les URSSAF effectuent après décision d'assujettissement de la CPAM),
- le recouvrement et le contrôle pour les organismes du régime des artistes ;
- le recouvrement des cotisations d'assurance-maladie pour les étudiants.

#### 4.1.2. Les conséquences de la dégradation des conditions de production

[508] La maîtrise de la production était un sujet presque absent de la COG 2005-2008 : les orientations relatives au métier portaient essentiellement sur les moyens de production (développement de la dématérialisation), la qualité du front-office, et les résultats des politiques de recouvrement et de contrôle. Si la réponse front-office et les résultats des politiques de recouvrement et de contrôle peuvent être affectés par les conditions de production, la maîtrise de la production en tant que telle ne faisait pas l'objet d'indicateurs et de suivi dans le cadre de la COG.

[509] L'absence de la production des orientations de la COG était justifiée dans un contexte où la branche maîtrisait la production. La constitution puis le maintien de stocks à un niveau très élevés et la dégradation des délais de traitement nécessitent de réinscrire le suivi de la production, notamment pour la gestion des comptes, dans la COG.

[510] L'ACOSS a mis en place, dans le cadre de la gestion de crise de l'ISU, un suivi régulier des stocks dans les organismes, couvrant d'abord l'ensemble des cotisants, puis resserré sur les cotisants ISU. Ce suivi des stocks fait désormais l'objet d'un suivi de la tutelle partagé avec le suivi des stocks ISU au RSI.

[511] Au vu du niveau d'instance dans les organismes, y compris au-delà du champ ISU, et de la fragilisation durable des conditions de fonctionnement de la branche, un suivi de production dans le cadre de la COG doit être mis en place au-delà du seul champ ISU, sous la forme :

- d'un suivi des stocks : l'amélioration de l'utilisation des circuits WATT permettrait notamment de suivre des indicateurs de volumes de stocks par types de comptes et par processus (immatriculations, gestion administrative, gestion du compte, paiements...) ;
- d'un suivi des délais de traitement, notamment sur la phase d'acquisition des données (délai d'immatriculation, délai de prise en compte des modifications administratives, délai de traitement des déclarations), qui ne fait pas l'objet d'un socle commun.

[512] Ce suivi doit permettre à la branche et à la tutelle de suivre le rythme de résorption des stocks et d'être alertée plus vite en cas de dégradation majeure, afin de mettre en place des mesures correctives avec réactivité.

#### **4.1.3. Renforcer le pilotage national de la production**

##### **4.1.3.1. La nécessité du pilotage national de la production**

[513] 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.

[514] Un pilotage national de la production a été mis en place dans le cadre de la conduite de projet ISU, reposant sur :

- des consignes nationales de production aux URSSAF pour certaines opérations nécessitant une synchronisation, notamment du fait de la relation avec le tiers (les caisses RSI) ;
- un suivi national des conditions et difficultés de production (*bottom-up*), reposant entre autres sur des réunions mensuelles avec les chefs de projet régionaux ;
- une information hebdomadaire au réseau sur l'évolution des conditions de production (*top-down*) : opérations marquantes, disponibilité des traitements et transactions, état des anomalies, travaux informatiques en cours, dates de livraison prévisionnelles de nouveaux lots...
- une analyse ponctuelle sur la résolution de certaines difficultés par la diffusion de modes opératoires.

[515] 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,
- de la complexité et de l'instabilité des conditions de production, qui nécessite une information et une expertise qui ne sont pas disponibles au niveau local.

[516] 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 sur d'autres champs que le champ ISU – sous une forme certes allégée par rapport au pilotage ISU.

[517] Cette mission de pilotage national de la production est à rapprocher des besoins identifiés (cf. annexe informatique) de structuration au niveau national :

- d'une mission de documentation des évolutions fonctionnelles et d'appui à la production,
- de l'exploitation des outils informatiques du système de production et notamment de SNV2,
- d'une maîtrise d'ouvrage permanente du système national de production.

[518] Cette nouvelle mission de pilotage pourrait être assumée au sein de l'ACOSS par une structure dédiée, qui constituerait ainsi une nouvelle direction de l'agence.

#### 4.1.3.2. Intégrer une expertise sur le coût des processus

[519] La fonction de pilotage de la production doit également comporter une fonction d'analyse des processus, en amont à la fois de la refonte du système national de production et de la définition des socles communs du recouvrement.

[520] En effet, au-delà de l'harmonisation des pratiques entre URSSAF dans une perspective de contrôle interne, la définition des socles communs doit être l'occasion d'effectuer une revue des processus, davantage orientée vers l'analyse de leurs coûts : ainsi, en matière de recouvrement amiabil, la définition du bon enchaînement des procédures amiabiles doit viser non seulement à normer le processus de recouvrement amiabil, mais à identifier les marges de productivité, résidant par exemple dans la substitution du courriel au courrier, ou dans des systèmes d'alerte par mail ou SMS avant l'exigibilité.

[521] Le développement de cette analyse permettrait de doter l'ACOSS d'une expertise et d'une force d'analyse sur l'impact des évolutions réglementaires sur la production et les coûts de gestion, permettant d'éclairer les débats, et d'anticiper l'impact de la mise en œuvre des réformes sur les organismes. L'arrivée imprévue du choc qu'a représenté la mise en place de l'auto-entrepreneur dans les organismes illustre ce besoin.

[522] 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.

#### **4.1.4. Remontée du pilotage de la production au niveau des nouvelles directions d'URSSAF régionales**

[523] Pour des raisons liées à l'inadaptation actuelle du réseau dans un contexte de plus en plus contraignant, la mission recommande la constitution d'URSSAF régionales au cours de la prochaine convention (cf. annexe relative à l'organisation du réseau). La constitution d'URSSAF régionales se traduira par l'éclatement de la production à l'intérieur d'un organisme sur plusieurs sites. Une trop grande déconcentration ferait perdre les bénéfices de la fusion, et maintiendrait les inégalités de traitement et de qualité de service selon les sites. On notera ainsi qu'après avoir opéré une déconcentration très poussée du recouvrement dans les directions départementales du recouvrement (DDR), l'URSSAF de Paris a progressivement mis en place des consignes hebdomadaires de planification et de production pour assurer une meilleure synchronisation et apporter un appui aux DDR.

[524] Les exigences de la relation avec les tiers et le besoin d'expertise régionale en appui à la production supposent en effet que l'URSSAF pilote réellement les différents sites de production. Une définition régionale de la politique de production reposeraient :

- sur des consignes de planification de certaines opérations (pour les éléments ne relevant pas d'une planification nationale) ;
- sur des consignes de production, présentant le contexte de production (disponibilités et feux rouges), les modes opératoires et les règles de gestion ;

[525] Dans un contexte où les métiers de gestion de comptes se complexifient, la spécialisation des sites de production, notamment par types de cotisants, pourrait également être envisagée.

[526] Malgré l'attachement légitime des partenaires sociaux à un rapport de proximité entre les cotisants et les instances de règlement amiable, la mission estime qu'au final, le maintien de commissions de recours amiables dans les différents sites de production serait ainsi contre-productif : il ferait obstacle à la constitution d'une politique régionale de gestion du risque et à l'harmonisation du traitement des cotisants et aux réductions du coût de fonctionnement des CRA. Elle considère ainsi que le maintien des CRA dans leur forme actuelle ne se justifierait pas.



## Annexe VI : Le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage

[527] Les articles 4 et 5 de la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi disposent que le recouvrement des cotisations de l'assurance-chômage et de l'association pour la garantie des salaires (AGS) sera délégué à la branche recouvrement au 1<sup>er</sup> janvier 2011, date pouvant être reportée par décret au 1<sup>er</sup> janvier 2012 au plus tard.

[528] Ce transfert constitue un enjeu majeur de la prochaine COG, et au-delà, pour la branche, en ce qu'elle pourra être perçue comme un test sur la capacité de la branche à se positionner comme collecteur social unique.

[529] La mission attire l'attention à la fois :

- sur les difficultés techniques de l'opération, qui ne doivent pas être négligées ;
- sur les conditions d'exercice par la branche recouvrement de la mission qui lui est déléguée, notamment dans ses relations avec l'UNEDIC. En effet, ce cadre déterminera la capacité de la branche recouvrement à assurer cette mission dans des coûts maîtrisés.

[530] La prise en compte des difficultés techniques et la nécessité de clarifier préalablement le cadre des relations entre l'ACOSS, l'UNEDIC et Pôle emploi doivent conduire à envisager avec souplesse et prudence la date qui sera retenue pour le transfert effectif.

### 1. DES DIFFICULTES TECHNIQUES REELLES MAIS PAS INSURMONTABLES

#### 1.1. *Des difficultés techniques à ne pas négliger*

[531] 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.

##### 1.1.1. La transition entre les deux systèmes

###### 1.1.1.1. Le délai d'apprentissage des règles par les employeurs

[532] Il est possible qu'une partie des employeurs, dans les mois suivant le transfert du recouvrement, adresseront par erreur leurs déclarations et leurs paiements relatifs aux produits de l'assurance-chômage aux services de Pôle Emploi, entraînant les risques suivants :

- imposition par les URSSAF de majorations de retard à tort pour retard dans l'accomplissement des obligations de déclaration et pour paiement partiel, se traduisant par une dégradation de la relation avec les entreprises ;
- surcharge d'activité dans les URSSAF pour gérer ces erreurs et les réclamations ;

- dégradation temporaire des performances du recouvrement, s'il est nécessaire de demander aux entreprises de rectifier leurs paiements mal adressés.

[533] Ces risques sont accrus pour les entreprises effectuant des versements en lieu unique (VLU) selon des modalités différentes selon les contributions :

- VLU pour le régime général et absence de VLU pour les contributions d'assurance-chômage (pour lesquelles les dispositions relatives au VLU sont facultatives) ;
- VLU dans des lieux distincts pour les deux types de produits.

#### 1.1.1.2. La gestion de l'antériorité

[534] Le recouvrement des contributions d'assurance-chômage dont l'exigibilité est antérieure à la date du transfert effectif à la branche recouvrement sera assuré par Pôle Emploi, qui devra donc gérer, dans les mois suivant le transfert, et parallèlement à la gestion du flux par la branche recouvrement, un stock en extinction d'encaissements, de réclamations, de rectification des montants dus, de remboursements et de procédures de recouvrement amiable et forcé.

[535] Si ce stock et le flux relèvent de deux gestions indépendantes, ils peuvent présenter des zones d'adhérence :

- envoi erroné par les entreprises aux URSSAF de documents déclaratifs ou de paiements relatifs à l'antériorité, et notamment paiement groupé portant à la fois sur l'antériorité et sur le flux ;
- statut des créances gérées par Pôle Emploi en cas d'assignation par les URSSAF ou de procédures collectives.

[536] Afin de réduire le nombre d'erreurs de la part des entreprises, les deux réseaux devront assurer préalablement au transfert du recouvrement des produits d'assurance-chômage à la branche une large communication auprès des entreprises sur les modifications de leurs obligations de déclaration et de paiement, en précisant les règles qui s'appliquent à la gestion de l'antériorité. Une information plus ciblée sur la gestion de l'antériorité pourra être prévue immédiatement après le transfert à destination des entreprises dont les comptes auprès de Pôle Emploi ne sont pas encore clos à cette date.

[537] L'alignement des règles de VLU des contributions d'assurance-chômage sur celles de la branche recouvrement préalablement au transfert devrait permettre de réduire les risques d'erreur.

[538] Enfin, des procédures de gestion des anomalies liées à la transition devront être mises en place :

- information et transmission de documents au réseau compétent en cas d'erreur d'adressage ; absence de pénalités ou de taxations d'office pour les entreprises s'étant acquittées de leurs obligations dans les délais convenus mais ayant mal adressé leurs documents et paiements ;
- versement entre les deux réseaux en cas de paiement groupé portant à la fois sur l'antériorité et le flux ;
- désignation de référents / chefs de projet régionaux dans les deux réseaux.

### 1.1.2. Les différences réglementaires

#### 1.1.2.1. Les salariés et employeur assujettis à l'assurance-chômage et ne relevant pas du régime général

[539] Les salariés expatriés hors de la communauté européenne et de l'espace économique européen ne sont pas assujettis au régime général mais sont affiliés à l'assurance-chômage. Ils représentent actuellement 4 300 comptes actifs, représentant 65 000 salariés.

[540] Par définition, ces comptes ne sont actuellement pas connus de la branche recouvrement.

[541] La gestion de ces comptes présente des spécificités, tenant à la fois aux particularités des salariés affiliés et à la complexité de la gestion d'un recouvrement transnational. L'information doit être gérée en partie à un niveau nominatif pour garantir le contrôle des droits. C'est pourquoi ces comptes faisaient l'objet d'une gestion spécifique au sein du groupement des ASSEDIC de la région parisienne (GARP).

[542] La gestion des comptes des salariés expatriés devra être isolée de celle des comptes du régime général, au minimum en termes de processus, comme c'est le cas actuellement, voire en termes de gestion informatique : la gestion de ces comptes sur une base dédiée, voire sur un outil spécifique, doit être étudiée, notamment si une gestion de ces comptes en V2 conduisait à des adaptations importantes de la V2, faisant peser, du fait de la transversalité des processus V2, des risques sur le fonctionnement de la V2 sur les autres types de comptes.

[543] La gestion de ces comptes constitue pour la branche recouvrement une mission nouvelle, qui ne saurait être intégrée à coût marginal nul puisqu'elle fera l'objet d'une gestion spécifique.

[544] La charge de gestion de ces comptes pour Pôle Emploi est actuellement estimée à vingt ETP. Elle pourra être assurée par la branche, éventuellement à partir des personnels du GARP gérant actuellement ces comptes.

#### 1.1.2.2. Les cotisations relatives au contrat de transition professionnelle et à la convention de reclassement personnalisé

[545] Les cotisations finançant le contrat de transition professionnelle (CTP) et la convention de reclassement personnalisé (CRP) font l'objet d'un processus spécifique :

- la détection de l'obligation de paiement se fait au cours de la liquidation du dossier de l'allocataire et est intégrée au processus d'indemnisation ;
- une phase d'instruction permet de vérifier l'appel, et notamment les montants dus au titre des pénalités en cas de non proposition ;
- la contribution est mise en recouvrement ;
- des réclamations sur les pénalités doivent être gérées, pour justifier l'application de pénalités ou les rembourser.

[546] A la différence des autres cotisations, elles ne constituent pas un produit régulier dû par les employeurs mais donnent lieu à des versements ponctuels, et leur fait générateur se situe en amont du recouvrement.

[547] Le recouvrement de ces produits suit donc un processus original, supposant la connaissance de règles particulières, qui donne d'ailleurs lieu à une gestion spécifique au sein des directions régionales de Pôle Emploi.

[548] En outre, dès lors que le fait génératrice de la cotisation est détecté par le métier de l'indemnisation, devront être mis en place entre Pôle Emploi et l'ACOSS des échanges d'information, qui supposent une identification synchronisée des employeurs redevables, voire commune, aux systèmes d'information de l'indemnisation et du recouvrement de ces produits.

[549] La gestion opérationnelle et informatique des contributions relatives aux CRP et CTP devra être séparée du reste du recouvrement :

- l'acquisition par la branche recouvrement des compétences propres à ces dispositifs suppose un transfert de compétences depuis Pôle Emploi, soit en faisant usage des possibilités de transfert de personnels prévues par la loi, soit en prévoyant la formation de l'équipe dédiée par les personnels actuels de Pôle Emploi ;
- une gestion informatique dissociée des ces comptes s'impose sans équivoque, à la fois pour réduire le risque de « contamination » – soit de l'ensemble des processus V2 par des régressions du fait des adaptations très importantes qui devraient être opérées pour la gestion atypique de ces produits, soit des comptes cotisants du régime général par des erreurs sur ces cotisations – et pour faciliter une identification des employeurs redevables de ces produits commune au métier de l'indemnisation et au recouvrement de ces cotisations.

[550] La gestion de ces comptes constitue également pour la branche recouvrement une mission nouvelle, qui ne saurait être intégrée à coût marginal nul puisqu'elle fera l'objet d'une gestion spécifique.

[551] La charge de gestion de ces comptes dans le réseau de Pôle Emploi est actuellement estimée à vingt ETP.

1.1.2.3. Les employeurs assujettis au régime général mais non assujettis aux régimes d'assurance-chômage et de garantie des salaires

[552] Les employeurs du secteur public sont affiliés au régime général de sécurité sociale, mais pas nécessairement aux régimes d'assurance-chômage et de garantie des salaires, selon les règles énoncées par les articles L. 5424-1 et 2 (pour l'assurance-chômage) et L. 3253-6 (pour l'AGS).

Tableau 47 : Régime d'affiliation des employeurs du secteur public aux régimes d'assurance-chômage et de garantie des salaires

	Assurance chômage	AGS
État et ses établissements publics administratifs (EPA)	Pas d'affiliation	Pas d'affiliation
Entreprises publiques, établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et sociétés d'économie mixte (SEM) territoriaux, organismes consulaires et leurs établissements	Adhésion facultative irrévocabile	Adhésion pour les employeurs de droit privé (entreprises publiques, SEM)
Collectivités territoriales et leurs EPA, établissements publics d'enseignement supérieur et établissements publics scientifiques et technologiques	Adhésion facultative révocable	Pas d'affiliation

Source : IGAS.

[553] L'adhésion facultative est mise en œuvre par une convention entre l'employeur et Pôle Emploi, agissant pour le compte de l'UNEDIC.

[554] Les employeurs relevant de ces catégories sont déjà connus de la branche recouvrement mais appellent une gestion particulière :

- l'identification du statut des employeurs à l'égard des régimes d'assurance-chômage et de garantie des salaires (affiliation obligatoire, affiliation facultative, absence d'affiliation) constitue une information actuellement absente du module d'identification des employeurs de la branche recouvrement ;
- dans les situations d'adhésion facultative, l'information et la gestion des événements (adhésion, révocation...) sont gérées par Pôle emploi. La maîtrise de ces informations sera nécessaire à la branche recouvrement, au minimum en vue du contrôle d'assiette.

[555] Deux options sont envisageables pour gérer l'identification et les obligations déclaratives des employeurs non affiliés à l'assurance-chômage et/ou à la garantie des salaires :

- une gestion indifférenciée : le statut de l'employeur à l'égard de l'assurance-chômage et de l'AGS n'est vérifié qu'en vue du contrôle d'assiette, mais n'est pas identifié dans la V2, et l'employeur non affilié ne remplit pas les lignes du BRC relatives à l'assurance-chômage et/ou à l'AGS ; les taux de cotisation UNEDIC et/ou AGS seraient nuls pour les codes types personnels concernés, ce qui permettrait de réaliser le traitement de répartition. Cette option est la plus simple, en ce qu'elle n'affecte ni le processus ni le système d'information du recouvrement. En revanche, elle rend difficile le travail de fiabilisation en amont des déclarations des employeurs, dès lors que la possibilité de ne pas remplir des lignes du BRC ne constitue pas une anomalie ;
- une gestion différenciée de ces employeurs : le statut de l'employeur à l'égard de l'assurance-chômage et de l'AGS serait identifié en V2 et se traduirait dans le format des déclarations. Cette option permettrait une fiabilisation en amont des déclarations, mais supposerait que l'identification des redevables intègre la gestion de ces informations, ce qui suppose une synchronisation avec Pôle emploi, dans l'hypothèse où ce dernier réseau continuerait à gérer les conventions d'adhésion.

[556] Le réseau en charge de la gestion des conventions d'adhésion des employeurs à adhésion facultative pourra être Pôle emploi ou la branche recouvrement. Dans l'hypothèse où cette dernière serait désignée, la charge de gestion de ces conventions devra être intégrée dans les charges d'activité imposées à la branche. Actuellement, dans le réseau de Pôle emploi, la charge de gestion de ces conventions est évaluée à vingt ETP.

#### 1.1.2.4. Les différences d'assiette

[557] Pour certains salariés, les cotisations et contributions de sécurité sociale sont calculées à partir d'une assiette forfaitaire, alors qu'elles sont calculées sur une assiette réelle pour les régimes d'assurance-chômage et de garantie des salaires.

[558] La prise en compte, pour un même employeur, de deux assiettes selon les cotisations dues, pourrait se traduire par un alourdissement du format des déclarations des employeurs concernés. Toutefois, cette difficulté concerne moins d'employeurs, et ne contraint pas à devoir gérer une information supplémentaire sur les redevables.

### 1.1.3. Une même identification des employeurs nécessaires pour les échanges d'informations opérationnels entre Pôle Emploi et la branche recouvrement

[559] Les métiers de Pôle Emploi nécessiteront des informations régulières, actuellement fournies par le métier recouvrement, et qui devront à l'avenir être fournies par la branche recouvrement :

- pour l'ouverture des droits aux allocations et pour le métier du placement, mise à jour de la base nationale employeurs (BNE) de Pôle Emploi pour les informations suivantes : identifiant (SIRET), raison sociale, caractéristiques juridiques (statut, code NAF, adresse), coordonnées bancaires, situation juridique, effectif en fin d'année ou en fin de trimestre, date de première embauche ;

- pour le versement de certaines aides à l'embauche, données administratives et solde des exercices antérieurs.

[560] Un flux d'informations hebdomadaires depuis le système d'information de la branche recouvrement vers la BNE est donc envisagé.

[561] Des flux de sens opposé pourraient être envisagés, notamment si certaines informations, telles que l'adhésion facultative des employeurs publics, étaient gérées par Pôle Emploi et intégrées dans le système d'information du recouvrement.

[562] De tels flux ne peuvent fonctionner que si l'identification des employeurs dans chaque système d'information peut être rapprochée. Or, ce rapprochement de l'identification d'individus dans deux bases peut être particulièrement difficile, du fait d'erreurs matérielles, de différences mineures d'information, de différences de règles de gestion ou encore de structuration des données entre les deux bases de données.

[563] L'éclatement des employeurs, dans le système d'information de la branche recouvrement, en bases propriétaires des URSSAF, risque de rendre encore plus difficile ce rapprochement des identifications des employeurs, notamment, dans les cas de VLU, et dès lors que les règles de VLU ne sont pas les mêmes entre les deux réseaux.

[564] Or, les échecs dans l'appariement des informations se traduisent par des rejets de flux, pénalisants à la fois pour les services qui ont besoin d'informations mises à jour, et pour les services informatiques, qui doivent gérer des rattrapages de flux.

[565] À terme, la base nationale employeurs étant alimentée, en flux, par les informations en provenance de la branche recouvrement, les différences d'identification devraient se réduire progressivement. Toutefois, dans une première phase, des divergences d'identification sensibles entre les deux systèmes pourraient apparaître.

[566] Afin de réduire les rejets des flux d'information sur les employeurs de la branche recouvrement vers Pôle Emploi, une analyse préalable des identifiants des employeurs dans les deux systèmes d'information devra être effectuée pour détecter les risques de divergences d'identification.

## ***1.2. Des facteurs de risques inférieurs à ceux de l'ISU***

### **1.2.1. Pas d'affectation de l'identification des employeurs par la branche recouvrement**

[567] Une part importante des difficultés de l'interlocuteur social unique (ISU) a été provoquée par l'opération de rapprochement des fichiers entre branche recouvrement et régime social des indépendants (RSI), qui a pris la forme d'un « écrasement » des bases de travailleurs indépendants des URSSAF par les bases du RSI, qui n'avaient pas pu faire l'objet d'un rapprochement préalable interne entre les bases maladie et vieillesse.

[568] Ce rapprochement s'était traduit à la fois par une dégradation de la qualité des bases des URSSAF et par la constitution de « singltons », c'est-à-dire de comptes cotisants sur lesquels n'étaient gérés que certains produits, comme préalablement à l'ISU. Ces singltons ont créé de multiples difficultés de gestion du compte cotisant, dont toutes ne sont pas encore résolues près de deux ans après la mise en place de l'ISU.

[569] Dès lors, le choix d'opérer le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage à partir des bases URSSAF, sans les modifier, est particulièrement important, en ce qu'il permet de prévenir un risque élevé.

### **1.2.2. Des règles relatives aux différentes cotisations moins éloignées**

[570] Lors de la mise en place de l'ISU, la gestion des exonérations spécifiques aux risques maladie et vieillesse – et donc non connues jusque-là de la branche recouvrement – a constitué une importante nouveauté à intégrer, en peu de temps, à la fois par les services de gestion de compte en URSSAF et dans le moteur de calcul.

[571] Le transfert des cotisations d'assurance-chômage ne présente pas le même degré de difficulté réglementaire :

- les employeurs et les cotisations non connus de la branche recouvrement sont identifiés et devront faire l'objet d'une gestion spécifique ;
- sauf exception, les règles d'assiette, et notamment les exemptions, sont les mêmes pour les différentes cotisations et contributions ;
- les cotisations d'assurance-chômage présentent, à la différence des cotisations de sécurité sociale, peu de dispositifs d'exonération.

### **1.2.3. Un processus de recouvrement géré dans son intégralité par la branche recouvrement**

[572] Le découpage des processus constitutifs du recouvrement dans le cadre de l'ISU constitue une des fragilités de ce dispositif, en ce qu'elle accroît les besoins de flux et de synchronisation entre les deux réseaux et leurs systèmes d'information.

[573] La compétence transférée à la branche recouvrement concerne l'ensemble des processus du recouvrement, de l'identification du redevable jusqu'au recouvrement forcé. Le transfert d'un bloc de compétences réduit les besoins de synchronisation et les risques de désynchronisation associés.

[574] Toutefois, comme pour l'ISU, les interfaces entre processus pourront nécessiter des échanges entre systèmes d'information :

- de la gestion d'événements administratifs par Pôle Emploi vers le recouvrement : pour les contributions CRP et CTP, voire pour les adhésions facultatives ;
- du recouvrement vers l'indemnisation et le placement ;
- du recouvrement vers la comptabilité.

### **1.2.4. Une conduite partagée entre les trois partenaires**

[575] 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.

[576] Cette conduite de projet s'appuie sur :

- un comité stratégique bimestriel au niveau des directeurs généraux et des trois directeurs de projet ;
- un comité de pilotage mensuel associant les trois directeurs de projet, qui sont tous trois positionnés à un niveau hiérarchique de direction fonctionnelle au sein de leur structure, les trois chefs de projet, et certains porteurs de chantier selon l'agenda ;

- des comités opérationnels de projet bimensuels, associant les chefs de projet et les porteurs de chantier ;
- des comités de chantier tripartites, associant l'équipe du chantier ;
- un accompagnement extérieur méthodologique commun aux trois partenaires.

[577] Une première expression générale des besoins a été remise par l'UNEDIC et Pôle Emploi en juin 2009 et a fait l'objet d'une réponse de l'ACOSS en juillet 2009.

[578] Les trois partenaires se sont également mis d'accord sur le principe d'un « rodage » du transfert, selon des modalités qui restent encore à définir.

## **2. UN IMPERATIF : NE PAS CREER DE COUT OU DE RISQUE POUR LE FONCTIONNEMENT DE LA BRANCHE**

### ***2.1. La nécessaire maîtrise du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage***

#### ***2.1.1. Tirer les conséquences du principe législatif d'alignement du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage sur les règles de gestion de la sécurité sociale***

[579] L'article L. 351-5-1 du code du travail issu de la loi du 13 février 2008 dispose que « *les contributions prévues aux articles L. 321-4-2, L. 351-3-1 et L. 351-14 sont recouvrées et contrôlées par les [URSSAF] pour le compte de [l'UNEDIC], selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations du régime général de la sécurité sociale assises sur les rémunérations* ».

[580] Toutefois, les premiers travaux entre les trois partenaires ont conduit à soulever certaines questions sur les règles applicables au recouvrement des cotisations d'assurance-chômage, notamment sur :

- les règles en matière de recouvrement amiable et forcé et de restes à recouvrer : taux de majorations de retard applicables, modalités de remises des majorations de retard, ordre de privilège des créances de l'assurance-chômage, règles d'admissions en non-valeur, parcours contentieux, conditions d'assignation, compétences des commissions de recours amiable et des conseils d'administrations des caisses, règles de taxation d'office ;
- les règles en matière de modalités de déclaration et de paiement, et notamment la possibilité de maintenir les pratiques de l'assurance-chômage de paiement annuel (annualisation) ou de paiement par acompte trimestriel avec régularisation en fin d'année (forfaitisation).

[581] Le président et la vice-présidente de l'UNÉDIC ont ainsi demandé, par courrier du 21 juillet 2009, que l'ACOSS s'engage à maintenir les règles relatives à l'annualisation et à la forfaitisation.

[582] Le risque n'est pas exclu que, après les éléments relatifs aux processus de déclaration et de paiement, des questions semblables soient posées, sur l'application aux contributions d'assurance-chômage des compétences du directeur d'URSSAF et des commissions de recours amiable (en matière de remise des majorations et pénalités), des conseils d'administration en matière d'admission en non-valeur, de l'ACOSS en cas d'interprétation contradictoire des URSSAF, de la portée du rescrit, de la portée de l'obligation de dématérialisation des paiements...

### **2.1.2. Un degré d'autonomie de la branche recouvrement dans l'exercice de la mission insuffisamment précis**

#### **2.1.2.1. Un suivi de la politique du recouvrement par l'UNÉDIC et une définition conjointe de la politique de contrôle et de lutte contre la fraude prévus par la loi**

[583] L'article L. 351-5-1 dispose également qu'une « *convention conclue entre l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et [l'UNEDIC] précise les conditions garantissant à [l'UNEDIC] la pleine autonomie de gestion, notamment de sa trésorerie grâce à une remontée quotidienne des fonds, ainsi que l'accès aux données nécessaires à l'exercice de ses activités. Elle fixe également les conditions dans lesquelles est assuré le suivi de la politique du recouvrement et définit les objectifs de la politique de contrôle et de lutte contre la fraude* ».

#### **2.1.2.2. Pas de difficultés pour le suivi de la performance du recouvrement**

[584] Dans l'expression des besoins présentée en juin 2009, l'UNÉDIC et Pôle Emploi ont formulé des demandes relatives au suivi sur la performance du recouvrement par la branche : indicateurs et outils de suivi de la performance sur les appels de contributions, le pré-contentieux (taux d'efficacité des mises en demeure, délais médians d'envoi des mises en demeure), le contentieux (taux d'efficacité des contraintes, nombre des créances de plus d'un an, nombre de procédures civiles et pénales engagées), la relation clients (dématérialisation des paiements, délais d'affiliation, appels aboutis, délai de réponse aux réclamations écrites), le contrôle (taux de réalisation du plan de contrôle), les données (taux de cotisants n'habitant pas à l'adresse indiquée), la lutte contre la fraude (délai de détection, taux de fraudes évitées), l'audit (communication du plan d'audit sur le champ « recouvrement »)...

[585] Ces indicateurs font déjà, pour la plupart, l'objet d'un suivi de la part de la branche, éventuellement dans le cadre de sa contractualisation avec l'État ou entre l'ACOSS et les URSSAF.

[586] Sous réserve de disponibilité de l'information, la transmission d'éléments permettant un suivi de la politique de recouvrement ne présente pas de difficulté opérationnelle.

#### **2.1.2.3. La participation de l'UNÉDIC et de Pôle emploi à la définition des politiques de contrôle, de lutte contre la fraude et d'audit**

[587] Le document de l'UNÉDIC et de Pôle Emploi précise que le plan de contrôle et le plan de prévention des fraudes, « *sur la partie les concernant* », devront être élaborés de manière conjointe entre les trois organismes.

[588] L'UNÉDIC et Pôle Emploi souhaitent également « *pouvoir préconiser des missions d'audit avec la possibilité d'une participation conjointe aux actions d'audit menées par l'ACOSS auprès des URSSAF sur le champ « recouvrement »* ».

### **2.1.3. Refuser le recouvrement des cotisations d'assurance-chômage selon des processus distincts de celui des cotisations de sécurité sociale**

[589] L'objectif du transfert du recouvrement des contributions d'assurance-chômage est d'unifier la gestion, aujourd'hui parallèle, de deux processus de recouvrement. L'unification de ces processus en un seul est la condition à la fois de la simplification souhaitée pour les entreprises et des gains attendus en effectifs dans les réseaux de recouvrement.

[590] Faire gérer par les URSSAF un même compte employeur en suivant des règles différentes selon les cotisations, que ce soit pour les modalités de paiement ou pour le traitement des restes à recouvrer, pourrait être en partie impraticable, et reviendrait, en tout état de cause, à doubler, pour les comptes concernés, les tâches de gestion de compte. Ce choix entraînerait des risques d'erreur, et pourrait amener la branche recouvrement à reconstituer des services spécialisés dans le recouvrement des cotisations d'assurance-chômage.

[591] De même, la définition d'une politique de contrôle et d'une politique de lutte contre la fraude « sur la partie concernant l'UNÉDIC et Pôle Emploi » supposerait que les actions de contrôle et de lutte contre la fraude puissent ne porter que sur le champ des contributions d'assurance-chômage, ce qui, dès lors que l'employeur est assujetti aux deux champs, réduirait fortement, et sans aucune justification, l'efficience de ces actions.

[592] Aucun avantage opérationnel au maintien de processus distincts de recouvrement et de contrôle n'est avancé pour compenser leur coût pour les finances publiques et l'absence de simplification pour les entreprises qui en résulterait.

[593] Dès lors, il importe que la branche recouvrement puisse appliquer à l'ensemble des cotisations – sauf comptes ou produits spécifiques à l'assurance-chômage : CRP/CTP, expatriés – les mêmes processus de déclaration, de paiement, de recouvrement, de parcours contentieux, de gestion des restes à recouvrer, de contrôle et de lutte contre la fraude, sous peine de fragiliser l'ensemble des opérations de recouvrement, et de perdre les bénéfices escomptés en termes de simplification pour les entreprises et de réduction globale des coûts de recouvrement.

[594] Les conséquences des dispositions générales de la loi du 13 février 2008 doivent donc être tirées :

- en précisant que l'ensemble des articles législatifs du code de la sécurité sociale relatifs au recouvrement, aux sûretés, aux prescriptions, au contentieux, aux pénalités (articles L. 243-1 à 14, 244-1 à 14), ainsi que les articles réglementaires relatifs à ces aspects et à l'assiette, au taux et au calcul (R. 242-1 à 5, 7 à 11, R. 243-1 à 21, R. 243-43-1 à 61, R. 244-1 à 6) s'appliquent aux contributions d'assurance-chômage ;
- en modifiant la convention tripartite État-UNÉDIC-Pôle emploi pour tenir compte de la fin du rôle des instances paritaires régionales en matière de délais de paiement, de remises des majorations de retard et pénalités, et d'appréciation des rémunérations majorées.

[595] Une concertation de la définition des politiques de contrôle et de lutte contre la fraude entre l'ACOSS et ses partenaires peut être envisagée, et présenter un intérêt opérationnel si un échange d'informations entre Pôle Emploi et l'ACOSS permet d'améliorer le ciblage des contrôles. Toutefois, cette concertation ne doit pas remettre en cause la maîtrise des politiques de contrôle et de lutte contre la fraude aux cotisations par la branche recouvrement, alors qu'elle est la seule à conserver une expertise dans ce domaine au terme du transfert.

## ***2.2. Préciser le cadre comptable des opérations de recouvrement***

### **2.2.1. L'impossibilité de maintenir les traitements comptables des opérations de recouvrement et ses conséquences**

[596] Bien que n'étant plus opérateur du recouvrement de ses recettes, qui lui seront transmises par notification, l'UNÉDIC souhaite maintenir la plupart de ses traitements comptables relatifs aux opérations de recouvrement.

[597] Dans l'« expression des besoins » présentée en juin 2009, l'UNÉDIC a présenté des demandes de transmission régulière d'informations comptables par la branche recouvrement, portant sur des informations, globales et nominatives, sur les contributions d'assurance-chômage, à tous les stades du recouvrement : appel, encaissement, restes à recouvrer, différents stades de la créance contentieuse, abandons de créances par motifs<sup>46</sup>...

[598] Telles qu'elles étaient alors présentées, ces demandes, motivées par les besoins de la comptabilité et de la certification des comptes, pouvaient faire l'objet d'un enrichissement à la suite de l'étude préalable programmée sur le volet certification, et devaient être validées par les commissaires aux comptes, qui pourraient présenter des demandes complémentaires.

[599] Or, dans l'état actuel du système d'information de la branche, la répartition entre les différentes cotisations est disponible au stade de l'appel individuel, des produits et des encaissements globaux ; mais la créance individuelle de chaque cotisant n'est constatée que de façon globale, sans qu'apparaisse distinctement la ventilation de cette créance entre les différentes cotisations recouvrées et donc les partenaires destinataires de ces dernières.

[600] L'ACOSS propose donc de transmettre des informations comparables à celles qu'elle transmet aux autres organismes destinataires, à savoir des notifications mensuelles des produits, des charges et des encaissements, permettant de déterminer les montants de restes à recouvrer, complétés en février de l'année n+1, de notifications complémentaires relatives aux crédits à affecter (répartis sur base statistique en l'absence de déclarations), et aux produits à recevoir, aux provisions et aux restes à recouvrer.

## 2.2.2. Tirer les conséquences de la délégation du recouvrement en matière de comptabilité

[601] Le niveau d'information agrégée que l'ACOSS propose de transmettre n'est pas jugé suffisant par l'UNÉDIC, qui souhaite opérer, pour ses propres produits, une comptabilité des opérations de recouvrement parallèle à celle qu'effectue l'ACOSS pour l'ensemble des prélèvements qu'elle recouvre : l'UNÉDIC souhaite procéder elle-même aux opérations par lesquelles l'ACOSS construit les notifications – telles que le calcul des provisions – et aux contrôles de cohérence entre l'information agrégée et les informations élémentaires.

[602] Pour partie, le souhait de traitements propres répond à des différences de règles et de méthodes comptables. Ainsi, les restes à recouvrer font l'objet de règles de provisionnement différentes entre l'UNÉDIC et l'ACOSS, en partie du fait des différences réglementaires sur le recouvrement. C'est pourquoi l'UNÉDIC souhaite disposer de données précises relatives aux créances non recouvrées et aux créances contentieuses, afin de pouvoir effectuer son propre calcul des provisions pour créances douteuses. Dans de tels cas, une harmonisation préalable des méthodes comptables permettrait de réduire les traitements supplémentaires.

<sup>46</sup> Ces demandes portent sur :

- des états des montants appelés, des montants affectés, et des montants passés en abandon, devant permettre des rapprochements avec les créances correspondantes pour vérifier la comptabilisation des montants ;
- des états par produits et par exercices des encaissements affectés ; possibilité de constituer des listes nominatives ;
- des états des contributions à recevoir, répartis entre créances certaines et créances contentieuses, devant permettre à l'UNÉDIC d'effectuer les provisions ; possibilité de constituer des listes nominatives ;
- des rapprochements des données comptables et des données de trésorerie ;
- des données sur les abandons de créances (admissions non valeur, remise de dettes, pertes et profits, remises gracieuses) ;
- les créances contentieuses : états par stade de procédure, état des provisions, listes nominatives (par stade, par étape de traitement des contentieux, par département, par montant et par provision, par seuil) ;
- une liste nominative des crédits non ventilés...

[603] Surtout, l'UNÉDIC motive sa demande de maintenir la plupart de ses traitements comptables par les contrôles liés aux exigences de la certification des comptes.

[604] Tout d'abord, la valeur ajoutée de ces demandes en termes d'assurance raisonnable sur la fiabilité des comptes doit être discutée, et notamment ramenée à ses finalités sous-jacentes en matière d'assurance ; les possibilités d'obtenir, via des éléments statistiques, des éléments de revue analytiques permettant d'atteindre des ces objectifs doivent être envisagées.

[605] Surtout, la certification des comptes impose que les commissaires aux comptes puissent obtenir une assurance raisonnable sur la conformité des comptes présentés à la situation de l'organisme, et donc, notamment, des éléments d'assurance sur la manière dont le contrôle interne permet d'écartier des anomalies et sur la façon dont les comptes retracent les opérations. Or, ces exigences relatives aux éléments d'assurance doivent être pleinement détachées de la question de l'organisme disposant de ces éléments d'assurance et les transmettant aux commissaires aux comptes.

[606] Dès lors que les opérations de recouvrement et l'information sont entièrement maîtrisées par la branche recouvrement, ce n'est pas par des traitements réalisés par l'UNÉDIC à partir d'informations et d'opérations dont elle n'a pas la maîtrise qu'il peut être atteint, mais par une assurance sur le contrôle interne de la branche recouvrement, évaluée par la Cour des comptes dans le cadre de la certification, et par la fourniture aux commissaires aux comptes de l'UNÉDIC d'informations complémentaires *ad hoc* via les diligences de la Cour des comptes.

[607] Cette option serait beaucoup plus simple que la transmission régulière d'informations comptables détaillées dont certaines sont actuellement indisponibles et que l'établissement de traitements comptables par l'UNÉDIC à partir de ces données. Elle suppose toutefois que les prescriptions de contrôle interne de la branche recouvrement en vue de la certification des comptes soient conformes aux prescriptions des commissaires aux comptes de l'UNÉDIC.

### **2.2.3. Une nécessaire harmonisation des approches des commissaires aux comptes**

[608] Une harmonisation des exigences de la Cour des comptes et des commissaires aux comptes de l'UNÉDIC est souhaitable pour prévenir deux risques :

- la nécessité pour la branche recouvrement de devoir fournir à l'UNÉDIC, au prix de lourdes adaptations informatiques dans un plan de charges informatique déjà chargé par ailleurs, des informations élémentaires actuellement indisponibles, et la prise en charge par les services de l'UNÉDIC de traitements comptables redondants avec ceux effectués par l'ACOSS ;
- une divergence entre les exigences des deux certificateurs, qui pourrait par exemple conduire à une certification des comptes de la branche recouvrement et à une absence de certification des opérations de recouvrement de l'UNÉDIC.

[609] Si les exigences des commissaires aux comptes de l'UNÉDIC en matière de contrôle interne étaient plus élevées que celles de la Cour dans le cadre de la certification des comptes, la branche serait placée devant l'alternative suivante :

- ne pas intégrer ces exigences dans ses normes de contrôle interne, plaçant ainsi son partenaire devant un risque d'absence de certification ;
- intégrer ces exigences au prix d'un alourdissement du contrôle interne, non sans coût pour la branche.

[610] Cette approche est d'autant plus nécessaire que certains éléments, tels que les processus SNV2, seront déterminants tout autant pour la fiabilité des comptes de l'UNÉDIC que pour ceux de la branche.

[611] La définition d'approches communes entre la Cour et les commissaires aux comptes de l'UNÉDIC – ainsi que ceux d'autres tiers pour lesquels la branche recouvre par délégation – est donc nécessaire, à la fois pour éviter de multiplier les opérations de justification comptable, et pour garantir une cohérence des processus de certification des comptes.

[612] Ce travail de définition d'approches communes devra être complété par la définition des modes de coopération et d'échanges d'information entre les commissaires aux comptes de l'UNÉDIC et la Cour des comptes. Il est souhaitable que cette coopération prenne la forme d'échanges d'informations et d'analyses entre auditeurs, conduisant à faire traiter par le certificateur de la branche recouvrement des préoccupations des attributaires de la branche, ce qui suppose que la Cour, dans le cadre de ses travaux, reconnaîsse un degré de priorité élevé aux préoccupations d'autres auditeurs.

[613] Une absence de coopération, ou une coopération conduisant la branche à devoir répondre à des demandes formulées par une multitude d'auditeurs, et éventuellement redondantes, serait particulièrement déstabilisatrice pour la branche.

[614] La définition de ce cadre de coopération entre la Cour des comptes et les commissaires aux comptes de l'UNÉDIC constitue un préalable à la définition des besoins d'informations comptables que la branche devra transmettre à l'UNÉDIC.

[615] La définition de cahiers des charges sur les restitutions d'informations comptables sont donc suspendus à l'issue de ces travaux préalables des certificateurs, qui doivent déboucher rapidement pour permettre la préparation du transfert du recouvrement.

### ***2.3. Définir les règles de gouvernance et de conduite des travaux informatiques***

#### **2.3.1. D'importants travaux informatiques avant et après le transfert**

[616] Ces travaux porteront, notamment, sur les aspects suivants :

- intégration des contributions d'assurance-chômage dans certains modules V2 (obligation de déclarer, obligation de paiement, traitement de répartition) ; intégration éventuelle du statut à l'égard de l'assurance-chômage dans le module d'identification ;
- outils de gestion des comptes et produits spécifiques, incluant peut-être une migration de données pour les comptes non connus de la branche (expatriés) ;
- flux en provenance de Pôle Emploi, au moins pour les contributions CRP/CTP, voire pour la gestion des adhésions facultatives ;
- transmission d'informations à Pôle Emploi et à l'UNÉDIC et/ou accès de Pôle Emploi et de l'UNÉDIC aux données de l'ACOSS, pour les besoins des métiers du placement et de l'allocation, pour le suivi de la performance du recouvrement, pour la comptabilité, pour la gestion de la trésorerie de l'UNÉDIC et pour les statistiques (à la fois pour les analyses relatives au marché du travail, et pour la simulation des effets financiers des adaptations des conventions d'assurance-chômage).

[617] Au-delà de la mise en place du transfert, des travaux ultérieurs seront nécessaires, au minimum pour adapter les systèmes aux évolutions réglementaires.

