Inspection générale
des affaires sociales
RM2011-118P

Bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2007-2011 signée entre l'Etat et le Régime Social des Indépendants (RSI) et recommandations pour la future convention

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Pierre-Yves BOCQUET, Laurence ESLOUS, Fréderic SALAS
Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Octobre 2011 -

Synthèse

[1] Au titre de son programme de travail annuel pour 2011, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a procédé à l'évaluation de la mise en œuvre de la première convention d'objectifs et de gestion (COG) 2007-2011 du régime social des indépendants (RSI), dans la perspective de la négociation de la prochaine COG de ce régime qui assure depuis 2006 une partie de la protection sociale des artisans, commerçants et professionnels libéraux.

[2] Dans la conduite de ses travaux, la mission n'a pas pu ignorer la situation de crise grave et persistante que connaît le RSI depuis la mise en place en 2008 de l'interlocuteur social unique (ISU), par lequel le RSI délègue à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)[1] qui agissent *« pour son compte et sous son appellation »* le calcul, l'encaissement et une part du recouvrement amiable des contributions et cotisations sociales dues à titre personnel par les commerçants et artisans.

[3] Dans ces conditions, la mission s'est attachée tout autant à l'évaluation de la mise en œuvre de la COG 2007-2011 et à la préparation de la prochaine convention qu'à la recherche des moyens qui permettront au RSI – et aux URSSAF – de sortir le plus rapidement possible des difficultés. Elle a également cherché à inscrire la problématique des objectifs de gestion du RSI à l'horizon 2015 au sein des enjeux plus généraux de la protection sociale des indépendants et de l'inter-régime.

[4] En effet, l'action du RSI est largement déterminée par les conditions de sa création, qui n'en ont pas fait un régime universel, ni par les populations qu'il couvre (certains professionnels libéraux n'étant pas affiliés au RSI), ni par les risques qu'il gère (ses prestations de retraite, d'invalidité/décès et d'indemnités journalières maladie étant réservées à ses affiliés artisans et commerçants), ni dans ses modalités d'action, qu'il délègue pour partie à des tiers.

[5] Malgré de réelles avancées, le bilan de la première COG du régime est globalement négatif pour ses assurés.

[6] Alors que le rapprochement de trois réseaux de la caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM), de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) et de la caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) constituait déjà un défi de taille, le régime a été frappé par une série de chocs et de réformes qui ont eu pour conséquence le plus souvent de compliquer encore sa tâche, sans qu'il ait pu ou su alerter les pouvoirs publics sur les conséquences de leurs choix.

[7] Les difficultés de mise en œuvre de l'interlocuteur social unique (ISU) ont été sous-estimées, et son déploiement alors que les outils nécessaires à son bon fonctionnement n'étaient pas prêts et que le processus de fusion des caisses était en cours a contribué à désorganiser profondément le nouvel organisme. Mais il serait inexact d'expliquer les difficultés qu'a connues le RSI depuis 2008 par cette seule réforme. La création de l'auto-entrepreneur et les réformes des retraites pour la vieillesse ont également contribué à compliquer le fonctionnement du régime sur ses métiers de base : l'affiliation, le recouvrement, la gestion des retraites.

[8] Les conditions d'un bon fonctionnement de l'ISU n'étaient pas réunies lorsqu'il est entré en effet le 1er janvier 2008. L'organisation mise en place entre les deux institutions résultait d'arbitrages qui ont fait prévaloir les logiques institutionnelles sur la rationalité et ont abouti à une imbrication des compétences des deux réseaux dans un découpage aux contours tourmentés. Afin de disposer d'un outil de gestion du recouvrement par les URSSAF prêt dans les délais impartis, l'applicatif SNV2 de l'ACOSS a été retenu et aménagé *a minima* ; cet outil s'est immédiatement révélé incapable de fonctionner de façon synchronisée avec les applicatifs de gestion du RSI.

[1] et aux caisses générales de sécurité sociale (CGSS) dans les départements d'outre-mer ;

[9] L'activité du recouvrement s'en est trouvée profondément altérée, tant dans les URSSAF qu'au RSI. Conditionné par les rigidités du SNV2, submergé par une vague d'anomalies considérable, le recouvrement se déroule dans une logique inexorable, sauf intervention humaine, jusqu'au transfert des dossiers chez les huissiers. La mission a constaté que 8 % des cotisants au RSI, jusqu'à 16 % pour la caisse d'Ile de France Centre faisaient l'objet d'un ou plusieurs dossiers transmis aux huissiers. 20 % des dossiers placés en recouvrement forcé concernent des dettes inférieures à 1 000 € et représentent ensemble moins de 1 % des sommes à recouvrer par ce moyen. Lorsque les cotisants se pourvoient devant les tribunaux, le RSI retire 9 % des dossiers avant leur jugement et 7 % des décisions lui sont défavorables.

[10] Mais les effets cette crise ont débordé sur tous les autres métiers du RSI. En effet, en raison du lien fort entre cotisations et prestations pour les travailleurs indépendants, les difficultés du recouvrement impactent l'ensemble des droits des assurés du RSI, à l'exception des prestations maladie en nature. Pour les risques invalidité et décès, être à jour des cotisations est une condition réglementaire d'ouverture du droit. En retraite, cette condition n'existe plus, mais les droits sont liquidés en l'état du compte.

[11] Or les dysfonctionnements liés à l'ISU peuvent mettre les assurés dans l'impossibilité pratique de régler leurs cotisations. Le RSI peut être amené à conseiller à des assurés de différer leur date de demande d'entrée en jouissance de leur retraite, en attente de la remise en ordre de leur compte cotisant. De plus, les défauts de synchronisation des comptes entre les URSSAF et le RSI obligent les services du RSI à liquider manuellement 25 à 40% (selon les estimations) des retraites. Pour les assurés, la qualité de la liquidation des droits est incertaine, les délais de liquidation des retraites en sont rallongés.

[12] Tous ces dysfonctionnements se sont traduits par une dégradation des indicateurs de gestion du RSI, avec la constitution d'importants stocks de dossiers en retard, que le RSI a partiellement résorbés, l'allongement des délais de traitement, une fonction d'accueil submergée par les affiliés victimes d'anomalies. Le régime, en définitive, n'est plus capable d'offrir à ses affiliés un traitement personnalisé, voire simplement humain lorsque, pour des raisons techniques, il s'avère dans l'incapacité totale de résoudre les problèmes de l'assuré.

[13] Dans ce contexte, la nouvelle COG du régime doit être clairement centrée sur la restauration de la confiance entre le régime et ses affiliés, ses collaborateurs et ses partenaires, en rétablissant les conditions d'un exercice normal du service public. Bien davantage que le développement d'une « offre globale de services » aux contours mal définis du fait même de la complexité constitutive du RSI, c'est cet objectif qui doit guider le RSI dans la définition des objectifs de sa prochaine COG sur ses grands métiers. Cela supposera notamment :

- de retrouver la voie d'une politique du recouvrement normale, dans le cadre d'un ISU qui fonctionne entre l'ACOSS et le RSI ;
- sur le plan informatique, d'atteindre en 2015 les objectifs du précédent schéma directeur ;
- dans le domaine de la protection sociale, de retrouver une qualité de service conforme aux attentes des assurés et de réfléchir à l'amélioration de la couverture de travailleurs indépendants en tenant compte de leurs spécificités et des capacités et moyens du RSI.

[14] En matière de recouvrement, la mission propose de tirer toutes les conséquences du caractère partagé de la gestion de l'ISU entre le RSI et l'ACOSS en dédiant à ce processus une annexe spécifique aux COG de ces deux institutions. Cette annexe a vocation à donner à l'ISU la gouvernance stratégique et opérationnelle qui lui fait défaut, et aux deux caisses nationales le cadre pour en gérer les enjeux, notamment financiers et informatiques, en toute transparence. La mission propose également de réviser le découpage des attributions des deux régimes en matière de recouvrement dans une logique de blocs de compétences.

[15] Pour la branche recouvrement, cette évolution doit se traduire dans son organisation au niveau national comme au niveau des URSSAF par la reconnaissance de l'activité de recouvrement des travailleurs indépendants comme un processus spécifique, justifiant une organisation et des outils particuliers.

[16] Mais plus généralement, parce que la crise que connaît le RSI n'est pas seulement une crise des moyens mais aussi le symptôme d'un système fondé sur la disparition de l'homme derrière des processus automatisés, la mission propose d'inverser la logique actuelle pour restaurer la crédibilité dans le régime et améliorer son efficience. Ainsi, le recouvrement amiable doit consister non en une multiplication de courriers, noyant cotisants et caisses, et dont l'inefficacité se traduit dans le volume du recouvrement forcé, mais dans une gestion plus attentive des comptes cotisants. La mission propose en conséquence que le passage du recouvrement amiable au recouvrement forcé soit véritablement maîtrisé, la transmission à un huissier n'intervenant que sur décision explicite de la caisse régionale en charge du compte après étude approfondie et personnalisée du dossier en tenant compte notamment des enjeux financiers.

[17] Sur les autres activités du RSI, l'enjeu de la nouvelle COG devra être d'organiser les conditions d'un retour à la normale des activités de production du régime, et de finaliser et d'approfondir d'ici 2015 les chantiers qui étaient déjà ceux de la COG 2007-2011. Ainsi, en matière de retraite, la qualité des données des comptes générant les droits devra être restaurée, et les outils de gestion devront être modernisés pour supprimer les traitements manuels, et permettre la mise en œuvre de l'importante avancée, acquise durant la COG précédente, que constitue la fusion des régimes complémentaires artisans et commerçants. La même démarche devra être conduite sur les régimes de base et les régimes invalidité/décès de ces catégories.

[18] L'activité maladie est celle qui a été la moins touchée par les difficultés. Mais les moyens et les marges de manœuvre du RSI par rapport aux orientations générales définies par l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) sont limités. Dans ce contexte, il est souhaitable que le RSI inscrive ses orientations en matière de santé dans une logique clairement inter-régimes, en valorisant les sujets sur lesquels il peut jouer un rôle de précurseur, comme avec le dispositif de liquidation médicalisée qu'il a déployé suite à la réforme de 2004.

[19] Le régime doit également mettre à profit cette nouvelle COG pour optimiser son organisation et améliorer la qualité de service à ses assurés. Si les aspects matériels des fusions consécutives à la création du régime ont été bien menés sur la précédente COG, leurs conséquences organisationnelles restent à tirer. La caisse nationale n'a pas suffisamment embrassé sa mission de tête de réseau et n'a pas fait l'effort qu'elle a imposé à son réseau en matière d'économies d'échelle. Le réseau, quant à lui, reste fondé sur une répartition des moyens issus des anciennes organisations et doit moderniser le pilotage de son activité de production. Mais le RSI a commencé à développer des outils qui devraient lui permettre de progresser sur ces questions dans les prochaines années, pour autant que ses services se les approprient, et que la caisse nationale développe ses capacités de pilotage stratégique et opérationnel du régime.

[20] Le RSI devra réinvestir le champ de la gestion de la relation client, au-delà de la gestion de crise à laquelle il a été contraint sur la période précédente. Dans le cadre d'une démarche pragmatique et progressive, il doit développer les moyens de contacts avec ses affiliés, améliorer sa capacité de réponse à leurs besoins, lorsqu'ils sont en difficulté mais également dans la gestion quotidienne de leur protection sociale.

[21] Plus généralement, la période de la prochaine COG devra également être pour le RSI l'occasion de s'interroger sur sa valeur ajoutée pour ses affiliés, en fonction de leurs besoins et de ses moyens. La question de la protection sociale des professions libérales pourrait également utilement faire l'objet d'une réflexion associant l'ensemble des acteurs concernés, au-delà du RSI.

[22] Enfin, à tous ces chantiers propres au RSI s'ajoutera la mise en œuvre des évolutions générales de la protection sociale qui sont susceptibles d'être décidées entre 2012 et 2015. S'il n'est pas envisageable de contraindre l'ambition réformatrice au motif qu'il existerait une tension au sein du RSI sur sa capacité à mettre en œuvre ces réformes, la mission attire en revanche l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de limiter le nombre de réformes nouvelles portant spécifiquement sur le RSI afin de ne pas le déstabiliser de nouveau dans cette phase critique de son redressement.

Sommaire

SYNTHESE **3**

RAPPORT **17**

1. BILAN DE LA COG 2007-2011 DU RSI : UN REGIME ENCORE EN CONSTRUCTION 18

1.1. Un régime de plus de 3,8 millions de personnes protégées aux contours sinueux et aux règles de fonctionnement particulières *18*

1.1.1. Un régime qui pour le moment n'a que marginalement simplifié le paysage de la protection sociale des indépendants 18

1.1.2. Les spécificités de la protection sociale des indépendants 20

1.1.3. Un périmètre dynamique 20

1.1.4. Une complexité que le texte de la COG n'a que partiellement maîtrisée 21

1.2. Une succession de chocs a fait exploser la stratégie initiale de la COG *21*

1.2.1. Une multitude de chocs 22

1.2.2. Des réformes qui se poursuivent 24

1.2.3. Face à la crise de l'ISU, deux avenants à la COG ont substantiellement modifié ses ambitions 25

1.3. Malgré de réelles avancées, le bilan de la COG est globalement négatif pour les assurés *26*

1.3.1. Des réalisations notables 27

1.3.2. L'échec de l'ISU 28

1.3.3. Une qualité de service dégradée en conséquence pour les assurés 30

1.3.4. Une fusion qui reste inachevée au regard de ses objectifs principaux 32

1.3.5. Un pilotage déficient du régime et de sa COG 34

2. ORIENTATIONS ET PERSPECTIVES POUR LA FUTURE COG 35

2.1. La méthode : une COG resserrée, adaptée aux spécificités et aux contraintes du régime .. *35*

2.1.1. Axer la COG sur quelques objectifs stratégiques, précisément déclinés dans ses documents de mise en œuvre 36

2.1.2. Intégrer la complexité du régime dans la mise en œuvre de la COG 37

2.2. L'ambition : restaurer la confiance *37*

2.2.1. Restaurer une politique du recouvrement efficace et respectueuse du cotisant 38

2.2.2. Rétablir un fonctionnement normal dans le domaine de la retraite, tout en poursuivant la consolidation des risques gérés 42

2.2.3. Fixer des objectifs raisonnables et inscrits dans l'inter-régimes en matière de santé 43

2.2.4. Développer les outils communs aux différents métiers du RSI 44

2.3. La mise en œuvre : doter le RSI d'une organisation efficace et optimisée à l'horizon 2015 .. .. *44*

2.3.1. Une CNRSI plus efficace, assumant pleinement ses responsabilités de caisse nationale 45

2.3.2. Un réseau optimisé et efficient 46

2.3.3. Le schéma proposé par la mission sur le cadrage 2012-2015 des effectifs du RSI : la reprise du dispositif de « tranche optionnelle » de la COG actuelle 48

2.3.4. Mettre à profit la période de la COG pour réfléchir à la valeur ajoutée du régime pour ses affiliés 49

LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION **51**

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES **55**

SIGLES UTILISES **59**

REPONSES DE LA CNRSI ET OBSERVATIONS DE LA MISSION **61**

REPONSES DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DE LA CNRSI SUR LES PROPOSITIONS DU RAPPORT **79**

PIECE JOINTE A LA REPONSE DE LA CNRSI **107**

REPONSE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPETITIVITE, DE L'INDUSTRIE ET DES SERVICES ET OBSERVATION DE LA MISSION **111**

REPONSES DE L'ACOSS ET OBSERVATIONS DE LA MISSION **117**

ANNEXE A LA REPONSE DE L'IGAS AUX OBSERVATIONS DE L'ACOSS **129**

ANNEXE N 1: LES CHANTIERS ET LES INDICATEURS ASSOCIES A LA COG 2007-2011 ..... **133**

1. UNE BATTERIE D'INDICATEURS DE RESULTAT QUI NE REND PAS UN COMPTE EXACT DE LA PERFORMANCE DU REGIME 133

1.1. Les indicateurs de réalisation : des taux d'atteinte variables par politique et souvent erratiques sur la période *133*

1.1.1. Tableau synthétique des taux d'atteinte et des tendances, par indicateur 133

1.1.2. Des grandes tendances dont l'interprétation est limitée par la faible pertinence de l'outil 134

1.2. Pertinence : un instrument de pilotage perfectible *135*

1.2.1. Du point de vue de l'architecture d'ensemble, il est nécessaire d'améliorer la lisibilité de l'instrument 135

1.2.2. Du point de vue méthodologique, les critiques exprimées par la mission nationale de contrôle devront être prises en compte 136

2. UN TABLEAU DES ACTIONS QUI NE FOURNIT PAS AUX GESTIONNAIRES UNE VERITABLE FEUIILE DE ROUTE 136

2.1. Réalisation : une approche par liste qui échoue à fournir une vision globale *136*

2.1.1. Tableau de réalisation des actions prévues par la COG sur la période 2007-2011 .. 136

2.1.2. Consolidation des scores par chapitre et détermination des taux synthétiques de réalisation 142

2.2. Pertinence : la nécessité de structurer une véritable feuille de route, fixant des objectifs précis et hiérarchisés *143*

ANNEXE N°2 : LA CAISSE NATIONALE DU RSI **145**

1. UNE CAISSE NATIONALE PROTEIFORME, DONT LE ROLE DANS LE RSI EXCEDE LARGEMENT CELUI D'UNE TETE DE RESEAU 147

1.1. Un organisme protéiforme *147*

1.1.1. La CNRSI résulte de la réunion d'organismes de nature diverse 147

1.1.2. Des activités variées entre pilotage et production 148

1.1.3. Un budget peu lisible s'il n'est pas découpé analytiquement 150

1.2. Un poids très important dans le régime *151*

1.2.1. La CNRSI concentre une part importante des moyens du RSI 151

1.2.2. Le rôle de la CNRSI est essentiel dans l'activité du RSI, au-delà de ses missions de tête de réseau qui se sont elles-mêmes élargies 155

2. UNE ORGANISATION TROP ECLATEE ET INADAPTEE AU ROLE QUE JOUE LA CAISSE NATIONALE AU SEIN DU RSI 159

2.1. Un organisme qui n'a pas encore pris la mesure de ses dimensions multiples *159*

2.1.1. L'absence d'un cadre stratégique pour la CNRSI 159
2.1.2. Un éclatement géographique sur lequel la caisse nationale ne s'est pas suffisamment interrogée 164
2.1.3. Des outils de pilotage déficients ou insuffisamment exploités 166
2.2. Les activités du siège : une organisation marquée par le poids du passé 168
2.2.1. Des fonctions métier fragiles et pas toujours bien positionnées sur les grands enjeux du régime 169
2.2.2. Des fonctions de pilotage trop éparpillées 171
2.2.3. Les fonctions support de la caisse nationale : un secteur qui mérite une attention particulière 175
2.3. Les activités de production non informatique : gouvernance et productivité 179
2.3.1. Quel modèle de gouvernance pour les activités de production de la caisse nationale ? 179
2.3.2. Quelles perspectives pour les moyens des services des services de production non informatique de la CNRSI ? 181
3. LES ENJEUX DE LA PROCHAINE COG : COMMENT RENDRE LA CNRSI PLUS EFFICACE ? 183
3.1. Une stratégie pour la CNRSI 184
3.2. Le format de la CNRSI 184
3.2.1. Les fonctions métier et de tête de réseau 185
3.2.2. La maîtrise d'œuvre informatique 185
3.2.3. Les fonctions de production interne 185
3.2.4. Les fonctions support 185
3.3. La relation avec le réseau 186
3.3.1. Faire de la CNRSI une véritable tête de réseau 186
3.3.2. Associer davantage les organismes du réseau 186
3.4. Renforcer le rôle de la direction générale au sein de la CNRSI et développer les moyens de pilotage à tous les niveaux 186
3.4.1. Renforcer le rôle de la direction générale 186
3.4.2. Développer les moyens de pilotage à tous les niveaux 187
3.5. Structurer les partenariats interinstitutionnels sur les sujets d'intérêt commun 187

PIECE JOINTE DE L'ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME DE LA CNRSI AU PREMIER SEMESTRE 2011 189

ANNEXE N°3 : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET L'ORGANISATION DU RESEAU AU SEIN DU RSI 191

1. DANS UNE PERIODE DIFFICILE, LE RSI EST PARVENU A METTRE EN ŒUVRE UNE MAJORITE DES OBJECTIFS PREVUS PAR LA COG EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES, A L'EXCEPTION DES ECONOMIES D'ECHELLE QUI ETAIENT ATTENDUES DE SA CREATION 193
1.1. Les objectifs ambitieux de la COG 193
1.1.1. La COG initiale avait identifié de nombreux chantiers en matière de gestion des ressources humaines 193
1.1.2. Les aménagements apportés aux ambitions initiales 196
1.2. Un bilan relativement satisfaisant dans un contexte difficile, à l'exception de l'évolution des effectifs 196
1.2.1. Une majorité d'objectifs de la COG en matière de gestion des ressources humaines sera atteinte 196
1.2.2. Des dépenses de personnel bien maîtrisées au sein d'un cadrage qui a dérivé sur la période de la COG 198
1.2.3. Les objectifs de la COG sur les effectifs du RSI n'ont pas été tenus 199

2. FAUTE D'UNE CONNAISSANCE SUFFISANTE DE SA FONCTION DE PRODUCTION, LE REGIME N'EST PAS EN MESURE D'ALLER AU-DELA D'UNE GESTION PUREMENT QUANTITATIVE DE SES FRAIS DE PERSONNEL 205

2.1. La CNRSI n'a pas d'outil solide pour mesurer la productivité des organismes de son réseau 206

2.1.1. Un dispositif d'abord fondé sur le nombre de bénéficiaires, puis qui a cherché à tenir compte des flux traités 206

2.1.2. Une méthode purement quantitative, biaisée et qui ne repose pas sur une connaissance fine de la production des organismes 208

2.2. Les données existantes, bien que fragiles, révèlent un alourdissement général de la charge de travail sur un réseau d'une très grande hétérogénéité 209

2.2.1. Le contexte : une augmentation des inducteurs de charge de travail 209

2.2.2. Un réseau d'organismes très hétérogènes 211

2.3. La CNRSI n'est pas capable d'organiser autre chose qu'une convergence mécanique des écarts de productivité entre caisses 213

2.3.1. Les recrutements et la masse salariale des organismes du réseau font l'objet d'un contrôle étroit de la part de la CNRSI 213

2.3.2. La CNRSI a cherché à adapter son allocation de moyens en personnel en fonction de la situation des caisses 214

2.3.3. Les critères de modulation utilisés par la CNRSI sont essentiellement quantitatifs 216

2.3.4. L'organisation des caisses reste très hétérogène 218

2.3.5. Les limites du pilotage par la masse salariale : la nécessité d'enrichir le pilotage de la CNRSI par un encadrement des effectifs en ETP 224

3. PERSPECTIVES POUR LA PROCHAINE COG 224

3.1. Améliorer la productivité du régime suppose une approche à la fois globale et détaillée 225

3.1.1. Développer un véritable indicateur de productivité pour le RSI 225

3.1.2. Articuler approche par processus et approche par organisme, sur l'ensemble du périmètre du RSI, élargi à l'ISU 226

3.1.3. Une démarche qui doit s'inscrire dans la logique générale de renforcement des fonctions de pilotage du RSI 228

3.1.4. Articuler pilotage en euros de la masse salariale et pilotage en ETP des effectifs .. 229

3.2. Quel objectif global de productivité pour la prochaine COG ? 229

3.2.1. Le format de la CNRSI et sa place au sein du RSI 229

3.2.2. L'évolution prévisionnelle de l'activité du RSI sur 2012-2015 et le format des différents secteurs dans les organismes du réseau 230

3.2.3. La question des CDD 235

3.2.4. La cartographie du réseau 236

3.2.5. Les prévisions de départs à la retraite 237

3.2.6. La question du calendrier 238

3.3. Le schéma proposé par la mission : la reprise du dispositif de « tranche optionnelle » de la COG actuelle 239

3.4. Le RSI aura par ailleurs à faire face à des enjeux importants en matière de ressources humaines sur la période de la prochaine COG 240

PIECE JOINTE DE L'ANNEXE 3 : EVOLUTION DU CADRAGE DE LA MASSE SALARIALE DU RSI 2007-2011 (HORS MESURES NON PERENNES) 241

ANNEXE N°4 : LE SCHEMA DIRECTEUR DES SYSTEMES D'INFORMATION DU RSI 243

1. L'ORGANISATION ET LES MOYENS DU RSI DANS LE DOMAINE DES SYSTEMES D'INFORMATION N'ETAIENT PAS EN RAPPORT AVEC LES AMBITIONS DE SON SCHEMA DIRECTEUR DES SYSTEMES D'INFORMATION 245

1.1. Une stratégie informatique très ambitieuse s'appuyant sur deux documents stratégiques partiellement articulés l'un avec l'autre, qui n'a pas résisté au choc de l'ISU 245
1.1.1. La situation en 2007 : convergence, modernisation et mise en place de l'ISU 245
1.1.2. Une stratégie informatique définie en 2007 par deux documents non exhautifs et partiellement articulés 247
1.1.3. Une stratégie qui n'a pas résisté au choc de l'ISU et a dû être revue en 2008 250
1.2. Des fonctions SI toujours en cours de réorganisation 251
1.2.1. La maîtrise d'œuvre : une DSI qui s'est professionnalisée mais qui reste fragile sur certains secteurs 251
1.2.2. Une fonction de maîtrise d'ouvrage qui demeure faible et éclatée, malgré les efforts de réorganisation de la CNRSI 257
1.2.3. Le bilan mitigé de l'opération d'internalisation de la COG 260
1.3. Une gouvernance désormais bien structurée sur le pilotage des ressources mais qui demeure insuffisante sur le pilotage des projets eux-mêmes 263
1.3.1. L'élaboration et le suivi du SDSI ont progressivement permis à la CNRSI d'améliorer sa maîtrise des ressources affectées à la gestion et aux évolutions de son système d'information 263
1.3.2. Une gouvernance bien structurée sur les ressources mais pas suffisamment sur le pilotage des projets 264
2. UNE MISE EN ŒUVRE DU SDSI DOMINEE PAR LES DIFFICULTES DE L'ISU ET QUI N'A PAS PERMIS AU RSI D'ACHEVER SA FUSION SUR LE PLAN INFORMATIQUE 266
2.1. L'évolution de la charge de travail : le choc de l'ISU 266
2.1.1. Vision générale 267
2.1.2. Approche sectorielle 270
2.2. L'exécution budgétaire : un dérapage très important des budgets d'assistance 272
2.2.1. Vision globale 272
2.2.2. Approche sectorielle 273
2.3. Le bilan applicatif : la fusion n'est toujours pas achevée dans les domaines métier, qui ont été victimes de l'échec informatique de l'ISU 274
2.3.1. Un socle technique qui n'a pas complètement convergé 275
2.3.2. Immatriculation et recouvrement : l'échec de « l'ISU1 » et la nécessité de remplacer le SNV2 par un outil dédié à l'ISU et partagé entre RSI et ACOSS 276
2.3.3. La retraite : un environnement informatique qui s'est sensiblement dégradé malgré un investissement plus important que prévu sur la période 283
2.3.4. La santé : une stratégie informatique largement conditionnée par le manque d'autonomie du RSI sur ce secteur 285
2.3.5. Les fonctions transverses : un secteur qui a vu des avancées notables, malgré la dépriorisation de nombreux chantiers 286
3. PERSPECTIVES POUR LE PROCHAIN SDSI 288
3.1. Propositions de méthode sur la préparation du prochain SDSI 288
3.2. Les grands enjeux du prochain SDSI 290
3.2.1. Poursuivre la professionnalisation de la gouvernance du SDSI du RSI en améliorant ses outils de suivi et de pilotage 290
3.2.2. Doter l'ISU d'un outil adapté à l'horizon 2015 291
3.2.3. Clarifier et hiérarchiser les grandes options stratégiques du régime sur ses autres activités 294

ANNEXE N°5 : LE RECOUVREMENT 299
1. DONNEES DE CADRAGE 300
1.1. 2,5 millions de cotisants 300
1.2. Des montants appelés et recouvrés qui varient suivant le périmètre retenu 301

1.2.1. Les données de l'agence comptable 301
1.2.2. Les statistiques de l'ACOSS 304
1.3. Plus de 4600 agents affectés au recouvrement (y/c dans les URSSAF) dont près de 3000 sur le seul champ ISU 305
1.3.1. 1600 agents du RSI 306
1.3.2. 2297 agents gèrent le recouvrement dans les URSSAF dont 1400 sur le champ ISU307
2. REALISATION DES INDICATEURS COG 311
2.1. Le taux de restes à recouvrer de l'année en cours 312
2.1.1. Le calcul des restes à recouvrer est sensible aux modalités du recouvrement 312
2.1.2. Les restes à recouvrer sont tributaires du poids des taxations d'office 313
2.2. Le taux de dématérialisation des paiements en nombre 314
3. UNE ACCUMULATION DE REFORMES A NOYE LE REGIME EN COURS DE CREATION 315
3.1. L'interlocuteur social unique 315
3.2. La mise en place de l'auto-entrepreneur : une modification législative dont les conséquences ont été mal anticipées 321
3.3. Les aménagements des règles du recouvrement 321
3.4. Les réformes en cours et à venir ayant un impact sur le RSI 321
3.4.1. Les règles de gestion des auto-entrepreneurs 322
3.4.2. L'entreprise individuelle à responsabilité limitée 322
3.4.3. La suppression de la DCR 322
4. LES DYSFONCTIONNEMENTS PERSISTENT MALGRE LES EFFORTS DE REDRESSEMENT 323
4.1. Une désynchronisation des bases de données 323
4.1.1. 10 % des flux « aller » entraînent des désynchronisations 323
4.1.2. 40 % des flux « retour » sont désynchronisés 325
4.1.3. De fortes incertitudes sur le nombre de comptes en instance 326
4.2. Les efforts de redressement 326
4.3. Des stocks qui se reconstituent après l'embellie de la fin 2010 327
4.3.1. Les difficultés en caisses 327
4.3.2. Les difficultés au centre d'affiliation d'AURAY 328
4.3.3. Les difficultés des relations entre les caisses RSI et les URSSAF 329
4.4. Une dégradation de la relation client 330
4.4.1. L'accueil physique 330
4.4.2. L'accueil téléphonique 330
4.4.3. Les messages extérieurs 331
4.4.4. Le médiateur 332
4.4.5. Internet 332
4.4.6. La dégradation du recouvrement 332
4.4.7. La multiplication des contentieux 333
4.5. Des conséquences au-delà du périmètre du recouvrement ISU 333
4.5.1. Une organisation informatique qui n'a pas pu être réformée 333
4.5.2. Ces dysfonctionnements se doublent d'une crise de la gouvernance 334
5. PLACER L'ASSURE COTISANT AU CŒUR DES PREOCCUPATIONS DU REGIME 334
5.1. L'immatriculation par le Centre National d'Immatriculation Commune (CNIC) (Auray) 335
5.2. Le calcul de l'assiette et la régularisation annuelle des cotisations 336
5.3. Le recouvrement amiable 338
5.4. Le recouvrement forcé 339
5.4.1. Organisation du recouvrement forcé 339
5.4.2. Un nombre excessif de contraintes en cours 340
5.5. Le recouvrement de la C3S par la sous direction des participations extérieures (SDPE) 347

PIECE JOINTE N°1 DE L'ANNEXE N°5 : LES PARCOURS DE RECOUVREMENT 349

PIECE JOINTE N°2 DE L'ANNEXE N°5 : 351

LISTE DES RECOMMANDATIONS..... 351

ANNEXE N°6 : LA RETRAITE 353

1. PRESENTATION GENERALE DE L'ACTIVITE RETRAITE, INVALIDITE ET DECES DU RSI 355

1.1. La population et les risques couverts..... 355

1.2. L'organisation de cette activité au sein du RSI 356

1.2.1. La direction des retraites de la caisse nationale..... 356

1.2.2. Les autres services de la caisse nationale intervenant dans le domaine retraite 357

1.2.3. L'activité retraite dans les caisses régionales 357

1.2.4. L'intervention de l'établissement d'Auray pour le domaine retraite..... 357

2. UNE SPECIFICITE DU RSI : LA GESTION DE DEUX REGIMES DE RETRAITE DE BASE ET DE DEUX REGIMES DE RETRAITE COMPLEMENTAIRES OBLIGATOIRES 359

2.1. Deux régimes de base artisans et commerçants alignés sur le régime général..... 359

2.2. Ces régimes de base sont complétés par deux régimes complémentaires obligatoires pour améliorer le niveau des pensions..... 359

2.3. Ces régimes de retraite obligatoires sont au cœur de l'activité du RSI 360

2.4. Le RSI n'a plus d'activité en matière de retraite facultative 360

3. DEUX REGIMES COMPLEMENTAIRES TRES DIFFERENTS MAIS DONT LE RSI A SU METTRE EN MARCHE LA FUSION 360

3.1. Une histoire différente, des perspectives d'équilibre financier distinctes, des modes de pilotage divergents 360

3.1.1. Le régime complémentaire vieillesse des artisans..... 360

3.1.2. Le régime complémentaire vieillesse des commerçants..... 361

3.1.3. Des règles de pilotage des régimes complémentaires divergentes 362

3.2. Une fusion des régimes complémentaires prévue par la loi retraite de novembre 2010 pour le 1er janvier 2013..... 363

3.2.1. L'investissement des élus s'est concrétisé dans la loi 363

3.2.2. Une amélioration de la pérennité du régime et des droits des assurés..... 364

3.3. Une fusion qui reste à mettre en œuvre dans le système d'information du RSI..... 365

3.4. Une fusion des régimes complémentaires qui doit être logiquement prolongée par la fusion des régimes vieillesse de base artisans et commerçants..... 365

4. LES REGIMES INVALIDITE ET DECES DES ARTISANS ET COMMERÇANTS RESTENT A HARMONISER..... 366

5. LA PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION DES RESERVES DES REGIMES COMPLEMENTAIRES366

5.1. Conformément à l'objectif fixé par la COG, le RSI a adopté le règlement financier qui organise la gestion des réserves des régimes complémentaires..... 368

5.1.1. Le manuel de procédures..... 369

5.1.2. La charte de gestion des placements et le cahier des limites..... 371

5.1.3. Le code de déontologie..... 372

5.1.4. L'atteinte des objectifs de la répartition provisionnée..... 372

5.2. La future COG doit être l'occasion d'élaborer une réflexion institutionnelle sur les placements et les orientations de la politique de placements..... 373

6. UN TRAVAIL D'HARMONISATION DE LA GESTION SUR LA DUREE DE LA COG QUI DOIT ETRE MENE A BIEN 374

6.1. L'harmonisation des règles de gestion des ex-réseaux AVA et ORGANIC 374

6.2. Les référentiels métiers 374

6.3. Le processus de certification des comptes a conduit à mettre en place un contrôle a posteriori des liquidations qui contribue à harmoniser les pratiques 375

6.3.1. Le contrôle *a posteriori* des liquidations dans le cadre du processus de certification des comptes 375

6.3.2. Les résultats de ces contrôles montrent une hétérogénéité des pratiques des caisses régionales 377

6.4. La construction et mise à disposition par le SI décisionnel d'outils de pilotage harmonisés 378

7. MAIS UNE ACTIVITE RETRAITE FORTEMENT IMPACTEE SUR LA DUREE DE LA COG PAR LES DIFFICULTES DU RECOUVREMENT, QUI SE SONT AJOUTEES AUX NOMBREUSES REFORMES DES RETRAITES 378

7.1. L'impact direct des échanges de flux défectueux entre l'ACOSS : la dégradation de la qualité des comptes cotisants servant au calcul des droits 378

7.2. Ces difficultés pour les comptes cotisants rejaillissent directement sur les droits des assurés 379

7.2.1. Pour les régimes vieillesse de base, l'éventuelle non prise en compte de cotisations a un impact sur le niveau des droits 379

7.2.2. Pour les régimes invalidité – décès, la condition d'être à jour des cotisations est une condition administrative d'ouverture du droit. 381

7.3. Une dérive des projets informatiques de l'activité retraite dans un contexte de multiples réformes et de dégradation générale de la qualité de l'environnement informatique du fait des dysfonctionnements de l'ISU 382

7.3.1. Une convergence des outils de liquidation en matière de retraite qui n'a pu être atteinte pendant la COG 382

7.3.2. La priorité donnée à la mise en œuvre des réformes concernant les retraites 383

7.3.3. Un mode de fonctionnement dégradé : la multiplication des outils manuels pour liquider les retraites 384

8. UNE QUALITE DE SERVICE EN CONSEQUENCE FORTEMENT DEGRADEE 385

8.1. Les indicateurs COG en matière de retraite montrent des délais de liquidation des pensions dégradés 385

8.1.1. Les indicateurs COG et leur pertinence 385

8.1.2. Les résultats des indicateurs 386

8.1.3. Les facteurs explicatifs de la dégradation des délais de liquidation des pensions ... 388

8.2. Un pilotage centré à partir de 2009 sur la résorption des stocks, conformément à l'avenant n° 2 de la COG 390

8.3. D'importantes incertitudes sur la qualité de calcul des droits acquis depuis la mise en place de l'ISU 393

8.3.1. Le rapprochement difficile des cotisations et des droits acquis 393

8.3.2. En tout état de cause, une dégradation très nette depuis la mise en place de l'ISU 393

8.3.3. Les conséquences de ces incertitudes sur le droit à l'information retraite 395

8.4. Une vigilance qui doit porter concomitamment sur les stocks, les délais et la qualité de liquidation des droits 396

9. POUR LA FUTURE COG, DES GAINS DE PRODUCTIVITE DEPENDANTS DE LA REMISE A NIVEAU DES OUTILS INFORMATIQUES 396

9.1. La remise à niveau des outils informatiques, une priorité pour améliorer la performance du régime dans le domaine retraite 396

9.1.1. 25% à 40% des dossiers de liquidations nécessiteraient une reprise manuelle des droits acquis 396

9.1.2. Les effectifs consacrés aux prestations ont crû depuis le 1er janvier 2008 397

9.2. Une évaluation délicate de la charge de travail des caisses pour la future COG 398

9.3. Un travail à faire cependant pour la future COG, réduire l'hétérogénéité des situations entre caisses régionales 398

PIECE JOINTE DE L'ANNEXE 6 : 401

LISTE DES RECOMMANDATIONS 401

Rapport

[23] Au titre de son programme de travail annuel pour 2011, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a procédé à l'évaluation de la mise en œuvre de la première convention d'objectifs et de gestion 2007-2011 du régime social des indépendants (RSI), dans la perspective de la négociation de la prochaine COG du régime. La mission a été confiée par le chef de l'IGAS à Aurélien BESSON, Pierre-Yves BOCQUET, Laurence ESLOUS et Frédéric SALAS, membres de l'IGAS, qui ont conduit leurs travaux de janvier à juin 2011.

[24] Dans le cadre de ses investigations, la mission a eu des entretiens avec de nombreux responsables et collaborateurs de la caisse nationale du RSI (CNRSI), avec la direction de la sécurité sociale (DSS), la direction du budget (DB), la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), le contrôleur général économique et financier en charge de la CNRSI. Elle s'est déplacée dans trois organismes de base – la caisse régionale du RSI (CRRSI) de Picardie, la CRRSI d'Ile de France-Centre, la caisse d'assurance maladie des professions libérales Provinces – ainsi qu'à l'établissement de la caisse nationale situé à Auray (Morbihan) qui remplit notamment la fonction de centre national d'immatriculation commune (CNIC). Pour examiner les conditions de mise en œuvre et de fonctionnement de l'interlocuteur social unique (ISU), elle a conduit des entretiens avec les responsables de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et s'est déplacée dans deux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), à Montreuil (URSSAF de Paris) et à Chambéry (URSSAF de Savoie). Enfin, elle a pu s'appuyer sur les audits de fiabilité des indicateurs de la COG du RSI réalisés par la mission nationale de contrôle (MNC) de la DSS en 2010 auprès d'un groupe de CRRSI.

[25] Les travaux de la mission ont été découpés en six annexes thématiques :

- l'annexe n°1 de présentation générale des chantiers et indicateurs associés à la COG 2007-2011 ;
- trois annexes transversales sur les sujets d'intérêt commun : la caisse nationale (annexe n°2), la gestion des ressources humaines et l'organisation du réseau (annexe n°3), le schéma directeur des systèmes d'information (annexe n°4) ;
- deux annexes thématiques sur les principaux domaines d'action du RSI : le recouvrement (annexe n°5) et la retraite (annexe n°6).

[26] Dans la conduite de ses travaux, la mission n'a pas pu ignorer la situation de crise grave et persistante que connaît le RSI depuis l'échec de la mise en œuvre de l'ISU le 1er janvier 2008. Les précédents travaux de l'IGAS sur le RSI[2] ont largement explicité les raisons de cet échec et les conséquences qu'il a eues. La mission n'a pu que constater à l'occasion de ses investigations que la situation est très loin d'être revenue à la normale, et que les conditions de ce retour à la normale ne seront pas réunies avant plusieurs années. Depuis 2007, le travailleur indépendant a été plus souvent la victime que le bénéficiaire des réformes qui ont été menées, au-delà même du cas de l'ISU.

[27] Dans ces conditions, la mission s'est attachée tout autant à l'évaluation de la mise en œuvre de la COG 2007-2011 et à la préparation de la prochaine convention qu'à la recherche des moyens qui permettront au RSI – et aux URSSAF – de sortir le plus rapidement possible des difficultés dans lesquelles les réformes, en particulier la mise en place de l'ISU, les a fait basculer depuis 2008, afin de restaurer les conditions d'un service public de qualité pour la protection sociale des travailleurs indépendants.

[2] Cf. notamment les rapports RM2008-120P, RM2009-077I et RM2009-156P d'YG AMGHAR, E JEANDET-MENGUAL et O. TOCHE sur le suivi de la mise en place de l'interlocuteur social unique.

1. BILAN DE LA COG 2007-2011 DU RSI : UN REGIME ENCORE EN CONSTRUCTION

[28] Selon son préambule, la convention d'objectifs et de gestion 2007-2011 entre l'Etat et la Caisse nationale du RSI avait pour objectif *« la réussite de la mise en place de ce nouveau régime au service du travailleur indépendant »*. Première COG du nouveau régime, elle devait lui permettre d'achever les opérations de fusion nécessaires à sa mise en place et de développer une « offre globale de service » de qualité et adaptée aux besoins du travailleur indépendant, par la réunion au sein d'une même institution de différents métiers de la protection sociale qui étaient antérieurement séparés. En 2011, le RSI est encore loin d'avoir atteint ces objectifs.

1.1. Un régime de plus de 3,8 millions de personnes protégées aux contours sinueux et aux règles de fonctionnement particulières

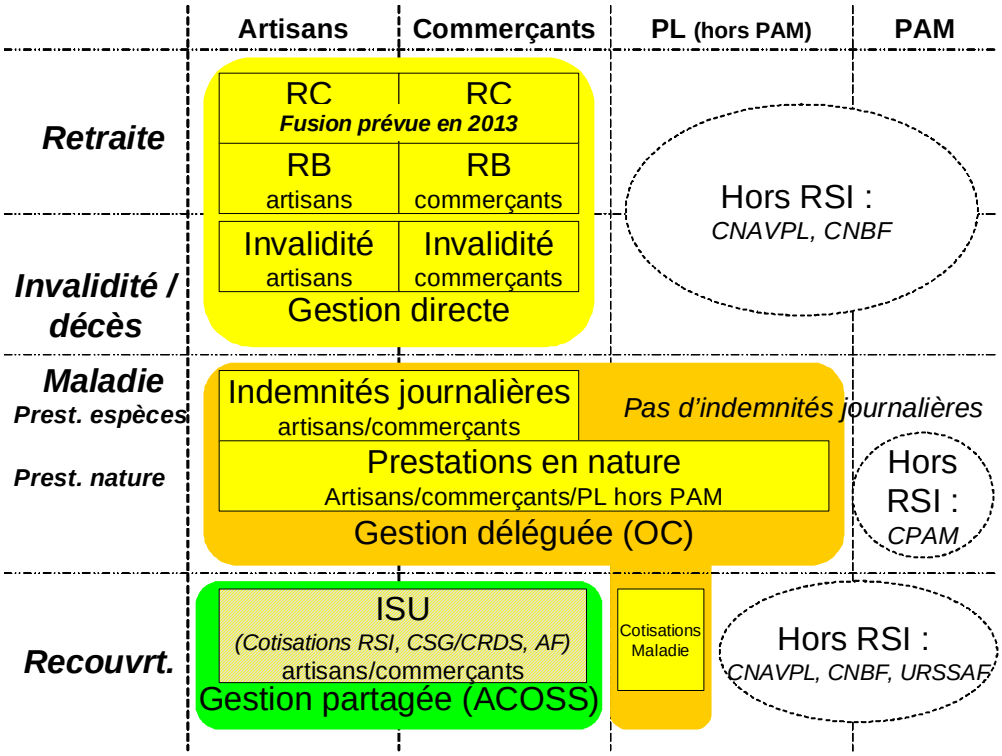
[29] La COG 2007-2011 du RSI était la COG de mise en place du nouveau régime. Mais dans sa conception et sa mise en œuvre, elle est également reflet des ambiguïtés sur lesquelles ce régime aux nombreuses spécificités a été construit.

1.1.1. Un régime qui pour le moment n'a que marginalement simplifié le paysage de la protection sociale des indépendants

[30] Créé par l'ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005, le RSI résulte de la fusion de la caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM), de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) et de la caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) et de leurs organismes de base. Le RSI a repris toutes les compétences de ces institutions, sauf sur une partie de leur activité de recouvrement dont la responsabilité a été confiée à l'ACOSS et aux URSSAF dans le cadre de l'ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005 instituant un interlocuteur social unique pour les indépendants.

[31] A l'exception de cette réforme, qui à l'expérience s'est avérée une source de complexité plus qu'une simplification, la création du RSI n'a pas remis en cause les périmètres et les principes de fonctionnement différents sur lesquels les trois régimes « non salariés non agricoles » ainsi fusionnés s'étaient constitués :

Graphique 1 : Le RSI et la protection sociale des travailleurs indépendants en 2011



Source : IGAS

[32] Le graphique ci-dessus permet de constater toutes les ambiguïtés ou particularités que la réforme de 2006 a laissé subsister :

- le RSI ne couvre pas tous les travailleurs indépendants, puisque les praticiens et auxiliaires médicaux (PAM) n'y sont pas affiliés ;
- sur la population qu'il couvre (artisans, commerçants, professions libérales (PL) hors PAM), le RSI ne couvre pas tous les risques puisque la retraite des PL reste gérée par les sections professionnelles de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) ou par la caisse nationale du barreau français (CNBF) ; et sur le risque santé, seul le service des prestations en nature est commun à toutes les populations affiliées, dans la mesure où les PL ne perçoivent pas d'indemnités journalières (IJ) ;
- sur la plupart des risques qu'il gère sur la population des artisans et commerçants il existe encore des régimes distincts : aujourd'hui, seul le régime des IJ a été fusionné, les régimes complémentaires (RC) de retraite devant l'être au 01/01/2013 ;
- pour gérer ses activités, le RSI a par ailleurs quatre modes d'organisation distincts : il gère en direct le risque retraite, par l'intermédiaire de ses 28 CRRSI[3] ; il délègue la gestion du risque maladie à des organismes conventionnés (OC), à l'exception des tâches du service médical et de la gestion du risque, gérés dans un cadre régional pour les artisans et commerçants et dans le cadre de deux caisses professionnelles pour les professionnels libéraux ; il partage la gestion du recouvrement avec l'ACOSS et les URSSAF dans le cadre de l'ISU.

[3] 26 organismes métropolitains et deux caisses régionales nouvellement créées dans les départements d'outre-mer (DOM) (Antilles-Guyane et La Réunion) ;

1.1.2. Les spécificités de la protection sociale des indépendants

[33] Complexe dans son organisation et dans sa gestion, la protection sociale des indépendants présente par ailleurs plusieurs spécificités importantes qui écartent le RSI sur un certain nombre de points du modèle du régime général des travailleurs salariés.

[34] La principale de ces différences réside dans le fait que les revenus sur lesquels est assis le financement des prestations du régime sont le produit d'une activité indépendante. Il n'y a donc pas de différence entre part salariale et part patronale, le travailleur indépendant (TI) étant à la fois assuré social et directement responsable du versement de ses cotisations sociales. Ce lien entre prestations et cotisations est un des fondements de la protection sociale des indépendants : pour les prestations contributives (IJ, retraite), les droits du professionnel sont directement le résultat des cotisations qu'il a effectivement versées. La méconnaissance de cette dimension essentielle du RSI dans la construction de l'ISU explique pour une part les conséquences négatives qu'il a eues sur l'activité de retraite du RSI.

[35] En ce qui concerne les prestations elles-mêmes, leur champ ne recoupe pas toujours celui des prestations servies aux salariés du régime général : si les prestations maladie en nature des deux régimes sont alignées, les prestations en espèces du RSI sont spécifiques pour les artisans et commerçants, et inexistantes pour les PL. De plus, en ce qui concerne la retraite, le régime de base des artisans et commerçants, aligné sur le régime général depuis 1973, est complété par des régimes complémentaires dont les paramètres sont sous le contrôle direct du régime lui-même – c'est-à-dire, concrètement, du conseil d'administration de la CNRSI. Cette responsabilité particulière s'exerce dans le cadre d'une gouvernance différente de celle du régime général, puisque les administrateurs de la caisse nationale comme des caisses locales sont élus par les assurés du RSI.

[36] Mais cette spécificité aux multiples dimensions ne fait pas disparaître le fait que, par ailleurs, les activités du RSI sont de plus en plus gouvernées par les enjeux de l'inter-régimes. Dans le champ de la santé, le RSI s'inscrit dans le cadre des orientations de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) en matière de gestion du risque et de relations avec les professionnels de santé ; dans le champ de la retraite, le RSI est évidemment concerné, comme tous les autres régimes, par la mise en œuvre progressive des dispositions des lois de 2003 et 2010 ; et son activité de recouvrement est impactée comme celle des URSSAF par les nombreux projets de simplification et de promotion de l'initiative individuelle de ces dernières années.

1.1.3. Un périmètre dynamique

[37] L'évolution des paramètres du régime est le reflet du dynamisme de la population des travailleurs indépendants, dont la croissance régulière a été encore accélérée par la création du statut de l'auto-entrepreneur en 2009, qui a apporté 639 000 nouvelles affiliations au RSI depuis cette date.

Tableau 1 : Principaux paramètres du RSI 2007-2010

			2007	2008	2009	2010	2007/2010	
Cotisations	**Cotisants** (1)		**1 789 107**	**1 874 695**	**2 087 956**	**2 487 836**	**+698 729**	**+39%**
		Artisans	645 289	667 429	770 582	899 876	+254 587	+39%
		Commerçants	797 911	839 660	931 907	1 056 159	+258 248	+32%
		PL	345 907	367 606	385 467	531 801	+185 894	+54%
	Total Cotisations (€)		**9 032 543 178**	**9 904 431 658**	**9 816 395 522**	**10 501 866 377**	**+1 469 323 199**	**+16%**
Prestations	**Retraite (artisans/ commerçants)**	**Bénéficiaires de pensions**	**1 928 460**	**1 972 901**	**2 032 687**	**1 996 987**	**+68 527**	**+4%**
		Total Retraite (€)	**7 403 449 653**	**7 844 945 542**	**8 133 097 162**	**8 413 828 143**	**+1 010 378 490**	**+14%**
		Base	6 066 295 712	6 402 207 354	6 596 532 604	6 775 909 273	+709 613 561	+12%
		Complémentaire	1 141 231 467	1 224 272 528	1 309 141 043	1 399 834 604	+258 603 137	+23%
		Invalidité-décès	195 922 474	218 465 660	227 423 515	238 084 267	+42 161 793	+22%
	Maladie	**Population protégée** (assurés et ayant-droits)	**3 263 309**	**3 376 982**	**3 454 899**	**3 872 657**	**+609 348**	**+19%**
		Total Maladie (€)	**6 079 066 015**	**6 319 254 367**	**6 643 968 795**	**6 851 153 475**	**+772 087 460**	**+13%**
		Base (artisans/commerçants/PL)	5 892 387 560	6 122 330 617	6 434 820 598	6 640 103 368	+747 715 808	+13%
		IJ (artisans/commerçants)	186 678 455	196 923 751	209 148 197	211 050 107	+24 371 652	+13%
	Total Prestations (€)		**13 482 515 668**	**14 164 199 909**	**14 777 065 957**	**15 264 981 618**	**+1 782 465 950**	**+13%**

(1) Pour 2007, les cotisants retenus sont ceux déterminé par le SI vieillesse, dans l'attente de la mise en œuvre du référentiel commun RSI

Source : RSI – DFC - Comptes combinés annuels pour les données en €, rapport annuel pour les effectifs

[38] Tous ces éléments constituent le cadre général dans lequel le RSI a dû mettre en œuvre les orientations de sa première COG, entre 2007 et 2011.

1.1.4. Une complexité que le texte de la COG n'a que partiellement maîtrisée

[39] Le texte de la COG 2007-2011 du RSI est le reflet des préoccupations qui prévalaient en 2007, et de la difficulté à dépasser alors les logiques préexistantes pour définir une stratégie globale pour le nouveau régime.

[40] Ce texte était articulé autour de quatre chapitres et 12 annexes, dont la forme et le contenu témoignent de l'inégale maturité des réflexions du RSI sur les conséquences de sa fusion :

- l'enjeu de la finalisation des opérations de fusion était correctement perçu comme le premier objectif stratégique de cette COG, et positionné comme tel dans son texte (chapitre 1 / Titre 1) ; de la même manière, la COG a bien mis en exergue le caractère structurant des outils de pilotage des moyens à déployer sur la période (réseau, systèmes d'information, ressources humaines…), en consacrant à ces questions tout le chapitre 3 ;
- en revanche, les chantiers et objectifs opérationnels relatifs aux grands domaines métier du régime (santé, vieillesse, recouvrement) ont été juxtaposés sans véritable effort de mise en cohérence dans le chapitre 2 ; les objectifs transversaux que prévoyait la COG sur ces secteurs (l'offre globale de services détaillée dans le titre 2 du chapitre 1 et les développements sur les études et la politique de lutte contre la fraude et les abus évoqués dans le chapitre 2) étaient trop limités pour donner un véritable contenu transversal à cette somme d'objectifs thématiques.

[41] La ventilation des objectifs de la COG dans les annexes de suivi (le tableau des échéances de l'annexe 1, les indicateurs de réalisation des objectifs et de suivi des annexes 2 et 3) renforçait cette impression d'éclatement : en pratique, la COG 2007-2011 entérinait le maintien des logiques antérieures sur les grandes fonctions « métier » du RSI, et c'est effectivement sur ces secteurs que la mission a constaté les plus grands retards dans la mise en œuvre des objectifs de convergence dans le fonctionnement et l'organisation du régime (cf. *infra*, point 1.3.5).

1.2. Une succession de chocs a fait exploser la stratégie initiale de la COG

[42] Le RSI est au carrefour de réformes et il peine à faire entendre sa voix tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre.

1.2.1. Une multitude de chocs

[43] Alors que le rapprochement de trois réseaux, CANAM, ORGANIC et CANCAVA constituait déjà un défi de taille, les réformes se sont accumulées avec pour conséquence le plus souvent de compliquer encore la tâche du RSI qui n'a pas pu, ou su, alerter les pouvoirs publics sur les conséquences de leurs choix.

[44] La mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) alors que le processus de fusion des caisses était en cours a contribué à désorganiser profondément le nouvel organisme. Mais il serait inexact d'expliquer les difficultés du RSI par cette seule réforme. La création de l'auto-entrepreneur pour le recouvrement et les réformes des retraites pour la vieillesse ont également contribué à compliquer le fonctionnement du régime.

1.2.1.1. La complexité de mise en place de l'ISU a été sous-estimée

[45] La réforme de l'interlocuteur social unique qui fait partie intégrante de la création du RSI[4] a été mise en place à partir du 1er janvier 2008. Dans le cadre de l'ISU, le RSI délègue aux URSSAF et CGSS qui agissent *« pour son compte et sous son appellation »* le calcul, l'encaissement et une part du recouvrement amiable des contributions et cotisations sociales dues à titre personnel par les commerçants et artisans.

[46] Le groupe de travail RSI-ACOSS qui a défini l'architecture du futur système d'information (SI) soulignait l'urgence qui s'attachait au projet ISU ; il en tirait la conséquence que pour avoir un système d'information du recouvrement prêt dans les délais impartis il était nécessaire de s'appuyer sur le système informatique de recouvrement des URSSAF, le SNV2. Le paramétrage de l'outil du recouvrement et les adaptations du SNV2, qu'il avait été convenu de réaliser *a minima* pour respecter l'échéance du 1er janvier 2008, sont restés ensuite limités. Le SNV2 s'est révélé beaucoup moins souple qu'attendu et l'ACOSS a eu du mal à intégrer dans son fonctionnement les besoins du RSI dans le cadre de l'ISU.

[47] Les différents arbitrages entre les deux institutions ont de surcroit débouché sur une imbrication des compétences des deux réseaux dans un découpage aux contours tourmentés. Le partage des tâches a manqué d'homogénéité faisant prévaloir des intérêts de réseau sur la rationalité de l'organisation dont le partage du recouvrement amiable constitue la parfaite illustration : les URSSAF sont compétentes en matière de recouvrement amiable dans les trente jours suivant l'échéance des primo débiteurs, les caisses RSI étant compétentes sur toute la durée restante du recouvrement amiable. En pratique une demande de délais de paiement doit être initialement traitée par l'URSSAF puis par la CRRSI avec tous les problèmes de frontières et de mauvaise orientation qu'un tel partage génère.

[48] Des réformes juridiques qui avaient pour intérêt d'inscrire le recouvrement dans une logique industrialisée en s'appuyant sur un recouvrement automatique mensuel ont eu des conséquences improductives, multipliant échéances et courriers de rappel, mises en demeure… qui ont noyé les cotisants et les caisses du RSI sous une accumulation de sollicitations.

[49] Sur un plan organisationnel, les deux réseaux ne se sont pas réorganisés pour simplifier la gestion théoriquement unique des cotisants ISU. Ainsi, les règles de répartition des dossiers continuent d'être différentes entre les CRRSI et les URSSAF :

- les CRRSI gèrent les cotisants ISU sur la base du NIR et de l'adresse de leur domicile ;
- les URSSAF gèrent les cotisants ISU sur la base du SIRET et de l'adresse de leur lieu d'exercice professionnel.

[4] Les deux ordonnances créant le régime et l'ISU portent la même date 8 décembre 2005.

[50] A cette différence qui aboutit à faire relever certains cotisants ISU d'une CRRSI et d'une URSSAF situées dans des régions différentes s'ajoute par ailleurs le fait que, si le réseau des CRRSI est organisé sur une base régionale, celui des URSSAF l'est encore sur une base départementale, y compris sur le plan informatique, dans la mesure où les bases de données cotisants du SNV2 sont locales. De plus, les URSSAF ne gèrent pas le regroupement de dossier lorsqu'un assuré change d'adresse professionnelle et d'URSSAF compétente. Il y a ainsi autant de compte cotisant qu'il y a eu d'URSSAF compétentes sur le compte. Pour le RSI, un compte assuré peut donc avoir 1 à n comptes cotisant URSSAF, chaque compte ayant ses propres créances et actions de recouvrement.

[51] Ces difficultés sont d'autant plus importantes que le pilotage de la production de l'ISU pâtit par ailleurs de l'absence d'une gouvernance commune de ce processus entre le RSI et l'ACOSS : l'évolution dans les deux réseaux de la charge de travail et des pointes d'activité (périodiques – gestion de la DCR – comme ponctuelles – entrée en vigueur d'une réforme, etc.) n'est pas anticipée, le partenariat entre les organismes locaux n'est pas animé par le niveau national, les enjeux informatiques de l'ISU monopolisent les relations entre la CNRSI et l'ACOSS au détriment de l'animation du processus lui-même.

1.2.1.2. Presque toutes les réformes récentes de la protection sociale ont impacté le RSI

[52] Alors que le régime faisait face aux difficultés provoquées par l'ISU, la réforme de l'auto-entrepreneur est intervenue en janvier 2009 avec des effets sensibles sur les volumes d'affiliation. La souplesse de ce régime l'a en effet rendu immédiatement attractif. La moyenne des affiliations a été quasiment doublée entre 2008 et 2009 (21 000 affiliations mensuelles en 2008, 40 000 affiliations en 2009 et 43 000 en 2010). Cette augmentation du volume des affiliations s'est révélée d'autant plus problématique que les informations nécessaires pour l'affiliation des auto-entrepreneurs sont souvent de mauvaise qualité en raison de l'absence d'élément bloquant dans le portail internet hébergeant le formulaire de déclaration d'activité.

Le statut de l'auto-entrepreneur

Le statut d'auto-entrepreneur est un régime spécifique mis en place depuis le 1er janvier 2009 pour les entreprises individuelles artisanales, commerciales ou libérales qui relèvent du régime fiscal et social de la micro-entreprise.
Il offre des formalités de création d'entreprises allégées ainsi qu'un mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations et contributions sociales et de l'impôt sur le revenu.
L'auto-entrepreneur peut exercer sous ce régime – à titre principal ou à titre accessoire – une activité commerciale, artisanale ou libérale non réglementée, sous réserve de ne pas dépasser un certain plafond de chiffre d'affaires
Les personnes qui le choisissent :

- sont dispensées de la formalité et des frais d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS) ou au répertoire des métiers (RM),
- peuvent se contenter de la déclaration d'activité auprès du centre de formalités des entreprises (CFE) suffisante pour être inscrit et démarrer l'activité.

En pratique, l'auto-entrepreneur remplit en ligne, sur un site dédié, un formulaire spécifique de déclaration d'activité et ne doit s'acquitter de cotisations et contributions que s'il réalise un chiffre d'affaires. Il peut par ailleurs opter pour le versement libératoire de l'impôt sur le revenu.
L'auto entrepreneur s'acquitte de ses cotisations en même temps qu'il déclare son chiffre d'affaires. En cas d'incident de paiement, il est alors intégré dans la procédure de recouvrement amiable et forcé mis en œuvre par le RSI et les URSSAF.

[53] Le statut d'auto entrepreneur a eu également pour conséquence de faire émerger de nouvelles dénominations de métiers recourant largement au qualificatif de « conseil » ; pris à la lettre ce qualificatif a eu pour effet de multiplier les affiliations dans la catégorie profession libérale[5].

[54] Les flux de données d'affiliation enfin sont souvent inutilement redondants, certains auto-entrepreneurs effectuant à tort plusieurs déclarations, soit parce qu'ils n'ont pas reçu immédiatement d'accusé de réception, soit pour apporter une correction.

[55] En matière de retraite, au-delà des réformes impactant le régime général et chacun des régimes alignés de retraite, la période de la COG est marquée pour le domaine retraite du RSI par la multiplication des réformes en inter-régimes particulièrement complexes à mettre en œuvre. On peut ainsi citer :

- de 2007 à 2010, le démarrage et la montée en charge du droit à l'information retraite issu de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;
- la répartition entre régimes des pensions de réversion (régime instructeur unique) ;
- la montée en charge à partir de 2009 de la libéralisation du cumul emploi-retraite aidée par la création du statut d'auto-entrepreneur ;
- pour les petites retraites de réversion, leur majoration au 1er janvier 2010 qui a bénéficié à environ 200 000 assurés du RSI parmi les 450 000 artisans ou commerçants retraités percevant un droit de réversion du RSI ;
- la préparation de la mise en œuvre du minimum contributif au 1er janvier 2012 qui prévoit que le minimum de pension contributif est attribué aux assurés dont la retraite totale, pour l'ensemble des régimes, n'excède pas un montant fixé par décret.

[56] Outre les deux lois de 2003 et 2010 portant réforme des retraites, la LFSS peut également impacter le RSI. Ainsi, suite à la LFSS pour 2009, a été créé au 1er décembre 2009 le répertoire national des prestations pour gérer les échanges inter-régimes de retraite.

[57] Dans le champ de la santé, la période couverte par la COG a également été marquée pour le RSI par la montée en charge de l'inter-régimes, à travers l'action de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM). Cette montée en charge se manifeste par la définition de plus en plus large et intégrée des priorités des trois régimes en matière d'information, de prévention, de gestion du risque et de lutte contre la fraude, telles que les restitue chaque année le plan national d'action de l'UNCAM qui a remplacé les anciens plans nationaux inter-régimes (PNIR).

[58] Compte tenu des moyens dont elle dispose et des missions inter-régimes qu'elle assume déjà en pratique[6], la responsabilité de la conception de ce plan appartient principalement à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), le RSI comme la mutualité sociale agricole (MSA) devant ensuite s'adapter. Ainsi, la définition par l'UNCAM d'objectifs ambitieux en matière de communication vers les professionnels de santé en cours de période a conduit le RSI à abandonner certains des chantiers que prévoyait sa COG, notamment sur la rénovation de son SI santé, pour mettre en œuvre ces nouveaux objectifs.

1.2.2. Des réformes qui se poursuivent

[59] Malgré les chocs et les difficultés, les réformes se poursuivent sans que la caisse nationale du RSI en appréhende toujours les conséquences et en anticipe les effets.

---

[5] Ainsi la profession de « sourcier » qui relève de l'artisanat a-t-elle été déclarée en « conseil en creusement de puits » (profession libérale).

[6] par exemple la gestion du système national d'informations inter-régimes de l'assurance maladie (SNIIRAM), ou le contact direct avec les professionnels de santé avec ses délégués de l'assurance maladie (DAM) ;

[60] Les modifications intervenues dans la gestion de l'auto-entrepreneur sont un premier exemple des réformes dont les effets vont se faire sentir dans les semaines et mois à venir. La LFSS 2011 (article 117) a modifié les règles de gestion des auto-entrepreneurs. A compter du 1er janvier 2011, les auto-entrepreneurs n'ayant déclaré aucun chiffre d'affaires doivent être affiliés au régime des travailleurs indépendants à moins qu'ils ne demandent à être radiés. Les auto-entrepreneurs étant administrés par les caisses du RSI, ces règles devaient nécessairement se répercuter sur la charge de travail des caisses du RSI, conduites à traiter les demandes de simples renseignements ou relatives aux mouvements sur les comptes : transferts d'affiliation et les radiations. En mars 2011, les caisses régionales du RSI n'étaient pas, ou peu, informées de ces modifications législatives et aucune mesure n'avait été mise en place pour gérer le flux des demandes. Compte tenu des effets attendus et afin de limiter les incidents, la caisse d'Ile de France Centre s'est autorisée à adopter une gestion dérogatoire à la règle retenue par les pouvoirs publics en expédiant un courrier aux auto-entrepreneurs concernés les avertissant que faute de demander dans les 30 jours à être affiliés à un régime artisan/commerçant, leur compte serait fermé.

[61] L'entreprise individuelle à responsabilité limitée EIRL est un autre exemple de réforme encore à mettre en œuvre et dont les effets sur le fonctionnement du RSI ont été mal anticipés. L'EIRL a été créée par une loi du 15 juin 2010 pour mieux protéger le patrimoine des entrepreneurs individuels en séparant le patrimoine privé de l'entrepreneur de son patrimoine professionnel. Le régime fiscal que choisit l'entrepreneur influe sur sa protection sociale. Ce régime juridique a donc un impact tout à la fois sur les modalités de calcul des cotisations et sur les modalités du recouvrement forcé. Bien que ce régime soit entré en vigueur au 1er janvier 2011, à la fin du premier semestre 2011, les modalités de son application n'avaient pas encore été définies par le RSI.

[62] Enfin, les conditions de suppression de la déclaration commune de ressources prévue à compter de janvier 2012 sont susceptibles d'entraîner de nouvelles perturbations dans le recouvrement, si cette réforme était mise en œuvre sans prendre les précautions nécessaires. En effet le rapport de l'IGAS sur ce projet[7] montre que le taux d'échec des rapprochements des fichiers ACOSS et DGFIP est estimé à au minimum 10 % et que à l'heure actuelle les contraintes de traitement de la DGFIP amèneraient à une prise en compte plus tardive des déclarations de revenus des TI, et en conséquence des régularisations de leurs cotisations.