#### **2.3.2. Définir les modalités de coopération entre les trois partenaires**

[618] Ces travaux d'adaptation de systèmes évoqués *supra* sont caractérisés par :

- une multitude de chantiers parallèles ;

- des contraintes de délais et de ressources ;
- des relations maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre, prenant des sens différents selon les chantiers : en effet, si, pour la plupart des travaux, l'expression des besoins sera réalisée par Pôle Emploi et/ou l'UNÉDIC et les développements informatiques par l'ACOSS, des travaux, la gestion des flux de Pôle Emploi vers la branche recouvrement supposera des développements informatiques de la part de Pôle Emploi en fonction de besoins fonctionnels à définir par la branche recouvrement. La transmission de certaines informations de la branche recouvrement à l'UNÉDIC via le système d'informations de Pôle Emploi pourrait même conduire à un emboîtement des relations maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre sur les chantiers concernés.

[619] Dès lors, il est nécessaire de définir, préalablement au début des travaux informatiques, à la fois le mode de pilotage du projet, les obligations respectives des différents acteurs et leurs modes de relation.

### **2.3.3. Réguler les demandes des maîtrises d'œuvre par la définition d'un mécanisme de prix**

[620] L'absence de coût marginal des demandes fonctionnelles présentées par les maîtrises d'ouvrage peut avoir un effet déresponsabilisant pour la maîtrise d'ouvrage, pouvant se traduire par des demandes de développement instables dans le temps, ou dont le retour sur investissement n'aura pas été évalué, dès lors que les coûts de développements seraient supportés intégralement par la maîtrise d'œuvre. La gratuité peut conduire la maîtrise d'ouvrage à ne pas établir de priorités parmi ses demandes, ce qui, dans un contexte de ressources limitées, peut conduire à une priorisation sous contrainte par la maîtrise d'œuvre, non conforme aux priorités fonctionnelles.

[621] Il est dès lors nécessaire de définir les conditions financières dans lesquelles les maîtrises d'ouvrage seront amenées à supporter une partie des coûts de développement induits par leurs demandes, à la fois en amont du transfert – sur la configuration du système d'information qui sera mis en place au démarrage du transfert – qu'en aval, sur les demandes d'évolution.

[622] 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* ».

[623] 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.

[624] Dans le courrier adressé à l'ACOSS en juillet 2009, le président et la vice-présidente de l'UNÉDIC ont exprimé le souhait que la rémunération de l'ACOSS « soit prise en compte dans le financement apporté par l'UNÉDIC apporté à Pôle emploi ».

[625] Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur la question de la contribution totale de l'UNÉDIC à Pôle emploi.

[626] En revanche, pour que le mode de rémunération de l'ACOSS joue pleinement sa fonction régulatrice des demandes de la maîtrise d'ouvrage, il est nécessaire que cette rémunération ne prenne pas la forme d'une contribution fixe, mais d'une tarification des demandes marginales de développement. Cette rémunération pourrait même prendre la forme d'un socle de base d'offre de services non payante, et d'une facturation des développements supplémentaires par rapport à ce socle à leur coût complet de développement, tel qu'il pourrait être établi à partir de la comptabilité analytique de la fonction informatique de la branche. Une telle option imposerait toutefois de définir un partage entre socle et supplément comprenant une définition suffisamment restrictive du socle pour que le caractère effectif du mécanisme de facturation soit garanti.

[627] Pour que ce dispositif de facturation joue son rôle, il doit être posé préalablement à tout arbitrage sur l'architecture informatique, sur les fonctionnalités et sur les retours d'information de l'ACOSS vers Pôle emploi et l'UNÉDIC.

## **2.4. *Doter le projet d'un cadrage financier et d'un mode d'arbitrage global***

### **2.4.1. *Un surcoût pour la branche recouvrement***

[628] Outre la charge représentée par la gestion des expatriés, des contributions 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.

[629] Les différences de règle d'assiette pourraient rendre plus complexes certains contrôles comptables d'assiette, et nécessiter un renfort de la fonction de contrôle.

[630] Le transfert, malgré l'application des parcours de recouvrement de la branche, devrait avoir pour effet d'accroître le nombre d'incidents de paiement de la branche recouvrement : certains employeurs qui pouvaient, sur leurs cotisations sociales, ne pas demander de délais de paiement, ou ne pas payer avec retard ou ne pas être en impayés, du fait d'une politique de recouvrement plus accommodante en matière d'assurance-chômage, devraient éprouver des difficultés à tenir les délais de paiement sur l'ensemble de leurs cotisations..

[631] Cet impact est difficilement évaluable *ex ante*. Il devra toutefois faire l'objet d'une évaluation par l'État un an après la mise en œuvre du transfert, afin d'ajuster, le cas échéant, les ressources de la branche, et d'en tenir compte dans l'évolution de la participation de l'UNÉDIC.

### **2.4.2. *Une instance dédiée de suivi et d'arbitrage***

[632] Les désaccords qui peuvent survenir entre les différents partenaires doivent pouvoir être réglés dans des délais plus rapides qu'un arbitrage formel par les cabinets ministériels concernés.

[633] 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.

[634] L'instance pourrait comprendre un représentant de l'ACOSS, de l'UNEDIC, de Pôle emploi, de la DGEFP, de la DARES et de la DSS, sous la présidence d'un représentant du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

### **3. TENIR COMPTE DU TEMPS NECESSAIRE A LA RESOLUTION DES DIFFICULTES IDENTIFIEES ET EVITER UN PILOTAGE PAR DES DELAIS IMPERATIFS**

#### ***3.1. Des travaux qui ont permis d'identifier les questions à être tranchées avant la poursuite des travaux techniques***

##### **3.1.1. Les partenaires ont identifié Des enjeux et des travaux identifiés par les partenaires**

[635] Un séminaire tripartite en mars 2009 a permis de définir les enjeux du projet pour chaque acteur, les équipes en charge des différents chantiers thématiques, et un dispositif de gouvernance du projet.

[636] Ce dispositif de gouvernance de projet ne prévoit toutefois pas de mode d'arbitrage des litiges entre partenaires qui ne pourraient être surmontés au niveau stratégique.

##### **3.1.2. Les questions préalables à la poursuite des travaux**

[637] Les questions suivantes, non réglées à ce stade, conditionnent les choix d'organisation-cible :

- le périmètre du transfert : la question se pose en effet pour les contributions dont la création est postérieure à la loi du 13 février 2008. Si les trois partenaires s'accordent pour que, dans le cas d'espèce du CTP, le recouvrement en soit transféré à la branche, au-delà de ce cas particulier, la question de principe de l'opérateur en charge du recouvrement des contributions que le législateur pourrait créer à l'avenir doit être résolue ;
- les règles de gestion applicables au recouvrement des contributions d'assurance-chômage ;
- les relations entre l'ACOSS et l'UNÉDIC dans le cadre de la délégation du recouvrement à la branche : définition des traitements comptables, des politiques de contrôle et de lutte contre la fraude, convention informatique.

[638] Outre ces questions générales de cadrage du projet, doivent être définies des solutions techniques pour la gestion des cas particuliers : expatriés, CRP/CTP, comptes à adhésion facultative.

[639] Les travaux techniques ne peuvent se poursuivre tant que ces questions ne sont pas réglées.

#### **3.2. Tenir compte des préalables et des délais incompressibles**

##### **3.2.1. Une cible sous conditions**

[640] La résolution de ces questions constitue un préalable à la poursuite des travaux : tant que des réponses n'y auront pas été apportées, l'expression des besoins ne pourra dépasser le stade actuel, nécessairement très général. Dès lors, il est impossible d'évaluer les charges de développement induites, et, en conséquence, de définir un macro-planning précis et étayé.

### **3.2.2. Une alternative non tranchée**

[641] Les modalités de gestion du recouvrement des contributions d'assurance-chômage sur les expatriés et des contributions CRP/CTP n'ont pas encore fait l'objet d'études détaillées ; le ou les organismes de la branche recouvrement qui seraient en charge de leur gestion n'ont même pas encore été désignés.

[642] En raison de la complexité particulière de ces cas, il pourrait être envisagé d'alléger le transfert, afin de pouvoir disposer de plus de temps pour préparer le transfert de la gestion de ces produits spécifiques sans retarder sa mise en œuvre pour la masse des comptes.

[643] Ce scénario n'a toutefois pas encore fait l'objet d'une validation, et peut difficilement l'être tant que l'évaluation des charges associées à ces chantiers n'est pas réalisée.

### **3.2.3. Un calendrier à adapter**

[644] Les trois partenaires se sont mis d'accord sur le principe d'un « rodage » en deux temps :

- une première phase porterait sur une centaine de comptes d'une seule URSSAF ne présentant pas de difficulté : il s'agirait de comptes déjà mensualisés auprès de l'assurance-chômage et présentant les mêmes règles de VLU, et ne relevant d'une adhésion facultative ;
- une seconde phase porterait sur la base complète d'une URSSAF. Cette seconde phase intégrerait donc des comptes à la gestion plus problématique : comptes forfaitisés ou annualisés auprès de l'assurance-chômage, comptes non alignés sur les VLU du régime général, employeurs publics à adhésion facultative ou non affiliés...

[645] Des questions se posent toutefois sur le calendrier et le périmètre de ce test :

- à quelle date sera-t-il possible de réaliser chaque phase ? La première phase du test était envisagée au 1<sup>er</sup> janvier 2010, ce qui, en tout état de cause, suppose d'avoir résolu très rapidement les questions préalables identifiées par la mission. Le passage à la seconde phase suppose que le bilan de la première phase soit positif ou que les anomalies constatées aient pu être corrigées, et que des adaptations plus importantes aient été réalisées, notamment pour la gestion des adhésions facultatives, pour laquelle il n'existe actuellement pas d'organisation-cible ;
- de façon plus ponctuelle, la nécessité de caler la date de début de la seconde phase avec une échéance trimestrielle est discutée, les implications techniques de chaque solution ne sont pas à ce stade évaluées ;
- l'inclusion ou non dans la seconde phase du test de la gestion des comptes des expatriés et des contributions CRP/CTP n'est pas tranchée à ce jour.

[646] Ces discussions sur les modalités du rodage accroissent le caractère incertain du calendrier du transfert.

[647] Si les différentes phases de rodage font apparaître des difficultés, il est impératif, en raison des risques associés et en dépit des fortes pressions qui pourront exister pourachever le transfert (notamment en raison de ses implications, en termes de ressources humaines, pour Pôle emploi), d'en tirer les conséquences en reportant le transfert et en rééchelonnant le calendrier.

[648] Dès lors, si un calendrier-cible est présenté, il doit intégrer, y compris dans la communication qui en sera faite, la possibilité de reports en fonction des résultats des phases de tests.

[649] Le respect de la date du 1<sup>er</sup> janvier 2011, retenue comme objectif par la convention tripartite État-UNEDIC-Pôle emploi, ne peut donc être assuré. Si le déroulement des travaux ne permet pas une généralisation à cette date dans des conditions de sécurité satisfaisante, il sera nécessaire de reporter cette échéance, par décret si le report ne dépasse pas le 1er janvier 2012, ou par modification législative.

## Annexe VII : Le contrôle comptable d'assiette

### 1. LE BILAN DE LA COG 2006-2009

#### 1.1. *Un dispositif très encadré, qui a été rénové dans le cadre de la COG*

##### 1.1.1. **Principes du contrôle**

###### 1.1.1.1. Les règles relatives au contrôle

[650] Les cotisations sociales sont un prélèvement à la source, dont le montant est, sauf dispositions particulières de simplification, 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. Ces procédures sont qualifiées au sein de la branche de contrôle comptable d'assiette.

[651] C'est le législateur qui a confié aux URSSAF la mission de s'assurer de la conformité des informations déclarées aux règles en vigueur en matière d'assiette et de calcul des prélèvements sociaux. Le contrôle des cotisants répond en pratique à trois nécessités :

- sécuriser le financement du système de la sécurité sociale ;
- garantir l'égalité de traitement entre les cotisants, dans une économie où les diverses cotisations et contributions constituent une composante importante des coûts de production des entreprises. L'activité de contrôle contribue à faire émerger les conditions d'une réelle concurrence.
- enfin, elle permet de préserver les salariés dans la plénitude de leurs droits.

[652] L'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale<sup>47</sup> confie ainsi aux organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général le contrôle de l'application de l'ensemble de la législation de sécurité sociale par les employeurs, personnes privées ou publiques. La loi de financement pour 2007 a modifié cet article L. 243-7 en confiant aux URSSAF et CGSS le contrôle des cotisations et contributions dues au titre des régimes d'assurance chômage et de retraite complémentaire (cf. *infra*).

###### 1.1.1.2. Le déroulement du contrôle

[653] Le régime juridique du contrôle est fixé par l'article R.243-59. Celui-ci est précédé par l'envoi d'un avis de contrôle par lettre recommandée avec accusé de réception.

<sup>47</sup> Sauf mention contraire, les articles législatifs et réglementaires mentionnés relèvent du code de la sécurité sociale.

[654] Le contrôle est effectué par les inspecteurs et les contrôleurs du recouvrement. Assermentés et agréés, ils ont qualité pour dresser en cas d'infraction des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Afin d'améliorer l'information du cotisant, les agents chargés du contrôle lui remettent une lettre d'observations à l'issue du contrôle. Ce document mentionne l'objet du contrôle, les documents consultés, la période vérifiée et la date de fin du contrôle. Il indique également, le cas échéant, les observations faites au cours du contrôle, ainsi que la nature, le mode de calcul et le montant des redressements envisagés.

[655] Le délai dont dispose le cotisant pour faire part de ses observations à l'URSSAF est de 30 jours. A l'expiration de ce délai, les agents chargés du contrôle transmettent le procès-verbal de contrôle à l'URSSAF dont ils relèvent, qui peut alors engager, le cas échéant, la mise en recouvrement des cotisations et majorations faisant l'objet du redressement. Faisant suite à un engagement de la COG<sup>48</sup>, le décret « droits des cotisants » du 11 avril 2007 a introduit des innovations importantes dans le cadre de la procédure de contrôle :

- mesures renforçant l'information du cotisant : création de la « charte du cotisant contrôlé »<sup>49</sup>, mention dans l'avis de contrôle et la lettre d'observations de la possibilité d'assistance d'un conseil au cours du contrôle ;
- mesures tendant à améliorer la relation entre l'URSSAF et le cotisant contrôlé par un renforcement du caractère contradictoire des opérations concernant le contrôle des comptabilités informatisées et l'utilisation des méthodes d'échantillonnage et extrapolation ;
- possibilité, à l'initiative de l'organisme du recouvrement, de contrôler sur pièces les très petites entreprises.

[656] Une des particularités du contrôle effectué par la branche du recouvrement est qu'il ne s'attache pas uniquement à déterminer les irrégularités commises ayant abouti à une perte de revenus pour la sécurité sociale, mais aussi celles qui ont conduit le cotisant à surévaluer le montant des cotisations<sup>50</sup>. Comme l'a souligné le rapport de la commission Fouquet<sup>51</sup>, ces redressements « *constituent des éléments positifs dont la sphère fiscale pourrait utilement s'inspirer* ».

[657] Pour le calcul de ses indicateurs de contrôle, l'ACOSS additionne les valeurs absolues de ces deux types de redressements bien que leur impact financier sur les comptes publics soit opposé. Dans la conception de la branche du recouvrement, c'est la notion de redressement, au sens du rétablissement de la situation réglementaire, qui est en effet mise en avant.

### 1.1.2. Des adaptations profondes, promues par la COG

[658] Le contrôle, s'il constitue une activité bien rôdée au cœur des métiers de la branche, a connu de nombreuses évolutions au cours de la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009. Parmi celles-ci, trois doivent être signalées, car elles ont modifiées en profondeur l'économie générale du contrôle. Il s'agit de la mise en place du dispositif grandes/très grandes entreprises (GE/TGE), de la création des contrôleurs du recouvrement et du contrôle des cotisations du régime de l'assurance chômage.

<sup>48</sup> « Adopter les textes nécessaires pour habiliter les agents chargés du contrôle sur pièces à effectuer ces opérations et assurer une pleine sécurisation juridique du dispositif pour les entreprises », engagement de l'Etat de l'axe 2.

<sup>49</sup> Cette charte, conçue sur le modèle de la charte du contribuable vérifié n'est pour l'heure pas opposable à la branche du recouvrement, ce qui a fait l'objet de critiques du rapport remis le 22 juillet 2008 par le Président Fouquet au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

<sup>50</sup> Par la suite, on utilisera le terme de « redressement positif » pour ceux qui sont en faveur de la sécurité sociale et « redressement négatif » pour ceux qui sont en faveur du cotisant.

<sup>51</sup> *Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus*, Rapport de la commission présidée par M. Olivier Fouquet, Président de section au Conseil d'Etat, juillet 2008

### 1.1.2.1. Mise en place des GE/TGE

[659] Si la branche a mis en place une offre de versement en lieu unique (VLU) depuis les années 1970 pour les entreprises multi-établissements en relation avec au moins cinq URSSAF, elle n'a pas défini d'offre spécifique répondant aux particularités des grandes entreprises. Or, celles-ci ont fait part de leur besoin d'un interlocuteur unique et d'une sécurisation juridique accrue.

[660] Pour répondre à ces attentes et garantir l'égalité de traitement de ces entreprises, la COG a prévu la mise en place d'une offre spécifique que branche du recouvrement a fondée sur trois piliers :

- les très grandes entreprises (plus de 2 000 salariés) disposent, depuis janvier 2008, d'un interlocuteur unique : elles sont gérées dans huit URSSAF<sup>52</sup> ;
- toutes les entreprises multiétablissements bénéficient de droit de l'offre de versement en lieu unique. Les critères administratifs limitatifs à l'entrée sont supprimés, mais c'est l'ACOSS qui propose les URSSAF de gestion. Pour les entreprises de 250 à 2 000 salariés, 33 URSSAF répondant à un cahier de charges adopté par le conseil d'administration de l'ACOSS ont été habilitées à gérer ces comptes ; l'ACOSS propose à l'entreprise trois URSSAF de gestion parmi cette liste ;
- pour les entreprises multiétablissements de plus de 250 salariés qui n'ont pas adhéré à l'offre VLU, l'ACOSS désigne une URSSAF chef de file pour piloter les opérations complexes (contrôle, contentieux, accord de délais) afin d'homogénéiser les conditions de leur traitement.

[661] Les entreprises multi-établissements de moins de 250 salariés bénéficient de droit de l'offre de versement en lieu unique. Toutes les URSSAF sont habilitées à gérer leurs comptes. Cette réforme centrée sur le recouvrement, a également eu un impact sur le déroulement du contrôle.

[662] La COG prévoit expressément que pour réaliser les opérations de contrôle des Très Grandes Entreprises (TGE) ou des Grandes Entreprises multi-établissements (GE), les inspecteurs de l'ensemble des organismes soient mobilisés. Le dispositif est décrit et formalisé dans la lettre collective 2007-311 du 27 décembre 2007. Pour l'essentiel, les grands principes sont :

- la segmentation du territoire en huit zones TGE (chacune rattachée à une URSSAF habilitée) et l'élaboration d'un plan de contrôle de ce segment d'entreprises au niveau de chaque zone TGE ;
- évaluer les ressources disponibles pour réaliser les contrôles et définir la participation de chaque organisme ;
- réaliser les contrôles sous la responsabilité de l'URSSAF gestionnaire dans le cadre d'une délégation partielle ou totale des opérations selon l'organisation définie au niveau de la zone TGE - la valorisation de la participation des URSSAF partenaires dans leur taux global d'activité.

### 1.1.2.2. Les contrôleurs du recouvrement

[663] La convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 indique que, pour améliorer le taux de couverture du fichier « *en vue de veiller à une meilleure égalité de traitement entre les cotisants* », la branche renforcera les moyens consacrés au contrôle sur pièces. Pour cela, il était prévu de s'appuyer « *sur un dispositif juridique sécurisé, selon une méthodologie définie au niveau national et le développement d'un « métier » de contrôleur du recouvrement* ». Une étude préalable a ainsi été effectuée par les services de l'ACOSS afin de préciser le nombre de gestionnaires concernés par ce nouveau métier, leur répartition dans chaque URSSAF et d'organiser le suivi de la part respective des actions de contrôle sur place et sur pièces.

<sup>52</sup> Gironde, Nord, Rhône, Bouches du Rhône, Loire Atlantique, Paris, Bas Rhin, Haute Garonne.

[1] 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 en adéquation avec les activités exercées. 220 postes de contrôleurs du recouvrement ont été répartis dans l'ensemble des URSSAF, avec au minimum un contrôleur par URSSAF. Un référentiel de contrôle sur pièces, prévoyant à la fois procédure et méthodologie a été élaboré et diffusé au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2007. Une formation a été conçue et dispensée par l'ACOSS au cours de trois sessions, organisées en novembre 2007, avril 2008 et novembre 2008. La formation durant au total 10 mois, les premiers contrôleurs du recouvrement ont pris leurs fonctions dans les URSSAF en septembre 2008.

[2] Au total, au 31 décembre 2008, 203 contrôleurs du recouvrement étaient en activité en URSSAF ou en cours de formation.

#### 1.1.2.3. Le contrôle des cotisations d'assurance chômage<sup>53</sup>

[664] 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.* »

[3] Parallèlement à ces réflexions, la Cour des Comptes<sup>54</sup> et le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>55</sup> ont souligné les carences du contrôle en matière de cotisations d'assurance chômage. Une commission d'enquête parlementaire a été chargée d'évaluer les moyens de contrôle de l'Unedic. Suite à ces missions d'enquête, la loi de financement pour la sécurité sociale de 2007 a 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..* »

[4] Des travaux préparatoires ont été conduits à partir d'avril 2007 avec l'UNEDIC d'une part sur la définition des règles de gestion, d'autre part sur les développements informatiques nécessaires à une automatisation complète du processus et des échanges de flux. Des formations ont également été organisées, notamment concernant la détermination de l'assiette spécifique du régime 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.

[5] 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. Un groupe projet, chargé de la mise en œuvre du contrôle par les URSSAF des contributions dues au titre de l'assurance chômage, été constitué en avril 2007. Ce groupe était composé de représentants des deux réseaux.

<sup>53</sup> Le transfert de la responsabilité du contrôle d'assiette des cotisations d'assurance chômage ne doit pas être confondu avec le prochain transfert du recouvrement évoqué dans l'annexe VI. En particulier, la bonne coopération entre les services pour le transfert du contrôle ne préjuge en aucun cas d'une coopération identique pour le transfert du recouvrement.

<sup>54</sup> Cour des comptes, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*, 2006.

<sup>55</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude*, mars 2007

## 1.2. Des résultats préoccupants

### 1.2.1. Des résultats qui plafonnent

#### 1.2.1.1. Une activité ralentie en 2008

- [6] L'activité de contrôle des cotisations du régime général peut être mesurée au travers de différents indicateurs.
- [7] Il est en effet possible d'examiner le nombre de contrôle effectués, qui peut alors être ramené au nombre d'entreprises à contrôler. Il est aussi possible de déterminer le ratio du nombre de salariés des entreprises contrôlées sur le nombre total de salariés. Enfin, un dernier taux rapporte le montant des cotisations contrôlées à celui de l'ensemble des cotisations recouvrées.
- [8] Ces trois ratios correspondent à trois logiques différentes. Le premier ne s'intéresse qu'aux entreprises en tant que telles et ne distingue pas selon leur importance alors que le second et surtout le troisième prennent en compte l'importance des grandes entreprises en ce qui concerne le risque. A taux d'irrégularité identique, le contrôle d'une grande entreprise représente un enjeu plus important. Le tableau ci-dessous détaille ces différents indicateurs d'activité pour les années 2006, 2007 et 2008.

Tableau 48 : Activité des URSSAF en matière de contrôle des cotisations

	Calcul par année			Calcul sur trois ans	
	2006	2007	2008	Cumul de 2006 à 2008	Moyenne de 2006 à 2008
Nombres de personnes contrôlées	110 311	112 002	102 317	324 630	108 210
Nombre de personnes à contrôler	2 141 512	2 155 093	2 223 636	6 520 241	2 173 414
Taux de contrôle des personnes	5,2%	5,2%	4,6%	15,0%	5,0%
Salariés des personnes contrôlées	5 400 598	3 940 019	3 514 338	12 854 955	4 284 985
Salariés des personnes à contrôler	24 055 987	24 729 752	26 647 299	75 433 038	25 144 346
Taux de contrôle des salariés	22,5%	15,9%	13,2%	51,6%	17,0%
Cotisations liquidées des personnes contrôlées (en Md€)	40,7	34,6	30,7	106,0	35,3
Cotisations liquidées des personnes à contrôler (en Md€)	216,1	222,3	235,7	674,0	224,7
Taux de contrôle des cotisations	18,8%	15,6%	13,0%	47,4%	15,7%

Source : ACOSS, Bilan du contrôle 2008

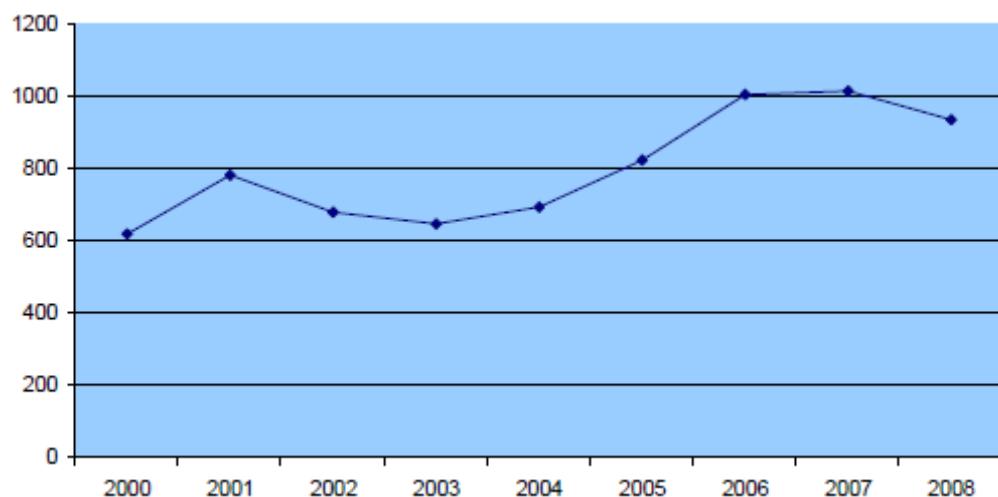
- [665] Tous les indicateurs marquent la même tendance à une diminution de l'activité de contrôle en 2008. C'est toutefois l'indicateur du taux de contrôle des salariés qui connaît la diminution la plus brutale, de 22,5% en 2006 à 13,2% en 2008..
- [666] Sur trois ans, à peu près la moitié des salariés et des cotisations ont été contrôlées, mais seulement 15,0% des personnes, ce qui indique que l'accent a clairement été mis sur les structures importantes.

### 1.2.1.2. Des redressements qui diminuent

[667] 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, les inspecteurs et les contrôleurs du recouvrement, dont les compétences sont en général reconnues. Depuis une dizaine d'années, le contrôle connaît ainsi des résultats flatteurs et en constante progression, que la branche a souvent mis en avant.

[668] 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-là (2006). Le tableau ci-après présente l'évolution des redressements effectués sur la période 2000-2008.

Graphique 9 : Evolution des redressements en valeur absolue



Source : ACOSS, Bilan du contrôle 2008

[9] On constate que la tendance à l'accroissement rapide du montant des redressements s'est interrompue à partir de 2006 et que l'année 2008 est marquée par une diminution nette, la « barre symbolique » du milliard d'euros n'étant plus atteinte. Sauf retournement important en 2009, la COG qui s'achève aura donc été marquée par une stagnation puis une diminution des résultats du contrôle.

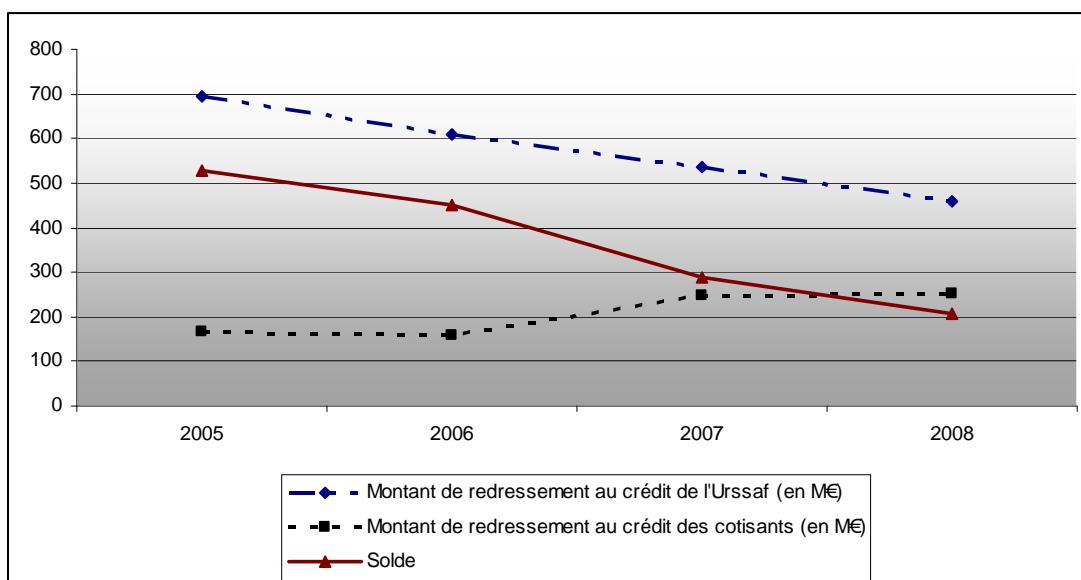
[10] Ce résultat intègre les redressements effectués dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé, auquel est consacrée une annexe spécifique. Si on ne considère que les résultats du contrôle comptable d'assiette et que l'on distingue les redressements entre ceux qui sont favorables aux URSSAF et ceux qui sont favorables aux cotisants, on observe un résultat encore plus inquiétant, présenté dans le tableau et le graphique ci-après.

Tableau 49 : 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*

Graphique 10 : Solde des redressements du CCA entre 2005 et 2008



Source : *Calculs de la mission d'après données ACOSS*

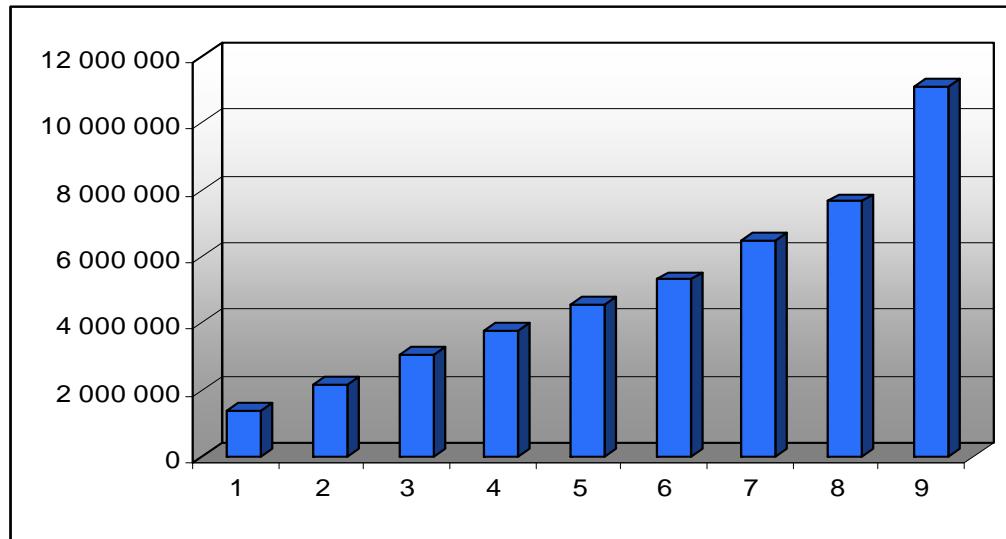
[669] La progression observée sur l'ensemble des résultats du contrôle n'est donc pas homogène. Si les redressements en faveur des URSSAF ont fortement diminué (654M€ en 2005, 458M€ en 2008, soit plus de 30% de diminution), ceux en faveur des cotisants ont eux assez nettement augmenté (de 177M€ à 252M€ 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%.

[670] Plus encore qu'une diminution du montant total des redressements effectués, qui reste assez bien corrélé à l'activité, c'est donc 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 la portée du contrôle.

### 1.2.2. De fortes disparités selon les URSSAF

[671] L'analyse menée sur les résultats du contrôle comptable d'assiette peut être encore affinée en détaillant par URSSAF. Le graphique suivant indique les montants de redressements totaux (négatifs et positifs additionnés en valeur absolue) par décile dans les URSSAF.

Graphique 11 : Montants des redressements des URSSAF par décile (en €)



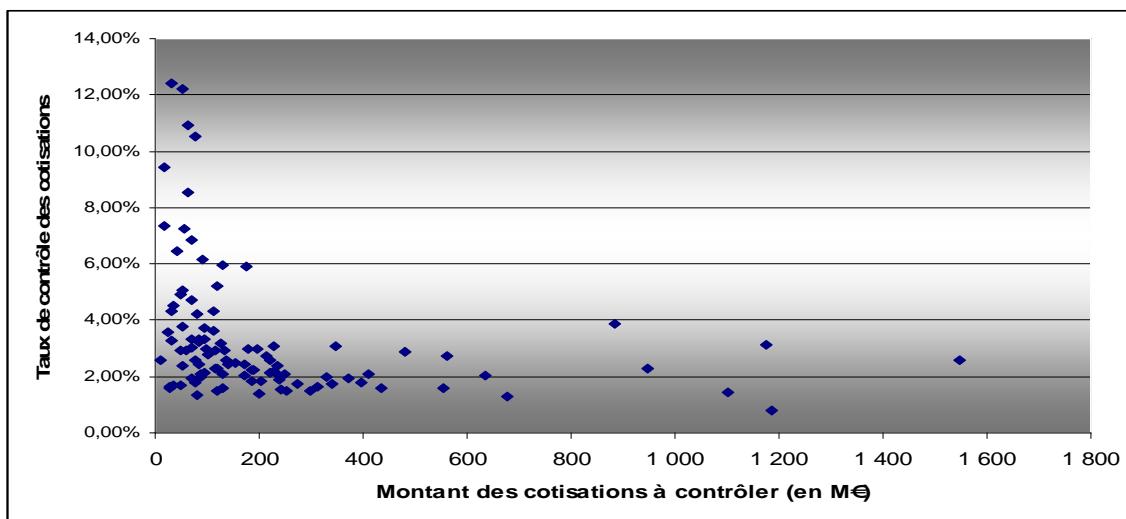
Source : ACOSS et calculs de la mission

[672] On observe une très forte dispersion des montants selon les URSSAF, puisque le rapport interdécile<sup>56</sup> s'établit à sept ce qui est particulièrement élevé. Il n'y a pas grand-chose de commun entre une URSSAF qui établit plus de 10M€ de redressement par an et une autre qui en fait moins de 2M€

[673] Cette première analyse de la dispersion ne permet toutefois pas de conclure quant à l'efficacité des URSSAF, car les ressorts sont eux-mêmes différents. Si on ramène les redressements au nombre de comptes, on obtient le « nuage » suivant.

<sup>56</sup> Le rapport interdécile est le rapport entre le seuil du dixième décile – ou montant supérieur du neuvième – et le montant supérieur du premier décile. Plus il est élevé, plus la dispersion est importante.

Graphique 12 : Redressements et nombre de comptes des URSSAF

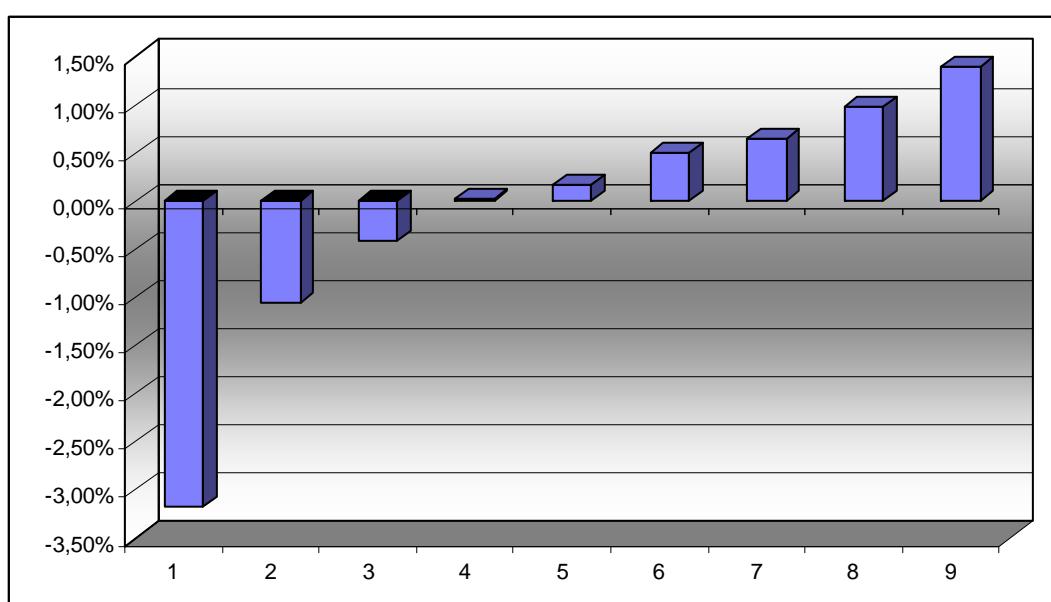


Source : *Calculs de la mission d'après données ACOSS*  
 Note : Compte tenu de sa taille, très largement supérieure à celle des autres, l'URSSAF de Paris n'a pas été représentée sur le graphe.

[674] On constate un taux uniformément faible pour les grosses URSSAF et, à l'inverse, une forte dispersion pour les petites URSSAF. Paradoxalement, ce résultat est également inquiétant pour ces dernières. En effet une partie des mauvais résultats des URSSAF les plus importantes peut être imputée aux retards de la réforme GE/TGE. Ce n'est pas le cas pour les plus petites unions et rien ne paraît justifier un tel écart entre les meilleures et les plus faibles.

[675] Enfin, on a vu que l'indicateur du montant net des redressements pouvait apporter des informations pertinentes sur le rendement du contrôle pour les finances de la sécurité sociale. Le graphique ci-dessous montre les taux de redressement net des URSSAF par décile.

Graphique 13 : Taux de redressement net des URSSAF (par décile)



Source : *ACOSS et calculs de la mission*

[676] On constate que le tiers des URSSAF possède un taux de redressement net négatif, ce qui veut dire que leur activité de contrôle aboutit à une perte de ressources pour la sécurité sociale. Naturellement, les cotisations remboursées n'étaient pas dues et, dans un système idéal, elles n'auraient pas été payées. Il n'en demeure pas moins que le contrôle en est alors réduit à compenser les failles de la sécurité juridique et de l'information des cotisants (cf. *infra*). Ce résultat en soi est aussi alarmant que la dispersion générale des taux observée sur le graphique ci-dessus.

### **1.3. *Malgré des réalisations encourageantes, des problèmes persistants et des retards inattendus***

#### **1.3.1. *Les débuts encourageants du contrôle des cotisations d'assurance chômage***

##### **1.3.1.1. *Une coopération réalisée dans de bonnes conditions***

[677] Le bilan de la mise en place du contrôle des cotisations Unédic par la branche du recouvrement ne pourra être entièrement réalisé qu'avec l'exercice 2009. A ce stade, un certain nombre de constats peuvent toutefois être établis. D'abord, l'ensemble du projet a été géré en bonne entente par l'ACOSS et l'UNEDIC. Dans une note à destination du ministre en charge des comptes publics, la direction de la sécurité sociale estimait ainsi qu'on pouvait porter à l'actif de cette coopération un certain nombre de réalisations :

- évolution du système d'informations : mise en place d'un système totalement intégré permettant de gérer l'ensemble du processus de contrôle, de la demande de dossier par l'inspecteur à partir de son portable jusqu'à l'envoi de la mise en demeure ou de la décision administrative par Pôle emploi. Des processus spécifiques de validation ont dû être mis en œuvre ;
- formation des agents impactés par cette nouvelle mission : environ 2.000 personnes ont bénéficié du dispositif de formation comportant quatre modules : une formation généraliste diffusée auprès des personnels des URSSAF et des ASSEDIC, une formation pour l'appropriation des évolutions du système d'informations auprès des inspecteurs du recouvrement, une formation permettant de gérer les flux et enfin une formation spécifique auprès des référents contentieux ;
- mise à disposition dans les deux réseaux d'un guide de procédure permettant une gestion harmonisée des suites du contrôle afin de limiter les situations aboutissant à des décisions juridictionnelles contradictoires ;
- mise en place d'une organisation au niveau local reposant sur l'identification de référents dans chacun des deux réseaux et la mise en place par l'UNEDIC d'un extracom favorisant la communication entre les référents et deux réseaux et permettant la capitalisation des expériences. Le comité de suivi local assurera un suivi régulier de cette mission ;
- sécurisation juridique du contrôle pour le compte de l'assurance chômage ayant entraîné une adaptation de l'ensemble des produits du contrôle et de la charte du cotisant contrôlé ;
- rédaction et signature d'une convention entre l'UNEDIC et l'ACOSS prévoyant notamment la rémunération du service rendu et les modalités de transmission des informations et les modalités de suivi.

[678] L'ensemble de ces réalisations témoigne de la qualité des contacts entre les deux structures et, à ce titre, la mission souscrit aux observations de la direction de la sécurité sociale.

### 1.3.1.2. Un premier bilan encourageant

[679] Le contrôle des cotisations UNEDIC n'a pas été réalisé immédiatement dans l'ensemble des URSSAF. Une première mise en œuvre a concerné dix-huit URSSAF regroupées autour de trois Assédic (Alpes, Bretagne, Midi-Pyrénées) dès le 1<sup>er</sup> juin 2008. Le premier bilan réalisé en cours de période de montée en charge a mis en relief les éléments suivants :

- Cadre juridique : aucune difficulté importante relative à la vérification de la législation applicable à l'assurance chômage n'a été remontée. Quelques questions très spécifiques ont été posées ;
- procédures mise en place : les procédures mises en place ont pu être validées à l'exception de celle relative à la gestion de la situation des mandataires sociaux qui est en cours de révision ;
- système d'informations : le fonctionnement général du système a été jugé globalement très satisfaisant. Les demandes de l'URSSAF (flux 1) et les retours de l'ASSEDIC (flux 2) n'ont pas généré de dysfonctionnements. Les quelques difficultés rencontrées ne sont pas liées au système d'informations. Elles concernent des écarts sur le fichier des employeurs. Le lien entre l'ASSEDIC et l'URSSAF permet, le plus souvent, d'ajuster les fichiers. Le bilan prévoit que des procédures seront rédigées pour chaque typologie d'écart de fichier. En revanche, le nombre de retours vers l'Unédic (flux 3) est insuffisant pour une validation pertinente ;
- échanges entre les organismes : la qualité de la relation entre les ASSEDIC et les URSSAF a été soulignée de part et d'autre. La volonté de collaborer est clairement ressentie ;
- relation employeur : les ASSEDIC ont été peu sollicitées par les entreprises lors de cette montée en charge. A l'occasion des contrôles, aucun interlocuteur ne s'est étonné de cet élargissement des missions de l'URSSAF.

[680] Cette première vague de montée en charge a permis, par un suivi régulier des situations rencontrées, d'identifier les ajustements nécessaires du système d'informations et de définir les modes opératoires nécessaires. Cette montée en charge, limitée à dix-huit organismes, a conduit à généraliser, de manière sécurisée, cette mission à l'ensemble des URSSAF et des ASSEDIC entre le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et le 15 novembre 2008.

[681] Dans un bilan dressé au 10 février 2009, l'ACOSS a estimé qu'environ 50.000 dossiers avaient été demandés à Pôle Emploi et avaient fait l'objet d'une restitution des informations par l'assurance chômage. En effet, le suivi de la mise en œuvre est depuis 2009 réalisé en partenariat avec Pôle Emploi. Trois modes opératoires doivent être prochainement diffusés : gestion des écarts de fichiers, mandataires sociaux et rétrocession de versement. Une rencontre par mois est programmée entre les deux réseaux pour assurer le suivi du système d'informations. Des évolutions dans chacun des deux systèmes ont d'ores et déjà été réalisées soit en correction d'anomalies, soit en protection contre des informations erronées. Les cas recensés peuvent également aboutir à la diffusion de mode opératoire.

[682] Au niveau local les URSSAF et les « Pôle Emploi » programmrent les réunions du comité de suivi local afin, notamment, d'alimenter les travaux du comité national de suivi prévu au cours du mois d'avril.

### 1.3.2. La mise en place laborieuse du contrôle GE/TGE

#### 1.3.2.1. Une organisation complexe

[683] La mise en place des URSSAF GE/TGE correspondait à une attente forte des entreprises et à une évolution naturelle après le versement en lieu unique. Pour autant, cette évolution s'est traduite par une complexification du processus de planification et par des retards importants dans le lancement des contrôles.

[684] En effet, les éléments de complexité sont nombreux. D'une part, les entreprises relevant par principe du VLU en URSSAF GE peuvent y échapper si elles sont « mono-URSSAF » c'est-à-dire si tous leurs établissements se situent dans une seule URSSAF qui n'est pas habilitée GE. D'autre part, l'obligation de versement en lieu unique (et de désignation d'une URSSAF « chef de file » pour le contrôle) ne s'applique pas aux filiales des entreprises, puisque celles-ci sont juridiquement indépendantes<sup>57</sup>.