[63] Dans le domaine de la retraite, outre les réformes concernant le seul RSI, et particulièrement la mise en place au 1er janvier 2013 du régime complémentaire obligatoire de retraite fusionné entre artisans et commerçants, les réformes en inter-régimes vont se poursuivre durant la prochaine COG. En particulier, l'article 9 de la loi du 9 novembre 2010 prévoit de créer un répertoire de gestion des carrières unique, pour l'ensemble des régimes de retraite de base légalement obligatoires, qui sera tenu par la CNAV.

[64] Dans le même ordre d'idées, la LFSS pour 2011 institue un principe de coordination pour le calcul du revenu ou du salaire annuel moyen des invalides. Ce principe nécessitera de calculer le revenu ou salaire annuel moyen sur la base des 10 meilleurs revenus de la carrière professionnelle, quel que soit le régime.

1.2.3. Face à la crise de l'ISU, deux avenants à la COG ont substantiellement modifié ses ambitions

[65] Les difficultés de mise en place de l'ISU ont conduit à la passation de deux avenants successifs ayant eu pour effet d'augmenter le cadrage des moyens en personnel du RSI et de revoir sur les domaines impactés par la réforme les objectifs initiaux de la COG.

[7] Rapport n°2011-035P de Michel LAROQUE sur la suppression de la déclaration commune de revenus des travailleurs indépendants (DCR) ;

[66] L'avenant n°2 signé le 22 janvier 2009 visait à définir *« les conditions dans lesquelles les stocks de dossiers à traiter devront être résorbés à échéance du 31 décembre 2009, dans le cadre d'un système d'information gérant l'ISU, stabilisé et non générateur de nouvelles surcharges d'activité »*. Il s'agissait donc d'un avenant conjoncturel qui ne prévoyait que des ajustements de moyens temporaires (augmentation des crédits de personnel pour recruter des contrats à durée déterminée (CDD) et des crédits informatiques pour financer les développements sur le SNV2 et les applicatifs du RSI destinés à contourner leurs problèmes de désynchronisation), en contrepartie de la mise en œuvre d'un plan de résorption des stocks de dossiers non traités qui s'étaient constitués dans les caisses régionales.

[67] Le contenu de l'avenant n°3 signé le 9 juillet 2009 était beaucoup plus structurant pour le RSI. Il avait *« pour objectif l'ajustement des engagements et échéances initialement prévues à la convention compte tenu des conditions de fonctionnement et des priorités définies pour le régime pour la période 2009-2011 »*. De fait, il a substantiellement revu le calendrier, le périmètre et les objectifs des chantiers initiaux de la COG, afin de tenir compte de la dégradation des conditions de fonctionnement du RSI suite à la mise en place de l'ISU ; cette révision générale s'est principalement traduite :

- par la refonte du calendrier des échéances de l'annexe 1 de la COG ;
- par la modification des cibles des indicateurs de réalisation ou de suivi des annexes 2 et 3 de la COG, voire par la suppression pure et simple de certains indicateurs, en particulier dans le champ du recouvrement ;
- par l'identification de quelques chantiers stratégiques à conduire par le régime sur la période restante de la COG : stabilisation de l'ISU, unification de l'affiliation (projet de « gestion administrative des assurés et ayants-droit » GAYA, développement du rôle du CNIC), finalisation des programmes de convergence technique et sur le champ de la retraite (projet « SIPRES »).

[68] L'avenant a revu en conséquence les ressources du régime, en annulant la tranche conditionnelle d'économies prévues par la COG sur les dépenses de personnel du régime, en réallouant des moyens supplémentaires au SDSI et en redéfinissant les conditions de fonctionnement du fonds de restructuration immobilière utilisé pour gérer le regroupement sur site unique des caisses régionales.

1.3. Malgré de réelles avancées, le bilan de la COG est globalement négatif pour les assurés

[69] L'annexe 1 de la COG initiale dressait une liste d'environ 150 chantiers correspondant à la déclinaison opérationnelle du texte de la COG, avec pour chaque objectif un calendrier de mise en œuvre. Cette liste de chantiers, ainsi que les échéances associées, a été ensuite revue dans le cadre de l'avenant n°3.

[70] Sur un plan strictement quantitatif, comme le montre l'annexe spécifique de la mission sur cette question, le nombre de chantiers effectivement menés à leur terme sur la durée de la COG n'est pas négligeable : près de la moitié de ces chantiers peuvent être considérés comme achevés ou en bonne voie de l'être, notamment sur les aspects d'accompagnement de la mise en place du régime couverts par le chapitre 3 de la COG ; à l'inverse, les enjeux stratégiques des chapitres 1 et 2 sur les convergences à organiser au sein et entre les grands domaines métier du RSI ne font apparaître que peu de progrès : ils ont été les principales victimes de l'échec de l'ISU, et avec eux la qualité du service rendu par le RSI à ses ressortissants.

1.3.1. Des réalisations notables

1.3.1.1. Une avancée importante sur le cœur de l'activité du RSI : les retraites des artisans et commerçants

[71] Le point 2.6 de la COG intitulé *« préparer et assurer les évolutions structurelles des régimes complémentaires de retraite »* prévoyait *« d'harmoniser progressivement ces régimes, en préservant leur équilibre financier »* et *« d'engager une étude de faisabilité technique d'une fusion de ces deux régimes en fin de période conventionnelle »*. Grâce à l'investissement des élus et des services du RSI, cet engagement de la COG a pu être tenu et s'est traduit dans l'article 57 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites qui prévoit que les deux régimes seront fusionnés au 1er janvier 2013.

[72] Au-delà de l'intérêt politique d'une fusion des régimes complémentaires obligatoires de retraite des artisans et commerçants, cette fusion va améliorer la pérennité du régime complémentaire obligatoire et les droits des assurés.

[73] La pérennité du régime va être renforcée. La fusion, compte tenu également de l'impact de la réforme des retraites de novembre 2010, permettra, par rapport au régime complémentaire des artisans, de reculer la date d'extinction des réserves de 10 ans, en la repoussant à 2050. Par ailleurs, les règles de pilotage du régime seront clarifiées, ce qui est de nature à améliorer la solidité du futur régime ; il est prévu un bilan tous les six ans, avec une clause de revoyure intermédiaire, sur la base de deux « critères de solvabilité » : des cotisations qui couvrent les engagements qu'elles génèrent, et une date d'extinction des réserves au-delà de l'espérance de vie résiduelle des nouveaux retraités arrivant à l'âge légal de départ en retraite. Enfin, en matière de gestion financière, la taille du nouvel actif de référence, somme des réserves des deux régimes antérieurs, dégagera des marges de manœuvre supplémentaires.

[74] Parallèlement, la fusion des deux régimes complémentaires de retraite devrait conduire à améliorer les droits des assurés. Le nouveau régime vise à une meilleure articulation avec le régime de base : la condition d'âge porte sur le titulaire et est calquée sur celle du régime de base ; ainsi, les commerçants n'auront plus à attendre que leur conjoint atteigne l'âge de 65 ans pour liquider leurs droits à retraite complémentaire. Le niveau de couverture progresse : les taux de cotisations sont quasiment inchangés mais le plafond de cotisations est porté à quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale contre trois antérieurement ; les règles de réversion deviennent plus favorables avec un plafond plus élevé pour la condition des ressources dès lors que le bénéficiaire de la réversion a atteint 55 ans.

[75] La COG prévoyait également au point 2.6, dans une perspective d'harmonisation des régimes et d'amélioration de leur solvabilité, l'établissement dès 2007 d'un règlement financier commun aux régimes complémentaires des artisans et commerçants comportant un manuel des procédures, la description des objectifs et modalités de la gestion des actifs, ainsi que l'adoption d'un code de déontologie applicable aux différents acteurs. Cet objectif a été mené à bien : le conseil d'administration du RSI a adopté le 4 décembre 2007 un projet de règlement financier applicable à la gestion des réserves des régimes complémentaires obligatoires gérés par le RSI, pour transmission aux autorités de tutelle.

[76] Ce règlement financier est désormais opérationnel. En outre, la période de la COG s'est accompagnée d'une professionnalisation des équipes en charge de la gestion des réserves financières et immobilières des régimes. Cette professionnalisation a été favorisée par le renouvellement des équipes antérieurement en charge de cette gestion, l'équipe financière de la CANCAVA étant partie en bloc créer une société de gestion à la veille de la création du RSI[8].

[8] L'ORGANIC ne disposait pas quant à elle d'équipes dédiées pour la gestion financière.

1.3.1.2. Un très important effort d'accompagnement de la fusion sur le plan des moyens

[77] Comme la mission l'a relevé *supra*, la construction du régime était pour le RSI et ses tutelles la première priorité de la COG 2007-2011. Cette priorité a effectivement guidé l'action du RSI, qui a cherché à donner aussi rapidement que possible aux organismes et aux collaborateurs du nouveau régime un environnement adapté à leur nouveau cadre d'activité. Le bilan de la COG sur ce point n'est pas négligeable.

[78] Après quelques vicissitudes[9], le rapprochement géographique des équipes a pu être opéré pour la plupart des organismes de base et pour les principaux sites parisiens de la caisse nationale. Les outils informatiques des fonctions support (SIRH, SI comptable et financier) sont désormais fusionnés, même si l'applicatif comptable et financier n'est pas l'outil cible et que les postes de travail des agents ne disposent pas encore d'une architecture unifiée. Sur le plan des ressources humaines, le régime a unifié en trois conventions collectives catégorielles (agents de direction, employés et cadre, praticiens conseil) les accords collectifs des trois régimes, et il est parvenu à développer un dialogue social de branche ayant abouti à plusieurs accords : sur la classification unique des employés et cadres, sur l'intéressement (deux accords triennaux), sur la formation, etc. L'absence de mouvements sociaux significatifs dans une période aussi critique, entre construction du régime et crise de l'ISU, est également à mettre au crédit du RSI.

[79] La CNRSI a par ailleurs déployé en 2007/2008 les contrats pluriannuels de gestion (CPG) de ses organismes de base, qui ont organisé un encadrement particulièrement resserré de leurs moyens. L'importance du turn-over enregistré en début de COG[10] a de plus permis au régime de commencer à faire diminuer ses effectifs en 2007 et 2008, y compris dans les organismes où les objectifs de réduction étaient les plus importants. Les dysfonctionnements liés à l'ISU ont ensuite conduit à inverser cette tendance dans l'avenant n°3 mais la caisse nationale a géré de façon pertinente l'attribution des renforts pérennes débloqués dans ce cadre.

[80] Elle a également développé de nouveaux outils de pilotage (plan de contrôle interne, nouvelle comptabilité analytique, système d'information décisionnel…) qui témoignent de l'existence en son sein de véritables compétences sur ces questions. Mais ces outils sont demeurés sous-exploités, principalement du fait de la désorganisation de la caisse nationale sur sa fonction d'animation du réseau et du manque de transversalité en son sein.

[81] Comme la mission le relève *infra*, l'une des principales manifestations de cette désorganisation est que la CNRSI n'a pas été capable de structurer en son sein une véritable fonction de pilotage de la production du régime. Néanmoins, dans le contexte de crise qui a marqué les années 2008-2010, elle a commencé à se doter d'outils et de procédures qui témoignent d'un début de prise de conscience de l'importance de la question du pilotage, avec l'institution d'un comité de suivi des stocks, la réalisation de premières analyses de productivité destinées à étayer l'allocation de CDD au réseau, et l'érection du site d'Auray en point d'immatriculation unique inter-régimes, qui marque le début d'une réorganisation de la production du RSI pensée à l'échelle nationale.

1.3.2. L'échec de l'ISU

[82] Ces avancées sont néanmoins éclipsées par les conséquences de l'échec de la mise en place de l'ISU. Cet échec s'explique notamment par l'incapacité des systèmes d'information de l'ACOSS et du RSI de fonctionner de façon synchronisée pour gérer ce processus partagé. Les bases de données des organismes fusionnant au sein du RSI n'avaient pas été alignées et nettoyées avant que les URSSAF ne soient associées à la gestion, ce qui a conduit à l'apparition de « singletons ». Ce barbarisme caractérise des comptes d'assurés ISU ne couvrant qu'une partie des risques auxquels ces assurés doivent normalement cotiser.

---

[9] La CNRSI ayant dû abandonner son projet de revente globale du patrimoine immobilier du nouveau régime, dans le cadre des opérations de relocalisation sur site unique des caisses régionales ;

[10] 4,63 % en 2007 et 4,34 % en 2008 ;

[83] Selon les cas, l'ensemble des risques est couvert, mais doit être géré à partir de plusieurs singletons incomplets, ou une partie seulement des risques est couverte par un ou plusieurs singletons incomplets et dans ce cas, l'assuré ne cotise pas – et n'acquiert donc pas de droit – sur l'ensemble des risques. Des cotisations n'ont pas été appelées, des paiements ont été réalisés mais n'ont pas été rapprochés du compte cotisant avec pour conséquence la privation de ce dernier de ses droits en raison du lien étroit existant entre cotisations et ouverture des droits. Des cotisations ont pu être réclamées à plusieurs reprises ou des demandes de délais de paiement non enregistrées. Des cotisants s'acquittent de cotisations qui n'alimentent pas leurs droits.

[84] En 2011, les échanges informatiques entre le RSI et l'ACOSS continuent à être chaotiques. 10 % des flux informatiques allant du RSI vers les URSSAF sont encore désynchronisés, c'est-à-dire mal pris en compte par les systèmes d'information des URSSAF et 40 % dans le sens URSSAF vers le RSI. Cette désynchronisation des flux dégrade la qualité des comptes cotisants et a fini par jeter un doute sur la fiabilité de tout le système.

[85] C'est en retraite que la situation est la plus sensible. Selon les sources, le RSI estime entre 25% et 40% la proportion de comptes pour lesquels les droits à retraite ne sont pas à jour. Les liquidateurs retraite sont donc contraints d'identifier les cotisations versées sur le portail ISU mis à leur disposition, de les comparer aux droits enregistrés dans l'outil de calcul des droits « SCR – droits acquis », puis de calculer manuellement (à l'aide de « calculettes » mises à disposition des caisses par la caisse nationale) les droits à retraite des assurés en fonction des cotisations versées s'ils constatent des écarts. Ces liquidations manuelles sont coûteuses en productivité : le temps supplémentaire par dossier nécessaire pour la liquidation et le contrôle des droits acquis est estimé à une heure par les caisses régionales. Elles sont également démotivantes pour les agents, avec les risques de départs et de perte de compétences que cela peut impliquer pour le RSI. Enfin, pour les assurés, ces procédures manuelles dégradent les délais de liquidation et la qualité du calcul des droits est sujette à caution.

[86] La persistance de cette situation est d'autant plus problématique qu'il n'est pas possible à ce jour d'évaluer la qualité ou la non-qualité des liquidations effectuées manuellement, en l'absence pour l'instant de référentiel « métier » en la matière sur lequel les contrôles *a posteriori* des liquidations pourraient porter.

[87] Par ailleurs, au-delà des impacts directs sur le domaine retraite des dysfonctionnements liés à l'ISU, qui ont pu être sous-estimés par le RSI lui-même, notamment sur la question des flux retour, cette crise durable s'est de plus doublée d'une dérive des projets informatiques du domaine retraite. Dans un contexte marqué par de nombreuses réformes à mettre en œuvre, le RSI a peiné à mettre à jour les outils informatiques concernés, et le projet majeur de la COG, la fusion dans un seul outil des liquidations des dossiers artisans et commerçants, n'a pu être mené à son terme. L'outil de liquidation des retraites artisans perdure, malgré sa lourdeur d'utilisation.

[88] Les difficultés rencontrées dans le fonctionnement de l'ISU ont amené la dégradation des paramètres du recouvrement. En un an la proportion de comptes dématérialisés décroit de sept points (de 67,6 % en 2009 à 59,2 % en 2010) et la proportion des encaissements provenant de comptes dématérialisés baisse de deux points (de 78,4 % en 2009 à 76,1 % en 2010). Des prélèvements, parfois importants ont en effet été réalisés à tort sur des comptes ; on peut dans ces conditions comprendre les cotisants qui ne souhaitent pas s'exposer à une nouvelle mésaventure.

[89] Les taux de restes à recouvrer augmentent sur la même période de cinq points passant de 20,3 % en 2009 à 25,4 % en 2010. La crise économique n'est pas étrangère à cette augmentation des restes à recouvrer. Toutefois les difficultés de l'ISU qui ont contribué à décrédibiliser la fonction recouvrement ont entraîné une perte de légitimité des contributions réclamées par les URSSAF.

[90] Fin mai 2011, plus de 400 000 contraintes[11] sont en cours. 8 % des comptes cotisants et jusqu'à 16 % dans la caisse d'Ile de France centre sont sous le coup d'une ou plusieurs contraintes. 17 % de ces contraintes concernent des sommes inférieures à 500 €. A la fin de l'année 2010, 5 % des contraintes avaient fait l'objet d'un recours contentieux devant le TASS. Le RSI avait perdu 5 % des contentieux mais avait également retiré 9 % des dossiers en raison d'un risque élevé de voir le cotisant l'emporter.

1.3.3. Une qualité de service dégradée en conséquence pour les assurés

1.3.3.1. La dégradation de la gestion administrative

[91] Les défaillances du recouvrement ont eu des conséquences sur tous les métiers du RSI et toutes les populations, même celles qui ne sont pas gérées dans le cadre de l'ISU[12].

[92] L'effet immédiat des dysfonctionnements de l'ISU en 2008 a été la constitution de stocks de dossiers en retard dans les secteurs de l'affiliation, du recouvrement et de la retraite : selon l'avenant n°2 à la COG, à la mi-2008, le RSI comptait 1 249 569 pièces à traiter en affiliation/recouvrement, et 44 647 pièces à traiter en retraite. Un plan de résorption des stocks a été initié en conséquence à la fin 2008. Initialement prévu pour s'achever en 2009 il continue d'être suivi par le RSI, et avait permis de redresser la situation en 2010. Mais en 2011, les stocks d'affaires en instance s'accroissent de nouveau notamment en matière de demande de délais de paiement, d'explications de calcul et de dossiers mal adressés à traiter : fin mars 2011, les stocks recouvrement ont progressé de 38,6 % par rapport à fin décembre 2010 pour atteindre 213 560 pièces (soit + 55 935 pièces), soit le niveau observé à fin novembre 2009.

[93] La dégradation du fonctionnement du RSI s'est également traduite par une augmentation des délais de traitement des dossiers, corollaire naturel de la difficulté du régime à résorber ses stocks.

[94] Dans le domaine retraite, du fait des outils informatiques dégradés, des délais générés par les calculs manuels et de la montée des stocks, les délais de liquidation des dossiers se sont dégradés. Pour les droits directs, le pourcentage d'attribution des droits propres dans le mois qui suit la première échéance due est passé de 81,9% pour les artisans (85,3% pour les commerçants) en 2007 à 67,8% pour les artisans (72,3% pour les commerçants) en 2010. Pour les pensions de réversion, le pourcentage d'attribution dans ce même délai est resté tout au long de la COG à des niveaux faibles, éloignés des objectifs de 50% (en 2009) et 70% (en 2010) fixés par la COG.

[95] Le secteur de l'affiliation est l'un de ceux sur lequel les performances de gestion du RSI étaient les plus problématiques sur la première période de la COG, avec des délais moyens d'affiliation de plusieurs mois (154 jours au dernier trimestre 2009). Cette situation a conduit la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) à diligenter une mission de conseil afin de réduire ces délais. Cette étude, menée début 2010, a conclu que, sur la base d'un processus réorganisé instituant le CNIC en point de pré-instruction unique de l'affiliation pour le compte de tous les organismes de protection sociale des travailleurs indépendants, les délais pouvaient être ramenés à 5 jours pour les dossiers simples et moins de 20 jours pour ceux nécessitant une vérification.

[11] Les contraintes sont des titres exécutoires transmis à un huissier

[12] Les professions libérales, théoriquement à l'écart, ont été affectées par les retards d'affiliation et le rattrapage effectué en fin d'année 2010 ;

[96] Cet objectif était néanmoins conditionné à un certain nombre de conditions, notamment la suppression des doubles saisies dans les applications du RSI[13], condition qui est maintenant remplie, et l'amélioration sensible de la qualité des données provenant des centres de formalités des entreprises (CFE). En effet, les informations concernant les données sociales de la personne sont souvent peu ou mal renseignées ; dans les cas de saisie directe via internet, les données sont parfois mal saisies par les créateurs suite à mauvaise compréhension ou interprétation. L'amélioration attendue des données saisies peine à se réaliser. Il apparaît nécessaire d'améliorer les flux CFE reçus par le RSI par la mise en place d'éléments bloquants dans la déclaration rendant impossible sa transmission au RSI en l'absence de certains données ou en cas d'incohérence manifeste (sexe masculin et numéro NIR commençant par 2 par exemple), et de sensibiliser l'ensemble des CFE à la nécessité d'améliorer la qualité des données qu'ils transmettent au CNIC.

[97] En pratique, le délai moyen de traitement des affiliations par le CNIC érigé en point d'immatriculation unique inter-régimes depuis le 1er janvier 2011 demeure supérieur à 30 jours depuis début 2011. Observé semaine par semaine, il peut même approcher deux mois (49,47 jours en semaine 16).

1.3.3.2. Une gestion de la relation clients submergée par les difficultés du régime

[98] Tous ces dysfonctionnements ont conduit les assurés à multiplier les contacts avec leur caisse RSI, mais aussi avec l'URSSAF dont ils dépendent de fait dans le cadre de l'ISU lorsqu'il leur est apparu que, en matière de recouvrement, la résolution d'un bon nombre des difficultés signalées nécessitait l'intervention conjointe des deux organismes : en matière de relation avec les cotisants l'unicité de « l'interlocuteur social » du travailleur indépendant est demeurée une fiction. Mais, indépendamment de l'ISU, des contacts sont générés par des initiatives maladroites ou intempestives du RSI lui-même.

[99] Ainsi, fin mai 2011 le RSI a expédié des relances amiables 15 jours avant l'échéance fixée pour le renvoi des DCR ; un message a ensuite été placé sur son site internet demandant au cotisant qui aurait effectué sa déclaration de ne pas tenir compte de cette relance. En effet cette relance n'aurait pas dû être adressée avant la fin du délai donné au cotisant. Une telle démarche est non seulement irritante pour le cotisant qui s'acquitte ponctuellement de ses obligations, mais elle est aussi contreproductive en termes d'image – un des reproches fait au RSI étant justement de multiplier les courriers de toutes sortes – comme en termes de production, cette relance pouvant aussi contribuer à augmenter les appels téléphoniques et visites aux CRRSI.

[100] Or les débordements enregistrés en matière d'accueil physique et téléphonique ont un impact direct et massif sur la qualité de service des organismes, en les obligeant dans les moments d'afflux particulièrement intenses à distraire des personnels des services de production pour répondre aux besoins d'accueil physique ou téléphonique. Le choc a été particulièrement massif dans les années 2008/2009, la situation commençant à se rétablir en 2010 : ainsi, les flux d'accueil physique dans les URSSAF et les CRRSI, qui oscillaient en 2009 entre 100 et 150 000 visiteurs/mois dans chacun des réseaux, ont été divisés par deux en 2010, le même constat pouvant être fait sur les flux de courriels.

[101] Ce contexte de crise, conjugué aux réarbitrages opérés sur le budget du SDSI en 2009, ont conduit à sacrifier tous les projets que la COG avait programmés sur la gestion de la relation clients. L'ambition du SDSI du RSI était de concevoir un système d'informations cohérent pour cette fonction, articulant des bases « clients » et « courriers » unifiées, destinées à alimenter ensuite les applicatifs de gestion de la relation clients sur les différentes métiers du RSI et les différents canaux disponibles (courriers, accueil physique, téléphonie, internet, etc.).

[13] En l'absence d'automatisation des transferts d'information de la base SCR vers la base « TAIGA », chaque affiliation doit être enregistrée 2 fois, l'une dans SCR, l'autre dans « TAIGA ».

[102] Seul l'accueil téléphonique a pu faire l'objet d'un investissement significatif, les autres vecteurs étant demeurés tels qu'ils étaient en 2007 ; en particulier, le RSI n'est toujours pas en mesure d'offrir au travailleur indépendant un portail internet complet lui permettant de gérer son compte et ses formalités. Les dysfonctionnements de l'ISU l'ont même conduit à sortir de la campagne 2009 du dispositif inter-régimes d'information retraite ses affiliés nouvellement concernés par l'envoi de l'estimation indicative globale (EIG), compte tenu de la mauvaise qualité des comptes et des droits qui en découlent.

1.3.4. Une fusion qui reste inachevée au regard de ses objectifs principaux

1.3.4.1. Il n'y a pas eu de convergence sur les grands métiers du RSI

[103] Si le RSI a dans l'ensemble atteint les buts qu'il s'était fixés en ce qui concerne les aspects matériels et pratiques de sa fusion (locaux, RH, CPG), le bilan de la COG est nettement plus décevant lorsque l'on considère l'objectif ultime de cette fusion : la mise en place d'une institution à l'organisation optimisée et intégrée, capable de développer une offre globale en matière de protection sociale en direction des travailleurs indépendants.

[104] Appréhendée au niveau des grands métiers du RSI, la fusion n'a pas été faite. Le bilan des chantiers que prévoyait le SDSI 2007-2011 du régime est à cet égard particulièrement éloquent : en 2011, le régime dispose toujours de trois plates-formes techniques différentes et sur la plupart de ses grands métiers, hors fonctions support, les agents ont toujours à manipuler plusieurs applicatifs pour les mêmes activités faute que les nouveaux applicatifs fusionnés aient été déployés et, comme relevé *supra*, les deux réseaux ne disposent toujours pas des outils informatiques synchronisés dont ils ont besoin pour faire fonctionner l'ISU, malgré un effort financier du RSI et de l'ACOSS que la mission a évalué à 70 M€ sur la période 2007-2010.

[105] L'inachèvement de la convergence informatique du régime conduit à maintenir des organisations éclatées autour des applications historiques, comme par exemple dans le domaine retraite où, faute d'outil commun, les équipes artisans et commerçants sont plus difficiles à rapprocher dans les caisses régionales. Mais cette persistance des logiques anciennes dans le fonctionnement du RSI s'explique aussi par l'influence de la caisse nationale, qui n'est pas parvenue à donner à son organisation sur les grands métiers de la santé, de la retraite et du recouvrement la transversalité que requiert désormais le pilotage du régime (cf. *infra*, points suivants).

1.3.4.2. L'optimisation de l'organisation du RSI reste à faire

[106] Dans le cadre de la COG 2007-2011, le RSI n'est pas revenu sur les principes sur la base desquels le régime s'était organisé en 2006 : l'existence de 28 CRRSI pour les artisans et commerçants et de deux caisses professionnelles pour les professions libérales, la répartition des dossiers entre organismes suite à la mise en œuvre de la « cartographie »[14] du RSI en 2007, la définition du périmètre respectif de la CNRSI et des organismes du réseau... Or les investigations de la mission montrent au contraire que ces principes doivent être réinterrogés, si le RSI veut effectivement atteindre l'objectif d'optimisation de ses moyens que la fusion des trois régimes précédents était censée permettre.

[14] Le RSI désigne par ce terme l'opération de redistribution des dossiers des affiliés entre les nouvelles caisses régionales à laquelle il s'est livré en 2007 : les dossiers autrefois gérés par les caisses ORGANIC et CANCAVA sur la base de l'adresse professionnelle de l'assuré ont été redistribués entre les nouveaux organismes selon le principe en vigueur à la CANAM (i.e. selon l'adresse du domicile de l'assuré) ; mais les effectifs associés au traitement de ces dossiers dans les ex-caisses ORGANIC et CANCAVA n'ont pas été ajustés en conséquence, le principe de mobilités géographiques contraintes ayant été écarté ;

[107] Cet objectif n'a pas été atteint sur la durée de la COG : en 2010, les effectifs du RSI ont quasiment retrouvé leur niveau de 2006, l'institution fonctionnant par ailleurs avec un volant de CDD très significativement supérieur à celui qu'il était avant la fusion. De plus, les objectifs qualitatifs que le régime s'était donnés – diminuer les fonctions support dans son réseau de 25,6 % à 20 %, réorienter les effectifs économisés par l'ISU sur les métiers du contact avec les assurés… – n'ont pas été atteints non plus : en 2010, les fonctions support représentaient encore 24,4 % des effectifs d'organismes, et même plus de 28,5 % dans les 10 plus petits organismes du réseau. Quant aux effectifs métiers, ils ont été accaparés par les conséquences des dysfonctionnements de l'ISU, et si les fonctions de contact avec le public ont vu leur part augmenter de 13,7 % entre 2007 et 2010, ce n'est pas parce que le RSI a eu une politique ambitieuse de développement de ses services dans ce domaine, mais bien parce que la multiplication des problèmes a fait exploser les plaintes et demandes d'information des assurés.

[108] L'analyse des moyens et des charges de travail des organismes de base révèle un réseau dont l'organisation demeure profondément marquée par le poids du passé. Au sein des organismes, l'hétérogénéité dans la répartition des effectifs par grandes fonctions reste en 2010 le reflet de l'état des moyens des organismes fusionnés, qui ne sont pas forcément en rapport avec la charge de travail à traiter, *a fortiori* après les transferts d'activité consécutifs à l'opération de « cartographie » de 2007. Surtout, les éléments disponibles pour approcher la productivité globale des caisses de base montrent que, bien loin de se réduire comme la COG le préconisait, l'écart entre les plus gros et les plus petits organismes, qui était déjà très important en 2007, a eu plutôt tendance à se creuser sur la période.

[109] Face à cette situation, les arbitrages budgétaires de la CNRSI sur les moyens des caisses ont contribué à réduire les écarts de productivité entre caisses de taille homologue. Mais l'effet de cette politique est marginal pour dégager des gains d'efficience si les économies d'échelle supposent en réalité de revenir sur l'organisation du réseau elle-même. Pour la mission, la fragilité des plus petits organismes sur leurs fonctions support conduit nécessairement à s'interroger sur leur viabilité à moyen terme en tant qu'organismes autonomes et à promouvoir le développement d'une politique beaucoup plus ambitieuse de mutualisation inter-régionale voire nationale sur certaines fonctions techniques (ainsi dans le domaine des fonctions support : comptabilité, RH…).

[110] L'optimisation de l'organisation du réseau reste donc à faire. Mais le même constat peut être fait en ce qui concerne la caisse nationale, qui emploie 20 % des effectifs du RSI et est directement responsable de 30 % des dépenses du budget national de gestion administrative[15]. Son poids dans le régime n'a fait que s'accroître sur la période de la COG, en valeur relative comme en valeur absolue.

[111] Alors qu'elle agrège quatre types de métier – une fonction de tête de réseau, une maîtrise d'œuvre informatique qui a été rapidement dépassée par les enjeux d'un SDSI trop ambitieux et percuté par la crise de l'ISU, des fonctions support surdimensionnées[16] et des activités de production directe qui mobilisent un tiers de son effectif[17] et qu'elle peine à piloter – la CNRSI n'a pas pris la mesure de sa complexité, et ne s'est pas donnée de stratégie pour en piloter l'évolution sur la durée de la COG : le fait qu'elle n'ait pu ramener le nombre de ses différents sites que de 13 à 12 sur la durée de la COG, et l'explosion du volume des CDD dans son personnel (de 6,7 % à 13,3 % entre 2006 et 2010) sont symptomatiques de ce défaut de vision.

---

[15] à titre de comparaison, en 2009, les effectifs des organismes nationaux de la mutualité sociale agricole ne représentaient pas 9 % des effectifs totaux du régime agricole, et les effectifs de la caisse centrale de MSA seule étaient inférieurs de 15 % à ceux de la CNRSI ;

[16] sans la DSI – 25 % des effectifs – les fonctions support représentent encore 23 % de son personnel ;

[17] le CNIC, les services inter-caisses du contentieux (SICC) et la sous-direction des participations extérieures (SDPE) qui est en charge du recouvrement pour le compte de l'Etat de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ;

[112] Enfin, en ce qui concerne les organismes conventionnés, les effets du nouveau dispositif de convention nationale d'objectifs et de moyens (CNOM) mis en place à l'occasion de la COG 2007-2011 ont été décevants. Certes, le montant des remises de gestion a bien été ajusté à la baisse pour tenir compte de la disparition de l'activité de recouvrement au 1er janvier 2008. Mais la régulation d'ensemble du système, entre la CNRSI, les CRRSI, les organismes nationaux représentant les OC et ces organismes eux-mêmes est encore tâtonnante, notamment en ce qui concerne le positionnement respectif des différents acteurs dans la mise en œuvre et l'évaluation des contrats locaux d'objectifs et de moyens (CLOM) qui détaillent les objectifs assignés à chaque OC.

[113] Ce système n'a pas permis de faire disparaître les principales sources d'insatisfaction dans l'organisation actuelle : l'hétérogénéité et l'éclatement des organismes gestionnaires, leurs performances variables, la redondance de leurs multiples systèmes d'information…

1.3.5. Un pilotage déficient du régime et de sa COG

[114] Ce manque de vision de la CNRSI en ce qui concerne son fonctionnement et ses moyens se retrouve dans l'exercice de sa fonction stratégique au sein du régime lui-même.

[115] La CNRSI ne s'est tout d'abord pas donné les moyens d'embrasser effectivement cette fonction, tant son organisation reste cloisonnée. Ainsi, les secteurs en charge de la santé, de la retraite et du recouvrement[18] ne se coordonnent pas suffisamment sur les sujets d'intérêt commun (maîtrise d'ouvrage, politique de qualité, gestion de la relation clients…). Dotés en général de peu de moyens, ces secteurs ont par ailleurs une approche exagérément juridique de leur rôle, au détriment des questions de pilotage de la production, pourtant cruciales sur la période. L'impact des réformes sur les caisses de base n'est pas anticipé, la production n'est pas planifiée ni véritablement suivie autrement qu'au travers des outils de gestion de crise mis en place à partir de 2008/2009. Dans ce contexte, la relation de la caisse nationale avec les organismes du réseau est trop centrée sur l'encadrement de leurs moyens, et pas assez sur le pilotage de leur activité et de leur production. Il manque à la CNRSI une fonction d'animation du réseau intégrant véritablement ces deux dimensions.

[116] Mais c'est en réalité sur toutes ses grandes fonctions de pilotage, au-delà du pilotage du réseau, que l'organisation de la CNRSI est déficiente. En matière de systèmes d'information, la caisse nationale est parvenue à se donner un dispositif de suivi de charges performant, mais celui-ci n'est pas complété par une organisation de la maîtrise d'ouvrage capable de donner à la direction générale la vision stratégique et opérationnelle dont elle a besoin. La caisse nationale reste trop dépendante de ses prestataires pour cette fonction. L'internalisation de 50 postes informatiques que prévoyait la COG devait corriger cette situation, mais cette opération n'a pas été conduite de façon suffisamment rigoureuse et a trop profité à la maîtrise d'œuvre.

[117] En ce qui concerne l'ISU, la CNRSI et l'ACOSS sont péniblement parvenues à la conclusion – logique et opportune – qu'il convenait de fusionner leurs équipes informatiques sur ce sujet : tout d'abord dans le cadre d'une « task force » initialement conçue comme ponctuelle, puis de façon plus assumée dans l'équipe-projet en charge de la conception de l'applicatif destiné à remplacer le SNV2[19]. Mais sur tous les autres aspects de l'ISU (l'anticipation des réformes, le pilotage de la production, l'animation conjointe des deux réseaux), la CNRSI n'a pas construit avec l'ACOSS le dispositif pérenne de pilotage qui s'impose.

---

[18] Cette atomisation préjudiciable s'observant même au sein de ces secteurs, ainsi entre l'affiliation et le recouvrement à proprement parler ;

[19] Le « système commun dédié partagé » (SCDP) que devront développer en commun l'ACOSS et le RSI et qui doit être déployé en 2014 ;

[118] Les outils de pilotage sont également défaillants, ou sous-utilisés. L'absence de cohérence globale du système d'information du RSI, du fait de la persistance d'applicatifs et de bases de données séparées et des dysfonctionnements de l'ISU, prive le RSI de données pourtant essentielles, comme par exemple l'ampleur des anomalies liées à l'ISU dans les comptes de droits des affiliés du régime. Et lorsque les données existent, grâce notamment au SI décisionnel dont s'est doté le régime, celles-ci sont insuffisamment exploitées pour éclairer la stratégie du régime et de la caisse nationale.

[119] Dans ce contexte, le déploiement de la certification des comptes du régime et de ses organismes de base est un levier intéressant de conduite du changement. La nécessité pour le RSI de formaliser dans ce cadre une véritable politique de contrôle interne joue un rôle positif dans la professionnalisation des processus de gestion du régime. Cette démarche commence à porter ses fruits, notamment dans le domaine de la retraite, mais les dysfonctionnements de l'ISU la rendent assez largement inopérante sur le domaine du recouvrement (tout en privant par ailleurs le RSI d'une comptabilité auxiliaire cotisant), et son extension au secteur des OC reste limitée. Dans ces conditions, le commissaire aux comptes du RSI a de nouveau en 2011 refusé de certifier les comptes du régime, pour la troisième année consécutive.

2. ORIENTATIONS ET PERSPECTIVES POUR LA FUTURE COG

[120] Le bilan décevant de la COG 2007-2011 au regard de ses ambitions initiales et la persistance des dysfonctionnements de l'ISU depuis 2008 ont gravement entamé la crédibilité du RSI, vis-à-vis de ses affiliés, de ses partenaires extérieurs mais aussi de ses collaborateurs. La remise en cause de la stratégie de 2007 dès 2008, puis en 2009, avec les avenants n°2 et 3, pourrait conduire à s'interroger sur la pertinence de conserver une durée de quatre ans pour la prochaine COG, compte tenu des nombreuses incertitudes qui persistent encore aujourd'hui sur la capacité du RSI à sortir de la crise où il est plongé.

[121] Pour la mission, la prochaine COG doit être l'occasion de restaurer la crédibilité du régime, en lui donnant des objectifs opérationnels ambitieux mais raisonnables, au service d'une ambition : restaurer la confiance dans le régime. Pour cette raison, la mission écarte tout scénario de COG transitoire.

[122] Le premier des objectifs opérationnels est la fiabilisation de l'ISU, qui suppose de doter le RSI et l'ACOSS des outils informatiques et de l'organisation adéquats pour gérer cette activité conformément aux exigences d'un service public de qualité. Dans la mesure où, sur le plan informatique, cet objectif ne pourra être atteint qu'avec le remplacement du SNV2, c'est-à-dire au mieux en 2014 selon le programme de rénovation de l'ACOSS, tout scénario de continuité qui ne projette pas le RSI au-delà de cette date ne pourra que contribuer à accélérer la perte de crédibilité du régime et le sentiment de lassitude exprimé par la plupart des collaborateurs du RSI interrogés par la mission, notamment dans les services de production.

Recommandation n°1 : **Contractualiser sur la période 2012-2015.**

2.1. La méthode : une COG resserrée, adaptée aux spécificités et aux contraintes du régime

[123] Les conditions d'élaboration de la COG 2007-2011 n'ont pas permis d'aboutir à un document suffisamment transversal pour permettre au régime de dépasser les logiques des anciens régimes sur les grands domaines métier du RSI (santé, retraite, recouvrement). Cette limite a interdit à la COG d'être sur le cœur de métier du régime l'outil de conduite du changement qu'elle a été sur l'accompagnement des fusions, et elle continue de fragiliser le RSI dans la période troublée qu'il traverse depuis 2008. Il est donc d'autant plus essentiel de conférer à la nouvelle COG 2012-2015 le caractère stratégique qui a fait défaut à la précédente convention.

2.1.1. Axer la COG sur quelques objectifs stratégiques, précisément déclinés dans ses documents de mise en œuvre

[124] La CNRSI ne doit pas reproduire dans l'élaboration de la COG 2012-2015 les principaux défauts de la COG 2007-2011 et de ses documents de mise en œuvre : la non-hiérarchisation des priorités, le cloisonnement entre les secteurs sur les sujets d'intérêt commun, un pilotage des moyens trop aveugle, l'absence d'une réflexion spécifique sur la place de la caisse nationale dans le régime. Pour dépasser ces problèmes, la mission formule à titre liminaire quelques recommandations de méthode.

[125] Ces recommandations s'inscrivent dans la perspective générale de renforcement du rôle stratégique de la CNRSI sur le régime, qui est seul à même de permettre au RSI de dépasser dans son organisation et son activité les cloisonnements hérités des anciens régimes fusionnés. Dans ce cadre, la mission préconise de centrer la COG sur quelques objectifs stratégiques clairement priorisés. Ces priorités devront naturellement être explicitées dans le texte de la convention, mais l'enjeu est surtout qu'elles irriguent effectivement les décisions de mise en œuvre des orientations de la COG dans le régime : le SDSI et son volet financier, l'allocation de ressources aux organismes du réseau à travers les CPG, la définition des objectifs et le cadrage des moyens de la CNRSI.

Recommandation n°2 : Centrer la COG sur quelques objectifs stratégiques clairement priorisés ; aligner sur les priorités ainsi définies le cadrage pluriannuel des moyens et des objectifs opérationnels dans les documents de mise en œuvre de la convention : SDSI, stratégie réseau, projet d'entreprise de la CNRSI.

[126] Pour éviter que, comme en 2007, le SDSI du RSI ne soit un document inapplicable parce que trop ambitieux et trop théorique, la CNRSI doit concevoir son schéma directeur comme le document de mise en œuvre de la stratégie définie par la COG dans le domaine informatique sur la période 2012-2015. Il devra ainsi appréhender de la façon la plus large et la plus exhaustive possible les enjeux de système d'information du RSI, dans toutes leurs dimensions : fonctionnelles, techniques, RH, financières, organisationnelles.

[127] L'adaptation de l'organisation du réseau au service des priorités de la COG est pour le RSI un enjeu aussi essentiel que l'alignement de sa stratégie informatique sur ces mêmes priorités. Les problématiques sont d'ailleurs les mêmes : comme pour son système d'information, le RSI doit s'assurer de la capacité de ses organismes de base à mettre en œuvre les objectifs de la COG, tout en rationalisant leur organisation afin de dégager les économies d'échelle qui étaient attendues de la fusion.

[128] Il est donc souhaitable que le RSI se dote, dans le cadre de sa COG 2012-2015, d'une stratégie explicite pour son réseau qui soit le pendant opérationnel de son SDSI. Cette stratégie devra embrasser toutes les dimensions de cette problématique, au-delà du cadrage des moyens des caisses et du suivi des indicateurs COG qui forme aujourd'hui le cœur des CPG. Ont ainsi vocation à être intégrés dans cette réflexion l'organisation territoriale et le format des caisses, la modernisation des processus de production, les ressources humaines, le contrôle interne, etc.

[129] Enfin, la CNRSI doit conduire la même réflexion pour elle-même, en s'interrogeant sur sa place dans le régime, aujourd'hui et à l'horizon 2015, sur la diversité de ses métiers et sa capacité à les piloter de façon rigoureuse et professionnelle dans le cadre d'un organisme unique, sur la nature de sa contribution à la mise en œuvre de la COG, et sur l'évolution souhaitable de ses moyens, au regard de ceux du régime tout entier, sur la période de la future COG. Cette réflexion a vocation à être formalisée dans un document stratégique propre à la caisse nationale, qui pourrait prendre la forme d'un projet d'entreprise 2012-2015.

2.1.2. Intégrer la complexité du régime dans la mise en œuvre de la COG

[130] Mais, au-delà de ces différents documents stratégiques à usage interne, il est également important que la CNRSI soit en mesure de déployer les objectifs de sa COG 2012-2015 sur les secteurs sur lesquels son action est conditionnée par celle d'autres partenaires : l'ACOSS et les URSSAF en ce qui concerne l'ISU, les OC en ce qui concerne le risque santé.

2.1.2.1. Le pilotage de l'ISU par le RSI et l'ACOSS

[131] Le rapport du groupe de travail organisant la répartition des attributions entre les URSSAF et le RSI préconisait que la relation entre les deux régimes soit contractualisée dans une convention ou un contrat de service comportant des engagements réciproques. Cette relation contractuelle s'est heurtée aux moyens inégaux des deux cocontractants. Il apparaît qu'une telle convention nécessite un arbitrage ferme des pouvoirs publics qui pourrait s'exprimer plus parfaitement dans une annexe commune aux conventions d'objectif et de gestion de l'ACOSS et du RSI. Cette annexe commune manifesterait clairement que la responsabilité du fonctionnement de l'ISU est une responsabilité partagée des deux réseaux, et lui donnerait la gouvernance et l'organisation qui lui font aujourd'hui défaut.

Recommandation n°3 : Etablir une annexe commune aux COG du RSI et de l'ACOSS pour formaliser la gouvernance de l'interlocuteur social unique.

2.1.2.2. Le pilotage de la gestion du risque santé par les OC

[132] Entités chargées de mettre en œuvre les orientations définies par le RSI dans sa COG sur le domaine de la santé, les OC doivent être intégrés dans le dispositif de pilotage de la convention à travers les CNOM passées avec leurs organismes nationaux et leur déclinaison par organisme au sein des CLOM. Il est souhaitable de revivifier ce dispositif en articulant mieux les indicateurs de la COG et ceux des CNOM, en investissant davantage dans le suivi des CLOM, notamment à travers une politique plus discriminante d'attribution des parts variables à la performance, et en rationalisant l'exercice de la fonction d'audit du RSI sur les OC. La question de la valeur ajoutée pour la CNRSI des organismes nationaux de représentation des OC devra également faire l'objet d'une réflexion.

Recommandation n°4 : Réaffirmer le lien entre la COG, les CNOM et les CLOM dans le pilotage des OC par le RSI.

2.2. L'ambition : restaurer la confiance

[133] Depuis sa création, le RSI a dû gérer les conséquences de sa fusion et, à partir de 2008, celles de l'échec de l'ISU puis des multiples réformes qui le concernaient. Cet environnement tourmenté lui a interdit de réaliser les ambitions de sa COG 2007-2011 : la convergence des outils et des organisations n'est toujours pas effective sur ses grands domaines métier, l'ISU fonctionne toujours de façon dégradée, et le régime n'a pas été en mesure de développer « l'offre globale » qu'il espérait pouvoir proposer aux travailleurs indépendants.

[134] Dans cette situation, la nouvelle COG 2012-2015 doit clairement être centrée sur la restauration de la confiance entre le régime et ses affiliés, ses collaborateurs et ses partenaires, en rétablissant les conditions d'un exercice normal du service public. Bien davantage que le développement d'une « offre globale de services » aux contours mal définis du fait même de la complexité constitutive du RSI, c'est cet objectif qui doit guider le RSI dans la définition des objectifs de sa prochaine COG sur ses grands métiers. Cela supposera notamment :

- de retrouver la voie d'une politique du recouvrement normale, dans le cadre d'un ISU qui fonctionne entre l'ACOSS et le RSI ;
- sur le plan informatique, d'atteindre en 2015 les objectifs que fixait initialement en 2011 le précédent SDSI ;

- dans le domaine de la protection sociale, de retrouver une qualité de service conforme aux attentes des assurés et de réfléchir à l'amélioration de la couverture de travailleurs indépendants en tenant compte de leurs spécificités et des capacités et moyens du RSI ;
- d'investir sur les outils communs aux différents métiers du RSI afin notamment de rationaliser et de simplifier les services offerts aux affiliés.

[135] A ces chantiers propres au RSI s'ajoutera naturellement la mise en œuvre des évolutions générales de la protection sociale qui sont susceptibles d'être décidées entre 2012 et 2015. S'il n'est évidemment pas envisageable de contraindre l'ambition réformatrice sur les sujets inter-régime au motif qu'il existerait une tension au sein du RSI sur sa capacité à mettre en œuvre ces réformes compte tenu des autres chantiers internes qu'il doit nécessairement conduire pour se redresser, la mission attire en revanche l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité, dans ce contexte, de limiter le nombre de réformes portant spécifiquement sur le RSI.

Recommandation n°5 : Eviter toute nouvelle réforme portant spécifiquement sur le RSI et ayant des implications fortes en matière de système d'information tant que l'environnement informatique du régime n'est pas stabilisé et simplifié.

2.2.1. Restaurer une politique du recouvrement efficace et respectueuse du cotisant

[136] En matière de recouvrement, l'objectif essentiel à rechercher doit être de restaurer dans les meilleurs délais les conditions d'un fonctionnement normal de cette activité. Des mesures techniques sont nécessaires pour permettre à l'ISU de fonctionner ; mais ces mesures ne suffiront pas s'il n'y a pas un changement de l'état d'esprit sous-tendant le recouvrement pour passer d'un principe de défiance à un principe de confiance tant vis-à-vis des caisses régionales que des cotisants.

2.2.1.1. Donner à l'ISU les moyens de fonctionner

[137] La réussite de l'interlocuteur social unique implique aussi bien l'ACOSS que le RSI dans une relation partenariale qui nécessite un plein investissement des deux partenaires. La mise en place d'une « task force » entre les services informatiques des deux institutions ont montré qu'elles avaient commencé à tirer les conclusions de cette situation, mais ces dispositifs sont restés cantonnés aux évolutions du système d'information. L'organisation et la gestion du processus de production de l'ISU lui-même, tout comme les moyens qui y sont associés, restent gérés de façon séparée, selon des principes qui restent différents, comme l'illustre par exemple la cartographie divergente des URSSAF et du RSI sur ce domaine.

[138] L'ISU est un processus partagé, qui doit avoir une gouvernance commune, au niveau national entre l'ACOSS et la CNRSI, mais aussi au niveau local entre les URSSAF et les CRRSI. Une annexe COG commune au RSI et à l'ACOSS sur l'ISU, déclinée de façon parallèle dans les CPG respectifs des CRRSI et des URSSAF apparaît la plus à même d'encadrer le fonctionnement de cette ambition commune.

[139] Cette annexe COG commune doit ainsi renforcer le rôle des instances de coordination existantes au niveau national et entre les CRRSI et les URSSAF au niveau local en l'élargissant au pilotage de la production de l'ISU et à l'animation du partenariat RSI/recouvrement. Elle devra pérenniser et systématiser la constitution d'équipes communes ACOSS/RSI dédiées à l'ISU sur tous les domaines d'intérêt commun, et tout particulièrement sur les questions de systèmes d'information dans la mesure où la réussite de l'ISU ne pourra passer que par une rénovation des SI des deux partenaires conduite conjointement dans le cadre des projets GAYA (pour la base unique des cotisants TI) et SCDP (pour le développement de l'applicatif-cible de gestion du recouvrement de cette population). L'annexe COG commune aura vocation à structurer le partenariat sur ces chantiers communs, et à en répartir la charge financière en toute transparence.

Recommandation n°6 : Refondre de manière coordonnée les systèmes d'information de l'ACOSS et du RSI dans les projets SCDP et GAYA

[140] Au-delà du coût des développements informatiques partagés ACOSS/RSI, les moyens que la branche recouvrement dédie à l'ISU seront identifiés explicitement, en particulier dans les URSSAF ; la définition de ces moyens constituerait par ailleurs une limite, contractuellement négociée, aux demandes du RSI envers la branche recouvrement.

[141] L'organisation géographique de la gestion des dossiers des cotisants ISU doit être harmonisée entre le RSI et les URSSAF en reprenant le critère utilisé par le RSI (gestion du cotisant par le NIR et l'adresse de son domicile), et les objectifs des CRRSI et des URSSAF en ce qui concerne la gestion du recouvrement et la qualité du service aux cotisants ISU doivent être alignés dans leurs CPG[20].

Recommandation n°7 : Orienter l'annexe commune aux COG pour que l'ACOSS fasse de la population des travailleurs indépendants un public spécifique dans la segmentation de sa production.

[142] L'imbrication des compétences entre les URSSAF et le RSI dont on a montré plus haut qu'elle était contre-productive amène à proposer que la responsabilité du recouvrement amiable échoit pour sa totalité au RSI dans une logique de blocs de compétences même s'il ne sera pas possible de faire disparaître totalement l'intrication des responsabilités. Les dispositions juridiques (art L 133-6-4 et R 133-20 CSS) doivent être révisées.

[20] A l'instar, par exemple, de la contractualisation commune des objectifs de gestion du risque dans les CPG des CPAM et des DRSM au sein du réseau de l'assurance maladie ;

Tableau 2 : Gestion de l'ISU selon un principe de blocs de compétences

Fonctions	Réseau responsable	Base juridique	Evolution proposée du bloc de compétence
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 -non mise en œuvre-.	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)	RSI dans le cadre du dialogue recouvrement amiable
Gestion des exonérations et modalités de paiement	URSSAF et CGSS	Article L. 133-6-3	RSI dans le cadre du dialogue recouvrement amiable
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	RSI mais possibilité de délégation
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	RSI
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, RAPPORT RM2008-076I pour l'existant

Recommandation n°8 : Modifier les règles de compétence URSSAF RSI dans une logique de blocs de compétences

[143] Les données de base provenant des différents CFE pour l'affiliation doivent être améliorées.

Recommandation n°9 : Instaurer des éléments bloquants dans les flux CFE

2.2.1.2. Replacer l'assuré au centre des préoccupations et responsabiliser les caisses régionales

[144] Les modalités de calcul des cotisations éloignent leur perception de leur fait générateur. Les cotisations maladie-maternité, indemnités journalières, retraite de base et complémentaire, allocations familiales et CSG-CRDS sont calculées jusqu'en octobre de l'année n à titre provisionnel sur le revenu professionnel de l'avant-dernière année (n-2) qui est le dernier revenu connu en début d'année civile. Les cotisations ainsi acquittées font l'objet d'une régularisation en fin d'année n sur la base des revenus perçus en année n-1 et déclarés en mai de l'année n[21].

[145] Les assises de la simplification du 29 avril 2011 ont proposé de réduire le décalage entre le moment de perception des revenus et celui du paiement des cotisations sociales correspondantes en s'appuyant notamment sur des outils informatiques.

[146] La mise en place d'un simulateur en ligne permettrait aux travailleurs indépendants de mieux anticiper les régularisations de fin d'année.

[147] A moyen terme il était envisagé que le cotisant puisse obtenir la régularisation de ses cotisations dès sa déclaration de revenus aux organismes sociaux et fiscaux.

- En cas de situation créditrice le remboursement interviendrait dans les meilleurs délais alors que l'article R 133-26 fixe une échéance de remboursement du cotisant au 30 novembre ;
- en cas de situation débitrice, le cotisant pourrait choisir soit de s'acquitter immédiatement des sommes dues, soit en demander l'étalement jusqu'à la fin de l'année. Cette proposition suppose que le fonctionnement du SNV2 soit assoupli.

[148] Dans l'immédiat, et sans attendre les modifications techniques, il conviendrait de mieux faire connaître et faciliter l'usage des souplesses offertes par le 5ème alinéa de l'article L 131-6 du code de la sécurité sociale (CSS) qui permettent à l'initiative de l'assuré de calculer le montant des acomptes provisionnels de cotisations sociales dus au titre d'une année sur la base des revenus de cette année tels qu'il les estime.

Recommandation n°10 : Rapprocher les conditions de calcul, de paiement et de remboursement des cotisations de l'année d'acquisition des revenus. Dans l'immédiat, les travailleurs indépendants pourraient être mieux informés des possibilités de calcul des cotisations sur la base des revenus estimés ouvertes par l'article L 131-6 du CSS.

[149] En matière de recouvrement amiable, la réglementation (art R. 133-26 du CSS) précise que le prélèvement mensuel est le mode de paiement par défaut et que les versements mensuels sont exigibles à la date de prélèvement. Les traitements informatiques dans le SNV2 sont programmés pour déclencher une procédure automatisée de recouvrement amiable puis forcé dans les quelques jours suivant un incident de paiement. S'enchaînent alors relances téléphoniques, avis amiables, relances écrites, contacts personnalisés avant des mises en demeure et ce pour chaque mois concerné dès lors que la dette est supérieure à 36 €. Cet enchaînement a pour effet de multiplier les courriers aux cotisants sans que les caisses régionales, engorgées par les réclamations et demandes de renseignements soient en mesure de traiter les dossiers. L'effet dissuasif de ces relances se dilue de surcroit sous l'effet de la répétition ainsi que le notait le groupe de travail « cadencement du recouvrement » réuni à l'initiative de la caisse nationale.

[150] Les modifications en 2007[22] de l'article R 612-9 du CSS ont levé l'obligation d'émettre la mise en demeure dans le mois suivant la date d'échéance ou de paiement rendant ainsi possible un assouplissement des conditions du recouvrement. Il convient de tirer les conséquences de cette modification réglementaire pour assouplir les conditions du recouvrement en commençant par ralentir l'envoi des mises en demeure.

---

[21] A l'exception de la cotisation invalidité décès qui est calculée à titre définitif sur le revenu professionnel de l'avant dernière année et ne fait l'objet d'aucune régularisation.

[22] Par le décret 2007-703 du 3 mai 2007.

Recommandation n°11 : Ralentir le rythme d'envoi des mises en demeure en les regroupant.

[151] Mais c'est en matière de recouvrement forcé que les automatismes et la déresponsabilisation montrent leurs conséquences néfastes.

[152] Les volumes de contraintes émises, jusqu'à 16 % des comptes en Ile-de-France Centre, signent l'échec du recouvrement amiable et conduisent à considérer le recouvrement forcé comme une procédure courante alors qu'elle devrait rester exceptionnelle.

[153] La mission propose de réintroduire des principes de responsabilité dans le dispositif du recouvrement. Elle propose de transférer aux caisses régionales l'ensemble de la procédure de recouvrement amiable et de recouvrement forcé afin de pouvoir mener une politique de recouvrement par portefeuille de cotisants. Elle propose que le passage du stade du recouvrement amiable au recouvrement forcé soit véritablement maîtrisé, la transmission à un huissier n'intervenant que sur décision explicite de la caisse régionale en charge du compte après étude approfondie du dossier en tenant compte notamment des enjeux financiers.

Recommandation n°12 : Confier la responsabilité de l'ensemble du recouvrement amiable et forcé aux caisses régionales.

Recommandation n°13 : Supprimer l'automatisme du passage du recouvrement amiable au recouvrement forcé.

2.2.2. Rétablir un fonctionnement normal dans le domaine de la retraite, tout en poursuivant la consolidation des risques gérés

[154] Pour la retraite, au vu des lourdes difficultés décrites *supra*, la priorité pour la future COG devrait être de revenir en fin de COG à un fonctionnement « normalement » automatisé. Ceci nécessite de mener tout au long de la COG un travail de régularisation des comptes cotisants pour mettre à jour leurs droits, dans le cadre des chantiers informatiques communs entre l'ACOSS et le RSI.

Recommandation n°14 : Avoir pour objectif en fin de COG des comptes régularisés pour l'ensemble des affiliés du RSI, actifs comme radiés. Rapprocher les deux référentiels des affiliés/cotisants existant au RSI et à l'ACOSS, et, dans les travaux de fiabilisation de l'architecture actuelle, travailler en priorité sur l'amélioration des flux « retour ».

[155] Au-delà des difficultés liées à l'ISU, la future COG doit permettre de réussir les projets du RSI qui n'ont pas abouti lors de la précédente COG. Le RSI devra être particulièrement vigilant pour que la fusion des outils de liquidation des retraites artisans et commerçants, prévue au 1er janvier 2013, soit une réussite et que les caisses régionales bénéficient en temps utile d'un accompagnement suffisant pour réussir la conduite de ce changement : développement de la polyvalence des liquidateurs et réorganisation des services, formations au nouvel outil, politique de communication. La réussite de ce projet est cruciale car il embarque avec lui la mise en œuvre de la réforme des régimes obligatoires complémentaires de retraite qui fusionnent dans un nouveau régime à cette même date du 1er janvier 2013.

Recommandation n°15 : Déployer le nouvel outil de liquidation des retraites commun aux artisans et commerçants impérativement au 1er janvier 2013, en préparant ce déploiement par une politique d'accompagnement des caisses régionales.

[156] Enfin, en termes d'amélioration de la protection sociale des assurés du RSI pour les risques vieillesse, invalidité et décès, la COG 2012-2015 devrait avoir comme perspective :

- la fusion des régimes vieillesse de base qui devrait logiquement suivre la fusion des régimes complémentaires obligatoires de retraite ; alors que les deux régimes vieillesse de base des artisans et commerçants sont tous deux alignés règlementairement sur le régime général, artisans et commerçants sont traités en inter-régimes au sein même du RSI, alors même que

le poids des poly-pensionnés parmi les artisans et commerçants et la porosité de la frontière entre les deux secteurs invitent à tracer cette perspective de simplification ;

- pour finaliser la convergence des risques pris en charge, il resterait à finaliser la convergence des régimes invalidité et décès des artisans et commerçants qui couvrent des notions différentes de risques.

Recommandation n°16 : Préparer la fusion des régimes vieillesse de base des artisans et commerçants, impliquant une fusion des carrières artisanales et commerciales

Recommandation n°17 : Après un travail préalable d'étude des risques pris en charge par les deux régimes, parvenir à l'échéance de la COG à une fusion ou une harmonisation des régimes invalidité et décès des artisans et commerçants.

2.2.3. Fixer des objectifs raisonnables et inscrits dans l'inter-régimes en matière de santé

[157] Le périmètre d'intervention et les moyens du RSI sur le risque maladie ne lui permettent d'avoir qu'une ambition mesurée. Cette ambition doit être de concilier plusieurs impératifs : les enjeux de l'inter-régimes, l'optimisation de la gestion administrative et le ciblage des moyens du RSI sur les thèmes sur lesquels son intervention apporte le plus de valeur ajoutée.

[158] L'inscription du RSI dans les priorités inter-régimes définis par l'UNCAM doit tout d'abord être un objectif explicite de la future COG, l'évolution de ces priorités conditionnant largement la capacité du RSI à mettre en œuvre ses autres objectifs COG sur ce secteur, comme l'a montré l'exécution de la précédente convention.

[159] La nécessité de concentrer dans ce cadre général les chantiers spécifiques au RSI en matière de santé sur des thèmes sur lesquels il est véritablement capable de démontrer sa valeur ajoutée dans un contexte de ressources rares, doit amener à mieux organiser les ressources médicales du RSI, qui constituent le cœur des moyens de son réseau dans ce domaine. Il est ainsi souhaitable de réfléchir aux moyens de mieux cibler – et d'harmoniser davantage entre les régions – l'intervention des praticiens conseils en matière d'avis individuels sur prestations, d'admission en affection de longue durée et d'arrêts de travail, et de développer les mutualisations en la matière.

Recommandation n°18 : Optimiser l'organisation des services médicaux du RSI

[160] Dès la COG 2007-2011, le RSI s'était donné comme objectif de conduire une réflexion sur l'amélioration de la protection sociale maladie de ses affiliés (projets de création d'un dispositif d'IJ pour les professions libérales et de création d'un risque accidents du travail / maladies professionnelles (ATMP) dans le régime, réflexions sur le ciblage de sa politique de prévention). En l'occurrence, ces réflexions ne doivent pas viser à la duplication de notions ou de dispositifs conçus dans le cadre de la protection sociale des salariés, mais à l'identification de thèmes et de modes de prise en charge adaptés aux besoins et à l'environnement particuliers du travailleur indépendant.

[161] Le thème de la prévention des risques professionnels paraît à cet égard intéressant, tout particulièrement chez les artisans et commerçants, l'intervention du RSI pouvant par ailleurs être conçue en articulation avec celle de la branche ATMP, notamment au sein des très petites entreprises. Le partenariat que le RSI a commencé de nouer avec la branche ATMP depuis 2010 constitue une bonne base de travail pour approfondir ce sujet.

Recommandation n°19 : Avancer avec prudence sur les projets d'élargissement de la couverture maladie des TI. S'appuyer sur le partenariat avec la branche ATMP pour conduire les réflexions sur les risques professionnels des populations affiliées au RSI.

[162] Ces réflexions, qui devront se faire en concertation avec les représentants des affiliés, ont par ailleurs vocation à s'inscrire dans le cadre de la réflexion globale que préconise la mission *infra*, au point 2.3.4. sur le « continuum des risques longs » (IJ/invalidité/retraite) que gère le RSI, et sur son insertion dans les chantiers inter-régimes en santé.

2.2.4. Développer les outils communs aux différents métiers du RSI

[163] La prochaine COG doit être pour le RSI l'occasion de progresser sur les enjeux transversaux à ses grands domaines métier.

[164] Il est tout d'abord important d'investir enfin le champ de la gestion de la relation clients autrement qu'à travers la gestion de crise face aux dysfonctionnements que connaît le régime depuis 2008. Le déploiement d'une architecture nationale de la téléphonie, qui ne sera effective qu'en 2012, doit amener le régime à se donner une politique nationale en la matière avec des standards homogènes sur tout le territoire. La démarche d'amélioration du traitement des réclamations, qui fait l'objet d'un accompagnement de la DGME depuis la fin 2010, doit être poursuivie, mais également inscrite dans le cadre plus large d'une politique de gestion des contacts clients que le RSI devra définir d'ici 2015. Enfin, en ce qui concerne les outils internet, la mission souscrit à l'approche pragmatique qu'a retenue le RSI, avec le développement d'espaces spécialisés (sur le recouvrement, la retraite, à côté de l'espace santé qui existe déjà) rattachés au portail internet du régime ; quant aux secteurs à privilégier dans le cadre de cette approche progressive, les secteurs de la gestion des comptes et du recouvrement paraissent prioritaires.

Recommandation n°20 : Développer les outils de la gestion de la relation clients de façon pragmatique, dans le cadre d'une stratégie générale de traitement des contacts avec les assurés.

[165] Il est également nécessaire de poursuivre l'investissement important que le régime a développé depuis 2007 en matière de contrôle interne, dans le cadre des travaux liés à la certification des comptes, à la politique de lutte contre les fraudes ou dans le cadre des travaux de fiabilisation des activités de production (ainsi dans le domaine de la retraite). Ces démarches doivent être mises en cohérence les unes avec les autres, et articulées avec les initiatives connexes qui font encore aujourd'hui l'objet d'un traitement séparé par domaines comme la politique de la qualité.

Recommandation n°21 : Développer et coordonner les outils de maîtrise de l'activité du RSI (contrôle interne, politique de qualité, etc.).

[166] Enfin et d'une manière plus générale, il est souhaitable que, d'ici la fin de la prochaine COG, le RSI se dote d'un outil de suivi de la qualité de service perçue par les usagers (enquête de satisfaction).

Recommandation n°22 : Mettre en place un outil de suivi de la qualité de service perçue par les usagers du RSI.

2.3. La mise en œuvre : doter le RSI d'une organisation efficace et optimisée à l'horizon 2015

[167] Pour mettre en œuvre les nombreux chantiers que le RSI aura à gérer entre 2012 et 2015, le régime aura besoin d'une organisation et d'outils adaptés à ces enjeux. La caisse nationale doit prendre la pleine mesure de ses responsabilités de tête de réseau, en prenant les mesures qui s'imposent pour améliorer son efficacité et sa capacité d'action sur le régime. Le réseau doit être mis en situation de retrouver un fonctionnement efficace sur ses métiers de base, tout en optimisant son organisation. La question de l'amélioration de la productivité du régime ne doit pas disparaître de ses objectifs, même si les incertitudes sur la sortie de la crise actuelle conduisent à se montrer prudent sur le potentiel de gains à attendre sur ce champ à l'horizon 2015.

2.3.1. Une CNRSI plus efficace, assumant pleinement ses responsabilités de caisse nationale

[168] Organisme national du RSI, directement en charge de sa maîtrise d'œuvre informatique, et impliquée elle-même dans les processus de gestion des caisses de base à travers ses services de production, la caisse nationale aura évidemment une responsabilité majeure dans la réussite de la mise en œuvre des chantiers de la COG 2012-2015. Elle doit donc se doter des outils et de l'organisation qui lui permettront de jouer effectivement le rôle qui doit être le sien. Ceci suppose de conduire une véritable réflexion stratégique sur ses missions et ses moyens, afin notamment de l'aider à se renforcer dans sa fonction de pilotage des moyens du régime.

2.3.1.1. Une stratégie pour la CNRSI : le projet d'entreprise de la caisse nationale

[169] La mission a recommandé *supra* (point 2.1.1) que la caisse nationale se dote d'un projet d'entreprise qui définisse sur 2012-2015 ses objectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la COG et les moyens qui y seront associés, à l'instar de ce dont disposent les organismes du réseau avec leur CPG. Pour la mission, ce projet d'entreprise devrait permettre à la caisse nationale de prendre toute la mesure de la diversité actuelle de ses missions, en développant des modes de fonctionnement plus transversaux là où la fusion est encore inachevée, en optimisant son organisation et en s'interrogeant sur sa capacité à conserver en son sein des fonctions de production directe, notamment lorsque celles-ci sont exercées dans un cadre partenarial.