[685] Enfin, si le contrôle d'un établissement d'une très grande entreprise n'est plus sous la responsabilité de l'URSSAF où elle se trouve, il n'est pas nécessairement effectué par la seule URSSAF dans laquelle s'effectue le VLU. Sa mise en œuvre nécessite désormais une double planification au niveau régional et interrégional (les « zones » de compétence des TGE sont les interrégions, au nombre de huit). La planification décidée, le contrôle peut être effectué par l'interrégion, être délégué à l'URSSAF de l'établissement contrôlé ou être effectué en collaboration. Ce mécanisme s'est particulièrement lourd et coûteux en coordination, toutes les décisions se prenant par consensus. A titre d'exemple, une entreprise en TGE à Lyon pourra voir un de ses établissements d'Ile-de-France contrôlé par un inspecteur de Saint-Etienne et un inspecteur de Clermont-Ferrand appuyés par un inspecteur de Paris

[686] D'après les données fournies par l'ACOSS, les organismes TGE ont choisi en 2008 de contrôler seuls dans 36% des cas, en coréalisation dans 41 % et en délégation totale pour les 23% restant. En dehors des URSSAF TGE, 23 organismes GE et 28 non GE ont été associés à la réalisation des plans.

[687] Dans son bilan 2008 du contrôle, l'ACOSS indique que : « le plan TGE 2008 a porté sur 110 entreprises soit environ 25% du segment auquel il faut ajouter 191 filiales contrôlées concomitamment. Au 31 décembre 2008, il était exécuté à plus de 90%. Le montant de cotisations liquidées contrôlées des TGE représente environ 28 % des cotisations liquidées contrôlées tous segments confondus. »

[688] Ce résultat peut apparaître encourageant, mais une autre donnée montre les retards pris en 2008 du fait de la mise en place de la réforme. Le tableau ci-dessous montre l'évolution du taux de couverture du fichier des URSSAF TGE.

---

<sup>57</sup> La possibilité d'un versement des cotisations dans l'URSSAF de l'entreprise-mère n'a été ouverte qu'à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Tableau 50 : Evolution du taux de couverture du fichier des URSSAF TGE

	2005	2006	2007	2008/
Gironde	9,34%	9,58%	11,33%	10,57%
Evolution		2,61%	18,30%	-6,71%
Nord	7,55%	6,99%	8,59%	8,07%
Evolution		-7,46%	23,04%	-6,14%
Rhône	7,05%	8,05%	6,98%	6,58%
Evolution		14,27%	-13,31%	-5,76%
Bouches du Rhône	8,26%	9,94%	7,78%	7,06%
Evolution		20,39%	-21,72%	-9,30%
Loire Atlantique	7,48%	9,90%	8,50%	7,65%
Evolution		32,31%	-14,12%	-9,99%
Paris	4,56%	5,21%	6,69%	7,14%
Evolution		14,14%	28,47%	6,74%
Bas Rhin	5,11%	7,06%	8,14%	8,79%
Evolution		38,21%	15,24%	8,03%
Haute Garonne	4,09%	5,27%	4,77%	4,31%
Evolution		28,66%	-9,37%	-9,65%

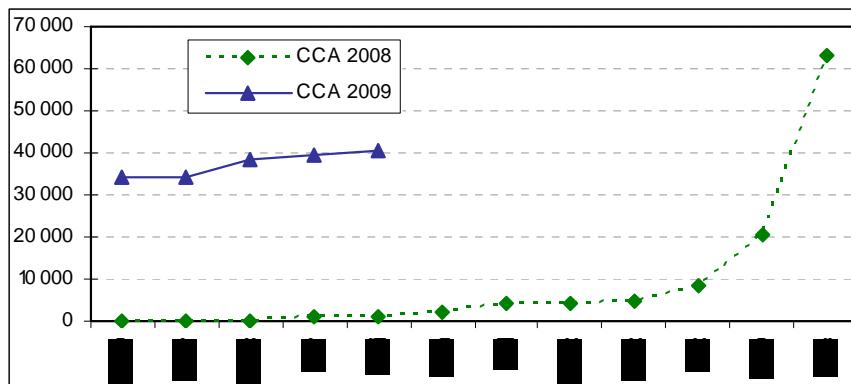
Source : *Calculs de la mission d'après données ACOSS*

[689] On constate qu'à l'exception de Paris et du Bas-Rhin, toutes les URSSAF TGE ont connu une diminution importante du taux de couverture du fichier en 2008. Même dans le cas de ces deux URSSAF, un retournement de tendance a été observé cette année-là avec une forte diminution des progrès observés les années précédentes. Les responsables des URSSAF interrogées par la mission ont reconnu que cette dégradation était largement imputable à la mise en place de la nouvelle organisation qui aurait entraîné un retard de plusieurs mois dans le lancement des contrôles.

### 1.3.2.2. Une amélioration possible en 2009

[690] Si les mauvais résultats des contrôles TGE (qui expliquent en partie ceux de la branche) en 2008 sont effectivement imputables à des retards dans la mise en place des contrôles du fait de coûts de coordination importants, on observe une nette amélioration des redressements en début 2009. Le graphique ci-dessous présente l'évolution comparée des redressements des TGE en 2008 et 2009.

Graphique 14 : Montant des redressements positifs des GE/TGE en 2008 et 2009



Source : *ACOSS, Tableau de bord mensuel du contrôle, juin 2009*

[691] On constate effectivement un niveau assez élevé de redressements au début de l'année 2009 alors que ceux-ci étaient nuls l'année précédente à la même période. L'hypothèse du retard lié à la mise en place et aux coûts de coordination se trouve donc renforcée. Ces bons résultats, liés à un simple phénomène de rattrapage, ne lèvent toutefois pas l'interrogation sur l'efficacité du nouveau dispositif. L'importance des coûts de coordination persiste et une évaluation précise du nouveau mécanisme devra être menée à partir des résultats 2009.

### 1.3.3. Des questions non résolues

#### 1.3.3.1. La hiérarchie des objectifs du contrôle : pourquoi contrôler ?

[692] Les trois objectifs du contrôle comptable d'assiette mentionnés *supra* ne permettent pas toujours d'orienter le contrôle de manière univoque. L'objectif de sécurisation des ressources de la branche impose de concentrer les efforts sur le redressement et le recouvrement des cotisations. Celui de défense des droits du salariés nécessite la mise en place de procédure administrative correctrices (comme l'a montré l'IGAS<sup>58</sup>, le redressement n'entraîne pas systématiquement de rétablissement des droits). Enfin, l'objectif d'égalité de traitement entre les cotisants et plus généralement le souci de rétablir la règle, conduit les inspecteurs à redresser de nombreuses déclarations en faveur des cotisants.

[693] Ainsi que l'a rappelé la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale de 2009, « *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.* » La convention d'objectifs et de gestion ne précise pas plus la hiérarchie entre ces objectifs et les conventions particulières de gestion conclues avec les organismes ne mentionnent que deux indicateurs de contrôle, tous deux relatifs à taux de couverture du fichier.

[694] Cette absence de hiérarchie peut expliquer l'évolution récente des redressements positifs comme négatifs. Dans la mesure où le seul indicateur, tant pour les URSSAF que pour les inspecteurs, est celui du montant des redressements en valeur absolue, les redressements en faveur de la sécurité sociale ne sont pas particulièrement privilégiés, et ce sont les secteurs les plus porteurs d'irrégularités qui concentrent l'essentiel des investigations (cf. *infra*).

#### 1.3.3.2. Le ciblage des contrôles : qui contrôler ?

[695] L'ACOSS élabore chaque année un plan national de contrôle, qui détermine des secteurs prioritaires de contrôle des grandes entreprises, pour l'année donnée et les deux années suivantes. En outre, une charte des grandes entreprises a été édictée en 2007. Malgré ces outils, la Cour des comptes a jugé sévèrement la politique de la branche dans ce domaine : « *pour autant, fait défaut la définition par l'ACOSS d'une véritable politique générale de contrôle qui donnerait aux organismes des repères pour fixer leurs propres objectifs, leurs plans de contrôle et les bonnes pratiques de contrôle.* »

[696] Ce sont les organismes qui déterminent leur programme de contrôles, en fonction des orientations nationales, de leur connaissance des risques locaux et de leur évolution et de la ressource dont ils disposent en nombre de jours de contrôle potentiels par les inspecteurs. Cette planification s'effectue à deux niveaux :

- depuis la mise en place de la réforme, les interrégions établissent des programmes pluriannuels de contrôle pour les grandes et les très grandes entreprises (cf. *supra*) ;

<sup>58</sup> Inspection générale des affaires sociales, *Rapport sur la lutte contre le travail illégal dans les URSSAF et les DDTEFP*, mars 2007.

- les URSSAF déterminent un plan annuel de contrôle, qui doit tenir compte des orientations nationales et du plan pluriannuel de l'interrégion. Ces plans sont subdivisés en sous-plans par segments de cotisants et par risque.

[697] Ce dernier ciblage est critiqué par la Cour, qui estime qu'il laisse « en jachère » certaines catégories d'entreprise comme les PME de 20 à 50 salariés, qui constituent pourtant un segment à risque, du fait de leurs moyens limités pour veiller au maintien de la réglementation. Plus généralement, c'est la capacité des plans à mettre en regard les moyens dont disposent les unions et les risques pour les finances de la sécurité sociale, qui est mise en question. Si des initiatives dans ce sens ont malgré tout été prises, notamment à Lyon, Paris et Arras-Calais-Douai<sup>59</sup>, elles demeurent locales et ne constituent pas encore un axe de la politique de contrôle de la branche.

### 1.3.3.3. Le champ des contrôles : que contrôler ?

[698] Le champ des contrôles fait également l'objet de débats. En principe, un contrôle doit être exhaustif et ne pas se concentrer sur certains aspects. C'est pourquoi la branche ne valorise les contrôles « partiels » que pour 25% d'un contrôle classique, ce qui a pour effet de dégrader certains indicateurs comme le taux d'activité et le taux de couverture du fichier. Cette pratique ne correspond manifestement pas à une gestion optimale du risque et découle de l'absence de hiérarchie dans les objectifs (cf. *supra*).

[699] En conséquence, les chefs de redressement les plus fréquents ne correspondent pas à une politique délibérée de contrôle mais concernent les éléments de réglementation les plus difficiles à appliquer par les entreprises, ceux sur lesquels les erreurs sont les plus fréquentes. Les tableaux ci-dessous présentent les principaux chefs de redressement en faveur des entreprises et des URSSAF.

Tableau 51 : Principaux chefs de redressement en faveur des URSSAF

CHEF DE REDRESSEMENT	2008	Cumul 2009 au 31/05/09	% evol cumuls au 31/05/09
369 - REDUCTION FILLON	65 184 817	14 033 949	5,0%
401 - DISSIMULATION EMP SAL ABSENCE DPAE* ET/OU BP AVEC VERBAL	46 555 376	13 580 947	-10,1%
411 - REMUNERATIONS NON DECLAREES	39 930 796	9 710 306	-2,0%
52 - ALLOCATIONS, REMBOURSEMENTS NON JUSTIFIES	28 740 844	7 848 303	59,4%
51 - DEPASSEMENT DES LIMITES D'EXONERATION	27 570 506	8 281 139	40,8%
741 - CSG CRDS ASSIETTE	27 173 307	7 853 056	26,6%
484 - AN** PRODUITS DE L'ENTREPRISE	17 965 781	14 604 389	1332,4%
441 - GRATIFICATIONS, PRIMES ET INDEMNITES DIVERSES	17 784 073	20 757 343	441,1%
483 - AN** VOITURE	16 384 353	4 537 534	5,2%
81 - LABORATOIRES PHARMACEUTIQUES	16 158 452	934 578	-89,5%

Source : ACOSS, tableau de bord mensuel du contrôle

\* DPAE : Déclaration préalable à l'embauche

\*\*AN : avantage en nature

<sup>59</sup> Ainsi l'Urssaf d'Arras-Calais-Douai propose-t-elle un service de validation de certains accords conclus par les employeurs avec les partenaires sociaux.

Tableau 52 : Principaux chefs de redressement en faveur des cotisants

CHEF DE REDRESSEMENT	2008	Cumul 2009 au 31/05/09	% évol cumuls au 31/05/09
369 - REDUCTION FILLON	156 239 64	56 239 365	31,3%
371 - ZONES FRANCHES URBAINES	36 868 41	4 561 587	-52,0%
373 - ZFU/ZRU ASSOCIATIONS	15 336 64	466 839	-90,7%
711 - VT* ASSIETTE	11 988 72	3 547 876	13,9%
323 - EMBAUCHE DU 1ER AU 50EME SALARIE	9 806 58	525 729	-80,2%
381 - JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES	8 808 901	2 699 146	277,3%
22 - TAUX AT**	6 381 575	1 094 527	-46,7%
741 - CSG CRDS ASSIETTE	5 943 102	1 753 408	-17,4%
771 - TAXE PREVOYANCE ASSIETTE	5 536 695	1 706 763	-0,1%
72 - FNAL DEPLAFONNE	4 672 199	1 900 145	25,4%

Source : ACOSS, tableau de bord mensuel du contrôle, juin 2009

\* VT : Versement transport

\*\* AT : Accident du travail

[700] On constate que les allégements généraux de charges sur les bas salaires (« réduction Fillon ») constituent de loin le premier chef de redressement, tant en faveur des URSSAF qu'en faveur des cotisants. En valeur absolue, ils 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. Le chef de redressement le plus important est aussi le plus coûteux.

[701] Cette analyse met en exergue l'importance particulière d'un sujet, qui, cinq ans après « l'unification » des allègements avec la création de la réduction Fillon, continue à susciter de nombreuses irrégularités dans les déclarations, du fait d'une réglementation complexe et changeante, notamment en ce qui concerne la prise en compte des heures travaillées. Plus inquiétant encore, alors que la dernière modification législative importante est intervenue en 2007 avec la loi TEPA (ce qui pouvait expliquer l'importance des redressements en 2008), le niveau des redressements n'a pas diminué au premier semestre 2009.

[702] A l'absence d'un ciblage par la branche des priorités du contrôle, 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. Dans son rapport au ministre du budget et des comptes publics, le Président Fouquet écrivait ainsi en juillet 2008 que « *les alternances politiques, le renouvellement régulier du personnel ministériel, les réformes plus ou moins fondées, les revendications des groupes de pression relayées par le débat parlementaire, l'idée qu'un ministre ne peut exister sans avoir sa loi, la conviction qu'une réforme sectorielle digne de ce nom comporte nécessairement des exonérations de charges, aboutissent à une folie normative qui déstabilise les agents économiques. Le monde politique, qui déplore l'insécurité juridique, en est le principal responsable. On ne peut pas, sans illogisme, crier au loup en faisant dans le même instant entrer le loup dans la bergerie. L'instabilité de la règle empêche toute prévision de l'agent économique et nuit à la cohérence de sa stratégie.* »

### 1.3.3.4. L'encadrement des inspecteurs et le processus de contrôle : comment contrôler ?

[703] L'activité des inspecteurs du recouvrement doit être recentrée autour du contrôle. La diminution de l'activité en 2008 (moins 40 000 jours hommes de contrôle) explique en grande partie celle des redressements observée la même année. Si cette diminution est pour partie imputable à un renforcement des formations indispensable compte tenu des réformes engagées (notamment le transfert du contrôle UNEDIC), les inspecteurs ont également été chargés de tâches qui ne relèvent pas de leur cœur de métier (accueil téléphonique de deuxième niveau, réponse juridique) et se sont avérées coûteuses pour l'efficacité de la branche.

[704] L'effort d'harmonisation doit aussi être poursuivi. S'il n'existe pas à proprement parler un manuel du contrôle, des référentiels ont été élaborés par la branche et centralisés sur la base de données BALISE. Mais ces référentiels, conçus par segments de cotisants, ne sont pas exhaustifs et sont formalisés de manière différente selon les segments. En outre, certaines réactualisations n'ont pas été faites et les outils n'apparaissent plus à jour. Lors de leur audition par les membres de la commission Fouquet, de nombreuses entreprises ayant des filiales dans plusieurs ressorts d'URSSAF ont souligné la disparité effective dans les processus de contrôle. Malgré les instructions ACOSS, il n'existe pas aujourd'hui suffisamment de standardisation dans ce domaine et les bonnes pratiques sont souvent isolées.

[705] Les finalités des contrôles doivent être précisées aux inspecteurs. Les objectifs fixés aux inspecteurs dans le cadre du contrôle, essentiellement la réalisation d'un nombre déterminés de CCA, ne permettent pas d'orienter celui-ci de manière efficace et peuvent expliquer la prédominance de certains chefs de redressement comme exposé *supra*. En amont du contrôle lui-même, 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 renforcé 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.

[706] Cette absence de formalisation des méthodes et des finalités apparaît d'autant plus regrettable que, selon les termes de la Cour des comptes, les inspecteurs du recouvrement sont « *de par les conditions d'exercice de leur métier, traditionnellement très autonomes voire individualistes* ». La possibilité d'exercer d'autres métiers au sein de la branche constitue également un sujet de préoccupation important. C'est en partie ce qui explique le mouvement social revendiquant un meilleur déroulement de carrière en 2008. En conséquence, des négociations ont été menées au début de 2009 par l'UCANSS concernant les conditions de ce déroulement et prise en compte des sujétions liées à l'exercice de la fonction. Le « niveau 7 » constitue dorénavant la cible pour les inspecteurs possédant une « maîtrise experte » de la fonction, et devrait concerner à terme au moins 75 % du corps. Ce protocole a été signé par huit organisations et agréé par la direction de la sécurité sociale le 30 avril 2009.

## 2. LES PISTES D'EVOLUTION

[707] Malgré le savoir-faire accumulé par la branche et la compétence reconnue de ses agents dans le domaine du contrôle, la mission estime qu'un certain nombre d'orientations capitales doivent être prises dans le cadre de la prochaine COG pour mettre fin à une dégradation qui pourrait devenir inquiétante.

[708] Les orientations de la mission peuvent être résumées à un impératif développé dans une annexe spécifique : il s'agit pour la branche du recouvrement de développer le contrôle interne, entendu comme « *un système permanent, constamment adapté et intégré au management ainsi qu'aux activités opérationnelles. Il est mis en œuvre par les dirigeants, l'encadrement et le personnel d'une entreprise et destiné à fournir une assurance raisonnable à sa direction et aux autres parties prenantes quant à la réalisation de ses objectifs. Il est lui-même piloté* »<sup>60</sup>. Le contrôle interne du contrôle ne se résume donc pas à un contrôle des contrôleurs ni à une revue des processus, même si ces deux exigences doivent être formalisées.

## 2.1. *Piloter le contrôle*

### 2.1.1. *Régionaliser le pilotage du contrôle*

[1] La création d'URSSAF régionales constitue l'une des réformes majeures de l'organisation du réseau que la mission préconise (cf. annexe III). En matière de contrôle celle-ci présenterait un certain nombre d'avantages décisifs :

- la régionalisation permettrait d'identifier un directeur régional du contrôle, aux responsabilités étendues, qui pourrait renforcer l'efficacité du pilotage ;
- elle permettrait de disposer d'une ressource dépassant la taille critique nécessaire à la réalisation des contrôles et ce sur l'ensemble du territoire ;
- elle faciliterait la planification et le suivi des contrôles, notamment en ce qui concerne les très grandes entreprises. En effet, le nombre d'interlocuteurs serait considérablement réduit, et la coordination s'en trouverait facilitée.
- elle simplifierait la situation pour les grandes entreprises (GE) en supprimant leur spécificité, puisque toutes les URSSAF régionales seraient compétentes dans ce domaine.

[709] Pour toutes ces raisons, la régionalisation du contrôle apparaît comme une nécessité, même si la fusion institutionnelle des URSSAF ne devait pas être réalisée.

### 2.1.2. *Impliquer la direction des URSSAF dans le pilotage du contrôle*

[710] Compte tenu des responsabilités diverses qui leur incombent, l'implication des directeurs d'URSSAF dans le pilotage du contrôle apparaît aujourd'hui restreint. Dans l'optique d'une régionalisation du contrôle évoquée *supra*, il serait ainsi souhaitable de créer un poste de directeur régional du contrôle qui aurait en charge la planification et le pilotage.

[711] Ce renforcement du pilotage dans les équipes de direction devrait également permettre de recentrer l'action des inspecteurs du recouvrement sur les tâches directement liées aux activités de contrôle, en les déchargeant de toute activité pouvant être assumée par d'autres agents. Une structuration plus homogène de services de contrôle plus étendus permettrait ainsi d'organiser des activités de back-office essentielles au développement des échanges de flux avec les partenaires des URSSAF (administration fiscale, des douanes, etc.).

---

<sup>60</sup> Définition issue de l'instruction ACOSS du 24 décembre 2002. Pour de plus amples développements, se reporter à l'annexe relative au contrôle interne.

### 2.1.3. Auditer le contrôle

[712] Le contrôle de l'action des agents public est inscrit dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, (article 15, « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration »). Le déroulement des processus de contrôle de la direction générale des finances publiques fait ainsi l'objet d'audits spécifiques menés, entre autres, par l'inspection générale des finances sur une base annuelle.

[713] La mission préconise que, outre les opérations d'audits spécifiques menées conjointement par la DAS et la DIRRES et les investigations de la Cour des comptes, les opérations de contrôle fassent l'objet d'investigations spécifiques régulières. Ces opérations de contrôle pourraient s'intéresser, tant au respect du processus des opérations de contrôle qu'aux types de motifs de redressement et aux opérations de ciblage préalables (*cf. infra*).

[714] Cette mission de contrôle des contrôleurs pourrait être confiée à l'Inspection générale des affaires sociales ou à la future mission nationale de contrôle placée auprès du directeur de la sécurité sociale.

### 2.2. Cibler le contrôle

#### 2.2.1. Mieux cibler les entreprises à contrôler

[2] Le ciblage des contrôles constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour la branche du recouvrement. Ce ciblage doit intervenir à plusieurs niveaux :

- les plans de contrôle doivent être élaborés à partir d'une cartographie des risques précise et suivie tout au long de son déroulement ;
- la réalisation de contrôles partiels doit figurer parmi les objectifs de la branche en matière de contrôle et ne dégrader aucun indicateur d'activité.

[715] Il faut souligner que pour mettre au point la cartographie des risques indispensable au ciblage, la coopération avec les services de contrôles d'autres administrations (et notamment les services fiscaux) pourrait s'avérer particulièrement profitable.

[716] Dans son rapport au ministre des comptes publics, la Commission Fouquet évoquait la mise en place d'un « label » permettant d'identifier les entreprises ayant les meilleures pratiques et collaborant de la meilleure manière avec la branche du recouvrement. Pour les rédacteurs du rapport, ce label aurait permis aux entreprises de bénéficier de formalités de contrôle allégées et moins fréquentes. Quel que soit l'avenir de cette proposition, l'implication des entreprises dans la détermination des risques est un élément important du dialogue entre la branche et les cotisants.

#### 2.2.2. Mieux cibler les redressements dans chaque entreprise

##### 2.2.2.1. Orienter le contrôle des inspecteurs

[717] Le ciblage des entreprises ne doit pas être l'unique instrument d'allocation de la ressource que constituent les inspecteurs du recouvrement. Le contrôle de l'établissement doit lui-même être ciblé en direction de secteurs à risque qui auront été identifiés à plusieurs niveaux :

- orientations nationales définies par la branche ;
- orientations locales fondées sur une analyse des risques au niveau territorial ;
- orientations spécifiques à l'entreprise déterminées selon différents critères de risque (secteur d'activité, résultats des contrôles précédents, etc.)

[718] Le contrôle des inspecteurs devra ainsi être orienté prioritairement vers les points qui auront été identifiés au préalable.

### 2.2.2.2. Modifier les indicateurs locaux et nationaux

[719] Afin de prendre en compte l'implication des inspecteurs dans la sécurisation du financement de la sécurité sociale, la mission recommande également qu'au niveau local un nouvel indicateur soit adjoint au montant des redressements. S'il est important de conserver cet indicateur prenant en compte aussi bien les redressements en faveur des entreprises que ceux qui sont favorables aux cotisants – il s'agit d'une spécificité de la branche mise en avant par les entreprises – la mission suggère de lui adjoindre le montant des redressements en faveur de la sécurité sociale. Le caractère primordial de la sécurisation des finances de la protection sociale serait ainsi réaffirmé et les inspecteurs seraient incités à cibler les irrégularités les plus coûteuses au système.

[720] De la même manière, la mission recommande qu'au taux de couverture du fichier (indicateur d'activité dont l'exercice 2008 a montré la pertinence), soit adjoint dans la COG, le double indicateur du montant global des redressements et du montant des redressements en faveur de l'URSSAF (cf. annexe indicateurs).

## 2.3. *Formaliser les processus*

[721] La démarche de formalisation du processus de contrôle doit être menée à son terme par la branche en s'appuyant sur les éléments de méthodologie déjà élaborés. A ce titre le guide élaboré pour le contrôle des dispositions introduites par la loi TEPA constitue sans doute un exemple à suivre.

[722] A moyen terme, cette formalisation devrait prendre la forme d'un guide méthodologique du contrôle, exhaustif et précis, qui garantirait des pratiques uniformes sur tout le territoire. Ce guide, actualisé en continu par l'ACOSS, devrait être disponible en permanence sous forme dématérialisée dans un format ergonomique. La réalisation d'un tel guide constitue un objectif réaliste à l'horizon de la prochaine convention d'objectifs et de gestion.

[723] A plus long terme, il serait sans doute souhaitable d'examiner la possibilité d'une certification des procédures du contrôle. Cette certification, explicitement souhaitée par certains directeurs d'URSSAF, répondrait aux préoccupations des entreprises et permettrait à celles-ci de mieux préparer et de mieux accepter les contrôles.

## 2.4. *Parachever la sécurisation juridique*

### 2.4.1. **Impliquer la tutelle**

[724] L'amélioration de la sécurité juridique a un impact direct sur le contrôle. C'est parce que la norme est complexe et mouvante que les cotisants commettent autant d'irrégularités sur le calcul des allègements généraux, et que les inspecteurs du recouvrement y consacrent une part aussi importante de leur activité, pour un résultat défavorable à la sécurité sociale.

[725] Une meilleure information des cotisants serait sans doute souhaitable, mais c'est d'abord de stabilité et de clarté que ceux-ci ont besoin. Bien que les choix du législateur ne puissent faire l'objet d'une contractualisation, il est important que la tutelle s'engage de manière précise à sécuriser la norme et son application dans le cadre de la prochaine convention, en s'inspirant des propositions du rapport précité du Président Fouquet..

#### 2.4.2. Engager la branche dans la démarche

[726] Les problèmes liés à la sécurité juridique sont d'abord des problèmes pour la branche du recouvrement. La dégradation des relations avec les cotisants, le temps de contrôle consacré à des redressements « évitables » sont quelques-uns des dommages provoqués par l'insécurité juridique. Pour autant, la branche n'est pas totalement démunie et pourrait mener des actions pour améliorer la sécurité juridique des cotisants. Cette « sécurisation » apparaîtrait ainsi comme une compensation légitime d'un contrôle plus ciblé sur les pertes de ressources de la sécurité sociale.

[727] Plusieurs types d'action peuvent être envisagés :

- la création et l'édition en ligne d'une documentation administrative opposable globale (en collaboration avec la DSS) ;
- une coopération accrue avec les experts-comptables pour les informer sur les nouveaux dispositifs et leur mise en œuvre ;
- la mise en place d'indicateurs d'alerte permettant de cibler les entreprises à risque afin d'entamer une démarche préventive ;
- le développement des dispositifs d'assistance aux entreprises qui le demandent sur des sujets complexes ;
- la réalisation de contrôle blancs, c'est-à-dire de contrôle sans redressements, mais assortis d'engagements de la part du cotisant.

[728] Ces deux derniers points sont ceux qui soulèvent le plus de question. Les dispositifs d'assistance sont en effet considérés avec circonspection par les experts-comptables qui y voient le risque d'une concurrence déloyale, alors que la notion de contrôle blanc s'oppose à toute la logique traditionnelle du contrôle qui doit aboutir à un redressement.

[729] En revanche, la mission ne considère pas que le développement du rescrit, outil enserré dans un formalisme assez lourd, doive constituer un élément important de l'action de la branche en matière de prévention. Les mécanismes actuels de consultation dite « informelle » apparaissent plus performants, bien que souvent méconnus, et la jurisprudence de la Cour de Cassation leur confère une valeur opposable identique à celle des rescrits.

[730] L'ACOSS souhaite faire de son action en matière de sécurité juridique un axe fort de la prochaine convention. L'Igas recommande aux pouvoirs publics de partager cette exigence et de mettre en œuvre les moyens d'y parvenir.



## Annexe VIII : La lutte contre la fraude

[731] Les enjeux de la fraude aux cotisations de sécurité sociale sont d'abord des enjeux financiers. En ne déclarant ou en ne payant le montant des cotisations dues, les fraudeurs occasionnent ainsi un manque à gagner important, d'autant que dans certains cas, cette absence de cotisations n'a pas pour contrepartie une absence de droits sociaux (cf. *infra*).

[732] Le montant des sommes étudiées chaque année est particulièrement difficile à estimer. Les estimations de l'Insee ou du Conseil des prélèvements obligatoires considèrent que l'économie souterraine représente 4% du produit intérieur brut et situent la perte de ressources pour les finances publiques entre 12Md€ et 30Md€. Bien que ces montants ne correspondent pas aux cotisations et aux impôts qui pourraient être récupérés en l'absence de fraude (car tout un pan de l'activité économique cesserait alors de s'exercer faute d'incitation suffisante), ces sommes sont suffisamment importantes pour motiver une action soutenue de lutte contre la fraude.

[733] Outre cette perte de ressources, la fraude a plusieurs conséquences néfastes :

- des conséquences économiques : elle fausse la détermination des grandes agrégats (PIB, revenu des ménages) et occasionne des distorsions de concurrence en défaveur des entreprises non fraudeuses ;
- des conséquences sociales : la fraude est un facteur d'iniquité sociale et, dans certains cas, elle empêche les salariés de bénéficier de la protection à laquelle ils ont légalement droit.

### 1. LA PERIODE 2006-2009 A ETE MARQUEE PAR UNE REFORME AMBITIEUSE DES ACTEURS ET OUTILS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

#### 1.1. *Les redressements forfaitaires*

[734] A la suite des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 a instauré, par dérogation à l'article L. 242-1 du code de la Sécurité sociale, 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.

[735] Dans cette hypothèse, les rémunérations correspondantes sont évaluées forfaitairement, par bénéficiaire dissimulé, à six fois le SMIC mensuel et sont soumises à cotisations. La somme évaluée est réputée avoir été versée au cours du mois ou le délit de travail dissimulé est constaté. Sont visées à la fois les situations de dissimulation d'activité et de dissimulation d'emploi salarié décrites aux articles L.8221-3 et L.8221-5 du code du travail. Au regard des modalités de calcul, l'évaluation forfaitaire de la somme à hauteur de 6 SMIC entraîne de fait en cas de travail dissimulé, par dissimulation de salarié, l'annulation de l'intégralité des réductions et exonérations de cotisations pratiquées par l'entreprise.

[736] La nouveauté de cette mesure est qu'elle renverse la charge de la preuve : il appartient à l'employeur de prouver la durée et la portée réelle de la dissimulation afin de réduire éventuellement les bases de cotisations redressées. Dans ce cas, les exonérations du mois au cours duquel la rémunération aurait dû être versée peuvent être annulées (cf. *infra*).

[737] Selon l'ACOSS, 253 actions de contrôle ont abouti à la notification d'un redressement forfaitaire en 2008, pour un montant de 3,2M€

## ***1.2. Les annulations d'exonération***

[738] Dans sa rédaction initiale, issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, l'article L.133-4-2 du code de la sécurité sociale rapportait l'annulation des réductions ou exonérations de cotisations ou contributions aux cotisations correspondantes effectivement acquittées auprès des organismes de Sécurité sociale. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 modifie cet article : 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.

[739] Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale modifie, à compter de son entrée en application les modalités de calcul de l'annulation en distinguant les rémunérations dissimulées selon qu'elles sont ou non au moins égales au SMIC.

[740] Si la rémunération due au titre du travail dissimulé est supérieure au SMIC, l'intégralité des réductions de charges pratiquée au cours du mois est à annuler. Si la rémunération due au titre du travail dissimulé est inférieure au SMIC, l'annulation de l'exonération est à proratiser par l'application d'un coefficient : rémunérations dues dissimulées / SMIC.

[741] Cette sanction a permis en 2008 de procéder au redressement de 3.7 M€ de cotisations sociales, résultat qui devrait s'améliorer en 2009 avec l'extension du dispositif à l'ensemble des situations constitutives du délit de travail dissimulé, en application de l'article 117 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

## ***1.3. L'exploitation des procès verbaux des partenaires***

[742] Le rapport de l'IGAS relatif à la lutte contre le travail illégal dans les URSSAF et les DDTEFP avait signalé en 2007 que les procès-verbaux des différents services compétents en matière de lutte contre le travail illégal ne faisaient pas l'objet d'une exploitation systématique par les URSSAF et que, lorsque c'était le cas, les inspecteurs du recouvrement devaient se livrer à un travail de terrain pour évaluer le montant des cotisations éludées. Dans le meilleur des cas, le travail était donc fait deux fois.

[743] La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a prévu l'obligation de transmission aux URSSAF, CGSS et caisses de MSA des procès-verbaux de travail dissimulé qui sont établis par l'ensemble des corps de contrôles habilités à relever ce délit (article L.8271-8-1 du code du travail). Parallèlement, elle établit dans le code de la sécurité sociale (article L.242-1-2) et dans le code du travail (article L.8271-8-1) une base juridique légale au recouvrement des cotisations par un organisme de recouvrement sur le fondement des constats figurant dans les procès-verbaux de travail dissimulé établis par d'autres corps de contrôle. Enfin, la loi de financement mentionne expressément la possibilité de recourir à l'évaluation minimale de six fois le SMIC comme base du recouvrement des cotisations dues pour ces situations (cf. *supra* le redressement forfaitaire).

[744] Selon l'ACOSS, les URSSAF ont exploité en 2008 les procès verbaux transmis par les autres services de contrôle en fonction des risques évalués et des moyens disponibles, en utilisant l'action la plus appropriée : contrôle sur place, convocation pour vérification, chiffrage direct sur la base des éléments du procès verbal.

[745] Toutefois, l'absence d'homogénéité dans la transmission des procès verbaux par les partenaires aux organismes de recouvrement a incité la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) à instaurer un circuit de transmission des procédures. Conformément à la circulaire DNLF du 20 janvier 2009, les procédures de travail dissimulé doivent dorénavant être systématiquement transmises aux organismes de recouvrement.

[746] En 2008, l'exploitation de 71 procès-verbaux a ainsi permis de redresser 372 000 € de cotisations.

#### ***1.4. Le droit de communication***

[747] La volonté de lutter efficacement contre la fraude sociale et le travail dissimulé a conduit le Gouvernement à doter en 2008 les agents des organismes de sécurité sociale de moyens renforcés pour contrôler les conditions d'ouverture des droits, le service des prestations, l'application de la législation sociale par les employeurs et le recouvrement des cotisations et contributions.

[748] 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.

[749] Ce droit s'exerce quelle que soit la nature du support du document et peut faire immédiatement l'objet d'extraits et de copie. L'article L.114-21 fait obligation à l'organisme ayant obtenu des documents ou des informations au titre de l'article L.114-19 de communiquer à l'encontre de la personne pour laquelle est prise la décision de supprimer le service d'une prestation ou de mettre des sommes en recouvrement la teneur et l'origine des informations et documents obtenus auprès de tiers. Lorsque l'intéressé le demande, l'organisme doit également communiquer une copie de ces documents. Dans le cadre d'un contrôle, ces mentions sont précisées systématiquement sur la lettre d'observations.

#### ***1.5. Un nouvel acteur, la DNLF***

[750] Dans son rapport 2007 relatif à la fraude, le Conseil des prélèvements obligatoires a souligné la grande complexité de la coordination nationale des services en charge de la lutte contre le travail illégal. A cette époque en effet, les structures étaient nombreuses et leur action souvent limitée, malgré l'implication réelle de leurs agents. En outre, le lien n'était pas fait entre la fraude aux cotisations (le travail dissimulé) et la fraude aux prestations, et la coopération entre l'ACOSS et les caisses prestataires apparaissait limitée.

[751] Afin de réformer le pilotage de la lutte contre fraude, le décret du 18 avril 2008 a créé la Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude (décret du 18 avril 2008), placée par délégation du Premier Ministre auprès du Ministre chargé du budget et des comptes publics. La DNLF a pour mission de coordonner les actions menées 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 du 6 janvier 1978 dite Informatique et Libertés. 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).

[752] Au niveau local, l'organisation axée sur les comités de lutte contre le travail illégal (COLTI) placés sous l'autorité du procureur et regroupant des représentants de l'ensemble des services a également été modifiée, pour l'heure à titre expérimental. Le décret du 18 avril 2008 a ainsi prévu la mise en place d'une nouvelle organisation départementale et régionale. Ce nouveau dispositif a pour mission d'assurer, d'une part, une coordination renforcée des services et organismes qui opèrent sur le terrain et, d'autre part, la remontée d'informations au niveau national à la DNLF, qui permettra de fixer les axes de contrôle les plus pertinents.

[753] Il s'agit d'expérimenter pour une durée d'un an des comités locaux de lutte contre la fraude réunissant sous la présidence des préfets, les services de l'Etat et les organismes de protection sociale concernés par cette priorité. Ces expérimentations prennent deux formes :

- les comités locaux de lutte contre la fraude, qui sont constitués au niveau régional ou départemental, ont pour tâche principale de coordonner les actions de lutte contre la fraude dans les domaines autres que le travail illégal. Ils doivent veiller notamment à améliorer les échanges d'informations entre organismes ;
- les comités locaux uniques, constitués dans 35 départements, coordonnent quant à eux l'ensemble de la lutte contre la fraude, y compris dans le domaine du travail illégal. Dans ce cas, ils reprennent durant l'expérimentation les missions des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal – COLTI – et se substituent à eux.

## 2. LE BILAN DE LA COG 2006-2009

### 2.1. *Des engagements globalement bien tenus*

#### 2.1.1. **Un pilotage et un ciblage qui se formalisent**

##### 2.1.1.1. La mise en place des référents régionaux

[754] La mise en place d'un réseau national de référents régionaux en matière de lutte contre le travail dissimulé figurait parmi les objectifs explicites assignés à la branche par la convention d'objectifs et de gestion.

[755] Ce réseau a été instauré le 1<sup>er</sup> octobre 2006, et son rôle d'animation et de coordination des actions de lutte contre le travail illégal (LCTI) a été confirmé par les orientations nationales 2008-2009 de la branche du recouvrement.

[756] Les référents LCTI exercent les missions régionales sous l'égide des Commissions régionales de contrôle. Dans ce cadre, ils sont notamment chargés de coordonner les actions, d'apporter un appui méthodologique et organisationnel aux corps de contrôle de la branche, avec l'appui des référents locaux en cours de désignation dans l'ensemble des URSSAF. Ils jouent un rôle prépondérant en matière de partenariat régional, en particulier avec les DRTEFP et les groupes d'intervention régionaux (GIR) ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs engagés dans la lutte contre le travail illégal.

[757] 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.

### 2.1.1.2. La professionnalisation du contrôle

[758] La méthodologie d'approche risque a été élaborée sur la base de la formalisation du traitement des signalements. Cette démarche de détection du travail dissimulé dans le cadre du contrôle comptable d'assiette a été conçue en rapprochant les données disponibles permettant la détection des risques à différents stades du contrôle. Une méthodologie de traitement des signalements a été diffusée en septembre 2007. 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. Les résultats montrent toutefois que, pour l'heure, le redressement du travail dissimulé détecté à l'occasion du contrôle comptable d'assiette reste tout à fait marginal.

[759] Ces évolutions méthodologiques ont été diffusées aux corps de contrôle et des actions de formation ont été engagées. Par ailleurs, plusieurs inspecteurs ont bénéficié de formations dispensées par l'Institut de criminologie, portant principalement sur les techniques d'auditions. Sur la base de ces diverses formations, un perfectionnement national sur la LCTI est en cours d'élaboration et sera déployé à compter du second semestre 2009.

### 2.1.1.3. Une planification et un ciblage en progrès

[760] Le taux de redressement des personnes en matière de lutte contre le travail dissimulé faisait partie des indicateurs retenus par la convention d'objectifs et de gestion 2006-2009, avec un objectif de fin de COG de 30% qui ne sera vraisemblablement pas atteint malgré des progrès notables depuis 2005.

[761] De manière générale, le rapport de contrôle de l'IGAS de 2007 précité avait souligné les progrès enregistrés en matière de planification et de ciblage par la branche du recouvrement. Il faut toutefois remarquer que le système d'information de l'ACOSS ne permet toujours pas d'associer des redressements aux actions de prévention de recherche. Lorsqu'un inspecteur du recouvrement découvre une fraude à l'occasion d'une telle action, il doit créer une action ciblée, ce qui fausse le nombre d'actions ainsi que la donnée du taux de redressement des personnes.

[762] Enfin, la branche du recouvrement met en œuvre le plan national de lutte contre le travail 2008-2009 arrêté par la Commission nationale de lutte contre le travail illégal. Ce plan qui vise principalement huit secteurs d'activité<sup>61</sup> a été bien suivi par la branche, qui a réalisé 51M€ de redressement sur ces secteurs en 2008, soit 47% de ses résultats.

## 2.1.2. Des enquêtes inédites

[763] Dans la convention d'objectifs et de gestion 2002-2005 figurait un objectif de recherche méthodologique d'évaluation de la dissimulation d'assiette. Dans ce cadre, la Mission Recherche, Etudes et Publications (Disep) de l'ACOSS a initié des travaux sur les sources d'évasion et de fraude. La priorité accordée à ces travaux a été réaffirmée dans la nouvelle COG 2006-2009 puisqu'elle comporte un engagement quant au renforcement de l'expertise sur les phénomènes d'évasion sociale. L'évaluation de l'ampleur de la fraude et la compréhension des motivations intrinsèques des employeurs et des salariés à frauder doit, en effet, permettre de détecter et *in fine* de corriger les pratiques qui contribuent à minorer l'assiette sociale en détournant la réglementation de son objet.

<sup>61</sup> Bâtiment et travaux publics ; Hôtels, cafés et restaurants ; Confection ; Déménagement ; Gardiennage ; Agriculture ; Spectacle vivant ; Spectacle enregistré

[764] Trois études ont été réalisées en interne pour évaluer les cotisations étudiées, sur le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) en 2007, du commerce de détail alimentaire en 2008 (France entière) et tous secteurs confondus sur la circonscription de l'URSSAF de Lyon. Ces opérations sous forme de contrôles aléatoires d'un échantillon significatif d'entreprises du secteur sont poursuivies en 2009 sur le commerce de détail non alimentaire.

[765] Ces études ont en outre permis de déterminer l'impact des contrôles en dehors du redressement. Les services de l'ACOSS ont ainsi mis en évidence que les contrôles aléatoires dans le secteur des HCR ont suscité une augmentation de 5% des déclarations spontanées.

[766] Les études menées par la branche constituent, par leur ampleur et leur importance, une première au sein de l'OCDE et une source irremplaçable d'information sur un phénomène encore mal cerné. Malgré les contraintes qu'elles font peser sur la branche, leur poursuite apparaît nécessaire pour faire progresser la connaissance de la fraude aux cotisations sociales.

### **2.1.3. Une coopération partiellement aboutie**

[767] Dans son rapport de mars 2007 relatif à la lutte contre le travail illégal dans les URSSAF et les DDTEFP, l'IGAS avait souligné le niveau très relatif de la coopération entre les services de l'inspection du travail et les URSSAF. Un bilan de la Charte nationale conclue entre l'ACOSS et le ministère du travail le 6 septembre 2005, a été élaboré en octobre 2008. L'analyse ainsi réalisée montre, qu'au plan local, l'efficacité des partenariats entre les services déconcentrés du ministère du travail et les services de contrôle des URSSAF reste hétérogène, que ces partenariats soient ou non formalisés par une déclinaison territoriale de la charte nationale. Pour faire avancer la mise en œuvre de la charte, une instruction conjointe DGT/ACOSS/DNLF a été signée le 31 mars 2009.

[768] La coopération avec les caisses prestataires doit également être approfondie, notamment dans les cas où les fraudes aux prestations et aux cotisations sont mêlées. l'ACOSS et la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des travailleurs salariés ont engagé ainsi en 2008 un partenariat étroit des actions associant des CPAM et URSSAF ont été initiées concernant les fraudes aux prestations en espèces et dans le secteur des ambulances. Pour mettre en application des dispositions du nouvel article L.114-15 du code de la sécurité sociale qui prévoit une communication aux caisses prestataires des constats effectués en matière de fraude, une fiche de signalement commune a été mise en place. Toutefois, aucun système automatisé ne permet aujourd'hui une mise à jour automatique de tous les cas signalés.

[769] La branche du recouvrement contribue en outre au développement de la lutte contre les fraudes aux prestations et à la constitution de droits, par le biais de la mutualisation d'un certain nombre d'informations. Ainsi, l'accès à la base DPAE est ouvert aux agents des caisses prestataires en charge de la lutte contre les fraudes, depuis le 1er septembre 2008, avec l'accord de la CNIL.

[770] Par ailleurs, pour renforcer l'efficacité de la sanction du travail dissimulé, le législateur a prévu un signalement aux caisses prestataires des constats établis par chaque corps habilité en matière de lutte contre le travail illégal, dont l'inspection du recouvrement. Un modèle de fiche a été élaboré en 2008 par l'Agence centrale, en liaison avec les organismes dans le cadre de la convention nationale signée en novembre 2006, pour faciliter et harmoniser ces signalements.