[170] Il est tout d'abord souhaitable que la CNRSI améliore son organisation sur ses grandes fonctions métier (retraite, recouvrement, santé) et de tête de réseau, en achevant de réunir les secteurs d'intérêt commun sur ces domaines (gestion de la relation client, politique de qualité, action sanitaire et sociale / prévention) et en se dotant des compétences qui lui font aujourd'hui défaut en matière de MOA, de pilotage opérationnel, d'études.

[171] La CNRSI doit également s'interroger sur la gouvernance et les moyens de ses activités de production non informatique, qui représentent un tiers de ses effectifs. Sa responsabilité en la matière n'est pas celle d'une caisse nationale, mais celle d'un prestataire à l'égard de tiers (vis-à-vis de l'Etat pour la SDPE et vis-à-vis des autres organismes de protection sociale des TI pour le CNIC), ou celle d'un participant aux processus de production du réseau, pour lequel elle intervient en amont (avec le CNIC) et en aval (avec les SICC).

[172] Dans ces conditions, la CNRSI ne doit pas piloter ces entités comme des services d'une caisse nationale mais comme de véritables sites de production, sans négliger par ailleurs leurs enjeux de productivité, notamment à la SDPE dont les effectifs ont progressé entre 2006 et 2010 alors qu'elle a perdu le recouvrement de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Il est en outre souhaitable que la CNRSI mène une réflexion sur l'autonomisation juridique de ses entités à vocation inter-partenariale (CNIC et SDPE), afin de donner aux tiers une responsabilité plus importante dans la gouvernance de leur activité.

[173] Enfin, d'une manière générale, compte tenu des évolutions observées sur la période 2007-2010, la mission ne recommande pas d'augmenter encore le poids – relatif et absolu – de la CNRSI au sein du régime. Pour la mission, la caisse nationale ne s'est pas suffisamment contrainte à dégager des économies d'échelle depuis sa création, et il est souhaitable qu'elle mette à profit la prochaine COG pour conduire un véritable plan de réduction de ses coûts. Ce plan devra la conduire à rechercher toutes les voies de rationalisation de ses dépenses : réduction de ses sites, optimisation des fonctions support (y compris la MOE informatique), professionnalisation des achats.

Recommandation n°23 : Axer le projet d'entreprise de la CNRSI sur le renforcement de ses fonctions de tête de réseau, la professionnalisation du fonctionnement de ses activités de production non informatique et la réduction de ses coûts sur la période de la COG.

[174] La mission recommande par ailleurs la réalisation rapide de deux audits, l'un sur les marchés de la CNRSI et l'autre sur le fonctionnement du site de Valbonne, compte tenu des risques juridiques, opérationnels et financiers qui sont associés à ces sujets.

Recommandation n°24 : Réaliser dès 2011 un audit des marchés de la CNRSI et un audit du fonctionnement de son site de Valbonne.

2.3.1.2. Une fonction de pilotage à organiser et outiller

[175] Pour embrasser véritablement ses responsabilités de caisse nationale, la CNRSI doit développer ses compétences en matière de pilotage, en continuant d'investir sur les outils nécessaires à l'exercice de cette fonction, et en l'identifiant mieux dans son organisation.

[176] Le développement d'outils de pilotage adaptés au nouvel environnement du RSI et aux besoins de ses responsables, à tous les niveaux, est un apport important de la COG 2007-2011. La CNRSI doit veiller à continuer d'enrichir ces outils (comptabilité analytique CAPCEA, SI décisionnel et portail CREA, référentiels de procédures, dispositif OMEGA de suivi des charges MOE et MOA, outils et modèles de pilotage des régimes supplémentaires et complémentaires obligatoires de retraite…) et à en promouvoir l'usage aussi largement que possible dans le régime.

Recommandation n°25 : Poursuivre l'investissement sur les outils de pilotage du régime. Diffuser largement l'usage de ces outils à la caisse nationale et dans le réseau

[177] Le suivi de la mise en œuvre du SDSI doit être une priorité pour la direction générale de la caisse nationale. Dans ce but, la CNRSI doit renforcer la coordination transversale de ses MOA, au-delà de la réforme *a minima* à laquelle elle a procédé début 2011, et positionner clairement cette fonction au niveau de sa direction générale.

Recommandation n°26 : Renforcer les fonctions transversales de pilotage au sein de la CNRSI dans la conduite de la COG

[178] Toutes ces recommandations doivent clairement conduire à renforcer le rôle et les moyens de la direction générale de la CNRSI au sein de la caisse nationale.

2.3.2. Un réseau optimisé et efficient

2.3.2.1. Améliorer le pilotage du réseau

[179] La CNRSI doit développer en son sein une fonction d'animation du réseau qui lui fait aujourd'hui défaut. Cette fonction doit avoir pour objectif de coordonner la communication descendante et ascendante entre la caisse nationale et les organismes de base, et d'articuler la responsabilité de la caisse nationale en matière d'allocation de ressources au réseau avec une expertise sur l'animation des processus de production du régime qu'elle doit par ailleurs développer. Cette montée en compétence de la caisse nationale sur le pilotage de la production est d'autant plus importante qu'elle a elle-même en son sein des actions de production à caractère national, et qu'elle doit se coordonner avec un tiers (l'ACOSS) sur l'un des processus essentiels de son activité, le recouvrement.

Recommandation n°27 : Développer une fonction d'animation du réseau et de pilotage de la production au sein de la CNRSI.

2.3.2.2. Professionnaliser la fonction de production du réseau

[180] Le développement d'une fonction d'animation du réseau et de pilotage de production au sein de la caisse nationale a notamment pour objectif de professionnaliser la fonction de production des organismes du réseau. Cette professionnalisation recouvre plusieurs aspects.

[181] Elle doit notamment permettre d'améliorer la connaissance et l'analyse des processus de production du RSI, afin de dégager des standards de qualité et de productivité qui serviront ensuite dans le pilotage de ces activités, pour développer le benchmarking entre caisses et pour éclairer l'allocation de moyens par la CNRSI. Ces outils ont naturellement vocation à être partagés avec l'ACOSS pour construire une vision commune et partagée du processus de l'ISU.

[182] Le développement d'outils de gestion nationale des flux (de dossiers, d'appels téléphoniques, de courriels…) et d'entités à caractère national dans la chaîne de production du RSI (Auray) permet désormais au régime de concevoir des schémas nationaux de production permettant de ne pas piloter la charge de travail du réseau au niveau de chaque organisme de base exclusivement. Par ailleurs, certaines tâches particulièrement techniques (par exemple la liquidation des pensions à l'étranger) justifient la spécialisation d'équipes à compétence nationale.

[183] Dans ce contexte, il est souhaitable que le RSI développe sur la période de la prochaine COG une réflexion générale sur la répartition territoriale et fonctionnelle de ses activités de production, en identifiant en particulier les activités qui doivent être traitées par des équipes spécialisées à compétence nationale et les activités qui peuvent faire l'objet d'un pilotage national des flux, en intégrant par ailleurs les entités de production de la caisse nationale.

Recommandation n°28 : Définir sur la durée de la COG un schéma national de la production du RSI. Développer les outils permettant de piloter la production au niveau national.

2.3.2.3. Optimiser l'organisation du réseau

[184] La mission a relevé la grande variété dans l'organisation et les moyens des caisses régionales, et le fait que cette hétérogénéité n'était pas corrélée avec les éléments aujourd'hui disponibles pour mesurer l'activité des organismes. Il est important que la caisse nationale se saisisse de cette question sur la durée de la COG. Ceci doit l'amener tout d'abord à intégrer davantage la question de l'organisation et du format des organismes de base dans son pilotage à l'aide des CPG, le cadrage de leur masse salariale – qu'il convient naturellement de conserver – étant un outil trop global pour agir sur cette question ; dans ce cadre, il convient d'attacher une attention particulière au niveau des CDD dans les organismes, dont il est souhaitable de ramener le volume d'ici 2015 à ce qu'il était avant 2007.

Recommandation n°29 : Associer au pilotage des dépenses de personnel des organismes du réseau et de la CNRSI un pilotage du volume de leurs effectifs.

[185] L'objectif d'optimisation des moyens du RSI ne doit par ailleurs pas être abandonné. Dans cette perspective, le RSI doit conserver son objectif d'économies d'échelle sur ses fonctions support, en conduisant une politique volontariste de mutualisation interrégionale voire nationale en la matière. Il est par ailleurs nécessaire que cette réflexion soit élargie à la pertinence même de la cartographie actuelle du réseau, en s'interrogeant notamment sur la viabilité à moyen terme de ses plus petits organismes.

Recommandation n°30 : Maintenir l'objectif d'optimisation des moyens du RSI en développant les mutualisations interrégionales voire nationales, en particulier sur les fonctions support qui doivent faire l'objet d'un plan de rationalisation volontariste impulsé par la CRNSI. S'interroger sur la pertinence à moyen terme de la cartographie actuelle du réseau.

[186] Enfin, la mission n'a pas mené d'investigations sur la situation des caisses régionales du RSI dans les DOM, qui mérite un suivi particulier sur la durée de la prochaine COG.

Recommandation n°31 : Auditer le fonctionnement des caisses régionales du RSI dans les DOM afin de définir un plan d'action spécifique sur la durée de la prochaine COG.

2.3.2.4. Une dynamique d'amélioration de l'efficience intégrant les OC

[187] Les conditions de fonctionnement des OC dans la gestion des prestations maladie du RSI ont été beaucoup moins impactées par les dysfonctionnements de l'ISU que les autres secteurs du RSI. Dans ces conditions, ce secteur du RSI est de tous celui qui est le plus à même de s'inscrire dans une dynamique d'amélioration de son efficience – diminution de ses coûts de gestion, amélioration de sa qualité de service – sur la durée de la prochaine COG, et il est souhaitable d'utiliser les outils de pilotage de la relation avec les OC pour les mettre effectivement sous tension sur cet objectif général pour la période 2012-2015 :

- dans la fixation de leurs remises de gestion, avec notamment une politique beaucoup plus ambitieuse de développement de la part variable des organismes, en alignant les objectifs sur les meilleurs standards disponibles ;
- dans la mise en œuvre et le suivi des CNOM et des CLOM, grâce à l'investissement plus important du RSI que la mission a recommandé sur ces dispositifs (cf. *supra*, point 2.1.2.2.) ;
- dans la poursuite de la rationalisation de l'organisation des OC : réduction du nombre d'opérateurs lorsque les performances sont insuffisantes, simplification des systèmes d'information.

Recommandation n°32 : Maintenir sur 2012-2015 l'objectif d'amélioration de l'efficience des OC et d'optimisation de leur organisation et de leurs moyens.

2.3.3. Le schéma proposé par la mission sur le cadrage 2012-2015 des effectifs du RSI : la reprise du dispositif de « tranche optionnelle » de la COG actuelle

[188] Pour la mission, la question des gains d'efficience à 2015 ne doit pas être absente de la COG 2012-2015, mais les objectifs à assigner au RSI doivent être appropriés à son contexte particulier : d'une part le fait que, pour une bonne part, la réalisation effective des gains d'efficience attendus est suspendue à la disparition de dysfonctionnements dont les délais de résolution demeurent très incertains, et d'autre part le fait que les déficiences des outils actuels de mesure de la productivité du régime rendent très incertaine toute tentative de chiffrage de ces gains d'efficience potentiels.

[189] La mission propose dans ces conditions de reprendre le schéma appliqué dans la COG 2007-2011 : la définition d'un cadrage maximal des frais de personnel du RSI sur la période assorti d'une tranche optionnelle d'économies en fin de COG, conditionnées à une résolution plus rapide des dysfonctionnements de l'ISU, à une moindre activité (par exemple en cas de changement de réglementation sur les auto-entrepreneurs) voire à des décisions structurelles sur le périmètre ou la cartographie du RSI sur la période 2014-2015.

Recommandation n°33 : Définir un cadrage maximal des dépenses de personnel du RSI sur 2012-2015 correspondant aux effectifs nécessaires pour fonctionner jusqu'en 2015 dans le fonctionnement actuel de l'ISU, tout en maintenant un objectif de réduction des écarts entre organismes et en absorbant l'évolution de la charge prévue sur 2012-2015. Prévoir une tranche optionnelle de réduction des dépenses de personnel sur la période 2014-2015.

[190] Même si cette tranche optionnelle de réduction des dépenses de personnel n'était pas déclenchée d'ici la fin de la COG 2012-2015, la nature des mesures structurelles dont la mission préconise l'examen pour optimiser l'organisation du RSI (réduction du nombre de sites de la caisse nationale, mutualisation volontariste des fonctions support dans le réseau, etc.) justifie la mise en place d'un dispositif d'accompagnement spécifique destiné aux personnels potentiellement touchés par ces mesures. La nature de ce dispositif devra faire l'objet d'une négociation collective ; une ouverture vers l'inter-régimes et un appui de l'UCANSS seraient également utiles.

2.3.4. Mettre à profit la période de la COG pour réfléchir à la valeur ajoutée du régime pour ses affiliés

[191] Dans ses recommandations, la mission n'a pas cherché à remettre en cause ni les contours ni la logique de fonctionnement général du RSI. Néanmoins, au-delà même de la question de l'ISU, le paysage complexe que la mission a dessiné du système de protection sociale des travailleurs indépendants doit nécessairement amener l'organisme le plus important de ce secteur à s'interroger sur la façon dont ce système et les acteurs qui y participent doivent évoluer sur les prochaines années, au bénéfice des assurés sociaux et de leurs ayants-droit.

2.3.4.1. L'organisation de la protection sociale des professions libérales

[192] La protection sociale des professions libérales est aujourd'hui éclatée entre de multiples organismes, ni la CNRSI ni la CNAVPL ne jouant sur ces populations le rôle d'unification ou de coordination que l'on pourrait attendre d'elles du fait de leur statut de caisses nationales. En effet, au-delà des questions propres à leur fonctionnement[23], chacune gère un risque différent, et aucune d'entre elles n'est universelle sur la population des PL : le RSI ne couvre pas les PAM, tandis que la CNAVPL ne couvre pas les avocats. De plus, en ce qui concerne plus particulièrement le RSI, force est de constater que les urgences de la période 2007-2010 lui ont interdit de s'investir véritablement sur les besoins des PL, comme le montrent par exemple les faibles investissements réalisés entre 2007 et 2010 sur les outils informatiques spécifiquement destinés à cette population (TAIGA…).

[193] Dans ce contexte, l'envolée du nombre de travailleurs indépendants classés dans les professions libérales non réglementées, qui préexistait à l'auto-entrepreneur et qui a été encore accélérée par la mise en place de ce dispositif, constitue un choc majeur. La progression très rapide de ces professionnels augmente considérablement la charge de gestion des organismes auxquels ils sont affiliés, tout en multipliant les interrogations sur la classification de leur activité entre le monde des artisans et commerçants et celui des PL. Dans ces conditions, il serait utile de mettre à profit la période de la prochaine COG pour ouvrir une réflexion associant le RSI et tous les autres organismes de sécurité sociale concernés sur l'organisation de la protection sociale des professions libérales.

Recommandation n°34 : Conduire une réflexion d'ici 2015 sur l'organisation de la protection sociale des PL associant tous les acteurs en charge de cette population.

2.3.4.2. La problématique du « cœur de métier » du RSI : les risques longs des artisans et commerçants

[194] Aujourd'hui, le RSI gère quatre risques pour ses assurés commerçants et artisans : deux risques autrefois gérés par l'ORGANIC et la CANCAVA (la retraite et l'invalidité/décès) et deux risques autrefois gérés par la CANAM (les prestations en espèces et les prestations en nature de l'assurance maladie). Mais les analyses de la mission sur les chantiers prioritaires du RSI en matière de santé ont souligné le caractère essentiellement subsidiaire du rôle du RSI sur les prestations en nature – même s'il peut être précurseur sur certains dispositifs comme la liquidation médicalisée –, sa véritable valeur ajoutée étant plutôt à rechercher sur le champ de la prévention des risques professionnels. Or ce sujet est nécessairement à connecter avec celui du pilotage des risques IJ et invalidité, eux-mêmes en lien avec celui de la retraite pour les affiliés les plus âgés et les plus proches de la retraite.

[195] Les services de la caisse nationale en charge des domaines santé et vieillesse ont d'ailleurs opportunément commencé à travailler ensemble sur ces questions, avec l'appui de la direction des études. Il est souhaitable que ces réflexions soient approfondies sur la durée de la prochaine COG.

---

[23] en ce qui concerne la CNAVPL, cf. rapport IGAS n°RM2010-111P, *Gouvernance de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales*, Pierre-Yves BOCQUET, Mustapha KHENNOUF, Lauriana ALLOUCHE, décembre 2010 ;

Recommandation n°35 : Approfondir la réflexion du RSI sur le « continuum des risques longs » (IJ/Invalidité-décès/retraite) qu'il gère pour la population des artisans et commerçants.

2.3.4.3. Positionner le RSI dans l'inter-régimes

[196] Enfin, le RSI doit s'investir de façon active dans l'inter-régimes. Dans le domaine de la santé, le RSI peut jouer un rôle de précurseur sur certains sujets, comme il l'a montré avec le développement de son outil de liquidation médicalisée dont il est souhaitable de faire expertiser l'élargissement (à d'autres affections, aux autres régimes) dans le cadre de l'UNCAM.

Recommandation n°36 : Expertiser dans le cadre de l'UNCAM l'élargissement du dispositif de liquidation médicalisée.

[197] Mais, plus généralement, il est souhaitable que la CNRSI mette à profit la prochaine COG pour développer ses liens avec les autres régimes afin de rechercher les voies de mutualisation possibles sur des thèmes opérationnels sur lesquels les moyens du régime sont limités : politique de prévention et d'action sociale (notamment en direction des retraités, sur lesquels il n'existe plus de spécificité liée à leur exercice professionnel), gestion du risque, SI…

[198] Le partenariat que le régime a commencé à nouer avec la branche ATMP sur la prévention des risques professionnels comme la prise de position commune rendue publique à l'occasion du débat national sur la dépendance par laquelle le RSI s'engage avec la caisse nationale d'assurance vieillesse et la MSA à poursuivre un partenariat inter-régimes en matière de prise en charge des personnes âgées sont à cet égard des initiatives encourageantes.

Recommandation n°37 : Développer les partenariats opérationnels inter-régimes sur les questions de retraite et de santé.

Pierre-Yves BOCQUET Laurence ESLOUS Fréderic SALAS

Les recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
2.1. La méthode : une COG resserrée, adaptée aux spécificités et aux contraintes du régime			
2.1.1. Axer la COG sur quelques objectifs stratégiques, précisément déclinés dans ses documents de mise en œuvre			
1	Contractualiser sur la période 2012-2015.	Etat, CNRSI	2011
2	Centrer la COG sur quelques objectifs stratégiques clairement priorisés ; aligner sur les priorités ainsi définies le cadrage pluriannuel des moyens et des objectifs opérationnels dans les documents de mise en œuvre de la convention : SDSI, stratégie réseau, projet d'entreprise de la CNRSI.	Etat, CNRSI	2011
2.1.2. Intégrer la complexité du régime dans la mise en œuvre de la COG			
3	Etablir une annexe commune aux COG du RSI et de l'ACOSS pour formaliser la gouvernance de l'interlocuteur social unique.	Etat, CNRSI, ACOSS	2011
4	Réaffirmer le lien entre la COG, les CNOM et les CLOM dans le pilotage des OC par le RSI.	CNRSI	2012
2.2. L'ambition : restaurer la confiance			
5	Eviter toute nouvelle réforme portant spécifiquement sur le RSI et ayant des implications fortes en matière de système d'information tant que l'environnement informatique du régime n'est pas stabilisé et simplifié.	Etat	2011-2015
2.2.1. Restaurer une politique du recouvrement efficace et respectueuse du cotisant			
6	Refondre de manière coordonnée les systèmes d'information de l'ACOSS et du RSI dans les projets SCDP et GAYA	CNRSI, ACOSS	2011-2014
7	Orienter l'annexe commune aux COG pour que l'ACOSS fasse de la population des travailleurs indépendants un public spécifique dans la segmentation de sa production.	ACOSS	2011-2015
8	Modifier les règles de compétence URSSAF RSI dans une logique de blocs de compétences	Etat, CNRSI, ACOSS	2011
9	Instaurer des éléments bloquants dans les flux CFE	Etat	2011
10	Rapprocher les conditions de calcul, de paiement et de remboursement des cotisations de l'année d'acquisition des revenus. Dans l'immédiat, les travailleurs indépendants pourraient être mieux informés des possibilités de calcul des cotisations sur la base des revenus estimés ouvertes par l'article L 131-6 du CSS.	Etat, CNRSI	2011 et au-delà
11	Ralentir le rythme d'envoi des mises en demeure en les regroupant.	Etat, CNRSI, ACOSS	2011
12	Confier la responsabilité de l'ensemble du recouvrement amiable et forcé aux caisses régionales.	Etat, CNRSI	2011
13	Supprimer l'automatisme du passage du recouvrement amiable au recouvrement forcé.	ACOSS, CNRSI	2011

2.2.2. Rétablir un fonctionnement normal dans le domaine de la retraite, tout en poursuivant la consolidation des risques gérés			
14	Avoir pour objectif en fin de COG des comptes régularisés pour l'ensemble des affiliés du RSI, actifs comme radiés. Rapprocher les deux référentiels des affiliés/cotisants existant au RSI et à l'ACOSS, et, dans les travaux de fiabilisation de l'architecture actuelle, travailler en priorité sur l'amélioration des flux " retour ".	CNRSI, ACOSS	2015
15	Déployer le nouvel outil de liquidation des retraites commun aux artisans et commerçants impérativement au 1er janvier 2013, en préparant ce déploiement par une politique d'accompagnement des caisses régionales.	CNRSI	2013
16	Préparer la fusion des régimes vieillesse de base des artisans et commerçants, impliquant une fusion des carrières artisanales et commerciales	CNRSI	2015
17	Après un travail préalable d'étude des risques pris en charge par les deux régimes, parvenir à l'échéance de la COG à une fusion ou une harmonisation des régimes invalidité et décès des artisans et commerçants.	CNRSI	2015
2.2.3. Fixer des objectifs raisonnables et inscrits dans l'inter-régimes en matière de santé			
18	Optimiser l'organisation des services médicaux du RSI	CNRSI	2011-2015
19	Avancer avec prudence sur les projets d'élargissement de la couverture maladie des TI. S'appuyer sur le partenariat avec la branche ATMP pour conduire les réflexions sur les risques professionnels des populations affiliées au RSI.	CNRSI	2015
2.2.4. Développer les outils communs aux différents métiers du RSI			
20	Développer les outils de la gestion de la relation clients de façon pragmatique, dans le cadre d'une stratégie générale de traitement des contacts avec les assurés.	CNRSI	2011-2015
21	Développer et coordonner les outils de maîtrise de l'activité du RSI (contrôle interne, politique de qualité, etc.).	CNRSI	2011-2015
22	Mettre en place un outil de suivi de la qualité de service perçue par les usagers du RSI.	CNRSI	d'ici 2015
2.3. La mise en œuvre : doter le RSI d'une organisation efficace et optimisée à l'horizon 2015			
2.3.1. Une CNRSI plus efficace, assumant pleinement ses responsabilités de caisse nationale			
23	Axer le projet d'entreprise de la CNRSI sur le renforcement de ses fonctions de tête de réseau, la professionnalisation du fonctionnement de ses activités de production non informatique et la réduction de ses coûts sur la période de la COG.	CNRSI	2012-2015
24	Réaliser dès 2011 un audit des marchés de la CNRSI et un audit du fonctionnement de son site de Valbonne.	Etat, CNRSI	2011
25	Poursuivre l'investissement sur les outils de pilotage du régime. Diffuser largement l'usage de ces outils à la caisse nationale et dans le réseau	CNRSI	2011-2015
26	Renforcer les fonctions transversales de pilotage au sein de la CNRSI dans la conduite de la COG	CNRSI	2011-2012
2.3.2. Un réseau optimisé et efficient			
27	Développer une fonction d'animation du réseau et de pilotage de la production au sein de la CNRSI.	CNRSI	2011-2012
28	Définir sur la durée de la COG un schéma national de la production du RSI. Développer les outils permettant de piloter la production au niveau national.	CNRSI	2011-2015
29	Associer au pilotage des dépenses de personnel des organismes du réseau et de la CNRSI un pilotage du volume de leurs effectifs.	CNRSI	2012-2015

30	Maintenir l'objectif d'optimisation des moyens du RSI en développant les mutualisations interrégionales voire nationales, en particulier sur les fonctions support qui doivent faire l'objet d'un plan de rationalisation volontariste impulsé par la CRNSI. S'interroger sur la pertinence à moyen terme de la cartographie actuelle du réseau.	CNRSI	2012-2015
31	Auditer le fonctionnement des caisses régionales du RSI dans les DOM afin de définir un plan d'action spécifique sur la durée de la prochaine COG.	CNRSI	2012
32	Maintenir sur 2012-2015 l'objectif d'amélioration de l'efficience des OC et d'optimisation de leur organisation et de leurs moyens.	CNRSI, OC	2012-2015
2.3.3. Le schéma proposé par la mission sur le cadrage 2012-2015 des effectifs du RSI : la reprise du dispositif de « tranche optionnelle » de la COG actuelle			
33	Définir un cadrage maximal des dépenses de personnel du RSI sur 2012-2015 correspondant aux effectifs nécessaires pour fonctionner jusqu'en 2015 dans le fonctionnement actuel de l'ISU, tout en maintenant un objectif de réduction des écarts entre organismes et en absorbant l'évolution de la charge prévue sur 2012-2015. Prévoir une tranche optionnelle de réduction des dépenses de personnel sur la période 2014-2015.	Etat, CNRSI	2012-2015
2.3.4. Mettre à profit la période de la COG pour réfléchir à la valeur ajoutée du régime pour ses affiliés			
34	Conduire une réflexion d'ici 2015 sur l'organisation de la protection sociale des PL associant tous les acteurs en charge de cette population.	Etat, OSS en charge des PL	d'ici 2015
35	Approfondir la réflexion du RSI sur le " continuum des risques longs " (IJ/Invalidité-décès/retraite) qu'il gère pour la population des artisans et commerçants.	CNRSI	2011-2015
36	Expertiser dans le cadre de l'UNCAM l'élargissement du dispositif de liquidation médicalisée.	UNCAM, CNRSI	2012-2015
37	Développer les partenariats opérationnels inter-régimes sur les questions de retraite et de santé.	CNRSI Autres régimes	2012-2015

- Les recommandations 38 à 164 sont développées dans les annexes suivantes :

  Annexe n°2 : La caisse du RSI

- recommandations de 38 à 59

  Annexe n° 3 : La gestion des ressources humaines et l'organisation du réseau au sein du RSI

- recommandations de 60 à 75

  Annexe n° 4 : Le schéma directeur des systèmes d'information du RSI

- recommandations de 76 à 111

  Annexe n° 5 : Le recouvrement

- recommandations de 112 à 132

  Annexe n° 6 : La retraite

- recommandations de 133 à 164

Liste des personnes rencontrées

Direction de la sécurité sociale

Dominique LIBAULT : directeur

Jean-Louis REY : chef de service

Raymonde TAILLEUR : adjointe au directeur

Laurent GALLET sous directeur de la gestion et des systèmes d'information

Jonathan BOSREDON : sous directeur du financement de la sécurité sociale

Morgan DELAYE : chef du bureau 5C recouvrement

Direction du budget

Rodolphe GINTZ sous-directeur sixième sous-direction

Philippe JARRAUD bureau 6BRS

Gilbert HIEGEL bureau 6BRS

Consultant ISU

Bernard HELIE

Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

Evelyne BONNAFOUS : chef du bureau droit social et environnement fiscal

RSI

Caisse nationale (siège)

Gérard QUEVILLON, président

Dominique LIGER, directeur général

Régis ANTOINE, contrôleur financier au pôle audit

Jean-Marc BAUBRY, fondé de pouvoir, directeur trésorerie et équilibre financier

Murielle BIALÈS, directrice retraite, sous-directrice relation clients à la DIRRCA

Christine BOUDINEAU, directeur des retraites du recouvrement des clients et de l'animation du réseau DIRRCA

Jacques BOULDOIRES, directeur des systèmes d'information

Jacques CALMIER, sous directeur recouvrement et contentieux

Philippe DACHICOURT, directeur délégué direction du management des ressources DMR

Stéphanie DESCHAUME, adjointe au directeur santé

Dominique DESTAIN-BARYCHEFF, responsable du service support commun aux métiers
Fatoumata DIALLO, responsable pôle audit
Jean Paul FAURE, sous directeur des budgets, moyens, et méthodes
Joseph FERRARO, pilotage et coordination des MOA<
Bruno FULCHIRON, directeur des moyens et méthodes de gestion
Jean-Louis GAUGIRAN, contrôleur général économique et financier
Mélanie GLENAT, responsable du pôle études actuarielles à la DEP
Benoît GUIGNARD, chef de département à la DCF
Thierry HUBERSCHWILLER, directeur retraite adjoint
François LENORMAND, directeur des études et placements
Julien LESREL, responsable du pôle études et statistiques
Alain MASCLAUX, directeur adjoint DSI
Rachel MOUSSELIN, AMOA du programme SIPRES
Jean-Philippe NAUDON directeur recouvrement, affiliation et réglementation
Laurent PERIE, responsable du pôle réglementation et gestion des droits à la direction retraite
Patrick PERRAUD, agent comptable, directeur comptable et financier
Antoine PERRIN, directeur général adjoint CNRSI
Isabelle PRINET, responsable du pôle gestion immobilière
Pascal RIVIERE, secrétaire général de la CNRSI
Marc ROUSSET, chargé de mission à la DSI
Patrick ROY, directeur de cabinet
Nicole SELLIER sous directrice affiliation, réglementation et recouvrement amiable
Jean Michel Van GEYSEL, directeur du programme Gaya
Jean-Luc VITRÉ, directeur des placements financiers à la DEP

SICC Nord
Jean-Louis SULTAN Chef de contentieux
Catherine RENSON, attachée de direction
Olivier ERIGNAC, adjoint

Etablissement d'Auray
Annie PINARD, directrice de l'établissement d'Auray
Yvette DUBOIS, directrice adjointe
Franck GEOFFROIS, DCF
Patrick DAVIGO, DCF
Christine DERRIEN, responsable du service immatriculation
Catherine LETESSIER, responsable du pôle retraite

Caisse régionale Picardie

Jean-Marc TOMEZAK, directeur régional

Didier BOURDET directeur régional adjoint

Laurence COLOMBIER responsable du pôle ISU

Corinne ROSAN responsable du pôle relation clients

Frédérique RATIER, responsable du pôle prestations vieillesse, droit à l'information

Catherine CHAPEAU, gestionnaire vieillesse

Isabelle GODEFROY, gestionnaire vieillesse

Gilles SALIBA, agent comptable

Caisse régionale Ile de France Centre

M DAUDET, directeur

et son équipe

Caisse d'assurance maladie des professions libérales Province

M SALPIN, directeur

et son équipe

Organismes conventionnés

APRIA

Jean-Marie PAULOT, directeur général

AROCMUT

Patrice PINEL, directeur

Réseau ACOSS URSSAF

ACOSS

Pierre BURBAN, président

Pierre RICORDEAU, directeur général

Jean-Baptiste COUROUBLE, direction MOE programme rénovation

Pierre FENEYROL, direction du pilotage de la production et maîtrise des risques, directeur adjoint du projet ISU

Benjamin FERRAS, directeur de cabinet

Christophe FRANCESCHI, directeur adjoint de l'audit et de la stratégie

Renaud GUILLEMOT, directeur des systèmes d'information (DISIR)

François HIEBEL, directeur maîtrise d'ouvrage

Nicolas LE BELLEC, directeur général du réseau (DGR)

Eric LEBONT, directeur de la réglementation, du recouvrement et du service

URSSAF de Savoie

Eliane NESPOULET, directrice

Et son équipe

URSSAF de Paris

Vincent RAVOUX directeur général

Agnès BASSO-FATTORI, directeur adjoint chargé des opérations

Sigles utilisés

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ATMP	Accidents du travail et maladies professionnelles
CANAM	Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes
CANCAVA	Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans
CAVAMAC	Caisse d'allocation vieillesse des agents généraux et des mandataires non salariés d'assurance et de capitalisation
CAVEC	Caisse d'assurance vieillesse des experts comptables et des commissaires aux comptes
CDD	Contrat à durée déterminée
CFE	Centre de formalité des entreprises
CFE	Centre de formalités des entreprises
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale (outre mer)
CIPAV	Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse
CLOM	Contrats locaux d'objectifs et de moyens
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVPL	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
CNAVPL	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
CNBF	Caisse nationale de retraite du barreau français
CNIC	Centre national d'immatriculation commune
CNOM	Convention nationale d'objectifs et de moyens
CNRSI	Caisse nationale du régime social des indépendants
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CRRSI	Caisse régionale du régime social des indépendants
CSS	Code de la sécurité sociale
DB	Direction du budget
DCR	Déclaration (sociale) commune de revenus
DFC	Direction des finances et de la comptabilité
DGCIS	Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DRAAP	Dernier avis avant poursuite
DSS	Direction de la sécurité sociale
EIRL	Entreprise individuelle à responsabilité limitée

ETP	Equivalent temps plein
GAYA	Gestion administrative des assurés et ayants droits
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IJ	Indemnités journalières
ISU	Interlocuteur social unique
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
MNC	Mission nationale de contrôle
MOA	Maîtrise d'ouvrage
MOE	Maîtrise d'oeuvre
MSA	Mutualité sociale agricole
NIR	Numéro d'inscription au répertoire
NPAI	N'habite pas à l'adresse indiquée
OC	Organisme conventionné
ORGANIC	Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce
PAM	Praticiens et auxiliaires médicaux
PL	Profession libérale
RC	Régime complémentaire
RH	Ressources humaines
RSI	Régime social des indépendants
SCDP	Système commun dédié partagé (système d'information du recouvrement)
SCR	Système cotisations recouvrement
SDPE	Sous direction des participations extérieures
SDSI	Schéma directeur des systèmes d'information
SI	Système d'information
SICC	Service inter-caisses du contentieux
SNV2	Système national (de recouvrement) version 2
TASS	Tribunal des affaires de sécurité sociale
TI	Travailleur indépendant
UNCAM	Union nationale des caisses d'assurance maladie
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Réponses de la CNRSI et observations de la mission

Sur les constats du rapport

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
26	78	Il est dit que les postes de travail des agents ne disposent pas encore d'une architecture unifiée. Il faut souligner que le poste de travail est standard. Il s'appuie sur un master commun à tous les agents.	78	La mission fait référence à la fiche de bilan du SDSI « convergence technique » élaborée par la DSI, qui indique au titre du thème « Poste de travail unifié », sous-thème « Refonte de l'architecture » : *« Ces travaux sont en cours avec pour objectif la mise en œuvre d'une étape principale pour fin 2011. »*
29	99	Le rapport insiste ici sur un évènement intervenu en mai 2011 mais pas forcément représentatif de l'ensemble des maladresses observées au titre de l'ISU. Par ailleurs, la référence au reproche fait au RSI de « multiplier les courriers de toutes sortes » concerne évidemment l'insuffisante maîtrise des processus de l'ISU qui justifie un pilotage plus serré entre le RSI et l'ACOSS	99	Cette « maladresse » illustre la persistance de pratiques contre productives au RSI
30	102	Le RSI n'est pas sorti du dispositif inter-régimes d'information retraite (GIP Info Retraite). En effet, pour l'année citée (2009), le RSI a demandé le retrait de 3 487 assurés artisans et 3 793 assurés commerçants nés en 1952 et 1953, actifs ou radiés en 2009. Le motif de ce retrait est la faible fiabilité de leur carrière suite au blocage de certains flux consécutifs aux échanges ISU avec l'ACOSS.	102	C'est bien ce que la mission a écrit : certains affiliés ont été retirés de la campagne d'information retraite 2009, du fait de la faible fiabilité des droits acquis.

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
36	135	Il conviendrait de compléter la phrase, ainsi qu'il suit : « A ces chantiers propres du RSI s'ajoutera naturellement la mise en œuvre des évolutions générales de la protection sociale qui sont susceptibles d'être décidées entre 2012 et 2015, ou qui, tout en trouvant leur origine dans des dispositions antérieures, devront être mises en œuvre sur la période. Il en est ainsi de la dématérialisation des échanges d'informations entre organismes de protection sociale européens à compter du 1er mai 2012(Projet EESSI).	135	Vu
42	164	Il pourrait être précisé dans ce chapitre que le déploiement de la solution nationale de téléphonie s'achèvera fin 2011 – début 2012 et qu'il s'accompagne notamment d'une expérimentation, portant sur les scénarios de mutualisation, menée dans le courant 2011.	164	Outre qu'il apparaît hasardeux de trop s'avancer sur des échéances, la mission a pu constater que les difficultés en matière de téléphonie sont pour les assurés bien réelles
42	166	La Direction Générale du RSI avait validé le fait de ne pas lancer d'enquêtes de satisfaction générales ces dernières années au regard des difficultés rencontrées au titre de l'ISU. Des enquêtes ponctuelles, notamment pas le biais d'Internet, one cependant été organisées en 2009, 2010 et 2011.	166	Vu. Un outil de mesure général de la satisfaction doit être réinstitué.
43	170	Il conviendrait de compléter : Il est tout d'abord souhaitable que la CNRSI améliore son organisation sur ses grandes fonctions métier (retraite, recouvrement, santé) et de tête de réseau, en achevant de réunir les secteurs d'intérêt commun sur ces domaines (gestion de la relation client, politique de la qualité, action sanitaire et sociale, prévention) en se dotant des compétences qui lui font aujourd'hui défaut en matière de MOA, de pilotage opérationnel, d'études, de management stratégique.	170	Vu (de management stratégique)

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
60	Annexe 1	Indicateur 17 Le taux qui figure dans le rapport : 110 % n'est pas compréhensible. Ce taux est impossible. En termes d'aboutement, pour les flux ISU, le taux est sur la période en moyenne supérieur à 90% mais bien entendu inférieur à 100%.	Annexe 1 tableau 3	Vu
63	Tableau 4	Tableau « niveau de réalisation des actions au 31 juin 2011 » **1.1.3 Expérimentation de la participation à l'accueil du réseau des Urssaf : EN COURS** Réalisation achevée par une expérimentation menée dès 2007.	Tableau 4	La CNRSI a une lecture excessivement positive du suivi des indicateurs COG, que la mission ne partage pas
64	Tableau 4	Tableau « niveau de réalisation des actions au 31 juin 2011 » **1.2.1.2. Une préoccupation permanente : le service à l'adhérent : NON** Il n'est pas exact de dire que cette action n'a pas été réalisée. L'adhérent a bien été placé au centre des actions du régime. Ce sont les difficultés rencontrées, au titre de l'ISU comme dans d'autres domaines, qui ont limité la portée de cette action.		
64	Tableau 4	Tableau « niveau de réalisation des actions au 31 juin 2011 » **1.2.2. Garantir au TI une Offre de Service Globale l'accompagnant tout au long de sa vie et couvrant l'ensemble des missions du RSI : NON** Cette action devrait être qualifiée « d'en cours ». En effet, plusieurs actions ont été menées dans ce cadre : mise en œuvre des Rencontres de Conseil Social en 2008 et 2009 avec, par exemple, un ciblage spécifique sur les boulangers, définitions de socles communs de politique de contact en 2009, 2010 et 2011.		

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
64	Tableau 4	Tableau « niveau de réalisation des actions au 31 juin 2011 » **1.2.3.2. (Définition en concertation avec le réseau de l'organisation des moyens de contact avec l'usager) : NON** Cette action a amplement été mise en œuvre au travers : de la définition de la politique d'accueil téléphonique, des modalités de mise en œuvre du module de contact par courriel, de la définition du socle annuel commun de la politique de contact du régime (groupe de travail caisse nationale et représentants des caisses). De ce fait, cette action devrait a minima être inscrite comme « en cours ».		
64	Tableau 4	Tableau « niveau de réalisation des actions au 31 juin 2011 » **Ligne 1.1.4 Valoriser le RSI par une communication ciblée et adaptée : NON** A la création du RSI, et depuis 5 ans, la communication a visé à valoriser l'institution : bénéfices de la création du RSI (simplification) et mise en valeur des aspects positifs de notre activité, alors que l'image du RSI est extrêmement ternie par les difficultés de l'ISU : action sociale, prévention, placements financiers, réflexion sur l'évolution de la protection sociale (Livre Blanc)… De nombreuses actions ont été et sont déclinées dans ce sens. Il est certain que beaucoup plus aurait pu être développé, mais l'ISU nous positionne sur un mode défensif et une communication de crise pour laquelle il est difficile de reprendre la main.		
64	Tableau 4	Tableau « niveau de réalisation des actions au 31 juin 2011 » **Lignes 1.2.5 : Mettre en place une communication adaptée aux besoins des professionnels indépendants et ligne suivante : NON** **Définition de la politique de communication du régime : NON** La communication envers les assurés est adaptée à leurs besoins d'information : supports de vulgarisation, présence dans les manifestations où ils sont présents,… Un plan de communication a été établi à la création du RSI, sur la base des engagements COG, a été présenté et validé par la commission de la communication, puis décliné au niveau national et régional.		

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
65	Tableau 4	Tableau « niveau de réalisation des actions au 31 juin 2011 » **2.3.2.3 : « Intégrer et maîtriser les traitements des demandes de rectification des comptes et des questions des assurés » : NON** Cette action de la COG se situe là dans le chapitre « droit à l'information ». Or tous les critères sont respectés : la fiabilisation des identifiants, l'enrichissement des comptes des assurés touchés par les campagnes successives, l'initiation des pré-campagnes, la participation du RSI à toutes les instances du GIP Info Retraite, l'information des caisses lors de chaque campagne sur les actions à mener (réunion des référents retraite à la Caisse Nationale) et la formation des collaborateurs (mises à jour régulières des supports de formation). Par ailleurs, hors ces opérations, chaque caisse a soit une équipe, soit des experts dédiés à la reconstitution des comptes soit dans le cadre d'une pré-liquidation, soit dans le cas d'un échange inter régime. De même les questions des assurés sont traitées lors d'entretiens téléphoniques ou individuels pour les réponses les plus complexes, soit après rectification du compte par l'envoi d'un nouveau document issu du droit à l'information. S'il s'agit de réclamations, des procédures sont mises en place dans les caisses pour une réponse rapide et circonstanciée. Pour la direction des retraites, cette action a bien été menée dans le cadre de la COG 2007-2011.		
66	Tableau 4	Tableau « niveau de réalisation des actions au 31 juin 2011 » **Ligne 2.4.2.2.Promouvoir l'aide aux chefs d'entreprise en difficulté : NON** Des actions de communication ont été menées auprès des assurés, des relais institutionnels (collectivités…) de la presse, pour les informer sur l'existence du fonds d'aide aux cotisants, nouveau dispositif lié à la création du RSI. La communication a été cependant volontairement limitée, afin de pas créer une explosion des demandes, au vu des limites budgétaires de l'Ass.		

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
73	211	Erreur sur périmètre CANAM, qui ne comportait pas le SPDE ; les activités de recouvrement C3S, Taxe additionnelle et TACA (puis TASCOM) étaient exercées par l'ex-régime Organic.	211	Vu sur la rectification, qui ne modifie pas le constat que les périmètres étaient différents
75	216	Tableau 7 : les effectifs ETP CDI de la DCF sont de 75, et non 70 comme indiqué dans le tableau (cette métrique est reprise ensuite dans d'autres §, par ex. 285, 318, etc.). Par ailleurs, et d'une manière générale, le "découpage" réalisé entre missions "supports" et missions de production apparaît réducteur : le classement pour la totalité de ses effectifs de la DCF dans les activités "supports" ne tient pas compte du fait qu'elle exerce directement, pour elle-même et pour le compte du régime, des activités de production opérationnelle : comptabilisation de l'ensemble du recouvrement (ISU et PL), gestion de trésorerie, mais aussi activités d'évaluation et de contrôle (dans le cadre notamment de la validation des comptes des caisses) ; ces différents éléments sont d'ailleurs exclus par les auteurs dans leur définition de la "fonction support" donnée au § 315.	216	Toutes les données chiffrées sont extraites de documents transmis à la mission par les services de la CNRSI. Les remarques sur ces données illustrent les difficultés rencontrées par la mission pour obtenir des chiffres précis et cohérents.
79	226	La comparaison avec la MSA a clairement ses limites : il suffit de citer l'exemple du SDPE qui, sauf erreur, ne trouve pas son équivalent au sein de la CCMSA. Les périmètres d'intervention ne sont donc pas les mêmes.	226	Même après neutralisation des effectifs du SDPE (15 % des effectifs de la CNRSI), le poids de la caisse nationale reste exceptionnel au sein du RSI, par comparaison avec la MSA
81	229	Concernant l'évolution des effectifs de la DCF, et d'une manière générale son dimensionnement, iI est nécessaire de rappeler que la DCF a pris en charge de manière opérationnelle plusieurs missions importantes, qui n'étaient pas assurées avant la création du RSI et le début de la COG : - la certification des comptes, dont elle assure d'une part le pilotage général, et d'autre part la mise en oeuvre pour le champ propre qui la concerne	229	Toutes les caisses ont connu des contraintes tenant à la certification. L'argumentation ne répond pas par ailleurs aux remarques de la mission sur l'organisation géographique

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
		- la validation des comptes des caisses régionales - la validation nationale des applications informatiques (pilotage de l'activité et réalisations par délégation du Directeur Général) - la comptabilisation de l'ensemble des opérations du recouvrement ISU ; ce dernier point ne résulte pas d'un choix d'organisation, mais est "subi" en raison de l'absence persistante de justification de comptabilité auxiliaire probante, qui rend à ce stade impossible toute comptabilisation en caisse régionale. Il est évident que si ces nouvelles missions n'avaient pas dues être assurées, la variation de l'effectif aurait été tout autre. Il faut enfin préciser que, en l'état, les effectifs de la DCF n'ont pas été suffisants pour mener à bien ces missions, qui ont nécessité l'apport de ressources externes (pour le suivi comptable de l'ISU et la validation des comptes des caisses régionales notamment).		inadéquate des services de la DFC.
86	245	L'Offre Globale de service n'a été mise en œuvre que partiellement, insuffisamment et de manière certes hétérogène selon les caisses, pour les raisons d'ailleurs indiquées dans le rapport.	245	Pris note
88	257	Il n'est pas exact de dire, en ce qui concerne la DCF, que l'apport d'effectifs nouveaux s'est effectué sans missions supplémentaires. Cf. la remarque *supra* sur le § 229. Comme indiqué en réponse au même § 229, cet apport d'effectifs à la DCF n'était pas suffisant, et un recours à des prestataires extérieurs s'est avéré nécessaire.	257	Cf 229
91	265	Tableau 17 : il est erroné de rattacher à la DCF 1 effectif CDI sur le site de Strasbourg ; la personne concernée n'est pas rattaché administrativement à la DCF ; elle exerce une activité de délégataire comptable local, par délégation de l'Agent comptable national, pour assurer le fonctionnement courant du site au titre d'opérations de gestion administrative. Un dispositif similaire existe pour le site de Toulouse/Labeige.	265	Cf. 216 : il s'agit de données provenant de la CNRSI elle-même. L'activité de délégataire comptable local est une activité qu'il est logique de rattacher fonctionnellement, sinon hiérarchiquement, à la DCF

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
92	270	Même remarque que *supra* pour le § 265 : la DCF ne dispose pas d'effectifs propres sur le site de Strasbourg.	270	Cf. 265
94	285	La description qui est donnée de la structuration de la DCF est au mieux incomplète. La DCF ne se divise pas en "trois sous-entités". Elle en fait constituée comme suit (cf. d'ailleurs l'organigramme présenté en pièce jointe de l'Annexe 2, p. 115) : - une agence comptable secondaire à Auray, placée sous la responsabilité d'un Agent comptable secondaire, au sens des art. R. 611-16 et R. 611-17 CSS - quatre directions situées au siège : > La Direction déléguée de la Comptabilité de la Caisse nationale (DDCN) ; cette direction assure, outre ses activités centrales, le pilotage des sites comptables distants, notamment la délégation comptable du site de Valbonne ; elle assure un lien fonctionnel avec l'agence comptable secondaire d'Auray > La Direction de la Trésorerie et de l'Equilibre financier (DTEF) > La Direction de la Maîtrise d'ouvrage des métiers et applicatifs comptables (DMOAC) > La Direction de la Certification des Comptes (DCC) ; cette dernière direction assure par ailleurs la supervision des activités de Validation Nationale des applicatifs.	285	Les développements de la mission renvoient à l'organigramme qui est décrit dans la réponse de l'organisme.
94	285	La direction générale (26 ETP), à laquelle sont rattachées quatre (et non trois) entités : le cabinet du Directeur général, la direction de la communication, le pôle audit et contrôle financier et les relations/internationales appui réseau, depuis la disparition le 16 février 2009 en cours de COG de la Direction du management stratégique		
97	293	Il est vrai qu'aucun des collaborateurs du secteur Support Commun aux Métiers n'a été directement affecté à la MOA de la Relation Clients. Celle-ci est par conséquent pilotée, faute de ressources autres disponibles, par la Relation Clients.	293	Vu

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
97	297	A aligner sur le paragraphe [285] En réalité, dans l'organisation de la CNRSI, la direction générale dispose de peu de moyens propres pour assurer ses missions de pilotage général de la caisse nationale comme du régime. Dans l'organisation actuelle, seulement quatre (et non deux) services lui sont rattachés directement – le cabinet du Directeur général, la direction de la communication, le pôle audit et contrôle financier et les relations/internationales appui réseau, depuis la disparition le 16 février 2009 en cours de COG de la Direction du management stratégique. La réorganisation qui vient d'être engagée aura pour effet de repositionner la direction générale pour assurer une meilleure coordination de l'ensemble des domaines d'action de la caisse nationale	297	Vu. Eu égard à sa taille et à son statut de « direction », la mission avait mentionné la DICOM à part.
97	297	A propos de la direction générale, il est dit : « dans l'organisation actuellement, seulement deux services lui sont rattachés directement – la direction de la communication et l'audit général –, dont un seul (l'audit général) concourt à l'exercice de sa fonction stratégique. La fonction communication, qui sans être centrale dans la fonction stratégique d'un DG, est un outil important d'aide au pilotage et au positionnement d'un organisme. Ce qui explique a priori son rattachement à la direction générale.		
101	316	La formulation est ambiguë : la DCF ne fait pas partie de la DGA "Supports, moyens, ressources". Comme indiqué en réponse au § 216, il est erroné de considérer que les missions de la DCF se limitent à des activités "supports". Elle comporte une activité d'évaluation et d'audit, ainsi qu'un rôle de Validation Nationale, qui doit, selon la définition donnée au § 315, être exclue du périmètre « support ». Elle assure par ailleurs des missions de production au sein de process "métiers" : comptabilisation recouvrement, SDPE, ainsi qu'au titre des autres missions déléguées par l'Etat (FISAC, IDD).	316	Vu pour la précision sur le rattachement de la DCF, dont l'essentiel de l'activité se rattache aux fonctions support ; l'observation n'infléchit pas les constats de la mission sur leur poids excessif au sein de la CNRSI.
104	330	L'agent comptable national n'est pas responsable de la "certification" des comptes des organismes de base, mais de leur *validation*.	330, 333	Pris note

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
104	333	Remarque similaire à celle figurant au § 330 : l'agent comptable ne "certifient" pas les comptes des caisses régionales, il procède à leur validation. Cette précision n'est pas que de vocabulaire, elle rend compte de l'exercice de diligences qui n'obéissent pas aux mêmes normes ; la certification est formulée par les Commissaires aux comptes (CAC) sur les comptes combinés du régime et les comptes annuels de la Caisse nationale, la validation est formulée par l'agent comptable national sur les comptes des caisses régionales). Sur la question de l'internalisation de la fonction d'audit des organismes du réseau au sein de la DCF, nous partageons l'analyse développée. La recommandation n° 48 a d'ores et déjà fait l'objet d'une application : 3 postes ont été ouverts en.juillet 2011 et le marché de prestation ne sera pas reconduit.		
160	510	Si le secteur de la Relation Clients a effectivement été très largement mobilisés sur la gestion des dysfonctionnements, en particulier de ceux générés par l'ISU, une démarche pro-active a malgré tout été engagée par les caisses en vue de contacter et d'apporter du conseil aux assurés. En témoignent les résultats annuels 2009 et 2010. (Cf. Bilans 2009 et 2010 de la politique de contact transmis dans le Bilan de la COG). : 19 156 entretiens individuels et 17 620 entretiens collectifs ont ainsi été recensés pour l'année en 2010,	510	vu
171 – 172		On pourrait préciser que la convergence technique des deux sites de production principaux (Valbonne et Toulouse) se poursuit. L'acquisition de deux serveurs AIX identiques en Mars 2011 constitue une étape importante vers la standardisation dont les conséquences porteront sur le nombre d'outils utilisés ainsi que sur la mutualisation des ressources humaines. Les travaux ont débuté. La migration technique de logiciels existants (SCR, TAIGA, …) est l'occasion d'intégrer la nouvelle plateforme ; l'arrivée de nouvelles applications telles que SIPRES également.	PP 171-172	Vu

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
172	549	Il est indiqué selon le rapport : « il a été décidé que les URSSAF etc… ». Il serait utile de rappeler les conditions d'élaboration de la décision conduisant au choix du SI SNV2. Le rapport ne précise pas qui a décidé, et quel a été le processus décisionnel, et sur la base de quelle argumentation.	549	évoqué §818
179		Il est bien développé le taux anormalement élevé de sous-traitance et ses conséquences en matière de maîtrise du SI. On peut regretter que l'analyse ne mette pas en avant, en plus des métiers de la production, ceux qui représentent un risque sur la maintenance et les projets : * les chefs de projets, * les analystes qui produisent les cahiers des charges. Outre les risques induits quant à la construction du SI et à la dépendance du pilotage vis-à-vis des prestataires, il faut noter le lien direct entre ces profils et le niveau de l'assistance technique (de l'ordre de 30 millions d'euros par an).	P 179	La mission a analysé plus loin dans le rapport l'opération « d'internalisation » conduite par la CNRSI, pour laquelle la CNRSI ne lui a pas produit d'analyses détaillées de ce type à l'appui des recrutements effectués.
180	578	Pour conduire une analyse objective pour la partie MOE, le chiffre de ''50'' doit être diminué des postes de MOAD qui ont été transférés vers les directions métiers. Il faut également prendre en compte le non remplacement des départs (retraite ou autre). Cette réflexion doit prendre en compte le niveau d'assistance technique qui représente environ 300 personnes externes en permanence au RSI. Cela correspond à environ 420 personnes au coût moyen d'un informaticien interne.	578	La mission a adopté ce type d'approche dans son analyse de l'évolution des taux de sous-traitance de la CNRSI, et a corrigé les effectifs de la DSI des transferts MOAD dans ses développements relatifs aux effectifs de la CNRSI.
182	589	Il n'y a pas de cellule GPEC. Une personne est chargée de traiter les sujets courants du domaine RH. L'essentiel du temps passé porte sur les recrutements. La GPEC n'existe pas à ce jour. Une première étude doit être conduite dans le cadre du schéma directeur. Pour réellement gérer ce	589	Vu ; cette situation n'est pas à mettre à l'actif du RSI. Le développement d'une GPEC sur les

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
		besoin, il faudra une équipe compétente, soit au niveau du SG, soit à la DSI.		compétences informatiques – comme sur l'ensemble des compétences nécessaires au fonctionnement du régime – reste à initier.
186	605	Idem commentaire page 180 § 578	605	cf. § 578
223	745	La solution nationale d'accueil téléphonique sera complètement déployée début 2012 et s'appuie notamment sur la définition : - de standards en matière d'accueil téléphonique - de modes opératoires nationaux - de scripts nationaux - d'outils de formation nationaux - de tableaux de bord nationaux - etc…	745	Vu ; on reste dans l'intention
230	758	Le tableau 68 est erroné (totalisations incorrectes) : voir annexe en page 13-14-15 du présent document.	758	Tableau transmis à la mission par courrier électronique du 7/4/11
245	817	On ne peut être que d'accord avec l'IGAS. Les bases de données n'étaient pas rapprochables dans le calendrier qui a été imposé au régime.	817	Vu
248	825	Il n'y a pas d'impact direct sur le calcul des cotisations. Le calcul des cotisations se fait selon les règles de droit commun. L'impact est uniquement sur l'assiette des cotisations pour les EIRL ayant opté à l'impôt sur les sociétés.	825	Assiette et cotisations sont liées et l'essentiel reste le retard pris dans la mise en œuvre des réformes

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
		L'EIRL, qui a opté pour l'impôt sur les sociétés, aura son assiette sociale majorée de la part des revenus distribués excédant 10% de la valeur du patrimoine affecté (ou 10% du bénéfice net si celui-ci est supérieur). L'EIRL étant entré en vigueur le 1/01/2011, La modification de l'assiette sera à prendre en compte dans la déclaration des revenus 2011 qui interviendront en 2012 et qui permettront le calcul de la régularisation 2012.		
256	862	Le rapport ne fait pas mention de la mise en place, dès 2008, d'un dispositif de téléphonie « ISU » basé sur 2 numéros (0 811 et 0 821), un système de partage des appels entre les caisses RSI et les Urssaf et des statistiques partagées.	862	Les expériences téléphoniques de la mission avec le RSI l'amène à préconiser à la caisse de faire preuve d'une certaine modestie s'agissant des performances de sa téléphonie
261	884	L'ouverture du Portail RSI, comprenant notamment un module de consultation des données liées aux cotisations, est planifiée par le RSI, en coordination avec l'ACOSS, à janvier 2012 (et non au 1T2012). L'architecture technique permettant ce service est validée quant à la 1ère version : un développement par l'ACOSS sur la base du portail ISU. L'architecture à mettre en œuvre dans le cadre des paliers suivants est en cours d'étude entre les 2 MOE.	884	La mission prend acte de cette redoutable précision
264	913	Il est inexact d'indiquer que les cotisants dont les prélèvements automatiques mensuels sont rejetés par leur banque peuvent être destinataires de 9 mises en demeure. Actuellement le paramétrage du processus du RAF procède à des regroupements de mises en demeure et le maximum d'envois sur l'exercice est de 4 et en moyenne il est de 3 pour un assuré.	913	Le chiffre de 9 mises en demeure est celui produit par le directeur de cabinet lors d'une intervention au conseil d'administration du 5 octobre 2010 (PV validé p 39) ;

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
				L'essentiel reste que le volume des relances et autres courriers reste excessif
265	916	Les contraintes ne sont pas éditées automatiquement par le SNV2. Un fichier comprenant l'ensemble des données permettant d'établir des documents de contraintes et de constituer les dossiers de poursuites des huissiers, est adressé pour le compte du RSI par le CIRSO à l'ADEC de la CNHJ. Celle-ci édite les contraintes, les fait certifier par le RSI et ensuite les ventile sur les huissiers compétents à partir de la table nationale des partenaires du RSI.	916	La validation par lot aboutit au même résultat d'une quasi-automaticité
266	919 – 920 - 921	Le recouvrement forcé commence avec la contrainte et permet donc aux organismes de sécurité sociale de disposer d'un titre de justice simplifié et partant de sortir du recouvrement amiable (conventionnel) pour passer à un mode contraignant (le recouvrement judiciaire). En effet, seule la contrainte permet d'engager les voies d'exécution par huissier interposé et de saisir des avoirs mobiliers des redevables jusqu'à concurrence de leurs dettes. Actuellement le recouvrement forcé n'est pas partagé entre les Caisses Régionales et les SICC. La Caisse Régionale a l'exclusivité de la tenue du compte (ISU) et des négociations du stade amiable, pour régulariser les impayés et ce jusqu'à la délivrance des mises en demeure qui le clôt. Le SICC intervient après l'échec du recouvrement amiable engagé par la Caisse Régionale. La Caisse Régionale dispose de la relation clients et le SICC de l'exécution des contraintes et des actions judiciaires qui lui sont associées. Attribuer d'une part aux Caisses Régionales la délivrance des contraintes et le recouvrement forcé par les huissiers et d'autre part aux SICC le seul champ « contentieux » ne se comprend pas au regard du processus général du recouvrement forcé, l'un et l'autre étant liés. Comme indiqué ci-dessus et dans la mesure où le contentieux judiciaire naît de l'exécution des contraintes, à quel « champs contentieux », qui serait attribué aux SICC, est-il fait référence ? En première analyse, avec ce nouveau périmètre, les SICC seraient « vidés » de leur mission actuelle et donc n'auraient plus d'objet ; leur suppression serait alors à envisager.	919 à 921	La mission propose en effet de responsabiliser pleinement les caisses régionales et de ne laisser dans les SICC que la partie juridictionnelle. Elle est pleinement consciente que ce transfert de charge aura un effet sur l'activité des SICC.

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
		Pour tarir les réclamations des assurés et pour permettre aux SICC d'effectuer régulièrement leurs activités de recouvrement forcé ils doivent disposer de créances certaines, liquides et exigibles comme le prévoit le code civil. Il y a donc tout un travail de fiabilisation et de maîtrise des transferts à réaliser, de la compétence de la Caisse régionale et qui manque aujourd'hui.		
290	989	Dans le cadre de l'amélioration des droits assurés, il convient de préciser que « les commerçants n'auront plus à attendre que leur conjoint atteigne l'âge de 65 ans pour liquider leur droit à retraite **acquis entre 1973 et 2003**. » En effet, les droits acquis depuis 2004 dans le NRCO sont déjà liquidés aujourd'hui selon les mêmes conditions que le régime vieillesse de base.	989	Vu pour cette précision.
292	998	Ce paragraphe n'est pas tout à fait exact : la réforme du régime complémentaire des indépendants n'a pas conduit à la fusion des prestations des capitaux décès mais à une harmonisation de cette prestation pour les artisans et des commerçants, en créant un capital décès pour les retraités chez les commerçants. Si les capitaux décès retraités sont financés par le RCI, les prestations décès relèvent toujours des deux règlements des régimes invalidité-décès distincts. Les critères d'attribution repose sur la carrière artisanale pour les artisans et la carrière commerciale pour les commerçants.	998	Vu : remplacer le terme « fusion » des capitaux-décès par « harmonisation. »
296	1026	Il conviendrait d'ajouter que la DCF est aussi opérationnellement chargée de ne passer les ordres de placement auprès des banques sur la base des tickets d'ordre émis par la DEP.	1026	D'accord pour cette précision.
310	1106	Les outils manuels de liquidation, dit « calculette », mis à disposition pour le calcul des pensions font l'objet depuis le 2e semestre 2010 d'un processus de validation par la cellule validation nationale de la DCF, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport.	1106	Dont acte. Il reste que cette validation des « calculettes » est très récente et que la mission n'est pas en mesure au vu de la réponse d'apprécier si la totalité des calculettes a désormais fait l'objet d'une

Page	N° §	Commentaires de la CNRSI	N°§ (ou page)	Réponses de la mission
		Tableau 1 - Procès Verbaux de Validation Nationale **Date de validation Nom de l'OBN et version** 22/07/2010 Surcote - version 07.2010 10/10/2010 Rachat madelin - version 2010 29/10/2010 Calcul des Droits Acquis 2006 2010 - version 2010 28/02/2011 Calcul des Droits de reversion à compter du 1/01/2011 27/04/2011 Calcul des Droits de reversion à compter du 1/04/2011 25/05/2011 Calcul des Droits Acquis 2011 - v3 01/07/2011 Calcul Rachat Fillon - Barème 2011 - v4 Source – DCF Validation nationale		validation. L'enjeu est d'importance puisque la qualité des ces outils impacte la qualité de la liquidation des droits à retraite.

Sur les propositions du rapport

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
33	122	**01**	Contractualiser sur la période 2012-2015.	Plein accord	
34	125	**02**	Centrer la COG sur quelques objectifs stratégiques clairement priorisés ; aligner sur les priorités ainsi définies le cadrage pluriannuel des moyens et des objectifs opérationnels dans les documents de mise en œuvre de la convention : SDSI, stratégie réseau, projet d'entreprise de la CNRSI.	Orientation de principe partagée ; forme pratique à définir	
35	131	**03**	Etablir une annexe commune aux COG du RSI et de l'ACOSS pour formaliser la gouvernance de l'interlocuteur social unique.	Orientation partagée ; forme pratique à définir	
35	132	**04**	Réaffirmer le lien entre la COG, les CNOM et les CLOM dans le pilotage des OC par le RSI.	Accord, dès lors que les CNOM et CLOM sont seconds par rapport à la COG et en sont une des déclinaisons de la COG	
36	135	**05**	Eviter toute nouvelle réforme portant spécifiquement sur le RSI et ayant des implications fortes en matière de système d'information tant que l'environnement informatique du régime n'est pas stabilisé et simplifié.	Plein accord	
36	139	**06**	Refondre de manière coordonnée les systèmes d'information de l'ACOSS et du RSI dans les projets SCDP et GAYA	Orientation dès à présent mise en œuvre	
37	141	**07**	Orienter l'annexe commune aux COG pour que l'ACOSS fasse de la population des travailleurs indépendants un public spécifique dans la segmentation de sa production.	Orientation partagée par le RSI	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
38	142 Tableau 2	**08**	Modifier les règles de compétence URSSAF RSI dans une logique de blocs de compétences	**Désaccord : la priorité semble plutôt d'organiser le pilotage conjoint de l'ISU dans le sens d'une plus grande intégration réciproque, tout en préservant le rôle du RSI de garant global de la relation avec ses assurés, cotisants**	La mission maintient que, dans le cadre d'une organisation où l'activité de recouvrement est partagée entre le RSI et l'ACOSS, il ne peut qu'y avoir des avantages à répartir plus rationnellement les tâches respectives des CRRSI et des URSSAF en la matière. L'objectif devrait être de supprimer autant que possible les situations de double commande ou d'incertitude, ce qui serait de nature à grandement améliorer la fluidité des relations entre les deux réseaux, et à faciliter la tâche des structures communes de pilotage régionale en cours de mise en place. Le partage actuel est sans valeur ajoutée et au contraire source de confusion ainsi que l'illustre le §805
38	143	**09**	Instaurer des éléments bloquants dans les flux CFE	L'amélioration de la qualité des flux CFE entrants est une priorité, sujet sur lequel le RSI a besoin du soutien de l'Etat	
39	148	**10**	Rapprocher les conditions de calcul, de paiement et de remboursement des cotisations de l'année d'acquisition des revenus. Dans l'immédiat, les travailleurs indépendants pourraient être mieux informés des possibilités de calcul des cotisations sur la base des	Accord, un téléservice permettra dès avril 2012 d'intégrer automatiquement la révision des cotisations provisionnelles sur la base d'une révision du revenu	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
			revenus estimés ouvertes par l'article L 131-6 du CSS.	estimé	
40	150	**11**	Ralentir le rythme d'envoi des mises en demeure en les regroupant.	Objectif partagé, une première étape consistant à permettre en cours d'année le paiement trimestriel des cotisations pour les personnes en défaut de paiement en prélèvement mensuel	
40	153	**12**	Confier la responsabilité de l'ensemble du recouvrement amiable et forcé aux caisses régionales.	Une révision des missions respectives des SICC et des caisses régionales est certainement souhaitable, mais selon des modalités à étudier. Il serait prématuré de conclure d'emblée dans le sens proposé par la mission	
40	153	**13**	Supprimer l'automatisme du passage du recouvrement amiable au recouvrement forcé.	Orientation partagée dans son principe, sous réserve de la capacité en terme de ressources. A tout le moins des filtres doivent être développés pour permettre de réorganiser une véritable gestion du risque en matière de recouvrement amiable et forcé	La mission rappelle que l'assuré/cotisant doit être placé au cœur des préoccupations et que le régime doit prendre à sa charge les dysfonctionnements.
40	154	**14**	Avoir pour objectif en fin de COG des comptes régularisés pour l'ensemble des affiliés du RSI, actifs comme radiés. Rapprocher les deux référentiels des affiliés/cotisants existant au RSI et à l'ACOSS, et, dans les travaux de fiabilisation de l'architecture actuelle, travailler en priorité sur l'amélioration des flux " retour ".	Plein accord sur l'ensemble de ces orientations. Les premières font l'objet du plan d'action en cours de déploiement ; la seconde est à organiser ; la dernière est désormais identifiée comme une priorité stratégique du RSI, avec un plan d'action en cours de	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
				définition.	
40	155	**15**	Déployer le nouvel outil de liquidation des retraites commun aux artisans et commerçants impérativement au 1er janvier 2013, en préparant ce déploiement par une politique d'accompagnement des caisses régionales.	Cet objectif est effectivement souhaitable sous réserve de la capacité à disposer des ressources permettant de mener à bien les projets informatiques nécessaires.	La mission estimerait dommageable que le RSI ne mette pas en œuvre la création du nouveau régime de retraite commun aux artisans et commerçants à la date fixée par la loi, alors que ce nouveau régime constitue une avancée notable de la COG 2007-2011 dans la protection sociale des artisans et commerçants.
41	156	**16**	Préparer la fusion des régimes vieillesse de base des artisans et commerçants, impliquant une fusion des carrières artisanales et commerciales	Objectif partagé, à programmer sur la prochaine COG en identifiant les moyens de MOA et MOE pour se faire	
41	156	**17**	Après un travail préalable d'étude des risques pris en charge par les deux régimes, parvenir à l'échéance de la COG à une fusion ou une harmonisation des régimes invalidité et décès des artisans et commerçants.	Objectif partagé à programmer sur la prochaine COG, en identifiant les moyens de MOA et MOE pour se faire	
41	159	**18**	Optimiser l'organisation des services médicaux du RSI	Accord	
41	161	**19**	Avancer avec prudence sur les projets d'élargissement de la couverture maladie des TI. S'appuyer sur le partenariat avec la branche AT/MP pour conduire les réflexions sur les risques professionnels des populations affiliées au RSI.	Orientations partagées	
42	164	**20**	Développer les outils de la gestion de la relation clients de façon pragmatique, dans le cadre d'une stratégie générale de traitement des contacts avec les assurés.	Plein accord, le plan d'action ISU en cours de déploiement va permettre de commencer à déployer une stratégie de	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
				déploiement de méthodologies communes sur l'ensemble du réseau	
42	165	**21**	Développer et coordonner les outils de maîtrise de l'activité du RSI (contrôle interne, politique de qualité, etc.).	Accord, la première COG ayant permis de constituer un acquis non négligeable	Cet acquis doit maintenant être pleinement exploité afin d'irriguer véritablement les choix stratégiques du RSI en matière de pilotage de son réseau, et le suivi de leur mise en œuvre.
42	166	**22**	Mettre en place un outil de suivi de la qualité de service perçue par les usagers du RSI.	A étudier	La mission maintient sa proposition. L'existence de difficultés au sein du régime ne peut pas justifier que le RSI se prive d'un outil robuste de mesure de la qualité de service perçue par ses usagers, bien au contraire. Cette question ne saurait se limiter au traitement des réclamations, au demeurant encore embryonnaire et qui fait à juste titre l'objet d'un chantier spécifique.
43	173	**23**	Axer le projet d'entreprise de la CNRSI sur le renforcement de ses fonctions de tête de réseau, la professionnalisation du fonctionnement de ses activités de production non informatique et la réduction de ses coûts sur la période de la COG.	Accord sur ces orientations	
44	174	**24**	Réaliser dès 2011 un audit des marchés de la CNRSI et un audit du fonctionnement de son site de Valbonne.	Une politique d'achat est en cours d'élaboration, qui prend en compte les remarques du contrôleur financier et les	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
				recommandations de l'étude Inéum. Un audit de procédure sera réalisé par la mission audit de la Caisse nationale sur les achats informatiques, un autre sera engagé sur la politique d'achats du RSI dans l'ensemble des domaines, dont informatiques et immobilier de placement. Un état des lieux du site de Valbonne sur les fonctions informatiques sera réalisé dans le cadre de la préparation du schéma directeur informatique	
44	176	**25**	Poursuivre l'investissement sur les outils de pilotage du régime. Diffuser largement l'usage de ces outils à la caisse nationale et dans le réseau.	Orientation partagée	
44	177	**26**	Renforcer les fonctions transversales de pilotage au sein de la CNRSI dans la conduite de la COG.	La réorganisation en cours de la caisse nationale permettra d'atteindre cet objectif	
44	179	**27**	Développer une fonction d'animation du réseau et de pilotage de la production au sein de la CNRSI.	Idem	
45	183	**28**	Définir sur la durée de la COG un schéma national de la production du RSI. Développer les outils permettant de piloter la production au niveau national.	Ce sera une des priorités de la direction de pilotage de la production et d'appui au réseau dont la création est prévue	
45	184	**29**	Associer au pilotage des dépenses de personnel des organismes du réseau et de la CNRSI un pilotage du volume de leurs effectifs.	Cette orientation ne va pas dans le sens d'une pleine responsabilisation des gestionnaires du réseau, dont on devrait préserver les marges de	La responsabilisation des directeurs d'organismes de base que la CNRSI oppose à la proposition de la mission se comprendrait mieux si la CNRSI

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
				gestion dans le respect strict d'un cadre budgétaire financier	ne limitait pas elle-même grandement cette responsabilité, en exigeant de viser la totalité des recrutements auxquels ils souhaitent procéder. La proposition de la mission sur le pilotage en volume des effectifs se comprend comme se substituant à ce mécanisme de validation explicite de chaque recrutement des CRRSI par la CNRSI ; la mise en place de cette procédure se traduirait donc par une responsabilisation accrue des directeurs, et par un recentrage de la CNRSI sur son rôle de pilotage global des moyens des organismes.
45	185	**30**	Maintenir l'objectif d'optimisation des moyens du RSI en développant les mutualisations interrégionales voire nationales, en particulier sur les fonctions support qui doivent faire l'objet d'un plan de rationalisation volontariste impulsé par la CRNSI. S'interroger sur la pertinence à moyen terme de la cartographie actuelle du réseau.	La CNRSI est consciente du caractère inéluctable de cette orientation	Il est donc important qu'elle prolonge et approfondisse ses propres travaux ainsi que ceux de la mission pour dégager des orientations précises d'optimisation de l'organisation de son réseau, conformes aux objectifs initiaux de rationalisation qui avaient présidé à la création du RSI.
45	186	**31**	Auditer le fonctionnement des caisses régionales du RSI dans les DOM afin de définir un plan d'action spécifique sur la durée de la prochaine COG.	A envisager	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
46	187	**32**	Maintenir sur 2012-2015 l'objectif d'amélioration de l'efficience des OC et d'optimisation de leur organisation et de leurs moyens.	Orientation partagée	
46	189	**33**	Définir un cadrage maximal des dépenses de personnel du RSI sur 2012-2015 correspondant aux effectifs nécessaires pour fonctionner jusqu'en 2015 dans le fonctionnement actuel de l'ISU, tout en maintenant un objectif de réduction des écarts entre organismes et en absorbant l'évolution de la charge prévue sur 2012-2015. Prévoir une tranche optionnelle de réduction des dépenses de personnel sur la période 2014-2015.	Orientation partagée	
47	193	**34**	Conduire une réflexion d'ici 2015 sur l'organisation de la protection sociale des PL associant tous les acteurs en charge de cette population.	La CN RSI souhaitera participer à cette réflexion si elle est engagée, et souhaite en tout état de cause, sans attendre, prendre mieux en compte cette population, fortement renouvelée, dans sa politique de service pour les risques couverts actuellement par le RSI	
48	195	**35**	Approfondir la réflexion du RSI sur le " continuum des risques longs " (IJ/Invalidité-décès/retraite) qu'il gère pour la population des artisans et commerçants.	Cette orientation est intéressante pour contribuer à définir la spécificité des politiques de gestion du risque et d'offre de service du régime	
48	196	**36**	Expertiser dans le cadre de l'UNCAM l'élargissement du dispositif de liquidation médicalisée.	La CN RSI est prête à apporter son expertise en ce sens	
48	198	**37**	Développer les partenariats opérationnels inter-régimes sur les questions de retraite et de santé.	Plein accord sur cette orientation	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
Annexe 2	355	**38**	Doter la CNRSI d'un projet d'entreprise fondé sur le cadrage pluriannuel de ses missions et de ses moyens sur la durée de la COG, comme les autres organismes du régime.	Accord sur cette orientation	
Annexe 2	356	**39**	Achever la fusion dans l'organisation de la CNRSI sur les secteurs qui demeurent aujourd'hui séparés, ou dont le rapprochement est souhaitable dans le contexte d'un organisme unique : gestion de la relation clients, politique de qualité, action sanitaire et sociale/ prévention.	Cette orientation est en cours de mise en œuvre dans le cadre du projet de réorganisation de la caisse nationale	
Annexe 2	360	**40**	Autofinancer sur la période de la COG les renforcements préconisés par la mission sur les secteurs de la CNRSI qui le justifient.	Le début de la COG sera marqué par une pointe de besoins d'investissement et de ressources temporaires qui devra être financée, les capacités d'autofinancement ne pouvant être mobilisées pleinement qu'en fin de COG	La mission insiste sur le nécessaire effort de rationalisation de son organisation auquel la CNRSI doit s'astreindre. La recherche de sources d'économie n'est pas contradictoire avec un éventuel apport de ressources exceptionnelles en début de COG. Il appartient au contraire à la caisse nationale de rechercher dès le début de la COG les marges d'autofinancement qu'elle pourrait dégager en son sein en optimisant les moyens des secteurs qui n'ont été que peu voire pas du tout restructurés entre 2007 et 2011.

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
Annexe 2	361	**41**	Renforcer de façon sélective les fonctions métier et de tête de réseau, en privilégiant les domaines de la retraite et du recouvrement, et les métiers de la MOA, du pilotage opérationnel et des études.	Accord	
Annexe 2	362	**42**	Mettre à profit la préparation du SDSI pour étudier les moyens d'améliorer le degré de contrôle de la DSI du RSI sur son système d'information	Accord, sachant que la capacité d'internaliser des compétences sera, sinon le seul, le moyen prioritaire vu l'extrême faiblesse de la DSI dans la plupart des domaines et sa forte dépendance par rapport aux prestataires externes	
Annexe 2	363	**43**	Définir l'effectif-cible du site d'Auray en fonction de l'élargissement de ses fonctions de CNIC inter régimes. Etre vigilant sur la maîtrise du volume de CDD sur le site.	Plein accord ; la poursuite de la professionnalisation d'Auray sur les fonctions liées à l'affiliation au sens large est un axe stratégique à poursuivre. Le recours à des CDD ne peut être envisagé durablement que pour faire face à des pointes passagères d'activité.	
Annexe 2	363	**44**	Suspendre la transformation des CDD recrutés en 2009/2010 en CDI dans les SICC aux résultats de l'étude d'impact des transferts d'activités proposés par la mission des SICC aux CRRSI en matière de recouvrement forcé et de restructuration de la fonction juridique et contentieuse dans le régime.	Cette orientation est en fait déjà mise en œuvre, les ressources temporaires accordées au titre de l'avenant n°3 n'ayant été que très partiellement transformées en CDI	
Annexe 2	363	**45**	Conduire une étude sur l'efficience et l'organisation du SDPE	A envisager	Cette étude doit être menée. La recherche de gains de productivité au SDPE n'a manifestement pas

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
					été une priorité de la CNRSI entre 2007 et 2010.
Annexe 2	364	**46**	Conduire sur la durée de la COG une réflexion sur l'autonomisation juridique du site d'Auray et du SDPE	Apparaît complexe ; un pilotage plus serré de la production et des moyens dans le cadre d'un support contractuel à définir pouvant suffire	Le caractère pluri-partenarial de l'activité de ces sites, en particulier le CNIC dont la montée en charge n'est pas achevée, rend complexe le pilotage de leur activité. Il est souhaitable que, à tout le moins, la caisse nationale travaille avec ses partenaires sur la façon dont elle les associe à la gouvernance et au suivi de cette activité qu'elle réaliser à leur profit.
Annexe 2	365	**47**	Diminuer la part des fonctions support dans les effectifs de la CNRSI	A étudier	Cet objectif doit être l'un des axes majeurs de l'optimisation de l'organisation et des moyens de la CNRSI à l'horizon 2015.
Annexe 2	366	**48**	Réinternaliser l'audit des organismes du réseau au sein de la direction comptable et financière en s'appuyant sur le service d'audit interne	Il a dès à présent été décidé de mettre fin au marché de prestation en réinternalisant 3 ETP, opération qui permet une économie significative et une meilleure maîtrise de l'activité	
Annexe 2	366	**49**	Créer une direction des affaires juridiques et contentieuses	Prévu dans le cadre du projet de réorganisation de la caisse nationale	
Annexe 2	367	**50**	Définir un plan de rationalisation des implantations de la CNRSI sur la durée de la COG	Sujet à étudier	La réflexion sur l'optimisation de l'organisation et des moyens de la CNRSI à l'horizon 2015 ne peut faire l'impasse sur ce sujet qui n'a

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
					pas été traité entre 2007 et 2011.
Annexe 2		**51**	Identifier une fonction d'animation de réseau et de pilotage de la production au sein de la CNRSI entre les deux directions générales adjointes de l'organigramme actuelle de la Caisse nationale	Prévu dans le cadre du projet de réorganisation de la caisse nationale	
Annexe 2		**52**	Intégrer dans la fonction de pilotage de la production les services de la CNRSI qui participent aux processus de production (Auray, SICC) et gérer le processus ISU de façon conjointe avec l'ACOSS dans le cadre du dispositif prévu par l'annexe commune ISU aux COG de l'ACOSS et de la CNRSI.	Accord, en cours de mise en oeuvre	
Annexe 2	368	**53**	Solliciter davantage les compétences des organismes dans les grands projets stratégiques du régime : projets informatiques, projets de réorganisation de la production (par exemple sur le circuit de l'affiliation), contrôle des OC, pilotage de l'ISU…	Orientation partagée, la bonne association du réseau étant un levier de réussite et d'efficacité (pertinence des choix, bonne appropriation des orientations nationales)	
Annexe 2		**54**	Instituer un suivi de la COG et du projet d'entreprise de la CNRSI auprès de la DG.	La réorganisation de la caisse nationale permettra la mise en œuvre de cette orientation	
Annexe 2		**55**	Créer une fonction de pilotage transversale des MOA auprès de la DG à partir de la cellule actuelle de coordination et de pilotage des MOA.	Idem	
Annexe 2		**56**	Développer l'usage du système d'information décisionnel pour professionnaliser le pilotage à tous les niveaux du RSI (CNRSI et CRRSI), et continuer d'enrichir l'outil.	Plein accord ; la capacité à développer cette fonction nécessite des recrutements	
Annexe 2		**57**	Développer l'approche analytique du contrôle de gestion de la CNRSI sur les grands domaines d'activités de la CNRSI : domaines métier, fonctions support, MOE informatique, services de production.	Accord	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
Annexe 2		**58**	Organiser le pilotage permanent de l'ISU par la CNRSI dans le cadre d'un avenant commun à la COG du RSI et à la COG de l'ACOSS.	Le renforcement du positionnement de la CN RSI comme copilote et garant du processus ISU pourrait utilement suivre la voie proposée	
Annexe 2		**59**	Développer les partenariats opérationnels inter-régimes sur les questions de retraite et de santé.	Orientation partagée	
Annexe 3	395	**60**	Faire reposer la ventilation analytique des effectifs du RSI sur les données réelles issues des fichiers de paie grâce à CAPCEA, en intégrant la CNRSI et les CDD.	Accord	
Annexe 3	438	**61**	Substituer à la validation systématique des embauches des caisses une contractualisation de leurs effectifs budgétaires dans leur CPG et un suivi mensuel de leurs effectifs réels grâce à CAPCEA.	Mise en œuvre à étudier	Cf. remarque sur la proposition n° 29
Annexe 3	478	**62**	Définir d'ici la fin 2011 un indicateur synthétique permettant de mesurer l'activité des organismes du RSI, se substituant aux « points d'activités » actuellement utilisés par le RSI.	Travaux à conduire à temps pour la négociation des CPG	
Annexe 3	481	**63**	S'appuyer sur la démarche de contrôle interne, sur le déploiement de la comptabilité analytique CAPCEA et sur le système d'information décisionnel pour construire les indicateurs synthétiques d'activité et de productivité du régime.	Accord	
Annexe 3	484	**64**	Développer grâce au système d'information décisionnel des outils de pilotage transversaux des grands processus métier RSI intégrant l'intervention des toutes les entités parties prenantes (organismes du réseau, services de productions de la CNRSI, acteurs extérieurs).	Accord	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
Annexe 3	484	**65**	Développer l'usage de benchmarks externes (régime général, organisme de taille comparable au RSI…) dans l'analyse des grands processus du RSI et la définition des standards des bonnes pratiques à promouvoir.	Accord	
Annexe 3	485	**66**	Développer sur la CNRSI les mêmes analyses d'activité et de productivité à appliquer sur les organismes du réseau. Pour ce faire, intégrer les activités de la CNRSI dans CAPCEA et dans le plan de contrôle interne du RSI.	Accord, sous réserve du caractère spécifique des activités de la CN RSI	Le caractère spécifique des activités de la CNRSI n'est en rien un obstacle au déploiement d'un outil de comptabilité analytique, dont l'objectif serait précisément de rendre compte de façon objective et chiffrée de cette spécificité, et d'offrir un outil de pilotage interne indispensable à la direction général de l'organisme.
Annexe 3	486	**67**	Etendre les analyses de coût et de productivité aux organismes conventionnés dans une logique de benchmarking entre eux et avec le régime général.	Accord	
Annexe 3	490	**68**	Développer les outils de pilotage intégrés de l'ISU entre l'ACOSS et le RSI, dans le cadre des recommandations générales de la mission sur la nécessité de donner une gouvernance adaptée à ce processus.	Accord ; en cours de mise en oeuvre	
Annexe 3	492	**69**	Créer une cellule de pilotage stratégique rattachée à la DG du RSI chargée de la coordination de l'ensemble de ces démarches, et de la production des tableaux de bord de pilotage de la DG.	Une direction « objectifs, audit, budgets et contrôle de gestion » sera en charge de cette tâche dans le cadre de la nouvelle organisation	
Annexe	492	**70**	Piloter de façon coordonnée l'allocation de moyens à	Orientation partagée	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
3			la CNRSI et aux organismes du réseau.		
Annexe 3	493	**71**	Associer au pilotage des dépenses de personnel des organismes du réseau et de la CNRSI un pilotage du volume de leurs effectifs.	Cette orientation ne va pas dans le sens d'une pleine responsabilisation des gestionnaires du réseau, dont on devrait préserver les marges de gestion dans le respect strict d'un cadre budgétaire financier	Cf. remarque sur la proposition n° 29
Annexe 3	513	**72**	Maintenir dans la COG l'objectif d'optimisation des fonctions support dans le réseau, dans le cadre d'une politique volontariste à impulser par la CNRSI sur les grands métiers support : RH, comptabilité, etc…	Orientation partagée	
Annexe 3	518	**73**	Ramener sur la prochaine COG le taux de recours aux CDD au niveau du 31/12/2006. Analyser précisément les causes du recours aux CDD dans les organismes. Prévenir l'usage des CDD pour répondre à des besoins pérennes.	Accord de principe même si le recours durant les années 2012-2014 à un volant important de CDD restera nécessaire avant l'arrivée des nouveaux applicatifs de gestion de l'ISU	
Annexe 3	521	**74**	Analyser la pertinence de la cartographie du RSI au regard des résultats des analyses d'activité et de productivité par organisme dont la mission préconise le lancement.	Ces travaux d'objectivation sont nécessaires	
Annexe 3	537	**75**	Définir un cadrage maximal des dépenses de personnel du RSI sur 2012 – 2015 correspondant aux effectifs nécessaires pour fonctionner jusqu'en 2015 dans le fonctionnement actuel de l'ISU, tout en maintenant un objectif de réduction des écarts entre organismes et en absorbant l'évolution de la charge prévue sur 2012-2015. Prévoir une tranche optionnelle de réduction des dépenses de personnel sur la période 2014-2015	Orientation partagée	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
			.		
Annexe 4	706	**76**	Aligner véritablement le contenu et les projets du SDSI sur les objectifs stratégiques du RSI ; élaborer simultanément les deux documents.	Plein accord	
Annexe 4	707	**77**	Ne laisser aucun sujet de côté : MOE et MOA, RH et GPEC, organisation géographique des ressources SI.	Accord, même si la forte priorité de certains projets (ISU, retraite, droits acquis) amènent à les conduire sans préalable	
Annexe 4	709	**78**	Identifier les goulots d'étranglement du SDSI et hiérarchiser et prioriser les chantiers en conséquence.	Accord	
Annexe 4	712	**79**	Intégrer les projets de maintenance dans la liste des projets du SDSI et dans la stratégie globale de modernisation du SI du RSI qu'il a vocation à définir.	Accord	
Annexe 4	713	**80**	Mettre l'accent sur la réduction de la complexité technique et applicative du système d'information autour des deux objectifs suivants : « un régime / un socle technique », « un métier / un outil à jour ».	Orientation simple qui peut effectivement servir à orienter les travaux de priorisation	
Annexe 4		**81**	Généraliser le suivi d'activité des MOA à tous les services de la CNRSI qui n'y seraient pas déjà soumis et en l'étendant aux moyens humains de toute nature que les caisses locales mobilisent sur les projets informatiques du RSI	Accord	
Annexe 4		**82**	Déployer un système de suivi des projets (calendrier, jalons, restes à faire…) qui soit le pendant du système de suivi des charges SDSI ; intégrer les principaux chantiers de maintenance dans ce suivi de projet.	Accord	
Annexe 4		**83**	Confier la mise en place et l'animation du dispositif de suivi des projets à la cellule Coordination et Pilotage des MOA, qui deviendrait une entité de la direction générale	Une direction dédiée à l'ISU et à la MOA sera créée dans le cadre de la nouvelle organisation	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
Annexe 4		**84**	Mettre en place une procédure formalisée de révision annuelle du SDSI coordonnée avec la révision des objectifs des directions de la CNRSI dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle dont elle a vocation à être la déclinaison sur le plan informatique.	Une clarification des processus de programmation budgétaire internes à la CN RSI apparaît nécessaire	
Annexe 4		**85**	Réaliser avant la fin 2011 un audit des marchés informatiques du RSI	Mission prise en charge par le pôle audits en octobre 2011	
Annexe 4	717	**86**	Consolider la fonction d'achat informatique au sein de la CNRSI, en développant notamment l'expertise du secrétariat général sur cette question	Un audit sur la politique d'achat de la CN RSI sera prochainement engagé	
Annexe 4	723	**87**	Fiabiliser les chiffrages initiaux (i) sur tous les volets du projet et (ii) en identifiant le plus en amont possible les problèmes de déficit (quantitatif et qualitatif) de ressources internes du côté du RSI comme de l'ACOSS, ou les problèmes de conflit de charges avec d'autres domaines du SDSI (ou avec la maintenance ISU). Ces questions devront faire l'objet d'un suivi formalisé avec la tutelle sur une base au minimum semestrielle.	Accord	
Annexe 4	723	**88**	Dans la conduite du projet, systématiser le fonctionnement en mode « task-force » (équipe mixte dédiée, regroupement géographique, management unique) pour la MOA comme la MOE.	Cette logique est en cours d'extension au réseau	
Annexe 4	724	**89**	Elargir le périmètre de la gouvernance partagée ACOSS/RSI du projet SCDP à tous les modules d'intérêt commun.	Orientation partagée	
Annexe 4	726	**90**	Faire de l'amélioration de la qualité des flux retour la priorité de la task-force ISU, parallèlement au développement par le RSI du module « Alimentation des droits » du système-cible SCDP.	Cette orientation sera mise en œuvre sans attendre SCDP dans le cadre d'ISU 1 au regard du caractère stratégique pour le RSI	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
				de la tenue à jour des droits acquis	
Annexe 4	727	**91**	Intégrer dans les objectifs des projets GAYA/SCDP la reprise de l'affiliation et du recouvrement des PL.	Orientation logique, qui suppose préalablement de crédibiliser le fonctionnement de l'ISU sur les artisans commerçants	
Annexe 4	729	**92**	Intégrer davantage le RSI dans la gouvernance du projet.	Accord	
Annexe 4	729	**93**	Ne supprimer la DCR que lorsque toutes les garanties de bon fonctionnement du nouveau système auront été vérifiées : cohérence des référentiels cotisant, interopérabilité des SI, gestion lissée de la charge de travail, préparation de la bascule.	Plein accord	
Annexe 4	730	**94**	Centrer par priorité le SDSI 2012-2015 sur l'achèvement des chantiers de convergence et de modernisation du SDSI 2007-2011.	Accord	
Annexe 4	731	**95**	Identifier tous les projets de convergence technique (migrations techniques, fusions d'outils en doublon) au sein d'un macro-programme afin de garantir leur bonne fin à l'échéance de la prochaine COG.	Accord	
Annexe 4	735	**96**	Chiffrer la charge d'une fiabilisation des droits des affiliés qui ont été touchés par les dysfonctionnements de l'ISU et planifier ce chantier sur la durée de la COG.	Cette opération est à conduire de toute urgence, avec si possible un aboutissement fin 2012	
Annexe 4	736	**97**	Utiliser les nouveaux outils informatiques (décisionnel, référentiels unifiés, architecture informatique rénovée, nouveaux applicatifs de gestion) pour mieux gérer au niveau national la charge d'activité du RSI entre les organismes de base et entre le réseau et les centres nationaux (CNIC, SICC…).	Accord	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
Annexe 4		**98**	Dès qu'ils atteignent une certaine importance, traiter les chantiers réglementaires identifiés comme des projets du SDSI, même lorsqu'ils sont identifiés comme de la maintenance.	Accord	
Annexe 4		**99**	Réserver des moyens pour les réformes prévisibles (réforme(s) de l'assurance maladie, chantiers UNCAM, fusion des RB…) puis traiter ces chantiers comme des projets SDSI lorsqu'ils deviennent certains.	Orientation à prendre en compte	
Annexe 4	737	**100**	Eviter toute nouvelle réforme portant spécifiquement sur le RSI et ayant des implications fortes en matière de système d'information tant que l'environnement informatique du régime ne s'est pas stabilisé et simplifié, i.e. tant que le SCDP ne s'est pas substitué au SNV2 pour gérer le recouvrement et que le projet SIPRES n'a pas été finalisé sur la partie retraite.	Accord	
Annexe 4		**101**	Faire du système décisionnel l'outil principal de suivi et du pilotage du régime et de la COG : pour la CNRSI, pour les organismes de base, pour les grands processus de gestion du régime (vision transversale CNRSI/Réseau).	Accord	
Annexe 4		**102**	Intégrer les besoins décisionnels nécessaires au pilotage opération de l'ISU par le RSI dans les spécifications du SCDP. En particulier : visions des restes à recouvrer par date d'échéance, tableaux de bord intégrés par CRRSI, etc.	Indispensable	
Annexe 4	739	**103**	Déployer SIPRES au 01/01/2013, selon calendrier prévu.	Cela suppose de pouvoir mobiliser la ressource informatique	Cf. remarque sur la recommandation n°15.
Annexe	740	**104**	Réduire substantiellement le nombre de « calculettes »	Orientation de bon sens	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
4			manuelles dans le secteur retraite, en privilégiant les procédures les plus consommatrices en charge de travail et/ou les plus lourdes en termes de risque financier.		
Annexe 4	741	**105**	Pour les chantiers à conduire en inter-régimes (relations avec les professionnels de santé, gestion du risque), éviter autant que possible les développements spécifiques RSI et privilégier les solutions partagées. Etudier avec la CNAMTS et la MSA dans le cadre de l'UNCAM les voies de mutualisation en matière informatique (stratégie, outils, production).	Orientation partagée	
Annexe 4	741	**106**	Conduire sur la durée de la COG une réflexion sur la simplification de l'architecture des systèmes d'information santé du RSI, incluant un audit des moyens, des outils et de l'organisation informatique des organismes complémentaires sur les activités déléguées par le RSI.	A envisager dans la CNOM	
Annexe 4	743	**107**	Expertiser dans le cadre de l'UNCAM l'élargissement du dispositif de liquidation médicalisée à d'autres affections et aux autres régimes.	La CN RSI est prête à apporter son expertise en ce sens	
Annexe 4	743	**108**	Etre vigilant sur la programmation de la refonte des applications dont la modernisation a été décalée lors de la mise en œuvre du SDSI 2007-2011.	Certes, sous réserve de la capacité à dégager la ressource pour conduire ces projets	
Annexe 4	745	**109**	Consolider l'organisation nationale de l'accueil téléphonique mise en place depuis 2011, au service d'une politique nationale de téléphonie.	Le plan d'action ISU permet d'accélérer le processus de déploiement de la plateforme téléphonique à l'ensemble du réseau	
Annexe 4	746	**110**	Développer les outils de la gestion de la relation clients de façon pragmatique, dans le cadre d'une stratégie générale de traitement des contacts avec les	Plein accord, le plan d'action ISU en cours de déploiement va permettre de commencer à	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
			assurés.	déployer une stratégie de déploiement de méthodologies communes sur l'ensemble du réseau	
Annexe 4	747	**111**	Utiliser l'intégration des outils support pour développer la mutualisation des fonctions support sur une base interrégionale voire nationale (GRH, activités comptables…).	A étudier	
Annexe 5	786	**112**	Réduire le nombre des indicateurs de la COG pour mieux les cibler sur les enjeux stratégiques ; ne conserver que les indicateurs transversaux aux régimes (indicateur du benchmark), et les indicateurs de réalisation dont le résultat dépend de l'action du RSI.	Plein accord	
Annexe 5	791	**113**	Réexaminer la date d'appréciation des restes à recouvrer pour l'arrêter au 31 décembre de l'année n+1.	Réservé : ce qui compte, c'est de date à date, quelle que soit cette date, de maîtriser l'évolution effective des RAR	
Annexe 5	794	**114**	Calculer les indicateurs COG relatifs aux restes à recouvrer « nets » des taxations d'office. L'indicateur de suivi n°58 devrait être donc transféré dans les indicateurs de réalisation et l'indicateur actuel de réalisation transformé en indicateur de suivi, pour autant que le nombre d'indicateur de suivi ne serait pas réduit.	A envisager, la réduction des TO devant être un autre objectif en matière de politique de recouvrement	
Annexe 5	798	**115**	Modifier le calcul du taux de dématérialisation pour qu'il soit apprécié en montants appelés et non en nombre de comptes.	Fait	
Annexe 5	807	**116**	Redéfinir le partage des tâches entre le RSI et l'ACOSS en créant des blocs de compétence ; les caisses RSI seraient seules compétentes sur le champ du recouvrement amiable.	**Désaccord : la priorité semble plutôt d'organiser le pilotage conjoint de l'ISU dans le sens d'une plus grande intégration**	Cf. remarque sur la proposition n° 08

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
				réciproque, tout en préservant le rôle du RSI de garant global de la relation avec ses assurés, cotisants	
Annexe 5	819	**117**	Etablir une annexe commune aux COG du RSI et de l'ACOSS pour l'interlocuteur social unique.	Piste intéressante	
Annexe 5	841	**118**	Pérenniser les structures de coordination entre RSI ET URSSAF.	Accord, en cours d'extension dans les régions	
Annexe 5	856	**119**	Instaurer des éléments bloquants dans les flux CFE.	L'amélioration de la qualité des flux CFE entrants est une priorité, sujet sur lequel le RSI a besoin du soutien de l'Etat	
Annexe 5	857	**120**	Préparer le transfert au CNIC de l'ensemble des contacts avec les CFE.	La concentration progressive à Auray des fonctions liées à l'affiliation est effectivement à poursuivre	
Annexe 5	885	**121**	Développer les outils informatiques permettant au cotisant d'accéder à la situation de son compte.	Téléservice ouvert en janvier 2012	
Annexe 5	892	**122**	Poursuivre et approfondir la centralisation de la fonction affiliation/radiation au CNIC d'Auray en l'érigeant en interlocuteur unique des CFE.	La concentration progressive à Auray des fonctions liées à l'affiliation est effectivement à poursuivre	
Annexe 5	906	**123**	Rapprocher les conditions de calcul, de paiement et les remboursements des cotisations de l'année d'acquisition des revenus. Dans l'immédiat, les travailleurs indépendants pourraient être mieux informés des possibilités de calcul des cotisations sur la base des revenus estimés ouvertes par l'article L 131-6 du css.	Accord, fonction accessible par internet et automatisée à partir d'avril 2012	
Annexe	913	**124**	Retirer du prélèvement automatique les assurés ayant deux incidents de paiement.	Accord de la tutelle pour mettre les textes pour une application	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
5				début 2012	
Annexe 5	914	**125**	Ralentir le cadencement des mises en demeure en les regroupant.	La mise en œuvre de la recommandation précédente aura cet effet	
Annexe 5	915	**126**	Permettre aux agents du RSI d'attribuer des délais même pour des échéances non échues.	Forte demande de la CN RSI, à prévoir en 2012 dans le cadre de la remise à plat des politiques de recouvrement amiable	
Annexe 5	921	**127**	Spécialiser les SICC dans les affaires contentieuses et en réduire le nombre.	Orientation partagée	
Annexe 5	936	**128**	Donner au recouvrement forcé un caractère exceptionnel n'intervenant qu'après décision explicite de l'autorité de la caisse.	Accord de principe, mise en œuvre dépendant de la capacité à développer des filtres sur le SNV2 et à disposer des ressources pour se faire	Cf. remarque sur la proposition n° 13
Annexe 5	936	**129**	Réaliser un suivi attentif des contraintes au travers d'indicateurs adaptés (pourcentage de comptes sous contrainte, ventilation des contraintes par décile…).	Accord	
Annexe 5	936	**130**	Etudier dans une démarche de retour à un fonctionnement régulier l'abandon des contraintes de faible montant en particulier les 15 % inférieures à 500 € et représentant moins de 1 % des sommes à recouvrer.	A étudier dans le cadre de la remise à plat de la politique de recouvrement amiable en 2012	
Annexe 5	936	**131**	Mettre en place une charte des droits et devoirs du cotisant.	A étudier	
Annexe 5	938	**132**	Prévoir une mission d'audit externe spécifique du recouvrement de la C3S.	A envisager	
Annexe 6	948	**133**	Renforcer les effectifs de la direction retraite, en particulier pour lui permettre de remplir sa mission d'assistance au réseau en matière de gestion sur les activités dont elle a la charge, dans le cadre de la	Cette activité sera mise en œuvre par la direction « pilotage de la production et de l'appui au réseau »	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
			structuration de la fonction d'animation du réseau et de pilotage de la production au sein de la caisse nationale.		
Annexe 6	955	**134**	A partir de la mise en place de l'outil de liquidation commun aux artisans et commerçants au 1er janvier 2013, élargir le soutien d'Auray aux dossiers de retraite des artisans.	A étudier	
Annexe 6	957	**135**	Confirmer dans la prochaine COG le rôle de l'établissement d'Auray dans les opérations de contrôle a posteriori des liquidations.	A envisager	
Annexe 6	993	**136**	Préparer tout au long de la future COG la fusion des régimes vieillesse de base des artisans et commerçants, et particulièrement la fusion des carrières artisanales et commerciales, avec pour objectif une fusion à l'horizon 2015.	Orientation partagée	
Annexe 6	998	**137**	Après un travail préalable d'étude des risques pris en charge par les deux régimes, parvenir à l'échéance de la COG à une fusion des régimes invalidité-décès des deux régimes artisans et commerçants.	Orientation partagée	
Annexe 6	1041	**138**	Confier dans le code déontologie au président du conseil d'administration le rôle de personne dépositaire des obligations déclaratives des administrateurs.	A étudier	
Annexe 6	1052	**139**	Elaborer lors de la future COG une réflexion institutionnelle sur la politique de placements et ses orientations.	A envisager	L'élaboration d'une réflexion stratégique sur la politique de placements du RSI en lien avec les régimes que ces placements financent, est indispensable pour la bonne gouvernance dans tout organisme ayant des placements, sauf à s'exposer à des

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
					mésaventures. La stratégie de placement va au-delà des seules orientations tactiques et le cadre règlementaire, non spécifiquement adapté au RSI, ne peut en tenir lieu.
Annexe 6	1056	**140**	Lister l'ensemble des référentiels à produire et les finaliser à brève échéance, en renforçant si besoin la direction métier pour accélérer cette production.	La capacité de renforcer les directions métiers dans un contexte de contrainte forte sur les budgets oblige à définir des priorités	
Annexe 6	1058	**141**	Finaliser en priorité et en urgence le référentiel « droits acquis ».	Ce référentiel est à ce jour achevé et diffusé au réseau	
Annexe 6	1065	**142**	Exploiter au niveau de la caisse nationale les résultats des contrôles a posteriori des liquidations pour identifier des axes d'amélioration de la gestion dans le domaine retraite.	Piste intéressante	
Annexe 6	1066	**143**	Après diffusion du référentiel « droits acquis », mener un travail spécifique de contrôle de la qualité de la liquidation des droits acquis.	Des travaux sont déjà conduits en ce sens	
Annexe 6	1068	**144**	Poursuivre les travaux de contrôles a posteriori des liquidations.	Accord ; indispensable en vue de la certification des comptes	
Annexe 6	1077	**145**	Mettre en place de façon prioritaire un processus d'accusé de réception pour les flux « retour » permettant d'identifier les comptes désynchronisés à l'avenir pour les flux futurs.	Evolution programmée jusqu'ici. Une remise à plat de la stratégie de remontée des droits acquis dans le système est cependant en cours	
Annexe 6	1078	**146**	Mener une étude associant les 2 MOE et les directions métiers concernées du RSI pour identifier, dans le stock des affiliés du RSI, actifs comme radiés, les comptes incomplets et les comptes assurément à jour.	A étudier	Ce travail est indispensable dans la perspective d'une refiabilisation de l'ensemble des comptes de retraite affectés par

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
					les difficultés de l'ISU depuis 2008, et dont le RSI indique ci-dessous qu'il s'agit d'un objectif stratégique du régime.
Annexe 6	1078	**147**	Avoir pour objectif en fin COG des comptes régularisés pour l'ensemble des affiliés du RSI, actifs comme radiés, en privilégiant en début de COG les comptes des assurés les plus proches d'un départ en retraite.	Objectif stratégique pour le régime à atteindre avant la fin de la COG	
Annexe 6	1085	**148**	Etudier avec la DSS la possibilité de prendre en compte les seules cotisations provisionnelles encaissées pour liquider les pensions, et modifier en conséquence la réglementation si nécessaire.	Voie de simplification méritant d'être examinée	
Annexe 6	1086	**149**	Etudier avec la DSS une extension des possibilités de révision des pensions (article R 351-11 CSS) en cas de versement de cotisations postérieurement à la liquidation résultant des dysfonctionnements ISU.	A étudier	
Annexe 6	1087	**150**	Dans le cadre de la politique de recouvrement amiable, mettre en avant auprès des assurés les éventuelles pertes de droits à la retraite qu'ils encourent.	Accord, mis en œuvre dès à présent par certaines caisses	
Annexe 6	1096	**151**	En prévision de la mise en production de l'outil informatique commun aux liquidations des retraites artisans et commerçants, intégrer dans les CPG un objectif de développement de la polyvalence des liquidateurs sur les domaines artisans et commerçants.	Accord	
Annexe 6	1097	**152**	Déployer SIPRES au 1er janvier 2013 au plus tard, comme le prévoit le calendrier actuel.	Si possible en fonction de la capacité à internaliser de la compétence MOA/MOE	Cf. remarque sur la recommandation n°15.

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
Annexe 6	1103	**153**	Lister l'ensemble des réformes attendues dans le secteur retraite et mener les études d'impact sur les systèmes et flux d'information, pour anticiper au mieux les développements informatiques en découlant.	Démarche de bon sens dont la mise en œuvre dépend d'une amélioration des capacités de MOA dans le domaine retraite	
Annexe 6	1109	**154**	Identifier au sein des outils manuels utilisés par les caisses ceux sans lien avec les dysfonctionnements ISU. Quantifier l'importance de ces outils dans la gestion quotidienne des caisses. Planifier à court terme les développements informatiques permettant leur suppression dès lors qu'ils pèsent dans l'activité des caisses régionales.	Démarche intéressante, mais à arbitrer en fonction des coûts de développement	
Annexe 6	1114	**155**	Maintenir dans la future COG les indicateurs de réalisation d'objectifs actuels n°11, n°12, n°13 et supprimer l'indicateur n°14.	Accord	
Annexe 6	1117	**156**	Créer un indicateur de réalisation d'objectif sur le taux de certification des NIR sur l'ensemble des cotisants actifs du RSI.	Accord	
Annexe 6	1118	**157**	Prévoir dans la future COG un indicateur de réalisation d'objectifs portant sur les régularisations de comptes de tous les actifs et radiés présents dans les fichiers du RSI, en privilégiant en début de COG les cohortes proches du départ en retraite.	Objectif stratégique pour le régimeà atteindre avant la fin de la COG	
Annexe 6	1123	**158**	Mettre en valeur les outils du SI décisionnel et en développer l'usage au sein de la caisse nationale et des caisses régionales	Orientation partagée	
Annexe 6	1124	**159**	Pour les indicateurs 11 et 12, reconstituer une série statistique homogène après prise en compte des recommandations de la MNC.	Accord. Recommandation déjà mise en œuvre	

Page	N° §	N° recom	Intitulé	Commentaires	Réponse de l'IGAS (s'il y a lieu)
Annexe 6	1146	**160**	Veiller à l'utilisation effective d'Instances communes par les caisses régionales pour extraire de façon automatisée les dossiers en instance de liquidation et décharger les services de liquidation dans les caisses régionales du comptage manuel des dossiers en stock.	Accord	
Annexe 6	1147	**161**	Suivre les stocks totaux et non les seuls stocks à résorber	Accord	
Annexe 6	1152	**162**	Mettre en place entre le RSI et l'ACOSS une comptabilité tiers pour les cotisants. Développer dans le SCDP un module d'alimentation des droits acquis des affiliés du RSI qui fonctionne.	Accord	
Annexe 6	1162	**163**	Maintenir le comité de suivi de production mais l'élargir à la qualité de service, en prenant également en compte les délais de liquidation et la qualité des liquidations	Accord	
Annexe 6	1180	**164**	Dans le cadre des CPG, réduire l'hétérogénéité des moyens entre caisses régionales.	Accord de principe, dont la mise en œuvre sera plus ou moins facile en fonction du cadrage général de la future COG	Quel que soit le cadrage de la COG, cet objectif doit guider la stratégie du RSI à l'égard du réseau.

Pièce jointe à la réponse de la CNRSI

ISU Restes A Recouvrer								
			comptes 2010 de référence	2008	2009	2010	évolution 2009 / 2008	évolution 2010 / 2009
1	**Régime de base maladie**	**Total**		**1 363 499 457,28**	**1 893 362 964,02**	**2 335 834 171,27**	**38,86%**	**23,37%**
		cotisations	MA 451441241171- MA 451441241172- MA 451441241471-MA 451441241472- MA 4514413	1 273 305 618,79	1 782 501 677,07	2 195 973 830,87	39,99%	23,20%
		Pénalités						
		MR	MA 451441242171-MA 451441242172- MA 451441242271- MA 45144124272	90 193 838,49	110 861 286,95	139 860 340,40	22,91%	26,16%
2	**Indemnités journalières**	**Total**		**116 354 709,40**	**170 495 704,62**	**217 979 493,79**	**46,53%**	**27,85%**
		cotisations	IJ 451441241671-IJ451441241672-IJ 4514413	107 690 993,96	159 431 065,90	204 203 275,05	48,04%	28,08%
		Pénalités						
		MR	IJ 451441242371- IJ 451441242372	8 663 715,44	11 064 638,72	13 776 218,74	27,71%	24,51%
3	**Régime de base vieillesse artisans**	**Total**		**186 247 298,14**	**545 752 742,68**	**816 554 212,64**	**193,03%**	**49,62%**
		cotisations	AB 45144141 45144144 45144148 45144147	175 871 054,58	515 075 278,17	768 761 589,93	192,87%	49,25%
		Pénalités	45144143	- 3,00	- 3,00	- 3,00	0,00%	0,00%
		MR	45144142	10 376 246,56	30 677 467,51	47 792 625,71	195,65%	55,79%
4	**Régime de**							

	base vieillesse commerçants	**Total**		**269 275 623,00**	**789 294 437,59**	**1 123 402 639,54**	**193,12%**	**42,33%**
		cotisations	CB 45144141-144-145-147	254 210 161,06	743 732 990,47	1 054 850 568,28	192,57%	41,83%
		Pénalités	CB 45144143	- 43,56	- 64,56	- 64,56	48,21%	0,00%
		MR	CB 45144142	15 065 505,50	45 561 511,68	68 552 135,82	202,42%	50,46%
5	**RCO retraite artisans**	**Total**		**89 440 183,90**	**213 750 853,53**	**494 644 771,27**	**138,99%**	**131,41%**
		cotisations	AC 45144141 AC 45144147	84 741 842,14	201 999 700,93	467 036 038,52	138,37%	131,21%
		Pénalités	AC 45144143		- 6,56	- 6,56		
		MR	AC 45144142	4 698 341,76	11 751 159,16	27 608 739,31	150,11%	134,94%
6	**RCO retraite commerçants**	**Total**		**103 899 420,76**	**244 364 374,61**	**562 733 263,96**	**135,19%**	**130,28%**
		cotisations	CC 45144141-144-1451-1454-147	98 197 920,99	230 477 031,04	530 709 533,77	134,71%	130,27%
		Pénalités	CC 45144143 CC 451441453	- 18,00	- 18,00	- 18,00	0,00%	0,00%
		MR	CC 45144142 CC 451441452	5 701 517,77	13 887 361,57	32 023 748,19	143,57%	130,60%
7	**Décès commerçants**	**Total**		**1 447 348,76**	**3 133 776,74**	**4 899 846,38**	**116,52%**	**56,36%**
		cotisations	CD 45144141 CD 45144147	1 366 632,36	2 953 220,75	4 609 625,98	116,09%	56,09%
		Pénalités	CD 45144143				123,69%	60,74%
		MR	CD 45144142	80 716,40	180 555,99	290 220,40		
8	**Invalidité-décès artisans**	**Total**		**18 607 080,16**	**41 961 910,36**	**65 196 838,25**	**125,52%**	**55,37%**
		cotisations	AI 45144141 AI 45144147	17 581 907,82	39 607 745,36	61 440 358,91	125,28%	55,12%
		Pénalités	AI 45144143	3,20	3,20		0,00%	0,00%

		MR	AI 45144142	1 025 169,14	2 354 161,80	3,20 3 756 476,14	129,64%	59,57%
							116,38%	**53,90%**
9	**Invalidité commerçants**	**Total**		**16 161 415,12**	**34 969 345,03**	**53 818 464,59**	115,77%	53,65%
		cotisations	CI 45144141 CI 45144147	15 274 495,23	32 958 123,43	50 640 498,38	-4,99%	-9,17%
		Pénalités	CI 45144143	8,61	8,18	7,43	126,77%	58,01%
		MR	CI 45144142	886 911,28	2 011 213,42	3 177 958,78		
	Total risques RSI	**Total**		**2 164 932 536,52**	**3 937 086 109,18**	**5 675 063 701,69**	**81,86%**	**44,14%**
		cotisations		2 028 240 626,93	3 708 736 833,12	5 338 225 319,69	82,85%	43,94%
		Pénalités		- 52,75	- 80,74	- 81,49	53,06%	0,93%
		MR		136 691 962,34	228 349 356,80	336 838 463,49	67,05%	47,51%

Réponse de la Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services et observations de la mission

Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services

SERVICE DE LA COMPETITIVITE ET DU DEVELOPPEMENT DES PME
SOUS-DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES ET DU DROIT DES ENTREPRISES
BUREAU DE LA COORDINATION ET DE L'EVALUATION JURIDIQUES

Bât.4 Sieyès - 61, boulevard Vincent Auriol
Télédoc 142 - 75703 Paris Cedex 13

Références : *n°*
Letdiraoût2011 igas.doc
Affaire suivie par : Fabienne LEBON
Téléphone : 01 44 97 27 79
Télécopie : 01 44 97 24 90
Mél : fabienne.lebon@finances.gouv.fr

Paris, le

Le Directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services

à

Monsieur le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : rapport provisoire sur le bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2007/2011 signée entre le RSI et l'Etat et recommandations pour la future convention : observations et réponses de la DGCIS dans le cadre de la procédure contradictoire.

Vous avez bien voulu me transmettre le projet de rapport mentionné en objet dans le cadre de la procédure contradictoire et je vous en remercie. Ce dernier appelle de ma part les observations suivantes.

1) Sur les objectifs à inscrire dans le cadre de la COG 2007/2011 pour améliorer le fonctionnement du RSI :

Je souscris entièrement à vos recommandations sur les différents points, et notamment, le rapprochement des conditions de calcul, de paiement et de remboursement des cotisations de l'année d'acquisition des revenus, le développement des outils de gestion clients et la création d'un bloc de compétence en matière de recouvrement.

Observation de la mission : *VU*

Concernant les recommandations n°9 (page 38 du rapport, après le paragraphe 143) et recommandation n° 119 (pages 255, annexe 5, à la fin du paragraphe 855) visant à instaurer des éléments bloquants dans les flux CFE :

L'amélioration de la qualité des données entrantes est présentée dans le rapport provisoire comme une piste qui permettrait de réduire ces délais d'affiliation. Partant du principe qu'en cas de saisie directe via Internet, les données sont parfois mal saisies par les créateurs suite à mauvaise compréhension ou interprétation, l'introduction d'éléments

bloquants dans la déclaration, rendant impossible sa transmission au RSI, en l'absence de certaines données, pourrait améliorer les flux CFE.

Il pourrait être paradoxal d'envisager mettre en place un dispositif de « blocage des flux » avant d'avoir porté à un optimum tant l'ergonomie que l'information des créateurs s'inscrivant en ligne. Avant de tirer toute conclusion sur ce qu'il convient de faire et préalablement à toute sollicitation du GIP Guichet entreprise, il convient d'établir, comme demandé par le groupe de travail sur la simplification du recouvrement des cotisations et des contributions sociales des travailleurs indépendants[24], un diagnostic plus précis des difficultés rencontrées par le RSI lors de l'exploitation des données transmises par les CFE, car l'introduction d'éléments bloquants pourrait avoir pour effet de ralentir la création d'entreprises.

Observation de la mission : *La création d'éléments bloquants n'est en contradiction avec une amélioration de l'ergonomie mais au contraire une composante des progrès dans l'ergonomie des sites à la disposition des créateurs d'entreprises.*

Concernant les recommandations n° 120 (page 255, paragraphe 857) concernant la préparation du transfert au CNIC de l'ensemble des contacts avec les CFE et n ° 122 (page 262, paragraphe 892) concernant la poursuite et l'approfondissement de la centralisation de la fonction affiliation/radiation au CNIC d'Auray en l'érigeant en interlocuteur unique des CFE).

L'élaboration d'un tel diagnostic est également nécessaire pour préparer un éventuel transfert au CNIC de l'ensemble des contacts avec les CFE et à cet égard, je partage pleinement votre interrogation (page 255, annexe 5) concernant l'opportunité d'un tel transfert de charge comportant d'autres fonctions que l'affiliation et impactant tous les travailleurs indépendants, y compris les professions libérales, au moment où le CNIC est en situation de surcharge d'activité générant des retards pour la seule activité d'affiliation.

Observation de la mission : *La mission souligne qu'il existe des interrogations sur le transfert à Auray des processus d'affiliation mais ne les partage pas comme le montre la recommandation n°120.*

Si on ne peut qu'acquiescer à votre mise en garde selon laquelle la situation actuelle impose de conduire avec prudence les réformes en cours ou à venir ayant un impact sur le RSI, la mise en configuration opérationnelle de ce dernier ne saurait être un motif suffisant à exclure des améliorations du cadre réglementaire de la création d'entreprise.

[24] Groupe de travail constitué en juin 2010 associant la Confédération générale des petites en moyennes entreprises (CGPME), l'Union des professions artisanales (UPA), l'Union nationale des associations agréées (UNASA), l'Assemblée permanente des chambres des métiers (APCM), l'Association des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), le Conseil supérieur des experts-comptables (CSOEC), l'Association pour la création d'entreprise (APCE), le Régime social des indépendants (RSI), l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS), la Caisse nationale d'Assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), et le réseau des Boutiques de gestion. L'expertise de plusieurs services administratifs (Direction générale des finances publiques - DGFIP, Direction de la législation fiscale - DLF) a été apportée sur certains points et le secrétariat a été confié à la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et à la Direction de la sécurité sociale (DSS).

Sur ce point, il convient de souligner, en réponse aux observations formulées (page 248), que le RSI est bien associé aux comités de liaison auto-entrepreneur constitué autour de l'ACOSS, qui agit elle même pour le compte du RSI, en matière d'information et de gestion des comptes des auto-entrepreneurs.

Il conviendra par ailleurs d'être particulièrement attentif à ce que la réforme de la déclaration commune de revenu (DCR) soit effectuée dans des conditions qui n'aggravent pas la situation du RSI.

Observation de la mission : *Le rapport démontre amplement que les objectifs de l'ACOSS ne sont pas toujours ceux du RSI ; il convient donc d'associer pleinement le régime aux réformes qui ont un impact sur son fonctionnement.*

2) Concernant les professions libérales :

J'adhère à la recommandation n°34 (page 47 du rapport, après le paragraphe 193) d'ouvrir une réflexion associant le RSI et tous les autres organismes de sécurité sociale (Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales, Caisse nationale des barreaux français) en charge des professions libérales, sur l'organisation renouvelée de la protection sociale de cette population à échéance de 2015. Cette réflexion devra intégrer les travaux d'établissement d'une définition des professions libérales qui ont été engagés suite à l'annonce du Président de la République le 12 avril dernier. L'intégration des professions libérales dans les systèmes d'information généraux ne me paraît pouvoir intervenir qu'après que ceux-ci auront démontré qu'ils sont pleinement opérationnels.

Observation de la mission : *Vu*

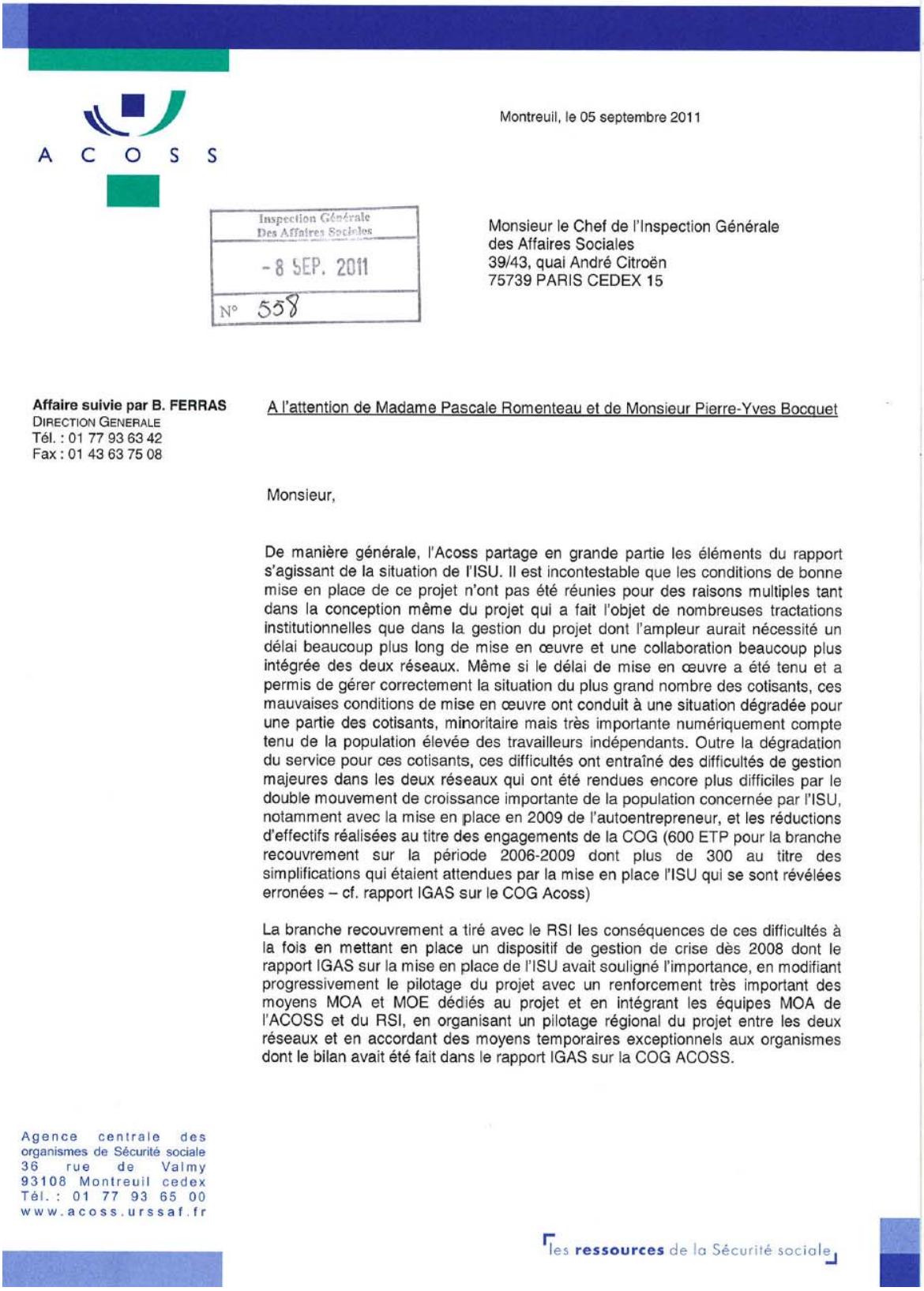
Il conviendra naturellement que la concertation à conduire ne se limite pas aux seuls organismes de sécurité sociale mais associe l'ensemble des représentants des professions libérales (organisations et ordres professionnels) réunies au sein de la Commission nationale des professions libérales (CNAPL).

Ce sujet ne pourra être sereinement traité sans une représentation adaptée des professions libérales dans la gouvernance du RSI. Sa réforme en cours devra prendre cet aspect en considération.

Observation de la mission : *La mission s'en est tenue à son objet c'est-à-dire la convention d'objectifs et de gestion d'un régime de sécurité sociale et ne souhaite pas investir des sujets dépassant son périmètre.*

Luc ROUSSEAU

Réponses de l'ACOSS
et observations de la mission



ACOSS

Montreuil, le 05 septembre 2011

Inspection Générale
Des Affaires Sociales
- 8 SEP. 2011
N° 558

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale
des Affaires Sociales
39/43, quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15

Affaire suivie par B. FERRAS
DIRECTION GENERALE
Tél. : 01 77 93 63 42
Fax : 01 43 63 75 08

A l'attention de Madame Pascale Romenteau et de Monsieur Pierre-Yves Bocquet

Monsieur,

De manière générale, l'Acoss partage en grande partie les éléments du rapport s'agissant de la situation de l'ISU. Il est incontestable que les conditions de bonne mise en place de ce projet n'ont pas été réunies pour des raisons multiples tant dans la conception même du projet qui a fait l'objet de nombreuses tractations institutionnelles que dans la gestion du projet dont l'ampleur aurait nécessité un délai beaucoup plus long de mise en œuvre et une collaboration beaucoup plus intégrée des deux réseaux. Même si le délai de mise en œuvre a été tenu et a permis de gérer correctement la situation du plus grand nombre des cotisants, ces mauvaises conditions de mise en œuvre ont conduit à une situation dégradée pour une partie des cotisants, minoritaire mais très importante numériquement compte tenu de la population élevée des travailleurs indépendants. Outre la dégradation du service pour ces cotisants, ces difficultés ont entraîné des difficultés de gestion majeures dans les deux réseaux qui ont été rendues encore plus difficiles par le double mouvement de croissance importante de la population concernée par l'ISU, notamment avec la mise en place en 2009 de l'autoentrepreneur, et les réductions d'effectifs réalisées au titre des engagements de la COG (600 ETP pour la branche recouvrement sur la période 2006-2009 dont plus de 300 au titre des simplifications qui étaient attendues par la mise en place l'ISU qui se sont révélées erronées – cf. rapport IGAS sur le COG Acoss)

La branche recouvrement a tiré avec le RSI les conséquences de ces difficultés à la fois en mettant en place un dispositif de gestion de crise dès 2008 dont le rapport IGAS sur la mise en place de l'ISU avait souligné l'importance, en modifiant progressivement le pilotage du projet avec un renforcement très important des moyens MOA et MOE dédiés au projet et en intégrant les équipes MOA de l'ACOSS et du RSI, en organisant un pilotage régional du projet entre les deux réseaux et en accordant des moyens temporaires exceptionnels aux organismes dont le bilan avait été fait dans le rapport IGAS sur la COG ACOSS.

Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
36 rue de Valmy
93108 Montreuil cedex
Tél. : 01 77 93 65 00
www.acoss.urssaf.fr

La branche recouvrement a également tiré les conséquences de ce projet dans son organisation et ses objectifs internes qui se sont concrétisés dans la COG 2010-2013 avec notamment trois actions majeures ayant un impact direct sur l'ISU :

- régionalisation des URSSAF permettant à la fois de mutualiser les moyens et expertises et de rapprocher la cartographie URSSAF et RSI ; si les premières régions ne seront créées qu'au 1er janvier 2012, l'Acoss a mis en place dès 2010 et 2011 les fondements de l'organisation régionale en renforçant le rôle des directeurs chefs de file de région puis en désignant des directeurs régionaux préfigurateurs (en fonction en septembre 2011 dans 17 régions sur 21 concernées[1]) et en mettant en place sur l'ensemble des métiers, y compris la production, des pilotes régionaux, agents de directions, ayant pour mission la coordination des activités métier sur l'ensemble de la région administrative ;
- engagement du projet de rénovation du système d'information cœur de métier pour remplacer le SNV2, ce projet étant assis sur une organisation informatique, tant MOA que MOE renouvelée, renforcée et pilotée nationalement ;
- mise en place à l'Acoss d'une direction du pilotage de la production et de la maîtrise des risques (DPMR) pour coordonner l'ensemble des activités de production des URSSAF.

Comme le souhaite l'IGAS, l'Acoss plaide par ailleurs pour une vision et une gestion intégrée du processus recouvrement ISU entre les deux réseaux qui permette de dépasser le fondement originel du partage des compétences qui est issu des débats institutionnels. Les discussions avec la CNRSI au cours de l'été 2011 ont ainsi permis de mettre à jour le plan d'action ISU en s'appuyant, comme au niveau national, sur la mise en place d'une équipe commune RSI/URSSAF dans chaque région RSI, gérée sous la responsabilité des deux directeurs d'organisme (le chef de file ou préfigurateur régional coté Urssaf) mais piloté par un responsable unique issu d'un réseau, assisté d'un adjoint issu de l'autre réseau, équipe localisée dans des locaux communs. Elle est également favorable à la mise en place progressive d'un document budgétaire commun et a convenu avec le RSI que les moyens qui pourraient être accordés par la tutelle pour le plan d'action ISU 2011-2012 soient distribués en commun par les deux caisses nationales sur la base des propositions conjointes des Urssaf et RSI de chaque région.

Cette promotion d'une action commune et davantage intégrée des deux réseaux d'un processus qui ne peut être piloté correctement que par une vision de bout en bout explique pourquoi il semble à l'Acoss inopportun de mettre aujourd'hui en avant la question du partage des compétences, directement issue du débat institutionnel. Cette question, si elle était mise en avant aujourd'hui, donnerait un message contradictoire par rapport à celui qui est porté par les deux réseaux sur le pilotage commun du processus. La position de l'Acoss ne fait pas obstacle à ce que des ajustements soient décidés conjointement au niveau local sur le partage des compétences, en fonction des compétences et moyens des deux réseaux en région, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

Au-delà du pilotage des processus, l'Acoss et le RSI se sont par ailleurs engagés à poursuivre les travaux informatiques communs, dans le cadre de la task force commune nationale, qui restent indispensables pour faire progresser le fonctionnement informatique avec le SI actuel (ISU1). Ils doivent permettre notamment de poursuivre l'alignement des règles de gestion des deux SI, opération conditionnant leur synchronisation complète sur les nouveaux flux, tout en construisant les opérations de rattrapage des problèmes rencontrés sur le stock.

L'Acoss a par ailleurs proposé au RSI de faire des travailleurs indépendants la première catégorie gérée dans le cadre de la rénovation de son SI ce qui a permis de définir le projet d'un système commun dédié et partagé (SCDP) qui aboutira en

[1] La Corse dispose depuis l'origine d'une URSSAF sur base régionale

2014 au palier 3 de la rénovation du SI Acoss. SCDP sera branché sur le projet GAYA du RSI au titre de l'affiliation. Ces projets seront gérés en commun et la plate forme MOA de SCDP associant Acoss et RSI sera opérationnelle en septembre 2011.

Le rapport de l'IGAS évoque par ailleurs deux points importants à destination principalement de la branche recouvrement.

Le premier a trait à la cartographie en préconisant un alignement des URSSAF sur les règles de rattachement du RSI. Si cet écart de cartographie est effectivement un point de difficulté, il convient de rappeler tout d'abord qu'il n'affecte pas la gestion des comptes eux-mêmes, qui sont traités dans les mêmes conditions quel que soit leur rattachement, mais plutôt le pilotage. Un alignement permettrait de faciliter le pilotage de la performance en commun entre le RSI et l'Urssaf de la région. L'Acoss rappelle que la mesure qui aura l'impact principal dans ce domaine est celui de la régionalisation des URSSAF qui permettra d'aligner le périmètre géographique des organismes sauf dans trois régions où l'Urssaf se situera sur un périmètre plus large (une Urssaf en Ile France pour 3 caisses RSI et 1 Urssaf en Rhône Alpes et en PACA pour deux caisses RSI à chaque fois). La régionalisation rendra les écarts de fichier relativement marginaux par rapport à ceux qui sont constatés aujourd'hui et règlera l'essentiel des difficultés de pilotage liés à ces écarts. La question du changement des règles d'affectation des comptes a des impacts tant informatiques qu'organisationnels importants qui n'ont pas été expertisés à ce jour. La question des TI employeurs dont les règles de rattachement ne peuvent que suivre celles des autres employeurs se pose par ailleurs. Le choix d'un alignement des règles Urssaf sur celles du RSI ne peut selon l'Acoss être décidée sans une telle étude préalable. Elle ne pourrait de toute façon aboutir que dans un horizon éloigné.

Le second à trait à la recommandation de spécialisation des équipes de gestionnaires de compte au sein des Urssaf entre TI d'une part et autres cotisants. Ce sujet d'organisation est complexe. Le réseau Urssaf n'a pas à ce jour d'organisation type. Certaines Urssaf ont mis en place ce type de spécialisation. La corrélation entre les performances et le choix polyvalence/spécialisation n'est pas démontrée à ce jour. Il est indispensable en revanche qu'une équipe associant des experts soit spécialisée sur les TI. Elle constituera notamment le cœur de l'équipe commune Urssaf/RSI en cours de mise en place dans chaque région. Au-delà de cette équipe cœur, la spécialisation peut présenter des avantages mais aussi des inconvénients (régulation des pics de charge sur l'ensemble de l'activité Urssaf, gestion des compétences et des carrières des agents concernés sachant que la mise en place de la polyvalence dans les années 1990 a constitué un progrès important en termes de performance, capacité différente en fonction de la taille des différents sites départementaux des Urssaf). L'Acoss souhaite profiter du projet de régionalisation pour examiner l'intérêt des différents modèles d'organisation en la matière et vérifier l'opportunité d'une recommandation nationale dans ce domaine.