[771] La branche du recouvrement a souhaité également intensifier sa collaboration avec l'administration fiscale. Cette coopération s'est traduite ainsi par l'ouverture de droit d'accès aux inspecteurs du recouvrement aux fichiers des comptes bancaires (FICOBA) de la Direction générale des finances publiques (GFIP). Ces fichiers permettent de vérifier l'exactitude du titulaire du compte bancaire indiqué pour le versement des prestations et d'identifier les établissements bancaires détenant les comptes bancaires afin d'exercer, le cas échéant, un droit de communication auprès de ces derniers.

[772] Parallèlement à l'ouverture de la base FICOBA, un protocole de partenariat a été signé, le 21 novembre 2008, entre l'ACOSS, la DVNI (Direction des Vérifications Nationales et Internationales) et la DNVSF (la Direction Nationale des Vérifications de Situations Fiscales) pour faciliter la réalisation de leur objectif de lutte contre la fraude sociale et fiscale. Ce protocole s'inscrit dans la démarche de collaboration engagée dans le cadre de la convention nationale conclue le 3 avril 2008 entre la DGFIP, la DSS et les organismes de protection sociale.

[773] Malgré ces progrès incontestables, la coopération entre les services reste souvent tributaire de la qualité des relations interpersonnelles des agents sur le terrain. La formalisation de la coopération est encore à venir et, surtout, les échanges automatisés d'information sont inexistant, de même que l'accès des inspecteurs du recouvrement aux données fiscales.

[774] Enfin, il faut signaler que l'outil de suivi de la verbalisation du travail illégal doit être réalisé par la branche du recouvrement et qu'il sera mis à disposition de l'ensemble des services compétents.

## **2.2. *Des résultats encore inégaux et qui plafonnent***

### **2.2.1. *Une progression spectaculaire mais arrêtée***

#### **2.2.1.1. *Une activité ralentie en 2008***

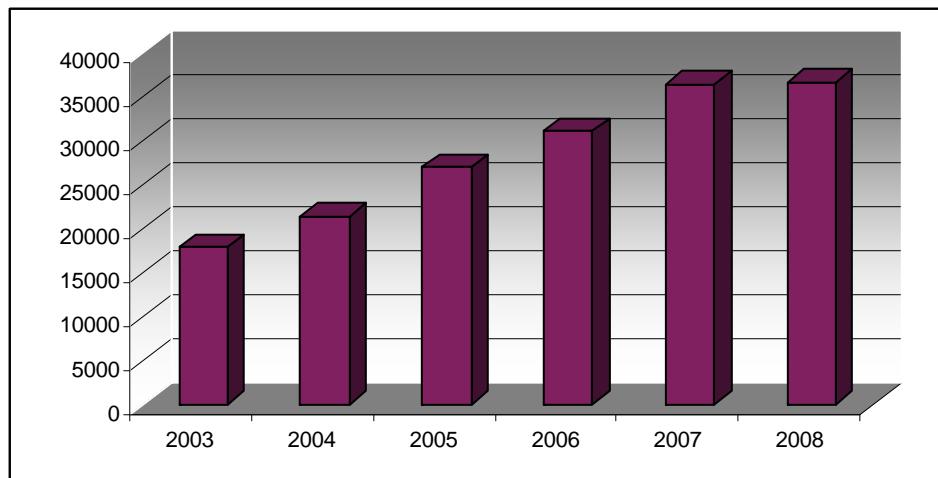
[775] L'activité de lutte contre le travail illégal peut être mesurée à travers différents indicateurs. Dans un premier temps, c'est le temps de travail consacré à cette activité qui a été suivi. L'objectif fixé par la convention d'objectifs et de gestion 2001-2005 était d'atteindre 10% du temps de contrôle consacré à la lutte contre le travail dissimulé et il a été très rapidement dépassé (cette proportion s'établit aujourd'hui à 14%).

[776] Les deux indicateurs qui sont désormais suivis sont :

- le nombre d'actions de prévention et de recherche. Ces actions sont, dans la terminologie de la branche du recouvrement, les actions non ciblées ;
- le nombre d'actions ciblées.

[777] L'évolution de ces deux indicateurs est présentée dans les deux graphiques ci-dessous.

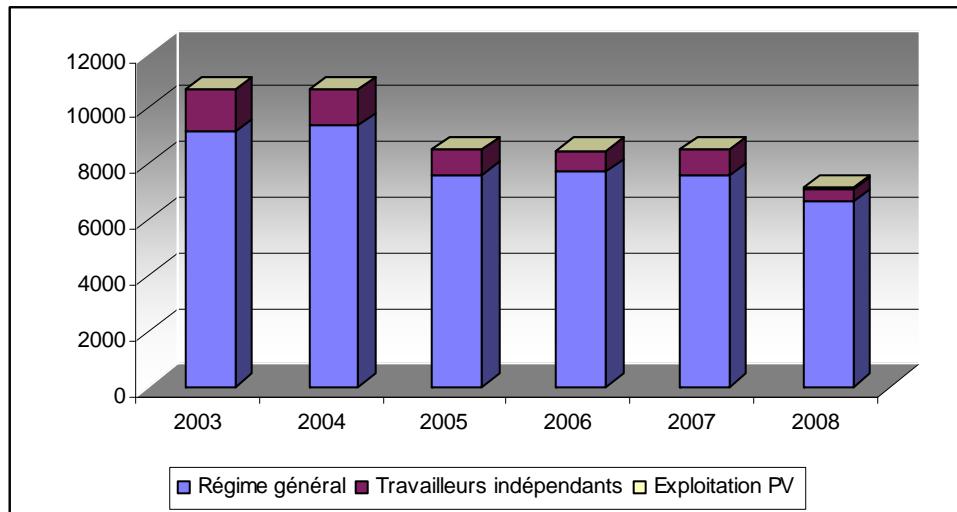
Graphique 15 : Nombre d'actions de prévention et de recherche



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

[778] On voit ici que le nombre d'actions de prévention et de recherche a connu une augmentation régulière et importante de 2003 à 2007 (15% en moyenne chaque année) pour se stabiliser en 2008 aux alentours de 37 000. Ces actions ont toutefois essentiellement un caractère préventif et ce sont les actions ciblées qui sont au cœur du contrôle.

Graphique 16 : Nombre d'actions ciblées



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

[779] Le nombre d'actions ciblées fait apparaître une évolution plus inquiétante. En effet, la diminution apparaît tendancielle sur la période et, si on se limite à la dernière convention, on observe au mieux une relative stabilité en 2006 et 2007 avant une diminution marquée en 2008 (près de 16%), tant que en ce qui concerne le régime général que les travailleurs indépendants.

[780] Cette diminution est problématique car elle paraît contredire les objectifs fixés à la branche par la convention d'objectifs et de gestion dont l'axe 2.2.1. s'intitule « *développer les moyens consacrés, leur spécialisation et l'efficacité des actions* ».

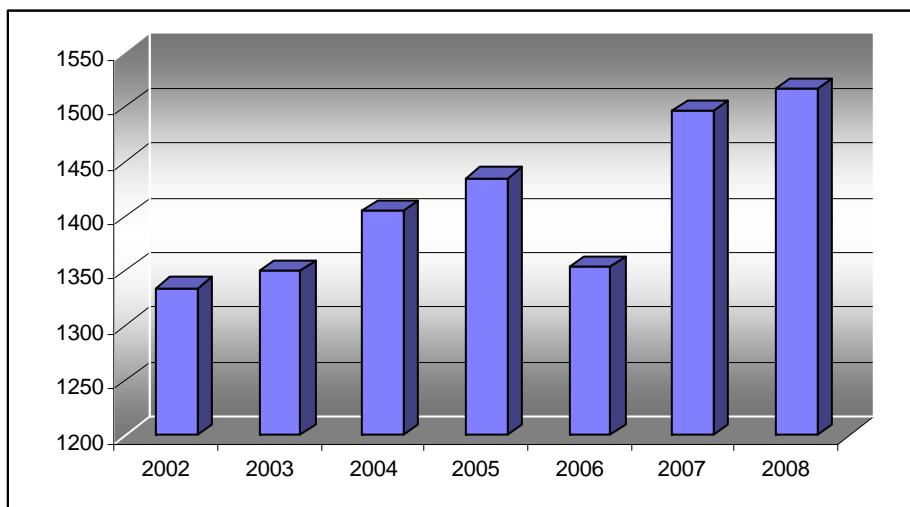
[781] On remarque par ailleurs qu'en 2008, les actions en direction des travailleurs indépendants représentent 6% du total et l'exploitation des PV moins de 1%. L'activité de la branche reste trop concentrée sur le régime général.

### 2.2.1.2. Une progression spectaculaire des résultats jusqu'en 2007

[782] La lutte contre le travail dissimulé étant une compétence interministérielle, un des indicateurs de résultat les plus fréquemment utilisés est celui des procès-verbaux, car il permet des comparaisons entre services. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de mars 2007 relatif à la fraude a toutefois souligné les limites de ce type de comparaison. En effet, lorsque des actions de contrôle sont menées par plusieurs services, un seul d'entre eux est chargé de la rédaction du procès-verbal, dont la prise en compte ne permet alors pas de mesurer l'implication des autres services.

[783] Avec ces réserves, on peut examiner les procès-verbaux dressés par les inspecteurs du recouvrement présentés dans le graphique ci-dessous.

Graphique 17 : Procès-verbaux dressés par les inspecteurs du recouvrement entre 2002 et 2008



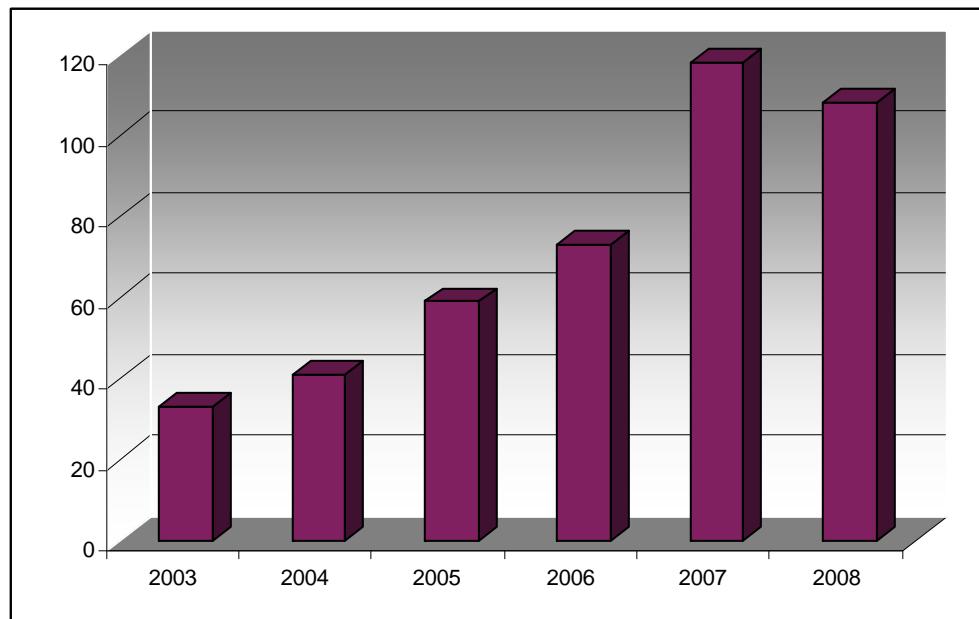
Source : ACOSS, *Bilan de la lutte contre le travail dissimulé en 2008*

[784] On constate qu'après plusieurs années d'augmentation régulière entre 2002 et 2006, le nombre de procès-verbaux a nettement diminué en 2006 (1354, soit une baisse de 5,6%) pour augmenter significativement les deux années suivantes. L'année 2006 apparaît ainsi comme un cas particulier qui ne permet de tirer des conclusions d'ensemble. Sur l'ensemble de la période, le nombre de procès-verbaux dressés a augmenté de 1335 à 1517, ce qui représente une hausse de 13,6% en six ans, mais seulement de 5,7% depuis le début de la COG. Le renforcement de la verbalisation se poursuit donc à un rythme modéré.

[785] Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion, l'indicateur retenu pour mesurer les résultats de la lutte contre le travail dissimulé n'est toutefois pas le nombre de procès-verbaux mais celui des redressements. L'activité de contrôle des inspecteurs a en effet pour but premier de faire respecter la législation relative aux cotisations sociales et sécuriser le financement de la sécurité sociale en vérifiant que les cotisations dues sont bien payées.

[786] L'analyse des redressements en matière de lutte contre le travail dissimulé fait apparaître des résultats beaucoup plus significatifs que celle des procès-verbaux. Le montant de ces redressements est présenté dans le graphique 4 ci-dessous.

Graphique 18 : Montants des redressements pour travail dissimulé entre 2002 et 2008



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

[787] 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.

[788] 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.

#### 2.2.1.3. Une amélioration observée au premier semestre 2009

[789] La dégradation des résultats de la lutte contre le travail dissimulé en 2008 est un corollaire immédiat de la diminution de l'activité cette année-là, qui s'observe également en matière de contrôle comptable d'assiette (cf. annexe n° VII). Or cette diminution peut être imputée à des circonstances particulières à cet exercice, notamment les actions de formation liées aux nouvelles tâches (réforme GE/TGE) mais aussi à des facteurs potentiellement plus durables, comme le recours aux inspecteurs du recouvrement pour des tâches sans rapport direct avec le contrôle (accueil téléphonique de deuxième niveau, expertise juridique, etc.).

[790] Il est donc important d'examiner les résultats disponibles pour l'année 2009 pour confirmer ou infirmer cet apparent retournement de tendance. Or les résultats au 31 mai, c'est-à-dire avant la campagne de lutte contre le travail saisonnier non déclaré, apparaissent en nette progression. Le nombre d'actions menées en comparaison de la même période sur 2008 est en progression de 15,4% et les redressements ont augmenté de 10,1%. Si on observe une légère diminution du rendement de l'activité, l'année 2009 part sur des bases comparables à celle de l'année 2007, qui est de loin la meilleure de l'histoire en matière de lutte contre le travail dissimulé.

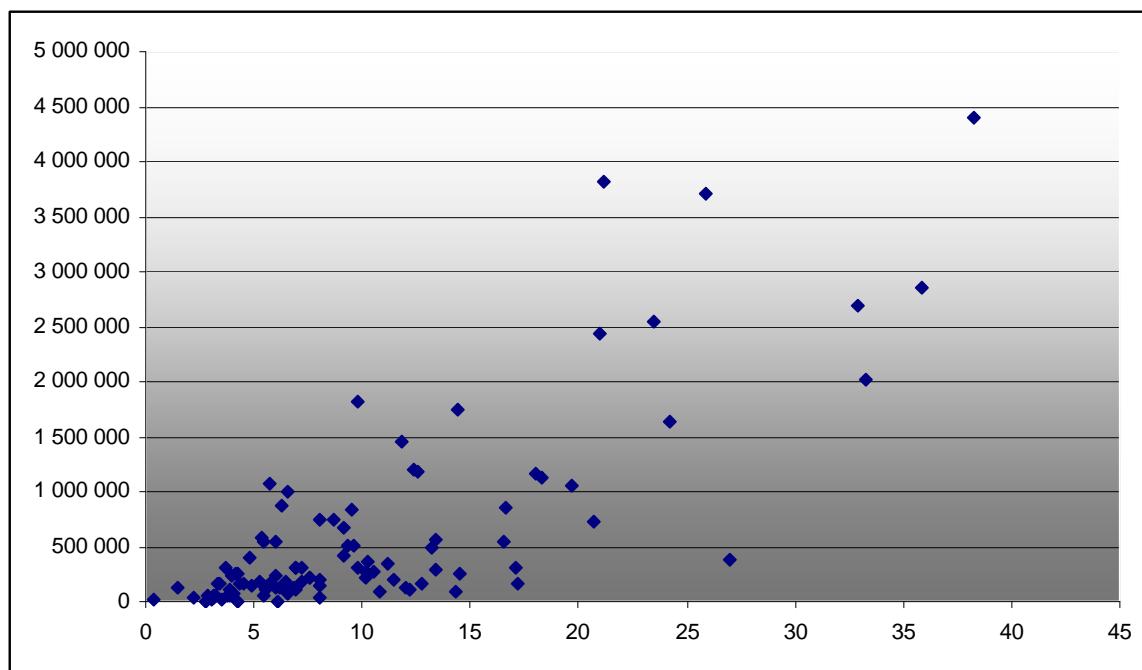
[791] S'il n'est pas possible d'inférer de ces premiers résultats la poursuite de la progression observée depuis 2005, il apparaît donc que l'année 2008 n'a pas marqué de retournement de tendance durable.

## 2.2.2. Les divergences entre URSSAF

### 2.2.2.1. Des divergences de redressement

[792] L'analyse des résultats nationaux de la lutte contre le travail dissimulé ne permet 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. Le graphique ci-dessous présente le montant des redressements en matière de travail dissimulé pour chaque URSSAF en fonction des effectifs d'inspecteurs du recouvrement dont elle dispose.

Graphique 19 : Montants des redressements en matière de travail illégal par URSSAF selon le nombre d'inspecteurs



Source : *Calculs de la mission d'après données ACOSS*

Note de lecture : l'abscisse représente le temps inspecteur effectivement disponible (en ETP) et l'ordonnée le montant des redressements en matière de travail illégal en 2008. Chaque point représente une URSSAF.

N.B. Pour des raisons d'échelle, l'URSSAF de Paris, dont les redressements sont dix fois supérieurs à ceux de n'importe quelle autre union a été exclue du graphique.

[793] On observe une très importante dispersion, tant en ce qui concerne les effectifs que les résultats, sans qu'il soit possible a priori d'établir un lien univoque entre les deux. Tout au plus peut-on remarquer qu'il existe un groupe important d'unions disposant de moins de 10 inspecteurs qui obtient des résultats assez faibles dans ce domaine (moins de 300 000 € de redressements).

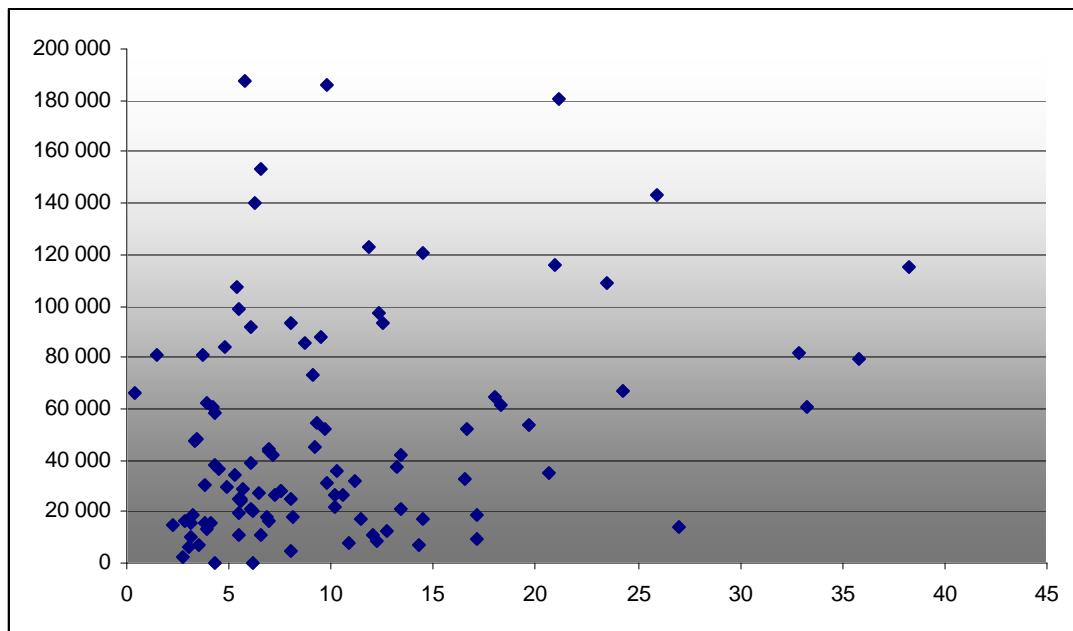
[794] Mais c'est véritablement les écarts entre les URSSAF qui apparaissent le plus nettement, d'autant que l'URSSAF de Paris, qui réalise à elle seule 40% des redressements de la branche en matière de travail illégal a dû être exclue du graphique pour des raisons d'échelle. Il y a, au sein de la branche, un écart de 1 à 703 dans les moyens de contrôle entre la plus grande et la plus petite URSSAF et de 1 à 1620 dans les résultats. Même si on exclut l'URSSAF de Paris, ces ratios s'établissent à 26 et 37. Dans ces conditions, l'activité des unions de recouvrement en matière de lutte contre la fraude et les enjeux qu'elle recouvre apparaît difficilement comparable d'URSSAF à l'autre.

### 2.2.2.2. Des divergences de productivité

[795] Compte tenu des importantes divergences observées *supra*, il faut examiner les rapports éventuels entre la productivité des agents et leur nombre. En effet, l'activité de lutte contre le travail dissimulé ne représentant en moyenne que 14% du total de l'activité de contrôle de la branche, un grand nombre d'URSSAF consacrent moins d'un équivalent temps plein à cette tâche.

[796] Le graphique ci-dessous montre donc le montant des redressements effectués par inspecteur en matière de travail dissimulé en fonction des effectifs disponibles du contrôle.

Graphique 20 : Montant des redressements par inspecteur selon les URSSAF



Source : *Calculs de la mission d'après données AC OSS*

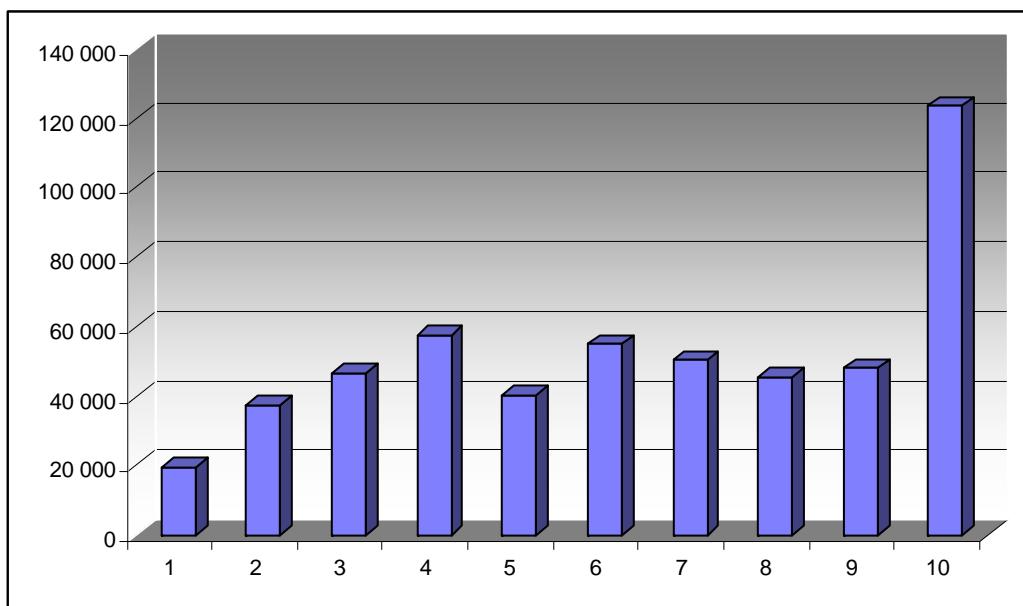
Note de lecture : l'abscisse représente le temps inspecteur effectivement disponible (en ETP) et l'ordonnée le montant des redressements en matière de travail illégal par inspecteur en 2008. Chaque point représente une URSSAF.

[797] Les conclusions sont difficiles à tirer car si un certain nombre d'URSSAF cumulent mauvaise productivité et petite taille, certaines s'en sortent particulièrement bien quand des unions plus importantes obtiennent des résultats parfois médiocres.

[798] Cette disparité est liée à la nature même de la lutte contre le travail dissimulé. En tant qu'activité marginale du contrôle (puisque elle ne représente que 14% du total), elle dépend en grande partie de l'effort et de l'implication de la direction : pour une URSSAF qui ne dispose que de huit ou neuf inspecteurs disponibles, en affecter un à temps plein sur la lutte contre le travail dissimulé constitue un choix souvent difficile, car les autres activités de contrôle ne doivent pas en pâtrir. En outre, l'activité de lutte contre la fraude est soumise à de forts aléas liés aux « gros coups ». Compte tenu de l'importance de certaines fraudes, le démantèlement d'une filière ou la mise à jour d'un travail clandestin important peuvent faire doubler ou tripler les résultats sur un exercice sans garantie de maintenir ce niveau à l'avenir.

[799] 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 21 : 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).

[800] 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.

[801] 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.

## 2.3. Des insuffisances persistantes

### 2.3.1. Des secteurs encore mal couverts

#### 2.3.1.1. La sous-déclaration

[802] Au-delà des questions relatives à la progression générale des résultats ou aux divergences géographiques, il est également pertinent d'examiner la décomposition des redressements par type d'activité contrôlée. Comme on l'a vu *supra*, le travail illégal concerne en effet les travailleurs indépendants (dissimulation d'activité) que les salariés (dissimulation d'emplois). Cette dernière catégorie peut elle-même être subdivisée, car la dissimulation peut revêtir des formes diverses. En particulier il est possible :

- de ne pas déclarer ses salariés ;
- de ne pas déclarer l'intégralité de leur temps de travail.

[803] Cette dernière catégorie a connu un développement important au cours des dernières années car elle offre un certain nombre d'avantages à l'employeur comme au salarié :

- elle garantit une protection sociale minimale au salarié, en particulier le bénéfice de l'assurance-maladie et, dans certains cas, permet au salarié de bénéficier de certains minima sociaux;
- elle permet à l'employeur de satisfaire aux obligations déclaratives légales (DUE, feuille de salaire) ;
- elle offre un visage « respectable » à l'activité de l'employeur comme du salarié, qui ont toutes les apparences de la légalité ;
- elle est particulièrement difficile à détecter et à prouver.

[804] Cette pratique, parfois qualifiée de « travail gris » par certaines administrations des pays européens, est aujourd'hui, de l'avis des spécialistes<sup>62</sup>, la forme privilégiée de travail dissimulé dans les pays bénéficiant de système de contrôle des formalités déclaratives. Or elle ne représente aujourd'hui qu'une faible part de l'activité et des résultats du contrôle des URSSAF, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 53 : Redressements par type d'activité

Types d'infractions	Montants redressés (en M€)	Nombre de redressements	Montant moyen des redressements (en €)
Salariés non déclarés	63	1268	49 685
Dissimulation d'heures	15	312	48 077
Dissimulation d'activité	30	585	51 282

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

[805] 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.

<sup>62</sup> Voir en particulier les travaux du groupe européen coordination sur le travail clandestin, mentionnés dans le rapport 2007 du Conseil des prélèvements obligatoires relatif à la fraude.

### 2.3.1.2. La fraude aux détachements

[806] Le développement de la construction européenne et du marché intérieur a logiquement créé les conditions de situations juridiques complexes. Alors que la libre circulation des travailleurs devenait une réalité, la question s'est rapidement posée de savoir quelles étaient les règles fiscales et sociales applicables aux travailleurs communautaires. Le principe retenu depuis trente ans est celui de l'application du droit du pays d'accueil. Dès 1971, le règlement 1408/71, a ainsi disposé que « *la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre* » (article 13-2). Toutefois, une exception est posée dans le même règlement à l'article 14 qui régit les règles applicables aux salariés détachés.

[807] Dans le cadre de la sécurité sociale, on entend par détachement le fait de maintenir au régime de protection sociale du pays habituel d'emploi<sup>63</sup> un travailleur, salarié ou non salarié, qui va, durant un temps déterminé, exercer son activité professionnelle sur le territoire d'un autre État. Selon l'article 14, le détachement est possible pour une période maximale de 12 mois renouvelable une fois<sup>64</sup>. Le règlement 883/2004 qui doit entrer en vigueur en mars 2010 a porté cette durée à deux ans.

[808] Un donneur d'ordres ou une entreprise peuvent ainsi faire appel à des entreprises étrangères pour n'importe quel service au même titre qu'une entreprise française. Si le contrat dure moins de deux ans où si certaines tâches ne nécessitent qu'une intervention ponctuelle, l'entreprise étrangère pourra alors détacher quelques-uns de ses salariés, dans le cadre d'une prestation de service.

[809] Selon l'article 1<sup>er</sup> de la directive du 16 décembre 1996, la prestation de service peut consister :

- soit dans l'exécution de travaux par une entreprise, pour son compte et sa direction, dans le cadre d'un contrat conclu entre cette entreprise et le destinataire de la prestation de service ;
- soit dans la mise à disposition de travailleurs, en vue de leur utilisation par une entreprise dans le cadre d'un marché public ou privé.

[810] Pour régler les modalités d'application du détachement, la commission administrative des communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants<sup>65</sup> a ainsi indiqué qu'il y a détachement « *lorsqu'il subsiste un lien organique entre le travailleur et l'entreprise qui détache. Pour déterminer ce lien organique, il y a lieu de prendre en compte la responsabilité en matière de recrutement, de contrat de travail, de licenciement et de détermination de la nature du travail* »<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Pour ne pas favoriser de « dumping social », un certain nombre de disposition du pays d'accueil s'appliquent toutefois aux travailleurs détachés, en vertu des dispositions de la directive 96/71/CE du parlement européen et du conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Les dispositions concernées sont : le salaire minimum, la durée du travail et des congés, les règles relatives à l'intérim, la non-discrimination, les conditions de travail (hygiène et sécurité) et la protection de certaines catégories de travailleurs (femmes enceintes, mineurs).

<sup>64</sup> Dans le cadre des accords bilatéraux conclu avec certains pays tiers (comme les Etats-Unis), la période de détachement peut atteindre cinq ans.

<sup>65</sup> Remplaçant la décision n°162 du 31 mai 1996.

<sup>66</sup> Décision n° 181 du 13 décembre 2000.

[811] Les autres règles posées par la commission administrative tendent également à encadrer la pratique et à éviter les abus. En outre, l'entreprise qui détache doit exercer une activité significative sur le territoire où elle est établie. De même, le détachement en cascade est interdit ; en particulier l'entreprise auprès de laquelle le travailleur est détaché ne peut pas mettre le travailleur à disposition d'une autre entreprise dans l'État membre où elle est établie. Enfin, le travailleur, pour être détaché, devait déjà relever avant son départ du régime de sécurité sociale auquel il est maintenu. En bonne logique communautaire, le détachement nécessite un accord préalable de l'administration de sécurité sociale au sein du pays d'origine. Celle-ci lui délivre alors un formulaire, dit E-101, qui lie l'administration du pays d'accueil.

[812] En dérogeant pour partie au principe de la législation du pays d'accueil, la prestation de service transnationale permet une mise en concurrence, tout à fait légale, des systèmes de prélèvements obligatoires qui n'est pas toujours à l'avantage de la France. Mais elle est aussi un cadre particulièrement approprié pour la fausse sous-traitance – qui est, elle, tout à fait illégale : 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. Un premier entrepreneur sous-traite ainsi une partie du chantier à un second entrepreneur qui fait appel à un sous-traitant établi dans un pays étranger ; ce même sous-traitant détache ses salariés sur le chantier, mais ceux-ci sont en fait sous l'autorité directe de du premier entrepreneur, qui les rémunère.

[813] Un deuxième type de fraude est plus spécifique au détachement, c'est la fraude à l'établissement. Elle consiste à installer fictivement son 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. Ce montage permet d'appliquer au salarié la législation du pays où est établie l'entreprise et non celle du pays d'accueil.

[814] 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 devrait être compensé par la présentation des formulaires E 101. Mais, pour des raisons pratiques, celui-ci n'est pas toujours exigé pour les détachements de courte durée (comme pour le transport routier par exemple).

[815] Même dans le cas où il existe, le certificat est parfois valable pour une durée très inférieure à la présence réelle des salariés. Enfin, certaines entreprises, en contradiction avec les règles posées par le règlement 1408/71, obtiennent des renouvellements systématiques du détachement, du fait de contrôles insuffisants des administrations des pays d'origine. Or l'administration française n'a pas le droit d'annuler un certificat de détachement (CJCE Herbosch-Kiere, 2006). La recherche et le contrôle de ce type d'infraction sont donc pratiquement inopérants.

[816] Toutes ces fraudes ont pour point commun de faire échapper sciemment les salaires des détachés à l'assiette des cotisations de sécurité sociale françaises des salaires. Il s'agit donc d'une menace pour les finances de la sécurité sociale particulièrement mal prise en compte.

[817] Comme l'écrivait le Conseil des prélèvements obligatoires, « *il n'existe pas d'évaluation des différentes formes de fraude au détachement transnational<sup>67</sup> et les discours, optimistes ou pessimistes, s'affrontent sur ce sujet sans pouvoir être pour l'heure objectivés. Mais, si les craintes d'un « dumping social » généralisé sont, dans l'état actuel de la législation européenne, largement exagérées, la menace que fait peser le développement de prestations qui échappent largement au contrôle constitue une menace réelle.* »

---

<sup>67</sup> Malgré un rapport annuel d'analyse des prestations de service transnational élaboré par la Dilti.

### 2.3.1.3. La fraude sur internet

[818] Après des débuts hésitants, le commerce électronique a connu depuis quelques années un développement rapide. A côté des enseignes professionnelles offrant des services variés, les sites d'échanges en ligne ou de ventes aux enchères connaissent un succès croissant. 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 biens non déclarées sur le site de vente aux enchères E-bay<sup>TM68</sup>. Ces revenus ne sont pratiquement jamais déclarés par les vendeurs, même lorsqu'il s'agit de sommes importantes et régulières. Selon la direction de la sécurité sociale (DSS), « *il convient de distinguer les particuliers, qui n'ont recours à la vente en ligne que très ponctuellement, des vendeurs professionnels trouvant dans ce commerce un deuxième emploi, voire une nouvelle activité professionnelle à laquelle ils se consacrent entièrement.* »<sup>69</sup>

[819] En effet selon l'article L.121-1 du code de commerce, tout particulier accomplissant des actes de commerce à titre habituel acquiert de ce fait la qualité de commerçant, que les actes de commerce soient conclus grâce à internet ou par d'autres moyens. De ce fait, l'éventuelle non-inscription au registre du commerce et la non-déclaration des revenus dégagés relèvent explicitement de l'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'activité. La recherche de cette forme particulière d'infraction apparaît pourtant complexe et sa poursuite compliquée tant le sentiment d'impunité et d'extra-légalité lié à internet s'est développé.

[820] Pour lutter contre cette forme particulière d'évasion sociale, l'ACOSS a confié en 2008<sup>70</sup> 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.

### 2.3.1.4. Evasion et optimisation sociale

[821] Chaque année, l'URSSAF de Paris dresse, dans un fascicule intitulé « Les mécanismes d'optimisation sociale », un panorama des différentes pratiques utilisées par les cotisants pour diminuer le montant du prélèvement social. Y sont recensés des montages illégaux mais aussi certains dispositifs légaux qui, par une utilisation des textes contestée par l'URSSAF de Paris, constituent des menaces pour les finances de la sécurité sociale. Dans le premier cas on parle de fraude, dans le second d'optimisation, la notion d'évasion sociale regroupant l'ensemble de ces pratiques.

[822] La distinction entre optimisation et fraude est essentielle, car les services de contrôle ne sont pas fondés à redresser les cotisants sur des motifs non fondée en droit. Les rédacteurs de l'URSSAF en ont conscience puisque, dans un certain nombre de cas, ils recommandent une modification des textes pour mettre fin aux pratiques qui sont décrites.

<sup>68</sup> Source : Direction de la sécurité sociale.

<sup>69</sup> Cité par le rapport 2007 du Conseil des prélèvements obligatoires relatif à la fraude

<sup>70</sup> par lettre collective n°2008-113 du main 2008

[823] Dans certains cas toutefois, la frontière entre légalité et illégalité apparaît moins nette, car c'est à un détournement de l'esprit de la loi que se livrent les cotisants dans le but exprès d'échapper au paiement des cotisations sociales. Ce type de pratique, qui relève de la théorie jurisprudentielle de la fraude à la loi, était toutefois mal pris en compte par le juge, soucieux de ne créer d'infraction prétorienne. A la suite des travaux de la commission placée sous l'autorité du Président Fouquet, la loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures du 12 mai 2009 a mis en place un système de répression des abus de droit en matière de cotisations sociales. Ce système permettra aux URSSAF, via un filtrage de l'ACOSS, de faire remonter au comité consultatif pour la répression des abus de droits, tout les « *actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes aient un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'aient pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'écluder ou d'atténuer les cotisations ou contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle auxquelles le cotisant est tenu au titre de la législation sociale ou que le cotisant, s'il n'avait pas passé ces actes, airait normalement supporté, eu égard à sa situation ou à ses activités réelles* ».

[824] La mise en œuvre de ce nouveau dispositif était attendue par la branche à laquelle elle fournira un nouvel outil de lutte contre la fraude en même temps qu'elle permettra de faire œuvre de pédagogie. Le bilan de l'utilisation de cette procédure et de son impact devra faire l'objet d'un suivi attentif.

### 2.3.2. Un niveau de recouvrement préoccupant

#### 2.3.2.1. Un niveau structurellement faible

[825] 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%). Cette situation pérenne s'explique par de nombreux facteurs liés au travail dissimulé lui-même :

- les fraudeurs sont plus souvent de mauvais payeurs que les déclarants honnêtes ;
- les procédures de mises en recouvrement sont plus complexes pour les structures qui n'ont pas d'existence légale ;
- certains fraudeurs organisent leur insolvabilité et de nombreuses entreprises sont mises en liquidation après un contrôle URSSAF ayant abouti à la verbalisation de travail dissimulé.

#### 2.3.2.2. Des pistes d'amélioration aléatoires

[826] Le niveau faible de recouvrement en matière de lutte contre le travail dissimulé rend parfois le redressement de celui-ci très formel. Pour autant, l'amélioration de ce taux n'a pas été intégré 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.

[827] D'autres instruments ont ainsi été privilégiés par les URSSAF pour améliorer le niveau des redressements. La branche a ainsi cherché à développer la mise en cause des donneurs d'ordre. La responsabilité potentielle de ceux-ci dans le recours à des sous-traitants qui pratiquent le travail dissimulé a été soulignée par de nombreux rapports<sup>71</sup>. Recourir sciemment à des sous-traitants fraudeurs permet des économies au donneur d'ordre, il est donc légitime d'invoquer une solidarité financière en cas de redressements.

<sup>71</sup> En particulier, rapport de contrôle de l'Igas sur la lutte contre le travail illégal dans les URSSAF et les DDTEFP, février 2007 et rapport du Conseil des prélèvements obligatoires

[828] 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 : une action de ce type n'est pas une action de lutte contre le travail dissimulé et les montants concernés n'augmentent pas les redressements effectués ;
- d'autre part, les conditions de cette mise en cause sont très restrictives car, en vertu des dispositions de l'article L.8222-1 du code du travail 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.

[829] Plus que la solidarité financière avec le donneur d'ordre, certaines URSSAF ont tenté de mettre en œuvre une solidarité personnelle avec le chef d'entreprise par le biais des dommages intérêts. Le travail dissimulé est en effet un délit et les URSSAF sont fondées à se constituer partie civile lors du procès pénal<sup>72</sup>. Dans certains cas, les URSSAF demandent au prévenu de verser le montant des cotisations éludées par l'entreprise au titre des dommages-intérêts. Cette pratique, qui a dans ces cas-là l'appui des parquets, s'avère relativement efficace mais s'oppose aux instructions explicites de l'ACOSS dans ce domaine.

[830] Dans les orientations nationales de la branche du recouvrement en matière de lutte contre le travail illégal pour 2008/2009, l'ACOSS a toutefois estimé que ces pratiques n'étaient pas régulières et que le montant du préjudice devrait être estimé « *au coût supplémentaire causé par l'établissement de l'infraction de travail dissimulé* ». Cette position rejoint celle du ministère de la justice et apparaît légitime : les dommages-intérêts ne doivent pas suppléer aux défaillances des procédures civiles contraignantes définies par les textes. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'URSSAF ont maintenu ces pratiques et qu'elles ont été avalisées par le juge.

### 3. LES PISTES D'EVOLUTION

#### 3.1. *Régionaliser la lutte contre la fraude en spécialisant les inspecteurs*

[831] L'examen de la productivité par inspecteur effectué en fonction des effectifs disponibles a montré que le premier décile obtient en moyenne des résultats significativement meilleurs que les autres. Il y a donc bien un critère de taille critique dans la lutte contre le travail dissimulé. Compte tenu des effectifs réduits affectés à cette tâche (environ 220 sur l'ensemble de la branche), le regroupement et la spécialisation des inspecteurs du recouvrement en charge de la lutte contre le travail dissimulé apparaissent indispensables.

[832] La création d'URSSAF régionales ou pluridépartementales, telle qu'envisagée dans le cadre de la réforme de l'organisation du réseau (cf. annexe III) permettrait sans doute d'atteindre systématiquement cette taille critique et ainsi de faire progresser significativement la productivité de l'ensemble du réseau – ou du moins d'offrir les conditions rendant possible un tel accroissement.

[833] Si la création d'URSSAF pluridépartementales devrait être repoussée ou abandonnée, la mission recommande que la fonction de lutte contre le travail dissimulé soit centralisée dans chaque région et que le référent régional devienne le véritable pilote dans ce domaine. Celui-ci devrait en particulier être en charge de la planification et disposer de l'autorité hiérarchique sur les inspecteurs concernés.

<sup>72</sup> En vertu des dispositions de l'article M.114-9 du code de la sécurité sociale, cette possibilité devient une obligation lorsque le montant des cotisations éludées est supérieur à huit fois le plafond de la sécurité sociale.

[834] Dans le cadre d'une telle organisation régionale, la spécialisation des inspecteurs responsables de la lutte contre le travail dissimulé constitue un prérequis indispensable compte tenu des exigences et des spécificités de cette activité. L'association régulière des inspecteurs en charge du contrôle comptable d'assiette à de grandes opérations de contrôle saisonnier constitue en revanche un point positif permettant de maintenir le lien entre les inspecteurs et de mobiliser, de manière ponctuelle, un grand nombre d'agents.

### **3.2. *Améliorer la veille, le suivi et l'évaluation***

#### **3.2.1. *Coordonner les actions de veille dans la branche***

[835] La mission a pris acte des travaux menés par l'URSSAF de Paris depuis de nombreuses années en matière de veille sur les phénomènes d'évasion sociale ainsi que la réflexion conduite par les URSSAF de la région Alsace sur la fraude dans le cadre de la préparation de la nouvelle COG.

[836] Tout en préconisant la poursuite d'une activité de veille par les acteurs de terrain impliqués, la mission recommande que cette activité soit étendue à l'ensemble des services du réseau qui souhaitent y participer (essentiellement les unions qui disposent des personnels suffisants pour y consacrer du temps)

#### **3.2.2. *Pérenniser et compléter le suivi statistique***

[837] Les indicateurs locaux mis en place à l'occasion des conventions particulières gestion 2006-2009 doivent être conservés, dans la mesure où ils fournissent une information statistique exhaustive et pertinente sur l'évolution de l'activité et des résultats. En revanche, la mission recommande que l'indicateur COG du taux de redressement des personnes soit abandonné au profit d'un indicateur plus pertinent comme celui du montant total des redressements.

[838] La mission recommande toutefois que le mode d'imputation des redressements aux actions de contrôle soit modifié pour que des redressements puissent être associés aux actions de prévention et de recherche (130) sans qu'une action de contrôle ciblée soit nécessairement créée dès qu'une fraude est détectée. La branche disposera ainsi d'un outil de comparaison de l'efficacité des contrôles ciblés au regard des contrôles aléatoires, ce qui permettra d'évaluer la qualité du ciblage et, le cas échéant, de le faire évoluer.

[839] Enfin la mission préconise que l'outil commun de suivi de la verbalisation soit mis en place dans les meilleurs délais, tout en recommandant que cette prestation rendu par l'ACOSS à l'ensemble des services responsables fasse l'objet d'une rétribution et que son utilisation soit formalisée dans le cadre d'une convention nationale.

#### **3.2.3. *Maintenir les enquêtes***

[840] La mission estime que les actions d'évaluation menées par la branche dans le cadre de ses campagnes sectorielles constituent un atout précieux pour les URSSAF aussi bien que pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre le travail illégal. Elle constate que la qualité des travaux menés par la DISEP est largement reconnue et recommande que ceux-ci soient poursuivis.

[841] Ces travaux représentent toutefois un investissement important en travail pour la branche et ils dégradent structurellement le taux de redressement des personnes puisqu'ils sont aléatoires. En conséquence, la mission préconise que la future convention valorise ces enquêtes en les intégrant dans les actions à mener par la branche avec un calendrier précis.

### **3.3. *Mieux utiliser les outils à disposition***

#### **3.3.1. Mettre en cause des donneurs d'ordre**

[842] Les résultats obtenus par les URSSAF en matière de mise en cause des donneurs d'ordre apparaissent encore très marginaux. Compte tenu de la complexité de la procédure, la mission recommande que cette mise en cause soit développée de manière ciblée.

[843] Les actions de mise en cause des donneurs d'ordre pourraient ainsi être valorisées de manière spécifique parmi les indicateurs d'intéressement et une large publicité pourrait être faite aux résultats des mises en cause de la branche.

[844] Le développement de cette activité passe sans doute par des développements informatiques importants, car la mise en cause des donneurs d'ordre est aujourd'hui traitée en dehors de la SNV2.

#### **3.3.2. Renforcer les échanges d'information**

[845] Les échanges d'informations entre les URSSAF et les différents services en charge de la lutte contre la fraude, que ce soient ceux des caisses prestataires ou ceux des administrations compétentes pour la verbalisation du travail illégal, sont aujourd'hui fondés sur des bases légales solides et connaissent des succès de terrain incontestables.