Vous trouverez par ailleurs un certain nombre de remarques et précisions dans l'annexe jointe à ce courrier

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée

Pierre Ricordeau
Directeur Général

Annexe 1 : remarques par paragraphe

§ 772.
Le recouvrement forcé des travailleurs indépendants ne relève du RSI que pour les cotisants ISU ; l'Urssaf reste compétente pour le recouvrement forcé des cotisants hors ISU.
Il est donc logique et cohérent que les ressources mobilisées par les Urssaf pour le recouvrement forcé des travailleurs indépendants représentent encore 108 ETP (soit 5% des ressources consacrées aux travailleurs indépendants). Ces agents sont en effet presque exclusivement affectés aux cotisants hors ISU (106 ETP en 2009).
A l'inverse, le recouvrement forcé des cotisants ISU ne représente plus que des charges résiduelles pour les Urssaf, comme le montre clairement le tableau 73 : moins de 2 ETP en 2009 (soit 0,15% des ressources mobilisées par les Urssaf pour les cotisants ISU, pour les périodes avant 2008 notamment). Ce chiffre indique que les Urssaf ont bien tenu compte de la répartition des compétences en matière de recouvrement prévue par le dispositif de l'ISU pour réaffecter leurs ressources (plus aucun lien avec le réseau des huissiers pour les créances postérieures à 2008 par exemple).

§ 16 : La mise en place d'une politique de recouvrement amiable telle qu'envisagée par l'IGAS, qui souhaite que le passage aux démarches contentieuses soit précédé d'un filtrage par l'humain impliquant des initiatives de concertation et de médiation avec l'assuré, et fasse l'objet d'une décision de la caisse régionale RSI en charge du dossier est conforme aux pratiques habituelles en matière de recouvrement et sont mises en œuvre par exemple pour les entreprises par le réseau des Urssaf. Elle n'est clairement pas mise en œuvre suffisamment sur l'ISU à cause de la priorité donnée au traitement des anomalies liées à l'ISU et ne peut se faire à mode de fonctionnement et moyens humains constants dans le système actuel. La plan d'action en cours avec le RSI vise à avancer dès 2012 sur ce domaine mais suppose que les moyens demandés par les deux réseaux soient accordés.
Cette politique devra être précédée d'une fiabilisation des processus d'affiliation, d'identification, de calcul (que ce soit du point de vue de l'intégration des bases de calcul que de l'application des règles de calcul en elles-mêmes) et d'appel des cotisations, afin de réduire le taux de restes à recouvrer immédiat (non paiement à l'échéance), devant faire l'objet d'une procédure de recouvrement. Cette diminution du taux sera permise par la diminution du nombre d'affiliés « à tort » (dans la mauvaise catégorie,...), par la baisse du nombre de comptes en TO, par la réalisation de calculs de cotisations corrects, et par l'envoi d'appels à des coordonnées pertinentes.
À défaut de cette fiabilisation, les dettes à recouvrer seraient trop nombreuses pour que le RSI et l'ACOSS soient en mesure de faire face aux besoins d'une démarche de « remise de l'homme devant les processus automatisés » appelée de ses vœux par l'IGAS.

§ 26 : La rédaction laisse entendre que la gestion des travailleurs indépendants est uniformément dégradée. Le recouvrement ISU se déroule sans incident notable pour une large partie des assurés (ce qui ne présume pas des éventuelles difficultés rencontrées pour calculer leurs droits et/ou liquider leurs prestations).

§ 50 : pour un cotisant ne cessant pas son activité, mais changeant « seulement » d'adresse professionnelle (avec changement de département et donc d'Urssaf de compétence), le transfert d'Urssaf n'est pas encore possible.

Encadré « auto-entrepreneur » : la dispense d'inscription au registre des métiers pour les artisans ne constitue plus l'une des libéralités du régime.

§ 82 : la rédaction de ce paragraphe devrait à notre sens être nuancé dans l'affirmation que les SI ACOSS et RSI sont impossibles à synchroniser. Parler d'impossibilité à synchroniser complètement, pour l'ensemble des événements de gestion, les deux systèmes, serait plus pertinent. Cette incapacité, réelle, à atteindre une synchronisation complète explique l'existence d'une proportion, minoritaire mais numériquement nombreuse, de comptes pour lesquels des difficultés lourdes de gestion continuent à être rencontrées.

§ 147 : cette proposition devrait idéalement être mise en place en 2014, avec le nouveau système. Si elle devait être mise en œuvre dans le SNV2, l'investissement très lourd ne serait amorti que sur deux exercices (au mieux : début 2013, puis début 2014).

§ 150 : le recouvrement V2 ne permet que difficilement (et sans doute, de manière insatisfaisante) de « regrouper » plusieurs débits, portant sur différentes échéances, au sein d'une même procédure de recouvrement. Il faudrait les regrouper avant la « mise en recouvrement » V2, ce qui ne paraît guère réalisable en l'état actuel du système. En revanche il a été proposé dans le cadre du plan d'action proposé par les deux réseaux que le passage du mode de gestion mensuelle au mode trimestriel soit à nouveau possible (évolution réglementaire)

- **§ 549** : dernier mot du §, "recrutement" au lieu de "recouvrement"

- **§ 549** : "En effet, pour assurer les fonctions qui leurs sont dévolues dans le cadre de l'ISU ... il a été décidé que les URSSAF continueraient d'utiliser l'outil général de recouvrement de l'ACOSS, le SNV2". Cette rédaction ne fait pas référence au fait que le RSI utilise le SNV2 pour le recouvrement forcé et fait abstraction du fait que les UR ne géraient jusqu'à présent sur le SNV2 que les cotisations AF et CSG. -> Elle pourrait être modifiée de la façon suivante : "" En effet, pour permettre la mise en place de l'ISU. il a été décidé de baser la gestion des cotisations sur l'outil général de recouvrement de l'ACOSS, le SNV2, après extension des fonctions de celui-ci à la gestion des cotisations maladie et vieillesse, et la mise en place d'un portail d'accès à ce système permettant au RSI de gérer en temps réel la partie du recouvrement contentieux dont il conserve la charge"

- **§ 665** : "l'incapacité à faire fonctionner le SNV2 en interface avec les SI de l'ACOSS" -> "avec le SI du RSI"

- **§ 674** GAYA n'est pas inclus dans le SCDP mais les 2 sont juxtaposés -> rédaction proposée : " ... GAYA désormais inclus dans le projet de mise en place du nouvel SI en parallèle de la mise en place du SCDP".

- **au § 675** "la non opérationnalité entre le SNV2 et les applications métiers du RSI ... a obligé le RSI à maintenir les applications SCR". Dans les faits, c'est le contraire. La non opérationnalité des échanges est liée au fait que le RSI a fait le choix au démarrage de maintenir ses applications, qui n'avaient d'ailleurs pas fusionnées lors de la création du RSI en 2006, et reconstruit un compte cotisant pour calculer les droits.

- **§ 678 / 3ème §** : Le traitement du contrôle et du contentieux ne sera pas modifié seulement en 2015 mais de façon progressive. Des premières évolutions du contrôle (dont profitera l'ISU1) ont déjà été menées dans le cadre des quick wins et une première évolution du recouvrement est prévue dans le cadre du palier 2 (version intermédiaire basée sur le SNV2, dont bénéficiera donc aussi l'ISU1)

- **§ 678 / fin 5ème §** : le RSI ne devra pas développer de flux retour pour alimenter ses propres applicatifs. La gestion de "l'alimentation des droits" (dont parle plus loin le rapport) l'évite.

- **§ 722** les données globales sur les charges MOE sont indiquées comme "non disponibles". Or, elles sont connues puisqu'elles sont à la base du calcul des charges MOA qui sont elles citées. La charge MOE globale estimée est de 63 000 j/h (dont 41 000 pour SCDP), représentant au plus fort pic de charge 155 ETP, dont 85 pour SCDP, 45 pour GAYA et le complément pour la comptabilité auxiliaire et les impacts MCO.

- **§ 723** : 2 des 3 modules cités comme non intégrés au projet SCDP, sont bien d'ores et déjà intégrés au projet de mise en place du futur SI : "l'alimentation des droits", et la "comptabilité auxiliaire". Le contrôle et le recouvrement ne le sont effectivement pas à ce stade, mais des échanges sont prévus.

- **§ 722** : l'intégration des PL dans le projet (et donc la migration de TAIGA) sont d'ores et déjà bien prévus dans la projet SCDP.

- un § présentant les liens SCDP, GAYA, compta auxiliaire, alimentation des droits pourrait être ajouté à l'encadré du § 678

- § 761

Le tableau de bord est généralement envoyé entre le 20 et le 25 du mois n au titre des résultats du mois n-1. En 2010 les arrivées tardives des tableaux de bord s'expliquent en général non par le système de production des tableaux de bord de bord, mais par la difficulté d'interprétation des résultats rencontrée certains mois, notamment suite aux régularisations intervenues sur des périodes antérieures à l'exercice en cours (appels des cotisations sur les comptes radiés depuis début 2008, immatriculations rétro actives).

Les tableaux de bord de décembre 2010 et de janvier 2011 ont été effectivement envoyés le 9 mars. Cet envoi plus tardif est lié à la mise en place des bases de données nécessaires à une meilleure comptabilisation des taxations d'office.

- **§ 798** : recommandation 115

Les bases de données qui permettent la mise en place du tableau de bord peuvent séparer les AE du reste des TI. L'indicateur en nombre ne fait guère sens au niveau agrégé mais est fort pertinent au niveau désagrégé : mensuels, trimestriels, autoentrepreneurs. Le taux de dématérialisation en montant est déjà calculé chaque mois dans le tableau de bord RSI. Il n'est pas en revanche calculé en montant appelé (cotisations dues) comme l'indique le titre du tableau 80, mais en montant versé (cotisations encaissées).

- § 875

La demande initiale telle qu'indiquée dans le rapport parle de données. Il convient de préciser que le décisionnel n'est pas habilité à fournir des informations au niveau détail mais à un niveau agrégé. Concernant les données détail celles-ci doivent plus relever des systèmes de production.

Par contre concernant la fourniture au RSI d'indicateurs sur la base de ses demandes :

le TDB (avec ses différentes évolutions) est produit à échéance régulière et les demandes RSI ont été satisfaites dans leur très large majorité ;

Le flux des indicateurs contentieux (FL10A) issus du décisionnel : sa mise en œuvre a commencé il y a plus d'un an et les différents domaines sont progressivement couverts en fonction des demandes du RSI le premier étant les débiteurs et créances (nb montants) (voir en annexe 2 les éléments descriptifs) même si les moyens qui y sont consacrés n'ont pas toujours pu être aussi importants que ne l'exigeait la réalisation rapide de l'ensemble des demandes.

Il convient par ailleurs de noter que des productions opérées directement à partir du SNV2 couvrent aussi une partie du besoin RSI au sens du rapport

Annexe 2 : tableaux de bord décisionnel contentieux

*

Indicateurs issus du décisionnel Pleiade déjà fournis (flux mensuel FL10A) :

Nombre et montant des créances ISU totales
Nombre et montant des créances ISU avec procol en cours
Nombre et montant des créances ISU sans procédure en cours
Nombre et montant des créances ISU avec une action procédure individuelle hors CO en cours
Nombre et montant des créances ISU avec une action CO en cours
Nombre et montant des créances santé totales
Nombre et montant des créances santé avec procol en cours
Nombre et montant des créances santé sans procédure en cours'
Nombre et montant des créances santé avec une action procédure individuelle hors CO en cours
Nombre et montant des créances santé avec une action CO en cours'
Nbre et montant de débiteurs ISU totaux (donc sans créances santé et sans RSA)
Nombre et montant des débiteurs ISU avec PROCOL en cours
Nombre et montant des débiteurs ISU RSA
Nombre et montant des débiteurs ISU dont au moins un structure CO en cours
Nombre et montant des débiteurs ISU sans procédure en cours'
Nombre et montant des débiteurs SANTE totaux'
Nombre et montant des débiteurs SANTE avec procol en cours'
Nombre et montant des débiteurs SANTE RSA
Nombre et montant des débiteurs SANTE dont au moins uns structure CO en cours
Nombre et montant des débiteurs SANTE sans procédure en cours
Nombre et montant des débiteurs mixte (ISU + SANTE) totaux
Nombre et montant des débiteurs mixte avec Procol en cours
Nombre et montant des débiteurs mixte (ISU + SANTE) dont RSA
Nombre et montant des débiteurs mixte (ISU + SANTE) dont au moins une structure CO en cours
Nombre et montant des débiteurs mixte(ISU + SANTE) sans procédure en cours
Suivi des Décisions de Remises
Suivi des Demandes de Remises saisies du mois M-1
Suivi des Demandes de Remises saisies du mois M-6
Suivi des Demandes de Remises saisies du mois M-12
Suivi des Huissiers Stock de contraintes
Suivi des Huissiers Versements
Suivi des Demandes de Délais
Suivi de l'Efficacité des Délais du mois M-6
Suivi de l'Efficacité des Délais du mois M-12
Suivi de l'Efficacité des Délais renégociés du mois M-6

Axes d'analyse :

Partenaire caisse RSI
Entité
Profil du compte
Périodicité
Etat du compte
Compétence de recouvrement
Nature du montant
Stade de décision
****

Indicateurs issus du décisionnel Pleiade à venir (cahiers des charges fonctionnel livrés)

Procédures individuelles :

Nombre total procédures engagées
Montant des procédures engagées
Nombre procédures engagées – Mesure Efficacité
Montant procédures engagés – Mesure Efficacité
Nombre procédures efficaces

Montant des procédures efficaces
Taux efficacité (en nombre)
Taux efficacité (en montant)
Délai de mise en œuvre
Délai d'enchaînement

axes d'analyse :

Recul d'observation
Année-mois d'engagement
Procédure individuelle
Tranche de montant-procédures engagées
Code motif de la détection
Code group professionnel
Action précédente
Evolution de l'action
Code nature téléphone
Base et organisme de gestion
Catégorie de gestion
Catégorie économique
Secteur d'activités compte/établissement Nes37
Délais théorique d'enchainement
Profil débiteur
Compétence de gestion
Caisse RSI
Périodicité
Code état du compte
Motif de transfert

Taux de récupération des créances :

Nombre de créances Initiales
Montant initial de cotisation
Nombre de créances soldées à 35, 75, 120 jours
Montant ECNG soldée à x jours
Taux de récupération des créances ISU à 35, 75, 120 jours en nombre
Taux de récupération des créances ISU à 35, 75, 120 jours en montant

axes d'analyse :
Recul d'observation
Année-mois
Code groupe professionnel
Base et organisme de gestion
Catégorie de gestion
Catégorie économique
Secteur d'activités compte/établissement Nes37
Profil du compte
Compétence de gestion
Caisse RSI
Périodicité
Code état du compte
Motif de transfert
Code origine du débit
Date d'exigibilité
Antécédent débiteur
Tranche montant initial net

Réponse de la mission aux observations générales de l'ACOSS

La mission maintient ses recommandations sur les deux points sur lesquels l'ACOSS présente des analyses divergentes du rapport.

a) En ce qui concerne l'alignement de la cartographie ACOSS sur celle du RSI pour le traitement des cotisations ISU

La mission souligne tout d'abord que la régionalisation du réseau de l'ACOSS ne rendra pas les écarts de fichier « marginaux », contrairement à ce qu'indique l'ACOSS. En effet, les bases de régionalisation du réseau des URSSAF et des CRRSI n'étant pas identiques, ce mouvement se traduira dans les régions IdF, RA et PACA (37 % du fichier des cotisants ISU de l'ACOSS) par une augmentation de la part de ces cotisants qui relèvent d'une autre CRRSI que la CRRSI principale de la région. La mission joint en annexe à cette réponse deux séries de simulations effectuées sur la base des données 2011 fournies par l'ACOSS qui illustrent ce phénomène.

De surcroît et plus fondamentalement, la mission ne saisit pas l'intérêt que présente pour le cotisant ISU le maintien d'une telle dysjonction institutionnelle, dont l'origine est strictement historique et qui génère de façon certaine un surcoût de complexité lié à la nécessité pour chaque organisme local RSI ou URSSAF de se coordonner avec une multitude d'organismes de l'autre réseau sur tout le territoire national. Plus loin dans sa réponse, l'ACOSS souligne à juste titre la nécessité de fiabiliser les processus d'affiliation, d'identification, de calcul et d'appel des cotisations pour *« faire face aux besoins d'une démarche de "remise de l'homme dans les processus automatisés" appelée de ses vœux par l'IGAS »*. Pour la mission, la simplification du cadre de gestion du cotisant ISU par le double réseau RSI et ACOSS fait clairement partie de cette démarche de fiabilisation.

Pour autant, la mission ne recommande pas de mettre en œuvre cette mesure de façon précipitée, contrairement au basculement dans l'ISU de 2008. Elle inscrit cette perspective dans l'horizon de la prochaine COG du RSI (2012-2015), et elle souscrit à la suggestion de l'ACOSS dans sa réponse que ses conditions de mise en œuvre fassent l'objet d'une étude préalable. Mais elle recommande que cette étude soit conduite sans délai, en l'inscrivant clairement dans une logique d'harmonisation des règles de gestion des cotisants ISU entre les deux réseaux.

b) En ce qui concerne la spécialisation d'équipes ISU au sein des URSSAF

La mission n'a pas procédé à l'analyse de l'organisation et des ressources des structures du réseau URSSAF dans le contexte de la régionalisation en cours. La réponse de l'ACOSS montre que cette analyse reste à faire. Néanmoins, plusieurs éléments de nature générale la conduisent à maintenir l'orientation générale qu'elle exprime en faveur d'une spécialisation d'équipes sur les processus relatifs aux travailleurs indépendants au sein du réseau des URSSAF :

- tout d'abord, la crise de l'ISU a naturellement conduit un certain nombre d'URSSAF a prendre d'elles-mêmes ce tournant qu'elles n'entendent pas abandonner à l'avenir, lorsque les conditions de gestion seront redevenues satisfaisantes (ainsi à l'URSSAF de Paris)
- ensuite, le souhait de piloter de façon réellement intégrée les processus de gestion ISU entre les deux réseaux qu'exprime y compris l'ACOSS dans sa réponse suppose que les pilotes régionaux ISU disposent à la fois d'une claire visibilité sur les moyens dédiés à cette activité dans les organismes de la région, et d'une réelle capacité d'action managériale sur ces

moyens ; pour la mission, ceci ne peut que conduire à la constitution d'équipes spécialisées au-delà des « équipes cœur » qu'évoque l'ACOSS

– enfin, la mission souligne que ce mode d'organisation n'est en aucune manière contradictoire avec une gestion dynamique des ressources humaines des deux réseaux sur les métiers du recouvrement, permettant la circulation des agents sur plusieurs métiers et/ou secteurs dans le cours de leur carrière.

La mission ne peut donc qu'encourager l'ACOSS à investir cette problématique avec ambition et détermination, dans le but de faire enfin disparaître les rigidités institutionnelles qui, jusqu'à présent, interdisent de voir dans l'ISU un processus réellement « unique », et réellement « social ».

Réponse de la mission aux observations détaillées de l'ACOSS

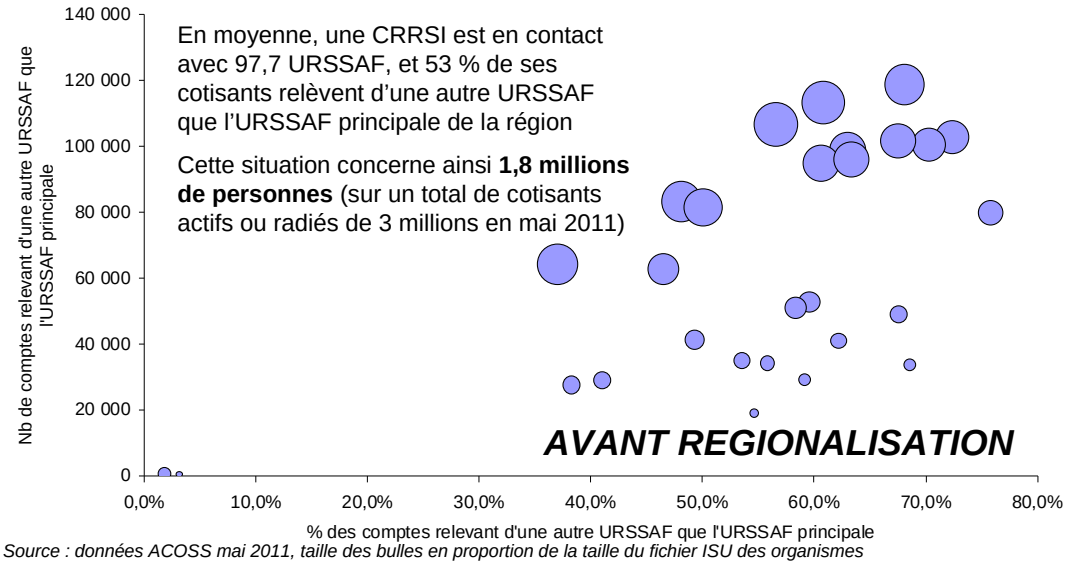
N° § ou page	Réponse de la mission
16	Vu. Ces travaux de fiabilisation sont évidemment essentiels, mais la restauration d'un mode de fonctionnement de l'ISU performant et respectueux des affiliés ne saurait se résumer à ce seul chantier ; cette préoccupation doit irriguer les pratiques des deux réseaux dans toutes leurs dimensions.
26	Vu. L'ampleur des dysfonctionnements constatés et le nombre de personnes qu'il touche justifie la rédaction de la mission.
50	Vu
Encadré auto-entrepreneur	Vu
82	Rédaction maintenue : la synchronisation de deux systèmes d'information doit par définition être complète pour pouvoir en toute rigueur mériter ce qualificatif.
147	Vu : Illustration des contraintes afférent au SNV2
150	Idem
549	La mission maintient sa rédaction
665	Pris note
674	Le projet GAYA doit déboucher sur le développement de briques applicatives intégrées dans le SCDP et qui seront utilisées par les URSSAF. La mission maintient sa rédaction, tout en soulignant l'ambiguïté persistante dans l'articulation entre les stratégies informatiques du RSI et de l'ACOSS que cette réponse de l'ACOSS révèle.
675	La mission voulait simplement souligner que les contraintes et limites des applicatifs dont disposaient les deux réseaux en 2008 rendaient impossible la mise en place d'un outil informatique adapté aux processus partagés de l'ISU et aux besoins de chaque institution.
678	Vu. C'est bien à cette brique « Alimentation des droits » que la mission fait ici allusion.
722	Vu. L'ampleur des moyens de MOE nécessaires à la réussite de ce chantier ne fait que souligner davantage encore l'importance de la recommandation n°87 sur la nécessité d'identifier *« le plus en amont possible les problèmes de déficit (quantitatif et qualitatif) de ressources internes du côté de RSI comme de l'ACOSS, ou les problèmes de conflit de charges avec d'autres domaines du SDSI »*
723	Vu. Cette réponse lève un point d'ambiguïté des documents disponibles à l'époque de la mission sur cette question.
761	Vu
772	Vu
798	Vu
875	Vu

Annexe à la réponse de l'IGAS aux observations de l'ACOSS

Simulation de l'impact de la régionalisation des URSSAF sur les recoupements de fichiers de cotisants ISU entre les URSSAF régionales et les CRRSI

Les écarts entre les cartographies du RSI et des URSSAF (1/4)

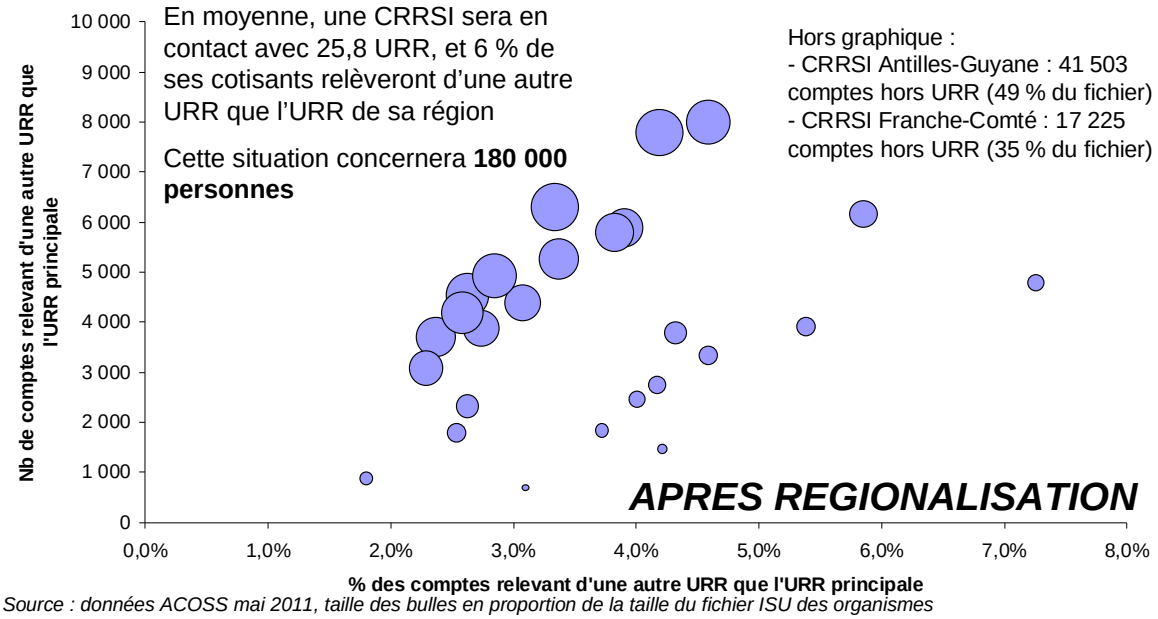
Part des comptes relevant d'une autre URSSAF que l'URSSAF principale dans les CRRSI



Source : données ACOSS mai 2011, taille des bulles en proportion de la taille du fichier ISU des organismes

Les écarts entre les cartographies du RSI et des URSSAF (2/4)

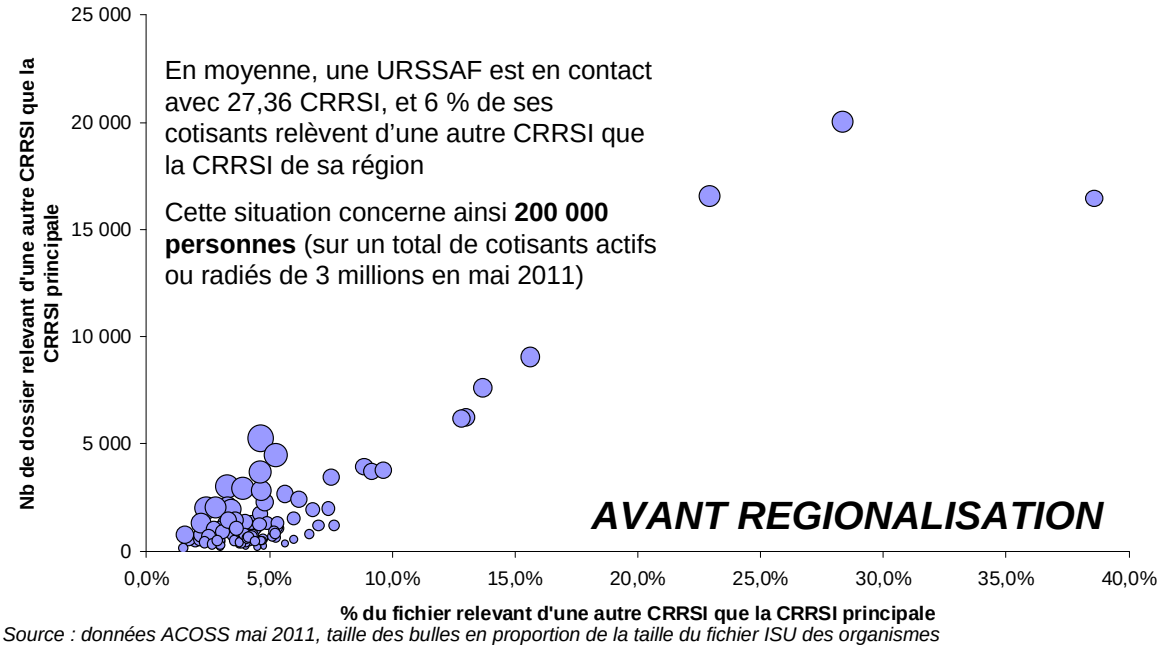
Part des comptes relevant d'une autre URSSAF régionale que l'URR de la région de la CRRSI



Source : données ACOSS mai 2011, taille des bulles en proportion de la taille du fichier ISU des organismes

Les écarts entre les cartographies du RSI et des URSSAF (3/4)

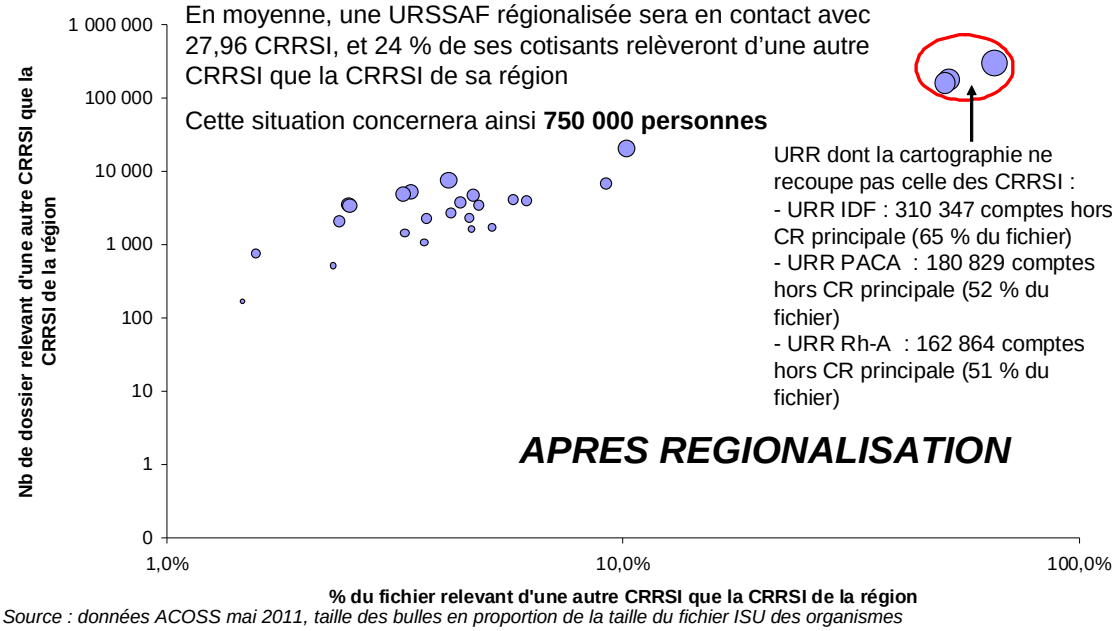
Part des autres CRRSI que la CRRSI principale dans le fichier des URSSAF



Source : données ACOSS mai 2011, taille des bulles en proportion de la taille du fichier ISU des organismes

Les écarts entre les cartographies du RSI et des URSSAF (4/4)

Part des autres CRRSI que la CRRSI de la région de l'URSSAF régionale



Source : données ACOSS mai 2011, taille des bulles en proportion de la taille du fichier ISU des organismes

Annexe n°1: Les chantiers et les indicateurs associés à la COG 2007-2011

1. UNE BATTERIE D'INDICATEURS DE RESULTAT QUI NE REND PAS UN COMPTE EXACT DE LA PERFORMANCE DU REGIME

1.1. Les indicateurs de réalisation : des taux d'atteinte variables par politique et souvent erratiques sur la période

1.1.1. Tableau synthétique des taux d'atteinte et des tendances, par indicateur

Tableau 3 : Atteinte des objectifs des indicateurs de performance 2007-2010

N°	Indicateur	Taux d'atteinte	Tendance
	Santé		
1	Taux d'implication des caisses régionales dans le plan de régulation des dépenses du RSI	100 %	Stable
2	Taux de participation aux examens de santé en secteur libéral (bilan de prévention)	50 % (cible 2011)	Stable
3	Taux de protocoles L324-1 signés (affections de longue durée (ALD) non exonérés)	104 %	Détérioration
4	Taux de réalisation des contrôles ciblés des indemnités journalières	93 %	Stable
5	Taux de substitution des génériques	98 %	Stable
6-7	Taux d'assurés ayant désigné un médecin traitant	88 % (cible 2011)	Amélioration
8	Nombre d'assurés en ALD bénéficiant d'un dispositif d'accompagnement	n.a.	n.a.
9	Délai de versement des indemnités journalières	103 %	Amélioration
10	Délai de remboursement des prestations en nature	107 % (cible 2011)	Stable
	Retraite		
11	Pourcentage d'attributions de droits propres mis en paiement dans le délai requis	74 % (cible 2011)	Détérioration
12	Pourcentage d'attributions de droits dérivés mis en paiement dans le délai requis	70 %	Erratique
13	Taux de respect du délai de transmission des demandes de retraite aux régimes partenaires	94 % (cible 2011)	Amélioration

14	Taux de régularisation de compte sur population cible	100 % (cible 2011)	Stable
Relation clients			
15	Taux de contact avec les créateurs d'entreprise	66 %	n.a.
16	Délai de réponse aux réclamations	90 %	n.a.
17	Taux d'appels entrants aboutis	110 %	n.a.
Recouvrement			
18	Taux de restes à recouvrer exercice en cours	n.a.	Amélioration
22	Taux de dématérialisation des paiements (en nombre)	84 %	Détérioration
Coûts de gestion			
23	Coût / ressortissant	100 % (cible 2011)	Erratique
24	Dispersion des coûts de gestion des caisses réseau (écart moyen)	102 %	Amélioration
25	Nombre de dossiers par équivalent temps plein (ETP)	100 % (cible 2011)	n.a.
Informatique			
26	Taux de réalisation des projets prévus par le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI)	78 %	Erratique
27	Taux de disponibilité des applications	100 %	Stable
Action sociale			
29	Taux de satisfaction des bénéficiaires de l'action sociale individuelle retraite	83 % (cible 2011)	n.a.

Source : CNRSI, 2011

[199] Notes méthodologiques :

- le taux d'atteinte correspond à la moyenne arithmétique des taux annuels, lorsqu'une cible est fixée pour chaque année par la convention d'objectifs de gestion (COG) ;
- lorsque la cible concerne 2011, ce qui est alors précisé, le taux d'atteinte est calculé à partir de la performance enregistrée au 31 décembre 2010, et doit donc être interprété avec la prudence qu'impose une mesure instantanée appelée à connaître des évolutions en 2011 ;
- la tendance complète le taux d'atteinte moyen en fournissant une appréciation sur l'orientation générale de la performance sur la période.

1.1.2. Des grandes tendances dont l'interprétation est limitée par la faible pertinence de l'outil

[200] Les grandes tendances qui se dégagent de l'orientation des indicateurs, tel qu'interprétées à la lumière des observations réalisées par la mission, conduit aux constats suivants :

- une forte disparité de la performance du régime est observable par métier et domaine d'activité (cf. annexes thématiques), qui suggère une qualité de service globalement satisfaisante dans le domaine de la gestion du risque maladie et une performance plus mitigée en matière de retraite (particulièrement s'agissant de la liquidation des droits) ;

- une grande dispersion et un insuffisant recul temporel des valeurs prises par les indicateurs de qualité de la relation clients, qui suggèrent une faible connaissance par le régime du degré de satisfaction de ses affiliés ;
- une inadéquation fondamentale entre les enjeux liés au recouvrement et la pauvreté des outils de mesure de la performance, depuis la suppression par avenant de l'essentiel des indicateurs dédiés, qui exclut toute interprétation ;
- un taux d'atteinte très favorable des objectifs en matière de coûts de gestion qui doit être interprété avec la plus grande précaution, et interroger la pertinence des cibles fixées dans le cadre du dialogue de gestion, compte tenu du caractère erratique de certaines valeurs prises par les indicateurs, et de la faible efficience administrative constatée par la mission à l'occasion de ses investigations ;
- en matière d'informatique et d'action sociale, des indicateurs qui ne permettent pas de porter un jugement objectif sur la performance du régime, tant en raison du caractère erratique des valeurs prises, liées à la faible pertinence de l'indicateur (taux de réalisation des projets informatiques, qui ne permet pas une pondération en fonction des enjeux dimensionnels) ou à son caractère partiel (action sociale individuelle retraite).

1.2. Pertinence : un instrument de pilotage perfectible

1.2.1. Du point de vue de l'architecture d'ensemble, il est nécessaire d'améliorer la lisibilité de l'instrument

[201] Les entretiens conduits au cours de la mission, tant avec les responsables de la caisse nationale qu'avec les gestionnaires locaux, tendent à confirmer l'impression d'un outil privé d'une cohérence d'ensemble et d'une réelle portée opérationnelle, qui est davantage perçu par les acteurs comme un instrument de communication politique que comme un instrument de pilotage de la performance. Cette situation est en contraste frappant avec le tableau de bord défini au sein des contrats nationaux d'objectifs et de moyens (CNOM) des organismes conventionnés (OC), qui constitue pour les gestionnaires des organismes conventionnés un réel outil de gestion et d'aide à la décision.

[202] Afin de porter remède à ces insuffisances, quatre axes d'amélioration devront être définis dans le cadre de l'élaboration de la prochaine COG :

- par une rupture avec la méthode impressionniste retenue jusqu'à présent, une priorisation des objectifs et des indicateurs devra être organisée, par la mise en exergue d'une douzaine d'indicateurs-clefs synthétisé en un tableau structuré de manière à offrir une vision synthétique de la performance des différents métiers, complétée au besoin par une batterie d'indicateurs secondaires destinés à affiner l'appréciation de certains aspects de l'activité ;
- la COG étant un document stratégique d'orientation et n'ayant pas vocation à devenir une outil de recueil statistique, il importe de ne présenter aucun indicateur qui ne soit assortie d'une valeur cible, et d'exclure donc la production d'indicateurs de suivi, qui doivent être soit réintégrés aux indicateurs de résultat (en particulier en matière de recouvrement, pour lesquels la pauvreté des instruments de mesure de la performance contraste avec l'importance de l'enjeu pour le régime) soit supprimés ;
- la performance en matière du RSI en matière de couverture santé, mais également de relation clients, étant étroitement dépendante de celle de ses organismes conventionnés, il est nécessaire de rechercher une meilleure articulation des indicateurs COG et CNOM, en concevant, au sein des premiers, un indicateur synthétique reflétant le niveau atteint par les seconds, enrichis par des éléments qualitatifs basés sur des enquêtes de satisfaction, aux fins de présenter une vision consolidée de la performance du RSI et de ses délégataires ;
- enfin, en considération de l'histoire du régime et des difficultés persistantes de résorption des stocks en matière de retraite et de recouvrement, il est nécessaire que les indicateurs qui s'y rapportent soient intégrés au tableau de bord prioritaire, afin de permettre un suivi tout au long de la période d'apurement, et au-delà de cette période, afin de fixer un objectif de réduction du niveau des stocks frictionnels.

1.2.2. Du point de vue méthodologique, les critiques exprimées par la mission nationale de contrôle devront être prises en compte

[203] Dans le cadre de la mission conduite en 2010 par la mission nationale de contrôle (MNC) sur la fiabilité des indicateurs, plusieurs observations méthodologiques ont été formulées, qui devront être prises en compte sur la période couverte par la future COG :

- de manière générale, il sera nécessaire d'organiser, lors de la négociation sur les indicateurs intégrés à la prochaine COG, un cadrage propre à garantir la pertinence, la fiabilité et le caractère mesurable des indicateurs, en soumettant chaque item à un examen méthodologique approfondi, qui n'a pas été conduit pour la COG sous revue (2007-2011) en raison d'une concentration sur le dialogue de gestion et la fixation des valeurs cible, compréhensible dans le contexte d'un fonctionnement administratif dégradé ;
- au niveau national, les démarches qualité et contrôle interne n'ont pas été suffisamment mobilisées pour assurer un contrôle efficace de la fiabilité des indicateurs, malgré le suivi imposé dans le cadre de la certification ISO, qui organise un suivi et une interprétation des valeurs prises – la caisse nationale devra donc charger le contrôle de gestion d'une mission spécifique de contrôle de la qualité des données saisies dans les applicatifs ;
- au niveau local, le cadrage des données saisies dans les applicatifs métiers et fournies sur une base déclaratives devra être renforcé, afin d'en garantir l'homogénéité, particulièrement s'agissant des données de liquidation retraite, de délai de transmission aux organismes partenaires et de réponse aux réclamations.

2. UN TABLEAU DES ACTIONS QUI NE FOURNIT PAS AUX GESTIONNAIRES UNE VERITABLE FEUIILE DE ROUTE

2.1. Réalisation : une approche par liste qui échoue à fournir une vision globale

2.1.1. Tableau de réalisation des actions prévues par la COG sur la période 2007-2011

Tableau 4 : Niveau de réalisation des actions au 31 juin 2011

Chapitre	Description de l'action	Réalisation
1.1.1.2.1	Equilibrer les moyens entre les organismes	non
1.1.1.2.2	Déterminer des référentiels d'organisation	oui
1.1.1.2.3	Déployer le schéma directeur du système d'information	non
	Adoption définitive du SDSI	oui
	Interfaçage du système d'information avec l'outil de gestion de l'ISU	en cours
	Référentiel unique des bénéficiaires du régime	non
	Gestion unifiée de l'immatriculation	non
	Développement des outils de gestion médicalisée des dépenses de soins	non
	Accès aux relevés de compte cotisant et de compte de prestations en ligne	non

	Convergence et unification des outils de gestion des prestations retraite	non
	Convergence et unification des outils de gestion de l'action sociale	non
	Convergence et unification des outils de gestion des ressources humaines	oui
	Convergence et unification des outils de gestion budgétaire et comptable	oui
	Convergence et unification des outils de gestion budgétaire et comptable	en cours
	Convergence et unification du poste de travail des agents	en cours
1.1.1.2.4	Organiser le contentieux du recouvrement et des contributions sociales	oui
1.1.1.2.5	Réussir la réinstallation physique des caisses de base	en cours
	Suivi conjoint des opérations	oui
1.1.1.2.6	Mettre en place un tableau de bord	non
	Diffusion de l'organigramme de la Caisse nationale du RSI	non
1.1.2.1	Mettre en place un dispositif conventionnel global des personnels du RSI et unifier les situations conventionnelles dans la logique des mutations à mener	oui
1.1.2.2	Adapter la politique des ressources humaines aux besoins du régime	en cours
1.1.2.3	Piloter l'accord d'accompagnement social du régime	oui
	Suivi de l'application de l'accord d'accompagnement social	oui
1.1.2.4	Unifier les dispositions applicables en matière de prévoyance collective et de retraite complémentaire	oui
1.1.3	Réussir la mise en œuvre de l'interlocuteur social unique (ISU)	non
	Expérimentation des bonnes pratiques	en cours
	Expérimentation de la participation à l'accueil du réseau des URSSAF	en cours
	Expérimentation du recouvrement contentieux concerté et coordonné avec les URSSAF	en cours
	Conclure une convention de prestation de services et une convention de trésorerie avec l'ACOSS	oui
	Mise en place du comité de coordination des informaticiens et du comité des utilisateurs	oui
1.1.3.2	Définir une politique commune du contrôle ACOSS/RSI	non
1.1.3.3	Définir une politique d'action sociale dans le cadre de l'ISU	oui
1.1.3.4	Définir une politique de recouvrement	non
	Harmonisation des textes	oui
	Publier le plan national de recouvrement	non
1.1.3.5	Evaluer l'impact de la mise en œuvre de l'ISU	non

	Examen conjoint Etat/RSI du rapport d'évaluation de l'impact de la mise en œuvre de l'ISU	non
1.1.4	Valoriser le RSI par une communication ciblée et adaptée	non
1.1.5	Identifier les progrès induits par la restructuration	non
	Mise en place du tableau de bord de suivi d'impact de la mise en place du RSI	non
1.2.1.2	Une préoccupation permanente : le service à l'adhérent	non
	Enquêtes de satisfaction	non
1.2.2	Garantir au travailleur indépendant une offre de services globale l'accompagnant tout au long de sa vie et couvrant l'ensemble des missions du RSI	non
	Dossier complet et unifié	non
	Convention RSI/délégataires acteurs dans le cadre de l'accueil (OC, URSSAF)	en cours
1.2.3.1	S'engager dans le développement de la dématérialisation des formalités administratives	non
	Accès aux relevés de compte cotisant et de compte prestations en ligne	non
1.2.3.2	Améliorer le contact entre l'adhérent et son régime	non
	Définition en concertation avec le réseau de l'organisation des moyens de contact avec l'usager	non
	Mise en place d'un outil de gestion de la relation avec l'usager	non
1.2.4	Promouvoir une action sanitaire et sociale globale et unifiée pour les ressortissants actifs, invalides et retraités du RSI	non
1.2.5	Mettre en place une communication adaptée aux besoins des professionnels indépendants	non
	Définition de la politique de communication du régime	non
1.2.6	Favoriser et coordonner les partenariats en vue d'une offre de services adaptée à la situation des professions libérales	non
2.1	Concourir à l'amélioration de la conduite des politiques publiques par le renforcement de la politique des études	oui
	Définition du programme pluriannuel d'études portant sur la protection sociale des professionnels indépendants	n.d.
2.2.1	Poursuivre la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie et des différents plans et programmes décidés par l'Etat ou l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM)	en cours
2.2.2	Renforcer l'information des bénéficiaires pour une meilleure prise en charge de leurs problèmes santé et les sensibiliser aux enjeux de la maîtrise médicalisée des dépenses de soins	oui
2.2.3	Faciliter la communication avec les professionnels de santé par le développement de services en ligne	en cours
2.2.1.3	Poursuivre les actions de gestion du risque déjà entreprises et étudier de nouvelles actions à mettre en place pour une meilleure régulation	oui

2.2.2	Mettre en œuvre une politique de prévention efficace et adaptée aux spécificités des professions indépendantes et de leur famille	en cours
	Définition de la politique de prévention du risque de prématurité	n.d.
	Bilan du programme d'examens périodiques de prévention et du programme de prévention bucco-dentaire	oui
	Mise en œuvre de la consultation à visée préventive pour les 16/25 ans en application de la future loi hôpital patients santé et territoires (HPST)	oui
2.2.6.1	Améliorer la qualité de la prise en charge	non
2.2.6.2	Etudier les modalités d'extension de la couverture sociale offerte aux bénéficiaires du RSI	en cours
	Définir un programme global de réduction des risques professionnels présents chez les bénéficiaires du RSI	oui
2.3.1	Profiter de la restructuration du réseau pour renforcer la performance de la gestion des retraites	non
2.3.1.1	Réorganiser la gestion des pensions servies par les régimes de retraite des artisans et commerçants	non
	Rapport sur les conditions d'une fusion des régimes de retraite de base des artisans et commerçants	non
2.3.1.2	Assurer un niveau élevé de qualité de service	non
2.3.1.3	Optimiser le dispositif de l'interlocuteur unique et le contrôle des ressources en matière de pension de réversion	non
	Initier le dispositif de contrôle des ressources en matière de pension de réversion	oui
	Evaluation des dispositions mises en place pour le contrôle des ressources en matière de pension de réversion	non
2.3.2.1	Fiabiliser les identifiants des comptes retraite	oui
2.3.2.2	Enrichir les comptes retraite des données nécessaires à l'établissement des estimations individuelles globales	oui
	Initier les opérations de pré-campagne	oui
2.3.2.3	Intégrer et maîtriser les traitements des demandes de rectification des comptes et des questions des assurés	non
	Organisation de sessions de formation au droit à l'information	oui
	Mise à la disposition des caisses d'outils aidant à la mise en œuvre du droit à l'information	oui
	Définition avec les autres régimes du calendrier d'envoi des relevés de situation individuelle	oui
2.3.3.1	Préparer 2008	n.d.
	Fournir des données permettant d'apprécier la portée des différentes mesures pour les assurés et pour les régimes	n.d.
2.3.3.2	S'engager résolument dans une démarche de simplification des textes	n.d.
2.4.1	Maintenir des taux de recouvrement élevés	non

	Fixation des objectifs d'amélioration des taux de recouvrement des cotisations et contributions sociales en lien avec l'ACOSS compte tenu de l'ISU	non
2.4.2.1	Accompagner les chefs d'entreprise dans les premières années d'activité	Non
2.4.2.2	Promouvoir l'aide aux chefs d'entreprise en difficulté	Non
2.4.2.3	Prévenir les ruptures de paiement	en cours
2.4.2.4	Accompagner la reprise d'entreprise	Non
2.4.2.5	Informer les conjoints collaborateurs sur leurs droits	Oui
2.4.2.6	Accompagner les indépendants en fi n d'activité	Non
2.4.3	Contribuer à la mise en place des missions du recouvrement dans les caisses RSI des départements d'outre-mer	Non
2.4.4.1	Positionner le RSI comme «pivot» de l'immatriculation des travailleurs indépendants	Oui
2.4.4.2	Sécuriser la collecte des revenus	Non
2.5.1	Garantir la sécurité juridique de la contribution	en cours
2.5.2	Améliorer le service rendu à l'usager en achevant la simplifi cation du recouvrement	Non
2.5.3	Renforcer la politique de contrôle	Non
2.5.4	Assurer la bonne gestion de la Taxe d'Aide au Commerce et à l'Artisanat	en cours
2.5.5	Adapter les ressources humaines et les moyens aux objectifs et enjeux définis	en cours
2.6	Préparer et assurer les évolutions structurelles des régimes complémentaires de retraite	Oui
	Proposer aux pouvoirs publics un règlement financier commun aux régimes complémentaires des artisans et commerçants	Oui
	Etablissement avec les autorités de tutelle du cahier des charges concernant les offres d'opérateurs privés en matière de retraites complémentaires facultatives	Non
2.7	Conduire une politique active de la lutte contre les abus et les fraudes	Non
	Mise en oeuvre du plan des actions de contrôle et de lutte contre la fraude	Non
3.1.1	Mettre en œuvre une procédure d'allocation des moyens budgétaires nouvelle pour améliorer l'efficience du réseau	en cours
	Définition des critères d'allocation de ressources	en cours
	Réduction des coûts de gestion administrative	Non
3.1.2	Faire des CPG un instrument managérial dans la mise en œuvre de la COG et des réductions des coûts	en cours
	Signer avec les 30 caisses de base les CPG de déclinaison de la COG	oui
3.2.1	Favoriser l'animation du réseau comme outil au service de la	en cours

	performance	
	Mise en place des comités d'utilisateurs régionaux	oui
	Mise en place de réunions régulières avec les différents niveaux de management des caisses du réseau	oui
	Mise en place des réseaux d'expertise	oui
	Mettre en place des comités d'utilisateurs régionaux afin d'améliorer les procédures et applicatifs	en cours
3.2.2	Développer une fonction contrôle de gestion	oui
	Créer un réseau de référents régionaux	oui
	Mettre en place les tableaux de bord nécessaires au suivi de la COG	en cours
	Mettre en place une première version du SI dédié au contrôle de gestion	oui
	Intégrer au contrôle de gestion une comptabilité analytique couvrant le périmètre RSI	en cours
3.2.3	Développer et favoriser les moyens de l'audit et du contrôle interne	oui
	Définir et mettre en œuvre un plan d'audit national	oui
	Constituer un nouveau référentiel de contrôle interne en lien avec la politique de lutte contre les fraudes	oui
3.2.4	Adapter et mettre en œuvre une politique qualité uniforme dans le réseau	non
	Maintien de la certification ISO sur le domaine santé et développent de la démarche d'engagement de service	oui
	Obtenir une certification ISO 9001 combinée à une certification de service de l'ensemble des organismes du réseau	non
3.2.5	Prendre en compte les exigences du développement durable	oui
3.2.6	Développer une fonction achat	en cours
3.3.1	Développer une gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des dispositifs permanents d'accompagnement du changement	non
3.3.2	Favoriser au moyen de la formation, la validation des acquis et la promotion sociale y compris en matière d'emplois des personnes handicapées	en cours
	Engagement de plans d'actions visant à accompagner la mise en œuvre du RSI	en cours
3.3.3	Mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation et de rétribution de la performance notamment pour les agents de direction	oui
	Négocier un accord d'intéressement	oui
3.4	Améliorer la qualité et la fiabilité des comptes dans le cadre de la mise en œuvre de la certification des comptes	en cours
	Mettre en œuvre le plan d'actions défini	oui
	Assurer la certification des comptes	non
	Améliorer la situation observée	en cours

3.5	Concevoir un système d'information	non
	Engager les études nécessaires à l'optimisation de l'organisation de la production et des développements informatiques	en cours
	Bilan de l'internalisation	non
3.6	Rénover la relation avec les organismes conventionnés	oui
	Conclure une convention d'objectifs et de moyens avec chacun des organismes nationaux représentant les organismes conventionnés	oui
	Procéder à l'examen des demandes de conventionnement des organismes souhaitant recevoir une délégation de la part du RSI	en cours
	Elaborer un plan annuel d'audit et d'évaluation	oui
3.7	Normaliser la procédure d'homologation des formulaires	n.d.
4.1	Assurer suivi actif des engagements	non
	Bilan d'étape	non
	Mener les travaux de coordination avec l'ACOSS afin d'arrêter la définition et le recueil de certains indicateurs du domaine recouvrement, et information régulière du ministère chargé de la Sécurité sociale	oui
4.2	Garantir en fin de COG une évaluation concertée entre le RSI et l'Etat	oui
4.3	Permettre la révision de la convention en cours de période	oui
	Fournir le projet de future COG aux pouvoirs publics	n.d.

Source : COG, mission IGAS (pour l'analyse de la réalisation)

2.1.2. Consolidation des scores par chapitre et détermination des taux synthétiques de réalisation

[204] La consolidation des réalisations par chapitre permet de dessiner les deux tendances suivantes, par chapitre de la COG :

- les chapitres 1 et 2, qui concernent la construction du régime et les activités métiers, affichent des taux synthétiques de réalisation inférieurs à 50 % (respectivement 34 et 46 %) qui manifestent l'insuffisance des efforts consentis en direction de la qualité du service rendu à l'usager ;
- les chapitres 3 et 4, portant sur le pilotage du réseau et le suivi des actions, présentent les plus fort taux synthétiques de réalisation (respectivement 63 et 60 %), ce qui semble confirmer l'attention portée par les gestionnaires aux actions de nature interne.

Tableau 5 : Taux de réalisation des actions par chapitre de la COG

Chapitre	Oui	Non	En cours	n.d.	Score	Taux
1	14	32	9	0	18.5/55	**34 %**
2	17	21	8	5	21/46	**46 %**
3	18	7	14	1	25/39	**64 %**
4	3	2	0	1	3/5	**60 %**
TOTAL	**52**	**62**	**31**	**7**	**67.5/145**	**47 %**

Source : Consolidation IGAS

[205] Notes méthodologiques :

- les scores sont établis par chapitre, le numérateur résultant de la somme des réalisations positives (une action en cours étant comptabilisée pour un demi-point) et le dénominateur du nombre d'actions prévues au chapitre (diminué de celui des actions pour lesquelles le degré de réalisation n'était pas disponible) ;
- en raison des limites méthodologiques liées à l'absence de pondération des différentes actions (cf. *infra*) et au caractère nécessairement réducteur d'une appréciation à trois degrés, il importe d'interpréter avec précaution ces scores, qui ne constituent qu'une indication.

2.2. Pertinence : la nécessité de structurer une véritable feuille de route, fixant des objectifs précis et hiérarchisés

[206] La mission renouvelle les observations formulées au sujet du tableau de bord des indicateurs de performance, et relève que l'effet impressionniste créé par la présentation non priorisée d'une liste d'actions prive les gestionnaires ne sont pas dotés par la COG d'une vision stratégique claire propre à guider leurs décisions opérationnelles.

[207] La mission recommande donc une refonte de la structure du tableau des actions, centrée sur deux principes :

- une hiérarchisation des actions doit être obtenue par la définition, conjointement avec l'échéance, de trois niveaux de priorité permettant non seulement de manifester l'importance relative des objectifs assignés au régime en accord avec la tutelle, et de concentrer les efforts des responsables au stade de la mise en œuvre, mais également de construire des indicateurs synthétiques de réalisation par pondération des différentes actions ;
- une plus grande précision doit être recherchés dans la présentation des actions par la prochaine COG ; on devra en particulier éviter des formulations telles que *« préparer 2008 »* ou *« améliorer la situation observée »*, qui ne constituent ni un objectif susceptible d'être poursuivi *ex ante*, ni un guide d'évaluation *ex post* permettant d'apprécier dans quelle mesure les engagements pris dans le cadre de la négociation de la COG ont été effectivement tenus par le régime.

Annexe n°2 : La caisse nationale du RSI

ANNEXE N°2 : LA CAISSE NATIONALE DU RSI 145

1. UNE CAISSE NATIONALE PROTEIFORME, DONT LE ROLE DANS LE RSI EXCEDE LARGEMENT CELUI D'UNE TETE DE RESEAU 147

1.1. Un organisme protéiforme 147

1.1.1. La CNRSI résulte de la réunion d'organismes de nature diverse 147

1.1.2. Des activités variées entre pilotage et production 148

1.1.3. Un budget peu lisible s'il n'est pas découpé analytiquement 150

1.2. Un poids très important dans le régime 151

1.2.1. La CNRSI concentre une part importante des moyens du RSI 151

1.2.2. Le rôle de la CNRSI est essentiel dans l'activité du RSI, au-delà de ses missions de tête de réseau qui se sont elles-mêmes élargies 155

2. UNE ORGANISATION TROP ECLATEE ET INADAPTEE AU ROLE QUE JOUE LA CAISSE NATIONALE AU SEIN DU RSI 159

2.1. Un organisme qui n'a pas encore pris la mesure de ses dimensions multiples 159

2.1.1. L'absence d'un cadre stratégique pour la CNRSI 159

2.1.2. Un éclatement géographique sur lequel la caisse nationale ne s'est pas suffisamment interrogée 164

2.1.3. Des outils de pilotage déficients ou insuffisamment exploités 166

2.2. Les activités du siège : une organisation marquée par le poids du passé 168

2.2.1. Des fonctions métier fragiles et pas toujours bien positionnées sur les grands enjeux du régime 169

2.2.2. Des fonctions de pilotage trop éparpillées 171

2.2.3. Les fonctions support de la caisse nationale : un secteur qui mérite une attention particulière 175

2.3. Les activités de production non informatique : gouvernance et productivité 179

2.3.1. Quel modèle de gouvernance pour les activités de production de la caisse nationale ? 179

2.3.2. Quelles perspectives pour les moyens des services des services de production non informatique de la CNRSI ? 181

3. LES ENJEUX DE LA PROCHAINE COG : COMMENT RENDRE LA CNRSI PLUS EFFICACE ? 183

3.1. Une stratégie pour la CNRSI 184

3.2. Le format de la CNRSI 184

3.2.1. Les fonctions métier et de tête de réseau 185

3.2.2. La maîtrise d'œuvre informatique 185

3.2.3. Les fonctions de production interne 185

3.2.4. Les fonctions support 185

3.3. La relation avec le réseau 186

3.3.1. Faire de la CNRSI une véritable tête de réseau 186

3.3.2. Associer davantage les organismes du réseau 186

3.4. Renforcer le rôle de la direction générale au sein de la CNRSI et développer les moyens de pilotage à tous les niveaux 186

3.4.1. Renforcer le rôle de la direction générale 186

3.4.2. Développer les moyens de pilotage à tous les niveaux 187

3.5. Structurer les partenariats interinstitutionnels sur les sujets d'intérêt commun 187

PIECE JOINTE DE L'ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME DE LA CNRSI AU PREMIER SEMESTRE 2011 189

[208] La caisse nationale du régime social des indépendants (CNRSI) a été créée le 1er juillet 2006 par la fusion d'une demi-douzaine de structures de nature diverse (caisses nationales, organisme de base, groupement d'intérêt économique…). Investie dès l'origine d'une multitude de missions allant bien au-delà des fonctions classiques de tête de réseau qu'exercent les caisses nationales de sécurité sociale, la CNRSI a dû mettre en œuvre cette nouvelle organisation dans un contexte marqué à partir de 2008 par la crise de l'ISU et ses conséquences.

[209] Mal préparée à ce choc intervenu alors qu'elle était très loin d'avoir achevé son processus de fusion, la caisse nationale n'a ensuite pas été en mesure de sortir d'une gestion de crise permanente pour développer une véritable réflexion stratégique sur ses métiers, son organisation et sa gouvernance. Cette réflexion est pourtant essentielle au regard de la place qu'elle occupe au sein du RSI, bien plus importante que dans les autres régimes, et elle devra constituer l'un des axes majeurs de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) du régime.

1. UNE CAISSE NATIONALE PROTEIFORME, DONT LE ROLE DANS LE RSI EXCEDE LARGEMENT CELUI D'UNE TETE DE RESEAU

1.1. Un organisme protéiforme

1.1.1. La CNRSI résulte de la réunion d'organismes de nature diverse

- **La création de la CNRSI**

[210] La CNRSI est le fruit de la fusion de cinq organismes différents :

- les trois caisses nationales des trois régimes fusionnés : la caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM), la caisse nationale de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) et la caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) ;
- le groupement d'intérêt économique (GIE) ORGANIC-CANCAVA, qui réunissait les moyens de la maîtrise d'œuvre informatique des réseaux ORGANIC et CANCAVA ;
- la caisse professionnelle des métiers de l'hôtellerie d'Auray du réseau ORGANIC.

[211] Le périmètre des trois caisses nationales ainsi fusionnées était par ailleurs différent selon les régimes :

- la CANAM incluait en son sein les moyens de la maîtrise d'œuvre informatique du régime d'assurance maladie des travailleurs indépendants, contrairement aux caisses ORGANIC et CANCAVA, ainsi qu'un service dénommé « Sous-direction des participations extérieures » (SDPE) en charge du recouvrement pour le compte de l'Etat de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), qui a été remplacée en 2008 par la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- pour sa part, la CANCAVA incluait dans son périmètre des entités de production, les services inter-caisses du contentieux (SICC) en charge du recouvrement forcé pour le régime ;
- la caisse ORGANIC était quant à elle limitée dans ses missions à sa fonction de tête de réseau.

[212] A ces organismes au périmètre et aux activités variées s'est par ailleurs ajouté pour la CNRSI le rattachement des personnels du réseau ayant demandé à bénéficier du plan de mutation mis en place dans le cadre de l'accompagnement sociale de la création du RSI. Au total, 51 ETP ont ainsi été rattaché en 2007 aux effectifs de la CNRSI, dont 16 agents de direction non repositionnés dans leur caisse d'origine.

- **Un grand nombre de sites**

[213] Au total, la CNRSI disposait à sa création de 13 sites différents, dont le nombre a finalement été ramené à 12 après le déménagement des services du siège au DIONYS à Saint Denis :

Tableau 6 : Evolution du nombre de sites de la CNRSI depuis sa création

Site	Situation avant la création de la CNRSI	Situation en 2011	Effectifs (CDI au 31/12/2010)	Direction(s) de rattachement
Auray	caisse professionnelle RSI	CNIC Appui liquidation retraite	95	DSI DIRCCA DCF
Bordeaux	SICC CANCAVA	SICC	18	DIRCCA
Clermont-Ferrand	SICC CANCAVA	SICC	44	DIRCCA
Nantes	SICC CANCAVA	SICC	21	DIRCCA
Orléans	SICC CANCAVA	SICC	25	DIRCCA
Paris / Grenelle	siège CANCAVA			
Paris / Jadin	siège ORGANIC			
Paris / Pleyel	siège CANAM			
Paris / Saint Charles	site informatique CANCAVA	site informatique CNRSI	15	DSI DIRCAB
Paris / Saussure	SICC CANCAVA	SICC	35	DIRCCA
Saint-Denis / Dionys		siège CNRSI	437	CNRSI
Saint-Denis / Forum		annexe siège CNRSI	33	DSI DRHRSI
Strasbourg	site informatique CANAM	site informatique CNRSI	26	DSI DCF
Toulouse	site informatique CANAM	site informatique CNRSI	25	DSI
Valbonne	GIE ORGANIC-CANCAVA Service des prestations extérieures CANAM	site informatique CNRSI SPE	287	DSI DIRCCA DCF DMR

Source : Mission IGAS, bilan social 2010 pour les effectifs CDI au 31/12/2010

[214] Les services des SICC, qui étaient implantés sur des sites propres, ont par ailleurs été regroupés sur site unique avec ceux de la caisse régionale dans le chef-lieu de laquelle ils sont implantés dans le cadre du plan de restructuration immobilière.

1.1.2. Des activités variées entre pilotage et production

[215] A l'exception du site d'Auray, dont l'activité a connu une importante réorientation sur la période, la CNRSI n'a fait évoluer ni ses missions ni son périmètre par rapport à ce qu'ils étaient lors de sa fusion. La CNRSI cumule ainsi quatre grands types d'activité :

- des activités classiques de tête de réseau : direction générale, directions métier en charge de l'animation des grands secteurs d'activité du régime (santé, retraite, recouvrement)…
- des activités de maîtrise d'œuvre informatique ne se limitant pas à la conception et au pilotage des systèmes d'information mais incluant la production informatique elle-même ;
- des activités de production en liaison directe avec le réseau ou pour le compte de tiers :

- le centre d'Auray est directement partie prenante aux processus de production du régime pour l'immatriculation (dans son rôle de centre national d'immatriculation commun) et la liquidation retraite (dans son rôle de cellule de « délestage » pour le traitement des stocks retraite) ;
- les cinq SICC sont responsable de l'aval du processus de recouvrement géré en amont par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et les CRRSI, assurant la gestion de toutes les opérations recouvrement forcé (contraintes, contentieux) ;
- la sous-direction des participations extérieures n'assure plus que le recouvrement de la C3S depuis le transfert du recouvrement de la TASCOM à la direction générale des finances publiques (DGFIP) par la loi de finances pour 2010 ;

- des activités de support pour elle-même (secrétariat général et comptabilité de la caisse nationale proprement dite) et pour le régime (contrôle de gestion réseau, ressources humaines de la branche, suivi de l'immobilier des caisses…), ces fonctions pouvant parfois se confondre (ainsi dans le domaine de la politique d'achat par exemple, lorsque la CNRSI passe des marchés cadre pour l'ensemble de l'institution).

[216] Le tableau suivant s'efforce de répartir les effectifs en contrat à durée indéterminée (CDI) de la caisse nationale au 31/12/2011 entre ces différentes activités[25] :

Tableau 7 : Répartition des effectifs de la CNRSI par direction et par type d'activité au 31/12/2010

	CDI 31/12/2010	Tête de réseau Supports CNRSI	MOE SI	Production			Nb de sites
				CNIC	SPE	SICC	
DCF	70	70					4
DG	26	26					1
DIRCAB	5	5					2
DIRCOM	11	11					1
DIRRCA	437	62		78	153	144	8
DMR	174	174					2
DPSGR	17	17					1
DRH	25	25					2
DSI	286		286				7
DSMN	10	10					1
MàD	4	4					1
Total	**1065**	**404**	**286**	***78***	***153***	***144***	**12**
				375			
		37,9%	**26,9%**	**35,2%**			
dont au siège (Dionys) :	*435*	*342*	*93*	*N/A*			
	40,8%	*84,7%*	*32,5%*				

Source : Données CNRSI/DMR

[25] Le tableau étant bâti sur le découpage de la CNRSI entre grandes directions, les activités de tête de réseau et de support de la caisse nationale sont présentées au sein d'un seul et même agrégat ; par ailleurs, les données du tableau ont été fournies fournie par la direction du management des ressources (DMR) de la CNRSI et présentent un décalage de 4 ETP par rapport aux chiffres du bilan social 2010 repris dans le tableau 1 *supra* ;

[217] Hors informatique, les CDI employés par la CNRSI à ses activités de tête de réseau et de supports CNRSI ne représentent que 37,9 % de ses effectifs totaux, et à peine plus que ceux affectés à ses activités de production : 404 agents contre 375, la maîtrise d'œuvre (MOE) informatique représentant quant à elle un gros quart de l'effectif de la caisse nationale avec 286 agents[26]. De plus, si l'on intègre dans les moyens dédiés aux différentes activités de la CNRSI les contrats à durée déterminée (CDD), dont elle fait un usage de plus en plus massif depuis 2007 (cf. infra, point 1.2.1.2.), les activités de production deviennent le secteur le plus doté en effectifs de la CNRSI.

[218] Ce découpage fonctionnel des effectifs de la CNRSI ne recoupe pas leur répartition géographique :

- ainsi, 15 % environ des effectives « têtes de réseau » ne sont pas implantés au siège, mais dans des sites périphériques (l'immeuble Podium de St Denis pour le centre de formation de la direction des ressources humaines et des relations sociales institutionnelles (DRHRSI)) ou provinciaux, ce phénomène touchant principalement l'agence comptable dont un tiers environ des effectifs est en province ;
- à la direction des systèmes d'information (DSI), certaines activités de production nationale sont exercées sur les sites parisiens (notamment à Saint-Charles), tandis que les équipes d'études sont éclatées entre le site parisien et celui de Valbonne.

1.1.3. Un budget peu lisible s'il n'est pas découpé analytiquement

[219] Au niveau du cadrage COG, tout d'abord, la CNRSI ne bénéficie pas d'un traitement budgétaire particulier : contrairement à ce qui se pratique par exemple dans la convention d'objectifs et de gestion de la branche maladie, le budget de la caisse nationale n'est pas isolé au sein des dépenses de gestion administrative de l'institution. Néanmoins, la CNRSI étant un organisme distinct des caisses régionales, ses dépenses de gestion administrative sont retracées dans une gestion budgétaire particulière, et les documents budgétaires qui sont soumis au conseil d'administration de la caisse nationale distinguent bien en trois gestions budgétaires séparées :

- les dépenses du réseau ;
- les dépenses de la CNRSI ;
- les dépenses du budget national de gestion administrative (BNGA), qui est l'addition des deux précédentes gestions.

[220] Mais le budget de gestion administrative de la CNRSI mélange lui-même des dépenses de nature très différentes, ce qui rend son analyse délicate si elle n'est pas affinée. Tout d'abord, le budget de la CNRSI agrège en son sein les dépenses de remises de gestion aux organismes complémentaires (OC), qui représentent plus de 40 % du total de ses dépenses. Ces montants doivent par conséquent être neutralisés si l'on souhaite disposer d'une image fidèle des dépenses de la caisse nationale elle-même :

[26] Cette répartition ne tient pas compte du fait que en 2011 19 ETP affectés à la DSI ont été réaffectés dans les directions métier (i.e. dans l'activité « tête de réseau » de la CNRSI), dans le cadre d'une opération qui est décrite au point 1.2.2. de l'annexe sur le schéma directeur des systèmes d'information ;

Tableau 8 : Budget voté et exécuté de la CNRSI en 2010 (hors remises de gestion aux OC)

	Budget	Exécuté	(en €)	(en %)
impôts et taxes sur salaires	*7 616 961*	*7 383 325*	*-233 636*	*97%*
Charges de personnel et assimilées	*73 625 886*	*72 217 585*	*-1 408 301*	*98%*
Section de personnel	81 242 847	79 600 910	*-1 641 937*	98%
Fonctionnement courant	*38 750 000*	*35 659 405*	*-3 090 595*	*92%*
Fonctionnement informatique	*37 982 000*	*34 311 083*	*-3 670 917*	*90%*
Sesam Vitale	*7 430 000*	*3 271 768*	*-4 158 232*	*44%*
Section de fonctionnement hors OC	84 162 000	73 242 256	*-10 919 744*	87%
Investissements courants	*2 250 000*	*851 861*	*-1 398 139*	*38%*
Investissements informatiques	*32 703 000*	*23 281 680*	*-9 421 320*	*71%*
Section des investissements	34 953 000	24 133 541	*-10 819 459*	69%
Amortissements/provisions	*27 000 000*	*36 516 082*	*+9 516 082*	*135%*
Charges nettes actifs cédés	*800 000*		*-800 000*	*0%*
Contentieux du recouvrement	*12 307 000*	*9 624 578*	*-2 682 422*	*78%*
Dépenses institutionnelles	*8 834 000*	*7 926 725*	*-907 275*	*90%*
Crédits évaluatifs	48 941 000	54 067 385	*+5 126 385*	110%
Fonds de restructuration courant hors ISU	*1 225 000*	*567 039*	*-657 961*	*46%*
Moyens exceptionnels ISU	*6 306 000*	*5 270 194*	*-1 035 806*	*84%*
Fonds de restructuration courant	7 531 000	5 837 233	*-1 693 767*	78%
Dépenses immobilières	*630 000*	*113 225*	*-516 775*	*18%*
Fonds de restructuration immobilier	630 000	113 225	*-516 775*	18%
TOTAL hors remises de gestion aux OC	**257 459 847**	**236 994 550**	***-20 465 297***	**92%**

Source : Note au CA du CNRSI du 05/04/2011

[221] Compte tenu de la diversité des activités de la CNRSI, l'évolution des grandes sections comptables de ce budget n'est pas intelligible si elles ne sont pas éclatées analytiquement :

- le suivi financier du schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) permet d'expliciter l'évolution des dépenses dans ce secteur au-delà des seules lignes « fonctionnement informatique » et « investissements informatiques » du budget de la CNRSI, en y agrégeant les dépenses de la maîtrise d'ouvrage (MOA) ; néanmoins, bien que disponibles ces éléments ne sont pas repris dans les notes au conseil d'administration (CA) de la CNRSI sur l'exécution du budget ;
- en revanche, il n'est pas possible aujourd'hui de disposer des coûts complets des activités de production, de tête de réseau et de support (hors DSI) de la CNRSI, dans la mesure où la caisse nationale ne s'est pas dotée d'une comptabilité analytique qui permettrait de les calculer ; l'intelligibilité de l'évolution des dépenses et des niveaux de consommation des lignes non informatiques du budget de la CNRSI s'en trouve donc beaucoup amoindrie.

1.2. Un poids très important dans le régime

1.2.1. La CNRSI concentre une part importante des moyens du RSI

1.2.1.1. Les dépenses de la CNRSI seule représentent environ 30 % des dépenses de gestion administrative du RSI

[222] En termes financiers et même lorsque l'on neutralise l'impact des remises de gestion aux OC, la CNRSI est de loin le plus gros organisme du régime en termes de surface financière, son poids économique ayant même eu tendance à augmenter sur la période, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau 9 : Répartition 2008-2010 des dépenses du RSI par organismes

en €	2008		2009		2010		2010/2008	
CNRSI	218 652 487	28,1%	261 024 151	31,3%	236 994 550	29,0%	+18 342 063	+8,4%
Réseau	347 910 485	44,7%	367 695 231	44,1%	381 656 394	46,7%	+33 745 909	+9,7%
OC	210 996 157	27,1%	204 482 000	24,5%	198 443 100	24,3%	-12 553 057	-5,9%
Total BNGA	**777 559 129**	**100,0%**	**833 201 382**	**100,0%**	**817 094 044**	**100,0%**	**+39 534 915**	**+5,1%**

Source : Données RSI sur l'exécution budgétaire du BNGA

[223] La part de la CNRSI dans le total des dépenses du régime oscille ainsi entre 28 et 31 %[27]. Ce montant signifie que les dépenses de la caisse nationale représentent à elles seules entre 60 et 70 % des dépenses des organismes du réseau selon les années, et même beaucoup plus sur certains postes de dépenses comme les investissements, ce qui n'a rien d'étonnant dans la mesure où la caisse nationale supporte la totalité des dépenses d'investissement informatiques du RSI :

Tableau 10 : Part du CNRSI dans la gestion administrative du RSI (hors remises de gestion aux OC)

	2008		2009		2010	
	TOTAL	CNRSI	TOTAL	CNRSI	TOTAL	CNRSI
Section de personnel	312 764 528	22,6%	323 757 067	22,9%	334 183 306	23,8%
Section de fonctionnement hors OC	113 972 178	65,1%	111 213 092	66,6%	108 153 670	67,7%
Investissements courants	*4 353 782*	*10,7%*	*5 874 210*	*29,5%*	*3 979 653*	*21,4%*
Investissements informatiques	*21 399 317*	*100,0%*	*23 267 378*	*100,0%*	*23 281 680*	*100,0%*
Section des investissements	35 591 461	89,1%	35 797 384	88,4%	27 261 333	88,5%
Amortissements/provisions	*57 201 225*	*44,9%*	*78 248 491*	*64,6%*	*53 445 663*	*68,3%*
Contentieux du recouvrement	*5 428 254*	*100,0%*	*5 378 658*	*100,0%*	*9 624 578*	*100,0%*
Dépenses institutionnelles	*6 025 637*	*100,0%*	*16 317 621*	*100,0%*	*7 926 725*	*100,0%*
Crédits évaluatifs	68 655 116	54,1%	99 944 770	72,3%	70 996 966	76,2%
Fonds de restructuration courant hors ISU	*11 693 796*	*19,1%*	*8 995 980*	*17,2%*	*5 408 502*	*10,5%*
Moyens exceptionnels ISU	*8 418 177*	*16,4%*	*14 192 839*	*50,3%*	*10 267 436*	*51,3%*
Fonds de restructuration courant	20 111 973	18,0%	23 188 819	37,5%	15 675 938	37,2%
Loyers des nouveaux sites	*2 511 751*	*0,0%*	*7 975 734*	*0,0%*	*11 850 977*	*0,0%*
Dépenses immobilières	*12 955 964*	*10,0%*	*26 842 516*	*0,3%*	*50 528 753*	*0,2%*
Fonds de restructuration immobilier	15 467 715	8,4%	34 818 250	0,2%	62 379 730	0,2%
TOTAL hors remises de gestion aux OC	**566 562 971**	**38,6%**	**628 719 382**	**41,5%**	**618 650 943**	**38,3%**

Source : Données RSI sur l'exécution budgétaire du BNGA

1.2.1.2. La CNRSI emploie un cinquième des effectifs du RSI

- La part des effectifs de la CNRSI dans les effectifs du RSI n'a cessé d'augmenter depuis 2006

[224] Comme le montre le tableau *supra*, en 2010, la CNRSI concentrait 23,8 % de la masse salariale du RSI. La part des agents de la CNRSI au sein des effectifs du réseau au 31/12/2010 était alors légèrement inférieure à 20 %, contre 18,5 % en 2006 :

[27] Le ressaut observé en 2009 est essentiellement technique, lié à une dépréciation des actifs informatiques à hauteur de 31,9 M€ pour fiabiliser le bilan de la CNRSI dans le cadre de la certification des comptes ;

Tableau 11 : Evolution de la part de la CNRSI dans l'effectif du RSI au 31/12 entre 2006 et 2010

en nb. d'agents au 31/12	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2006	
Effectif total	5 922	6 051	6 018	5 979	6 213	+291	+4,9%
dont réseau	*4 852*	*4 983*	*4 885*	*4 797*	*4 989*	*+137*	*+2,8%*
dont CNRSI	*1 070*	*1 068*	*1 133*	*1 182*	*1 224*	*+154*	*+14,4%*
en %	*18,1%*	*17,6%*	*18,8%*	*19,8%*	*19,7%*		
CDI	5 400	5 320	5 307	5 365	5 394	-6	-0,1%
dont réseau	*4 402*	*4 311*	*4 288*	*4 322*	*4 333*	*-69*	*-1,6%*
dont CNRSI	*998*	*1 009*	*1 019*	*1 043*	*1 061*	*+63*	*+6,3%*
en %	*18,5%*	*19,0%*	*19,2%*	*19,4%*	*19,7%*		
CDD	522	731	711	614	819	+297	+56,9%
dont réseau	*450*	*672*	*597*	*475*	*656*	*+206*	*+45,8%*
dont CNRSI	*72*	*59*	*114*	*139*	*163*	*+91*	*+126,4%*
en %	*13,8%*	*8,1%*	*16,0%*	*22,6%*	*19,9%*		

Source : bilans sociaux RSI et CNRSI 2006-2010

[225] L'évolution des effectifs de la CNRSI et du réseau sur la période 2006-2010 montre des tendances nettement divergentes :

- en ce qui concerne les effectifs pérennes, alors qu'elle ne représentait en 2006 que 18,5 % des effectifs CDI du RSI, la CNRSI a bénéficié de la totalité des CDI supplémentaires constatés entre 2006 et 2010 (+63 ETP) alors que les effectifs du réseau ont diminué de -69 ETP ; cette évolution divergente s'explique pour partie par le transfert de 51 ETP du réseau vers la caisse nationale entre 2006 et 2007 dans le cadre de l'accompagnement des opérations de réorganisation du réseau, mais aussi par un mouvement général d'augmentation des effectifs de la caisse nationale dans le cadre de la COG et de son avenant n°3 (cf. *infra*, point 2.1.1.) ; la ventilation de ces +63 ETP entre les sites et les directions de la CNRSI est donnée au point suivant *infra* ;

- l'augmentation importante et constante du nombre de CDD de la caisse nationale est également remarquable : ils sont ainsi passé de 6,7 % à 13,3 % du total des effectifs de la caisse nationale ; cette augmentation est le reflet de la part de plus en plus importante que prennent désormais les activités de production nationale au sein de la CNRSI, puisqu'elle a bénéficié en totalité à ce secteur de la caisse nationale : d'abord au site d'Auray (+ 50 ETP), puis aux SICC (+48 ETP), les autres secteurs de la CNRSI ayant même vu globalement leur nombre de CDD diminuer de 7 ETP entre 2006 et 2009 ; dans ses activités de production, la CNRSI est ainsi touchée par le même phénomène de développement des CDD que l'on observe dans les organismes du réseau sur la période 2007-2010.

[226] Le poids de la CNRSI dans les effectifs du régime est tout à fait exceptionnel. Pour s'en convaincre, il n'est besoin que de rapprocher l'organisation du RSI de celle de l'autre grand régime « multi-risques », la mutualité sociale agricole (MSA) :

Tableau 12 : Effectifs nationaux et réseau (CDI) au RSI et à la MSA en 2009

	MSA		RSI	
Effectifs réseau*	17 359	91,1%	4 322	80,6%
Effectifs nationaux**	1 687	8,9%	1 043	19,4%
TOTAL	**19 046**	**100,0%**	**5 365**	**100,0%**

*pour la MSA : caisses régionales et fédérations

** pour la MSA : CCMSA, centres informatiques, AROMSA

Source : bilan social 2009 pour le RSI, CCMSA cité par IGAS[28] pour la MSA

[28] Rapport IGAS/CGAAER RM-2010-060P Evaluation de la COG MSA 2006-2010 et propositions pour la COG MSA 2011-2015, YG AMGHAR, A. BURSTIN, F. BAS-THERON, JC BESSEMOULIN, R. LARONCHE, Tome 2, p. 139 ;

[227] Ainsi, à la MSA, la part des organismes nationaux (selon une définition large incluant notamment les centres informatiques) dans les effectifs du régime est inférieure à 9 %, là où au RSI la CNRSI pèse de près de 20 % des effectifs du régime. En valeur absolue, l'effectif de la caisse centrale de MSA était même inférieur à celui de la CNRSI en 2009 (896 agents contre 1 043). Pour la mission, ces éléments de comparaison sont une illustration du poids manifestement excessif de la CNRSI au sein du personnel du RSI.

- L'essentiel de la croissance observée depuis 2007 a bénéficié aux services de production et à la direction du management des ressources

[228] La CNRSI ne s'étant pas intégrée dans le dispositif de ventilation analytique des effectifs du RSI, et son organigramme ayant par ailleurs évolué entre 2006 et 2010, il est plus difficile d'apprécier finement l'évolution de ses effectifs par grandes fonctions sur la période que pour les organismes du réseau. Il est néanmoins possible d'approcher ces évolutions en examinant l'évolution de ses effectifs entre ses différents sites et entre ses différentes directions sur la période :

Tableau 13 : Evolution des effectifs des différents sites de la CNRSI 2007-2010

	2006	2007	2008	2009	2010	2006/2010	
Paris	447	463	467	481	485	+38	+8,5%
SICC	117	117	120	120	143	+26	+22,2%
Auray	104	100	96	95	95	-9	-8,7%
Valbonne	280	275	285	293	287	+7	+2,5%
Autres sites DSI	50	54	51	54	51	+1	+2,0%
TOTAL	**998**	**1009**	**1019**	**1043**	**1061**	**+63**	**+6,3%**

Source : Bilans sociaux CNRSI

Tableau 14 : Evolution des effectifs des différentes directions de la CNRSI 2006-2010

2006		2006 (périmètre 2010)		2007		2007 (périmètre 2010)		2008		2009		2010		2006/2010	
														en nb	en %
DCF	67	DCF	67	DCF	67	DCF	67	DCF	68	DCF	66	DCF	72	+5	+7%
DG	4	DG*	16	DG	5	DG*	17	DG	19	DG	17	DG	19	+3	+19%
DIRCAB	4	DIRCAB	4	DIRCAB	6	DIRCAB	6	DIRCAB	6	DIRCAB	6	DIRCAB	5	+1	+25%
DIRCOM	14	DIRCOM	14	DIRCOM	13	DIRCOM	13	DIRCOM	11	DIRCOM	12	DIRCOM	12	-2	-14%
DIRRCA	408	DIRRCA	408	DIRRCA	398	DIRRCA	398	DIRRCA	414	DIRRCA	415	DIRRCA	436	+28	+7%
dont siège	*55*	*dont siège*	*55*	*dont siège*	*52*	*dont siège*	*52*	*dont siège*	*64*	*dont siège*	*64*	*dont siège*	*65*	+10	+18%
dont Auray	*88*	*dont Auray*	*88*	*dont Auray*	*84*	*dont Auray*	*84*	*dont Auray*	*79*	*dont Auray*	*77*	*dont Auray*	*77*	-11	-13%
dont SDPE	*148*	*dont SDPE*	*148*	*dont SDPE*	*145*	*dont SDPE*	*145*	*dont SDPE*	*151*	*dont SDPE*	*154*	*dont SDPE*	*151*	+3	+2%
dont SICC	*117*	*dont SICC*	*117*	*dont SICC*	*117*	*dont SICC*	*117*	*dont SICC*	*120*	*dont SICC*	*120*	*dont SICC*	*143*	+26	*+22%*
DMCC	*1*	*DMR***	*157*	*DMCC*	*2*	*DMR***	*170*	DMR	181	DMR	183	DMR	175	+18	+11%
DMET	*81*			*DMET*	*84*										
DMS	*15*			*DMS*	*17*										
DOP	*57*			*DOP*	*64*										
DPSGR	12	DPSGR	12	DPSGR	17	DPSGR	17	DPSGR	19	DPSGR	20	DPSGR	18	+6	+50%
DRH	34	DRH***	19	DRH	40	DRH***	25	DRH	25	DRH	26	DRH	28	+9	+47%
DSI	291	DSI	291	DSI	286	DSI	286	DSI	267	DSI	289	DSI	286	-5	-2%
DSMN	10	DSMN	10	DSMN	10	DSMN	10	DSMN	9	DSMN	9	DSMN	10	+0	+0%
TOTAL	**998**	**TOTAL**	**998**	**TOTAL**	**1 009**	**TOTAL**	**1 009**	**TOTAL**	**1 019**	**TOTAL**	**1 043**	**TOTAL**	**1 061**	**+63**	**+6%**

* DG : +12 = + 2 contrôleurs DMCC + 4 appui réseau DMS + 6 pôle audit DOP
** DMR : +3 = + 15 DRH - 12 transferts vers la DG
*** DRH : -15 transferts service RH CNRSI vers la DMR

Source : CNRSI / DMR

[229] Les directions qui ont principalement bénéficié de cette augmentation appartiennent aux secteurs support et de production nationale de la CNRSI :

- les SICC sont le service qui a bénéficié individuellement du plus gros effort de renforcement, avec +26 ETP ;

- la DMR, la DRHRSI et la direction comptable et financière (DCF) ont vu leurs effectifs augmenter respectivement de +18 ETP, de + 9 ETP et de +5 ETP ;
- dans les secteurs métier, les activités de « siège » de la direction retraites recouvrement clients et animation du réseau (DIRRCA), i.e. les secteurs recouvrement et retraite, ont vu leurs effectifs progresser de 10 ETP (+18 %), tandis que la direction de la politique de santé et de la gestion du risque (DPSGR) a bénéficié d'un renfort de 6 ETP (+50 %).

[230] Alors que les fonctions métier de base du RSI sur les domaines du recouvrement et de la retraite connaissent une grave crise depuis 2008 et que, même en l'absence de ces dysfonctionnements, les enjeux de refonte du système d'information et d'industrialisation de la production sur ces secteurs étaient en 2007 – et demeurent aujourd'hui – des chantiers essentiels pour l'institution, la faible part que ces secteurs ont pris dans les renforts importants dont la caisse nationale a bénéficié depuis 2006 est surprenante, et amène nécessairement à s'interroger sur la pertinence de la stratégie suivie par la caisse nationale en ce qui concerne l'évolution de son personnel.

1.2.2. Le rôle de la CNRSI est essentiel dans l'activité du RSI, au-delà de ses missions de tête de réseau qui se sont elles-mêmes élargies

1.2.2.1. Un rôle de tête de réseau particulièrement important dans la période difficile que traverse le RSI depuis sa création

[231] En tant que tête de réseau, la CNRSI a une responsabilité particulière pour le RSI dans le contexte de sa première COG, marquée par les enjeux de la création du régime et par les dysfonctionnements de l'interlocuteur social unique (ISU).

[232] Comme pour tous les organismes fusionnés dans le cadre de la création du RSI, la période de la COG 2007-2011 est marquée pour la CNRSI par la mise en œuvre effective de cette fusion dans son organisation et son fonctionnement. Les conditions de cette mise en œuvre sont examinée en partie 2, *infra* ; mais, au-delà de ce chantier interne qu'elle est loin d'avoir achevé, le contexte de mise en place du régime lui a créé par ailleurs une somme des chantiers spécifiques à conduire sur la même période afin de doter le régime des outils nécessaires à son bon fonctionnement, sous tous ses aspects :

- la mise en place en 2006/2007 des éléments fondamentaux d'organisation et de stratégie du régime : déploiement de la nouvelle cartographie du réseau, définition des orientations de la COG 2007-2011, première allocation budgétaire aux organismes sur la base de leur nouveau périmètre ;
- en matière de ressources humaines, la mise en œuvre du plan d'accompagnement social signé en 2006 et la négociation des conventions collectives fusionnées des différentes catégories de personnels du RSI (employés et cadres, agents de direction, praticiens conseils) ;
- en matière de fonction support, l'harmonisation des environnements bureautiques du réseau (messagerie, poste de travail, etc.), la convergence des applicatifs support (systèmes d'information des ressources humaines et comptable et financier) et l'accompagnement des restructurations immobilières dans le cadre du fonds de restructuration prévu par la COG ;
- sur les activités métier du RSI, la convergence des applicatifs de gestion dans le domaine retraite, la mise en place avec l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des outils nécessaires au bon fonctionnement de l'ISU et la réflexion sur le contenu de « l'offre globale de service » censée donner son sens au régime.

[233] Vis-à-vis de ses tutelles et de ses partenaires, de son réseau, et plus généralement des ressortissants du RSI, il était important pour la caisse nationale de faire aboutir ces chantiers dans des délais aussi courts que possibles, afin de permettre au RSI de se concentrer ensuite pleinement sur les autres projets de la COG : mise en œuvre des réformes et des programmes inter-régimes en santé et en retraite, définition de services innovants aux assurés, modernisation des outils et des environnements de travail, etc.

[234] Cette double responsabilité – sur l'accompagnement à la création du RSI et sur la conduite de ses autres chantiers – était déjà en soi un défi majeur pour la CNRSI. Mais dès l'année 2008 les dysfonctionnements de l'ISU lui ont ajouté une charge supplémentaire : celle de faire sortir le régime de la situation de crise dans laquelle il a basculé le 01/01/2008, lors de la mise en place de la nouvelle organisation avec l'ACOSS et les URSSAF et du remplacement des anciennes applications de recouvrement ORGANIC et CANCAVA par l'applicatif de recouvrement de l'ACOSS, le SNV2. Dans ce contexte profondément dégradé, le rôle de la CNRSI est particulièrement déterminant vis-à-vis des tutelles comme de l'ACOSS, des CRRSI et des assurés du régime.

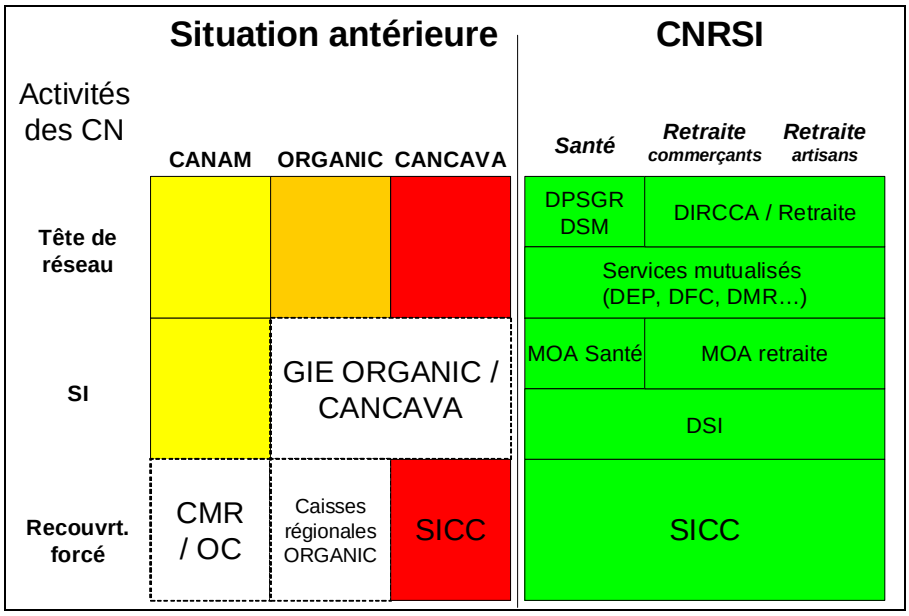
[235] Pour la CNRSI, toute la difficulté de ses premières années d'existence réside dans sa capacité à embrasser toutes ces responsabilités sans en sacrifier aucune : l'inachèvement de la fusion ne permet pas de conduire de façon efficace les chantiers du régime, tant sur l'ISU que sur les autres projets qu'il a à mettre en œuvre ; la persistance de la crise du recouvrement altère le fonctionnement général des organismes, et donc leur capacité à achever leur processus de fusion et à déployer les réformes ; et il n'est pas question de suspendre l'application au RSI des grandes réformes en cours dans le domaine de la protection sociale à l'achèvement des travaux de constitution du régime et de l'ISU.

1.2.2.2. Une caisse nationale dont le nouveau périmètre est beaucoup plus large que les organismes auxquels elle a succédé

- Une extension de périmètre substantielle par rapport aux trois anciennes caisses nationales

[236] A l'exception d'Auray, dont le cas est traité au point suivant *infra*, la CNRSI n'a pas vu sa gamme d'activité substantiellement enrichie par rapport à ce qu'était le périmètre d'activités des caisses nationales des trois régimes fusionnés au sein du RSI. Mais, comme l'a mission l'a relevé *supra*, au point 1.1.1., ce périmètre n'était pas le même selon les régimes, et l'approche large qui a été celle de la CNRSI a conduit à reprendre pour chaque secteur le périmètre de la caisse nationale la plus intégrée, ce qui a conduit à internaliser au sein de la CNRSI un portefeuille d'activités plus vaste que ce qu'il était antérieurement dans chacune des caisses nationale prise séparément. Le schéma ci-dessous permet de visualiser ce mouvement :

Graphique 2 : Evolution du périmètre des caisses nationales avant et après la création du RSI



Source : IGAS

[237] Comme on le voit, toutes les fonctions qu'exerce aujourd'hui de façon intégrée la CNRSI sur tous ses secteurs d'intervention étaient présentes dans les anciennes organisations, mais pas dans tous les régimes. L'évolution est donc profonde, sur chacune de ces activités, dans la mesure où la CNRSI doit donner un sens et une organisation réellement transversale à cet élargissement de son périmètre sur tous les domaines de son activité.

[238] Par ailleurs, la CNRSI a également vu ses missions s'élargir à la faveur de réformes conduites concomitamment à la création du RSI :

- dans le cadre de la recomposition des missions entre la caisse nationale et les nouvelles caisses régionales du RSI (CRRSI), la CNRSI a décidé sur le secteur de la santé de reprendre en main le pilotage des organismes conventionnés (OC), par l'institution d'un dispositif national de contrats national d'objectifs et de moyens (CNOM) négociés par la CNRSI avec les associations de coordination des OC ;
- le déploiement général de la certification des comptes dans le monde de la sécurité sociale a donné à la CNRSI, et notamment à sa direction financière et comptable, une nouvelle responsabilité s'étendant bien au-delà des seules comptables, mais sur toutes les activités du régime, dans le cadre de la promotion du contrôle interne ; ce rôle vient enrichir et renforcer ses missions traditionnelles de tête de réseau.
- Le développement de fonctions nouvelles en prise directe avec l'activité de production du réseau

[239] A côté de ce rôle accru dans sa dimension de tête de réseau, les services de la CNRSI sont de plus en plus présents dans les processus de production du réseau. L'extension du rôle des SICC, dans le contexte des dysfonctionnements de l'ISU, place ainsi la caisse nationale en aval de ces dysfonctionnements, en en faisant même le réceptacle de leurs conséquences les plus dramatiques, les SICC étant dans l'organisation actuelle directement responsables de l'envoi des contraintes et de leurs suites devant les tribunaux des affaires sanitaires et sociales (TASS).

[240] Mais l'évolution la plus fondamentale de la période de la COG est l'érection progressive du site de l'ancienne caisse des métiers de l'hôtellerie d'Auray en centre de production à compétence nationale. L'activité de ce site de production du réseau ORGANIC a été réorientée vers des activités de soutien aux caisses (appui à la liquidation des retraites artisans, initialisation d'une plate-forme téléphonique temporaire) et, de plus en plus, vers un rôle centralisateur en substitution des caisses pour un certain nombre de tâches autour de l'immatriculation des affiliés du RSI (fiabilisation des NIR dans le cadre notamment de l'information retraite, gestion des flux dématérialisés des centres de formalités des entreprises (CFE) pour le compte des caisses).

[241] Ce rôle a été confirmé par la mission conduite par la délégation générale à la modernisation de l'Etat (DGME) en 2010 sur la réduction des délais du processus de l'immatriculation des travailleurs indépendants, qui a conduit à instituer le site d'Auray au 01/01/2011 en centre national d'immatriculation commune (CNIC) / point d'entrée unique pour l'ensemble des organismes de protection sociale des travailleurs indépendants (TI) (RSI, ACOSS, caisses de retraite des professions libérales).

[242] Le portefeuille de tâches qui est aujourd'hui le sien est le fruit de cette réflexion parfois tâtonnante et qui a dû par ailleurs tenir compte des compétences et des appétences des personnels du site, toute mobilité géographique imposée ayant été écartée ; aujourd'hui, le site est ainsi en charge :

- du CNIC ;
- d'une activité de soutien aux caisses et contrôle DCF sur la liquidation des retraites ;
- d'une activité de fiabilisation des NIR ;
- d'une plate-forme téléphonique désormais intégrée dans l'architecture téléphonique nationale du RSI ;
- d'activités de MOA dans les domaines retraite et affiliation (projet GAYA) ;
- d'activités comptables liées au maintien sur le site des agents issus de l'ancienne agence comptable de la caisse ORGANIC.

[243] Ces missions font d'Auray un maillon important du processus de production du RSI, et un outil central dans le dispositif de pilotage de la production dont la caisse nationale tente de se doter depuis sa création :

- son rôle en tant que point unique d'affiliation est essentiel sur l'amont de l'activité des caisses régionales sur l'ensemble de leurs domaines d'activité, mais aussi pour les partenaires du RSI dans ce projet (ACOSS et caisses de retraite des professions libérales) ;
- le site offre par ailleurs une solution de délestage en cas de surcharge sur les plates-formes téléphoniques du réseau ainsi que pour les services retraite ;
- dans son activité de vérification des liquidations retraite il enrichit les données de pilotage du réseau de la CNRSI en lui donnant un droit de regard sur la qualité de production des caisses régionales.

2. UNE ORGANISATION TROP ECLATEE ET INADAPTEE AU ROLE QUE JOUE LA CAISSE NATIONALE AU SEIN DU RSI

2.1. Un organisme qui n'a pas encore pris la mesure de ses dimensions multiples

2.1.1. L'absence d'un cadre stratégique pour la CNRSI

2.1.1.1. La difficulté d'embrasser toutes les particularités du nouveau régime et de son organisation

[244] Sans même évoquer la question de l'ISU, force est de constater que l'environnement dans lequel évolue la caisse nationale est d'une complexité extrême, avec une multiplicité de problématiques et de parties prenantes objectivement difficiles à maîtriser. « En routine », i.e. en faisant abstraction des difficultés de mise en place de l'ISU et de leurs conséquences, la direction générale de la CNRSI doit ainsi veiller simultanément, en lien avec le conseil d'administration élu de la caisse nationale et les organismes du réseau, par ailleurs eux aussi dotés de conseil d'administration élus :

- à la façon dont le régime prend en charge l'ensemble de ses affiliés, alors que ceux-ci ne bénéficient pas des mêmes niveaux de service (les artisans et les commerçants peuvent se voir proposer une « offre globale de service » sur la retraite et la santé, les professions libérales uniquement sur les prestations en nature de l'assurance maladie) ;
- à la capacité du RSI à mettre en œuvre les chantiers inter-régimes dans tous ses domaines d'activité : en santé avec le développement par l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) de programmes de gestion du risque et de services aux professionnels de santé, dans le domaine de la retraite avec les suites des lois de 2003 et de 2010 et le développement de l'information retraite, dans le domaine du recouvrement avec les initiatives de simplification et d'encouragement de l'activité indépendante prises par les pouvoirs publics ;
- à la qualité de service aux assurés, celle-ci étant assurée pour partie par les organismes du réseau du RSI, mais aussi par les organismes conventionnés pour le risque santé[29] et pour le recouvrement, pour partie par le réseau des URSSAF (cotisants ISU) et par les organismes conventionnés (cotisants santé non ISU) ;
- à la problématique particulière des départements d'outre mer (DOM), où les caisses RSI sont de création récente et sont encore très loin d'avoir atteint leur régime de croisière ;
- à la correcte articulation entre la CNRSI et son réseau, notamment lorsque la CNRSI est directement impliquée dans les processus de production, à travers les SICC et le site d'Auray ;
- au pilotage de la caisse nationale elle-même, qui suppose notamment de parvenir à lui donner ce fonctionnement transversal entre secteurs sans lequel la logique générale de mutualisation sur laquelle a été fondée le RSI ne pourra être mise en œuvre, mais aussi de tenir compte de la multiplicité de ses métiers, et des contraintes liées à son éclatement géographique en 12 sites.

[29] des initiatives ont été prises ces dernières anénes pour développer à titre expérimental une fonction d'accueil spécifique au RSI dans les antennes des OC ;

[245] Or force est de constater au vu des développements des différentes annexes du présent rapport que la CNRSI n'a pas été en mesure d'articuler, ni dans sa COG, ni dans un autre document, un discours stratégique embrassant l'ensemble de ces dimensions, ni même sur un certain nombre de champs de se doter d'une gouvernance appropriée qui permette de faire émerger ce discours stratégique :

- « l'offre globale de service » qui devait être au cœur de la COG 2007-2011 n'a pas pu être mise en œuvre sur la population artisans / commerçants, les difficultés du régime l'ayant par ailleurs conduit à n'investir que de façon très limitée sur les sujets spécifiques aux professions libérales ; symptôme de la place ambiguë de cette catégorie de population au sein du RSI, ses représentants sont parmi ceux dont les positions sont les plus hostiles à la direction ;
- si la CNRSI a pu mettre en œuvre les réformes et les chantiers inter-régimes, cela n'a pas toujours été le cas[30], ou de façon peu efficiente (« calculettes » manuelles en retraite) ou au prix d'arbitrages au détriment de projets pourtant prioritaires du point de vue du RSI (report de la refonte des applications de traitement des IJ et de l'invalidité pour permettre le développement des télé-services UNCAM vers les professionnels de santé) ;
- la réflexion sur l'amélioration de la qualité de service aux affiliés par la CNRSI est demeurée embryonnaire, la caisse nationale ayant été embolisée par la gestion de crise (plan de résorption des stocks) et n'ayant pas réussi à ce jour à se doter d'une structure de gouvernance efficace avec ses partenaires (l'ACOSS et les URSSAF pour l'ISU, les OC pour le risque santé) ;
- les questions relatives aux DOM ont été peu investies, tant sur le plan des outils – les développements informatiques nécessaires à la prise en compte des spécificités DOM n'étaient pas prioritaires au regard des urgences ISU ou réglementaires – que sur le plan de l'appui aux nouveaux organismes[31] dans leur activité de production ;
- les développements des points suivants *supra* soulignent par ailleurs la difficulté de la CNRSI à se doter d'un cadre stratégique pour elle-même, et à se projeter efficacement dans ses différents rôles.

[246] Pour la mission, cette difficulté de la CNRSI à embrasser véritablement toute la diversité de ses missions et des enjeux du RSI s'explique certes pour partie par le surcroît de charge et de tensions qu'ont suscité les dysfonctionnements de l'ISU ; mais elle est aussi liée à cette diversité même. La multiplicité des problématiques et des interfaces à gérer en interne (pour encourager la transversalité entre services, qui est au cœur du projet du RSI) comme en externe (vis-à-vis de partenaires disposant en général de davantage de moyens que le RSI, et dont la logique propre « verticale » percute souvent la logique « horizontale » du RSI) sont autant de contraintes pour la caisse nationale, leur accumulation en accroissant le poids de façon exponentielle.

[247] Ce contexte particulier explique que le travail stratégique de la CNRSI exige moins de sa part une réflexion sur ses priorités – même si une telle réflexion est évidemment nécessaire – qu'une réflexion sur les impasses (ou « non-priorités ») qu'elle est obligée de faire, face à un trop-plein de chantiers à conduire – l'enjeu n'étant pas, en l'occurrence, d'abandonner totalement des pans entiers d'activité, mais de s'interroger sur la capacité du RSI à les mettre en œuvre de façon autonome au mieux des intérêts des assurés, ou à en confier la responsabilité à d'autres acteurs mieux placés pour le faire.

[30] Ainsi, en matière d'information retraite, la faible fiabilité des données de carrières du fait des conséquences de l'ISU a conduit en 2009 le RSI à demander le retrait de la campagne d'envoi de l'estimation indicative globale de la totalité des cohortes de ses ressortissants concernées par cet envoi ;

[31] la création du RSI s'étant accompagnée de la création de deux nouvelles caisses régionales dans les DOM : la caisse régionale RSI Antilles-Guyane et la caisse régionale RSI de La Réunion ;

[248] Les conditions précipitées de la préparation de la COG 2007-2011 – qui s'expliquent par le fait que l'adoption d'une COG pluriannuelle était en elle-même une étape importante dans la constitution du régime –, et l'inconnue que représentait alors la mise en œuvre de l'ISU n'ont pas permis à ce document d'être le cadre d'une réflexion de ce type.

[249] Dans la mesure où la stabilisation de l'ISU et le rétablissement de la situation dans tous les secteurs ayant été touchés par les dysfonctionnements du recouvrement resteront l'enjeu prioritaire de la prochaine COG, il est douteux que son élaboration courant 2011 permette d'ouvrir des réflexions aussi lourdes, que la mission n'a du reste pas cherché à aborder autrement que de façon générale dans ses propres développements. Mais, pour la mission, il est indispensable que la caisse nationale se saisisse effectivement de ces interrogations et s'efforce de les traiter sur la période de la nouvelle convention, afin de disposer d'orientations stratégiques claires, cohérentes et adaptées aux spécificités et aux moyens du RSI lorsqu'il retrouvera un fonctionnement normal, théoriquement avant la fin de la prochaine COG.

2.1.1.2. La COG n'a pas été déclinée sur la CNRSI

[250] Même si la façon dont la caisse nationale a déployé les contrats pluriannuels de gestion (CPG) auprès des caisses régionales n'est pas exempte de critiques (cf. *infra*, point 2.2.2.2. sur les limites de la conception actuelle de la CNRSI en matière d'animation du réseau), ces documents ont le mérite de donner un cadre à la déclinaison de la COG par les organismes du réseau et à l'actualisation de celle-ci en fonction du contexte, sous l'égide de la caisse nationale. De plus, en instituant une revue régulière et générale de leurs missions et de leurs moyens, à travers leur procédure de révision annuelle, ils structurent une démarche stratégique pluriannuelle d'amélioration de l'efficience des organisations, certes imparfaite mais néanmoins réelle, comme la mission le montre dans son annexe sur la gestion des ressources humaines et l'organisation du réseau au sein du RSI.

[251] La CNRSI s'est exemptée de cet effort de formalisation et de suivi pluriannuel de ses objectifs et de ses moyens. Elle ne dispose pas d'autre outil pour piloter ses moyens que le budget annuel de la CNRSI, lequel n'est pas articulé avec un document stratégique pluriannuel qui soit le pendant pour la caisse nationale de ce qu'est le CPG pour un organisme de base. Ceci est d'autant plus étonnant que le cadrage pluriannuel des moyens de la CNRSI n'est que le solde du BNGA, déduction faite du cadrage pluriannuel des moyens des organismes de base.

- Les chantiers COG ne sont pas appropriés de façon transversale par les services de la CNRSI

[252] Les conditions de préparation de la COG ont abouti à un texte qui par la force des choses est davantage la juxtaposition des préoccupations des différents secteurs de la CNRSI, reflétant eux-mêmes les préoccupations des anciens réseaux. Dans ce contexte, il aurait été indispensable, au moment de mettre en œuvre les orientations ainsi définies, de se doter d'une structure de pilotage COG rattachée à la direction générale :

- qui pilote la déclinaison concrète des chantiers COG entre les services de la CNRSI, en lien avec ceux-ci, et qui la formalise dans un document *ad hoc* adapté aux spécificités de la caisse nationale, de type « projet d'entreprise » ;
- qui cherche ensuite à faire de sa mise en œuvre un levier dans la consolidation de la fusion, en développant la transversalité entre les différents secteurs de la caisse nationale en charge de fonctions de tête de réseau, tout en professionnalisant le fonctionnement de ses services de production à caractère national.

[253] Tel n'a pas été le cas. En pratique, la CNRSI suit les chantiers COG qui la concerne directement dans le cadre de son dispositif général de suivi de la convention, l'élaboration du budget annuel de la CNRSI n'étant par ailleurs pas utilisée par la direction générale pour conduire une véritable procédure de révision annuelle et formalisée des objectifs stratégiques propres à la caisse nationale.

[254] Et même sur le champ des systèmes d'information, où la CNRSI peut s'appuyer sur un schéma directeur adopté en 2007 et sur une structure de gouvernance de plus en plus structurée, elle n'a pas été en mesure de formaliser un suivi satisfaisant des projets et de leur évolution dans le temps, comme le relève l'annexe de la mission sur le SDSI. Dans ces conditions, le pilotage des grands projets de la CNRSI demeure très largement « vertical », les directions de la caisse nationale peinant à sortir de leur logique institutionnelle antérieure pour les appréhender de façon globale et articulée.

- Le cadrage pluriannuel des moyens de la CNRSI n'est pas assis sur un diagnostic rigoureux et détaillé de l'organisation de la caisse nationale

[255] Le pilotage des moyens de la CNRSI connaît le même type de problème. Contrairement aux organismes du réseau, le cadrage pluriannuel des moyens budgétaires et en personnel de la CNRSI n'est pas défini dans un document particulier. Certes, comme relevé *supra*, il s'obtient en déduisant du BNGA les moyens alloués au réseau, mais cela ne témoigne pas de l'existence d'une réflexion stratégique spécifique à la caisse nationale, pourtant d'autant plus nécessaire que les activités de la CNRSI ont substantiellement évolué sur la durée de la COG, avec notamment la montée en charge de ses services de production et le dérapage de ses dépenses informatiques.

[256] Un effort de quantification des économies à restituer par la CNRSI avait été fait au début de la COG, avec la production d'un tableau à l'appui du scénario qui définissait le cadrage d'effectifs applicable à la CNRSI :

Tableau 15 : Cadrage initial des effectifs de la CNRSI 2005-2011

en ETP	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	***2005/2011***	
Base = effectif CN n-1	900	900	1 005	1 056	1 096	1 064	1 025	***en ETP***	***en %***
Effectifs en plus *transfert Auray* *Mutations réseau* *Internalisation SI*		*105*	*51*	*50*					
Effectifs en moins				-10	-32	-39	-45		
TOTAL	**900**	**1 005**	**1 056**	**1 096**	**1 064**	**1 025**	**979**	***+79***	***+8,8%***

Source : CNRSI

[257] Un objectif d'économie de -127 ETP avait ainsi été programmé sur la période 2008-2011. La mission IGAS de 2009 avait alors souligné le caractère en réalité limité de l'effort ainsi programmé, compte tenu notamment de l'apport à la caisse nationale d'effectifs nouveaux sans missions supplémentaires correspondantes (les 15 ETP à Auray rattachés à la DSI et à la DCF et les 51 ETP correspondant aux mutations d'organismes régionaux à la CNRSI dans le cadre de l'accompagnement social des fusions) ; la mission suggérait d'accentuer l'effort d'économies sur les services support de la caisse nationale.

[258] Mais le cadrage des moyens de la CNRSI n'a pas été resserré sur le période de la COG ; il a au contraire été élargi par l'avenant n°3 qui a conduit au déblocage de 76 postes pour les SICC (31 sur 2009 et 45 sur 2010) :

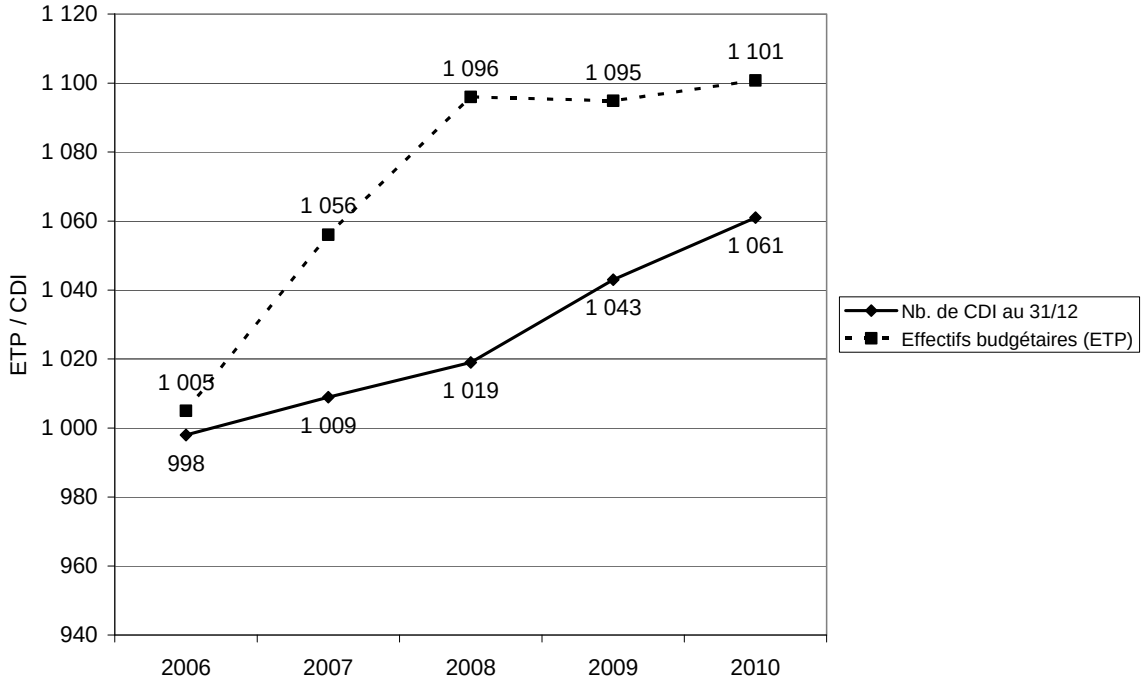
Tableau 16 : Actualisation du cadrage des effectifs de la CNRSI

en ETP	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006/2011	
								en ETP	en %
Cadrage inital	900	1 005	1 056	1 096	1 064	1 025	979	***+79***	***+8,8%***
Effectifs en plus (avenant n°3 : SICC)					31	45			
Cadrage revu	**900**	**1 005**	**1 056**	**1 096**	**1 095**	**1 101**	**1 055**	***+155***	***+17,3%***

Source : IGAS, d'après données CNRSI

[259] Sur longue période l'augmentation des effectifs budgétaires de la CNRSI est sensible, même une fois neutralisé l'effet de champ lié à l'intégration d'Auray dans le périmètre de la CNRSI en 2006. L'examen de l'évolution respective des effectifs budgétaires de la CNRSI et du nombre de CDI au 31/12 depuis 2006 permet de constater que cette augmentation, qui s'est principalement opérée en début de période, était très largement taillée par rapport aux capacités réelles de recrutement de la caisse nationale, comme le graphique ci-dessous permet de le constater :

Graphique 3 : Evolution des effectifs budgétaires et des effectifs réels de la CNRSI 2006-2010



Source : Bilans sociaux 2006-2010

[260] Mais la principale critique que l'on peut faire à ce dispositif, dans la lignée des remarques du rapport de l'IGAS de 2009, est qu'il est purement quantitatif, sans analyse détaillée de la productivité des différents secteurs de la caisse nationale. En effet, compte tenu de la diversité des métiers de la caisse nationale, il conviendrait au minimum de distinguer entre ses effectifs « tête de réseau », MOE informatique, supports et production, et d'appliquer à chacun de ces secteurs un cadrage différent, tenant compte de son contexte propre.

[261] La méthode utilisée par la CNRSI pour atteindre le cadrage 2011 de ses effectifs est illustrative de ce manque de ce manque de vision stratégique : en effet, en ce qui concerne les effectifs des directions de la CNRSI, les deux leviers envisagés pour parvenir à l'objectif d'économie de 4,5 M€ en 2011 souhaité par la caisse nationale sont la reprise des engagements d'économies arbitrés entre direction en début de COG et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux[32], sans appuyer ces arbitrages sur une analyse détaillée des capacités d'économies des différents secteurs de la caisse nationale.

[32] Cf. note CNRSI *« Budget 2011 – frais de personnel des directions de la caisse nationale »* du directeur général en date du 21/01/2011 ;

[262] Pour la mission, toute réflexion sur l'évolution des effectifs de la CNRSI devrait distinguer entre ses différents secteurs qui, par leurs poids en ETP, excèdent tous la taille des plus grosses caisses du réseau[33] et dont les problématiques sont en réalité très différentes les unes des autres :

- les services de production et les services support de la CNRSI doivent être considérés au regard de leur productivité, l'existence aujourd'hui d'un volant très important de CDD à Auray et dans les SICC étant à cet égard un indice laissant penser que les perspectives de gains d'efficience y sont faibles, toutes choses égales par ailleurs (i.e. hors l'effet d'un changement d'organisation ou de réglementation) ; l'analyse reste en revanche à faire sur la SDPE et les services support de la CNRSI ;
- la MOE doit être regardée au regard de sa productivité (pour ses propres services de production et de support), de la nécessité de conserver un ratio interne/externe acceptable dans la réalisation du SDSI, et des gains potentiels que permettrait de réaliser une rationalisation de son organisation géographique ;
- les effectifs des directions métier « tête de réseau » sont à apprécier en fonction de leur performance et de leur organisation, notamment en vérifiant que tous les doublons qui existaient dans l'organigramme initiale de la CNRSI ont bien été éliminés.

[263] Tous ces points font l'objet de développements plus approfondis dans les parties 2.2. et 2.3. *infra*.

2.1.2. Un éclatement géographique sur lequel la caisse nationale ne s'est pas suffisamment interrogée

[264] Au-delà du cadrage général de la stratégie de la CNRSI à travers la définition d'un projet d'entreprise et la réflexion sur l'évolution pluriannuelle de ses effectifs, il est souhaitable que la CNRSI mette à profit la prochaine COG pour s'interroger sur le nombre et le rôle des 12 sites entre lesquels sont aujourd'hui éclatés ses personnels. En effet, malgré l'opération de réunion des effectifs au siège au DIONYS, ni le nombre ni la taille des différents sites de la CNRSI n'ont substantiellement évolué depuis sa création (cf. tableau n°1 *supra* : le nombre de sites de la CNRSI est passé de 13 à 12 entre 2007 et 2011). Cette situation demeure l'héritage de la répartition géographique des entités qu'elle a absorbées, et n'est donc pas le fruit d'une organisation rationnelle.

[265] Or si, pour certaines activités, l'existence d'un site distinct se justifie et est même opportune, tel n'est pas toujours le cas ; l'éclatement d'équipes entre plusieurs implantations éloignées est pénalisante pour leur productivité et pour l'efficacité de la caisse nationale, *a fortiori* lorsqu'elles sont mobilisées sur des projets stratégiques pour le régime. De plus, une multiplicité de sites de petite taille et isolés est en elle-même une source de complexité et de charges de gestion (en frais de fonctionnement mais aussi en temps-homme, notamment pour les petits sites) pour les services support de la CNRSI. Elle alourdit les mécanismes de dialogue social au sein de la caisse nationale, et n'est pas forcément bien vécu par les personnels eux-mêmes, qui peuvent avoir parfois un sentiment « d'abandon » de la part de la caisse nationale.

[33] Pour mémoire, aucune caisse du réseau ne dépasse 250 ETP (hors CDD) ;

Tableau 17 : Effectifs des sites de la CNRSI (en agents) au 31/12/2010

Site	CDD	CDI	CDI par directions	**Total**
SAINT CHARLES		15	DSI : 14 DIRCAB : 1	**15**
SICC SUD OUEST	6	18	DIRCCA	**24**
SICC OUEST	8	21	DIRCCA	**29**
SICC EST	4	25	DIRCCA	**29**
TOULOUSE		25	DSI	**25**
STRASBOURG		26	DSI : 25 DCF : 1	**26**
PODIUM	3	32	DSI : 20 DRH : 12	**35**
SICC NORD	25	36	DIRCCA	**61**
SICC SUD EST	17	44	DIRCCA	**61**
AURAY	51	95	DIRRCA : 78 DCF : 9 DSI : 8	**146**
VALBONNE	19	293	DIRCCA : 153 DSI : 101 DMR : 26 DCF : 13	**312**
DIONYS	30	435	toutes	**465**
Total	**163**	**1065**		**1228**

Source : CNRSI-DMR

[266] Ce tableau permet d'identifier trois problématiques distinctes en ce qui concerne l'organisation géographique de la caisse nationale.

2.1.2.1. Les sites principaux de la caisse nationale : Saint-Denis/Dionys, Valbonne, Auray

[267] En ce qui concerne le DIONYS, la réunion des services parisiens des trois caisses nationales sur ce site unique était opportune et n'a pas de raison d'être remise en cause.

[268] L'implantation à Valbonne de l'essentiel des services de la DSI et de la SDPE est historique. L'implantation des services de la DSI à Valbonne peut être intéressante en raison de la proximité des services informatiques de l'ACOSS, tout particulièrement depuis la mise en œuvre de l'ISU. Quant à la SDPE, compte tenu du caractère largement indépendant du reste de l'activité de la CNRSI, sa problématique tient davantage à sa productivité qu'à son implantation. Néanmoins, eu égard au caractère récent de la réorganisation de l'administration du site, à l'héritage des pratiques du GIE ORGANIC-CANCAVA, notamment en matière de marchés informatiques[34], et à l'importance des risques financiers et opérationnels que concentre ce site, la mission estime qu'il mériterait d'être audité en profondeur.

[269] Quant à Auray, la mission proposant de renforcer son rôle de centre national sur les métiers de l'immatriculation et, à moindre titre, sa dimension de pôle d'expertise en matière de retraite, il n'y a pas lieu de remettre en cause cette implantation de la CNRSI. Par contre, la mission souligne *infra* la nécessité de réfléchir à la composition de ces effectifs, et notamment à la part des CDD en son sein, que la mission juge excessive au regard de la nature des missions qu'ils exercent (cf. *infra*, point 2.3.2.2.).

[34] Cf. annexe sur le SDSI, point 1.2.1.3. ;

2.1.2.2. Les directions de la CNRSI éclatées sur plusieurs sites : DCF, DIRRCA, DSI, DMR

[270] La DCF est éclatée en quatre sites : 47 au DIONYS, 13 à Valbonne, 9 à Auray et 1 à Strasbourg. Cet éclatement s'explique par la volonté de la DCF de disposer d'équipes de contrôle proches des sites de production – proximité aujourd'hui moins nécessaire du fait du développement de la dématérialisation –, mais aussi par l'absence de mobilité géographique imposée pour les agents des agences comptables des entités provinciales absorbées par la CNRSI. Pour la mission, cette organisation n'est pas optimale, et il conviendrait d'étudier sur la durée de la COG une réduction du nombre d'implantations des services comptables, en s'interrogeant notamment sur les moyens comptables situés sur le site d'Auray (mais également sur l'implantation des moyens de MOA retraite et affiliation rattachés à la DIRRCA qui y sont affectés).

[271] En ce qui concerne la DSI, comme la mission le développe dans son annexe sur le SDSI, il est regrettable que le SDSI 2007-2011 n'ait pas cherché à simplifier l'organisation géographique de ses sites de production, aujourd'hui éclatés entre Paris/Saint-Charles, Strasbourg, Toulouse et Valbonne. Pour la mission, la priorité est de s'interroger sur le maintien sur la durée de la prochaine COG des sites de Saint-Charles (aujourd'hui dédié à des environnements techniques obsolètes) et de Strasbourg (ancien site de production de la CANAM qui peine à embrasser sa fonction de site de qualification). La question du maintien du site de Toulouse est par contre liée à la stratégie de convergence des plates-formes techniques « gros serveurs » du régime et à l'architecture que retiendra la DSI sur ce sujet (choix de la filière, réflexions sur l'organisation du plan de secours de la production et sur l'opportunité de conserver un site redondant en interne).

[272] En revanche, pour la mission, le fait d'avoir rattaché l'équipe support de Valbonne à la DMR (26 ETP) constitue une réponse opportune aux problèmes d'opacité que connaissait ce site lorsque ces fonctions, notamment en matière d'achats, étaient internalisées au sein des services de la DSI (et reproduisaient *de facto* l'organisation antérieure du GIP ORGANIC/CANCAVA) ; ce schéma de rattachement des fonctions support à la DMR pourrait d'ailleurs être étudié pour le site d'Auray.

2.1.2.3. Les SICC

[273] Les SICC occupent aujourd'hui 204 ETP, dont 144 CDI, répartis entre 5 implantations : Bordeaux, Clermont-Ferrand, Orléans, Nantes, Paris. Mais la mission s'interroge d'une part sur leur place dans le processus de recouvrement du RSI, et propose de les recentrer exclusivement sur l'activité contentieuse ; d'autre part, leur charge de dossiers est très inégalement répartie entre les deux plus gros SICC (Paris, Clermont-Ferrand) et les trois autres sites. Ceci doit amener la CNRSI à s'interroger sur l'intérêt de conserver cet éclatement en cinq sites de la fonction contentieuse ainsi reconfigurée, la priorité ne passant pour la mission par leur renforcement sur la durée de la COG, mais par la réorganisation en amont du processus du recouvrement, qui doit conduire à alléger leurs tâches.

2.1.3. Des outils de pilotage déficients ou insuffisamment exploités

[274] Dans l'environnement complexe qui est le sien, la CNRSI ne pourra embrasser son rôle de pilotage tant vis-à-vis du réseau que vis-à-vis de ses propres services que si elle dispose d'outils de pilotage adaptés à cette complexité, i.e. qui soient capables de restituer à la direction générale – et à tous les échelons hiérarchiques du RSI, selon leurs besoins – les informations pertinentes pour exercer leurs responsabilités.

[275] Cet enjeu est d'autant plus important que, la fusion du RSI étant inachevée à ce jour en matière de systèmes d'information et les organisations juridiques du régime n'étant par ailleurs pas forcément en phase avec ses processus de gestion, les informations existantes sont souvent éparses ou parcellaires, et s'avèrent donc inadaptées pour des fonctions de pilotage – ceci sans même évoquer le cas de l'activité de recouvrement, pour laquelle le RSI est désormais complètement dépendant des capacités de traitement et de restitution de données du SNV2.

[276] La principale déficience porte sur les outils dont dispose la CNRSI pour piloter sa propre activité.

- Le pilotage des moyens de la CNRSI

[277] La mission a été elle-même confrontée aux déficiences de la caisse nationale dans la connaissance fine de ses moyens, notamment en personnel : dépourvue de comptabilité analytique et d'un suivi précis, régulier et partagé de ses effectifs, la CNRSI ne dispose pas d'instruments pour analyser son organisation comme elle le fait pour les organismes du réseau avec l'enquête RH et, depuis 2010, l'outil CAPCEA.

[278] Les conséquences de ce défaut d'information sont multiples :

- il est difficile de connaître les effectifs de la CNRSI affectés à un processus donné autrement qu'à travers l'analyse – forcément imparfaite – de son organigramme, et difficile d'en suivre l'évolution dans le temps compte tenu des changements de périmètre des directions sur la période ;
- l'absence d'un dispositif régulier de décompte des effectifs partagé entre la DRH et les directions de la CNRSI, sur la base d'un organigramme de référence validé, contribue à l'impression de flou et de désorganisation que renvoie la caisse nationale, dans la mesure où les organigrammes n'y semblent jamais stabilisés et où les décomptes d'effectifs pour une direction donnée varient selon les interlocuteurs, qui n'ont jamais les mêmes références et les mêmes agrégats (nombre d'agents, ETP, avec ou sans les CDD, etc.) ; l'absence d'un référentiel des processus gérés par la caisse nationale contribue de la même manière à cette impression, et facilite les comportements de repli sur les organisations faute que le caractère transversal d'un processus ait été officiellement identifié ;
- le pilotage des restitutions de postes en est rendu d'autant plus mécanique, comme la mission l'a relevé *supra* ; la part réelle des fonctions support dans l'effectif total de la CNRSI est ainsi particulièrement difficile à établir, *a fortiori* si l'on veut distinguer entre les fonctions support dédiées à l'ensemble de l'institution (par exemple la DRH du régime) et celles qui sont exclusivement dédiées à la caisse nationale (par exemple le service RH du secrétariat général), qui sont parfois réunies dans un même service (ainsi les fonctions de contrôle de gestion)[35] ;
- il n'est pas possible de restituer le coût complet d'un processus pour le RSI – ou les effectifs qu'il mobilise – en intégrant aux moyens qu'il mobilise dans le réseau les moyens de la CNRSI, ce qui est particulièrement gênant lorsque des fonctions de production sont intégrées dans la CNRSI, comme sur le processus d'affiliation.

[279] En réalité, la CNRSI a besoin d'une véritable comptabilité analytique qui lui permette de restituer ses moyens et ses effectifs en plusieurs « vues », correspondant chacune à un enjeu managérial particulier : une vue selon l'organigramme de la caisse nationale, pour restituer aux directeurs des données de gestion partagées avec les services support, une vue par processus, pour piloter les charges de travail, une vue par site géographique lorsque cela est pertinent, ces vues ayant vocation à être déclinées, pour les données d'effectifs, en ETP, en effectif physique, en effectif présent, etc.

[35] Ce qui en soi n'est pas forcément critiquable, mais doit pouvoir être retraité au besoin ;

- Le pilotage des activités du RSI

[280] La situation est en revanche en train de s'améliorer en ce qui concerne les outils de pilotage des activités du RSI mis à la disposition des organismes de base et de la caisse nationale elle-même. En effet, face à une situation où, encore aujourd'hui, les données de production relatives aux activités du RSI (stocks et flux de dossiers, délais, typologie…) sont éparpillées entre plusieurs systèmes d'information, découpées selon des périmètres juridiques qui ne sont pas toujours pertinents et pas toujours suffisamment fiabilisées, la CNRSI a développé un système d'information décisionnel (SID), destiné à répondre aux besoins des services gestionnaires et de pilotage du régime, à la caisse nationale comme dans les organismes de base.

[281] Conduit sous la MOA du service statistiques et études prospectives de la DEP, ce projet a conduit au développement du portail CREA (pour *« Portail Commun de Restitutions, d'Etudes et d'Analyses harmonisées entre artisans et commerçants »*), qui se substitue progressivement aux outils décisionnels parcellaires des domaines retraite et recouvrement depuis son ouverture à l'automne 2010. Le portail est par ailleurs interfacé avec le SI de l'ACOSS et délivre depuis quelques mois des informations sur le recouvrement (domaine ASTRAL). Il ne couvre pas en revanche le domaine santé, qui a conservé sa structure autonome issue de la CANAM, structurée autour de l'entrepôt détaillé OCAPI et des datamarts agrégés et historisés DWH.

[282] Les outils de CREA sont encore parcellaires (ainsi, les outils de pilotage de l'affiliation ne sont pas encore disponibles, les historiques de cotisations antérieures à 2008 demeurent dans des infocentres SCR-Artisans et SCR-Commerçants…) mais ils témoignent d'un réel effort de réflexion sur les besoins du régime en outils de pilotage de la part de la MOA/SID, qui joue efficacement le rôle transversal qui doit être nécessairement le sien dans un projet de ce type, et dont l'action est également relayée par le service du contrôle de gestion de la DMR.

[283] Mais la mission a pu également constater que l'appropriation de l'outil CREA comme de l'approche décisionnelle elle-même par les services de la caisse nationale était encore très inégale. Les services des directions métier se sont très diversement impliqués dans la conception des outils du SID, et n'en maîtrisent pas toujours le contenu ni l'usage. Ceci renvoie à la difficulté plus générale de la caisse nationale à réellement embrasser son rôle de tête de réseau, qui suppose de dépasser l'approche traditionnelle du rôle des caisses nationales, centrées sur l'interprétation juridique des textes à appliquer, pour évoluer vers un rôle plus opérationnel de pilotage des processus de production du régime.

2.2. Les activités du siège : une organisation marquée par le poids du passé

[284] Pour les besoins de l'analyse, les activités du siège analysées dans le présent point 2.2. recouvrent toutes les activités identifiées « tête de réseau / supports » dans le tableau 2 *supra*. Pour les questions relatives à la MOE informatique (i.e. la DSI), la mission renvoie à ses développements *supra* au point 2.1.2.2. sur son organisation géographique et dans son annexe sur le SDSI sur la problématique générale de l'organisation et des moyens de la DSI.

[285] Le périmètre d'effectifs concerné recouvre ainsi 404 ETP au 31/12/2010, dont 342 au DIONYS, se répartissant à cette date en 8 directions principales rattachées au directeur général :

- la direction générale (26 ETP)[36], à laquelle sont rattachées trois sois-entités : la mission conseil et analyses nationales, le pôle audit et contrôle financier et les relations internationales / appui au réseau ;
- la direction comptable et financière (DCF, 70 ETP), qui se divise en trois sous-entités : l'antenne d'Auray à laquelle est rattaché le responsable du projet de certification des comptes, l'entité Équilibre financier et trésorerie du réseau et la MOA des métiers comptables ;

[36] A laquelle il convient d'ajouter les 5 ETP de la direction de cabinet du président, isolée dans la tableau 2 *supra* (postes « DIRCAB ») ;

- la direction de la communication (DIRCOM, 11 ETP) ;
- la direction du management des ressources (DMR, 174 ETP), à laquelle sont rattachées quatre sous-entités : la direction des moyens et méthodes de gestion (DMMG), la direction des études et des placements (DEP), le secrétariat général (SG) et la cellule Pilotage et coordination des MOA ;
- la direction retraites recouvrement clients et animation du réseau (DIRRCA, 62 ETP), à laquelle sont rattachées (outre le site d'Auray et la SDPE) quatre sous-entités : la direction du recouvrement, la sous-direction action sanitaire et sociale, la sous-direction des retraites et des relations clients, la sous-direction des supports communs aux métiers ;
- la direction de la politique de santé et de gestion du risque (DPSGR, 17 ETP), qui se divise en trois sous-entités : le département gestion du risque, le département politique de santé, prévention, assurance maladie et le département MOA métier santé ;
- la direction du service médical national (DSMN, 10 ETP), à laquelle se rattachent trois sous-unités : le département régulation des prestations, le département système d'informations et études médico-statistiques, le département Prévention, maladies chroniques et risques professionnels ; la DSMN a été fusionnée début 2011 avec la DPSGR en une direction santé médecin conseil national (DSMCN, 27 ETP), éclatée en trois département : politique santé prévention, régulation du système de santé et système d'information santé ;
- la direction des ressources humaines et des relations sociales institutionnelles (DRH-RSI, 25 ETP), qui se divise en deux sous-entités : la direction de l'animation, des relations sociales et des cadres dirigeants et la direction de la formation et du développement des compétences.