[846] Pour autant, même au sein des COLTI et des comités de lutte contre la fraude qui les ont remplacé la bonne marche de ce type d'échanges reste trop souvent fondée sur la qualité des relations interpersonnelles entre les agents et les outils de croisement des données n'existent pas, malgré les recommandations répétées de nombreux rapports consacrés au sujet.

[847] La mission considère que la mise au point d'outil de croisement des données doit constituer un élément moteur de la coopération de la branche avec les autres services. Dans cette optique, le rôle de la DNLF comme facilitateur et comme maître d'ouvrage devrait être déterminant.

#### **3.3.3. Utiliser à bon escient le dispositif relatif à l'abus de droit**

[848] La mission recommande que la branche du recouvrement identifie, au cours de la prochaine convention, les quelques sujets qui méritent la mise en œuvre de la nouvelle procédure relative à la sanction des abus de droit en matière de cotisations sociales. Pour que cet instrument remplisse l'office qui est le sien, les sollicitations de la branche du recouvrement devront intervenir avec parcimonie et à bon escient.

[849] Le but du dispositif est double, à la fois pédagogique et dissuasif. Dans cette optique, il conviendra donc tout à la fois de diffuser largement les avis du comité consultatif et, d'autre part, d'informer clairement les entreprises de l'existence d'une telle procédure.

### ***3.4. Faire évoluer la réglementation pour sécuriser le contrôle***

#### **3.4.1. Faciliter la mise en cause des personnes**

[850] La pratique de certaines URSSAF consistant à demander aux chefs d'entreprise fraudeurs le montant des cotisations éludées au titre des dommages intérêts apparaît d'une régularité contestable et ne constitue pas un moyen pérenne d'amélioration du recouvrement.

[851] La mission recommande en revanche que l'administration étudie les modalités de mise en œuvre d'une solidarité financière étendue de la personne physique ayant commis l'infraction avec la personne morale ayant effectivement éludé le paiement des cotisations.

#### **3.4.2. Sécuriser le dispositif de l'autoentrepreneur**

[852] La loi de modernisation de l'économie n°2008-776 du 4 août 2008 a instauré le statut de l'entrepreneur individuel ou autoentrepreneur avec comme date d'application le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Ce statut s'adresse en particulier aux personnes qui ne veulent pas nécessairement créer une société commerciale pour exercer leur activité indépendante. Dans ce cadre, les charges sociales et fiscales sont payées par un prélèvement libératoire mensuellement ou trimestriellement, calculé sur le chiffre d'affaires.

[853] La possibilité laissée à un autoentrepreneur de ne pas faire de déclaration lorsque son chiffre d'affaires est nul, constitue néanmoins une menace potentielle pour l'efficacité de la lutte contre la dissimulation d'activité. La mission recommande donc fortement que les autoentrepreneurs soient astreints à déclarer leur chiffre d'affaires, même lorsqu'il est nul.

#### **3.4.3. Poursuivre la coopération internationale**

[854] En l'absence d'un revirement prochain improbable, la jurisprudence *Herrbosch Kiere* précitée de la CJCE devrait continuer à empêcher toute contestation des certificats de détachements par les administrations des pays d'accueil. L'entrée en vigueur prochaine du nouveau règlement 883/2004 ne devrait pas modifier la situation de ce point de vue.

[855] La seule solution au problème de la fraude transnationale passe donc par une coopération accrue de la sécurité sociale française avec les administrations étrangères, via le centre de liaison européen et international de la sécurité sociale (CLEISS). Cette coopération suppose une prise de conscience des autorités compétentes des pays européens (pour elles, la fraude constitue également un préjudice financier) et la poursuite de la politique de conventionnement bilatéral mise en œuvre par la direction de la sécurité sociale.

[856] Sauf création rapide d'un fichier européen de sécurité sociale, aujourd'hui inenvisageable mais indispensable à terme, la mission considère toutefois que les marges de manœuvre dans ce domaine demeureront assez limitées pendant la durée de la prochaine convention.

### ***3.5. Fixer des objectifs ambitieux***

[857] Si on extrapole les résultats de 2009 à l'aune de ceux obtenus au premier semestre par la branche, le niveau de redressement de l'année 2009 devrait atteindre à peu près celui de l'année 2007. Sur l'ensemble de la COG, le niveau des redressements opérés par la branche du recouvrement aura ainsi doublé.

[858] Il ressort des différentes observations présentées *supra* que la lutte contre le travail dissimulé, si elle représente un des succès de la branche dans la mise en œuvre de la COG qui s'achève, n'est toutefois pas arrivée à « maturité », c'est-à-dire qu'il existe encore des marges de progression, liées aussi bien aux pratiques qu'à l'organisation territoriale du contrôle.

[859] Au-delà des préconisations présentées dans cette annexe, il apparaît donc souhaitable de fixer des objectifs quantitatifs ambitieux à la branche dans ce domaine pour 2006-2010. Les résultats présentés au graphique 7 *supra* montrent que lorsque les URSSAF atteignent une certaine taille, la productivité des inspecteurs croît fortement.

[860] 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 décile<sup>73</sup>. La productivité par inspecteur du recouvrement<sup>74</sup> s'établirait ainsi à 125k€ par inspecteur du recouvrement disponible. En appliquant ce ratio à l'ensemble du réseau, on obtiendrait une amélioration des résultats de l'ordre de 60M€ En partant de l'extrapolation des résultats de 2009, on aboutirait à un montant de redressement de 180 M€ à l'horizon 2013. 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 de redressements pourrait être atteint en 2013.

[861] En conséquence, la mission recommande que l'objectif, ouvertement ambitieux, de 200M€ de redressements en matière de lutte contre la fraude soit fixé à la branche du recouvrement à l'horizon 2013.

---

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> Mesurée comme le montant des redressements par inspecteur du recouvrement disponible, que celui-ci soit ou non affecté à la lutte contre le travail illégal.



# Fiche technique : le cadre juridique de la lutte contre la fraude

## 1. DES MECANISMES PARTICULIERS

### 1.1. *Eléments de définition sur le travail dissimulé et la fraude*

- [862] Le but du contrôle pratiqué par la branche du recouvrement est de rétablir la légalité en « redressant » les déclarations des cotisants lorsque c'est nécessaire. La procédure de contrôle peut alors s'effectuer sur place ou sur pièces (voir annexe sur le contrôle comptable d'assiette). Mais le contrôle effectué par la branche ne suppose pas a priori, d'intention délictueuse du déclarant. Dans ce cas-là, la procédure est assortie d'un certain nombre de garanties visant à protéger efficacement les droits du contrôlé.
- [863] Il y a toutefois des cas où l'irrégularité est intentionnelle et résulte d'une volonté délibérée d'éviter le paiement des cotisations de sécurité sociale. Dans ce cas-là, il ne s'agit plus d'une irrégularité mais d'une fraude, constitutive d'un délit.
- [864] La qualification délictuelle est essentielle en droit pénal français. Elle conditionne l'application du principe affirmé dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de légalité des incriminations et des peines<sup>75</sup> (article 8 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et également appliquée* »). Elle est donc strictement délimitée et se voit *in fine* sanctionnée par le juge pénal.
- [865] Le travail dissimulé est une fraude au sens du code pénal, c'est-à-dire « *un acte de mauvaise foi accompli dans le but de préjudicier des droits que l'on doit respecter* »<sup>76</sup>. Il est donc caractérisé par la double présence de l'infraction et de l'intention délictueuse. Si le travail dissimulé est défini par l'article L.8271-7 du code du travail, son interdiction résulte des dispositions de l'article L.8221-1 : « *Le travail totalement ou partiellement dissimulé, défini et exercé dans les conditions prévues par l'article L. 8271-7, est interdit* ».
- [866] Avant la mise en exergue de l'abus de droit par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et de clarification des procédures, le travail dissimulé constituait la seule forme de fraude aux cotisations sociales avec la rétention indue de précompte. L'habitude a donc été prise d'assimiler fraude et travail dissimulé, d'autant que cette dernière notion est juridiquement très attractive.
- [867] Par la suite, on utilisera indistinctement les termes de fraude et de travail dissimulé ou travail illégal dont le travail dissimulé relève. Si cette assimilation est largement fondée en pratique, il n'en demeure pas moins que les deux notions sont distinctes et que la répression de l'abus de droit pourrait ouvrir de nouvelles perspectives dans ce domaine (cf. *infra*)

<sup>75</sup> Le principe de légalité ne s'applique que partiellement pour les contraventions, dont les amendes peuvent être fixées par voie réglementaire

<sup>76</sup> CORNU Gérard, Vocabulaire juridique.

## **1.2. *Les formes juridiques du travail dissimulé***

### **1.2.1. *La dissimulation d'activité***

[868] La dissimulation d'activité est définie par l'article L.8221-3 du code du travail comme « *l'exercice à but lucratif d'une activité de production, transformation, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne qui, se soustrayant intentionnellement à ses obligations* :

- *soit n'a pas demandé son immatriculation au répertoire des métiers dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, au registre des entreprises ou au registre du commerce et des sociétés, lorsque celle-ci est obligatoire, ou a poursuivi son activité après refus d'immatriculation ou postérieurement à une radiation ;*
- *soit n'a pas procédé aux déclarations qui doivent être faites aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale en vertu des dispositions légales en vigueur.»*

[869] Tout travailleur indépendant doit en effet « *requérir son immatriculation au répertoire des métiers ou registre du commerce et des sociétés* » et doit déclarer son activité aux administrations fiscales et sociales. Pour répondre à cette question, le législateur a progressivement précisé le dispositif relatif aux activités devant être déclarées : il s'agit des activités à titre lucratif, celles qui sont d'abord accomplies dans le but d'obtenir une rémunération. Dans sa rédaction issue de la loi du 11 mars 1997 précitée, l'article L.8221-4 du code du travail dispose ainsi que : « *Les activités mentionnées à l'article précédent sont présumées, sauf preuve contraire, accomplies à titre lucratif lorsque leur réalisation a lieu avec recours à la publicité sous une forme quelconque en vue de la recherche de la clientèle ou lorsque leur fréquence ou leur importance est établie ou, s'il s'agit d'activités artisanales, lorsqu'elles sont effectuées avec un matériel ou un outillage présentant par sa nature ou son importance un caractère professionnel ou lorsque la facturation est absente ou frauduleuse.»*

[870] Pour atténuer la portée de cette interdiction, le législateur a prévu qu'elle ne s'appliquait pas dans les situations d'urgence : « *toutefois, sont exclus des interdictions ci-dessus [INDR interdictions relatives au travail dissimulé] les travaux d'urgence dont l'exécution immédiate est nécessaire pour prévenir les accidents imminents ou organiser les mesures de sauvetage.* » (article L.8221-1 du code du travail).

### **1.2.2. *La dissimulation d'emploi salarié***

[871] Les relations entre l'employeur et le salarié sont marquées par un certain nombre de formalités substantielles qui permettent de garantir que les droits du salarié et les obligations de l'employeur sont effectives. En particulier, trois obligations servent à assurer que l'assiette des prélèvements obligatoires relative à la rémunération sera effectivement déclarée.

[872] D'abord, la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) : « *l'embauche d'un salarié ne peut intervenir qu'après déclaration nominative effectuée par l'employeur auprès des organismes de protection sociale* » comme le dispose l'article L.1221-10 du code du travail. Cette déclaration *ex ante*, qui se fait aujourd'hui à travers la déclaration unique d'embauche (DUE), est fondamentale, car en son absence, les employeurs verbalisés pour non-déclaration de salarié n'auraient qu'à régulariser *ex post* leur situation pour échapper à la sanction. Ensuite, tout travailleur salarié doit recevoir un bulletin de paie de la part de son employeur. L'article L.3243-1 du code du travail dispose ainsi que « *lors du paiement de leur rémunération l'employeur doit remettre aux personnes ci-dessus mentionnées une pièce justificative dite bulletin de paie.* » Enfin, le bulletin de paie doit comporter le nombre d'heures effectivement travaillées par le salarié. La sous-déclaration, qui a connu un récent développement – cf. *infra* – est en effet constitutive de travail dissimulé au sens de l'article L.8221-3 qui mentionne le « *nombre d'heures inférieures à celles réellement effectuées par le salarié* ».

[873] Il faut souligner que les manquements aux obligations déclaratives ne suffisent pas à caractériser le travail dissimulé. C'est donc l'élément intentionnel qui différencie le travail dissimulé d'une simple contravention pour omission, comme le précisent les dispositions de l'article L.8221-3 précité : il s'agit de se « *soustraire intentionnellement* ». Or cet élément fondamental, qui emporte le caractère frauduleux, doit être prouvé car il ne saurait être présumé, ce qui est à l'origine de difficultés persistantes dans les poursuites pénales.

[874] Enfin, dernier point, fondamental, la dissimulation d'emploi salarié est une infraction de l'employeur et jamais du salarié. En aucun cas, même lorsqu'il était au fait voire consentant, celui-ci ne peut être inquiété par la justice et les URSSAF ne peuvent exiger de sa part le versement des cotisations dues. En droit français, les obligations déclaratives et le versement des cotisations sont une obligation de l'employeur et lui seul doit rendre compte de leur omission.

## 2. UN DISPOSITIF JURIDIQUE DEROGATOIRE

### 2.1. Des règles de contrôle spécifique

[875] A l'occasion des contrôles qu'elles diligentent, les URSSAF disposent de certaines prérogatives. En particulier, elles ont libre accès aux locaux professionnels des entreprises et des travailleurs indépendants, à l'exception des locaux d'habitation. Toutefois, le contrôle des cotisations effectué par les URSSAF est normalement encadré par certaines règles, qui sont précisées dans les dispositions de l'article R.243-59 du code de la sécurité sociale. Ainsi, tout contrôle sur place doit être précédé par l'envoi en recommandé d'un avis de contrôle envoyé au minimum 15 jours avant le début de celui-ci.

[876] Toutefois, cette obligation n'a pas cours lorsque les URSSAF mènent un contrôle relatif au travail dissimulé. En effet, les pièces permettant de démontrer l'infraction de travail dissimulé sont par nature peu nombreuses et un délai de prévenance risquerait de faire disparaître les preuves du délit. C'est pourquoi le législateur, considérant que l'intention frauduleuse retirait au cotisant le droit à ce délai, a explicitement supprimé l'obligation d'émettre un avis en cas de contrôle lié au travail dissimulé.

[877] Cette disposition n'est pas formelle et elle montre la différence fondamentale de nature entre le contrôle comptable d'assiette et la lutte contre le travail dissimulé.

[878] Par ailleurs, l'article L.114-9 du code de la sécurité sociale, issu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, dispose que, pour des fraudes supérieures à un montant fixé par décret, les organismes de sécurité sociale doivent se porter partie civile.

[879] Le rôle des URSSAF apparaît ainsi fondamental, car en l'absence de poursuites pénales effectives, le rappel des cotisations constitue souvent la sanction la plus efficace en même temps qu'une réparation du préjudice subi.

## 2.2. *Des sanctions pénales*

[880] Comme tout délit, le travail dissimulé est passible de sanctions pénales importantes qui peuvent être appliquées aux particuliers comme aux personnes morales. Les sanctions présentées dans cette section sont toutefois les sanctions maximales encourues : le juge n'est pas tenu de les infliger.

### 2.2.1. *Les peines pour les particuliers*

[881] L'article L.8224-1 du code du travail dispose que « toute infraction aux interdictions définies à l'article L. 8221-1 [travail dissimulé] est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. » La loi du 1<sup>er</sup> août 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance a amplifié ces sanctions lorsque l'emploi dissimulé concerne un mineur soumis à l'obligation scolaire. Les peines encourues sont alors de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

[882] Les personnes physiques reconnues coupables de travail dissimulé n'encourent pas qu'une amende ou de la prison. Le législateur a également prévu des peines complémentaires que le juge pénal peut infliger (article L.8224-3 du code du travail) :

- L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer, directement ou par personne interposée, l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise selon les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal ;
- L'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans au plus ;
- La confiscation des objets ayant servi directement ou indirectement à commettre l'infraction ou qui ont été utilisés à cette occasion, ainsi que de ceux qui en sont le produit et qui appartiennent au condamné ;
- L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal ;
- L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal, des droits civiques, civils et de famille.

[883] L'article 73 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a durci ce régime en prévoyant la possibilité de prononcer l'interdiction :

- d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ;
- d'exercer une profession commerciale ou industrielle ;
- de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale.

### 2.2.2. *Les peines pour les personnes morales*

[884] La loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels a introduit un nouvel article L.121-2 dans le code pénal qui dispose que « *les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement [...] des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.* »

[885] En conséquence, les personnes morales, entreprises ou collectivités locales, peuvent être condamnées pour travail dissimulées. Elles ne peuvent toutefois être déclarées responsables que s'il est établi que le travail dissimulé a été commis pour leur compte, par leurs organes ou par leurs représentants (Cass. crim., 22 janvier 2002, n°01-81.114). L'article L.8224-5 du code du travail dispose ainsi que cette condamnation est punie de 225 000 € d'amende.

[886] Comme les personnes physiques, les personnes morales sont passibles de peines complémentaires rappelées à l'article L.8224-5 du code du travail précité :

- l'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;
- la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ;
- l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ;
- la dissolution de l'entité si les personnes physiques ont été condamnées à une peine de trois ans de prison (cette dernière peine n'est pas applicable aux personnes morales de droit public).

### **2.3. *Les sanctions administratives et civiles***

[887] Les sanctions pénales ne sont pas les seules encourues pour le délit travail dissimulé. Outre le paiement des cotisations sociales<sup>77</sup> assorties de pénalités de retard, un certain nombre de sanctions administratives a été mis en place :

#### **2.3.1. *Le paiement des cotisations avec une majoration de retard spécifique.***

[888] Lorsque les cotisations dues ne sont pas payées à l'échéance, celles-ci sont frappées d'une majoration de retard initiale de 5%, augmentée de 0,4% par trimestre de retard. Cette majoration n'a pas le caractère d'une sanction et peut faire l'objet d'une remise gracieuse sur simple demande motivée du cotisant.

[889] Pour marquer la différence entre l'erreur et la fraude, le règlement a introduit un taux de majoration spécifique en cas de travail dissimulé. Dans sa rédaction issue du décret du 11 avril 2007 relatif au droit des cotisants, l'article R.243-18 du code de la sécurité sociale dispose ainsi qu'« *la majoration de retard mentionnée au premier alinéa [5%] est portée à 10% du montant des cotisations afférentes aux rémunérations versées ou dues à des salariés réintégrées dans l'assiette des cotisations à la suite d'un constat de l'infraction constitutive de travail dissimulé* »

---

<sup>77</sup> Dans tout le rapport comme dans celui sur l'évasion sociale, les cotisations sociales incluent la contribution sociale généralisée et la contribution au remboursement de la dette sociale.

### 2.3.2. Le refus des aides publiques.

[890] La loi du 2 août 2005 a introduit dans le titre II du livre III du code du travail, un nouveau chapitre V intitulé « Répression du travail illégal ». En vertu des dispositions du nouvel article L.8272-1<sup>78</sup>, « *Lorsque l'autorité compétente a connaissance d'un procès-verbal relevant une des infractions mentionnées à l'article L. 8211-1 [NDR : l'ensemble des infractions relatives au travail illégal], elle peut, eu égard à la gravité des faits constatés, à la nature des aides sollicitées et à l'avantage qu'elles procurent à l'employeur, refuser d'accorder, pendant une durée maximale de cinq ans, les aides publiques à l'emploi et à la formation professionnelle à la personne physique ou morale ayant fait l'objet de cette verbalisation. Il en est de même pour les subventions et les aides à caractère public attribuées par le ministère de la culture et de la communication, y compris par les directions régionales des affaires culturelles, le Centre national de la cinématographie, l'Agence nationale pour l'emploi et les institutions gestionnaires de l'assurance chômage. Cette décision de refus est prise sans préjudice des poursuites judiciaires qui peuvent être engagées. »* »

[891] La grande innovation de ce dispositif a été qu'il ne nécessite pas l'intervention du juge pour être effectif : sans attendre le verdict pénal, l'autorité administrative peut prendre des sanctions sur la seule base du procès-verbal.

---

<sup>78</sup> Cette mesure est d'application récente : ce n'est que le 22 février 2006 que le décret précisant les aides publiques concernées a été pris par le premier ministre.

## Annexe IX : La politique immobilière de la branche

### 1. UNE STRATEGIE PATRIMONIALE SANS VÉRITABLES OBJECTIFS DE RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES ET DE MAÎTRISE DES COUTS DE GESTION

#### 1.1. *Des objectifs modestes pour des résultats mitigés*

- [892] 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 (recours à l'achat ou la location, articulations avec les unions immobilières...).
- [893] 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.
- [894] En outre, il ressort des observations de la mission que les progrès réalisés par la branche recouvrement en matière de stratégie immobilière ont été contrastés.
- [895] L'agence centrale a en effet progressé de manière notable dans sa connaissance du patrimoine immobilier du réseau. La branche du recouvrement s'est dotée en 2008 d'un outil de suivi de son patrimoine (Rhapsodie), déjà utilisé par la branche maladie. Cet outil a permis de réaliser un premier inventaire du patrimoine immobilier de la branche, en identifiant les principales caractéristiques des bâtiments (statut juridique, localisation, surfaces, nombre d'occupants...).
- [896] L'ACOSS a également engagé d'importants travaux de rénovation du patrimoine de la branche. Sur la période 2006-2008, 26% des crédits mandatés ont été consacrés à des travaux de réhabilitation et de sécurité/sûreté. L'agence centrale a mis en place un outil de suivi des caractéristiques techniques des biens immobiliers, qui doit lui permettre d'anticiper les travaux de maintenance à réaliser sur la période 2009-2020.
- [897] En revanche, la rationalisation et la réduction des coûts immobiliers ont très peu progressé. L'ACOSS a adopté en 2006 un schéma directeur immobilier qui posait comme principe l'adaptation du patrimoine aux évolutions et aux moyens de la branche. Dans les faits, 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 m<sup>2</sup> par agent (entre 10 et 15 m<sup>2</sup> 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.
- [898] 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 interbranches sur la gestion des unions immobilières.

## 1.2. *Des marges de manœuvre réduites*

[899] Le code de la sécurité sociale confère à l'ACOSS certaines compétences en matière de politique immobilière<sup>79</sup>. L'agence centrale est ainsi chargée de « contrôler les opérations immobilières des unions de recouvrement et la gestion de leur patrimoine immobilier ».

[900] 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.

[901] La stratégie immobilière de la branche est en outre indissociable de la stratégie d'implantation de la branche, 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. Il convient de souligner que cette position de l'agence centrale découle en partie du cadre conventionnel applicable, qui garantit aux agents des URSSAF l'absence de mobilité géographique forcée en cas de fusion d'organisme.

[902] L'élaboration de la stratégie de l'ACOSS est en outre rendue complexe par la forte dimension interbranches des questions immobilières. Ainsi près de 30% des immeubles appartenant aux URSSAF sont en copropriété avec d'autres organismes de sécurité sociale, dans le cadre d'unions 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.

[903] 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.

## 2. DES SURFACES ET DES COUTS DE FONCTIONNEMENT IMPORTANTS

[904] 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.

### 2.1. *Un patrimoine immobilier relativement ancien et qui présente des coûts d'entretiens importants*

[905] Le patrimoine immobilier de la branche recouvrement se compose de 178 bâtiments, pour une surface (hors terrain) de 458 573 m<sup>2</sup>, 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.

<sup>79</sup> Article L 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

[906] 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. Les différences avec les organismes de l'assurance maladie et de la branche retraite sont liées à l'importance des occupations à titre gracieux qui leur sont consenties.

Tableau 54 : Répartition des sites immobiliers du régime général par forme juridique et par branche

Forme juridique	Recouvrement		Maladie		Famille		Retraite		Total	
Propriétaire	123	69,1%	970	27,7%	605	62,6%	112	15,1%	1810	33,6%
Locataire	53	29,8%	775	22,1%	288	29,8%	308	41,6%	1424	26,4%
Occupant à titre gracieux	2	1,1%	1756	50,1%	74	7,7%	321	43,3%	2153	40,0%
NR	0	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Total	178	100,0%	3502	100,0%	967	100,0%	741	100,0%	5388	100,0%

Source : *Enquête UCANSS 2009*.

[907] Le patrimoine immobilier de la branche recouvrement est également relativement ancien, avec un âge moyen évalué à 33 ans en 2009. Près des deux tiers du patrimoine de la branche a une ancienneté de plus de 25 ans, ce qui situe la branche dans la moyenne du régime général. Le taux de bâtiments très anciens (plus de 50 ans) est en revanche plus faible que dans les autres branches.

Tableau 55 : Répartition des sites immobiliers du régime général par ancienneté et par branche

Ancienneté	Recouvrement		Maladie		Famille		Retraite		Total	
plus de 50 ans	9	5,5%	363	23,2%	143	22,9%	32	11,0%	547	20,7%
entre 25 et 50 ans	91	55,8%	625	40,0%	343	55,0%	84	29,0%	1143	43,3%
entre 5 et 25 ans	45	27,6%	399	25,5%	109	17,5%	145	50,0%	698	26,4%
moins de 5 ans	18	11,0%	177	11,3%	29	4,6%	29	10,0%	253	9,6%
NR	15	9,2%	1938	123,9%	343	55,0%	451	155,5%	2747	104,0%
Total (hors NR)	163	100,0%	1564	100,0%	624	100,0%	290	100,0%	2641	100,0%
Total	178	N/A	3502	N/A	967	N/A	741	N/A	5388	N/A

Source : *Enquête UCANSS 2009*.

[908] L'ancienneté du patrimoine immobilier de la branche du recouvrement a des conséquences financières importantes. L'ACOSS a ainsi évalué, en s'appuyant sur l'expertise de la CNAMTS et de prestataires extérieurs, les efforts de réhabilitations qui devraient être consentis au cours des dix prochaines années.

Tableau 56 : Évaluations des efforts financiers à consacrer à la réhabilitation et l'entretien du patrimoine de la branche recouvrement

	2009-2013	2009-2020
Patrimoine URSSAF et CERTI	17 429 279 €	33 596 827 €
Patrimoine en union immobilière	5 614 119 €	8 490 907 €
Patrimoine en copropriété	1 091 497 €	1 350 973 €
Montant total	24 134 895 €	43 438 707 €

Source : ACOSS/DGR – évaluation CNAMTS et Socotec.

## 2.2. Des modalités de gestion du patrimoine des URSSAF qui n'intègrent pas suffisamment des objectifs de maîtrise des coûts de fonctionnement

[909] Les ratios d'occupations des immeubles institués par l'ACOSS en 2006<sup>80</sup> sont trop récents pour avoir modifié les pratiques en vigueur au sein de la branche. On constate en effet que le ratio de m<sup>2</sup> par agent, qui s'élève à 23,4, est très nettement supérieur à la norme de 15 m<sup>2</sup> définie par l'agence centrale pour les nouveaux projets immobiliers.

Tableau 57 : Ratios d'occupation du patrimoine immobilier de la branche recouvrement

	Superficie (Surface Utile, m <sup>2</sup> )	Effectifs	Ratio m <sup>2</sup> agent
Moyenne	3 350	143	23,4
Médiane	1 995	86	23,2
Valeur la plus haute	65 924	2 923	40
Valeur la plus basse	166	25	6,6
Somme	357 282	15 219	N/A

Source : ACOSS/DGR.

[910] 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).

[911] 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.

<sup>80</sup> Depuis 2006, les projets immobiliers soumis à l'ACOSS doivent respecter les normes suivantes : 28 à 30 m<sup>2</sup> (surface globale hors œuvre) et 10 à 15 m<sup>2</sup> (surface utile nette) par personne.

### 3. UN PILOTAGE NON SATISFAISANT DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

#### 3.1. *Le pilotage de la fonction immobilière reste insuffisant*

[912] Les moyens consacrés par la branche recouvrement au pilotage du patrimoine du réseau sont sous-dimensionnés. Au niveau national, seuls 3 agents sont positionnés sur les questions immobilières, au sein d'un département « gestion de l'immobilier » de la DGR.

[913] 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.

[914] L'agence centrale apporte ainsi une plus-value modeste dans l'établissement du programme immobilier de la branche :

- l'ACOSS ne dispose pas de suffisamment de moyens pour opérer une analyse approfondie de l'ensemble des demandes des URSSAF, notamment en se rendant sur place pour étudier les projets de réhabilitations ;
- les demandes budgétaires des organismes sont transmises à la tutelle lors de la négociation de la COG sans véritable analyse préalable qui permette de hiérarchiser les besoins de la branche. 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) ;
- les données issues des outils de pilotage sont trop récentes pour avoir été utilisées dans le cadre du programme immobilier actuel.

#### 3.2. *Des processus d'instruction des projets immobiliers inadaptés*

[915] Pour les projets d'un montant inférieur à 700 000 €, les demandes des organismes relèvent de la compétence du directeur général de l'ACOSS. Ces dossiers ont une durée d'instruction comprise entre 6 mois et un an, qui diffère selon les enjeux techniques et financiers. Les travaux de mise aux normes des bâtiments et de sécurité/sureté sont considérés comme prioritaires. En tant que de besoin, les organismes font appel à l'expertise des experts immobiliers des autres branches ou de l'UCANSS, sans que les règles de recours à ces conseils externes ne soient véritablement définis.

[916] Les projets d'un montant supérieur à 700 000 € relèvent de la compétence du conseil d'administration de l'ACOSS, qui intervient à de multiples reprises au cours de la procédure :

- il se prononce, en début de COG, sur l'inscription du projet dans le programme immobilier pluriannuel ;
- il intervient à nouveau pour valider le projet dans le cadre du plan immobilier annuel ;
- il se prononce enfin sur l'avant projet définitif (APD), avant le lancement du programme et l'élaboration du dossier de consultation des entreprises.

[917] Le CA peut également intervenir en cas de dépassement du montant du projet initial, ou pour inscrire à nouveau le projet dans le cadre d'une nouvelle COG : ainsi pour la COG 2006-2009, 6 des 13 projets inscrits au programme immobilier ont été lancés lors de la précédente période conventionnelle.

[918] L'intervention systématique de l'UCANSS pour les projets supérieurs à 700 000 euros et le passage, pour les projets d'un montant supérieur à 4 millions d'euros, devant la commission consultative des marchés des organismes de sécurité sociale (CCMOSS) contribuent également à alourdir le dispositif.

[919] Au total, on constate un allongement certain des délais d'instruction des dossiers immobiliers au sein de la branche recouvrement, qui se traduit par des reports importants en matière de crédits d'investissement<sup>81</sup> et une augmentation significative des coûts des projets.

### 3.3. *Les dysfonctionnements du déménagement du siège*

[920] 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 exigu, qui avait contraint l'agence centrale à louer deux immeubles supplémentaires dans Paris *intra-muros*.

[921] 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.

[922] 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 m<sup>2</sup>. 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.

[923] 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 :

- la durée du contrat est de 12 ans ferme, alors que la pratique en France est de baux de 3, 6 et 9 ans pour les immeubles de bureau ;
- le contrat est assorti d'une option d'achat, bien que l'Etat se soit clairement opposé à tout projet d'achat par l'agence centrale<sup>82</sup>. Seule cette option d'achat justifie d'ailleurs la durée du bail, qui est incohérente avec l'arbitrage de l'Etat en faveur de la location, justifié par la plus grande flexibilité de cette formule ;
- le bail est fixé à hauteur de 249 € le m<sup>2</sup>, ce qui le situe au-dessus de la fourchette haute des loyers de la zone<sup>83</sup> ;
- l'ACOSS a financé d'important travaux d'aménagement des locaux, soit près de 4 millions d'euros, qui ont été majorés de 20% par le bailleur, en raison des charges de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage ;
- à la fin du bail, l'agence centrale devra restituer les locaux en « parfait état d'entretien », ce qui pourrait l'obliger, en cas de demande du bailleur, à faire supprimer l'ensemble des aménagements qu'elle a financés ;
- le contrat contient une clause de sous-location très restrictive, qui empêche l'ACOSS de sous-louer les locaux, sauf pour les institutions et organismes intervenant dans le champ de la protection sociale.

[924] Il convient également de souligner que les surfaces occupées et les coûts de fonctionnement des locaux sont relativement élevés :

<sup>81</sup> En 2008, le taux de consommation des crédits d'investissement immobiliers s'est élevé à 48 %.

<sup>82</sup> Par courrier en date du 19 mars 2004, la direction du budget et la direction de la sécurité sociale se sont prononcés en faveur de la location d'immeuble, au détriment de l'acquisition, pour accueillir le nouveau siège social de l'ACOSS.

<sup>83</sup> Les données Immostat du 2ème trimestre 2005 font état d'un loyer compris entre 120 et 240 euros du m<sup>2</sup> pour la zone concernée.

- le nombre de m<sup>2</sup> par agent s'élève à 28 m<sup>2</sup><sup>84</sup>, contre 22,9 en moyenne pour les immeubles de bureaux situés en périphérie parisienne<sup>85</sup> ;
- les coûts de fonctionnement sont estimés, hors surloyer, à 14 266 euros par occupant et par an, contre 8 509 euros en moyenne en périphérie parisienne<sup>86</sup> ;
- les coûts de fonctionnement du nouveau siège social de l'ACOSS s'élève à plus de 8 millions d'euros, contre 4 millions d'euros pour les anciens locaux parisiens.

[925] 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.

[926] 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.

[927] 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 poussées :

- l'agence centrale a engagé, dès 2002, des études approfondies pour le choix de la localisation de son nouveau siège social, en privilégiant très nettement l'option d'achat. En parallèle, les tutelles ne font connaître que très tardivement, soit en mars 2004, leur opposition de principe à toute opération d'acquisition, ce qui a contribué à allonger la procédure ;
- la mission constate, à partir des documents qui lui ont été transmis, que ce refus des tutelles d'une opération d'acquisition n'a pas été motivé par une analyse précise et étayée des conditions d'emprunts et de l'état du marché immobilier ;
- la tutelle a validé, dès 2004, le projet de déménagement de l'ACOSS à Montreuil, bien qu'une analyse sommaire du dossier fasse ressortir l'importance des surfaces occupées et les coûts élevés de fonctionnement du nouvel immeuble ;
- l'État a imposé à l'ACOSS une clause de sous-location exclusive aux organismes de sécurité sociale, qui restreint très fortement ses capacités de sortie anticipée des locaux.

#### **4. DEFINIR UNE VERITABLE STRATEGIE D'OPTIMISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA BRANCHE RECOUVREMENT**

##### ***4.1. Fixer des normes contraignantes en matière de gestion du patrimoine des organismes locaux***

[928] L'hétérogénéité des pratiques du réseau en matière immobilière justifie que l'agence centrale institue des normes précises en matière de normes de sécurité, de surfaces occupées, d'équipements et de coûts de gestion.

[929] Pour ce faire, un schéma directeur national devrait être décliné en volets locaux, inscrits dans les CPG de chaque organisme. Sur la base des normes définies par l'agence centrale, chaque organisme se verrait fixer des objectifs précis, notamment de maîtrise de coûts de fonctionnement et de rationalisation de l'utilisation des surfaces. L'agence devrait en outre définir un plan d'évolution de l'implantation des locaux des organismes, qui tienne compte des changements organisationnels du réseau.

<sup>84</sup> Mètres carrés exprimés en surface utile brute locative (SUBL).

<sup>85</sup> Données IPD 2007

<sup>86</sup> Données IPD 2007

#### ***4.2. Renforcer le pilotage et l'expertise de la fonction immobilière***

- [930] Même si les compétences et l'expertise devaient être renforcer au sein de l'Ucanss, l'ACOSS ne peut se désintéresser du pilotage de l'immobilier. Le pilotage doit d'abord être renforcé au niveau national, à travers l'amélioration des outils de *reporting*, qui concernent en priorité le suivi des projets d'investissement immobilier, la connaissance de l'état du patrimoine, les ratios d'occupations des locaux et la maîtrise des coûts de fonctionnement.
- [931] En parallèle, l'expertise de l'ACOSS en matière immobilière devrait être renforcée, via le recrutement de deux agents spécialisés dans les projets immobiliers et la négociation des contrats.
- [932] La fonction immobilière a également vocation à être renforcée au niveau régional, notamment par la mutualisation des postes dédiés à la gestion du patrimoine, et la généralisation des appels d'offres communs aux organismes en matière de contrats de maintenance.

#### ***4.3. Formaliser les procédures d'instruction des projets immobiliers***

- [933] L'ACOSS doit mettre une œuvre une véritable instruction du programme immobilier pluriannuel de la branche, qui lui permette de hiérarchiser et de mieux justifier ses demandes vis-à-vis de la tutelle.
- [934] Sur cette base, le programme immobilier devrait être soumis une seule fois au conseil d'administration de la branche, en début de COG, afin d'accélérer la procédure d'instruction des projets d'investissement. En contrepartie, le CA devrait pouvoir bénéficier d'un *reporting* régulier sur l'avancement des travaux et sur la consommation des crédits.
- [935] Pour ce qui concerne le recours à des expertises externes, l'ACOSS doit formaliser ses relations, par le biais de conventions, avec l'UCANSS et les réseaux d'experts régionaux des branches maladie et famille.

#### ***4.4. Expérimenter l'externalisation de la fonction immobilière***

- [936] La mission considère 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. Par ailleurs, il semble que l'UCANSS ne dispose pas du cadre juridique et des moyens humains pour assurer ces fonctions en lieu et place de l'ACOSS.
- [937] 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.

# Annexe X : Le système d'information et la fonction informatique de la branche

## 1. PRESENTATION GENERALE DE L'INFORMATIQUE DE LA BRANCHE

### 1.1. *Le système d'information de la branche*

#### 1.1.1. **Un manque d'intégration d'applications sédimentées, faute d'une refonte globale trop longtemps différée**

##### 1.1.1.1. Présentation générale

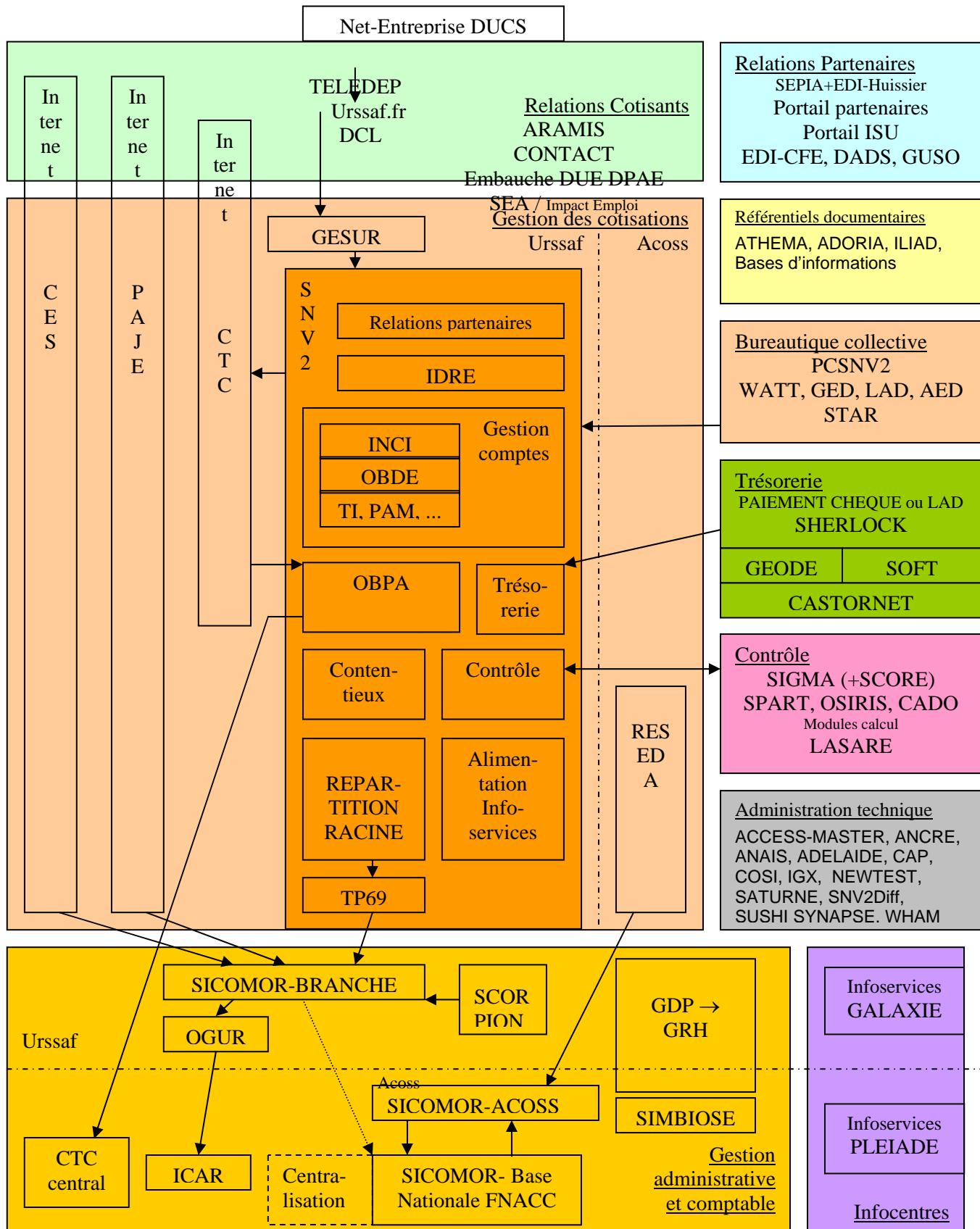
[938] Les principaux domaines fonctionnels du système d'information de la branche sont :

- les relations avec les tiers :
  - les cotisants : outils de déclaration et de paiement en ligne (Teledep, DUE), de consultation du dossier en ligne (DCL), de messagerie (Urssaf.fr / MOSAIC), de gestion de la relation client (Customer relationship – CRM : Contact) ;
  - les partenaires (EDI-CFE, EDI-huissiers, portail ISU).
- la gestion des cotisations, de l'identification des redevables au recouvrement contentieux et au contrôle en passant par la gestion de trésorerie, autour de l'outil générique SNV2 pour les comptes à gestion classique, et d'outils spécifiques pour la gestion de comptes particuliers dans le cadre de centres nationaux de traitement ;
- la gestion administrative et comptable : outil comptable SICOMOR, outil de contrôle de gestion et de comptabilité analytique OGUR, infocentres de contrôle de gestion Galaxie et Pléiades ;
- le « middle-office » ou support des processus internes : dématérialisation interne (LAD), workflow (WATT), archivage (GED), poste de travail...

[939] Le « système national de production » (SNP) désigne, pour la branche, le périmètre – aux contours imparfaitement définis – des applications relevant du cœur de métier : gestion des cotisations, relations avec les cotisants et les partenaires...

[940] Le nombre d'applications s'élève à une centaine (cf. liste en annexe).

Schéma 5 : Cartographie simplifiée des domaines applicatifs du système d'information de la branche



Source : ACOSS, DISIR.

### 1.1.1.2. Une absence de refonte globale de l'architecture et des outils du cœur de métier

[941] Des évolutions importantes ont été réalisées

- refonte et déploiements d'outils dans le domaine de la gestion administrative : montée en charge du système d'information décisionnel, tableaux de bord et pilotage de branche, refonte de l'applicatif plan comptable national, déploiement des outils d'aide à la planification en URSSAF (Synapse) ;
- refonte et déploiements d'outils dans le domaine de la gestion des offres de services spécialisés et des relations cotisants : refonte de CESU-Paje, version 3 de Teledep, gestion nationale du cotisant CESU, convergence des outils de CRM ;
- en matière d'infrastructure technique, des projets critiques en termes de sécurité informatique et de coûts d'exploitation des systèmes d'information ont été réalisés : renouvellement des serveurs SNV2, mise en place d'un centre national de reprise d'activité (CNRA), mise en place d'un réseau inter-centres, travaux en matière de sécurité applicative et de sécurité des infrastructures, renouvellement des plates-formes téléphoniques.

[942] En revanche, le cœur de métier, en dehors de la mise en place de l'ISU, n'a pas connu d'évolution radicale mais des innovations incrémentales constituées d'adaptations ponctuelles du SNV2, induites par l'évolution du réseau (fusions d'URSSAF, réalisation des TGE), la réglementation (loi TEPA, mise en place de l'auto-entrepreneur, contrôle pour le compte de l'UNEDIC), ou attendues de la progression de la fiabilisation de la répartition des produits entre attributaires (refonte du moteur RACINE et extension de l'affectation des cotisations par partenaires et par risques).

[943] En outre, l'urbanisation du système d'information n'a pas fait l'objet d'évolutions au cours de cette COG.

### 1.1.1.3. Un défaut d'intégration

[944] Le système d'information de la branche résulte aujourd'hui d'une sédimentation d'applications successivement développées et insuffisamment intégrées.

[945] Les applications de gestion de la relation des cotisants et de dématérialisation interne ont ainsi été développées comme des périphériques autour de l'application de gestion des comptes SNV2, mais sans que l'outil SNV2 lui-même soit adapté. Dès lors, l'interopérabilité entre SNV2 et ces périphériques est très médiocre :

- l'interopérabilité avec les outils de CRM peut ne pas exister de façon automatisée (à la différence des offres de service dématérialisée), ce qui pénalise très fortement la productivité des services de gestion de compte en URSSAF : ainsi, l'outil de messagerie en ligne des cotisants (MOSAIC) n'est pas relié de façon automatique à SNV2, ce qui oblige à des saisies manuelles ;
- lorsqu'elle existe, l'interopérabilité (entre la LAD et la V2, par exemple) est réalisée par des traitements qui constituent une source de fragilité supplémentaire et compliquent l'analyse des anomalies (l'anomalie est-elle imputable à l'un ou l'autre des applicatifs, ou au traitement les reliant ?).