[286] Cette organisation a évolué pendant la mission, la CNRSI ayant été dotée en février 2011 de deux directeur généraux adjoints (DGA), le DGA Supports, moyens, ressources se voyant rattacher la DMR, la DRHRSI et la DSI et le DGA Protection sociale se voyant rattacher la DSMCN et la DIRRCA. Une autre réorganisation, principalement de la DIRRCA, avait été ensuite annoncée, mais a finalement été annulée à la suite de l'annonce du changement de directeur général de la caisse nationale, au deuxième trimestre 2011.

[287] L'organigramme détaillé issu de ces divers mouvements, qui constitue l'organisation de la CNRSI à la date de la mission, est donné en PJ n°1. L'examen détaillé de cet organigramme, et notamment des sous-entités à l'intérieur des directions rattachées aux deux directeurs généraux adjoints, fait apparaître une organisation qui est encore loin d'avoir effacé les traces des organigrammes des anciennes caisses nationales. Cette situation altère la capacité de la CNRSI à se saisir véritablement des sujets transversaux et la lisibilité de ses interventions vis-à-vis de l'extérieur.

2.2.1. Des fonctions métier fragiles et pas toujours bien positionnées sur les grands enjeux du régime

2.2.1.1. Les moyens que la CNRSI consacre à ses fonctions métier sont limités

[288] Même en tenant compte des effectifs des « maîtrises d'ouvrage déléguées » (MOAD)[37] qui leur ont été rattachés en février 2011 dans le cadre de la réorganisation de la fonction MOA au sein de la CNRSI (ainsi que les quelques moyens de MOA retraite / affiliation délocalisés à Auray), les effectifs qu'elle dédie à ses fonctions métier, i.e. au pilotage des risques (santé, retraite, recouvrement) gérés par le RSI, représentent une part très faible de son personnel, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

[37] Sur la question de la réorganisation des MOA au sein de la CNRSI, cf. annexe relative au SDSI ;

Tableau 18 : Effectifs reconstitués des fonctions métier de la CNRSI au 31/12/2010

ETP au 31/12/2010	Directions santé			DIRRCA							TOTAL
	DPSGR	*DSMN*	Total	*Retraite*	*Recouvrt / Affiliation*	*ASS*	*Supports communs*	*GRC*	*DIRRCA*	Total	
Effectifs siège	*17*	*10*	27	*9*	*23*	*6*	*13*	*3*	*11*	65	**92**
MOA Auray				*3*	*3*		*7*			13	**13**
MOAD transférés	*2*	*3*	5				*11*			11	**16**
TOTAL	***19***	***13***	**32**	***12***	***26***	***6***	***31***	***3***	***11***	**89**	**121**

Source : CNRSI-DMR, retraitement IGAS

[289] Ainsi, les effectifs que la CNRSI mobilise sur ses fonctions métier ne représentent que 28 % des 433 agents du secteur « Fonctions métier / Supports » recensés dans le tableau n°2 *supra* (après intégration des 13 ETP MOA d'Auray et des 19[38] agents MOAD transférés de la DSI), 17 % des effectifs de la CNRSI hors fonctions de production (Auray, SDPE, SICC) et 11 % du total de ses 1 065 agents au 31/12/2010. La mission a également relevé *supra* que ces secteurs ont peu profité de l'augmentation importante des effectifs de la caisse nationale que l'on observe entre 2006 et 2010.

2.2.1.2. Les domaines métier sont le secteur de la CNRSI où la fusion est la moins avancée

- La persistance de la rupture santé / retraite

[290] Même après l'institution d'une direction générale adjointe en charge de la protection sociale, l'organisation de cette entité demeure marquée par la rupture entre les secteurs issus de la CANAM, pour la santé et ceux issus d'ORGANIC/CANCAVA.

[291] En effet, s'il paraît naturel de dédier des services spécifiques aux différents domaines que gèrent le RSI – et donc de spécialiser des secteurs au sein de son organisation sur la santé, la retraite et le recouvrement –, l'organisation actuelle n'a pas remis en cause l'intégration au sein des directions santé (DPSGR et DSMN) et retraite/recouvrement (DIRRCA) de fonctions techniques à caractère transversal : MOA, relation clients, relation avec les organismes du réseau… auxquelles il semble pertinent d'ajouter l'action sanitaire et sociale (positionnée à la DIRRCA) et la prévention (positionnée à la DPSGR) dans l'optique « d'offre globale de services » prônée par le RSI lui-même.

[292] Jusqu'à présent les projets de mutualisation se sont heurtés aux inquiétudes des responsables de ces entités qui, du fait de la petite taille des équipes concernées, craignaient de les voir perdre une part trop importante de leur substance (cf. *infra*, point 2.2.2.1. sur les MOA). Mais le résultat de cette situation est que, sur ces métiers, les approches demeurent excessivement cloisonnées entre les entités de la DIRRCA et des directions santé. La mission revient *infra* sur les conséquences de cette situation sur les capacités de pilotage de la CNRSI, sur son réseau comme sur son système d'information (cf. *infra*, point 2.2.2.), mais il peut être également cité le cas de la prévention et de l'action sanitaire et sociale, dont les actions se rejoignent nécessairement sur le public des retraités du régime sur le sujet de la dépendance et de sa prévention.

[38] 3 de ces agents ont été rattachés à la DMR et ne sont donc pas pris en compte dans le tableau précédent ;

- Des cloisonnements au sein et entre directions métier

[293] La mission a également pu constater que, au sein même des directions métier, la fusion était encore en cours. Comme on l'a vu, ce n'est qu'en 2011 que les directions santé ont été réorganisées sur le principe de la fusion des équipes médico-administratives, sur le modèle de la réorganisation opérée par la CNAMTS en 2005. Mais le travail de promotion de la transversalité reste largement à faire au sein de la DIRRCA, dont l'organisation est peu lisible et génératrice de dysfonctionnements y compris sur les enjeux stratégiques du régime sur la période (recouvrement, immatriculation) :

- l'existence d'une sous-direction des supports communs aux métiers, censée regrouper les MOA sur les domaines retraite et recouvrement (à défaut de le faire aussi sur le domaine santé, dans l'organisation actuelle), n'a pas fait disparaître l'existence de MOA sur ces domaines au sein même de la DIRRCA (gestion clients, fonction transversale mais rattachée au secteur retraite) et à l'extérieur de celle-ci (la direction des programmes transverses ISU et GAYA étant rattachée au directeur général adjoint Supports, moyens, ressources) ;
- sur les secteurs recouvrement et affiliation, dont les problématiques sont pourtant à appréhender de façon globale dans le contexte de l'ISU, la mission n'a pu que constater le peu de coopération entre les différents secteurs de la DIRRCA – situation que l'éclatement de certaines fonctions de tête de réseau entre le site d'Auray et le Dionys (ainsi sur l'affiliation) vient par ailleurs encore compliquer –, qui explique pour une large part le constat qu'elle fait par ailleurs dans son annexe sur le recouvrement sur le manque d'anticipation de la CNRSI sur ces questions.

[294] L'on pourrait par ailleurs s'interroger sur la pertinence du rattachement de la DEP à la direction générale adjointe supports, moyens et ressources, alors qu'une bonne partie de ses activités est dédiée au pilotage des risques que gère le RSI, ce qui pourrait justifier de la rapprocher des entités de la direction générale adjointe de la protection sociale, ou lui donner un positionnement clairement transversal en la rattachant directement à la DG. Néanmoins, l'efficacité de cette direction dans la conduite des chantiers transversaux sous sa responsabilité (SID, pilotage des régimes retraite, alimentation des réflexions prospectives des secteurs santé et retraite…) montrent que ce positionnement n'est pas un problème.

2.2.2. Des fonctions de pilotage trop éparpillées

[295] L'une des principales caractéristiques de l'organisation actuelle de la CNRSI est l'éclatement en son sein des fonctions de pilotage qui participent pourtant des missions essentielles d'une tête de réseau.

2.2.2.1. La direction générale est insuffisamment présente sur les grands chantiers stratégiques du régime

- Une direction générale dotée de peu de moyens pour exercer ses missions de pilotage général

[296] La mission a regretté *supra*, au point 2.1.1.2., que la mise en œuvre de la COG n'ait pas donnée lieu à la préparation d'un véritable projet d'entreprise pour la CNRSI, permettant à la direction générale d'assurer une mobilisation véritable des services de la caisse nationale sur les enjeux transversaux de la convention, au-delà de leurs thématiques propres d'action.

[297] En réalité, dans l'organisation de la CNRSI, la direction générale dispose de peu de moyens propres pour assurer ses missions de pilotage général de la caisse nationale comme du régime. Dans l'organisation actuelle, seulement deux services lui sont rattachés directement[39] – la direction de la communication et l'audit général –, dont un seul (l'audit général) concourt à l'exercice de sa fonction stratégique.

[39] Les agents directement rattachés au directeur général étant au nombre de 10 ;

[298] Les services ayant en charge l'animation de fonctions stratégiques correspondant normalement à des prérogatives de direction générale – le contrôle de gestion et l'animation du processus budgétaire, mais aussi, vu l'importance que revêtent les enjeux informatiques pour le RSI dans la phase actuelle, la coordination du SDSI – sont placés très bas dans l'organigramme : à un niveau n-4 pour le contrôle de gestion (au sein de la DMMG), alors même que celui-ci ne porte pas sur le réseau mais également sur la CNRSI elle-même, et à un niveau n-3 pour la cellule pilotage et coordination des MOA (rattachée au DMR).

[299] Pour la mission, l'absence de formalisation d'une réflexion stratégique sur la CNRSI elle-même par la direction générale, et la faiblesse des moyens qu'elle s'est donnés pour exercer ses missions sont autant de signes d'une direction générale trop peu investie sur les enjeux du régime et sur la gestion de la caisse nationale elle-même. La réforme en forme de demi-mesure de l'organisation des MOA au sein de la CNRSI, finalement décidée en février 2011, treize mois après la remise des conclusions d'une étude qui avait mobilisé plus d'une soixantaine d'agents de la caisse nationale de septembre à novembre 2009, est une autre illustration de ce constat.

- Une fonction de pilotage stratégique des MOA qui reste à inventer

[300] Cette question fait l'objet de développements spécifiques de la mission dans son annexe sur le SDSI. La mission a souligné le caractère inachevé de la réforme qui a alors été conduite. Si le rattachement des personnels « MOAD » de la DSI aux directions métier est de nature à clarifier la répartition des rôles entre ces directions et la DSI, le choix de ne pas toucher à l'organisation des MOA entre elles autrement qu'en instituant des « directeurs de programmes » sur les projets stratégiques du RSI (ISU, GAYA, SIPRES) ne permet pas de traiter les problèmes qui touchent l'exercice de la fonction de MOA au sein de la CNRSI – et plus généralement sa fonction de pilotage stratégique du SDSI –, et qui avait d'ailleurs été clairement diagnostiqués dans l'étude de 2009 : le manque de moyens, de méthodes communes et de coordination.

[301] La mission ne se prononce pas sur l'opportunité de rassembler tous les moyens des MOA dans une structure unique ; la faiblesse des moyens de certains secteurs sur cette fonction et l'insuffisante séparation entre les équipes de MOA et les équipes proprement métier qui est souvent le corollaire de cette faiblesse rendent cette opération délicate. Mais il est en revanche indispensable de développer la fonction de coordination des MOA, sur le plan stratégique (pilotage du SDSI, organisation de révisions formalisées, préparation des arbitrages de la DG) comme sur le plan opérationnel (déploiement d'outils communs à toutes les MOA, amélioration des compétences en suivi de projets, etc.).

[302] Pour la mission, dans le contexte troublé du RSI cette fonction est clairement un enjeu de direction générale, et doit être reconnue comme telle dans l'organisation de la caisse nationale.

2.2.2.2. La fonction d'animation du réseau de la CNRSI est trop centrée sur l'allocation de ressources et pas assez sur la coordination de ses services et le pilotage de la production du régime

- Une fonction trop dispersée et centrée trop exclusivement sur l'allocation de ressources

[303] L'analyse de l'organigramme de la caisse nationale fait apparaître la fonction d'animation du réseau dans le nom même de la DIRRCA ainsi qu'au sein d'une cellule « fonctions internationales / appui au réseau » rattachée à la direction générale, alors qu'elle est principalement exercée par la direction des moyens et méthodes de gestion, qui exerce sur les organismes du réseau les fonctions de contrôle de gestion, d'allocation de ressources et de négociation des CPG.

[304] Mais la fonction d'animation du réseau ne se résume pas à l'animation du dialogue de gestion qui constitue le cœur des missions de la DMMG. Dans les institutions complexes, cette fonction vise en outre à coordonner l'action de l'ensemble des directions du siège vis-à-vis des de son réseau et à planifier et piloter la production, en mobilisant une large gamme d'outils : dialogue de gestion siège/périphérie, mise à disposition d'outils et de guides, politiques de ressources humaines (formations, recrutements, développement des compétences…), tableaux de bord et indicateurs, intéressement individuel et collectif…

[305] Au sein de la CNRSI, aucun secteur n'est explicitement en charge de la coordination de l'ensemble des actions de la caisse nationale en direction des caisses régionales selon cette définition large : ainsi, il n'y a pas de mécanisme centralisé de rédaction des lettres-réseau, qui constituent le principal vecteur de communication de la caisse nationale vers les caisses régionales. Ces instructions sont adressées au réseau par les directions de la caisse nationale selon leur propre calendrier et leurs propres préoccupations, sans que les objectifs qui lui sont ainsi assignés ne soient harmonisés selon une procédure déterminée, ni planifiés dans le temps de façon rigoureuse.

- L'absence d'une véritable fonction de pilotage de la production

[306] Au-delà de ce défaut de coordination interne qui contribue à dégrader l'image de la CNRSI aux yeux de son réseau, le rôle prépondérant de la DMMG dans l'organisation actuelle de la fonction d'animation du réseau au sein de la caisse nationale conduit à centrer celle-ci sur les questions de moyens au détriment du pilotage de la production, qui est encore balbutiant. La mission renvoie par exemple à ses développements de l'annexe sur la gestion des ressources humaines et l'organisation du réseau au sein du RSI, qui montrent que la caisse nationale ne dispose pas d'un modèle d'analyse de l'activité des caisses régionales suffisamment robuste pour fonder l'indicateur de productivité qu'elle utilise pour éclairer sa procédure d'allocation de ressources.

[307] Pour la mission, cette situation s'explique notamment par la difficulté des directions métier de la DIRRCA à sortir d'un rôle essentiellement juridique, très éloigné des réalités de gestion des organismes de base :

- la réponse des organismes du réseau aux pointes d'activité prévisibles (par exemple les conséquences de la régularisation annuelle au dernier trimestre de l'année) n'est pas planifiée ;
- l'impact sur la charge d'activité des réformes est insuffisamment analysé et anticipé (le dernier exemple étant les conséquences sur les CRRSI des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2011 sur les auto-entrepreneurs[40]) ;
- les possibilités du SID demeurent mal connues et les approches de contrôle de gestion opérationnel (analyse des écarts entre organismes, croisement des données par dossiers et par montants, définition de profils-types d'assurés …) ne sont pas systématiquement utilisées, y compris pour piloter les activités de gestion de la CNRSI elle-même (ainsi sur la politique d'émission des contraintes, comme la mission le relève dans l'annexe sur le recouvrement).

[308] Des efforts pour mieux appréhender ces problématiques ont néanmoins été produits au cours de la COG, dans le contexte de gestion de crise lié aux dysfonctionnements de l'ISU : un comité de suivi des stocks a été institué à la fin 2008. Co-présidé par les responsables de la DMR et de la DIRRCA et animé par le service du contrôle de gestion de la DMMG, il visait à suivre le déploiement du plan de résorption des stocks par les caisses régionales. Son action a permis d'éclairer la répartition des CDD débloqués par la tutelle ; à cet égard, les travaux conduits en 2010 par la DIRRCA, en lien avec le contrôle de gestion, pour fonder les attributions de CDD pour 2010[41] sont égard particulièrement exemplaires : fondés sur des éléments recueillis auprès des caisses et conduisant à la modélisation de délais de traitement moyens sur les principaux actes de gestion pour lesquels des stocks sont constatés, ils démontrent la capacité de la CNRSI à développer une analyse approfondie des processus de production du régime (et de la façon dont ils sont perturbés par les dysfonctionnements de l'ISU).

[40] Cf. sur ce point l'annexe de la mission sur le recouvrement ;

[41] Travaux qui ont abouti à la production de la note du 23/03/2010 *« Expression des branches Métiers relevant de la DIRRCA – Opérations manuelles à planifier en 2010 »* ;

[309] Mais cette initiative est restée ponctuelle. Le dispositif de pilotage de la production du RSI reste à construire, qui intégrerait un suivi régulier de l'activité des caisses et des sites de production de la CNRSI, une vision anticipée des pointes d'activité et une réflexion sur les solutions de gestion de ces pointe (notamment par le délestage vers Auray ou entre caisses). De même, les travaux conduits en 2010 n'ont pas été utilisés pour réviser l'indicateur de productivité des caisses, alors que l'approche qu'ils développent est beaucoup plus pertinente que les méthodes purement mathématiques de « corrections par les flux » qu'a utilisées jusqu'à présent la CNRSI.

[310] L'enjeu pour la caisse nationale est donc désormais de s'appuyer sur ces expériences et les savoir-faire qu'elles révèlent pour construire ce dispositif, et pour structurer en son sein une fonction d'animation du réseau véritablement transversale. Il est à cet égard particulièrement important d'irriguer les approches quantitatives de la DMMG par les éléments de connaissance métier des directions de la direction déléguée protection sociale, notamment de la DIRRCA, la retraite et le recouvrement constituant le « cœur de métier » des CRRSI. Mais il est tout aussi prioritaire d'instituer une véritable coordination entre directions en ce qui concerne les instructions au réseau.

[311] Tout ceci plaide pour un pilotage de ce chantier par la direction générale, et non par l'une des deux directions déléguées dans l'organisation actuelle de la CNRSI.

- Des déficiences qui rejaillissent sur le pilotage partagé de l'ISU

[312] Les difficultés de pilotage de l'ISU sont illustratives des conséquences de ce défaut de maîtrise de la CNRSI sur les activités de production du régime. Mais elles reflètent également le fait que, dans un contexte où ces activités associent une autre caisse nationale et un autre réseau, l'ACOSS et les URSSAF, ni le RSI ni l'ACOSS ne se sont organisés pour assumer conjointement et efficacement ce pilotage.

[313] Les déficiences de la CNRSI sur ce sujet ont déjà été mentionnées au point précédent et surtout dans l'annexe sur le recouvrement. Mais elles ont également pour effet d'affaiblir la capacité de réflexion et la réactivité de la CNRSI vis-à-vis de l'ACOSS sur ces questions de production, alors qu'elles ne peuvent être envisagés que conjointement entre les deux institutions, comme le souligne l'annexe précitée.

[314] Celle-ci souligne en effet que, aujourd'hui, au-delà des travaux de la task-force, il n'y a pas de réflexion commune (ni *a fortiori* d'initiatives structurées) sur le pilotage de la production de l'ISU. La coordination entre le réseau ACOSS et le réseau RSI repose sur des structures beaucoup trop légères, sans méthodologie, outil ni stratégie générale, tout l'enjeu de l'annexe commune ISU aux COG de l'ACOSS et du RSI préconisée par la mission étant précisément d'amener les deux institutions à se doter de structures opérationnelles permanentes pour piloter l'ISU, de méthodologies de travail adaptées à ce processus (dont la mission recommande par ailleurs de revoir certaines des étapes), et d'une stratégie à moyen terme sur le recouvrement des travailleurs indépendants.

2.2.3. Les fonctions support de la caisse nationale : un secteur qui mérite une attention particulière

2.2.3.1. Les fonctions support : la définition retenue par la mission

[315] Il convient tout d'abord de souligner que, appliquée à une structure telle que la CNRSI, la notion de « fonctions support » n'est pas aisée à définir et à appréhender dans son organisation. Pour les besoins de son analyse, la mission a retenu la définition de l'inspection générale des finances[42] selon laquelle les fonctions support peuvent être définies (pour le périmètre des administrations ministérielles) comme *« l'ensemble des activités de gestion qui concourent de manière homologue dans les ministères au fonctionnement de l'administration »*. Cette définition recouvre deux dimensions pertinentes pour la présente analyse :

- il s'agit d'activités de gestion, ce qui exclut les fonctions de pilotage stratégique, d'évaluation et de contrôle que l'IGF juge trop imbriquées dans les activités opérationnelles ;
- il s'agit d'activités tournées vers le fonctionnement des services, en général techniquement externalisables, et non tournées vers le contact direct avec les usagers.

[316] Cette définition conduit ainsi à faire figurer à coup sûr dans les fonctions support les activités de gestion des moyens de la caisse nationale (budget, RH, informatique, communication), et donc les directions suivantes, principalement regroupées au sein de la DGA Supports, moyens, ressources : la DMMG, la DRHRSI, la DCF, la DSI, la DICOM et à en exclure la DEP, la cellule Pilotage et coordination des MOA et les fonctions de DG.

[317] Une approche plus fine devrait en outre inclure dans le décompte des effectifs supports de la caisse nationale les moyens dédiés à ces activités dans les autres directions de la CNRSI. Mais, faute d'une comptabilité analytique permettant d'identifier de façon certaine ces moyens, il est malaisé d'identifier ces moyens, et la mission a donc pris le parti de les négliger. En revanche, elle a corrigé les répartitions d'effectifs au 31/12/2010 de l'effet des transferts d'effectifs MOAD de la DSI (-16) vers les directions métier et elle a intégré dans les effectifs « siège » (au sens que la mission donne à cette notion *supra* au point 2.2.) les effectifs des MOA de la DIRRCA à Auray.

[318] Les développements suivants reposent donc sur cette décomposition des fonctions supports de la CNRSI :

Tableau 19 : Effectifs support de la CNRSI au 31/12/2010

	DCF	DIRCOM	DMR (hors DEP et coord MOA)	DRHRSI	***Total hors DSI***	DSI	**Total**
Effectifs au 31/12/2010	70	11	143	25	***249***	267	**516**

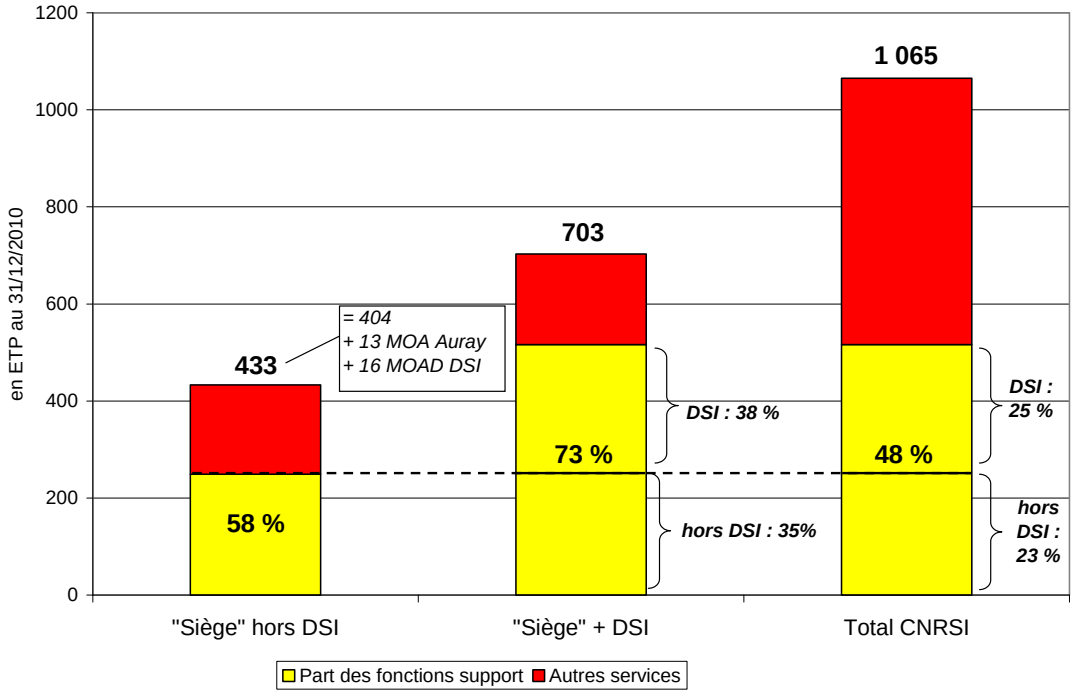
Source : CNRSI-DMR, retraitement IGAS

2.2.3.2. Une importance surdimensionnée

[319] La question du poids très élevé des fonctions support dans les effectifs de la CNRSI a déjà été relevée par l'IGAS dans son rapport n°RM2008-120P[43]. Le graphique ci-dessous montrent que, recensées selon la typologie de la mission, les fonctions support représentent en effet la majorité des moyens de la CNRSI, quel que soit le périmètre envisagé :

[42] In *Rapport sur le coût des fonctions support de l'Etat*, B. Durieux, A. Lapidus, PE Lecerf, T. Revial, A. Siné, juillet 2009, p.2 ;
[43] Cf. op. cit., tome2, p. 17

Graphique 4 : Part des fonctions support dans les effectifs de la CNRSI sur ses différents périmètres



Source : CNRSI-DMR, retraitement IGAS

[320] Au sein des effectifs « siège », les fonctions supports non informatiques représentent 58 % du total des effectifs, et 73 % après intégration de la DSI dans le périmètre. Sur la totalité des effectifs de la caisse nationale, après intégration des sites de production, ce taux reste excessivement élevé, à 48 % (dont 23 % pour les seules fonctions support non informatiques). Ceci traduit un réel déséquilibre dans l'allocation des moyens en personnel de la caisse nationale, qui n'est en réalité que le corollaire de la faiblesse relevée *supra* des moyens dédiés aux domaines métier et aux fonctions de pilotage.

[321] Les gains de mutualisation sur les fonctions support attendus de la fusion des différentes entités constitutives de la CNRSI sont encore loin d'être démontrés, et il est essentiel que la caisse nationale fasse de l'optimisation de ses fonctions support l'un des axes majeurs de sa planification d'effectifs sur la période 2012-2015.

2.2.3.3. Une vigilance indispensable sur certaines activités critiques

[322] Au-delà de cette approche générale en elle-même révélatrice, la mission n'a pas expertisé de façon détaillée les performances et les moyens des différentes activités des fonctions support de la CNRSI. Ce travail devra être fait par la CNRSI sur la période de la prochaine COG, dans la perspective tracée au point précédent par la mission. Néanmoins, au regard des missions de la caisse nationale et des enjeux qui s'attachent à ces activités, il paraît nécessaire de signaler quelques secteurs méritant une attention particulière de la part de la direction générale de la caisse nationale.

- Les achats

[323] Le premier de ces secteurs est celui des achats de la caisse nationale. Le périmètre très large de la CNRSI, incluant la totalité de la maîtrise d'œuvre informatique du RSI (et donc de ses achats), fait de cet organisme un acheteur public particulièrement significatif. Pour mémoire, le total des dépenses de fonctionnement courant et d'investissement[44] de la caisse nationale pour la seule année 2010 s'élève à 135 415 K€, les dépenses d'achats informatiques ne représentant que 42,5 % de ce total.

[324] La question de l'efficacité de sa politique d'achats – et de son organisation en matière de préparation et de passation des marchés – est donc particulièrement importante pour la CNRSI. La mission a mentionné dans son annexe sur le SDSI les problèmes diagnostiqués en 2009 par un audit de la CNRSI sur l'organisation de ses achats informatiques, notamment sur le site de Valbonne qui reste l'héritier d'une structure – le GIE informatique ORGANIC-CANCAVA – aux pratiques contestables en matière d'achat public[45], ainsi que les observations du contrôleur général économique et financier de la caisse nationale sur cette question, et a recommandé de ce fait une vigilance maximale sur le secteur des marchés informatiques.

[325] Mais, au vu de l'importance des achats de la CNRSI hors dépenses informatiques, c'est sur l'ensemble de l'activité d'achat qu'il est souhaitable que la caisse nationale soit vigilante, tant sur le plan juridique (risque pénal) que sur le plan économique. La mission n'a pas examiné l'efficacité de l'organisation actuellement retenue pour piloter cette activité au sein de la CNRSI (rôle du service des marchés du secrétariat général, articulation avec les directions métier – notamment, mais pas exclusivement, la DSI –, performance : délais moyens, taux d'infructuosité des appels d'offre, etc.) ; elle peut cependant s'appuyer sur les remarques récurrentes du contrôleur général économique et financier (CEGEFI), notamment à l'occasion de la production du rapport sur les marchés que la caisse nationale doit présenter à son conseil d'administration chaque année.

[326] A titre d'exemple, le CEGEFI relève ainsi dans ses observations sur le rapport 2009 des écarts très sensibles entre montants estimés et montants réalisés (à la hausse comme à la baisse), qui témoignent d'un défaut de maîtrise de la caisse nationale sur ses achats, et critique la part excessive des marchés à renouvellement annuel, qui induit chez les soumissionnaires une incertitude sur la durée réelle du marché nuisible à la concurrence[46].

[327] En l'espèce, l'enjeu principal réside moins dans la recherche de gains de productivité parmi les équipes concernées (même si cette problématique ne doit naturellement pas être négligée) que dans la capacité de la CNRSI à développer une politique d'achats réellement tournée vers l'optimisation de ses dépenses par le jeu de la concurrence grâce à une utilisation adéquate et régulière des possibilités offertes par le code des marchés publics. Les gains potentiels d'une telle politique, sur un périmètre d'achats de plus d'une centaine de millions d'euros par an, sont sans commune mesure avec les enjeux de masse salariale des services acheteurs eux-mêmes.

- La fonction juridique

[328] Même si elle ne se réduit à cette seule dimension, la question des marchés publics illustre l'importance de l'expertise juridique pour la CNRSI. Mais cette préoccupation concerne bien d'autres secteurs de son activité et, plus généralement, de l'activité du RSI, qui exigent de disposer de compétences juridiques spécialisées : ainsi en matière de droit financier, de droit de l'immobilier et de fiscalité dans la conduite de sa politique de placements et la gestion de son patrimoine immobilier, ou en matière juridictionnelle dans l'animation de la politique contentieuse du régime.

---

[44] selon la décomposition du BNGA de la COG, hors remises de gestion aux OC ;

[45] Cet audit, cité dans l'annexe sur le SDSI, a ainsi révélé la présence parmi les équipes administratives de suivi des marchés de prestataires externes ;

[46] Cf. note du CEGEFI du 02/03/2011 pour le directeur comptable et financier et le secrétaire général de la CNRSI ;

[329] Or la fonction juridique n'est pas un métier identifié en tant que tel dans l'organisation actuelle de la caisse nationale. La nécessaire compétence juridique dont doivent disposer ses directions métier pour exercer leurs missions – analyse des textes et interprétations à l'usage du réseau, etc. – n'est pas distinguée des questions pour lesquelles la mutualisation de l'expertise est préférable. De plus, l'organisation de cette fonction au sein du régime n'est pas suffisamment structurée, tout particulièrement sur le champ de l'activité contentieuse entre les SICC, les caisses régionales et professionnelles et les services de la DIRRCA à la caisse nationale, alors que la défense des intérêts du RSI devant les juridictions (sociales ou autres) est un sujet qui doit faire l'objet d'une politique nationale, pour des raisons d'efficacité comme d'égalité devant le service public.

- La fonction comptable

[330] Les missions de la DCF de la CNRSI ont profondément évolué avec le déploiement de la certification des comptes des organismes de sécurité sociale à compter de l'exercice de 2008. La qualité des diligences de l'agent comptable de la caisse nationale dans le cadre de la production des comptes consolidés du régime fait désormais l'objet d'un audit externe de la part des commissaires aux comptes de la CNRSI, l'agent comptable étant lui-même responsable, dans ce cadre, de la certification des comptes des organismes de base, qui sont ensuite consolidés dans le bilan du RSI.

[331] Alors que les moyens de la DCF ne sont pas négligeables (70 ETP au 31/12/2010, en hausse par rapport à 2006), et ce d'autant plus qu'ils sont par ailleurs organisés géographiquement de façon non optimale (cf. *supra*, point 2.1.2.2.), la direction a fait le choix d'une large externalisation des tâches liées à ce processus, en délégant à un prestataire le soin de conduire les audits destinés à vérifier la mise en œuvre du référentiel de contrôle interne de la CNRSI par les caisses régionales.

[332] Outre que les contrôles mis en œuvre par le prestataire sont jugés extrêmement formalistes par les acteurs rencontrés par la mission (les audits portant essentiellement sur le fait que les diligences prévues par le référentiel de contrôle interne de la CNRSI sont documentées ou non et non à titre principal sur les résultats de ces diligences et leur appréciation qualitative au regard des risques financiers encourus), le choix même d'externaliser cette fonction paraît contestable.

[333] En effet, outre les questions financières (vu le montant du marché concerné) et juridiques qu'elle peut soulever (la responsabilité de certifier les comptes des caisses régionales étant celle de l'agent comptable de la CNRSI, il est permis de s'interroger sur sa capacité à confier l'essentiel de cette tâche à un tiers), ces audits offrent à la caisse nationale un outil de connaissance et un levier de management extrêmement précieux sur le fonctionnement des organismes de base. Ils peuvent offrir des enseignements précieux aux services de l'ordonnateur, comme le montrent d'ailleurs les travaux conduits par l'équipe en charge de la certification des comptes sur le secteur des liquidations retraite, et ainsi améliorer les outils de la CNRSI en matière de pilotage de la production, dans le sens des préconisations de la mission formulées *supra* au point 2.2.2.2.

[334] Pour la mission, il est souhaitable que la CNRSI ré-internalise la conduite de ces travaux, en les confiant à son service d'audit interne dont les travaux témoignent qu'il dispose d'ores et déjà des compétences techniques en matière d'audit pour les mettre en œuvre.

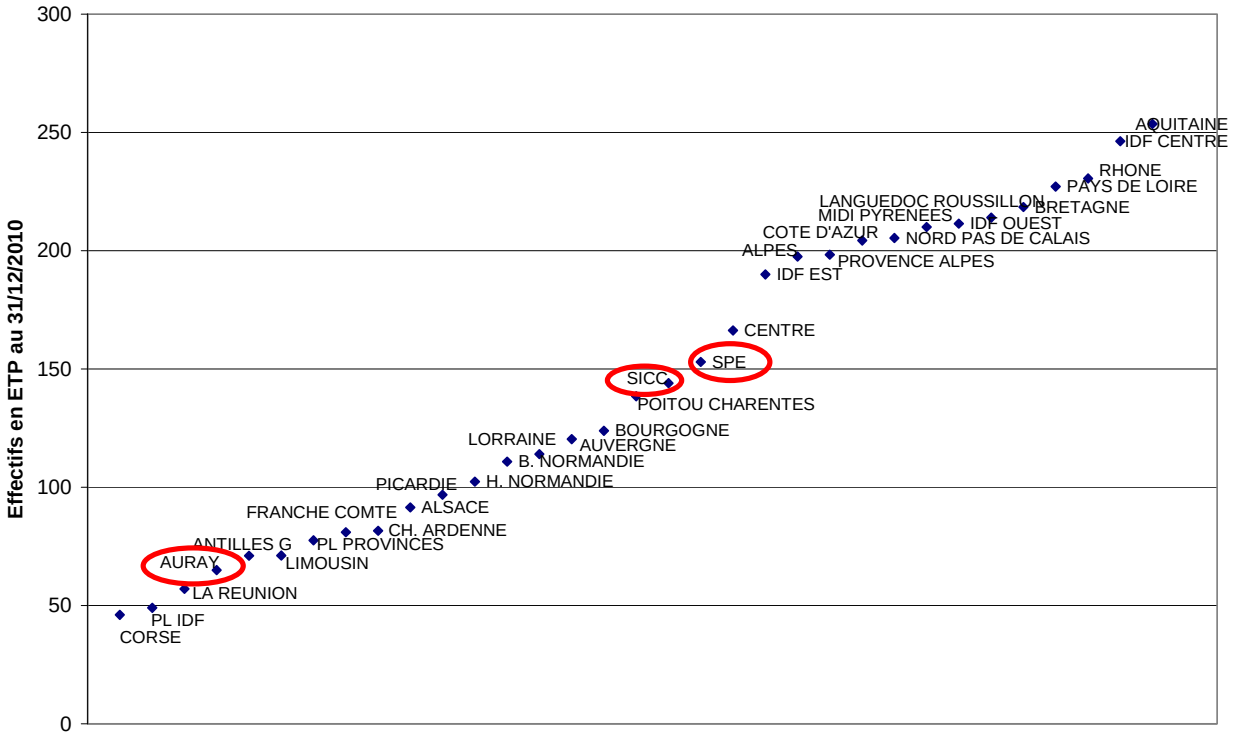
2.3. Les activités de production non informatique : gouvernance et productivité

2.3.1. Quel modèle de gouvernance pour les activités de production de la caisse nationale ?

2.3.1.1. Des entités à la recherche d'une gouvernance

[335] Alors que la CNRSI doit mettre à profit les travaux sur la préparation de la nouvelle COG pour réfléchir de façon approfondie sur la manière d'améliorer son efficacité et sa productivité, il est indispensable de ne pas exclure les services de production de cette réflexion. Les trois grands secteurs de production de la CNRSI (le CNIC, la SDPE et les SICC) mobilisent en effet plus du tiers de ses effectifs permanents, leur format respectif les portant chacun au niveau de la taille d'une CRRSI, petite (pour le CNIC, déduction de ses agents affectés sur des missions de « tête de réseau » de la CNRSI – DCF, DSI, MOA DIRRCA) ou moyenne (pour la SDPE et les SICC), comme le graphique suivant permet de le constater :

Graphique 5 : Comparaison entre les effectifs (CDI) des activités de production de la CNRSI et les effectifs des organismes du réseau



Source : Enquête RH au 31/12/2010

[336] Cette comparaison entre les moyens des services de production de la CNRSI et ceux des CRRSI illustrent les faiblesses de l'organisation actuelle de la caisse nationale à l'égard. Alors qu'ils sont de taille comparable à celle de nombre d'organismes du réseau et qu'ils sont investis de missions de production importantes, ils ont à souffrir d'un double manque :

- comme les CRRSI, ils souffrent du défaut de capacité de pilotage de la production de la CNRSI – à tout le moins le centre d'Auray et les SICC, la mission n'ayant pas examiné de façon spécifique l'organisation de la SDPE – ;

- mais à ce premier manque se greffe par ailleurs le fait que, parce qu'ils sont dépourvus d'autonomie juridique, il n'est pas possible de les doter des outils managériaux qui sont traditionnellement utilisés dans les institutions à réseau pour piloter sur le long terme les entités de production : CPG, dialogue de gestion, intéressement individuel et collectif en lien avec les objectifs de la structure, etc.

[337] Au contraire, « noyées » dans l'organigramme de la CNRSI (où elles n'apparaissent même pas toujours, comme l'illustre l'organigramme donné en pièce jointe à la présente annexe, qui ne mentionne pas les SICC), ces structures ne font pas l'objet d'un suivi aussi structuré que les caisses régionales. Le CNIC et les SICC ont certes bénéficié de l'attention de la CNRSI ces dernières années, mais dans le cadre d'opérations exceptionnelles (suites de la mission DGME, mise en œuvre de l'avenant n°3, arbitrages sur l'allocation de CDD), et ils ne font pas l'objet d'une procédure objectifs/moyens régulière et formalisée, à l'instar des CPG des organismes du réseau, ni d'un pilotage structuré de leur production.

2.3.1.2. La question de l'externalisation

[338] Ces inconvénients amènent nécessairement à s'interroger sur l'intérêt que pourrait représenter une autonomisation juridique de ces entités, à tout le moins des deux plus importantes d'entre elles, le CNIC et la SDPE. Un tel mouvement pourrait avoir deux avantages : celui de réduire le périmètre de la CNRSI et de la recentrer sur ses missions de tête de réseau, et celui de doter ces structures d'une véritable responsabilité de gestion et d'un positionnement plus clair vis-à-vis de la caisse nationale, qui n'apparaitrait plus structurellement « juge et partie » à leur égard.

[339] De plus, le fait qu'elles travaillent toutes de façon plus ou moins directe pour des tiers soulève nécessairement des questions de gouvernance, d'une acuité plus ou moins grande selon les secteurs, qui pourrait justifier dans certains cas de matérialiser dans leur organisation même la nature inter-régime de leur activité :

- les SICC exercent leur activité de recouvrement non pas seulement pour le RSI mais aussi, sur les affiliés ISU, pour le compte de l'ACOSS sur les cotisations CSG et AF ; néanmoins, leur responsabilité vis-à-vis de l'ACOSS s'exerce dans le cadre général de l'ISU, et doit donc être traitée dans le cadre de la gouvernance propre à l'ISU qu'il est souhaitable de voir se structurer (cf. *infra*, point suivant) ; sous réserve de la redéfinition de la répartition de leurs tâches avec les CRRSI que propose la mission dans son annexe sur le recouvrement, et d'une amélioration du pilotage de la CNRSI sur leur activité, ils pourraient donc être maintenus en son sein ;
- le CNIC est désormais chargé d'une mission d'affiliation unique pour tous les travailleurs indépendants, ce qui lui confère *de facto* les caractéristiques d'un organisme inter-régimes (entre le RSI, l'ACOSS, la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et ses 10 sections professionnelles et la caisse nationale du barreau français (CNBF)) ; l'activité du CNIC étant en outre en interface directe et permanente avec celle de ces organismes (à travers les flux qu'elle émet en leur direction), il n'est pas certain que son statut de service de la CNRSI soit le mieux adapté pour organiser les interfaces et le dispositif de pilotage inter-partenarial qu'il est souhaitable de mettre en place pour structurer son activité ; la gouvernance de l'activité du CNIC, et, probablement, du CNIC lui-même, est donc un des sujets sur lequel le RSI doit travailler dans le cadre de la structuration de l'organisation de production de l'ISU que la mission appelle de ses vœux ;
- la question de l'autonomisation de la SDPE mérite également d'être regardée, eu égard à la nature de son activité et au fait qu'il est déjà très largement périphérique au cœur de métier de la direction à laquelle il est rattaché.

[340] Quant à la forme juridique que pourrait prendre cette autonomisation, s'agissant de structures à caractère national aux activités très techniques, les supports juridiques sont en réalité peu nombreux (GIE, caisse ou union de caisse de sécurité sociale), et ne sont pas dépourvues d'inconvénients. D'une part, la gouvernance de tels organismes sans affiliés, et sous le contrôle direct de la CNRSI, rend peu pertinent la forme d'organisme de sécurité sociale ; d'autre part, il n'est pas souhaitable de reconstituer en externalisant ces fonctions des modes de fonctionnement similaires à ceux constatés par le passé avec le GIE ORGANIC-CANCAVA (cf. annexe sur le SDSI).

[341] Mais la taille de ces structures, le poids qu'elles pèsent au sein de la CNRSI et leur dimension inter-régimes justifient pour la mission de conduire une telle réflexion, à titre exploratoire, pendant la prochaine COG, tout en développant par ailleurs dans l'organisation actuelle des formes de dialogue objectifs/moyens permettant de piloter effectivement ces entités comme des services de production, et d'associer les partenaires externes qui sont concernés par les processus qu'ils gèrent au sein de la CNRSI.

2.3.2. Quelles perspectives pour les moyens des services des services de production non informatique de la CNRSI ?

2.3.2.1. La nécessité d'une approche spécifique par grands secteurs

[342] En ce qui concerne le cadrage de leurs moyens, eu égard à leur poids dans les effectifs de la CNRSI – et même dans les effectifs du RSI tout entier – il est souhaitable de les inclure dans la réflexion générale que la mission recommande de conduire à l'occasion de la préparation de la COG sur l'optimisation des moyens et de l'organisation des organismes du RSI (cf. annexe sur la gestion des ressources humaines et l'organisation du réseau au sein du RSI).

[343] Cette réflexion doit tenir compte du contexte de production de ces entités. Une approche se limitant à l'application du principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux de façon mécanique et homologue à chacune de ces entités n'a pas de sens : d'une part parce que les perspectives de départs peuvent être très variables selon les structures et sans lien avec l'évolution prévue de leur charge de travail, d'autre part parce qu'il n'y a aucune raison que l' évolution de cette charge soit identique pour chacun de ces trois grands secteurs, dont les activités dépendent de paramètres totalement différents. Dans ces conditions, il est au contraire indispensable que le CNRSI détermine les facteurs d'évolution pluriannuelle de leur charge de travail, et s'interroge entité par entité sur leurs besoins et les leviers d'amélioration de leur productivité compte tenu de leur contexte propre.

[344] Mais cette réflexion doit aussi tenir compte de leur situation actuelle en matière de ressources humaines. Le fait que, dans deux de ces trois secteurs, la part des CDD représente entre 30 et 35 % de leur effectif total appelle à court terme une réflexion spécifique de la part de la CNRSI sur le sort de ces contrats à l'horizon 2012 (i.e. sur l'opportunité d'en transformer une partie en CDI, s'ils servent pour partie à couvrir des charges pérennes, ou sur la nécessité de se préparer à leur disparition, si tel n'est pas le cas).

2.3.2.2. Des contextes de production différents

- Le cas d'Auray

[345] A Auray[47], le CNIC disposait au 31/12/2010 de 116 ETP[48] pour ses fonctions de production, dont 51 CDD Les orientations tracées par la mission dans ses annexes retraite et recouvrement tendent à confirmer nettement le rôle de cette entité, par substitution aux organismes du réseau (mais aussi aux services de production des partenaires dans son rôle de point unique d'affiliation des TI) sur les fonctions qui lui sont confiées. Mais le fait que le site fonctionne aujourd'hui avec plus de cinquante CDD, qu'il n'ait pas été capable de mettre un terme comme prévu au 31/12/2010 aux 20 ETP qui parmi ces cinquante avaient été débloqués à titre exceptionnel après l'audit DGME et que les perspectives tracées par la mission conduisent à renforcer encore les missions du site laissent craindre qu'une partie de ces CDD est en fait affectée à des activités de nature pérenne.

[346] Il appartient à la CNRSI de définir à l'occasion des travaux de préparation de la COG le plan de charge prévisionnel du site d'Auray sur 2011-2015, afin d'identifier et de quantifier le niveau d'effectifs dont le site aura besoin pour faire face à cette charge. Cette évaluation est d'autant plus importante qu'une bonne partie de cette charge est exercée pour le compte de tiers. Dans le cadre de cette réflexion, la CNRSI devra déterminer s'il est nécessaire de transformer une partie de ses CDD actuels en CDI. En outre, s'agissant d'activités transférées du réseau vers Auray, il serait logique qu'une partie au moins de ce besoin soit financé par une réduction corrélative des effectifs des organismes du réseau sur les fonctions transférées.

- Le cas des SICC

[347] Au 31/12/2010, les effectifs des SICC sont de 204 ETP, dont 60 CDD (dont une partie correspondant à des embauches temporaires effectuées sur les postes débloqués pour les SICC par l'avenant n°3). Au contraire du CNIC, la mission préconise pour ces structures de revoir la division des tâches avec les CRRSI, en transférant à celles-ci le recouvrement forcé et en recentrant les SICC sur la seule activité contentieuse. Il est par ailleurs souhaitable d'inscrire ce mouvement dans le cadre de la réflexion plus vaste que le RSI doit avoir sur l'organisation de la fonction juridique et contentieuse au sein de la caisse nationale et dans le régime (cf. *supra*, point 2.2.3.3.).

[348] Les modalités et le calendrier de cette réforme, si elle était décidée, devant encore être précisés, il ne semble guère envisageable de modifier les effectifs des SICC à court terme. En revanche, à moyen terme, une fois que les conséquences de la réforme sur la charge de travail des SICC auront été précisées par la CNRSI, il semble raisonnable de programmer une diminution des effectifs des SICC, et, si cela paraît pertinent, une augmentation corrélative des effectifs dédiés au recouvrement amiable des CRRSI. Dans l'attente d'une clarification sur ce point, il semble raisonnable de ne pas transformer en CDI les CDD recrutés dans le cadre de l'avenant n°3 en CDI.

- Le cas de la sous-direction des participations extérieures

[349] La mission n'a pas audité de façon spécifique le fonctionnement de la SDPE. Celui-ci a fait l'objet d'une mission du service d'audit interne de la CNRSI en 2010[49], qui portait sur l'organisation du dispositif de contrôle interne mis en place à la SDPE pour gérer le recouvrement des TASCOM et C3S.

---

[47] La mission ne revient pas ici sur ses développements sur les équipes « siège » (DCF, DIRRCA/siège) aujourd'hui localisées sur le site d'Auray ;

[48] 116 = 146 ETP (CDI+CDD) - 9 DCF - 8 DSI - 13 MOA DIRRCA

[49] Cf. *Audit du processus de contrôle interne de la caisse nationale du RSI : «Recouvrer les TASCOM et les C3S »*, rapport définitif, août 2010 ;

[350] Le rapport conclut sur une bonne maturité de la SDPE sur les enjeux du contrôle interne, mais note une insuffisante appropriation du nouveau plan de contrôle interne de la CNRSI (référentiel dit « Ernst & Young »). L'auditeur a ensuite procédé à des audits sur 9 des 27 processus de gestion du recouvrement des TASCOM et C3S, dont les résultats sont satisfaisants, et relève en fin de rapport une bonne coopération avec les services de l'Etat, et une capacité d'adaptation face aux fluctuations du cycle économique. Mais cette approche procédurale n'offre pas d'appréciation sur l'efficience de l'organisation mise en place, ni sur la pertinence de la politique de recouvrement proprement dite (ciblage des contrôles, résultats, etc.).

[351] Or, sur le premier point, il est permis de s'interroger sur le cadrage des moyens de la SDPE, et sur leur évolution depuis 2007 : en effet, alors qu'une activité substantielle a été retiré au service avec le rattachement du recouvrement de la TASCOM à la DGFIP, l'effectif de la sous-direction n'a pas diminué ; il a même augmenté sur la période :

Tableau 20 : Evolution des effectifs de la SDPE sur 2006-2010 (en CDI au 31/12/2010)

	2006	2007	2008	2009	2010	♦ 2006/2010	
						en nb	en %
SDPE	148	145	151	154	151	+3	*+2%*

Source : RSI / DMR

[352] Pour la mission, l'objectif général d'optimisation des moyens et de l'organisation de la CNRSI qui doit guider celle-ci sur la durée de la prochaine COG doit l'amener à initier une réflexion spécifique sur la SDPE : son activité, ses moyens, ses résultats et sa gouvernance avec l'Etat.

3. LES ENJEUX DE LA PROCHAINE COG : COMMENT RENDRE LA CNRSI PLUS EFFICACE ?

[353] Les propositions de la mission à propos de la caisse nationale s'inscrivent dans le cadre général de sa réflexion sur la prochaine COG du RSI :

- la nécessité d'inscrire cette COG dans une réflexion générale sur la valeur ajoutée du RSI pour ses affiliés, que les travaux de préparation de la convention permettront d'initier mais qui devra être conduite sur toute sa durée ;
- le caractère absolument majeur de la rationalisation de l'ISU, sur le plan tant technique qu'organisationnel, qui fait du projet SCDP et de la passation d'un avenant commun aux COG du RSI et de l'ACOSS – et de la structuration d'une gouvernance pérenne de l'ISU dans ce cadre – des priorités essentielles de la future COG ;
- la responsabilité particulière qui est celle de la caisse nationale dans ce contexte, tant vis-à-vis de son réseau que de ses partenaires (ACOSS, autres régimes TI) et de ses tutelles ; cette responsabilité suppose en outre, de la part de la CNRSI, une exemplarité dans les arbitrages qu'elle rendra sur elle-même, notamment dans la phase de définition du cadrage de ses moyens sur la période 2012-2015.

[354] S'agissant de la caisse nationale elle-même, les propositions de la mission sont guidées par le souci d'améliorer l'efficacité générale de la CNRSI par l'achèvement de la fusion dans son organisation et ses pratiques, par l'optimisation de son fonctionnement, par le développement des fonctions de pilotage dont elle est aujourd'hui dépourvue, et en s'interrogeant d'une façon plus générale sur son périmètre, ses activités et la qualité des partenariats de plus en plus nombreux qu'elle doit gérer.

3.1. Une stratégie pour la CNRSI

[355] Il est tout d'abord souhaitable que la CNRSI mette à profit les travaux de préparation de la prochaine COG du régime pour conduire parallèlement une réflexion interne sur ses propres priorités stratégiques et sur l'évolution de ses moyens au regard de ce cadrage stratégique.

Recommandation n°38 : Doter la CNRSI d'un projet d'entreprise fondé sur le cadrage pluriannuel de ses missions et de ses moyens sur la durée de la COG, comme les autres organismes du régime.

[356] En termes d'organisation, la CNRSI doit achever d'éliminer les dernières marques des anciennes organisations pour achever sa fusion, principalement dans le secteur de la direction générale adjointe protection sociale.

Recommandation n°39 : Achever la fusion dans l'organisation de la CNRSI sur les secteurs qui demeurent aujourd'hui séparés, ou dont le rapprochement est souhaitable dans le contexte d'un organisme unique : gestion de la relation clients, politique de qualité, action sanitaire et sociale / prévention.

[357] Par ailleurs, l'enjeu de structuration d'une fonction d'animation du réseau et de pilotage de la production qui fait aujourd'hui défaut au sein de la caisse nationale est abordé *infra*, au point 2.2.2.2.

3.2. Le format de la CNRSI

[358] En ce qui concerne le format de la CNRSI et de ses effectifs sur la durée de la prochaine COG, la mission recommande une approche différenciée en fonction des quatre grands secteurs d'activité de la caisse nationale.

[359] Mais, d'une façon générale, même lorsque la mission préconise de renforcer certains secteurs stratégiques de la CNRSI, elle ne recommande pas d'augmenter le niveau global de ses effectifs ; il convient en effet de rappeler :

- que le niveau des effectifs budgétaires de la CNRSI en 2010 (1 101 ETP) est déjà supérieur de 40 ETP au nombre de CDI enregistrés au 31/12/2010 par le bilan social de la CNRSI ;
- que, dans la construction de la COG 2007-2011, le cadrage des effectifs qui avait été appliqué à la CNRSI était déjà moins contraint que celui des organismes du réseau (comme la précédente mission de l'IGAS l'avait relevé en 2009), et qu'il a été encore desserré avec l'avenant n°3 ;
- que ce cadrage très large n'a manifestement pas incité la CNRSI a conduire un travail approfondi pour corriger ses principales sources d'inefficience : l'éclatement géographique de ses équipes en 12 sites différents, l'inachèvement de sa fusion, l'absence de gains substantiels sur ses fonctions support.

[360] Dans ces conditions, la mission ne recommande pas d'augmenter davantage encore les effectifs budgétaires globaux de la caisse nationale.

Recommandation n°40 : Autofinancer sur la période de la COG les renforcements préconisés par la mission sur les secteurs de la CNRSI qui le justifient.

3.2.1. Les fonctions métier et de tête de réseau

[361] Ces secteurs, qui constituent réellement le cœur de métier de la CNRSI, doivent être renforcés, tout d'abord par une meilleure organisation fonctionnelle et géographique. Pour le reste, la priorité doit être donnée au renforcement des secteurs de la CNRSI qui assurent des fonctions non délégables ou non mutualisables avec d'autres organismes, notamment par le biais de l'inter-régime. Ceci doit conduire à privilégier les métiers de la MOA, du pilotage opérationnel, des études, et, en ce qui concerne les domaines d'intervention du RSI, le secteur de la retraite et celui du recouvrement, dans le cadre du dispositif de pilotage commun de l'ISU à mettre en œuvre par la CNRSI.

Recommandation n°41 : Renforcer de façon sélective les fonctions métier et de tête de réseau, en privilégiant les domaines de la retraite et du recouvrement, et les métiers de la MOA, du pilotage opérationnel et des études.

3.2.2. La maîtrise d'œuvre informatique

[362] Sur ce domaine, l'enjeu est d'abord d'améliorer le degré de contrôle de la CNRSI sur son système d'information, et sa capacité de mettre en œuvre les grands projets stratégiques de son nouveau SDSI. Ce mouvement passe par un moindre recours à l'assistance technique, mais il n'est pas certain que cet objectif signifie une augmentation des effectifs de la DSI. Cette problématique devra faire l'objet du volet RH du SDSI.

Recommandation n°42 : Mettre à profit la préparation du SDSI pour étudier les moyens d'améliorer le degré de contrôle de la DSI du RSI sur son système d'information.

3.2.3. Les fonctions de production interne

[363] Les moyens et l'organisation des fonctions de production interne de la CNRSI doivent être envisagées secteur par secteur. Pour chacun d'entre eux, la CNRSI doit évaluer leur plan de charge prévisionnel sur la période de la future COG en tenant compte notamment des évolutions de périmètre proposées par ailleurs par la mission – si celles-ci étaient décidées –, afin de déterminer les moyens pérennes nécessaires pour absorber cette charge.

Recommandation n°43 : Définir l'effectif-cible du site d'Auray en fonction de l'élargissement de ses fonctions de CNIC inter-régimes. Etre vigilant sur la maîtrise du volume de CDD sur le site.

Recommandation n°44 : Suspendre la transformation des CDD recrutés en 2009/2010 en CDI dans les SICC aux résultats de l'étude d'impact des transferts d'activités proposés par la mission des SICC aux CRRSI en matière de recouvrement forcé et de restructuration de la fonction juridique et contentieuse dans le régime.

Recommandation n°45 : Conduire une étude sur l'efficience et l'organisation du SDPE.

[364] Mais la CNRSI doit s'interroger par ailleurs et de façon plus générale sur l'opportunité d'externaliser certaines de ces activités, notamment lorsque celles-ci sont exercées pour le compte de tiers.

Recommandation n°46 : Conduire sur la durée de la COG une réflexion sur l'autonomisation juridique du site d'Auray et du SDPE.

3.2.4. Les fonctions support

[365] La part des fonctions support au sein des effectifs de la DSI doit être réduite de façon substantielle sur la durée de la COG, afin de dégager les économies d'échelle qui étaient attendues sur ce secteur de la fusion des trois caisses nationales. Cet objectif supposera de conduire une mission d'analyse afin d'étudier les voies d'optimisation envisageables et leurs modalités de mise en œuvre sur la période 2012-2015.

Recommandation n°47 : Diminuer la part des fonctions support dans les effectifs de la CNRSI.

[366] Par exception à ce principe, il est souhaitable de réinternaliser au sein de la CNRSI l'activité d'audit des organismes du réseau dans le cadre de la certification de leurs comptes par l'agent comptable du RSI, et de faire émerger une fonction juridique et contentieuse mutualisée dans l'organisation de la CNRSI sur laquelle les directions métier de la caisse nationale, les SICC et les organismes du réseau puissent s'appuyer.

Recommandation n°48 : Réinternaliser l'audit des organismes du réseau au sein de la direction comptable et financière en s'appuyant sur le service d'audit interne.

Recommandation n°49 : Créer une direction des affaires juridiques et contentieuses.

[367] Enfin, de façon transversale, il est souhaitable que la CNRSI fasse de la simplification de son organisation géographique un objectif de la future COG.

Recommandation n°50 : Définir un plan de rationalisation des implantations de la CNRSI sur la durée de la COG.

3.3. La relation avec le réseau

3.3.1. Faire de la CNRSI une véritable tête de réseau

Recommandation n°51 : Identifier une fonction d'animation de réseau et de pilotage de la production au sein de la CNRSI entre les deux directions générales adjointes de l'organigramme actuel de la caisse nationale.

Recommandation n°52 : Intégrer dans la fonction de pilotage de la production les services de la CNRSI qui participent aux processus de production (Auray, SICC) et gérer le processus ISU de façon conjointe avec l'ACOSS dans le cadre du dispositif prévu par l'annexe commune ISU aux COG de l'ACOSS et de la CNRSI.

3.3.2. Associer davantage les organismes du réseau

[368] Pour développer la liaison entre la CNRSI et les organismes du réseau, notamment sur les questions de production, il est en outre souhaitable que la caisse nationale les associe davantage aux grands projets qu'elle conduit.

Recommandation n°53 : Solliciter davantage les compétences des organismes dans les grands projets stratégiques du régimes : projets informatiques, projets de réorganisation de la production (par exemple sur le circuit de l'affiliation), contrôle des OC, pilotage de l'ISU…

3.4. Renforcer le rôle de la direction générale au sein de la CNRSI et développer les moyens de pilotage à tous les niveaux

3.4.1. Renforcer le rôle de la direction générale

Recommandation n°54 : Instituer un suivi de la COG et du projet d'entreprise de la CNRSI auprès de la DG

Recommandation n°55 : Créer une fonction de pilotage transversal des MOA auprès de la direction générale, à partir de la cellule actuelle de coordination et de pilotage des MOA

3.4.2. Développer les moyens de pilotage à tous les niveaux

Recommandation n°56 : **Développer l'usage du système d'information décisionnel pour professionnaliser le pilotage à tous les niveaux du RSI (CNRSI et CRRSI), et continuer d'enrichir l'outil.**

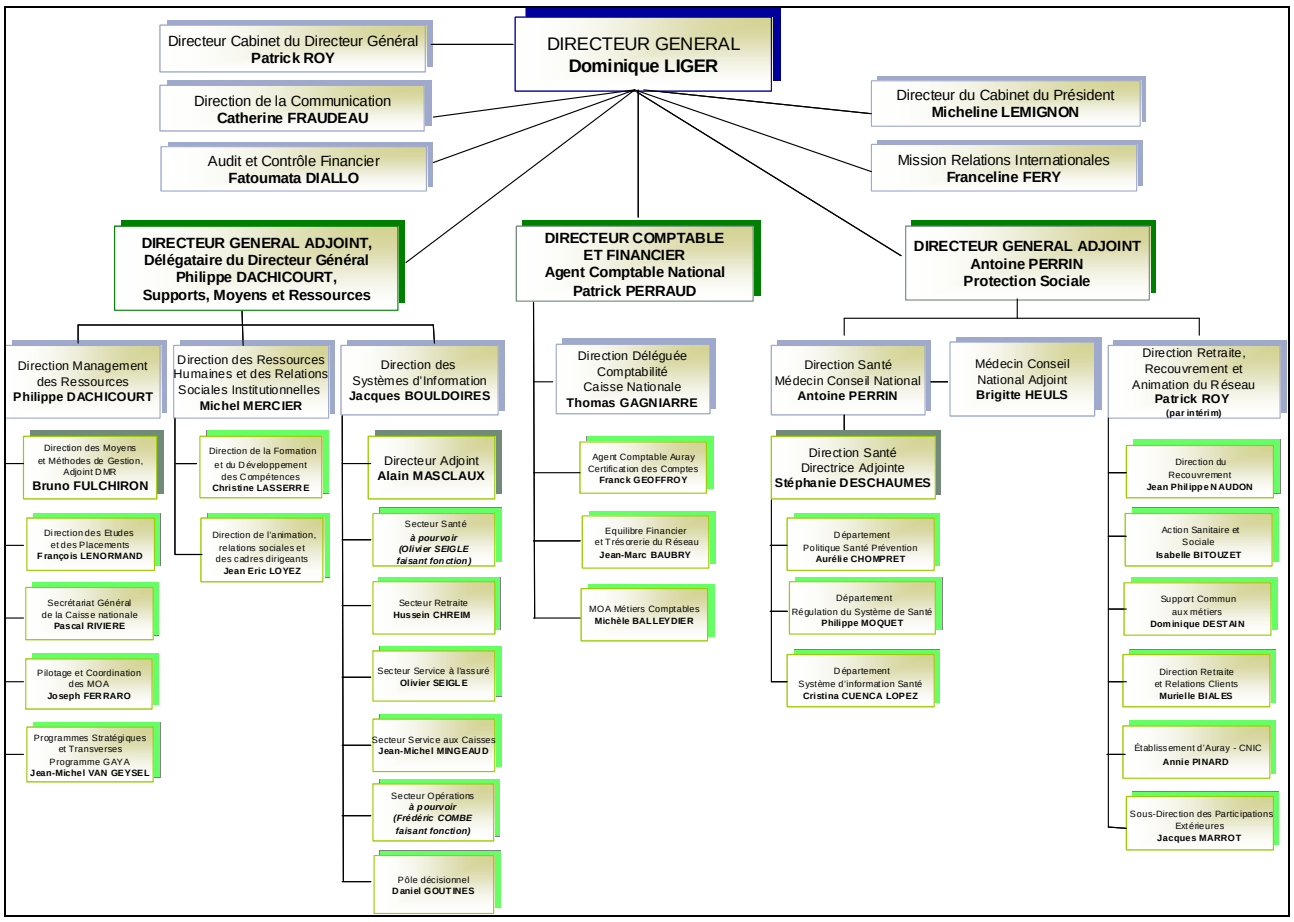
Recommandation n°57 : **Développer l'approche analytique du contrôle de gestion de la CNRSI sur les grands domaines d'activité de la CNRSI : domaines métier, fonctions support, MOE informatique, services de production.**

3.5. Structurer les partenariats interinstitutionnels sur les sujets d'intérêt commun

Recommandation n°58 : **Organiser le pilotage permanent de l'ISU par la CNRSI dans le cadre d'un avenant commun à la COG du RSI et à la COG de l'ACOSS.**

Recommandation n°59 : **Développer les partenariats opérationnels inter-régimes sur les questions de retraite et de santé.**

Pièce jointe de l'annexe 2 : Organigramme de la CNRSI au premier semestre 2011



Annexe n°3 : La gestion des ressources humaines et l'organisation du réseau au sein du RSI

ANNEXE N°3 : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET L'ORGANISATION DU RESEAU AU SEIN DU RSI 191

1. DANS UNE PERIODE DIFFICILE, LE RSI EST PARVENU A METTRE EN ŒUVRE UNE MAJORITE DES OBJECTIFS PREVUS PAR LA COG EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES, A L'EXCEPTION DES ECONOMIES D'ECHELLE QUI ETAIENT ATTENDUES DE SA CREATION 193

1.1. Les objectifs ambitieux de la COG 193

1.1.1. La COG initiale avait identifié de nombreux chantiers en matière de gestion des ressources humaines 193

1.1.2. Les aménagements apportés aux ambitions initiales 196

1.2. Un bilan relativement satisfaisant dans un contexte difficile, à l'exception de l'évolution des effectifs 196

1.2.1. Une majorité d'objectifs de la COG en matière de gestion des ressources humaines sera atteinte 196

1.2.2. Des dépenses de personnel bien maîtrisées au sein d'un cadrage qui a dérivé sur la période de la COG 198

1.2.3. Les objectifs de la COG sur les effectifs du RSI n'ont pas été tenus 199

2. FAUTE D'UNE CONNAISSANCE SUFFISANTE DE SA FONCTION DE PRODUCTION, LE REGIME N'EST PAS EN MESURE D'ALLER AU-DELA D'UNE GESTION PUREMENT QUANTITATIVE DE SES FRAIS DE PERSONNEL 205

2.1. La CNRSI n'a pas d'outil solide pour mesurer la productivité des organismes de son réseau 206

2.1.1. Un dispositif d'abord fondé sur le nombre de bénéficiaires, puis qui a cherché à tenir compte des flux traités 206

2.1.2. Une méthode purement quantitative, biaisée et qui ne repose pas sur une connaissance fine de la production des organismes 208

2.2. Les données existantes, bien que fragiles, révèlent un alourdissement général de la charge de travail sur un réseau d'une très grande hétérogénéité 209

2.2.1. Le contexte : une augmentation des inducteurs de charge de travail 209

2.2.2. Un réseau d'organismes très hétérogènes 211

2.3. La CNRSI n'est pas capable d'organiser autre chose qu'une convergence mécanique des écarts de productivité entre caisses 213

2.3.1. Les recrutements et la masse salariale des organismes du réseau font l'objet d'un contrôle étroit de la part de la CNRSI 213

2.3.2. La CNRSI a cherché à adapter son allocation de moyens en personnel en fonction de la situation des caisses 214

2.3.3. Les critères de modulation utilisés par la CNRSI sont essentiellement quantitatifs 216

2.3.4. L'organisation des caisses reste très hétérogène 218

2.3.5. Les limites du pilotage par la masse salariale : la nécessité d'enrichir le pilotage de la CNRSI par un encadrement des effectifs en ETP 224

3. PERSPECTIVES POUR LA PROCHAINE COG 224

3.1. Améliorer la productivité du régime suppose une approche à la fois globale et détaillée 225

3.1.1. Développer un véritable indicateur de productivité pour le RSI 225

3.1.2. Articuler approche par processus et approche par organisme, sur l'ensemble du périmètre du RSI, élargi à l'ISU 226

3.1.3. Une démarche qui doit s'inscrire dans la logique générale de renforcement des fonctions de pilotage du RSI 228
3.1.4. Articuler pilotage en euros de la masse salariale et pilotage en ETP des effectifs .. 229

3.2. Quel objectif global de productivité pour la prochaine COG ? 229
3.2.1. Le format de la CNRSI et sa place au sein du RSI 229
3.2.2. L'évolution prévisionnelle de l'activité du RSI sur 2012-2015 et le format des différents secteurs dans les organismes du réseau 230
3.2.3. La question des CDD 235
3.2.4. La cartographie du réseau 236
3.2.5. Les prévisions de départs à la retraite 237
3.2.6. La question du calendrier 238

3.3. Le schéma proposé par la mission : la reprise du dispositif de « tranche optionnelle » de la COG actuelle 239

3.4. Le RSI aura par ailleurs à faire face à des enjeux importants en matière de ressources humaines sur la période de la prochaine COG 240

PIECE JOINTE N°1 : EVOLUTION DU CADRAGE DE LA MASSE SALARIALE DU RSI 2007-2011 (HORS MESURES NON PERENNES) 241

[369] L'optimisation des moyens, notamment des moyens en personnel, était un des objectifs explicite de la création du régime social des indépendants (RSI). Dans la brochure de présentation de la réforme publiée par le ministère des petites et moyennes entreprises en septembre 2006, cet objectif était ainsi présenté comme le deuxième d'une réforme qui en comportait trois (objectif n°1 : simplification, objectif n°3 : Reconnaissance de la spécificité des travailleurs indépendants) : *« Il s'agit d'assurer, au bénéfice des cotisants, des économies d'échelle par la mise en commun des moyens dévolus aujourd'hui aux trois caisses. Par ailleurs, la connaissance globale de la situation de l'assuré permettra d'assurer une meilleure réactivité lorsqu'il s'agira de prévenir d'éventuelles difficultés. »*

[370] Appliquée aux ressources humaines du régime, cet objectif d'optimisation ainsi défini renvoie à plusieurs enjeux :

- des enjeux quantitatifs, liés à la suppression des doublons entre des organisations issues de trois voire quatre réseaux désormais réunies au sein d'une seule et même institution, qui doit normalement déboucher sur des économies d'échelle, i.e. sur des réductions d'effectifs à programmer sur la durée de la convention d'objectifs et de gestion (COG) ;
- des enjeux qualitatifs, liés à la nécessité de rapprocher les équipes, les méthodes et les cultures de travail des trois réseaux pour n'en faire plus qu'un seul ; mais au-delà du chantier de la fusion elle-même, le régime social des indépendants (RSI) doit également développer son attractivité afin de recruter les compétences pointues dont il a besoin, dans un contexte où les chantiers complexes qu'il a à conduire sont nombreux ; cet objectif passe ainsi par une politique d'harmonisation des conditions de travail à travers notamment la fusion des accords collectifs des trois réseaux, ainsi que par une politique de recrutement adaptée aux besoins du régime.