[946] Le nombre d'applications alourdit également la charge de maintenance.

#### 1.1.1.4. Le report de nombreux travaux informatiques prévus dans le SDSI

[947] Les charges de développement de l'ISU devraient atteindre 28 000 jours-hommes sur 2007-2010 (cf. annexe V).

[948] Dès 2007, la charge a atteint 5 500 jours-hommes. En 2008, avec 8 8000 jours-hommes, elle a absorbé plus de 11% des ressources de développement de la branche. Contrairement aux estimations initiales, elle s'est maintenue à ce niveau en 2009, et devrait s'élever encore à 5 000 jours-hommes en 2010.

[949] Un certain nombre de projets importants du SDSI 2006-2009 ont donc été reportés : refonte de l'outil de workflow WATT, intégration des outils de gestion de la relation client avec les outils de gestion de compte, simplification de la gestion des comptes GE/TGE possibilité d'effectuer des actes de gestion par SIREN et non par SIRET), évolutions des modules contentieux CESU/PAJE/SNV2...

### 1.1.2. La nécessaire rénovation du SNV2

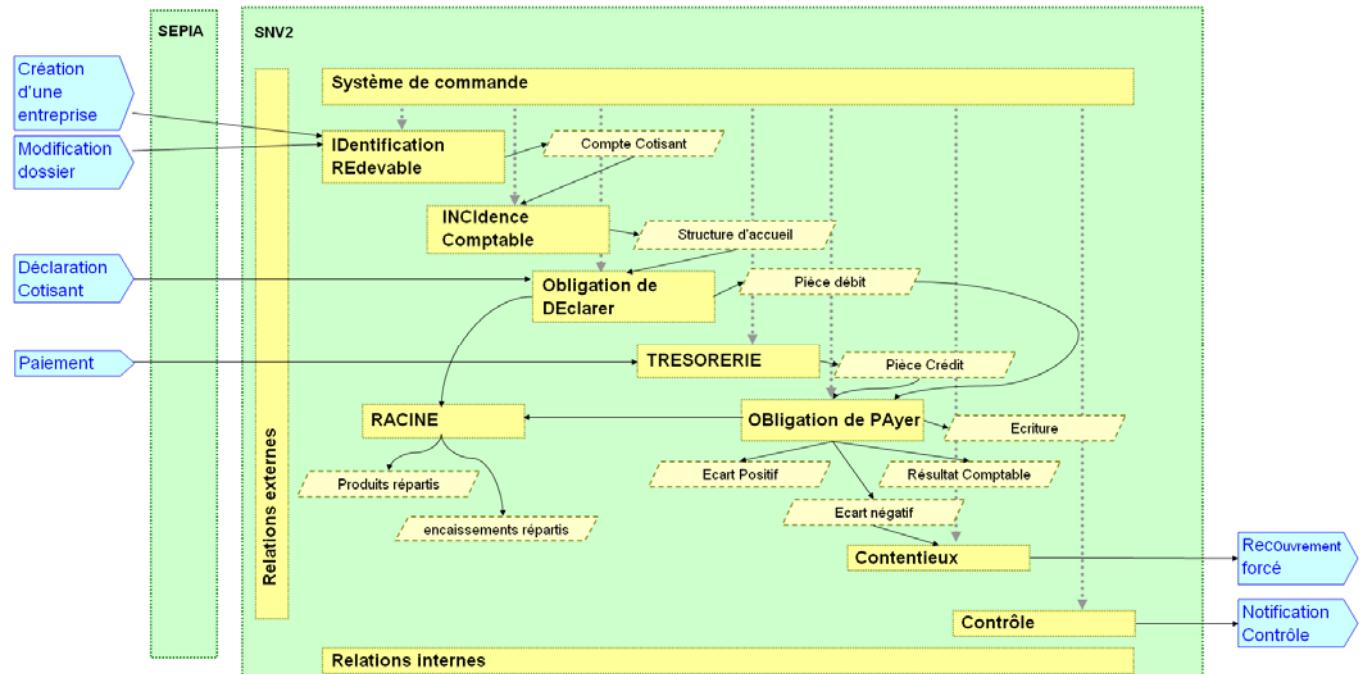
#### 1.1.2.1. Le cœur du système national de production (SNP) de la branche

[950] Il est constitué :

- de modules fonctionnels correspondant à des segments du processus de recouvrement : identification des redevables, incidence comptable, obligation de déclarer, trésorerie, obligation de payer, contentieux, contrôle, traitements de rapprochement des produits et encaissements (répartition entre destinataires, calcul des restes à recouvrer, flux comptables)
- de tables contenant les paramètres réglementaires,
- de bases de données contenant les données administratives des cotisants
- et enfin de modules de commandes pour piloter son exploitation.

[951] Le SNV2 est opérationnel depuis 1981 ; il a été progressivement généralisé à toutes les URSSAF, généralisation arrivée à son terme en 1997 avec l'abandon du système SAPHIR par l'URSSAF de Paris, faisant du SNV2 l'unique système de production de la branche recouvrement. La branche a procédé à la migration des différentes versions techniques du système de production SNV2 sous UNIX qui a abouti en février 2002.

Schéma 6 : Constitution du SNV2



Source : Audit des systèmes d'information de la branche recouvrement.

1.1.2.2. Son obsolescence limite aujourd’hui la capacité de la branche à accroître sa productivité et à développer ses missions de recouvrement pour compte de tiers

[952] Le SNV2 est une application ancienne et mature, présentant notamment des gages de sécurité en matière d’intégrité des données en entrée du système notamment.

[953] Toutefois, le refus de la branche, jusqu’en 2007, d’engager une refonte d’ensemble de la SNV2 a conduit à maintenir une application obsolement et de moins en moins adaptée au contexte d’exercice du métier de la branche.

[954] L’obsolescence du SNV2 peut être appréhendée par la progression très nette du nombre de lots de mises à jour mis en production, dès 2003, et ce bien avant la mise en place de l’ISU (cf. tableau). Le nombre de mises à jour traduit en effet non seulement l’accélération des modifications réglementaires mais surtout l’instabilité des développements, qui conduit à corriger et modifier plusieurs fois des développements mis en production.

Tableau 58 : Nombre de lots SNV2 mis en production

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de lots	43	51	62	73	75	99	154

Source : ACOSS.

[955] La progression du nombre de transactions SNV2 en « feu rouge » (c'est-à-dire dont l'usage est proscrit pour cause d'anomalies) montre également les difficultés de maîtrise de l'application, avec des pics de 160 transactions en feu rouge en février 2008 et 102 en octobre 2008. L'indisponibilité des transactions a fortement pénalisé la production en URSSAF et a contribué à la hausse des stocks constatée en 2008 et 2009.

[956] L'application présente aujourd'hui 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, du fait de sa structuration en modules transversaux selon une logique de processus, qui rend plus difficile une gestion différenciée par types de cotisants ;
- elle freine les gains de productivité :
  - son interopérabilité avec d'autres applications est faible ;
  - elle est peu ergonomie : les actes de gestion sont réalisés via des codes transactions sur une interface peu intuitive ;
  - son éclatement en autant de bases d'exploitation qu'il y a d'URSSAF rend difficile le partage d'activités entre organismes ou gestion d'activités communes.
- surtout, elle s'est révélée très handicapante pour gérer le recouvrement pour compte de tiers, ainsi que le montrent les difficultés de l'ISU :
  - son mode d'échange standard avec d'autres SI, qui est le transfert de fichiers, est peu agile, car il génère des volumes importants d'échanges et entraîne une duplication des données ;
  - la mise à jour des bases de données à la suite des actes de gestion est effectuée par traitements par lots (*batch processing* en anglais) de nuits, et non en temps réel. Cela accroît les difficultés de synchronisation avec un autre système d'information. Jusqu'au passage à de nouveaux serveurs en 2009, les temps de traitement pouvaient excéder la nuit, conduisant à différer soit la réouverture des bases et donc de la production, soit le traitement ;
  - 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 ;
  - les traitements intègrent difficilement les demandes d'évolution liés aux besoins de fiabilisation de la répartition entre attributaires.

[957] Outre ces difficultés fonctionnelles, les caractéristiques techniques de l'application ont rendu son processus de développement d'une très grande complexité :

- l'application est écrite selon une technologie ancienne (COBOL) pour laquelle les compétences se perdent ;
- son évolution s'est faite par ajouts successifs : de 1,5 millions de lignes COBOL en 1985, elle est passée à plus de 5 millions de lignes COBOL fin 2006. Ces dimensions rendent particulièrement difficile l'appréhension des effets des modifications nouvelles, et accroissent les risques de « régression », c'est-à-dire de pertes de fonctionnalités causées par de nouveaux développements ;
- la documentation technique est constituée de différents éléments complémentaires rédigés évolution par évolution. Cette sédimentation et l'absence de documentation d'ensemble à jour ne facilitent pas la prise de connaissance par les nouveaux arrivants.

## 1.2. *L'organisation de la fonction informatique*

### 1.2.1. **Pas de ressources identifiées pour la fonction de maîtrise d'ouvrage**

[958] La maîtrise d'ouvrage (MOA) dispose d'instances de décision : une commission nationale des MOA, un comité de gestion du système national de production, un comité national de sécurité des systèmes d'information. Toutefois, ces instances de décision ne s'appuient pas sur des ressources dédiées originaires des métiers maîtres d'ouvrage, à même d'évaluer les besoins et les choix fonctionnels.

[959] Dans le cadre des grands projets informatiques (ISU, UNÉDIC), la maîtrise d'ouvrage 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 ;
- de ne pas garantir le niveau de professionnalisation requis sur différentes compétences en matière de maîtrise d'ouvrage : si ce mode de constitution des groupes de travail permet d'assurer une bonne connaissance du métier et de la réglementation, certaines compétences transversales de maîtrise d'ouvrage (méthodologie de conduite de projet, de rédaction des cahiers des charges et de recette, notions d'ergonomie) peuvent faire défaut.

### 1.2.2. **Un pilotage des maîtrises d'œuvre assuré par la direction des systèmes d'information du recouvrement (DISIR)**

[960] La DISIR de l'ACOSS se compose :

- de départements de pilotage général situés au siège de l'établissement public, assurant la planification, la prise en charge des études amont et la politique technique de l'informatique de la branche ;
- de deux centres nationaux de l'informatique du recouvrement (CNIR), assurant à la fois des fonctions de pilotage et de maîtrise d'œuvre générale, notamment de coordination et d'intégration des développements. Le CNIR de Paris est spécialisé sur l'informatique de l'établissement public ACOSS, tandis que l'informatique du réseau est confiée au CNIR Sud.

[961] La DISIR n'assure elle-même qu'une très faible part de la fonction de développement, et ne représente qu'une part réduite des effectifs de la fonction informatique de la branche, avec 182 ETP sur 1450 (12,5%). Le pilotage général au siège de l'ACOSS ne dispose que de 42 de ces 182 ETP.

[962] La faiblesse des effectifs de la fonction de pilotage de la DISIR au vu des dimensions de l'informatique de la branche a été soulignée par le rapport d'enquête de 2005 de la Cour des comptes sur les SI de la branche : les effectifs hors CNIR de la DISIR sont comparativement peu élevés, notamment pour le pilotage des grands projets, alors que la hausse des missions déléguées aux CERTI aurait nécessité un pilotage accru par la DISIR.

### 1.2.3. **Le rôle des centres régionaux de traitement informatique (CERTI)**

[963] La branche est dotée de 8 CERTI, dont <sup>87</sup> 7 ont le statut d'unions d'organismes de base dotés de la personnalité juridique, et donc de leurs propres conseils d'administration.

<sup>87</sup> Le huitième est la DSI de l'URSSAF de Paris.

[964] Les CERTI exercent à la fois des missions pour le compte des URSSAF adhérentes, notamment l'exploitation de l'informatique du réseau, et des missions nationales, notamment de missions nationales de développement.

[965] Ils représentent un effectif de 748 ETP.

#### 1.2.3.1. Les missions d'exploitation

[966] Ces missions comportent :

- l'exploitation : application des traitements sur les bases des URSSAF, gestion des serveurs, administration des bases de données, exploitation d'applications centralisées ;
- l'édition : impression et mise sous plis des courriers, tant pour les URSSAF que pour des centres nationaux de traitement ;
- la gestion de la téléphonie pour les URSSAF adhérentes ;
- l'assistance technique, voire fonctionnelle, aux utilisateurs ;
- la gestion de marchés mutualisés, notamment d'équipement informatique, pour le compte des URSSAF adhérentes.

#### 1.2.3.2. Les missions nationales de développement

[967] Les CERTI assurent également le développement et le maintien en condition opérationnelle (maintenance évolutive et corrective) d'applications nationales. Le développement et la maintenance de certaines applications sont même partagés entre les différents CERTI, voire entre les CERTI et le CNIR : c'est le cas du SNV2.

Tableau 59 : Partage des compétences entre les différents CERTI pour la maîtrise d'œuvre déléguée des modules du SNV2

Domaine	Application	Fonction	CERTI ou centre de Développement
Gestion des cotisations / SNV2	IDRE	Identification des redevables	Marseille
	INCI	Incidence comptables	CNIR Sud
	OBDE	Obligation de déclarer RG, ...	CNIR Sud
		Obligation de déclarer TI, AV, PAM, CRR	Marseille (Montpellier)
		Marins pêcheurs	Nantes
	TRES	Trésorerie	Nancy
	OBPA	Obligation de payer	Nancy
	RACINE	TP 78 Répartition des produits entre branches	CNIR Sud
		TP 69 Génération des flux comptables de répartition vers la comptabilité	
		TP 72 Calcul des restes à recouvrer par allocataire	
	CNTX	Gestion du contentieux et du risque	Toulouse
	CTLE	Contrôle	Lyon
	Relations internes	Extraction des données vers info service national	CNIR Sud
	Relations externes	Relations externes/ partenaires	Paris
	Tables et paramètres	Gestion des tables et paramètres	CNIR Sud
	Système de commande	Planification et bilans des travaux batch	CNIR Sud
	Transfert de cotisation (projet)	Transfert de cotisation entre URSSAF en lien avec la réconciliation inter-organismes FNACC	Nancy
	OCRE	Préalable à l'immatriculation pour l'UR paris	Paris

Source : ACOSS, DISIR.

#### 1.2.3.3. Les difficultés de la DISIR difficultés dans le pilotage les CERTI

[968] La DISIR et le CNIR Sud ne disposent pas, actuellement, du pouvoir hiérarchique sur les CERTI leur permettant de piloter les travaux de la maîtrise d'œuvre des CERTI :

- si les plans de charges et les plans d'équipement des CERTI sont soumis à une validation de l'ACOSS, leur suivi par la DISIR et le CNIR est rendu difficile, faute d'une transmission régulière de l'information ;
- faute de cette information, la DISIR n'a pu contrôler l'allocation de moyens par les CERTI à des développements réalisés à l'initiative des CERTI, conduisant au développement en interne par la branche d'applications pour lesquelles il existait des outils disponibles sur le marché, moins coûteux à acheter qu'à développer et à maintenir. Sur certaines fonctionnalités, la branche connaît encore différentes applications « régionales », développées par les CERTI pour leur inter-région ; en 2007, la maintenance de ces applications régionales – dont le développement est aujourd'hui interdit – représentait encore 2000 jours-hommes ;

- faute de pouvoir hiérarchique et d'information, la DISIR ne peut également opérer de réallocation de moyens entre les différentes équipes, ce qui rend difficile la mise en œuvre des priorisations définies par la maîtrise d'ouvrage ;
- la DISIR n'a pu maîtriser les profils de compétences dans le recrutement par les CERTI.

[969] 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 direction de la gestion du réseau (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 URSSAF<sup>88</sup> dont disposera le directeur général de l'ACOSS au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010 ne peut également suffire à établir une relation hiérarchique.

[970] La séparation des rôles entre les dépenses de prestations dans le cadre du plan d'équipement informatique (PEI), dont les moyens sont gérés par la DISIR, et les budgets de ressources humaines alloués par la DGR, n'est également pas satisfaisante : les dépenses du PEI, qui peuvent servir à financer les marchés d'assistance technique pour la réalisation de grands projets, doivent être fortement articulés avec les moyens de fonctionnement, ce que ne permet pas complètement la concertation menée entre la DGR et la DISIR sur leurs processus respectifs d'allocation budgétaire.

#### 1.2.3.4. La productivité et la qualité du développement pénalisés par la dispersion des sites

[971] L'éclatement de la maîtrise d'œuvre informatique sur douze sites<sup>89</sup> a pour effets :

- de rendre plus difficile le pilotage des développements ;
- d'accroître la complexité et la lourdeur des processus de développement, notamment lorsque des développements de la SNV2 concernent plusieurs modules maintenus sur différents sites, ce qui rend nécessaire des échanges entre les différentes équipes de développement, dont le coût de coordination est accru par la distance ;
- de segmenter à l'excès les compétences des équipes de développement, ce qui fait obstacle à une gestion commune des ressources de développement, permettant des renforts entre CERTI pour faire face aux variations de charges de développements sur les différents domaines. Cette segmentation des compétences de développement est en outre peu adaptée aux besoins accrus d'interopérabilité entre applications ;
- de freiner l'harmonisation des méthodes de travail des différentes équipes : l'audit informatique de la branche recouvrement effectué en 2006<sup>90</sup> concluait que la dispersion des sites ne permettait pas d'assurer l'homogénéité et la standardisation des procédures, aussi bien pour les modalités de développement, la maintenance des applications, les modalités de gestion de projet que pour les pratiques techniques.

[972] En l'absence de mobilité imposée des personnels, l'existence de ces différents sites a été gérée par l'ACOSS comme une contrainte dans l'évolution de l'organisation des fonctions informatiques : la prise en charge de nouvelles missions ou le regroupement de certaines activités ont été réalisés en tenant compte de l'objectif du maintien d'un équilibre relatif des charges entre les différents centres :

- le développement et la maintenance de CTC (gestion des titres-emplois) ont été allotis entre trois CERTI ;
- la création d'un CNRA au CERTI de Lille a donné lieu à un mouvement coulissant d'activités : les activités de production et d'édition de Lille ont été regroupées au CERTI

<sup>88</sup> 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

<sup>89</sup> La DISIR, les 2 CNIR, la DSI de Paris, les 7 CERTI, et la partie du CERTI de Marseille localisée à Montpellier.

<sup>90</sup> Audit informatique de la branche recouvrement de la sécurité sociale, Tuillet associés et Activ Conseil, janvier 2007.

de Lyon, qui a dû transférer des activités vers le CERTI de Nancy (gestion des environnements du centre de validation de Clermont-Ferrand) et celui de Toulouse.

#### 1.2.4. L'informatique en URSSAF

##### 1.2.4.1. Les missions informatiques étendues des URSSAF

[973] Les effectifs informatiques en URSSAF – hors centres de validation – s'élèvent à 466 ETP (en incluant 20 ETP mutualisés), soit 3,9% des effectifs du réseau et 31,7% des effectifs informatiques.

[974] Les missions des URSSAF comprennent :

- l'assistance fonctionnelle aux utilisateurs ;
- l'assistance technique et la gestion de la bureautique locale : déploiement de matériel, configurations de postes ;
- la gestion des demandes des utilisateurs et des anomalies détectées : le correspondant SNP de l'URSSAF reçoit les demandes des utilisateurs gérées dans l'outil CAP, apporte une réponse et une analyse de premier niveau, et transmet au CERTI ou à « l'URSSAF d'appui » (URSSAF assurant une fonction d'assistance mutualisée complémentaire à celle des CERTI sur certains champs fonctionnels) les demandes qu'il ne peut résoudre ;
- l'exploitation locale des applications, notamment l'exploitation de SNV2 : la planification des traitements (notamment des traitements V2), c'est-à-dire l'élaboration des consignes sur les traitements informatiques que le CERTI doit effectuer chaque jour sur la base de l'URSSAF, le paramétrage fonctionnel (de nombreux paramètres du SNV2 sont encore saisis au niveau local), la gestion des incidents, l'ouverture et la fermeture des bases. La définition du cadre de gestion des accès (constitution de groupes de transaction par degré de sensibilité, affectées à des profils d'utilisateurs) dans le cadre de la validation des comptes a été également réalisée par chaque URSSAF ;
- l'installation et l'accompagnement des évolutions applicatives (les « lots ») auprès des utilisateurs, c'est-à-dire la documentation et l'explication pour les utilisateurs des « lots » de mises à jour des outils, et notamment de la V2. Si les lots sont accompagnés d'une « information SNP » devant les documenter, ces documentations, rédigées par les maîtrises d'œuvre, ne sont pas directement exploitables par les gestionnaires de comptes cotisants.

[975] Ces deux dernières missions ont été singulièrement alourdies à partir de 2007 :

- la forte hausse du nombre de lots V2 (cf. *supra*), conjuguée à une complexité croissante des évolutions apportées par l'ISU, a nettement accru la charge d'accompagnement des lots ;
- la planification a été rendue également plus complexe par l'instabilité des traitements et la multitude de traitements de rattrapage provoquées par l'ISU.

[976] La planification et la documentation V2 devaient faire l'objet de mutualisations régionales dans le cadre de la COG 2006-2009, mais cette solution est peu satisfaisante :

- la mutualisation de la planification a été largement limitée à des travaux de définition d'une fréquence adéquate de passage de certains traitements, dont les résultats ont été inégalement appliqués par les URSSAF adhérentes ;
- la documentation régionale mutualisée a été jugée parfois inappropriée aux besoins des URSSAF, qui ont continué à effectuer une documentation complémentaire propre ;
- inversement, certaines régions ont mutualisé la documentation à un niveau inter-régional, montrant que, si elle est réalisée dans des conditions satisfaisant les besoins des utilisateurs, la documentation peut être mutualisée à un niveau supérieur au niveau régional.

[977] Enfin, en théorie, les développements locaux en URSSAF sont interdits par la branche recouvrement. La mission a toutefois constaté que plusieurs URSSAF avaient développé des outils d'appui à l'exploitation des outils de production : requêtes, tableaux de bord, automates... En outre, certaines URSSAF ont reçu des missions ponctuelles de développement national.

#### 1.2.4.2. La gestion locale du SNV2, source de fragilités pour l'informatique du réseau et de pertes d'efficience

[978] L'importance des fonctions d'exploitation assurées en URSSAF conduit :

- à démultiplier certaines tâches reproduites à l'identique ou presque dans toutes les URSSAF : c'est le cas de certains paramétrages de la V2, de la planification, de la documentation et de l'accompagnement des lots ;
- à fragiliser l'exploitation des applications, les risques croissant avec la latitude laissée aux URSSAF pour gérer leurs outils :
  - les possibilités de paramétrage de la V2 en URSSAF sont source d'erreurs ou de différences de pratiques, se traduisant par une inégalité de traitement des assurés, et un niveau de sécurité applicative insuffisant. Ainsi, l'identification des groupes de transaction par degré de sensibilité et les règles de gestion des habilitations auraient pu et auraient dû faire l'objet d'une politique nationale ;
  - la définition par chaque URSSAF de sa planification est source d'erreurs, particulièrement dans un contexte de complexification et d'instabilité de l'application SNV2. Les erreurs de planification peuvent porter soit sur l'ordre de passage des traitements – qui peut être essentiel pour éviter certaines erreurs ou anomalies – voire sur la planification de traitements dits « en feu rouge » (c'est-à-dire dont l'usage est proscrit en raison des risques et des erreurs qu'ils comportent), qui n'est pas impossible techniquement.

[979] L'ISU a particulièrement révélé les fragilités provoquées à la planification locale, plusieurs URSSAF ayant dû faire face à des difficultés particulières dues à des erreurs de planification.

### 1.2.5. Les centres nationaux de validation (CNV)

#### 1.2.5.1. Un rôle de validation essentiel

[980] La validation des développements est assurée par trois centres nationaux de validation rattachés aux URSSAF de Paris, Clermont-Ferrand et Bordeaux, et dotés de 60 ETP.

[981] La validation doit porter sur la conformité des développements au cahier des charges, la non-régression, le respect des normes de sécurité et des normes d'ergonomie, les interfaces (conformité des formats de fichiers) et la documentation d'accompagnement.

[982] En complément au rôle des CNV, le CERTI de Nancy a reçu une mission de vérification de « l'exploitabilité » des développements (centre de vérification de l'exploitabilité – CVE), répondant au besoin de spécialisation sur les aspects précis de la validation liés à l'ergonomie du développement (tests de performance, temps de traitement...).

[983] Le processus de validation est absolument essentiel dans le système d'information de la branche :

- la complexité de certaines applications et des liens entre applications accroît les risques de régression induits par des évolutions applicatives ;
- en raison des traitements de masse sur lesquels portent les applications métier de la branche, des anomalies peuvent vite contraindre à des rattrapages manuels ou semi-maniuels, lourds pour les départements de gestion de comptes.

### 1.2.5.2. L'insuffisance du dispositif actuel de validation

[984] Le dimensionnement des CNV était déjà jugé faible dans un contexte de maintien en conditions opérationnelles (MCO) : en 2005, le nombre de lots mis en production était jugé très élevé par l'audit informatique de la branche. Le rythme de 1,5 lot par semaine ne permettait pas d'assurer la réalisation de tests exhaustifs.

[985] En 2006, le SDSI de la branche avait ouvert des chantiers relatifs aux méthodes et aux outils et aux automates de tests. Ces travaux avaient conduit à définir une cible de procédure de validation correspondant aux règles de l'art (élaboration du cahier de recette dès la conception initiale, présentation à la validation d'une version « candidate » à la production, critères de réception définis avec la MOA, approbation explicite de la MOA, planification des travaux de validation), qualifié de niveau 4, et des niveaux dégradés de 3 à 1.

[986] L'ISU a montré que le dispositif des CNV n'était pas dimensionné pour supporter la validation d'un grand projet.

[987] En effet, en 2008, avec l'ISU, le nombre de lots V2 mis en production a doublé par rapport au niveau de 2005.

[988] En outre, dans un contexte où les maîtrises d'œuvre devaient faire face à des contraintes de délai très fortes, elles ont soumis à validation, non des produits « candidats », mais des versions très instables, faisant l'objet de validations « itératives ». Cela a conduit à accroître le ratio entre le nombre de lots soumis à validation et le nombre de lots mis en production, et donc le nombre de lots mis en production.

[989] Les ambitions de 2006 en matière de validation ont donc dû être très fortement revues à la baisse :

- sur les procédures : la prise en compte insuffisante du processus de validation a conduit à ne pas l'inclure dans les calendriers des projets (les maîtrises d'œuvre en venaient à remettre des produits en version « bêta » que les CNV devaient valider en peu de temps et sans avoir pu effectuer de plan de charge, faut de planning des planifications), à ne pas préparer la recette en même temps que le cahier des charges (ce qui empêchait les CNV de préparer la validation et conduisait la MOA à déléguer les spécifications de tests et l'examen des bilans aux développeurs) ;
- sur la tolérance au risque : dans un contexte de forte hausse du nombre de lots soumis à validation, d'absence de planification, et à moyens et organisation constants, la variable d'ajustement a été le contenu de la validation, qui a pu être très fortement réduit. Les exigences de délai ont pu conduire à accepter des mises en production dès lors qu'il n'était pas relevé de problème critique, ou alors même que les bilans des CNV faisaient état de tests très partiels. Certains lots ont continué à faire l'objet de tests après mise en production ; d'autres n'ont pas été re-testés après correction d'anomalies.

[990] Le développement de la pratique du « traitement de rattrapage » traduit cette dégradation : cette procédure, qui a vocation à être exceptionnelle, est devenue récurrente, et a souvent été réalisée sans cahier des charges, la maîtrise d'ouvrage considérant à tort qu'il ne s'agissait que d'un retour à l'état normal.

[991] Cette fragilisation du processus de validation a conduit la branche à prendre beaucoup de risques au cours de la mise en place de l'ISU, risques dont les difficultés importantes rencontrées par l'ISU sont en partie la réalisation.

### 1.2.5.3. Un partage des compétences instable et perfectible

- [992] Certains développements sont testés selon un principe de « co-validation », c'est-à-dire de réalisation des tests sur deux ou trois CNV, un des CNV étant chef de file et devant consolider les résultats des tests. Cette organisation a pu être jugée comme conduisant à doublonner des tâches de validation.
- [993] Le souhait de spécialiser les CNV et d'éviter les doublons de validation a donc conduit à concentrer la validation de certaines applications dans un seul CNV. Toutefois, ce partage de la validation peut présenter des risques, du fait des interactions entre applications : les développements sur une application devraient conduire à soumettre à validation les liens qu'elle peut avoir d'autres applications.

- [994] Le partage des compétences entre CNV et CVE n'est également pas stabilisé.

## 1.3. Des ressources informatiques inadéquates

### 1.3.1. Les effectifs informatiques affectés relativement par les réductions d'effectifs

- [995] En 2008-2009, les effectifs informatiques – CNV inclus – de la branche s'établissent à environ 1470 ETP<sup>91</sup> (au minimum 1415, au maximum 1480). En 2004, ils se situaient entre 1486 et 1511 ETP. Cette légère baisse (de l'ordre de 2%) est toutefois inférieure à la diminution moyenne des effectifs de la branche (4% prévu par la COG et 2,5% réalisé au 31 décembre 2008)
- [996] Les effectifs des CERTI, qui avaient connu une forte croissance entre 2000 et 2004, ont stagné entre 2004 et 2009.

Tableau 60 : Évolution des effectifs CDI des CERTI

	2000	2004	2009
Lille	52	63	62
Nancy	49	66	67
Lyon92	76	114	116
Marseille	70	87	80
Toulouse	85	129	127
Nantes	48	71	72
Caen	49	56	62
Paris	151	168	162
Total	566	754	748

Source : Cour des comptes pour 2000-2004 ; enquête IGAS auprès des CERTI pour 2009.

- [997] Si l'enquête auprès des CERTI fait apparaître une baisse de moins de 1% entre 2004 et 2009, les données de la direction du réseau font apparaître une progression de 3% entre 2004 et 2008 (de 741 à 762).

<sup>91</sup> L'approximation découle à la fois des différences possibles de périmètre (prise en compte des centres de validation ou non) et des discordances entre les différentes sources.

<sup>92</sup> Hors centre d'appel (CECOM).

[998] Les ressources informatiques des URSSAF ont également plutôt régressé sur la durée de la COG, qu'elles soient appréhendées à partir des données de la direction du réseau (passage de 509 à 428 entre 2004 et 2008) ou des données de comptabilité analytique OGUR.

Tableau 61 : Effectifs informatiques des URSSAF

	2005	2008
Bureautique	54	64 +2 mutualisés
Gestion de SNV2	202	185 + 18 mutualisés
Informatique locale	241	207
Total	497	476

*Source : IGAS d'après données ACOSS de l'outil OGUR.*

[999] Les effectifs des CNV sont restés stables, à 60 ETP.

[1000] Enfin, pendant la période de la COG, les effectifs informatiques de l'ACOSS ont subi une baisse de 5% (de 188 à 179 ETP).

### **1.3.2. Une part très faible des effectifs informatiques consacrée au développement**

[1001] Au sein des effectifs informatiques de la branche, les effectifs de développement de la branche ne représentent que 277 ETP sur les 1470 ETP informatiques (19%).

[1002] Ce faible poids du développement traduit la part importante des autres fonctions informatiques assurées par les CERTI : production, éditique, gestion des infrastructures...

[1003] Au sein de ces effectifs, seulement 55, soit à peine 20%, sont affectés au SNV2 ; seulement 12 de ces effectifs correspondent à un profil de chef de projet ou de responsable de domaine fonctionnel, ce qui conduit certains responsables de domaine à se partager sur plusieurs domaines, et peut se traduire par une faible maîtrise des compétences fonctionnelles.

[1004] Même en intégrant un « premier cercle » d'applications du cœur de métier (CFE, WATT, DCL, portail ISU), les ressources affectées au cœur de métier ne représentent que 75 ETP, soit seulement 27% des effectifs de développement.

[1005] Environ 140 ETP sont affectés à des domaines fonctionnels autres que le cœur de métier et à des projets techniques.

[1006] Cette part importante des effectifs de développement affectés en dehors du cœur de métier traduit en partie le recours excessif de la branche au développement en interne d'outils répondant à des besoins pouvant être satisfaits par des outils de marché, conduisant à accroître la charge interne de développement et de maintenance.

### **1.3.3. Des ressources devenues insuffisantes pour faire face à la croissance récente des charges de développement**

[1007] Dans ce contexte, la très forte croissante des charges de développement, induite notamment par l'ISU, a été absorbée :

- par une forte hausse de l'assistance externe, passée de 50 ETP en 2006 à 130 ETP en 2009. le taux d'externalisation de la branche atteint ainsi 31,7% des ressources de développement ;
- par une compression au minimum de l'activité de maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information. Ainsi, les ressources dédiées au maintien en condition opérationnelle du SNV2 sont passées de 12 000 jours-hommes à 7 000 en 2008, alors que les besoins de maintenance corrective étaient accrus par l'ISU.

[1008] Le recours à l'assistance externe atteint aujourd'hui ses limites :

- les possibilités de recours à l'assistance externe dépendent de la complexité de l'application et de son lien avec les compétences métiers pour réaliser les développements, et du type de développement (la possibilité de recours à l'assistance extérieure est plus forte pour des projets que pour la maintenance d'applications existantes) ;
- l'assistance externe est plus coûteuse que le coût salarial de la ressource interne, de l'ordre de 50% (600€/jour contre 400€/jour selon l'ACOSS).

[1009] La réduction de la maintenance est devenue particulièrement critique alors que l'obsolescence et l'instabilité du SNV2 s'accentuaient en 2008-2009. Les demandes d'évolution couvertes représentent la moitié des demandes d'évolution retenues par le comité de gestion du SNP, chargé d'arbitrer et de prioriser ces demandes. 82 des 160 transactions mises en feu rouge en février 2008 n'ont pu être résolues dans le mois. La perte de capacité de maintenance a eu pour conséquence une hausse du stock de demandes d'évolution (CAP) non prises en compte, traduisant une perte de fonctionnalités de l'outil, pénalisante en productivité.

## **2. UN RENFORCEMENT ET UNE REORGANISATION DE LA FONCTION INFORMATIQUE NECESSAIRES POUR FAIRE FACE A LA REFONTE DU SYSTEME**

### **2.1. *Des nombreux projets à mener***

#### **2.1.1. La rénovation du SNP, un des enjeux les plus importants pour la branche**

[1010] Les difficultés rencontrées par la branche depuis 2008 ont montré la nécessité impérative de mener une refonte du système national de production qui n'a que trop tardé.

[1011] La rénovation du SI « cœur de métier » constitue un axe à part entière du SDSI 2010-2013.

[1012] Il inclura d'importants travaux de rénovation du SNV2, comportant :

- le passage d'une construction selon une logique propriétaire à une base nationale : cette évolution fondamentale, qui concernera les autres applications, devrait avoir un impact sur :
  - la corrélation entre architecture informatique et réseau, pour faciliter les échanges et collaborations entre organismes et les évolutions du réseau, en réduisant notamment les importants travaux informatiques de préparation des fusions d'URSSAF ;

- l'exploitation de l'application, en facilitant la réalisation de requêtes ou de traitements au niveau national ;
- les échanges avec d'autres SI, par transferts de fichiers (modalité classique d'échange pour le SNV2) ou par « *webservices* », c'est-à-dire par des échanges d'information en temps réel, beaucoup plus simples à gérer que les échanges de fichiers, en production comme en exploitation informatique ;
- l'identification des cotisants : cette évolution accompagne la constitution d'un référentiel cotisant, devant permettre la mise en place d'un identifiant national unique, une fiabilisation accrue des données, une vision globale du cotisant dans les différents SI dans lesquels il est géré, et le passage d'une gestion au SIRET (à l'établissement) à une gestion au SIREN (à l'entreprise).
- une plus grande modularité, permettant une segmentation partielle ou totale des processus par clientèles, 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 ;
- le passage à une mise à jour des données davantage en temps réel et moins par traitement batch, ce qui améliorera l'ergonomie pour les utilisateurs en URSSAF, les échanges avec d'autres SI, et les possibilités d'interaction avec le front-office (développement d'outils en ligne en temps réel) ;
- une refonte de la documentation du SNV2 et une réécriture progressive de ces modules, devant rendre le processus de développement et de maintenance applicative plus productif et plus maîtrisable.

[1013] La refonte du SNP inclut également d'importants travaux d'urbanisation entre SNV2 et son environnement :

- intégration du workflow dans le système de production, devant permettre une semi-automatisation de la distribution des affaires ;
- amélioration des liens avec les outils d'acquisition et de gestion des données ;
- amélioration des liens avec les offres de services en ligne pour les cotisants, en offrant davantage de possibilités d'actions et de demandes en temps réel, dans le cadre de la politique de promotion de la dématérialisation de la branche ;
- développement d'outils intégrés de suivi de la production, pour les besoins du pilotage.

[1014] La rénovation du SI « cœur de métier » porte donc sur un périmètre très large, associant, au-delà du seul SNV2, ses liens avec les outils de relation avec les partenaires et les cotisants, les outils de dématérialisation interne, ainsi que ses relations avec les domaines de gestion administrative et comptable.

[1015] 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.

[1016] 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. En effet, d'une rénovation essentiellement technique mais emportant des apports fonctionnels, le chantier évolue vers une refonte devant intégrer plusieurs améliorations fonctionnelles reportées depuis longtemps. Cet effet d'appel d'air constitue d'ailleurs un risque, à la fois de surdimensionnement et d'absence de priorisation des demandes, de dérapage dans le temps du projet, et de difficulté de maîtrise de l'ensemble des travaux ;

- 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.

## 2.1.2. Un certain nombre d'autres projets importants

[1017] Un certain nombre de projets informatiques doivent être inscrits au plan de charges de la branche.

### 2.1.2.1. L'achèvement des travaux liés à l'ISU et la constitution d'une nouvelle architecture informatique de l'ISU

[1018] Il débordera de la COG 2006-2009 sur le début de la COG 2010-2013.

[1019] En effet, si le planning prévoit l'achèvement des principaux chantiers au second semestre 2009, des développements seront également à réaliser en 2010, au minimum pour couvrir des domaines pour lesquels il n'existe pas actuellement de solution informatique définitive, comme l'affiliation rétroactive des travailleurs indépendants dissimulés. La charge des travaux résiduels sur 2010 et après est évaluée à 3500 jours-hommes par la branche.

[1020] Au-delà, une nouvelle architecture informatique devra toutefois être construite par le RSI et l'ACOSS pour réduire les fragilités intrinsèques du système actuel, tenant à la double gestion parallèle des processus de gestion administrative des cotisants et de gestion des comptes sur deux systèmes d'information devant se synchroniser en permanence, au prix d'importantes difficultés provoquées par les différences de règles de gestion et le mésappariement des fichiers.

[1021] Cette constitution d'une nouvelle architecture informatique, désormais appelée « ISU 2 » par la branche, et notamment d'une base unique des cotisants ISU, partagée entre le RSI et l'ACOSS, représente des travaux lourds, qui devront être intégrés à la refonte du système national de production.

### 2.1.2.2. Le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage

[1022] Il suppose également des développements, au minimum pour intégrer les cotisations supplémentaires dans les traitements SNV2 et mettre au point les échanges entre les systèmes d'information de l'ACOSS, de Pôle emploi et de l'UNÉDIC.

[1023] L'ampleur de ces développements dépendra toutefois largement des réponses fonctionnelles apportées aux questions relatives à la gestion des particularités réglementaires de l'assurance-chômage (produits et comptes spécifiques, adhésions facultatives : cf. annexe), des modalités de gestion du recouvrement des contributions par la branche, et des restitutions d'informations que la branche devra fournir à ses partenaires, notamment à l'UNÉDIC.

[1024] Sur un scénario d'adaptations minimales, l'ACOSS évalue la charge de développement à 2000 jours-hommes.

### 2.1.2.3. La suppression des déclarations communes de revenu

[1025] Le remplacement des déclarations communes de revenu (DCR) des travailleurs indépendants par la transmission des informations fiscales par les services de la direction générale des finances publiques (DGFiP), prévu par l'article L. 133-6-2 du code de la sécurité sociale<sup>93</sup>, suppose des développements informatiques conséquents de la part de la DGFiP mais aussi de la part de la branche recouvrement, pour pouvoir effectuer les extractions de fichiers en vue d'interroger la DGFiP et intégrer les informations recueillies ; des travaux nécessaires à l'identification commune des déclarants devront être menés. L'ACOSS évalue déjà cette charge à 500 jours-hommes.

### 2.1.2.4. La déclaration sociale nominative (DSN)

[1026] L'ampleur des travaux induits par la DSN pour la branche recouvrement dépend du scénario fonctionnel retenu pour l'usage de la DSN par la branche recouvrement :

- une option minimale consiste à reconstituer des données agrégées par employeur équivalentes à celles des BRC à partir de la DSN, ce qui ne modifie pas le processus de recouvrement et n'emporte pas d'impact sur les systèmes d'information de la branche. Dans ce scénario, les seuls travaux informatiques pour la branche consistent à réaliser l'entrepôt de données, dont la charge peut être évaluée à 1000 jours-hommes. Mais la branche se prive alors des apports fonctionnels de la DSN, en contrôle, en fiabilisation de la répartition et en statistiques ;
- l'option avancée consiste à intégrer et à gérer l'information nominative dans les différents modules de SNV2 et dans les outils de contrôle et de statistiques, pourrait nécessiter des développements plus importants.

### 2.1.2.5. L'éventuelle construction d'un moteur de calcul et d'appel des cotisations d'assurance-maladie des professions libérales

[1027] Le calcul et l'appel des cotisations d'assurance-maladie des professions libérales est actuellement gérée par les organismes conventionnés (OC) pour le compte du RSI sur une application (Taïga) dont l'extinction est programmée pour janvier 2012. En 2009 ont été présentés deux projets concurrents de développement d'un nouvel applicatif : SNV2PL, présenté par la branche recouvrement, et qui serait développé à partir des fonctionnalités de SNV2 et mis à disposition par la branche au RSI et aux OC, et MCPL, présenté par l'entité de gestion informatique de la RAM, principal OC des PL. Le choix entre ces deux options n'a pas encore été arrêté ; mais, dans le cas où le scénario de la branche recouvrement serait retenu, celle-ci supporterait une charge de développement, évaluée par l'ACOSS à 1300 jours-hommes.

## 2.2. *Renforcer les ressources de développement de la branche et réorganiser la fonction informatique de la branche*

### 2.2.1. Des de ressources supplémentaires et un pilotage renforcé pour le développement

#### 2.2.1.1. Des ressources informatiques supplémentaires indispensables

[1028] L'ACOSS établit le chiffrage suivant des besoins en ressources de développement sur la période de la COG et en fin de COG :

<sup>93</sup> Dans sa rédaction issue de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Le remplacement des DCR doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010, mais un décret peut reporter cette date au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Tableau 62 : Évaluation par l'ACOSS des besoins de développement sur la période de la COG et en fin de COG

		Période de la refonte (COG)					Fin de la refonte (2014)				
		Charge (j-h)	Effectif	Taux d'externalisation	Effectif externe	Effectif interne	Charge (j-h)	Effectif	Taux d'externalisation	Effectif externe	Effectif interne
Maintien en condition opérationnelle	SNV2	8 000	40	20%	8	32	12 000	60	20%	12	48
	« 1 <sup>er</sup> cercle »	4 000	20	30%	6	14	5 400	27	30%	8	19
Projets	SNV2	6 000	30	30%	9	21	8 000	40	30%	12	28
	« 1 <sup>er</sup> cercle »	2 800	14	40%	6	8	3 000	15	40%	6	9
Refonte		20 000	100	60%	60	40	2 850	14	22%	3	11
« 2 <sup>ème</sup> cercle » du cœur de métier		18 800	94	25%	24	70	20 000	100	25%	25	75
Autres		36 600	183	28%	51	132	32 130	161	28%	44	127
Total		96 200	481		164	317	83 380	417		110	317
Écart par rapport à la situation actuelle			+94		+54	+40		+40		=	+40
Besoins supplémentaires en pilotage			+12		+2	+10		+10		=	+10

Source : ACOSS, DISIR.

[1029] Les chiffrages de charge globale par domaine se fondent sur les hypothèses suivantes :

- le chiffrage de 20 000 jours-hommes pendant les quatre ans de la COG pour la refonte du SNV2 et du « premier cercle » du cœur de métier est évalué à partir du ratio, courant pour les systèmes d'information d'ampleur comparable, permettant d'évaluer la charge de rénovation d'un système à 6 fois la charge de maintenance annuelle. En l'espèce, la charge de rénovation du SNV2 est estimée à 72 000 jours, soit 6 fois 12 000 jours, qui était la charge de maintenance permettant de faire face aux demandes d'évolution avant l'ISU ; cette charge est répartie sur la COG 2010-2013, qui concentrera l'essentiel des travaux (16 000 jours-hommes par an) et la COG suivante, qui verra l'achèvement du résidu des travaux de refonte. L'application des mêmes règles au « premier cercle du cœur de métier » donne un total de 20 000 jours-hommes par an sur la COG. Le chiffrage peut toutefois varier à la hausse, selon le degré d'évolutions fonctionnelles qu'intègrera la rénovation ;
- l'évaluation du besoin lié aux « projets » découle du chiffrage des projets cités (achèvement de l'ISU, UNÉDIC, DCR, moteur de calcul des PL), ainsi que de l'achèvement du projet de rénovation de l'outil de workflow WATT2 (1 600 jours-hommes) ;
- les besoins en maintenance pendant la période de la COG sont évalués en tenant compte d'une réduction au minimum de la maintenance de la SNV2 pendant les travaux de rénovation. L'hypothèse en fin de COG est celle d'un retour au niveau de maintenance d'avant l'ISU.

[1030] Les hypothèses de taux d'externalisation de la branche sont fondées sur une classification des développements informatiques selon leur capacité à être externalisés, allant de la maintenance de type 1 (maintenance du SNV2, externalisable à 20%) à la rénovation du SNP (externalisable à 60%).

[1031] Sur ces bases, le besoin pérenne en ressources internes de développement est évalué par l'ACOSS à 317 ETP, soit 40 de plus que les 277 actuellement disponibles. 30 ETP seraient affectés au SNV2. Le besoin en ressources externes serait de 164, contre 110 aujourd'hui.

[1032] 10 ETP supplémentaires seraient affectés au pilotage de l'informatique de la branche, pour répondre à la faiblesse en ressources de la DISIR pour assurer le pilotage de la fonction informatique, notamment dans un contexte de refonte : pilotage général (priorisation en lien avec les MOA, suivi des charges et des délais), gestion de portefeuille de projets, suivi des marchés d'assistance externe, gestion de la cartographie applicative et de l'urbanisation, définition des normes de développement et suivi de la documentation.

[1033] Au total, le besoin est évalué par l'ACOSS à 50 ETP de ressources internes et de 55 ETP de ressources externes pendant la durée de la COG ; le niveau de ressources externes serait réduit à la fin de la COG.

[1034] Les évaluations de l'ACOSS pour les besoins de la période de la COG appellent, de la part de la mission, les observations suivantes :

- certaines charges devraient être revues à la hausse :
  - les charges de la refonte pourraient croître à mesure qu'elle intègrera, au-delà d'une refonte technique, des améliorations fonctionnelles attendues par les utilisateurs et jusque-là reportées ;
  - la charge de l'achèvement de l'ISU en 2010 a été revue à 5 000 jours-hommes au lieu de 3 500 ;
  - les charges induites par le projet UNÉDIC pourraient être revues à la hausse ;
  - les charges de maintenance en conditions opérationnelles sont évaluées de façon minimale ;

- enfin, certains projets déjà actés ne sont pas intégrés et chiffrés dans cette évaluation, comme la refonte de l'architecture informatique de l'ISU (projet ISU 2), la mise en place du contrôle sur les cotisations AGIRC-ARRCO...
- toutefois, l'ACOSS a intégré, dans le chiffrage des « projets », la charge totale, évaluée au printemps 2009 des projets connus à cette date, comme si l'intégralité de cette charge se répétait sur chaque année de la COG, ce qui revient à multiplier par quatre l'évaluation de la charge liée à ces projets (8 800 jours-hommes). Cette multiplication par quatre des charges connues revient à intégrer une réserve de précaution équivalent à 26 400 jours-hommes, correspondant au « dérapage » de certains projets, à des projets non chiffrés, et à la survenue en cours de COG de nouveaux chantiers.

[1035] Cette précaution n'est pas inutile, au vu de l'évaluation très serrée de certains projets, qui pourraient les conduire à dépasser l'évaluation initiale (rénovation du SNP, UNÉDIC, ISU2).

[1036] Toutefois, il importe de souligner que le fait que les moyens informatiques alloués à la branche intègrent cette réserve de précaution devra permettre à la branche de réaliser de nouveaux projets au cours de la COG.

[1037] En revanche, l'évaluation par l'ACOSS des besoins au-delà de la période de la refonte (en fin de COG ou après la COG) est particulièrement élevée :

- l'évaluation d'un besoin de 8 000 jours-hommes pour de nouveaux projets sur le SNV2 et de 3 000 jours-hommes pour de nouveaux projets sur le premier cercle du cœur de métier est très élevée : ainsi, 8 000 jours-hommes correspondent à la charge représentée par l'ISU sur une année comme 2008, sans qu'il soit garanti que la branche soit en 2013 engagée dans un nouveau projet de cette ampleur ;
- l'évaluation d'un besoin pérenne de maintenance de 10 000 jours-hommes pour le SNV2 (ou l'application qui lui aura succédé) en fin de COG, soit un niveau identique à celui de 2006, semble excessive : la refonte devrait à la fois permettre de disposer d'une application rénovée, dont les besoins d'évolution seront moindres que ceux d'une application en fin de vie, et dont le processus de maintenance devrait gagner en productivité au terme de la refonte, de 15% selon la DISIR ;
- l'évaluation du besoin de maintenance du « 1<sup>er</sup> cercle » du cœur de métier à 5 400 est plus élevée que le niveau de maintenance en 2008 (4 400) ;
- le taux d'externalisation (28%) retenu par l'ACOSS pour le domaine « autres SI » correspond au réalisé de 2008, et non à la classification de ces chantiers en niveau de maintenance 2 par la DISIR (30%) ;
- les chiffrages de 32 130 jours-hommes en fin de COG pour la maintenance et les projets sur ces domaines et de 20 000 pour le reste du cœur de métier ne sont pas cohérents avec la baisse de 15% escomptée par la DISIR du travail mené sur l'architecture fonctionnelle et l'urbanisation du SI ;
- enfin, l'addition des besoins en ressource interne après refonte présente une erreur, majorant le résultat de 10 ETP.

[1038] Aussi, la mission a-t-elle réévalué les besoins informatiques, tels qu'ils peuvent aujourd'hui être connus, pour la période postérieure à la COG :

- en retenant un besoin pour de nouveaux projets équivalent à celui de la période de la COG ;
- en tenant compte d'une réduction de 15% des charges de maintenance du SNV2 (par rapport à la charge récurrente de 12 000 jours-hommes avant l'ISU) et des autres applications.

[1039] Sur ces bases, à la fin de la COG, les besoins informatiques seraient légèrement inférieurs aux ressources 2008, et très nettement inférieurs aux ressources mobilisées sur la durée de la COG.

[1040] Ces besoins informatiques devront donc faire l'objet d'une évaluation en fin de COG 2010-2013, afin de déterminer si de nouveaux projets justifient le maintien d'effectifs informatiques au niveau rendu nécessaire pendant la période de la COG.

Tableau 63 : Besoins informatiques en fin de COG : chiffrage de la mission hors « nouveaux projets »

		Fin de la refonte (2014)				
		Charge (j-h)	Effectif	Taux d'externalisation	Effectif externe	Effectif interne
Maintien en condition opérationnelle	SNV2	10 000	50	20%	10	40
	« 1er cercle »	4 400	22	30%	7	15
Projets	SNV2	6 000	30	30%	9	21
	« 1er cercle »	2 800	14	40%	6	8
Refonte		2 850	14	60%	8	6
« 2ème cercle » du cœur de métier		16 000	80	25%	20	60
Autres		31 110	156	30%	47	109
Total		79 160	366		107	259
Écart par rapport à 2008			-21		-3	-18
Écart par rapport à la période de la refonte			-115		-57	-58

Source : IGAS.

#### 2.2.1.2. Renforcer la capacité de pilotage de la fonction de développement par l'ACOSS

[1041] L'évolution de l'organisation et de l'implantation de la fonction de développement doit être envisagée séparément de celle de la production et de l'éditique.

[1042] Outre le renforcement en ressources de pilotage du développement nécessaire pour mener à bien la refonte, l'ACOSS doit être dotée de la capacité à piloter le fonctionnement des équipes de développement dans une relation qui soit hiérarchique et non plus contractuelle.

[1043] Le renforcement du pouvoir hiérarchique de l'ACOSS sur la gestion des équipes de développement peut être réalisé selon plusieurs *scenarii* :

- le maintien dans les CERTI, même avec le renforcement du pouvoir de l'ACOSS sur les CERTI (pouvoir de nomination du directeur, voire suppression des conseils d'administration), n'offre pas nécessairement les conditions permettant à l'ACOSS de diriger effectivement la conduite du développement ;
- l'intégration des personnels de développement dans l'établissement public ACOSS présenterait de fortes contraintes du fait de l'accord collectif d'aménagement du temps de travail, qui ne permettrait pas d'imposer des horaires, alors que cette possibilité est essentielle pour la conduite de grands projets informatiques, supposant des mobilisations ponctuelles très fortes des équipes, et notamment des interventions en fin de semaine ;
- l'intégration des équipes de développement au sein d'un groupement d'intérêt économique (GIE), associant l'ACOSS et les URSSAF et/ou les CERTI, est une formule envisageable. L'objet du GIE serait conforme aux dispositions de l'article L. 251-1 du Code du commerce, qui dispose que l'activité du GIE doit être, à l'égard de celle de ses membres, complémentaire (le GIE doit concourir à l'activité de ses membres et ne peut développer

ses activités hors de leur champ d'action) et auxiliaire (chaque membre conserve ses missions propres, qu'il ne peut déléguer entièrement au GIE). Un établissement public – en l'espèce, l'ACOSS – peut participer à un GIE, à condition que la délibération du Conseil d'administration relative à cette opération et le contrat constitutif du GIE soient approuvés par le ou les ministres de tutelle ainsi que par les ministres des Finances et du Budget.

[1044] 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 ;
- 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.

[1045] La DISIR devra pouvoir gérer à la fois le budget de fonctionnement et le budget d'investissement de la structure assurant les développements informatiques, en raison de l'articulation entre ces deux budgets.

[1046] Afin d'assurer la maîtrise des dépenses de développement tout en assurant une autonomie de gestion à la DISIR chargée de piloter la refonte du SI de la branche, une ligne budgétaire dédiée au développement informatique (dépenses d'assistance externe et dépenses de personnel de développement) pourrait, au sein de la future COG, être isolée au sein du Fonds national de gestion administrative (FNGA) : il est pertinent de flécher et de sécuriser les crédits affectés à ces dépenses dès lors que la branche est engagée dans une refonte majeure de son système d'information, et d'autres COG ont pu, dans un contexte de chantiers informatiques majeurs, identifier une ligne dédiée aux dépenses informatiques.

[1047] À terme, le processus de développement pourrait gagner en productivité et en maîtrise à un regroupement des douze sites actuels vers un nombre plus réduit de sites.

[1048] Toutefois, dans la période de la COG 2010-2013, les contraintes très fortes qui pèsent sur la fonction de développement s'opposent à l'engagement de réorganisations géographiques qui pourraient être déstabilisatrices.

[1049] 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. Les possibilités importantes pour ces derniers de trouver des emplois en dehors de la branche recouvrement pourraient faciliter une transition rapide, préférable à une solution qui consisterait à laisser s'éteindre progressivement des sites de développement au fur et à mesure des départs non renouvelés.

## **2.2.2. Engager une fusion juridique et regrouper les activités de production et d'édition des CERTI**

[1050] Si le transfert du développement à une structure nationale est souhaitable, le maintien des autres missions des CERTI dans le cadre de gouvernance des CERTI ne présente pas le même caractère critique pour la branche.

[1051] Le scénario envisagé par la mission consiste donc à laisser une partie des activités et des personnels des CERTI dans l'organisation actuelle.

[1052] 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. L'évolution de cette situation devra être réévaluée en fin de COG, à l'aune des réorganisations géographiques envisageables.

#### 2.2.2.1. Réaliser des gains de productivité en concentrant l'éditique

[1053] L'éclatement de l'éditique en huit sites se traduit par des surcoûts. On observe une très forte dispersion des productivités et de l'intensité d'utilisation des machines, et une très nette corrélation entre les volumes traités et la productivité, qu'elle soit rapportée aux machines ou aux effectifs humains<sup>94</sup>.

Tableau 64 : Effectifs et activité d'éditique

	Ressources		Volume 2008		Productivité humaine		Intensité de l'utilisation des machines de mise sous pli <sup>95</sup>
	ETP	Capacité horaire maximale du parc de machines de mise sous plis	Feuilles (millions)	Plis (millions)	Feuilles/ETP (en milliers)	Plis/ETP (en milliers)	
Caen	8	12 000	7,43	2,01	929	251	168
Lille	5	ND	2,22	1,64	444	328	ND
Lyon	16	68 500	71,65	49,4	4478	3088	721
Marseille	7	24 000	10,55	4,26	1507	609	175
Nancy	4,5	12 000	4,9	2,6	1089	578	217
Nantes	4,6	24 000	12,69	2,97	2759	646	124
Paris	13	40 000	17,34	5,88	1334	453	147
Toulouse	9	34 000	23,01	18,8	2557	2009	553

Source : CERTI.

[1054] L'ACOSS projette de passer de huit à trois centres d'éditique, en regroupant cette activité sur les sites de Lyon, Toulouse et Paris.

[1055] Le regroupement de l'ensemble de l'éditique des CERTI de Caen, Lille, Nancy, Nantes et Marseille sur les CERTI de Toulouse et Lyon reviendrait à transférer correspondant à 13,5 millions de plis et 37,8 millions de feuilles. En supposant que cette charge marginale serait traitée selon la productivité moyenne du CERTI de Lyon<sup>96</sup>, elle nécessiterait 4,5 ETP pour les mises sous plis ou 8,5 ETP pour les impressions (NB : ces deux chiffres ne s'ajoutent pas<sup>97</sup>), alors que les effectifs d'éditique de ces centres regroupent 29 ETP. Le gain serait donc au minimum de 20 ETP.

<sup>94</sup> A l'exception de la DSi de Paris, dont la productivité est faible en dépit des volumes traités.

<sup>95</sup> Volume de plis en heures d'utilisation de la capacité maximale du parc de machines de mises sous plis.

<sup>96</sup> Cette hypothèse est prudente : certes, Lyon dispose de la plus forte productivité moyenne. Mais la hausse des volumes traités par le CERTI de Toulouse lui permettrait d'accroître sa productivité moyenne, ce qui lui permettrait d'absorber une charge supplémentaire pour un coût marginal très bas et donc une productivité élevée.

<sup>97</sup> Les effectifs d'éditique ne sont pas nécessairement différenciés entre mise sous pli et impression. Le rapport entre le nombre de plis et le nombre d'impressions étant très variable selon les CERTI (de 1,22 à 4,21), les ratios de productivité ont été calculés en rapportant les volumes à l'ensemble des effectifs d'éditique, ce qui revient à surestimer globalement la productivité. Du fait des écarts de productivité, cette approximation n'invalider pas les conclusions : la hiérarchie entre les productivités des CERTI est la même pour les deux activités, sauf pour les centres de Nantes et de Paris, pour lesquels l'activité d'impression est proportionnellement beaucoup plus importante, ce qui doit se traduire par un rapport entre les effectifs de mise sous pli et d'impression atypique, conduisant, dans le tableau, à surestimer fortement la productivité de

[1056] Cette concentration permettrait également un gain en machines de mises sous plis : la charge de mises sous pli serait absorbée, en appliquant le ratio d'intensité d'utilisation de Lyon, par une capacité horaire maximale de 18500 plis/heure, correspondant à une seule des machines les plus modernes des CERTI, alors que cette charge est actuellement traitée par 7 machines d'une capacité de 72 000 plis par heure.

[1057] Un second scénario, non présenté par l'ACOSS, conduirait à transférer également aux centres de Lyon ou Toulouse l'activité d'éditique de la DSI de Paris, peu productive. Dans cette hypothèse, le volume transféré représenterait 19,4 millions de plis et 55,1 millions de feuilles, ce qui nécessiterait, selon les mêmes hypothèses, un effectif de 12,5 ETP<sup>98</sup>, contre 42 actuellement. Le gain serait porté à 29 ETP. Une machine supplémentaire de mise sous plis serait économisée.

#### 2.2.2.2. Concentrer la production sur trois sites

[1058] La production comportant un certain nombre de charges fixes, la concentration des sites de production permet des économies d'échelle substantielles, moyennant un travail d'homogénéisation des infrastructures.

[1059] La concentration sur trois sites répond aux recommandations actuelles en matière d'organisation de la production, pour permettre la gestion du sursinistre :

- elle permet de mieux répartir la charge entre les deux autres centres en cas de sinistre ;
- en cas de sinistre durable sur un centre, elle permet de maintenir une alternative de secours.

[1060] 150 ETP sont actuellement affectés à la production hors éditique. Des économies d'échelle à hauteur de 10% des ressources actuelles permettraient un gain de 15 ETP.

#### 2.2.2.3. Identifier les perspectives d'évolution des CERTI

[1061] Parallèlement à la concentration de la production et de l'éditique sur trois, voire à une concentration de l'éditique sur deux sites, une fusion juridique des CERTI au cours de la COG 2010-2013 pourrait permettre de passer de 7 CERTI à 2 (à Toulouse et Lyon), auxquels s'ajouteraient la DSI de l'URSSAF de Paris.

[1062] La mission n'a pas étudié la question du statut de la DSI de Paris, dont la transformation en CERTI pourrait être envisagée, d'une part pour accroître sa clientèle et rééquilibrer les charges, d'autre part pour séparer les fonctions de développement et de validation, regroupées dans le même organisme.

[1063] Cette fusion des organismes pourrait permettre de réduire les effectifs de direction et de certaines fonctions supports, estimés actuellement à 90 ETP. Une réduction de 10% de ces fonctions dégagerait 10 ETP.

[1064] La fusion juridique des CERTI et la concentration de la production hors éditique permettraient un gain chiffré à 25 ETP sur la COG.

[1065] Les équipes de développement resteraient sur les sites actuels mais seraient sorties des effectifs des CERTI.

---

l'activité d'impression. L'application des ratios de productivité pour évaluer la charge nécessaire pour absorber un volume donné d'impressions et de mises sous pli, en tenant compte de ce biais, fournit non des charges qui s'accumulent, mais une fourchette d'évaluation des charges.

<sup>98</sup> Ratio correspondant à l'impression.

[1066] Dès la COG 2010-2013, la concentration de la production et de l'éditique posera la question de la reconversion des effectifs d'éditique des CERTI concernés (20 à 29 répartis sur 4 à 5 sites), plus difficile, en raison de leur niveau de qualification que pour les effectifs de production, qui pourront être partiellement reconvertis vers la production.

[1067] Les effectifs d'éditique pourraient être réorientés vers l'exercice de fonctions mutualisées d'acquisition et de gestion électronique des données (LAD et GED) au service des URSSAF. des pôles mutualisés pourraient être ainsi constitués sur les 4 à 5 sites concernés, éventuellement en regroupant les personnels d'éditique et les personnels effectuant la LAD et la GED dans l'URSSAF voisine. Ces regroupements permettraient d'engranger des gains de productivité et de mieux utiliser les équipements coûteux que nécessitent ces activités.

[1068] Les progrès de la dématérialisation des comptes pourraient, dans un premier temps, amener ces pôles mutualisés à étendre progressivement leur périmètre d'intervention jusqu'à exercer ces fonctions pour l'ensemble des URSSAF. Leur gestion devra toutefois intégrer la cible de moyen terme d'une dématérialisation totale, amenant la quasi-extinction de leur activité.

[1069] Au-delà de la concentration de la production et de l'éditique et de la fusion des entités qui devront faire l'objet de la COG 2010-2013, la question d'une concentration des autres activités des CERTI devra être envisagée.

[1070] Le transfert, réalisé au printemps 2008, de l'éditique du CERTI de Lille vers celui de Lyon, a été réalisé en reconvertisant le CERTI de Lille en CNRA, répondant au risque, mis en avant par l'audit des SI de la branche dans le cadre de la certification des comptes en 2007, créé par l'absence d'un niveau de sécurité suffisant en matière de continuité d'exploitation en cas de sinistre majeur touchant un des centres exploitant les applications utilisées en URSSAF. Cette exigence de sécurité devrait être accrue par le passage, programmé dans la refonte du SI de la branche, à des bases nationales, rendant encore plus nécessaire l'existence d'un *back-up*.

[1071] Toutefois, cette solution ne doit pas être pérenne : les technologies actuelles doivent permettre d'organiser une continuité d'activité automatique et instantanée, en hébergeant les applications à partir de deux serveurs actifs fonctionnant en équilibre de charge, et non une solution de reprise d'activité à partir d'un centre dédié. En effet, cette dernière solution demande davantage de ressources, et ne peut pas assurer de continuité en temps réel, mais seulement après un délai de « reprise d'activité ». Le projet d'hébergement unifié du front-office (HUFO) mis en place à partir de 2009 consiste à mettre en place, pour les applications de front-office (urssaf.fr, DUE-fax, Contact, DCL, TESE, CEA, DUE), une telle solution de continuité d'activité en temps réel à partir d'un hébergement partagé sur deux centres informatiques. L'extension de ce projet aux autres applications du SI de la branche pourrait permettre d'organiser l'ensemble de la continuité d'activité à partir d'une telle solution technique, privant le CNRA de son objet actuel.

[1072] La concentration progressive des activités des CERTI, qui sera à mener sur plusieurs COG, devra tenir compte également des contraintes de mobilité géographique des personnels.

### 2.2.3. Optimiser les ressources informatiques locales

#### 2.2.3.1. Une mutualisation nationale accrue de l'assistance aux utilisateurs

- [1073] Une part importante de l'assistance aux utilisateurs en URSSAF pourrait être mutualisée.
- [1074] Notamment, l'assistance et la documentation des évolutions fonctionnelles représentent une tâche démultipliée dans chaque URSSAF, devenue très lourde dans un contexte d'instabilité du SI. Cette fonction est assurée par les URSSAF pour les raisons suivantes :
- la documentation fournie par les maîtrises d'œuvre est peu exploitable pour les utilisateurs, et il n'existe pas de fonction identifiée d'accompagnement du déploiement et de formation ;
  - les solutions mutualisées au niveau régional, limitées au SNV2, ne sont pas non plus toujours satisfaisantes ;
  - la documentation mutualisée doit en partie être adaptée au contexte local pour tenir compte des disparités des modes d'organisation.
- [1075] Selon les travaux du groupe de travail SDSI consacré à l'assistance et à l'informatique en URSSAF, la ressource mobilisée par la fonction d'assistance s'élève à 411 ETP dans le réseau :
- 258 au titre de l'assistance métier (218 en URSSAF et 40 en CERTI) ;
  - 153 au titre de l'assistance technique (127 en URSSAF et 26 en CERTI).
- [1076] La rationalisation du dispositif d'assistance – fonctionnelle et technique – et d'accompagnement du déploiement suppose :
- de doter le réseau d'un *help-desk* (bureau d'assistance) national pour l'assistance et d'une fonction de documentation assurée non par la maîtrise d'œuvre mais par des équipes métiers, élaborant des plans de communication et de déploiement et une documentation nationale adaptée aux utilisateurs. Le groupe de travail du SDSI envisage une solution légèrement moins intégrée avec la constitution de pôles nationaux de compétences par domaines métiers et techniques ;
  - de réduire la fonction d'assistance et de documentation aux besoins locaux complémentaires résiduels. Ces besoins seront d'autant plus réduits que les organisations et les modes d'utilisation des SI en URSSAF seront davantage normés. Si l'assistance bureautique suppose une proximité par rapport aux sites des URSSAF, une ressource interne pour l'assistance bureautique n'est pas nécessairement justifiée pour tous les sites, notamment en-deçà d'une certaine taille (l'externalisation de l'assistance bureautique doit être étudiée). Le groupe de travail SDSI envisage la constitution d'un réseau de correspondants informatiques locaux.
- [1077] Les CERTI pourraient jouer un rôle en matière d'assistance technique – du fait de leur rôle sur la production et l'infrastructure. Le schéma d'organisation de la fonction assistance dans le cadre du SDSI leur donnerait également un rôle d'assistance de premier niveau.

#### 2.2.3.2. Passer à une gestion nationale du SNV2

- [1078] La gestion du SNV2 en URSSAF (planification, installation des lots, paramétrage) représente à la fois un facteur de fragilité du système d'information en raison des risques d'erreur, et une démultiplication de tâches dans chaque URSSAF. En 2008, l'activité de gestion du SNV2 en URSSAF est évaluée à 203 ETP. Une partie de ces ETP (environ 130) sont déjà intégrés dans les effectifs d'assistance locale.
- [1079] Le passage à une base nationale du SNV2 devrait mécaniquement supprimer certaines tâches locales d'exploitation, telles que la mise en place des lots, l'ouverture et la fermeture des bases.

[1080] Le développement des missions de recouvrement pour le compte de tiers suppose une planification nationale accrue, comme l'a montré le fonctionnement de l'ISU : en effet, la planification locale conduit à des discordances entre URSSAF qui compliquent les relations avec d'autres réseaux, confrontés, sur les processus qui les concernent, à des stades et des degrés de fonctionnement différents selon l'organisme dont relèvent les cotisants. Certaines opérations sensibles nécessitant une synchronisation parfaite des traitements à l'intérieur du réseau ont d'ailleurs donné lieu à une planification nationale (cela a par exemple été le cas de la migration informatique des créances santé des cotisants ISU sur SNV2 en octobre 2008).

[1081] Il est aujourd'hui nécessaire de passer, concomitamment au passage à des bases nationales pour le SNP, à une planification nationale des traitements de principe.

[1082] La maîtrise actuelle par les URSSAF de leurs processus et de leur planification s'oppose à cette évolution. En effet, le principal obstacle à une planification nationale réside dans la nécessité de tenir compte de l'organisation locale de la production, dont la planification n'est que la traduction informatique : ainsi, la date de passage des traitements liés aux obligations déclaratives et à la mise en taxation d'office dépend doit être différée si des BRC n'ont pas été intégrés.

[1083] Toutefois, pour une large part, les facteurs d'organisation locale de la production qui s'opposent à une planification nationale tiennent soit à l'hétérogénéité des pratiques et des modes d'organisation en URSSAF, qu'il serait souhaitable de réduire, soit à des retards et à des stocks qui font l'objet de priorisations différentes entre organismes. Dès lors, le renforcement d'un pilotage national de la production, assorti de consignes nationales de planifications, par ailleurs souhaitable (cf. annexe V), devrait lever l'essentiel des obstacles à une planification informatique nationale.

[1084] Des possibilités de « débrayage » local devront toutefois être conservées, pour tenir compte de facteurs extérieurs susceptibles de perturber localement la production : dysfonctionnement local du service de courrier, grève locale, travaux...

[1085] Au total, dans un scénario de planification nationale de principe comprenant des possibilités ponctuelles de débrayage local, la plupart des ressources de gestion du SNV2 pourrait être libérée :

- la mise en place des lots, l'ouverture et fermeture des bases, la planification seraient nationalisés ; les interventions locales résiduelles pourraient être, dès lors qu'elles seraient exceptionnelles, assurées par le responsable de la gestion de compte ;
- seule la gestion des incidents et l'appui aux utilisateurs auraient vocation à être en partie maintenus en local, dans le cadre de l'assistance locale (correspondants informatiques locaux).

#### 2.2.3.3. Évaluation des charges associées à cette évolution

[1086] Les ressources actuellement mobilisées sur l'exploitation locale du SNV2 et l'assistance métier et technique aux utilisateurs peuvent être évaluées à 480 ETP<sup>99</sup>.

[1087] Le nombre de correspondants informatiques locaux pourrait être évalué à 100, soit en moyenne un par site de production : en effet, si, dans le cadre de la constitution d'URSSAF pluri-départementales, il est envisageable d'avoir un seul correspondant par URSSAF (et donc pour plusieurs sites) dans les plus petits organismes, les sites les plus importants pourront justifier la présence de deux voire trois correspondants.

[1088] La constitution d'un *help-desk* national couvrant les différents domaines de l'assistance fonctionnelle et technique pourrait nécessiter 150 ETP.

---

<sup>99</sup> 411 au titre de l'assistance, 70 au titre de l'exploitation SNV2 hors assistance.

[1089] Enfin, les missions d'assistance interrégionales seraient réduites par rapport à la situation actuelle, où les CERTI assurent une partie de l'appui de second niveau qui aurait vocation à être nationalisé. En supposant que cette mutualisation réduit d'un quart la fonction d'assistance interrégionale, les ressources du niveau interrégional s'élèveraient à 50 ETP.

[1090] Les besoins passeraient donc de 480 à 300 ETP (150 en help-desk national, 50 en interrégional, 100 en local). Le passage à une exploitation nationale du SNV2 et la réorganisation de la fonction d'assistance pourrait permettre de gagner 180 ETP nets.

#### **2.2.4. Etoffer la fonction de maîtrise d'ouvrage pour pouvoir faire face à la refonte du système d'information « cœur de métier »**

##### **2.2.4.1. Prendre en compte de façon précise le réexamen des processus en URSSAF**

[1091] Pour que la refonte du SI cœur de métier permette au réseau d'engranger des gains de productivité, elle doit être l'occasion de remettre à plat et de revoir les processus de production de la branche, ce qui suppose un fort investissement d'analyse des processus à réaliser par les personnes ayant les compétences métiers.

[1092] Actuellement, le groupe de travail de l'axe 2 « Le SI cœur de métier » a identifié plusieurs chantiers :

- les constats sur le SI cœur de métier ;
- l'architecture générale du système et le modèle d'exploitation associé ;
- les grandes orientations fonctionnelles et techniques ;
- l'architecture applicative ;
- l'architecture technique ;
- les processus en URSSAF.

[1093] Des documents transmis par l'ACOSS à la mission, il ressort que les enjeux et les orientations sont à ce stade clairement identifiées pour l'ensemble des chantiers, sauf pour le dernier, alors que ce chantier est à la fois capital si l'on veut éviter une refonte essentiellement technique dont les apports fonctionnels seraient réduits, et qu'il peut être très lourd au vu des domaines couverts : gestion des données administratives, gestion des relations cotisants, gestion des incidences comptables, des crédits et de la répartition, gestion du recouvrement amiable et forcé, pilotage opérationnel et stratégique, planification du contrôle, réalisation et suivi du contrôle.

[1094] Au demeurant, le périmètre de compétences du groupe de travail A01 « cœur de métier » est trop vaste pour qu'il puisse jouer un rôle opérationnel.

##### **2.2.4.2. Renforcer la fonction de maîtrise d'ouvrage**

[1095] Pour mener ces travaux, l'ACOSS doit se doter d'une maîtrise d'ouvrage plus étayée et plus pérenne que le fonctionnement actuel reposant sur des groupes de travail associant, du côté de la MOA, des membres des directions métiers de l'ACOSS et des représentants des URSSAF.

[1096] En effet, les représentants MOA, positionnés sur des fonctions opérationnelles, souvent à un niveau hiérarchique élevé (sous-directeur à l'ACOSS ou directeur ou agent comptable d'URSSAF), ne peuvent consacrer à ces missions de groupe de travail le temps nécessaire à l'exercice de fonctions opérationnelles de maîtrise d'ouvrage : rédaction des cahiers des charges, discussion des plannings, arbitrages sur les priorités, échanges réguliers avec les maîtrises d'œuvre et les centres de validation, suivi des travaux de la maîtrise d'œuvre, participation aux travaux de validation des livrables... Il existe d'ailleurs un déséquilibre entre la capacité d'investissement des représentants de la MOA, dont la participation aux groupes de travail SDSI constitue une activité souvent accessoire de leurs fonctions, et celle des représentants de la MOE, pour qui la participation à ces groupes relève bien du cœur de leur métier. Les ressources de la MOA risquent d'être détournées du projet pour les besoins opérationnels.

[1097] En outre, ces représentants de la MOA disposent des compétences métiers requises, mais sont rarement des utilisateurs et ne disposent pas nécessairement des compétences méthodologiques de MOA.

[1098] Ce fonctionnement présente le risque de laisser la maîtrise d'œuvre se substituer, dans l'analyse et l'expression du besoin, à la MOA.

[1099] Dès lors, au moins pendant la période de la refonte, et surtout dans les débuts de celle-ci, l'ACOSS doit renforcer ses ressources permanentes de MOA sur la rénovation du SI, à partir de ressources détachées temporairement de leurs fonctions opérationnelles. Ces ressources permanentes de MOA comprendront à la fois :

- des compétences métiers, y compris en faisant appel à des utilisateurs, soit au sein d'un service propre, soit au sein des directions métiers ;
- des compétences méthodologiques de MOA, éventuellement au sein de la DISIR ;
- l'appui à la coordination stratégique des MOA ;
- des profils de responsables de domaine fonctionnel en MOA, homologues des responsables de domaine fonctionnel en MOE.

[1100] 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. Une telle évolution comporte un pré-requis important en termes de ressources humaines : la participation à l'équipe MOA doit être attractive, et donc valorisante, en termes de carrière, pour les agents qui y seront affectés.

[1101] Le service de MOA pourra également assurer la mission d'assistance nationale aux utilisateurs et d'accompagnement au déploiement des évolutions applicatives à l'usage des utilisateurs, dans le cadre d'une recentralisation de ces fonctions aujourd'hui assurées en URSSAF.

[1102] Une fonction importante d'un service de MOA sera également d'assurer le support d'une commission nationale des MOA et d'un comité de gestion du SNP dont il est particulièrement nécessaire, dans une période où la branche mènera parallèlement plusieurs projets informatiques qui pourront être en conflit de ressources, qu'ils puissent jouer leur rôle de maîtrise d'ouvrage stratégique, et notamment d'arbitrage et de priorisation, sous peine de reporter sur la maîtrise d'œuvre les arbitrages.

[1103] Les besoins de cette fonction de MOA (hors missions d'assistance nationale aux utilisateurs et d'accompagnement au déploiement des évolutions applicatives, déjà chiffrés) pourraient être évalués à 25 ETP<sup>100</sup>.

## 2.2.5. Intégrer davantage les contraintes du processus de validation dans le SDSI

[1104] Les chantiers informatiques de la COG 2010-2013 rendent indispensable un renforcement majeur du dispositif de validation de la branche :

- les développements à réaliser (rénovation du cœur de métier, UNÉDIC, suppression de la DCR, PL) sont d'un niveau de sensibilité qui exclut de renouveler les prises de risque très élevées que la branche a dû assumer dans le contexte de l'ISU ;
- le niveau important de développements informatiques va se traduire par une charge importante de lots à valider dans les CNV.

[1105] Si la capacité de validation actuelle reste inchangée, le dispositif de validation constituera de nouveau un goulet d'étranglement dans les développements informatiques, entraînant deux risques :

- des retards dans la validation et la mise en production des livraisons ;
- le maintien de procédures de validation dégradées ne présentant pas le degré de sécurité requis.

[1106] Le plan d'action en cours sur la validation répond aux faiblesses signalées par les audits informatiques de la branche, en matière d'homogénéisation des pratiques et d'extension de la base de test.

[1107] Toutefois, l'adéquation des ressources des CNV à leurs missions ainsi que la question de la co-validation ou de la spécialisation des CNV, examinées par le rapport dit « Roiron » réalisé à la demande de l'ACOSS en 2008, n'ont pas été tranchées.

[1108] Pour permettre aux centres de validation de faire face de manière flexible à des pics de validation, le recours à la tierce recette applicative, pour certains développements, doit être étudié et envisagé, de façon complémentaire ou alternative à un renforcement des ressources actuelles des ressources.

[1109] En matière de spécialisation des CNV, parmi les évolutions possibles, une spécialisation des centres par type de tests et de validation et non par applications est à envisager : elle permet de tenir compte des interfaçages entre une application et son environnement, et d'éviter les déséquilibres de charges que pourrait provoquer une concentration des développements sur une application ou un domaine.

[1110] Le processus de validation peut gagner en efficience en réduisant le nombre de lots mis en production ; le passage en cours de réalisation de plusieurs lots par jour (en 2008) à un lot hebdomadaire, voire à un lot mensuel ainsi que cela est pratiqué à la CNAVTS, devrait permettre d'alléger les charges. Cette évolution impose une plus grande discipline du processus de mise en production et une meilleure planification des livraisons.

---

<sup>100</sup> Sur la base d'une identification d'une vingtaine de domaines fonctionnels (9 domaines SNV2 + offres dématérialisées d'information et de déclaration, gestion de la relation clients, outils de middle-office – WATT, LAD, GED –, système d'information comptable, dispositifs de nouvelles offres de services, trésorerie, contrôle, gestion administrative, statistiques) dotés de 0,5 à 1 ETP par domaines (charge à adapter selon les projets), de 10 ETP en appui méthodologique aux projets, et d'au plus 5 ETP sur des fonctions transverses : coordination (préparation des travaux de la CNMOA – maîtrise d'ouvrage stratégique), suivi des marchés.

[1111] Enfin, dans le plan de charges de validation très élevé que représentent les nombreux travaux informatiques de la COG, la réponse aux exigences de validation dans des conditions de sécurité satisfaisante nécessitera, malgré l'optimisation attendue du processus de validation, un renfort des ressources des CNV, que l'on peut évaluer à hauteur des ressources d'un CNV (soit en renforçant les CNV soit en en créant un quatrième), soit 20 ETP.

### ***2.3. Formaliser les relations dans lesquelles la branche effectue des développements pour le compte de tiers***

[1112] Le développement des missions de recouvrement pour le compte de tiers doit être intégré dans l'organisation de la fonction informatique de la branche, qui doit formaliser le mode de relation maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre entre la branche et ses partenaires (cf. annexe IV).

#### **2.3.1. Préciser les obligations réciproques des maîtrises d'ouvrage et des maîtrises d'œuvre**

[1113] La branche a déjà conclu des conventions de services informatiques avec des tiers pour le compte desquels elle effectuait des développements, comme le RSI.

[1114] Toutefois, ces conventions de services ne font pas encore l'objet d'une politique standardisée à l'égard des différents tiers, et peuvent présenter des angles morts :

- si elles identifient les obligations de la maîtrise d'œuvre, elles peuvent passer sous silence les obligations de la maîtrise d'ouvrage, et notamment les délais de production des cahiers des charges et les critères de qualité des spécifications nécessaires à la mise en développement ;
- la relation MOA/MOE peut être décrite de manière trop univoque, en ne l'envisageant que dans le sens dans lequel le tiers est MOA et l'ACOSS la MOE, alors que, dès lors que la relation avec le tiers présente davantage de complexité, l'ACOSS peut être, sur certains chantiers, également MOA, et le tiers MOE. C'est d'ores et déjà le cas avec le RSI, et ce devra l'être avec Pôle emploi.

#### **2.3.2. Formaliser le mode de fonctionnement des relations de développement informatique**

##### **2.3.2.1. Définir la gouvernance du projet**

[1115] Le rôle des différentes instances (comité de pilotage stratégique, comité de pilotage opérationnel, groupes de travail) et leurs modalités de travail doivent être préalablement définies dans la convention de services informatiques.

[1116] Cette gouvernance du projet doit inclure des possibilités périodiques de réexamen des plans de charge et de redéfinition du planning des travaux.

##### **2.3.2.2. Formaliser les modalités de collaboration entre maîtrises d'ouvrage et maîtrises d'œuvre**

[1117] La transmission de demandes fonctionnelles par les maîtrises d'ouvrage doit respecter la gouvernance générale du projet, et notamment les règles de validation et d'arbitrage des demandes par les instances stratégiques, faute de quoi se présente le risque que certains responsables de MOA tentent de faire avancer leurs demandes en communiquant directement avec les équipes de développeurs, ainsi que cela a pu se produire dans le cadre de l'ISU.

[1118] Même s'il ne s'agit que de consigner les règles de l'art suivies généralement par les équipes professionnelles de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, la formalisation dans un document connu et opposable des conditions dans lesquelles les maîtrises d'ouvrage formulent leurs demandes et des conditions auxquelles elles peuvent s'adresser aux maîtrises d'œuvre constitue une sécurisation importante de la relation pour le compte de tiers.

### 2.3.2.3. Établir une tarification de la demande fonctionnelle au coût marginal du développement

[1119] Le fonctionnement de l'ISU a également montré que l'absence de paiement par la MOA des développements qu'elle demande a un effet déresponsabilisant pour la MOA, qui se traduit par des demandes très instables et non priorisées.

[1120] Il est donc nécessaire, pour réguler les demandes de la MOA, que la branche mette en place une politique de tarification des développements informatiques qu'elle réalise pour le compte de tiers. Pour jouer un rôle régulateur, cette tarification doit être non pas forfaitaire mais assise sur le coût marginal de développement.

[1121] Un tel dispositif de tarification a vocation à s'appliquer à la relation future entre l'ACOSS et l'UNÉDIC. Si la convention actuelle entre l'ACOSS et le RSI ne le prévoit pas, les évolutions que l'ISU devra connaître donneraient de l'intérêt à une renégociation de cette convention établissant un tel mécanisme.

[1122] La tarification du développement suppose que la comptabilité analytique de la fonction informatique et notamment des CERTI, actuellement assez faible, progresse. Notamment, la comptabilité analytique actuelle ne prévoit pas de clé de répartition des charges indirectes.

[1123] La facturation par la branche des développements réalisés pour le compte de tiers peut certes créer une relative insécurité juridique, dès lors que ces relations pourraient, au moins à l'égard du droit communautaire si ce n'est à l'égard du droit national, être assimilées à des prestations de services devant donner lieu à un marché public. Toutefois, la qualification de prestations de services pourrait être écartée, soit en considérant qu'elles constituent l'exercice par l'ACOSS d'une mission qui lui a été confiée par la loi, soit qu'elles constituent l'accessoire de sa mission de recouvrement, mission d'exercice de prérogative de puissance publique placée hors du champ économique.

Tableau 65 : Liste des applications

Domaine	Application	Fonction	Utilisateur	Développement	Exploitation
Gestion des cotisations	CESU →Projet NEOS	Gestion du Chèque Emploi Service	CNT St Etienne	CIRTEL	CIRTEL
	PAJE	Gestion de la PAJE	CNT Puy en Velay	CIRTEL	CIRTEL
	CTC	Gestion TEE, CEA, CTPE	UR Lyon + Bordeaux + Paris + Arras(TEE)	CIRTEL +CIRSO +DSIP	CIRTEL +CIRSO +DSIP
	GESUR	Intégration des télédéclarations au sein du SNV2	URSSAF	LILLE (dans cadre TELEDEP)	CERTIs
	SNV2	Gestion (cas général)	URSSAF CMAF CAVIMAC ...	CNIR Sud + Pôles de compétence	CERTIs
	RESEDA	Recouvrement direct	ACOSS	CNIR Paris	CNIR Paris
Relations partenaires	SEPIA	Echanges de données avec les partenaires	URSSAF	DSIP	CERTIs
	Portail partenaires (PORTPAR )	Accès partenaires (dont accès aux dossiers par les CRAM : « DCL Cram »)	CRAM	DSIP + CNIR Sud	DSIP Paris (application DCL en CERTI)
	EDI-HUISSIERS	Procédures d'échanges dématérialisés avec les huissiers	URSSAF	CIRSO	CERTIs
	EDI-CFE	Procédures d'échanges dématérialisés avec les CFE	URSSAF	CIPAM	URSSAF
	Interface GUSO	Guichet Unique Spectacle	URSSAF 74	CIRTEL (acq° données) UNICA (Contrôle)	URSSAF 74
	DADS	Base nationale	Contrôleurs URSSAF	CNIR Paris	CNIR Paris
	Portail ISU (PORI)	Portail permettant aux agents du RSI d'accéder aux données du SNV2 pour les artisans et commerçants	Agents RSI	CNIR Sud	HUFO (CIRSO +CIRTEL)
	Flux ISU	Centralisation et suivi des flux échangés avec le RSI	RSI	CNIR Sud + CIRSO	HUFO (CIRSO +CIRTEL)
Bureautique collective	PCSNV2	Logiciels clients implantés sur le poste de travail permettant de dialoguer avec le SNV2	URSSAF	CNIR Sud	URSSAF
	WATT	Outil de workflow procédural	URSSAF	CIRSO + CIRTEL + CIPAM	URSSAF
	LAD	Lecture automatisée de documents (produit SWT)	URSSAF	CIRTEL	URSSAF
	GED	Gestion de la circulation des documents (gestion électronique des documents)	URSSAF	CIRTEL	URSSAF
	AED	Archivage national	URSSAF	CIRTEL	CIRTEL
	STAR	Outils d'intégration bureautique	URSSAF	NANCY	URSSAF

	PANORAMA	Outils d'intégration des DDR	URSSAF 75	DSIP	URSSAF
	BCC et VEGA	Outils de génération de lettre variable	URSSAF	CIRIL NANCY	URSSAF
Relations cotisants	Urssaf.fr	site internet de la branche	Cotisants	CIRSO	CIRSO + CIRIL
	Interface DUCS	GIP-MDS NetEntreprises			
	TELEDEP	Gestion télétransmissions	Cotisants	LILLE	CERTIs portail à LILLE
	DCL	Dossier Cotisant en ligne permettant l'accès au compte par internet	Cotisants	CNIR Sud	CERTIs
	Embauche DUE / DPAE	Système national de déclaration « unifiée » d'embauche	Employeurs /cotisants + Saisie déconcentrée en URSSAF	CIRSO	CERTIs (DUE) CIRSO (fichier national DPAE) CIRSO et CIRIL (Web)
	CONTACT	Outil de suivi et de gestion des Relations avec les cotisants	plate-forme téléphonique URSSAF	NANCY + CIRSO + CIPAM	CIRSO
	ARAMIS	Serveur Vocal Interactif, ACD + Acheminement contact téléphonique	Cotisants	partie nationale = LILLE+CIR TIL+DSIP	LILLE + CIRIL + DSIP
	SEA Impact Emploi	Etablissement de feuilles de salaire et de documents pour associations	Cotisants (associations )	UNICA	Cotisants
Trésorerie	PAIEMENT CHEQUE	Lecture des chèques (outils différents fonction machines utilisées, certaines URSSAF utilisant la LAD)	URSSAF	Selon machine de traitement	URSSAF
	SHERLOCK	Rapprochement des virements des comptes cotisants	URSSAF	NANCY	CERTIs
	GEODE	Application de gestion de trésorerie	ACOSS DIFI+CG CPAM, CRAM,CAF	CNIR Paris	CNIR Paris
	CASTORNET	Outil permettant aux branches de consulter leur trésorerie	CPAM, CNAV, CNAF	CNIR Paris	CNIR Paris
	SOFT	Gestion de trésorerie prévisionnelle	URSSAF / AC	CIRTI	CIRTI Bk CNIR Paris
	SNT	Système National de Trésorerie	ACOSS / DIFI	CNIR Paris	CNIR paris
Contrôle	SIGMA	Gestion des activités de contrôle des URSSAF	Contrôleur URSSAF	CIRIL	CERTIs
	SCORE	Analyse des risques pour TPE (va être intégré dans SIGMA)	Contrôleur URSSAF	CIRIL	
	SPART	Outil de lutte contre le travail dissimulé	Contrôleur URSSAF	CIRIL	CERTIs
	Module de calcul (Excel)	46 modèles de calcul	Contrôleur URSSAF	CIRIL	Postes de travail (1500) contrôleurs
	OSIRIS	Outil pour l'inspecteur itinérant	Contrôleur URSSAF	CIRIL	

	LASARE	Partage dossier contrôle entreprises complexes	Contrôleurs URSSAF	CIRTEL	
Gestion administrative et comptable - URSSAF	SCORPION	Intégration comptabilité GA des CGSS	CGSS	/	/
	SICOMOR Branche	Gestion Budgétaire et Comptable	URSSAF /AC CERTIs (GA) UIOSS CRFP	CIRTEL	URSSAF
	OGUR	Outil de comptabilité analytique	URSSAF /AC	CIRTEL	CERTIs
	GDP -> GRH	Système de gestion de la paie	URSSAF	CNAM-> CNAF et CIRTI	CIRTI
	ARABES-QUE	Saisie temps de travail sur emplois nationaux		UNICA	CERTIs ou UNICA ?
Gestion administrative et comptable - ACOSS	SICOMOR ACOSS	Gestion Budgétaire et Comptable de l'ACOSS	ACOSS / AC / CG et URSSAF	CIRTEL	CNIR Paris adm° par CIRTEL
	SICOMOR Base Nationale (FNACC)	Fonction de notification, d'analyse, de combinaison et de certification	ACOSS	CIRTEL	CIRTEL
	CONSOGUR ou ICAR	Consolidation annuelle des données OGUR	ACOSS / DGR	CIRTEL	CIRTEL
	CTC central	Centralisation des bases CTC pour notification des partenaires			
	SIRH	Consolidation données RH	ACOSS	CNIR Paris	CNIR Paris
	SIMBIOSE	Outil d'élaboration budgétaire	ACOSS / DGR	CNIR Paris	CNIR Paris
Infocentres SID	GALAXIE	Entrepôts de données URSSAF (infoservices)	URSSAF	UNICA	CERTIs
	PLEIADE + Infoservices nationaux	Entrepôts de données au niveau national	ACOSS et URSSAF	CNIR Paris	CNIR Paris
Référentiels documentaires	ATHEMA	Base documentaire du SNP	URSSAF (correspondants applicatifs)	CNIR Sud + CIRSO (basé sur ODIFORM)	Base Lotus-Notes en URSSAF
	CAP	Gestion dématérialisée des incidents et des demandes d'évolution des utilisateurs + base statistique CAPSTAT	URSSAF, CERTI	CIRTI paramétrage : URSSAF Nice	Base Lotus-Notes en URSSAF
	CONCERTO + OUVERTURE	Ensemble des sites informatifs internet harmonisés des URSSAF Applicatif de gestion de contenu des sites		CIRSO	CIRSO
	EDILO	Mise en forme et édition de la documentation des lots SNP	Correspondants SNP en URSSAF	CNIR Sud	URSSAF
	EPICUR	Intranet URSSAF		CIRSO	CIRSO
	GRIMOIRE	Intranet CNIR Sud	Branche	CNIR Sud	CNIR Sud

	ILIAD	Intranet branche		CNIR Paris	CNIR Paris
	Groupware ou NOTES	Messagerie sur Lotus Notes	Toute branche	CIRSO sur base produit du marché (Lotus Notes)	Base Lotus-Notes en URSSAF avec mécanisme de réPLICATION CIRSO (partie nationale)
	Bases d'information <a href="#">cf. zoom</a>	Bases d'informations sur Lotus Notes	Toute branche	selon base, surtout CIRSO	
Outils d'administration technique	ACCESS-MASTER	Gestion de la sécurité d'accès SNV2		Produit externe intégration CIRTI	URSSAF Projet de centralisation en CERTIs
	ADELAIDE <a href="#">cf. zoom</a>	Sous-système national d'édition	Paris et Lyon URSSAF (VPOM)	Paris + briques externes	CERTIs
	ANCRE	Annuaire des comptes		CNIR Sud + LILLE	LILLE Bk : CIRTI
	ANALIS	Annuaire des agents du recouvrement		CNIR Sud + CIRTI	CIRTI Bk : LILLE
	CADO	Echange données entre sites SNV2 (utilisé pour trans-former les dossiers de contrôle)		CIRTI	CIRTI + DSIP Paris
	INGRID	Inventaire des ressources Informatiques		UNICA	CERTIs et URSSAF ?
	MULOT	Transfert des fichiers de centralisation vers serveur CFT		CIRTI	URSSAF
	NEWTEST	Mesure performance SI (sonde surveillance temps de réponse) + base statistique NEWSTAT Renouvellement prévu	Sonde au sein des URSSAF	Produit externe Intégration CIRTI	URSSAF
	SARI	Suivi du plan de charge informatique (prévisions et réalisations)	DISIR	UNICA	UNICA
	SATURNE <a href="#">cf. zoom</a>	Outil d'administration de la partie applicative SNV2	CERTIs	CIRTI -> appel d'offres 2006 = NANCY + ATOS	CERTIs
	SNV2Diff	Mise à disposition et diffusion des nouvelles versions de SNV2	CERTIs	CNIR Sud	
	SUSHI	Accès aux comptes des autres URSSAF par Intranet	URSSAF	CNIR Sud	CERTIs
	SYNAPSE	Outil d'aide à la planification travaux URSSAF	URSSAF	NANCY	URSSAF
	SUMO	Outils d'administration des systèmes distribués			
	WHAM	Gestion de l'attribution des habilitations sur Access Master	URSSAF	CIRTI	Workflow Notes en URSSAF → centralisation en CERTI

Source : ACOSS, DISIR.

## Annexe XI : Les effectifs

### 1. DES ECONOMIES APPARENTES POUR UNE SURCHARGE REELLE

#### 1.1. *Un objectif de réduction de 600 ETP traduit dans l'évolution de la masse salariale prévue dans la COG*

##### 1.1.1. **Un objectif de réduction fondé sur des hypothèses d'évolution des conditions de la production**

[1124] L'objectif de suppression de 600 ETP de la COG se fondait sur le chiffrage suivant :

Tableau 66 : Évolution des effectifs au cours de la COG : hypothèses de l'ACOSS en 2005

	Facteurs	Prévision d'évolution
Gains de productivité	Mise en place du VLU GE et TGE	-80
	Développement du CESU et de la PAJE	-235
	Dématerrialisation des BRC et DUE (220 ETP) et mutualisation des fonctions support (50 ETP)	-270
Missions en développement	Développement du contrôle	275
	Développement des offres de services	48
	Certification	17
ISU		-355
Total		-600

Source : ACOSS.

##### 1.1.2. **Un objectif non formulé dans la COG**

[1125] Le texte de la COG ne mentionne pas explicitement l'objectif de suppression de 600 ETP, et ne précise pas ses modalités de suivi : la COG stipule seulement qu'« *un suivi des effectifs de l'ensemble du personnel de la branche sera réalisé au moyen des tableaux établis en commun accord entre la caisse nationale et l'Etat qui seront transmis aux services de l'Etat selon une périodicité à définir* ».

[1126] Dès lors que, dans la rédaction de la COG, ce qui est considéré comme un objectif majeur ne faisait pas ni l'objet d'une formulation explicite ni de modalités de suivi définies, les problèmes relatifs à la mise en œuvre des restitutions de postes et aux conditions de leur effectivité ne relèvent pas *stricto sensu*, de l'exécution de la convention.

### 1.1.3. La réalisation de l'objectif

#### 1.1.3.1. La déclinaison de l'objectif de suppression des postes dans les organismes

[1127] L'objectif de réduction des CDI a fait l'objet d'un suivi relativement strict de la part de l'ACOSS, qui a encadré les recrutements et les remplacements des départs dans les organismes.

[1128] La COG prévoit notamment que les URSSAF produisent dans le cadre de leur budget des états de leurs effectifs. Ces états acquièrent un caractère limitatif après approbation, et un plafond annuel d'emplois exprimé en équivalents temps plein (ETP) figure dans les CPG. Ce plafond est alloué à chaque organisme en cohérence avec la masse salariale qui lui est notifiée.

#### 1.1.3.2. Un léger retard à la fin 2008

[1129] La réduction réelle des effectifs a nettement dépassé la prévision en 2006 ; si, en 2007 et en 2008, le rythme des suppressions de CDI a été nettement inférieur aux prévisions, l'avance prise au cours du premier exercice a permis à l'ACOSS de se situer, fin 2008, à seulement 19 suppressions d'ETP en deçà des prévisions. Les suppressions de CDI restant à réaliser en 2009 sont de 221 ETP.

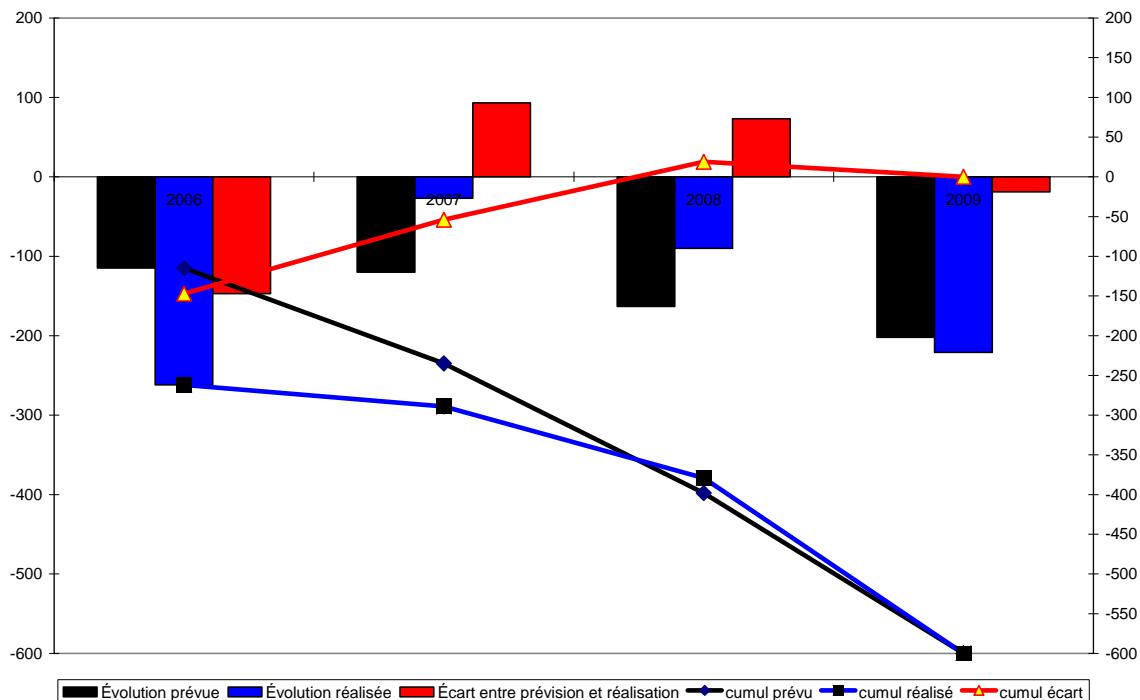
Tableau 67 : Prévision et réalisation des suppressions d'ETP CDI dans la branche

	2006	2007	2008	2009
Évolution prévue	-115	-120	-163	-202
Cumul		-235	-398	-600
Évolution réalisée	-262	-27	-90	-221 (prévision)
Cumul		-289	-379	-600
Écart entre prévision et réalisation	-147	+93	+73	+19
Cumul		-64	+19	0
Effectifs CDI	13810	13783	13693	13472

Source : UCANSS.

[1130] Alors que, selon les prévisions, les restitutions de postes devaient s'accélérer au cours de la COG pour atteindre 202 en 2009, le profil des suppressions réalisées a été marqué par un niveau très élevé de suppressions de postes en 2006 – en partie du fait des départs anticipés pour carrière longue – permettant à la branche de prendre de l'avance sur le séquencement prévu, puis par une réduction très nette du nombre de suppressions de postes. Fin 2008, la branche accuse un retard de réalisation de 19 postes sur la prévision.

Graphique 22 : Séquencement des suppressions de postes : prévision et réalisation  
(projection pour 2009)



Source : IGAS d'après données UCANSS.

#### 1.1.4. La traduction imparfaite de l'objectif

[1131] L'objectif de suppressions de postes est en revanche intégré indirectement dans l'encadrement de la masse salariale défini dans l'annexe 1 de la COG relative au FNGA, sur la base d'une conversion forfaitaire du nombre d'agents en masse salariale en euros constants. Hors inflation<sup>101</sup>, la prise en compte de ces réductions d'effectifs et des autres évolutions prévisibles de la masse salariale (telle que GVT) aboutissait à une stabilité de la masse salariale entre 2006 et 2009 à 816M€

[1132] Toutefois, la base implicite de traduction en masse salariale des suppressions d'ETP était constituée d'une valorisation moyenne de l'ETP inférieure au coût moyen des agents en place et plus encore des agents partant en retraite non remplacés.

[1133] Ce mode de calcul conduit à surestimer la masse salariale nécessaire, avec pour effets, dès lors que les organismes respectent leurs plafonds d'emplois :

- soit d'octroyer aux directeurs des marges supplémentaires
  - permettant le recours, éventuellement en grande quantité, aux CDD ;
  - ou gérées comme un reliquat « à consommer » dans le cadre d'une politique salariale non maîtrisée : mesures individuelles non-automatiques, avantages en nature... ;

<sup>101</sup> Les bases 2007 à 2009 des dépenses de personnel sont inscrites dans la COG hors inflation. Elles sont revalorisées, d'une part de l'inflation prévue en année n, et d'autre part de la différence entre l'inflation prévue et l'inflation réalisée en n-1.

- soit d'allouer à la branche des crédits de masse salariale qui ne seront pas exécutés, ce qui constitue une forme d'insincérité budgétaire.

## 1.2. *Un inévitable accroissement du recours aux ressources exceptionnelle*

### 1.2.1. Des prévisions d'évolution des charges démenties

#### 1.2.1.1. Une progression inattendue du nombre de comptes

[1134] 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%.

Tableau 68 : Évolution du nombre de comptes

	2005	2008	2009 (prévision mars 2009)	2009 (projection 2005)	Écart (%)
RG et ACT	1 814 000	1 864 000	1 954 000	1 769 000	+185 000 (+10,45%)
Dont mensuels	519 400	595 000	613 000		
Dont trimestriels	1 271 600	1 270 000	1 267 000		
Particuliers employeurs	2 485 000	2 817 000	2 860 000	2 904 617	-44 617 (- 1,5%)
dont EPM	944 000	446 000	354 000	354 617	-617 (-0,18%)
Travailleurs indépendants	2 080 000	2 450 000	2 600 000	2 020 000	+580 000. (+28,7%)
Praticiens et auxiliaires médicaux	251 000	260 000	265 000	346 000	-21 000(- 6,1%)
Divers	95 000	60 000	60 000		
Total branche	6 725 000	7 516 000	7 739 000	7 039 617	+700 000 (+9,95%)
Total URSSAF	5 183 500	5 145 000	5 232 500	4 489 617	+854 617 (+19%)

Source : ACOSS, DAS/DISEP.

#### 1.2.1.2. L'absence de gains de productivité liés réformes VLU et GE/TGE

[1135] En raison du maintien d'une gestion de compte à l'établissement et non à l'entreprise (faute de possibilité informatique), les VLU GE et TGE n'ont permis aucun gain de productivité en gestion de compte.

### 1.2.1.3. Un très faible bilan des mutualisations interrégionales

[1136] Les gains liés à la dématérialisation des BRC du régime général, initialement évalués à 48 ETP, s'élèveraient à 133 ETP fin 2009 et 95 ETP en 2008, du fait de progrès de la dématérialisation supérieurs aux prévisions.

[1137] Selon les prévisions de la COG, la dématérialisation et la mutualisation des DUE devaient permettre une réduction de 195 ETP des tâches liées à la DUE. Les données de comptabilité analytique laissent apparaître une réduction limitée à 92 ETP en 2009, du fait d'une dématérialisation moins aboutie que ce que les prévisions laissaient espérer, et de la non-prise en compte des charges liées aux DUE dématérialisées.

[1138] Selon l'évaluation réalisée par la DAS, la réduction de 82 ETP en 2008 de la charge de traitement des DUE se répartirait entre un gain de 36 ETP permis par la dématérialisation et un gain de 46 ETP permis par la mutualisation et le recours à l'externalisation. Le gain de 36 ETP (soit une réduction de la charge de 17,5%), très faible par rapport à la réduction du volume de DUE papier (-25%) s'expliquerait, selon la DAS, par les tâches résiduelles entraînées par les DUE dématérialisées (corrections d'anomalies et assistance téléphonique).

[1139] La mission souhaiterait nuancer cette analyse :

- dès lors que 25% des DUE, équivalents à 51 ETP, sont dématérialisées, un gain de 36 ETP par la dématérialisation suppose que l'activité résiduelle sur les DUE dématérialisées serait de 15 ETP, soit 30% de l'activité sur les DUE papier. Ce niveau paraît extrêmement élevé pour des tâches résiduelles ;
- le gain de 46 ETP permis par la mutualisation et l'externalisation paraît très élevé, au regard de ses conditions de mise en place : ainsi, les mutualisations n'ont débuté qu'en 2007, alors que la baisse la plus importante de l'activité DUE – 38 ETP – a été enregistrée en 2006, et à un rythme très faible. Dans plusieurs régions (PACA, Lorraine, Bretagne, Limousin, Auvergne, Alsace), elles n'ont été mises en place que fin 2008 ou début 2009. Fin 2008, l'effectif mutualisé en DUE était chiffré à 36 ETP. En supposant que la productivité est accrue de 20% (les deux études ponctuelles de la DAS convergent à une amélioration comprise entre 10 et 38%), le gain n'est que de 9 ETP. Plus importants sont les gains liés à l'externalisation du traitement des DUE, qui n'a toutefois été mise en œuvre que dans quelques régions (Bretagne, PACA, Loiret).

[1140] Ainsi, l'activité résiduelle liée aux DUE dématérialisées peut être chiffrée à un niveau très bas, égal au maximum à 10% de la charge de la DUE papier. Le gain lié à la dématérialisation des DUE serait au minimum de 46 ETP en 2008.

[1141] Quant aux mutualisations, du fait de leurs modalités de mise en œuvre (cf. annexe III), elles n'ont pas permis de gains significatifs de productivité. La seule évaluation réalisée par l'ACOSS porte sur les DUE et paraît surestimée.

[1142] Au total, pour la mission, le bilan de la dématérialisation des déclarations et de la mutualisation s'élève à un gain de 177 ETP en 2008, contre une prévision initiale de 270 ETP en 2009. La dématérialisation a permis des gains substantiels (141 ETP en 2008, au moins 180 en 2009), mais la mutualisation n'a permis de gagner, au mieux, que 10 ETP.

### 1.2.1.4. Une hausse des charges d'activité liée à l'ISU

[1143] Au lieu d'une prévision d'une baisse des charges de 355 ETP, en 2008, le niveau d'activité lié à l'ISU est supérieur de 192 ETP<sup>102</sup>.

<sup>102</sup> Cf. les travaux de la mission Igas relative à la mise en place de l'interlocuteur social unique.

#### 1.2.1.5. Des charges réduites par le développement des offres de services CESU et Pajemploi

[1144] Le chiffrage de -235 ETP pour le développement des offres de services CESU et Pajemploi résultait de l'addition de plusieurs facteurs :

- a) suppression de 103 ETP du fait du transfert des comptes EPM vers le CESU et suppression de 464 ETP du fait du transfert des comptes AGED/AFEAMA vers Pajemploi ;
- b) création de 109 ETP dans les centres CESU et Pajemploi pour tenir compte de la hausse du nombre de comptes ;
- c) création de 223 ETP pour prendre en charge le front-office du CESU et de Pajemploi.

[1145] La réalisation en 2008 est globalement en ligne avec ces prévisions, même si, pour chaque facteur pris isolément, les résultats (évalués par l'ACOSS) divergent :

- a) le gain de la suppression des comptes EPM, malgré des résultats supérieurs aux prévisions en termes de réduction des comptes EPM, est inférieur à la prévision (417 au lieu de 567) ;
- b) les créations de postes dans les centres nationaux ont été inférieures aux prévisions (48 contre 109), grâce à des gains de productivité importants ;
- c) l'effet du report du front-office a été réduit (à 100 ETP) par le report de la déconcentration du front-office Pajemploi. La réalisation de cette déconcentration en 2009 pourrait porter l'effet ETP de la déconcentration à 180.

#### 1.2.1.6. Autres effets

[1146] Les recrutements prévus par la COG (inspecteurs du recouvrement, offres de services, certifications) se situent, fin 2008, légèrement en-deçà des objectifs de la COG, à 304 ETP au lieu de 340.

[1147] La branche a évalué le coût du transfert, au 1er décembre 2007, de l'examen des dossiers de demande d'exonération au titre de l'ACCRE, jusque-là gérée par les DDTEFP, sur la base d'une étude menée auprès de 6 organismes : en évaluant le volume d'exonérations à 135 000 et leur temps de traitement à 40 minutes, la charge est évaluée à 50 ETP.

[1148] Une partie des charges a été absorbée par des gains de productivité permis notamment par le déploiement de l'outil de workflow WATT 2. Ces gains ne sont pas chiffrés avec précision, mais estimés par la DAS entre 35 et 212 ETP.

### 1.2.2. La dégradation des modes de production en URSSAF et à le recours massif à l'emploi temporaire

#### 1.2.2.1. Un écart manifeste entre charges et ressources en 2008

[1149] Ces différents facteurs conduisent à porter le niveau de l'activité en 2008 à un niveau supérieur de 700 ETP aux prévisions pour 2009.

Tableau 69 : Prévisions initiales et charges 2008

	Prévision initiale pour 2009	Réalisation 2008	Ecart
Mise en place des VLU GE et TGE	-80	0	80
Développement du CESU et de la PAJE	-235	-269	-34
Dématerrialisation et mutualisation des fonctions support	-270	-177	93
Développement du contrôle	275	294	19
Développement des offres de services et certification	65	10	-55
ISU	-355	192	547
Transfert de l'ACCRE		50	50
Total	-600	100	700

Source : IGAS d'après données ACOSS.

[1150] Cette progression des charges évaluée à 100 ETP, rapprochée de la suppression de 379 postes CDI, fait apparaître un écart de 479 ETP, soit un « manque » de ressources évalué à 4% du réseau.

[1151] 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 vraisemblablement supérieurs.

#### 1.2.2.2. La dégradation de la performance du service du recouvrement

[1152] Dans un contexte de surcharge d'activités, la branche est passée à des modes dégradés de production, notamment en suspendant le socle de recouvrement relatif au recouvrement amiabil – par substitution de l'avis amiabil aux relances téléphoniques.

[1153] Cette dégradation des procédures s'est traduite par une dégradation de la performance des relances amiabiles en 2008.

[1154] L'inadéquation des ressources aux besoins s'est manifestée dès 2007, à la suite de suppressions de CDI en 2006 plus fortes que prévues : en effet, dès 2007, le recours aux CDD progresse tandis que la mise en œuvre du socle commun de recouvrement sur les taxations d'office, qui avait atteint un sommet début 2007, régresse nettement dès mars 2007.

[1155] 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.

#### 1.2.2.3. Un recours massif aux ressources temporaires

[1156] 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.

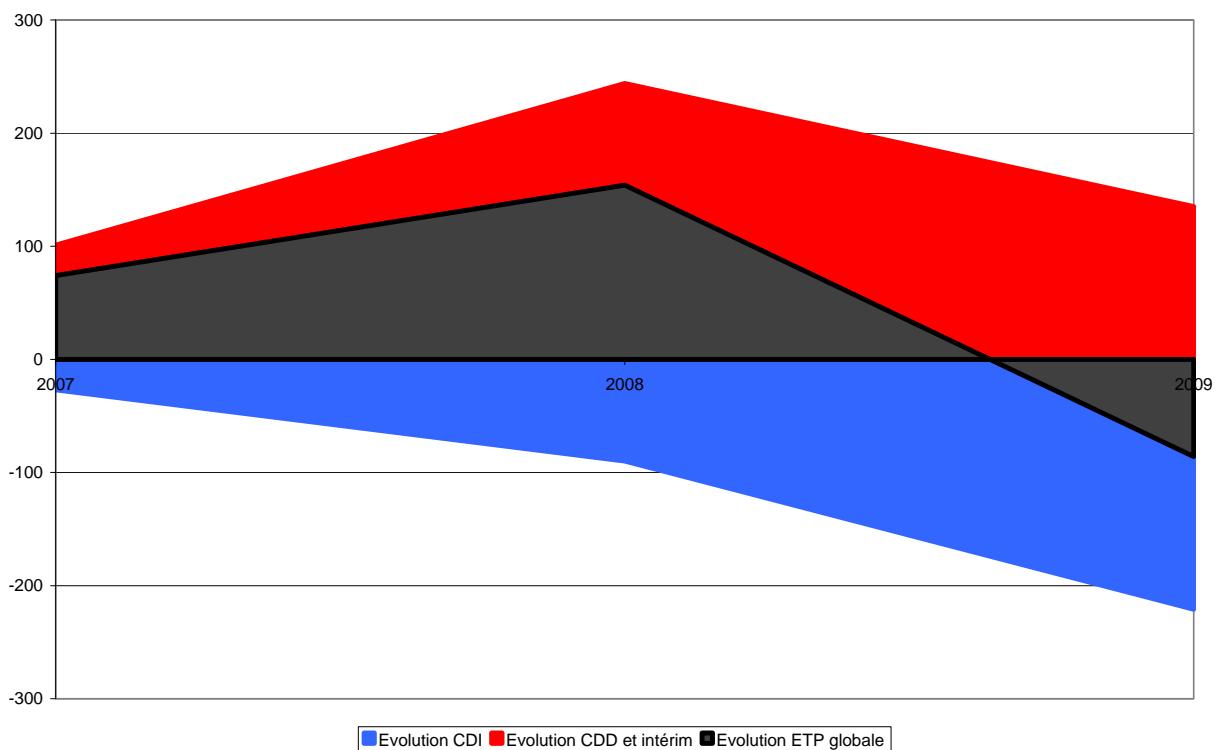
Tableau 70 : Évolution des effectifs CDI, des effectifs CDD et de l'intérim dans la branche

	2006	2007	2008	2009 (prévision)
ETP CDI	13 810	13 783	13 693	13 472
Évolution n/n+1	- 262	- 27	- 90	- 221
ETP CDD	316	400	611	636
Évolution CDD n/n+1	ND	+84	+211	+25
ETP intérim	14	31	64	174
Évolution intérim	ND	+17	+33	+110
Évolution intérim + CDD n/n+1	ND	101	244	135
Évolution CDI+CDD+Intérim	ND	74	154	-86

Source : *Données ACOSS et calculs de la mission*

N.B. Pour 2009, la mission a pris comme données : la réduction d'effectifs CDI nécessaire pour atteindre la cible de 600 ETP, conservée comme cible par la branche ; une extrapolation sur douze mois des données disponibles sur les CDD (à fin juillet) et l'intérim converti en ETP (à fin août).

Graphique 23 : IGAS, d'après données UCANSS et ACOSS Variation annuelle de l'emploi permanent et de l'emploi temporaire, 2007-2009



Source : *IGAS d'après données ACOSS.*

[1157] Ce recours contraint à l'emploi temporaire se traduit par une perte d'efficience : en effet, en termes d'organisation de la production, les moyens temporaires ne peuvent être qu'une solution dégradée par rapport à une situation d'adéquation entre moyens pérennes et missions :

- l'absorption dans les équipes de production des ressources temporaires impose de redéfinir de façon régulière les organisations ;

- surtout, le recours aux ressources temporaires se traduit par des coûts de *turn-over* élevés pour les organismes, d'autant que la convention collective plafonne la durée des CDD à 5,5 mois. Lorsque les CDD sont formés pendant 15 jours, 10% de leur temps d'utilisation des CDD est indisponible pour la production ; au temps passé par les CDD en formation, doivent être ajoutés le temps consacré par l'encadrement à leur recrutement et à leur formation.

[1158] Au total, 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.
- une maîtrise quantitative rigide du nombre d'emplois focalisée sur les seuls CDI, sans que cette cible soit explicitée dans la COG s'est avérée néfaste à plusieurs titres : les suppressions de CDI affichées étant manifestement incompatibles avec 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.

[1159] Ce cadrage conduit à un pilotage insincère de l'emploi dans la branche, car limité aux seuls emplois pérennes et ne permettant pas de tenir compte du contexte de production. En outre, il est à l'origine d'une gestion sous-optimale de l'argent public 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*.

[1160] Dans le cadre de la future COG, la mission recommande :

- de définir dans la COG les modalités de suivi des effectifs de la branche ;
- de définir une cible d'évolution des effectifs incluant toutes les formes d'emploi dans la branche : CDI, CDD et intérim ;
- d'affiner la retraduction en masse salariale des évolutions des effectifs ;
- de tirer les conséquences d'évolutions majeures du contexte de production par un avenant à la COG adaptant les moyens de la branche.

## 2. LES EVOLUTIONS PREVISIBLES SUR LA PROCHAINE COG

[1161] Il est impératif que les ressources de la branche lui permettent de faire face à ses missions, qui sont actuellement 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 inférieur à une variation d'un demi-point du taux de restes à recouvrer du régime général.

### 2.1. *Cadre général d'évolution des effectifs*

#### 2.1.1. *La prise en compte de l'emploi temporaire*

[1162] La mission considère 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.

[1163] Aussi, la mission a 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.

[1164] La mission a déterminé des cibles d'évolution des charges entre 2008 et 2013.

[1165] Les évolutions des ressources réalisées en 2009, en CDI, CDD et intérim, détermineront le niveau auquel se situeront les ressources de la branche en début de COG, et s'imputeront sur l'effort à réaliser par la branche au cours de la COG 2010-2013 : les écarts entre les projections de la mission sur la consommation de ressources temporaires en 2009 et la réalisation constatée en fin d'année devront être ajoutés à l'effort chiffré par la mission pour 2010-2013 (cf. tableau).

### **2.1.2. Des réductions d'effectifs contraintes par le calendrier et la rigidité de l'évolution des ressources**

[1166] La mission attire l'attention sur le calendrier de réalisation de ces réductions d'effectifs :

- la plupart d'entre elles n'atteindront leur plein effet qu'en fin de COG, du fait d'évolutions structurelles importantes attendues au cours de celle-ci : stabilisation et simplification de l'ISU, concentration de l'éditique et refonte de l'exploitation SNV2... Seule la poursuite de la dématérialisation devrait offrir des gains de productivité dès le début de la COG ;
- en revanche, les besoins identifiés par la mission, principalement pour le renforcement de la fonction informatique, seront enregistrés dès le début de la COG pour conduire les chantiers de refonte du système de production.

[1167] En l'absence de licenciement économique et de mobilité fonctionnelle et géographique imposées, l'adaptation des ressources de la branche repose principalement sur les départs en retraite, et, de façon marginale, sur les départs volontaires et la mobilité volontaire. Ces rigidités peuvent contraindre fortement l'évolution du réseau : l'adéquation des ressources dans le réseau à l'évolution des moyens supposerait une parfaite liquidité des ressources, ou une adéquation spontanée de la répartition par organismes et par domaines des départs. Les fusions d'organismes devraient toutefois permettre une plus grande fluidité de la gestion des ressources humaines, par une répartition et une mutualisation des ressources à l'échelle pluri-départementale.

[1168] La mission attire l'attention sur la fragilité des prévisions de l'évolution des charges, dans un contexte de production fortement perturbé, et sur la prudence qui s'impose, dès lors, dans la fixation des objectifs de réduction des effectifs.

### **2.1.3. Un certain nombre de facteurs d'évolution de l'activité pas encore chiffrés dans l'évolution des effectifs**

[1169] Les chiffrages présentés par la mission ne tiennent pas compte de l'impact de la crise économique sur l'activité de la branche, se traduisant par un accroissement des délais de paiement à gérer, et des impayés, donnant lieu à davantage d'actions de recouvrement amiable puis forcé. Si une résorption de la crise économique peut permettre d'envisager un retour à des conditions normales de recouvrement en 2013, en revanche, l'évolution des effectifs en 2010 et 2011, voire 2012, doit tenir compte de l'impact de la récession sur l'activité des URSSAF.

[1170] La mission n'a pas non plus chiffré les charges que pourraient représenter deux extensions du champ d'activité de la branche :

- le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage pourrait se traduire, au-delà des charges, identifiées, par la gestion de nouveaux dispositifs (CRP/CTP, expatriés,

- conventions d'adhésion facultative), par un surcoût, non chiffré, de la gestion des comptes RG, résultant d'un alourdissement du contrôle et d'un accroissement des volumes d'impayés et donc de la charge de recouvrement amiable et forcé ;
- la mission de guichet unique pour les entreprises dans le cadre du centre de formalités des entreprises (cf. annexe V), si elle est effectivement confiée au réseau, se traduira par une surcharge d'activité non chiffrée, dépendant de l'infrastructure informatique mise en place.

[1171] Au vu des charges que peuvent représenter ces deux éléments actuellement non chiffrables, la mission recommande d'assortir l'évolution des moyens de la branche dans le cadre de la COG d'une clause de révision pour en tenir compte, sur la base d'une évaluation qui devra être effectuée par l'État. Le cas échéant, ces surcoûts pourront être gagés, d'une part, par un ajustement de la facturation du service rendu à l'UNÉDIC et à Pôle Emploi, et, d'autre part, par les économies réalisées par le GUE-CFE sur le front-office des services déconcentrés de l'État.

[1172] Enfin, l'impact de la mise en place de l'auto-entrepreneur n'est intégré que très partiellement à travers la prise en compte de cette réforme sur l'évolution de la population ISU. Or, l'effet global de l'auto-entrepreneur sur les charges de la branche est plus large que le seul effet de volumétrie des comptes ISU : il faut en outre tenir compte des coûts de gestion que peuvent représenter ces comptes, et de la hausse du nombre de comptes PL.

## 2.2. *L'estimation des gains de productivité réalisables*

### 2.2.1. **Les scénarios d'alignement de la productivité : des gains importants en effectifs mais ne sont ni applicables ni pertinents dans le contexte actuel**

[1173] La productivité des URSSAF peut être appréhendée de façon très approximative en rapportant le nombre de comptes actifs aux ETP de l'organisme – hors missions spécifiques : centres nationaux de traitement, centres nationaux de validation, direction informatique (pour l'URSSAF de Paris).

[1174] Cette évaluation est très imparfaite, en ce qu'elle suppose l'une des deux conditions suivantes, dont aucune n'est remplie :

- une homogénéité des charges par types de comptes : or, les comptes RG représentent une charge moyenne plus élevée que les autres comptes, ne serait-ce que pour le traitement des déclarations – mensuel ou trimestriel et non annuel comme pour certains comptes – et le contrôle. À l'intérieur des comptes RG, les comptes mensuels non dématérialisés sollicitent une charge plus élevée de traitement des déclarations, et les grands comptes peuvent représenter une activité de contrôle plus lourde. Les dispositifs très spécialisés et ne concernant que peu de comptes, comme les prélèvements sur les laboratoires pharmaceutiques, mobilisent un nombre d'ETP par comptes plus élevé que les comptes classiques ;
- une homogénéité de la structure du fichier des différentes URSSAF : or, les parts respectives des comptes RG, TI et EPM sont très variables selon les URSSAF<sup>103</sup>. Le recouvrement est la seule activité de référence des URSSAF. Cette hypothèse est indispensable pour l'utilisation d'un indicateur productivité univoque (le service rendu est alors toujours le même, ce sont les effectifs par compte qui varient). Or, l'activité de contrôle, tout aussi fondamentale pour la branche et les finances de la sécurité sociale fait intervenir un critère de rendement qui tempère fortement certaines conclusions tirées du

<sup>103</sup> Ainsi, la part des comptes TI est généralement plus élevée dans les petites URSSAF (en 2008 48% à l'URSSAF du Puy-en-Velay, et 42,6% dans les Vosges) que dans les grandes (35,8% à Paris, 36,5% dans le Rhône) ; la part des comptes RG est au contraire plus élevée dans les grandes URSSAF (46,4% dans le Rhône, 45,3% à Paris) que dans les petites (7,4% à l'URSSAF des Vosges, 38,7% au Puy-en-Velay). Quant à la part des comptes EPM, elle est très disparate (6,9% au Puy-en-Velay, 13,9% dans les Vosges)

recouvrement (en particulier pour l'URSSAF de Paris, peu « performante » pour le recouvrement selon cette approche, l'est beaucoup plus pour le contrôle).

[1175] En outre, les ratios calculés sont établis à partir des effectifs CDI, faute de données sur les CDD et l'intérim pour l'ensemble des URSSAF. Le plus ou moins grand recours à l'emploi temporaire peut distordre les ratios.

[1176] Enfin, la mission a établi ces ratios sur les données 2007, soit avant la mise en œuvre du VLU GE, qui a eu pour effet de déplacer des comptes. Les ratios 2009 seraient différents.

[1177] 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)<sup>104</sup> 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.

[1178] 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.

[1179] Les résultats sont les suivants :

Tableau 71 : Effets de différents scénarios de convergence de la productivité sur les effectifs 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.

[1180] 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.

<sup>104</sup> L'URSSAF de Paris constitue un décile.

[1181] Sans més估imer 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 contrastées 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 III relative à l'organisation du réseau) ;
- dans la perspective, recommandée par la mission, 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.

## **2.2.2. Le choix méthodologique retenu : le calcul des gains de productivité secteur par secteur**

[1182] 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 cible la situation en 2013.

[1183] 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.

## **2.3. *Les possibilités de réduction d'effectif sont concentrées sur l'ISU et la dématérialisation***

### **2.3.1. La stabilisation et la simplification de l'ISU**

[1184] La mission évalue à 246 ETP le gain qui peut être attendu, en fin de COG 2010-2013 d'une stabilisation et d'une simplification de l'ISU, par rapport à la situation de 2008, où l'ISU avait entraîné un surcroît de charges de 192 ETP (cf. annexe V).

[1185] Par rapport à la situation de début de COG 2006-2009, l'ISU, une fois stabilisé, permettrait d'engendrer un gain net de 54 ETP, soit un niveau supérieur de 301 au chiffrage réalisé en 2005.

[1186] La mission souligne que la réduction de la charge liée à l'ISU sera en grande partie concentrée sur la fin de la COG, du fait de la persistance prévisible d'anomalies résiduelles génératrices de surcharge, dont seule la mise en place de la nouvelle architecture informatique dite « ISU2 » permettra l'éradication.

[1187] En outre, le transfert à la branche recouvrement de l'opération de collecte de DCR est susceptible d'entraîner un surcroît de charges, en ressources humaines et en crédits de fonctionnement hors dépenses de personnel (externalisation de la saisie), à évaluer et à intégrer dans l'évolution des effectifs de la branche.

### 2.3.2. La réorganisation de la fonction informatique

[1188] Les préconisations de la mission en matière de réorganisation de la fonction informatique permettent des réductions d'effectifs qui sont ainsi chiffrées (cf. annexe X relative à l'informatique) :

- concentration de l'édition : 29 ETP (scénario de regroupement sur deux sites) ;
- fusion des CERTI et de la concentration de la production : 25 ETP ;
- passage à une exploitation nationale de SNV2, réorganisation de l'assistance informatique autour d'un *help-desk* national, de correspondants informatiques locaux et d'un premier niveau interrégional : 180 ETP.

### 2.3.3. La poursuite de la dématérialisation et des nouvelles offres de services

#### 2.3.3.1. La dématérialisation des DUE

[1189] Dans l'hypothèse d'une suppression de la DUE papier, le gain en effectifs pour la branche peut être estimé à 90% de la charge 2009, soit 103 ETP (cf. annexe V).

[1190] Dans l'hypothèse d'une suppression de la DUE papier pour les seules entreprises effectuant plus de 2 000 DUE par an et 6 000 par an pour les ETT (cf. annexe recouvrement), le nombre de DUE papier pourrait passer de 7,5 millions (projection 2009) à 4 millions, soit une réduction de la charge d'activité de 48%, et un gain de 55 ETP. Dans cette hypothèse, une externalisation complète de la saisie du reliquat de DUE papier pourrait être envisagée pour atteindre une réduction de charge de 103 ETP. Sur la base d'un coût unitaire de 0,11€ (coût de traitement du prestataire des URSSAF de Bretagne), le coût de traitement d'un reliquat de 4 millions de DUE papier serait de 440 000€

#### 2.3.3.2. La dématérialisation des déclarations

[1191] L'ACOSS évalue que le passage du taux de déclarations RG non dématérialisées de 83% (2005) à 61% (2008) a permis une réduction proportionnelle de la charge de traitement des déclarations RG (de 467 à 362), dans un contexte de stabilité globale du nombre de cotisants RG.

[1192] En reconduisant ces hypothèses, la réduction d'effectifs permise par un passage à 60% du taux de dématérialisation des BRC pourrait réduire ce besoin à 241 ETP, soit un gain de 121 ETP (cf. annexe V).

#### 2.3.3.3. La poursuite du développement des nouvelles offres de services

[1193] Sous réserve d'accompagnements réglementaires (suppression des comptes EPM cesubles, obligation de dématérialisation des déclarations pour les tiers mandataires), le gain représenté par le développement de CESU et de Pajemploi représenterait 33 ETP (cf. annexe V).

### 2.4. Les charges issues des chantiers engagés sur la prochaine COG

#### 2.4.1. La refonte du système d'information

[1194] La refonte du système d'information engagée par la branche suppose un renforcement des ressources de l'ACOSS (cf. annexe X relative à l'informatique) :

- en développement : la structure en charge des développements devra bénéficier, dès le début de la COG, d'un renfort de 50 développeurs en CDI ;
- en maîtrise d'ouvrage, soit dans un service dédié, soit dans les directions métiers de la branche, et, pour partie, à la DISIR. Ce besoin est chiffré à 25 ETP ;
- en validation : les ressources actuelles de la validation sont notoirement insuffisantes. Dans un contexte de refonte, où la charge de validation sera très élevée, pour éviter la mise en production de développements insuffisamment validés, faisant prendre des risques à la branche, un renforcement de ces ressources est nécessaire, concomitamment à une optimisation du processus de validation. La mission évalue ces ressources supplémentaires en validation à l'équivalent d'un quatrième centre national de validation, soit 20 ETP.

[1195] Ces besoins devront faire l'objet de ressources fléchées, à l'ACOSS, dans la structure en charge des développements, et dans l'organisme hébergeant le nouveau CNV.

#### **2.4.2. Les missions nouvelles**

[1196] Le transfert du recouvrement UNÉDIC se traduit par 40 ETP pour la gestion des expatriés et des contributions CRP/CTP, voire 60 ETP si la branche est amenée à gérer les conventions d'adhésion des employeurs publics (cf. annexe VI relative au transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage). Ces besoins feront l'objet de ressources identifiées au sein de services spécialisés, éventuellement à partir d'effectifs transférés de Pôle Emploi, et seront financés par l'UNÉDIC.

[1197] Certaines fonctions doivent être davantage assumées par l'ACOSS et donc bénéficier d'un renforcement au niveau national :

- le pilotage de la production, à hauteur de 25 ETP ;
- la gestion de la trésorerie, à hauteur de 5 ETP ;
- la gestion du risque, à hauteur de 2 ETP ;
- la stratégie immobilière, à hauteur de 1 ETP.

## 2.5. Bilan

### Tableau évolution des effectifs

COG 2010-2013

	Hors obligation démat	Avec obligation démat
<b>Réduction de charges 2009-2013</b>		
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
<b>Total réduction des charges (A)</b>	<b>-767</b>	<b>-972</b>
<b>Nouveaux besoins 2009-2013</b>		
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
<b>Total nouveaux besoins (B)</b>	<b>188</b>	<b>188</b>
<b>Evolution des charges 2009-2013 C= A-B</b>	<b>-579</b>	<b>-784</b>
<b>Evolution 2009 CDI (D)</b>	<b>-221</b>	<b>-221</b>
<b>Evolution 2009 CDD intérim (E.)</b>	<b>135</b>	<b>135</b>
<b>Effort à réaliser sur la COG F=C-(E+D)</b>	<b>-493</b>	<b>-698</b>
<b>Evolution emploi temporaire 2010-2013 (cible niveau 2006) (G)</b>	<b>-480</b>	<b>-480</b>
<b>Evolution ETP CDI 2010-2013 H=F-G</b>	<b>-13</b>	<b>-218</b>
Calcul de l'évolution de l'emploi temporaire (G)		
Emploi temporaire 2006	330	
Emploi temporaire 2009 extrapolation	810	
Evolution nécessaire pour rattrapage	-480	

Source : IGAS.

## 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. GOSSELIN, 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 (CIRTEL)*

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