[371] Ces objectifs étaient présents dans le texte initial de la COG du RSI et le cadrage financier de son budget national de gestion administrative (BNGA). Les difficultés qu'a connues le régime depuis 2008 ont conduit à en amender certains aspects, notamment en ce qui concerne le cadrage de ses effectifs, sans pour autant empêcher le RSI d'atteindre un grand nombre des objectifs opérationnels qu'il s'était donnés sur la période en matière de ressources humaines. Mais, pour la mission, ces résultats portent essentiellement sur des aspects quantitatifs ou d'outils, et ne s'inscrivent pas assez dans une stratégie globale fondée sur une analyse précise des besoins et des enjeux du RSI, et tout particulièrement de sa fonction de production.

1. DANS UNE PERIODE DIFFICILE, LE RSI EST PARVENU A METTRE EN ŒUVRE UNE MAJORITE DES OBJECTIFS PREVUS PAR LA COG EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES, A L'EXCEPTION DES ECONOMIES D'ECHELLE QUI ETAIENT ATTENDUES DE SA CREATION

1.1. Les objectifs ambitieux de la COG

1.1.1. La COG initiale avait identifié de nombreux chantiers en matière de gestion des ressources humaines

1.1.1.1. Le texte de la COG : 13 chantiers à mener jusqu'en 2011

[372] La COG évoque les questions de ressources humaines dans ses chapitres 1 (« *Réussir la construction du régime social des indépendants au service des travailleurs indépendants* ») et 3 (« *Piloter le réseau et faire du régime social des indépendants une institution moderne et efficiente au service des professions indépendantes »).* Les 13 chantiers de ressources humaines (RH) qu'elle identifie en la matière s'inscrivent ainsi dans une triple logique :

- achever la fusion du RSI sur le plan des ressources humaines, par la mobilisation des dispositifs spécifiques (accord d'accompagnement social) et grâce à la fusion des outils de gestion – systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) – et des dispositifs collectifs (unification des accords collectifs : convention collective unique, protection sociale complémentaire…) ;
- accompagner les évolutions du RSI sur la période en développant des nouveaux outils et de nouvelles méthodes : enrichissement de la politique de pilotage des effectifs, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), intéressement, promotion sociale ;
- contribuer à l'optimisation des moyens à travers l'harmonisation des coûts de gestion des caisses et de la productivité générale du régime.

Tableau 21 : Objectifs de la COG 2007-2011 en matière de ressources humaines

Référence COG	Objectifs et actions prévues	Échéances	Nature de l'objectif		
			Fusion régime	Accompagnt évolutions	Optimisation moyens
1.1.1.2.1	Equilibrer les moyens entre les organismes	2007 - 2008		X	X
	Convergence et unification des outils de gestion des ressources humaines	2008 et 2010	X		
1.1.2.1	Mettre en place un dispositif conventionnel global des personnels du RSI et unifier les situations conventionnelles dans la logique des mutations à mener	31/12/2007	X		
1.1.2.2	Adapter la politique des ressources humaines aux besoins du régime	Tout au long de la COG		X	
1.1.2.3	Piloter l'accord d'accompagnement social du régime	A partir de 2007 et jusqu'à la fin de l'accord	X		
	Suivi de l'application de l'accord d'accompagnement social	Chaque trimestre jusqu'en 2008 puis annuel	X		
1.1.2.4	Unifier les dispositions applicables en matière de prévoyance collective et de retraite complémentaire	2007	X		
3.1.1.	Réduction des coûts de gestion administrative	de 2008 à 2011			X
3.3.1	Développer une gestion prévisionnelle des emplois , des compétences et des dispositifs permanents d'accompagnement du changement	31/12/2008		X	
3.3.2	Favoriser au moyen de la formation, la validation des acquis et la promotion sociale y compris en matière d'emplois des personnes handicapées	Tout au long de la COG		X	
	Engagement de plans d'actions visant à accompagner la mise en œuvre du RSI	31/12/2007		X	
3.3.3	Mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation et de rétribution de la performance notamment pour les agents de direction			X	
	Négocier un accord d'intéressement	31/12/2007		X	

Source : COG, retraitement IGAS pour le classement des actions par nature d'objectfs

[373] Au-delà de la problématique propre de la fusion, ces objectifs en matière de gestion des ressources humaines s'inséraient dans un cadre général destiné à améliorer l'efficience du RSI, notamment par un pilotage du réseau resserré et renforcé. Le chapitre 3 de la COG fait de cet enjeu un objectif structurant pour le régime, à travers les contrats pluriannuels de gestion (CPG) et le déploiement de nouveaux outils et de nouvelles méthodes destinés à professionnaliser cette fonction au sein de la caisse nationale du RSI (CNRSI) comme dans les caisses régionales du RSI (CRRSI) : enrichissement des critères d'allocation de ressources aux organismes du réseau, développement d'une comptabilité analytique sur tout le périmètre du RSI, structuration de fonctions d'animation de réseau et de contrôle de gestion au sein de l'institution…

1.1.1.2. Le cadrage budgétaire : une réduction prévue de 613,5 postes au minimum

[374] Le cadrage budgétaire initial de la COG sur l'évolution de la masse salariale du RSI a été construit en prévoyant une diminution nette de cette ligne, en euros constants, sur la période 2007-2011 :

Tableau 22 : Cadrage initial de la masse salariale COG 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	ξ 2006-2011	
							€	%
COG initiale hors économies	307 187 000	313 358 029	309 185 783	308 721 356	306 870 356	304 545 721	- 2 641 279	-0,9%
COG initiale avec économies	307 187 000	313 358 029	309 185 783	307 146 856	302 146 856	296 696 721	- 10 490 279	-3,4%

Source : COG initiale – Annexe 4

[375] Cette diminution avait vocation à être plus ou moins importante en fonction de la capacité de déclencher ou non une tranche conditionnelle d'économies en fonction du résultat de la montée en charge de l'ISU, conformément au paragraphe 1.1.3.5. de la COG. En cas de déclenchement de la tranche conditionnelle d'économies, la diminution de la masse salariale du RSI en euros constants entre 2006 et 2011 devait être de -3,4 %.

[376] Ces chiffres avaient été construits sur la base de gains prévisionnels en équivalents temps plein (ETP) censés être dégagés grâce aux économies d'échelle que les nouvelles organisations (l'interlocuteur social unique (ISU) et la fusion des organismes des trois régimes) devaient permettre de réaliser. L'économie globale attendue en ETP sur la période se répartissait ainsi :

Tableau 23 : Détail des économies d'effectifs programmées dans la COG initiale (en ETP)

en ETP	BR 2006	2011	en %	en ETP
Réseau, dont :	4 137,3	3 641,8	-12,0%	-495,5
Fonctions support	*1 079,0*	*705,7*	*-34,6%*	*-373,3*
ASS/GRC	*641,7*	*621,7*	*-3,1%*	*-20,0*
Affiliations/cotisations	*1 373,2*	*1 158,0*	*-15,7%*	*-215,2*
Retraite	*725,6*	*725,6*	*0,0%*	*0,0*
Santé	*317,8*	*430,8*	*35,6%*	*113,0*
CNRSI	985,0	867,0	-12,0%	-118,0
Total tranche ferme	5 122,3	4 508,8	-12,0%	-613,5
Tranche conditionnelle	5 122,3	4 922,3	-3,9%	-200,0

Source : Tableau RSI « Scénario 18 janvier 2007 »

[377] Les économies ainsi prévues étaient des économies nettes, puisque, par ailleurs, la COG initiale prévoyait dans son cadrage le financement de renforts sur certains secteurs de la CNRSI : internalisation de postes informatiques (50 postes), création de 3 postes de praticiens conseil au service médical national, etc.

[378] Il convient néanmoins de souligner que ces chiffres n'avaient qu'une valeur indicative, dans la mesure où ils ne figuraient ni dans le texte ou les annexes de la COG, ni même dans les documents associés à la COG (lettre ministérielle, etc.)[50]. Les seules données contractualisées étaient les montants de masse salariale figurant dans l'annexe 4 de la COG, auxquelles étaient associées des règles d'actualisation en fonction de l'inflation. Et, de fait, dans ses outils de suivi de la COG, la CNRSI abandonnera le suivi de l'évolution globale des ETP du régime (et des organismes qui le composent) pour se concentrer exclusivement sur le suivi des dépenses de personnel, comme la mission le relève *infra*, au point 1.2.3.1.

[50] Le seul document officiel Etat/RSI mentionnant les données du « scénario du 18 janvier 2007 » à l'appui de la définition du cadrage de la COG initial est un procès-verbal DSS de la réunion des directeurs du 26 janvier 2007 (DSS/4A/30 janvier 2007) ;

[379] Par ailleurs, ce cadrage de la masse salariale par la COG était en réalité partiel, puisqu'il ne définissait pas formellement de cadrage de la rémunération moyenne des personnes e place (RMPP) du régime sur la période, alors que celui-ci s'apprêtait à négocier une nouvelle convention collective. En pratique, cette question a été traitée complètement hors du cadre de la COG, puisque le financement du résultat de cette négociation a été approuvé par la tutelle non pas dans le cadre d'un avenant à la COG, mais par une lettre ministérielle spécifique.

[380] Lorsque la négociation de la convention collective nationale (CCN) a été finalisée, ces éléments de cadrage financier de la COG étaient de toute façon largement obsolètes, les difficultés de mise en place de la nouvelle organisation ayant conduit à la passation de deux avenants successifs pour attribuer au RSI des moyens supplémentaires, sous la forme de crédist destinés à financer des embauches supplémentaires de contrats à durée déterminée (CDD) et de contrats à durée indéterminée (CDI).

1.1.2. Les aménagements apportés aux ambitions initiales

1.1.2.1. Les avenants n°2 et n°3 ont attribué des moyens supplémentaires en personnel au RSI pour faire face aux dysfonctionnements liés à la mise en place de l'ISU

[381] Les difficultés de mise en place de l'ISU ont ainsi conduit à la passation de deux avenants successifs ayant eu pour effet d'augmenter le cadrage des moyens en personnel du RSI :

- l'avenant n°2 signé le 22 janvier 2009 visait à débloquer des moyens temporaires pour permettre aux caisses de mettre en œuvre le plan de résorption des stocks par le biais de CDD, en deux tranches de 14,65 M€ sur 2008 et de 13,25 M€ sur 2009[51] ; l'avenant prévoyait par ailleurs le financement d'un à-valoir sur la nouvelle classification de 50 euros bruts par agent ;
- l'avenant n°3 signé le 9 juillet 2009 a annulé la tranche conditionnelle d'économie prévue par la COG, ce qui a conduit à un plan de réallocation de moyens dans les CRRSI et à la CNRSI en 2009/2010, sur la base de l'équivalent de 200 ETP ; le bilan de la mise en œuvre de ce plan est détaillé *infra*, au point 2.3.3.

1.1.2.2. Le cadrage de la masse salariale a par ailleurs été revu à plusieurs reprises par lettre ministérielle

[382] Comme la mission l'a relevé *supra*, c'est par lettre ministérielle que le coût de la nouvelle classification pour le RSI a été approuvé par la tutelle. Cette mesure est venue ensuite augmenter le cadrage de la masse salariale du régime sans pour autant faire l'objet d'un avenant spécifique.

[383] De la même manière mais en sens inverse, le coût du financement des postes transférés par le RSI au profit des agences régionales de santé (ARS) a été financé par une ponction sur les crédits de personnel de la COG dont le montant a été notifié au RSI par lettre ministérielle, sans faire l'objet d'un avenant spécifique.

1.2. Un bilan relativement satisfaisant dans un contexte difficile, à l'exception de l'évolution des effectifs

1.2.1. Une majorité d'objectifs de la COG en matière de gestion des ressources humaines sera atteinte

[51] Sur un total de 18,23 M€ et 18,67 M€, financés par redéploiement de crédits au sein du BNGA ;

Tableau 24 : Bilan de la mise en œuvre des chantiers RH de la COG

Référence COG	Objectifs et actions prévues	Échéances	Réalisé ? O/N/EC	Commentaire
1.1.1.2.1	Equilibrer les moyens entre les organismes	2007 - 2008	EC	Bilan mitigé de la politique de réduction des écarts entre caisses (cf. *infra*, partie 2)
	Convergence et unification des outils de gestion des ressources humaines	2008 et 2010	O	Unification du SIRH (Pléïades) 31/12/2009
1.1.2.1	Mettre en place un dispositif conventionnel global des personnels du RSI et unifier les situations conventionnelles dans la logique des mutations à mener	31/12/2007	O	CCN emplyés/cadres : 2008 CCN ADD : 2008 CCN praticiens-conseils : 2007
1.1.2.2	Adapter la politique des ressources humaines aux besoins du régime	Tout au long de la COG	EC	
1.1.2.3	Piloter l'accord d'accompagnement social du régime	A partir de 2007 et jusqu'à la fin de l'accord	O	extinction de l'accord au 31/12/2010 sauf pour ses dispositions sur l'accompagnement des mobilités
	Suivi de l'application de l'accord d'accompagnement social	Chaque trimestre jusqu'en 2008 puis annuel	O	
1.1.2.4	Unifier les dispositions applicables en matière de prévoyance collective et de retraite complémentaire	2007	O	Prévoyance : 01/01/2008 Retraite complémentaire : 01/01/2009
3.1.1.	Réduction des coûts de gestion administrative	de 2008 à 2011	EC	Bilan mitigé de la politique de réduction des coûts (cf. *infra*)
3.3.1	Développer une gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des dispositifs permanents d'accompagnement du changement	31/12/2008	N	Accord gestion des seniors fin 2009 mais pas de dispositif complet de GEPC comme le prévoyait la COG
3.3.2	Favoriser au moyen de la formation, la validation des acquis et la promotion sociale y compris en matière d'emplois des personnes handicapées	Tout au long de la COG	EC	Accord collectif sur la formation en 2008 Nouvelle classification unique employés et cadres en 2009
	Engagement de plans d'actions visant à accompagner la mise en œuvre du RSI	31/12/2007	EC	
3.3.3	Mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation et de rétribution de la performance notamment pour les agents de direction		O	Part variable des ADD mise en œuvre dans le cadre de leur nouvelle classification (2009)
	Négocier un accord d'intéressement	31/12/2007	O	Deux accords triennaux d'intéressement négociés sur la période (2007-2009 et 2010-2012)

Source : COG, IGAS

[384] Le tableau ci-dessus permet de constater que, sur les 13 objectifs de la COG qui concernaient les ressources humaines :

- 7 objectifs, portant sur des chantiers précisément identifiés, ont été totalement atteints ; ce résultat est d'autant plus important que ces chantiers étaient tous des étapes nécessaires dans la mise en œuvre effective de la fusion : convergence des SIRH vers un outil unique, fusion des conventions collectives pour les différentes catégories de personnel…
- 5 objectifs de nature plus générale sont toujours en cours, avec des résultats plus ou moins probants : les thèmes qui nécessitaient un portage en négociation collective ont plutôt bien avancé, avec plusieurs accords thématiques signés sur la période (formation professionnelle, gestion des seniors), tandis que l'objectif général d'amélioration de l'efficience du RSI affiche un bilan plus mitigé (cf. *infra*) ;
- enfin, force est de constater que le régime n'a pas réussi à investir de façon significative le champ de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences: peu de travaux ont été menés à bien sur la période sur ce thème : référentiel des emplois et des compétences, définition d'une politique de recrutement et/ou de parcours professionnels pour certaines compétences rares ou stratégiques (informaticiens…), politique prévisionnelle de gestion des départs à la retraite de la période…

[385] La mission interprète cette difficulté du RSI à avancer concrètement sur l'optimisation de son organisation et sur une approche plus professionnalisée de sa politique de gestion des ressources humaines (GRH), une fois passés les étapes nécessaires de la fusion, comme une des multiples conséquences des difficultés institutionnelles dans lequel le régime est plongé depuis 2008, qui ont mobilisé les moyens et l'énergie de ses responsables au détriment des chantiers d'approfondissement que la COG avait programmés.

1.2.2. Des dépenses de personnel bien maîtrisées au sein d'un cadrage qui a dérivé sur la période de la COG

[386] Le tableau en pièce jointe n°1 reprend l'intégralité des mesures pérennes d'ajustement à la hausse ou à la baisse appliquées à la base de référence de la COG en matière de dépenses de personnel, qui était le niveau d'exécution des dépenses de personnel de l'année 2006. Il cumule ainsi :

- les hypothèses ayant servi à la construction du cadrage COG initial (économies programmées sur 2007-2011, internalisation de postes informatiques, etc.)
- les mesures pérennes de l'avenant n°3 ;
- les divers ajustements apportés par lettre ministérielle au cadrage des moyens du RSI (coût de la convention collective, financement postes ARS…).

[387] A ces mesures il convient d'ajouter les mesures non pérennes actées notamment dans le cadre de la mise en œuvre du plan de résorption des stocks, qui expliquent que le montant des dépenses de personnel figurant dans les budgets votés du BNGA sur la période soient supérieures aux montants du cadrage COG actualisé des mesures pérennes de personnel. Le tableau suivant reprend ces différents cadrages sur la période :

Tableau 25 : Evolution du cadrage de la masse salariale du RSI COG initiale / COG revue / BNGA voté

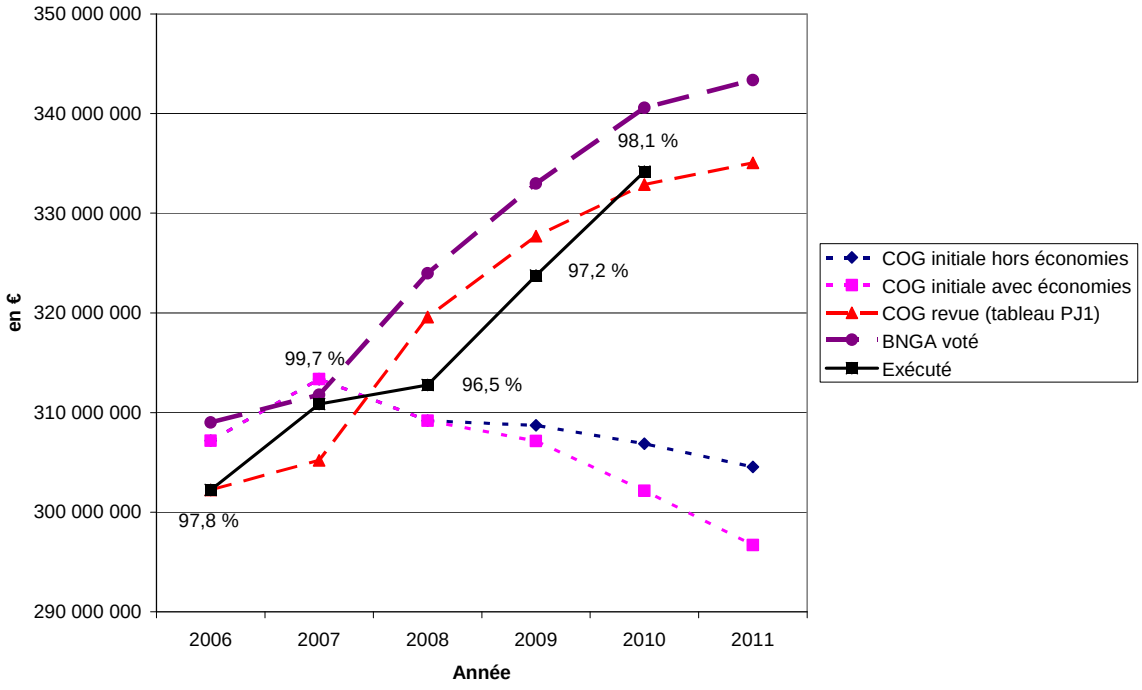
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011	
							€	%
COG initiale hors économies	307 187 000	313 358 029	309 185 783	308 721 356	306 870 356	304 545 721	- 2 641 279	-0,9%
COG initiale avec économies	307 187 000	313 358 029	309 185 783	307 146 856	302 146 856	296 696 721	- 10 490 279	-3,4%
COG revue (tableau PJ1)	302 236 979	305 195 482	319 573 874	327 693 601	332 873 995	335 057 806	+ 32 820 827	+10,9%
BNGA voté	308 999 981	311 788 292	323 961 979	332 978 706	340 590 995	343 353 911	+ 34 353 930	+11,1%

Source : RSI

[388] Il permet de constater que le cadrage de la masse salariale du RSI a finalement augmenté de 32,8 M€ sur la période, soit une hausse de +10,9 %, à comparer à la diminution de -3,4 % que prévoyait la version initiale de la COG (avec la mesure d'économie optionnelle, cf. tableau 2 *supra*), **soit une dérive de plus de +15 % entre le montant du BNGA 2011 et la cible 2011 qui avait été établie en 2007** (avec prise en compte de la tranche conditionnelle d'économies prévue en fin de COG).

[389] A l'intérieur de ce cadrage en hausse sensible, la CNRSI a correctement maîtrisé l'exécution des dépenses de personnel, dont le taux d'exécution par rapport au BNGA voté a oscillé sur la période entre 96,5 % et 99,7 % :

Graphique 6 : Exécution des dépenses de personnel du RSI 2006-2010



Source : RSI

1.2.3. Les objectifs de la COG sur les effectifs du RSI n'ont pas été tenus

1.2.3.1. Contrairement à ce que prévoyait la COG, les effectifs du RSI n'ont pas significativement diminué

- Les effectifs du RSI : un agrégat qui n'est pas homogène et ne fait pas l'objet d'un pilotage global

[390] Comme la mission l'a relevé *supra*, les données sur le nombre d'ETP du RSI ne sont contractualisées ni dans la COG – où elles ne sont même pas explicitées – ni dans les CPG des caisses de base – lesquels mentionnent un effectif théorique pour l'organisme concerné, mais uniquement à titre d'information. L'intérêt de faire du nombre d'ETP une donnée importante du dispositif de pilotage du RSI, compte tenu de sa situation et de son organisation particulières, est discuté *infra* au point 2.3.5.

[391] Le seul élément contraignant est le niveau de masse salariale autorisé dans l'annexe financière du contrat. Dans ce contexte, la CNRSI n'a pas mis au point de dispositif consolidé de suivi infra-annuel de cet agrégat (sur le plan budgétaire – effectifs théoriques – et sur le plan réel). Les données de suivi sont en pratique éclatée entre plusieurs services et sur plusieurs périmètres :

- <u>entre la caisse nationale et le réseau</u> : les moyens des organismes du réseau sont régulés par des CPG, dont l'existence a conduit à la mise en place de dispositifs de suivi incluant une approche en ETP, au titre des données pertinentes pour l'animation de réseau, alors que les moyens de la caisse nationale ne font l'objet d'aucun cadrage particulier – pas même à travers une ligne particulière du BNGA arrêté par la COG, comme ce qui se pratique par exemple dans la COG de la branche maladie – ;

- entre les CDI et les CDD : les moyens développés par la CNRSI pour analyser les effectifs des caisses de base font en général abstraction des CDD (ainsi par exemple l'enquête RH qui permet à la CNRSI de disposer d'une ventilation analytique des personnels des caisses, cf. *infra*, point 1.2.3.2.) ; or ceux-ci constituent un élément important de la force de travail des caisses sur certains secteurs, et donc de leur productivité ;
- entre données de cadrage et données d'exécution : les éléments de suivi des effectifs disponibles sont de nature différente, et difficiles à réconcilier : données de cadrage budgétaire (données déclaratives saisies par les CRRSI à l'appui de leurs demandes budgétaires en début d'année), données déclaratives saisies par les organismes dans le cadre de l'enquête RH incluant ou n'incluant pas les postes vacants[52], données réelles issues du système de paie (excluant par définition les postes vacants).

[392] Le tableau suivant reflète cette diversité de sources :

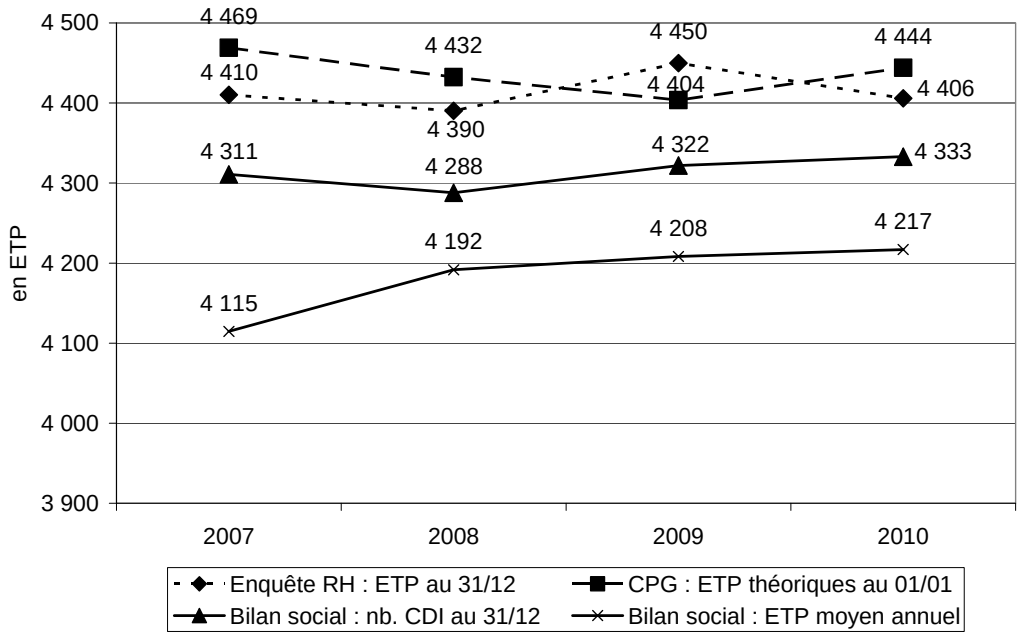
Tableau 26 : Évolution des effectifs CDI du RSI 2007-2010

	2007			2008			2009			2010		
	réseau	CNRSI	RSI	réseau	CNRSI	RSI	réseau	CNRSI	RSI	réseau	CNRSI	RSI
Enquête RH : ETP au 31/12	4 410	nd	nd	4 390	nd	nd	4 450	nd	nd	4 406	nd	nd
CPG : ETP théoriques au 01/01	4 469	nd	nd	4 432	nd	nd	4 404	nd	nd	4 444	nd	nd
Bilan social : nb. CDI au 31/12	4 311	1 009	5 320	4 288	1 019	5 307	4 322	1 043	5 365	4 333	1 061	5 394
Bilan social : ETP moyen annuel	4 115	1 089	5 204	4 192	1 009	5 201	4 208	1 028	5 236	4 217	1 055	5 272

Source : données RSI – contrôle de gestion et bilan social[53]

[393] Cette multiplicité de sources est d'autant plus gênante que les évolutions de chacun de ces agrégats sont parfois contradictoires :

Graphique 7 : Evolution des différents agrégats de suivi des effectifs du réseau 2007-2010



Source : données RSI – contrôle de gestion et bilan social

[52] Les postes vacants n'étaient pas inclus dans les ventilation analytique de l'enquête RH en 2007 et 2008, mais ventilées sur une ligne globale ; depuis 2009, ils sont inclus dans les ventilations par domaine ;

[53] les données bilan social relatives au réseau sont calculées déduction faite des données issues du bilan social de la CNRSI ;

[394] La différence entre les données de cadrage CPG et les données du bilan social peut sans doute s'expliquer par l'existence de postes vacants, et la différence au sein des données du bilan social entre le nombre de CDI en fin d'année et l'effectif moyen annuel par les variations d'ETP en cours d'année et la part des temps partiels. En revanche, la déconnexion entre les effectifs déclarés par les organismes dans l'enquête RH et les données du bilan social est plus gênante, d'autant que l'écart est important : cette enquête étant censée reposer sur les ETP en CDI au 31/12, ses chiffres devraient être au moins inférieurs au nombre de CDI de l'organisme au 31/12…

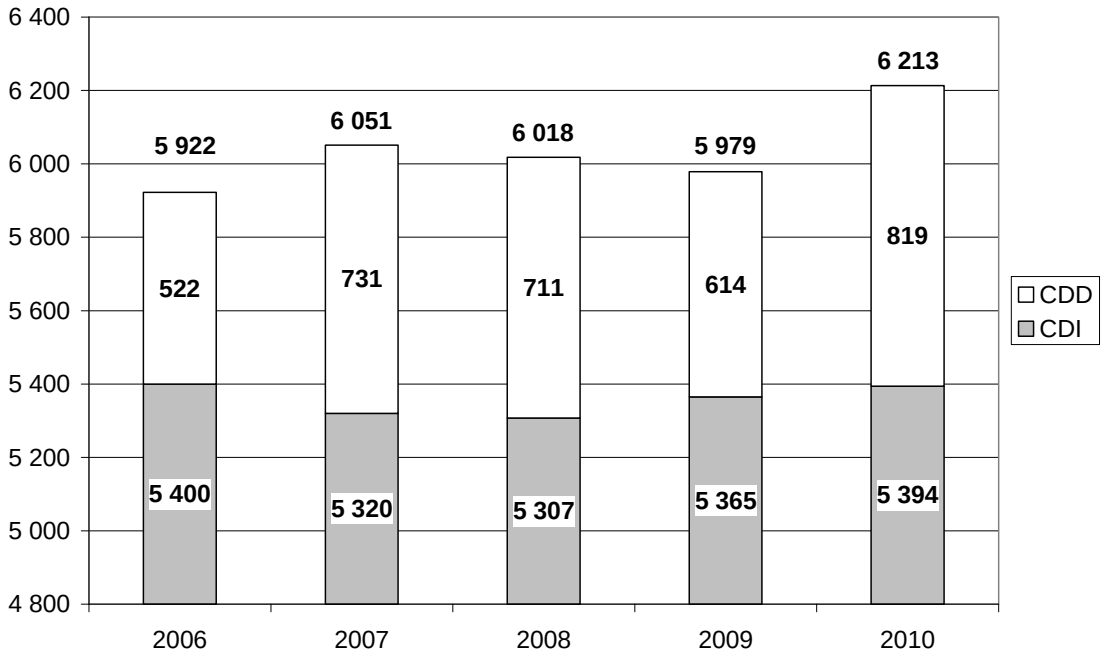
[395] La mise en place d'un outil de comptabilité analytique directement connecté au logiciel de paie du RSI (le logiciel « CAPCEA ») devrait normalement faire disparaître ce problème pour le réseau, mais hélas pas pour la CNRSI que l'outil ne couvre pas dans son périmètre actuel.

Recommandation n°60 : Faire reposer la ventilation analytique des effectifs du RSI sur les données réelles issues des fichiers de paie grâce à CAPCEA, en y intégrant la CNRSI et les CDD.

- Après une baisse initiale, les effectifs globaux du RSI ont retrouvé en 2010 leur niveau de 2006

[396] La donnée la plus pertinente pour dresser le bilan de la COG en ce qui concerne l'évolution des effectifs du RSI est l'effectif réel des organismes au 31/12 de l'année, tel que constaté dans le bilan social annuel. Il s'agit en effet de données certaines, dont l'évolution d'une année sur l'autre traduit non pas les intentions des gestionnaires (comme les effectifs budgétaires), mais la réalité de leurs effets. Le nombre de CDI est par ailleurs plus pertinent pour apprécier le format des organisations que leur effectif moyen annuel (moyenne sur 12 mois du nombre d'ETP constatés en fin de mois), qui est un agrégat qui sert plutôt à éclairer les évolutions de leur masse salariale annuelle.

Graphique 8 : Evolution des effectifs globaux du RSI 2006-2010



Source : bilans sociaux RSI et CNRSI 2006-2010

[397] Ce graphique permet tout d'abord de constater que l'objectif d'économies de la COG a bel et bien commencé à être mis en œuvre en 2007 et 2008, servi notamment par un taux de turn-over particulièrement important ces années-là (cf. *infra*, point 2.3.2.), mais que, à partir de 2009, **les effectifs du RSI** ont de nouveau augmenté, et **ont quasiment retrouvé en 2010 leur niveau de 2006**.

[398] Le second fait caractéristique est **l'importance du volant de CDD que compte le RSI** : au 31/12/2010, ceux-ci représentent 13,2 % de l'effectif total du RSI, en très nette hausse par rapport à la période immédiatement antérieure à la fusion : au 31/12/2006, le RSI ne comptait que 522 CDD, soit 8,8 % de son effectif total : la progression de 2006 à 2010 est de + 57 % ; et le fait que le nombre de CDD ait ré-augmenté de façon sensible en 2010, dans le contexte du plan de résorption des stocks, après s'être réduit en 2008 et 2009 mais sans jamais revenir au niveau de 2006[54], amène à s'interroger sur l'usage que le RSI fait de cette ressource censée être temporaire.

- Les effectifs pérennes du réseau et de la CNRSI ont évolué en sens contraire

Tableau 27 : Evolution des effectifs (CDI/CDD) du réseau et de la CNRSI entre 2006 et 2010

en nb. d'agents au 31/12	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2006	
Effectif total	5 922	6 051	6 018	5 979	6 213	+291	+4,9%
dont réseau	*4 852*	*4 983*	*4 885*	*4 797*	*4 989*	*+137*	*+2,8%*
dont CNRSI	*1 070*	*1 068*	*1 133*	*1 182*	*1 224*	*+154*	*+14,4%*
en %	*18,1%*	*17,6%*	*18,8%*	*19,8%*	*19,7%*		
CDI	5 400	5 320	5 307	5 365	5 394	-6	-0,1%
dont réseau	*4 402*	*4 311*	*4 288*	*4 322*	*4 333*	*-69*	*-1,6%*
dont CNRSI	*998*	*1 009*	*1 019*	*1 043*	*1 061*	*+63*	*+6,3%*
en %	*18,5%*	*19,0%*	*19,2%*	*19,4%*	*19,7%*		
CDD	522	731	711	614	819	+297	+56,9%
dont réseau	*450*	*672*	*597*	*475*	*656*	*+206*	*+45,8%*
dont CNRSI	*72*	*59*	*114*	*139*	*163*	*+91*	*+126,4%*
en %	*13,8%*	*8,1%*	*16,0%*	*22,6%*	*19,9%*		

Source : bilans sociaux RSI et CNRSI 2006-2010

[399] L'évolution des effectifs de la CNRSI et du réseau sur la période 2007-2010 montre des tendances opposées. L'annexe sur la CNRSI (point 1.2.1.2.) explicite les caractéristiques de cette divergence :

- **la CNRSI a bénéficié de la totalité des CDI supplémentaires constatés entre 2006 et 2010 (+63 ETP) alors que les effectifs du réseau ont diminué de -69 ETP** ; cette évolution divergente s'explique pour partie par le transfert de 51 ETP du réseau vers la caisse nationale en 2007 dans le cadre de l'accompagnement des opérations de réorganisation du réseau, mais aussi par un mouvement général d'augmentation des effectifs de la caisse nationale dans le cadre de la COG et de son avenant n°3 dont les conséquences sont synthétisées au point 1.2.3. *infra* ;
- l'augmentation importante et constante du nombre de CDD de la caisse nationale, de 6,7 % en 2006 à 13,3 % en 2010 du total de ses effectifs, est également remarquable ; cette augmentation s'est opérée quasi exclusivement au profit des activités de production nationale de la CNRSI (les services inter-caisses du contentieux (SICC) et le centre d'Auray principalement), et appelle les mêmes remarques que l'augmentation générale des CDD constatée dans tout le RSI par rapport à la situation de 2006.

[54] l'année 2009, point bas du recours aux CDD sur 2007-2010, affiche encore un taux de CDD supérieur de 17 % à ce qu'il était en 2006 ;

1.2.3.2. Les objectifs de réorganisation de la COG n'ont pas été tenus

- Le réseau n'a pas pu dégager d'économies d'échelle significatives sur ses fonctions support, et a été désorganisé par les dysfonctionnements de l'ISU

[400] La CNRSI réalise chaque année depuis 2006 une enquête auprès des 30 organismes de son réseau afin de ventiler leurs effectifs de CDI entre 14 domaines métier se découpant eux-mêmes en 42 sous-domaines (dont 5 correspondent à des domaines sans redécoupage interne). Ces 14 domaines n'ont pas évolué depuis 2007, ce qui permet de disposer d'un comparatif détaillé par activité de la répartition des effectifs des caisses locales du RSI entre 2007 et 2011.

[401] A partir des résultats de la première enquête RH conduite en 2006, la CNRSI s'était par ailleurs donné des objectifs de réallocation des effectifs entre activités au sein des caisses, pour tenir compte des économies d'échelle liés à la fusion (réduction des fonctions support et augmentation corrélative de la part des métiers au sein de l'organigramme des caisses) et de son ambition de développer son offre globale de services personnalisés à ses affiliés (augmentation des moyens du pôle gestion de la relation clients (GRC) et action sanitaire et sociale (ASS)).

[402] Le tableau suivant présente l'évolution de la répartition des effectifs des 30 caisses de base du RSI entre 2007 et 2010, au regard de la répartition-cible des charges que le RSI s'était par ailleurs définie à l'horizon 2011 :

Tableau 28 : Affectations analytiques des effectifs du réseau 2007-2010

	2007*		**2010**		Cible 2011
Fonctions supports (D1+D2+D3+D14)	1 118,01	25,4%	1 073,29	24,4%	20%
Fonctions ASS/GRC (D4+D10), dont :	741,11	16,8%	801,03	18,2%	18%
Gestion de la relation clients (D4)	*562,08*	*12,7%*	*639,26*	*14,5%*	
ASS (D10)	*179,04*	*4,1%*	*161,78*	*3,7%*	
Fonctions métier, dont :	2 551,14	57,8%	2 531,52	57,5%	63%
Affiliation / recouvrement (D5+D6+D7+D8+D9)	*1 217,96*	*27,6%*	*1 143,89*	*26,0%*	*32%*
Retraite (D11)	*904,43*	*20,5%*	*954,73*	*21,7%*	*20%*
Santé (D12+D13)	*428,74*	*9,7%*	*432,91*	*9,8%*	*11%*
TOTAL	4 410,27	100%	4 405,85	100%	100%

Source : Enquête RH RSI, avec ventilation des postes vacants au pro-rata pour l'année 2007

[403] Ce tableau permet de constater que l'économie espérée sur les fonctions support des caisses régionales n'a pas été dégagée : le taux de fonction support, que le RSI avait prévu de ramener à 20 % en 2011, n'a diminué en réalité que de 1 point sur la période, et s'établit à un niveau qui demeure élevé (24,4 %).

Tableau 29 : Répartition analytique détaillée des effectifs du réseau 2007-2010

DOMAINES D'ACTIVITES		2007*		2010		[illegible]	
CODES DOMAINE	LIBELLES DOMAINE/SOUS DOMAINE	ETP	%	ETP	%	ETP	%
D1	Direction de l'organisme	189,83	4,3%	168,70	3,8%	-21,13	-11,1%
D2	Gestion administrative et pilotage des organismes	518,19	11,7%	512,55	11,6%	-5,64	-1,1%
D3	Comptabilité, finances	315,29	7,1%	302,14	6,9%	-13,15	-4,2%
D4	Accueil/Communication/Informations aux bénéficiaires	562,08	12,7%	639,26	14,5%	+77,18	+13,7%
D5	Affiliation/Radiation	348,35	7,9%	332,39	7,5%	-15,96	-4,6%
D6	Calcul des cotisations, encaissement, gestion des comptes cot	221,64	5,0%	160,64	3,6%	-61,00	-27,5%
D7	Gestion des comptes individuels	273,84	6,2%	343,08	7,8%	+69,24	+25,3%
D8	Recouvrement Amiable	205,97	4,7%	179,14	4,1%	-26,83	-13,0%
D9	Recouvrement Contentieux	168,16	3,8%	128,64	2,9%	-39,52	-23,5%
D10	Action sanitaire et sociale	179,04	4,1%	161,78	3,7%	-17,26	-9,6%
D11	Prestations	904,43	20,5%	954,73	21,7%	+50,29	+5,6%
D12	Politique de santé et gestion du risque	131,88	3,0%	141,30	3,2%	+9,42	+7,1%
D13	Activités des services médicaux	296,87	6,7%	291,61	6,6%	-5,26	-1,8%
D14	Informatique locale	94,71	2,1%	89,90	2,0%	-4,81	-5,1%
	Totaux généraux	4 410,27	100,0%	4 405,85	100%	-4,42	-0,1%

Source : Enquête RH RSI, avec ventilation des postes vacants au pro-rata pour l'année 2007

[404] En ce qui concerne les activités métier au sens large (y compris GRC), celles-ci ont clairement subi l'impact des dysfonctionnements de l'ISU, de trois manières que le tableau détaillé ci-dessus permet de constater :

- le secteur Accueil / communication / informations aux bénéficiaires est celui qui a subi de plein fouet l'effet de la crise, avec l'afflux d'assurés en difficulté sur les sites du RSI ; le chiffre de + 13,7 % du tableau ci-dessus masque un déport plus important encore à l'intérieur même de ce secteur entre l'activité d'accueil proprement dite (dont les effectifs ont progressé de + 104 ETP entre 2008 et 2010[55]) et la relations clients, c'est-à-dire toutes les activités proactives du RSI en direction de ses affiliés, qu'il a dû largement délaisser dans le contexte (-47 ETP entre 2008 et 2010) ;
- l'évolution de la charge entre les différents secteurs du recouvrement est moins lisible : le secteur de gestion des comptes individuels a vu également ses effectifs augmenter de façon importante, tandis que les secteurs dédiés aux affiliations/radiations, au calcul des cotisations, aux encaissements, au recouvrement amiable et contentieux ont nettement décru ; il est permis de s'interroger sur la pertinence de ces répartitions, alors que les impératifs de gestion de crise de l'ISU et le manque de clarté dans la répartition des compétences entre le RSI et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ont conduit les équipes du recouvrement à sortir assez largement de leurs attributions habituelles pour traiter les difficultés ;
- sur les autres secteurs, l'essentiel de l'augmentation des effectifs affectés sur les prestations (+ 50 ETP) relève de la gestion des retraites (préparation, liquidation, gestion et révision des droits) ; il est probable qu'il faut voir dans cet effet l'impact de la dégradation des conditions de travail liées à la mauvaise qualité des flux retour ISU.

- La CNRSI a développé ses effectifs, principalement dans ses services de production et ses fonctions support

[405] La CNRSI ne s'étant pas intégrée dans le dispositif de ventilation analytique des effectifs du RSI, et son organigramme ayant par ailleurs évolué entre 2007 et 2010, il est beaucoup plus difficile d'apprécier finement l'évolution de ses effectifs par grandes fonctions sur la période. Il est néanmoins possible d'approcher une partie de ces évolutions en examinant l'évolution des effectifs des différents sites et des différentes directions de la caisse nationale.

[55] La ventilation détaillée des effectifs du réseau en sous-domaines n'est disponible pour toutes les caisses que depuis 2008 ;

[406] Les éléments de ces analyses sont développés dans l'annexe sur la CNRSI. Celle-ci montre une caisse nationale qui est encore loin d'avoir achevé sa fusion sur ses domaines métier (retraite, recouvrement, santé) et d'en avoir tiré les bénéfices dans la composition de son personnel, encore affecté en majorité à des activités relevant des fonctions support (qui représentent 48 % de ses effectifs au 31/12/2010).

[407] La part de plus en plus importante que prennent depuis 2007 les service de production à caractère national dans les effectifs de la caisse nationale est également remarquable, avec l'augmentation très importante des moyens en personnel des SICC, l'explosion du nombre de CDD à Auray et l'absence de prise en compte dans les effectifs de la sous-direction des participations extérieures de Valbonne de la disparition de son activité de recouvrement de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

[408] Au-delà de ces questions propres à la CNRSI, l'importance de la divergence observée dans l'évolution des moyens de la caisse nationale et de son réseau révèle de façon plus fondamentale un défaut de pilotage stratégique et opérationnel des moyens du régime par la CNRSI :

- un défaut de pilotage stratégique dans la mesure où cette divergence n'est manifestement pas le reflet d'une politique cohérente et motivée du RSI : si le régime s'est effectivement donné en 2007 un objectif global de réduction de ses effectifs pour 2011, tant sur la CNRSI que sur le réseau, ces prévisions n'ont pas résisté à la crise ouverte par le basculement dans l'ISU ; cette crise a contraint le RSI à demander des moyens supplémentaires, sans pour autant redéfinir sa stratégie générale en matière d'effectifs, notamment en ce qui concerne l'évolution relative des effectifs de la caisse nationale elle-même par rapport à ceux du réseau ;
- un défaut de pilotage opérationnel de la CNRSI pour elle-même car il est permis de d'interroger sur la pertinence des principales évolutions observées sur ses moyens propres, et notamment sur le fait que les secteurs qui ont bénéficié le moins des renforcements observés entre 2006 et 2010 sont ceux dédiés aux métiers de base de la caisse nationale, i.e. le pilotage de la gestion des domaines retraite et recouvrement, qui connaissent pourtant une grave crise depuis 2008 et dont les enjeux notamment informatiques étaient en 2007 – et demeurent aujourd'hui – des chantiers essentiels pour l'institution.

2. FAUTE D'UNE CONNAISSANCE SUFFISANTE DE SA FONCTION DE PRODUCTION, LE REGIME N'EST PAS EN MESURE D'ALLER AU-DELA D'UNE GESTION PUREMENT QUANTITATIVE DE SES FRAIS DE PERSONNEL

[409] La mission a détaillé *supra* l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs du RSI sur la durée de la COG. Cette évolution est le reflet, en ce qui concerne les organismes de base du RSI, de la mécanique d'allocation de ressources au réseau que pilote par la caisse nationale. Or il apparaît que cette mécanique repose sur des données qui ne reflètent ni la productivité réelle des organismes, ni un standard d'efficience vers lequel ils devraient être guidés, ce constat ne faisant que refléter un défaut plus général de vision de la CNRSI tant sur les processus de production du régime que sur son organisation.

2.1. La CNRSI n'a pas d'outil solide pour mesurer la productivité des organismes de son réseau

[410] Le début de la COG a été marqué par la mise en place de la « cartographie », terme utilisé par le RSI pour évoquer la généralisation aux branches retraite CANCAVA/ORGANIC du principe de distribution des cotisants en fonction non de leur adresse professionnelle mais de l'adresse de leur domicile comme dans le réseau ex-CANAM et la suppression des caisses professionnelles[56].

[411] Au terme de ce processus, qui a également vu la création dans les départements d'outre-mer (DOM) de deux nouvelles caisses régionales du régime (la caisse Antilles/Guyane et la caisse de La Réunion), le réseau du RSI compte, pour les artisans et commerçants, 26 caisses régionales métropolitaines et deux caisses régionales DOM et, pour la gestion de l'assurance maladie de base des professionnels libéraux (PL), deux caisses professionnelles à compétence géographique (une caisse pour l'Ile-de-France et une caisse pour la province), située toutes deux à Paris.

[412] Pour asseoir l'allocation de ressources à ces organismes sur des données objectives, la CNRSI a souhaité se doter d'un outil de pilotage de ses effectifs permettant de mettre en relation les moyens humains des caisses avec leur nouvelle charge de travail suite à la mise en place de la « cartographie »[57], et d'engager le régime dans la logique d'économies d'échelle et de gains de productivité induite par la COG.

[413] Pour ce faire, le RSI a construit un dispositif de « points d'activité » censé modéliser la charge de travail des organismes de base sur une base objective et permettre de calculer leur productivité agrégée, obtenue en divisant ce stock de points d'activité par leurs effectifs. D'abord fondé à titre principal sur le nombre de bénéficiaires toutes branches confondues, ce dispositif a ensuite été amendé pour mieux appréhender la charge particulière que représente le traitement des flux (affiliation, radiation, etc.).

2.1.1. Un dispositif d'abord fondé sur le nombre de bénéficiaires, puis qui a cherché à tenir compte des flux traités

2.1.1.1. Présentation de l'indicateur d'activité du RSI

[414] Le dispositif[58] repose sur le calcul pour chaque organisme d'un indicateur de charges mesuré en fonction de « points d'activité » calculés de façon suivante pour les caisses régionales (le même type de méthode étant appliqué pour les caisses des professions libérales, avec des paramètres adaptés à leur activité) :

- décompte du nombre de bénéficiaires dans chacune des branches[59] ;
- calcul d'un volume de points d'activité métier : les stocks de bénéficiaires ainsi décomptés sont répartis en trois activités métier (retraite, recouvrement, maladie), chaque activité étant pondérée par un coefficient correspondant à son poids tel que mesuré dans l'enquête RH 2006 (retraite : 18,95 %, recouvrement : 29,24 %, maladie : 9,49 %) ;
- la somme des points d'activité métier des domaines retraite et recouvrement est ensuite utilisée pour calculer l'agrégat correspondant à l'avant-dernier macro-domaine d'activité des caisses (fonction ASS/relation clients), par application à cette somme de points de la pondération de ce secteur dans l'enquête RH 2006 (16,70 %) ;

---

[56] A l'exception des caisses des professions libérales du réseau CANAM, qui mêlent une approche géographique (Paris / province) et une approche professionnelle (les professionnels libéraux) et dont l'existence a été conservée dans la nouvelle organisation ;

[57] A titre d'exemple, le nombre de dossiers de retraités rattachés à la caisse d'Ile-de-France Est a augmenté de 47 % avec la nouvelle cartographie, et a diminué de 32,33 % à la caisse d'Ile-de-France Centre ;

[58] Réf. : *« Note technique CNRSI/DOP/COG sur la détermination de l'activité des caisses »* ;

[59] 9 catégories en tout : stocks de titulaires d'une pension droits propres / droits dérivés / invalidité artisans, idem commerçants, stocks de cotisants maladie, stocks de bénéficiaires de la CMU, etc.

- la somme des points d'activité métier tous domaines et des points d'activité ASS/GRC est ensuite utilisée pour calculer l'agrégat correspondant au dernier macro-domaine d'activité (support), par application de sa pondération dans l'enquête RH 2006 (25,61 %).

[415] Pour cadrer en 2007 l'évolution jusqu'en 2011 des frais de personnel à prévoir dans les contrats pluriannuels de gestion des organismes du réseau, la CNRSI a ensuite effectué une projection des points d'activité à fin 2011, en jouant sur deux paramètres :

- une projection des populations gérées sur chacun des régimes, en fonction des hypothèses du COR ou de la commission des comptes de la SS ;
- une évolution des coefficients de pondération des activités en fonction de la répartition-cible évoquée supra au point 1.2.3.2.

[416] La CNRSI a affiné cette méthode en 2009, lorsqu'elle a dû notifier aux caisses les moyens supplémentaires en postes pérennes que l'avenant n°3 avait débloqués. Elle a alors décidé d'intégrer dans son modèle d'unités d'œuvre les flux traités, en introduisant un « coefficient inducteur des flux ». Cet inducteur de flux vise à surpondérer l'indicateur d'activité d'une caisse avec un fort volume d'activité de liquidation et d'immatriculation/radiation par rapport à celle d'une caisse dont le fichier cotisants évoluerait peu et dont l'activité retraite serait dominée par le service des pensions davantage que par leur liquidation.

[417] La méthode retenue par la CNRSI repose sur la comparaison des flux constatés (taux de rotation du fichier) dans les caisses RSI en matière de liquidations (pour pondérer les stocks de retraités/invalides) et en matière d'immatriculations/radiations (pour pondérer les stocks de cotisants). Le coefficient de correction est calculé, pour chaque secteur, à partir de la caisse médiane à laquelle est affecté le coefficient 100 ; les coefficients correcteurs des autres caisses se déduisent en rapportant leurs flux au niveau constaté dans la caisse médiane. Cette méthode est dite des « médianes brutes », la CNRSI ayant par ailleurs élaboré une « méthode des médianes modérées » qui exclut les départements d'outre-mer (DOM) et la Corse du calcul de la médiane, et qui divise par deux l'écart entre le résultat de la caisse considérée et la médiane.

2.1.1.2. Des résultats différents selon les méthodes

[418] Appliquées aux données 2010 des caisses, les trois méthodes[60] donnent des résultats divergents, tant en ce qui concerne le classement des caisses les unes par rapport aux autres qu'en ce qui concerne l'évolution de leur activité entre 2008 et 2010, comme l'illustre le tableau suivant :

[60] La méthode initiale (méthode 1) reposant uniquement sur les stocks de dossiers à traiter et les deux variantes de la méthode incluant les flux par comparaison à la médiane (méthode 2A « médiane brute » et méthode 2B « médiane modérée ») ;

Tableau 30 : Classement des caisses par indice d'activité en 2010, en fonction de la méthode retenue

Méthode 1				Méthode 2A				Méthode 2B			
Rg	Caisse	2010	◊/2008	Rg	Caisse	2010	◊/2008	Rg	Caisse	2010	◊/2008
1	AQUITAINE	11 146	+14%	1	AQUITAINE	153 514	+7%	1	AQUITAINE	131 640	+16%
2	PAYS DE LOIRE	24 013	+10%	2	LANGUEDOC-ROUSSILLON	142 837	+19%	2	LANGUEDOC-ROUSSILLON	119 993	+15%
3	RHONE	30 748	+13%	3	COTE D AZUR	134 149	+21%	3	PAYS DE LOIRE	114 754	+10%
4	LANGUEDOC-ROUSSILLON	31 878	+18%	4	RHONE	130 480	+13%	4	RHONE	114 562	+7%
5	BRETAGNE	38 065	+9%	5	PAYS DE LOIRE	129 856	+10%	5	COTE D AZUR	113 805	+8%
6	MIDI-PYRENEES	41 839	+13%	6	PROVENCES-ALPES	124 620	+32%	6	PROVENCES-ALPES	107 116	+8%
7	COTE D AZUR	44 390	+16%	7	MIDI-PYRENEES	118 041	+13%	7	MIDI-PYRENEES	106 406	+9%
8	ALPES	45 119	+14%	8	IDF CENTRE	116 218	+30%	8	BRETAGNE	102 953	+9%
9	PROVENCES-ALPES	45 155	+17%	9	ALPES	114 352	+18%	9	ALPES	102 049	+11%
10	IDF CENTRE	49 322	+19%	10	BRETAGNE	110 749	+10%	10	IDF CENTRE	101 042	+19%
11	NORD-PAS-DE-CALAIS	50 231	+13%	11	IDF EST	94 382	+30%	11	IDF EST	85 380	+19%
12	IDF EST	58 150	+20%	12	IDF OUEST	92 805	+20%	12	IDF OUEST	84 436	+12%
13	IDF OUEST	71 185	+19%	13	NORD-PAS-DE-CALAIS	87 154	+14%	13	NORD-PAS-DE-CALAIS	84 420	+12%
14	CENTRE	76 097	+10%	14	CENTRE	68 944	+8%	14	CENTRE	70 053	+25%
15	POITOU-CHARENTES	76 408	+11%	15	POITOU-CHARENTES	46 968	+3%	15	POITOU-CHARENTES	52 550	+25%
16	LORRAINE	81 714	+13%	16	LORRAINE	38 719	+13%	16	LORRAINE	44 466	+20%
17	BOURGOGNE	85 899	+10%	17	BOURGOGNE	36 215	+6%	17	BOURGOGNE	42 761	+18%
18	BASSE NORMANDIE	89 646	+9%	18	HAUTE NORMANDIE	31 874	+13%	18	HAUTE NORMANDIE	38 125	+4%
19	AUVERGNE	89 746	+7%	19	AUVERGNE	31 117	+7%	19	AUVERGNE	38 111	+13%
20	HAUTE NORMANDIE	93 493	+12%	20	BASSE NORMANDIE	31 010	+7%	20	BASSE NORMANDIE	38 075	+13%
21	PICARDIE	94 803	+11%	21	PICARDIE	27 995	+7%	21	PICARDIE	34 910	+13%
22	ALSACE	95 189	+17%	22	ALSACE	22 970	+13%	22	ALSACE	30 510	+10%
23	CHAMPAGNE-ARDENNES	97 183	+11%	23	CHAMPAGNE-ARDENNES	18 154	+10%	23	CHAMPAGNE-ARDENNES	25 011	+9%
24	FRANCHE-COMTE	98 678	+12%	24	FRANCHE-COMTE	17 073	+12%	24	FRANCHE-COMTE	23 905	+7%
25	LIMOUSIN	99 685	+6%	25	LIMOUSIN	10 419	-1%	25	LIMOUSIN	17 212	+26%
26	CORSE	109 804	+18%	26	CORSE	4 072	+23%	26	CORSE	7 607	+13%

Source : Données RSI, retraitement mission (hors DOM et PL)

[419] Les différentes méthodes ne modifient pas le bas du classement (i.e. l'ordre des plus petites caisses en fonction de leur activité), mais elles donnent en revanche des résultats sensiblement différents pour les plus grosses caisses. Les éléments relatifs à l'évolution de l'activité entre 2008 et 2010 sont également modifiés d'une méthode à l'autre, et pas toujours dans le même : ainsi, la méthode 1 donne pour la Bretagne une évolution de l'activité 2008/2010 de + 9%, la méthode 2A de +23 % et la méthode 2B de +9 % ; pour la région Languedoc-Roussillon, la méthode 1 donne +7 %, la méthode 2A +13 % et la méthode 2B +15 %.

2.1.2. Une méthode purement quantitative, biaisée et qui ne repose pas sur une connaissance fine de la production des organismes

[420] Cette méthode des « points d'activités » est censée donner au RSI un outil lui permettant de connaître la productivité de ses organismes, et de piloter son allocation de ressources au réseau sur une base objective. Mais, tel qu'il a été développé, l'outil ne répond pas à cet objectif, même si sa révision de 2009 en a amélioré les fondements. En effet, outre qu'elle comporte une erreur dans l'application des proratas utilisés pour reconstruire les quote-parts d'activité GRC/ASS et supports[61] qui fausse le résultat ainsi calculé, plus fondamentalement, **cette méthode est purement quantitative et ne repose pas sur l'application d'un standard d'organisation ni sur l'analyse des processus de gestion** (et des moyens de les optimiser) :

[61] Pour « charger » les points d'activité métier avec les activités GRC/ASS et Supports, la CNRSI se réfère à l'enquête RH, mais en appliquant au rapport entre les activités métier et les activités GRC/ASS et supports les taux de ces activités dans l'enquête RH par rapport à la totalité des effectifs des caisses (et non par rapport aux seuls effectifs métier comme cela serait logique) ;

- l'agrégat retenu pour définir l'activité des organismes n'est pas construit de façon rigoureuse : le cumul des stocks de bénéficiaires des caisses sur les différents risques qu'elles gèrent n'est en aucune manière un indicateur pertinent de leur charge de travail, qui dépend bien plus des flux à traiter ; la CNRSI a tenté de répondre à cette limite avec son coefficient correcteur des flux, mais celui-ci n'est pas construit pour mesurer la complexité relative des flux à traiter, mais pour pondérer les données de stocks entre caisses en fonction de leurs flux : il n'est pas démontré que l'écart à la médiane est le meilleur critère pour évaluer l'écart de complexité de gestion entre les actes de gestion liés aux stocks et ceux liés aux flux (pas plus que n'est justifiée la préférence donnée à la « méthode des médianes modérées » par rapport à la « méthode médianes brutes », autrement que par une décision d'opportunité de la caisse nationale de limiter les écarts que la première méthode faisait apparaître entre organismes) ;
- les pondérations utilisées pour construire l'indicateur d'activité biaisent le calcul : les données d'activité (flux et stocks) ne devraient être pondérées que par des coefficients résultant d'une analyse objective de la complexité des procédures à traiter ; or les pondérations utilisées par le RSI se basent sur la répartition moyenne des effectifs dans le RSI au 31/12/2006 (puis au 31/12/2008, lorsque le système a été réutilisé en 2009) ; ceci aboutit à intégrer dans un indicateur d'activité des éléments d'effectifs, ce qui le biaise et interdit de l'utiliser pour une analyse de productivité (fondée sur un rapport entre une production et un effectif).

[421] Dans ces conditions, les « points d'activité » utilisés par la CNRSI pour évaluer la charge des caisses et les comparer les unes par rapport aux autres ne sont pas un outil de mesure suffisamment fiable pour fonder solidement un mécanisme d'allocation des ressources aux organismes du réseau. La mission relève que le rapport IGAS RM2008-120P formulait exactement les mêmes réserves sur ce sujet[62].

[422] Néanmoins, dans la mesure où il n'existe pas de données synthétiques alternatives sur la charge de travail des caisses, et que l'indicateur d'activité corrigé par les flux « brut » a permis de rapprocher cet agrégat de la réalité de l'activité des caisses, la mission a décidé de retenir cet indicateur (construit sur la méthode 2A) pour la suite de ces analyses.

2.2. Les données existantes, bien que fragiles, révèlent un alourdissement général de la charge de travail sur un réseau d'une très grande hétérogénéité

2.2.1. Le contexte : une augmentation des inducteurs de charge de travail

[423] La charge de travail des caisses régionales a augmenté sur la période de la COG, en fonction de deux éléments plus ou moins mesurables : l'augmentation du nombre d'affiliés, qui se traduit par une augmentation quantitative de la charge du RSI (flux et stocks plus importants), et les conséquences des difficultés de l'ISU, qui se traduit par un alourdissement de la charge du RSI dans la mesure où, perturbées par les dysfonctionnements de l'ISU, les opérations sont plus complexes et donc plus longues à traiter.

[62] Tome 2, Annexe 3, point 1.1.3., page 102 ;

[424] L'augmentation quantitative de la charge est attestée par les données de production sur tous les secteurs[63] :

- en matière recouvrement, le nombre de cotisants est passé de 1 789 107 au 31/12/2007 à 2 487 836 au 31/12/2010, soit une augmentation de près de 40 % en quatre ans, pour l'essentiel due aux auto-entrepreneurs, comme le montre l'accélération de la hausse, déjà présente en 2007, à partir de 2009 (+213 261 cotisants entre 2008 et 2009 et + 399 880 entre 2009 et 2010) ;
- dans le secteur de la vieillesse, l'arrivée à la retraite des classes d'âge du *baby boom* a commencé dès 2004, avec l'entrée en vigueur des dispositions de la loi Fillon sur les carrières longues, qui a porté le nombre de retraites liquidées dans les deux réseaux de 63 480 en 2003 à 87 150 (+37,3 %) ; le nombre de dossiers s'est ensuite maintenu à cet étiage jusqu'en 2008, le fléchissement des départs anticipés expliquant la baisse observée en 2009 (81 508 retraites liquidées, -10,4 % par rapport à 2008) ; malgré cet effet, l'activité des services reste toujours à des niveaux très supérieurs à ce qu'ils étaient avant 2004 ;
- en matière de santé, même si la tendance est moins prononcée que celle des cotisants, la population protégée par le RSI a également évolué de façon très dynamique sur la période, avec une progression de +19% entre 2007 et 2010, soit plus de 600 000 assurés et ayants-droit en plus, portant la population des bénéficiaires du RSI à plus de 3,8 millions de personnes.

[425] Ces éléments se retrouvent dans l'évolution des points d'activité du régime calculés par la CNRSI. Entre 2008 et 2010, ceux-ci ont augmenté globalement à un rythme assez élevé compris entre +13,5 % et + 15,3 % selon la méthode retenue. Cette augmentation s'observe dans tous les organismes, à des rythmes néanmoins beaucoup plus différenciés selon les caisses et les méthodes :

Tableau 31 : Evolution 2008-2010 des inducteurs de charge des CRRSI (hors DOM et PL)

nb. points d'activité	Méthode 1			Méthode 2A			Méthode 2B		
	2008	2010	2010/2008	2008	2010	2010/2008	2008	2010	2010/2008
Total hors PL et DOM	1 523 434	1 729 583	+13,5%	1 677 471	1 934 687	+15,3%	1 601 215	1 831 852	+14,4%
Nb caisses dt la charge baisse	0			1			0		
Nb caisses dt la charge augmente < 10%	4			9			9		
Nb caisses dt la charge augmente > 10% et < 20 %	21			10			14		
Nb caisses dt la charge augmente > 20%	1			6			3		
Total hors PL et DOM	26			26			26		

Source : RSI, retraitement mission

[426] Les méthodes 2A et 2B, qui tiennent compte des flux, montrent toutes les deux que pour plus de la moitié des caisses du réseau, la charge de travail a augmenté de plus de 10 % entre 2008 et 2010, et même de plus de 20 % pour plusieurs caisses comptant parmi les plus importantes du réseau (Provence-Alpes, Paris-Est et Paris-Centre quelle que soit la méthode appliquée).

[427] Il est en revanche impossible avec la méthode des points d'activité du RSI d'apprécier de façon rigoureuse l'impact direct sur la charge de travail des caisses des effets collatéraux de l'ISU, dans la mesure où le degré de complexité objectif des processus n'est pas mesuré. Le fait que le RSI se repose sur la répartition des effectifs des caisses par secteurs pour pondérer les données de charge qu'il consolide dans ses points d'activité permet d'introduire d'une certaine façon cette dimension dans le total des points d'activité d'une caisse, lorsqu'un processus, du fait de sa complexité, mobilise davantage d'ETP sur la période.

[63] Les données mentionnées sont issues du tableau sur les principaux paramètres du RSI 2007-2010 du rapport de synthèse (point 1.1.3.) ;

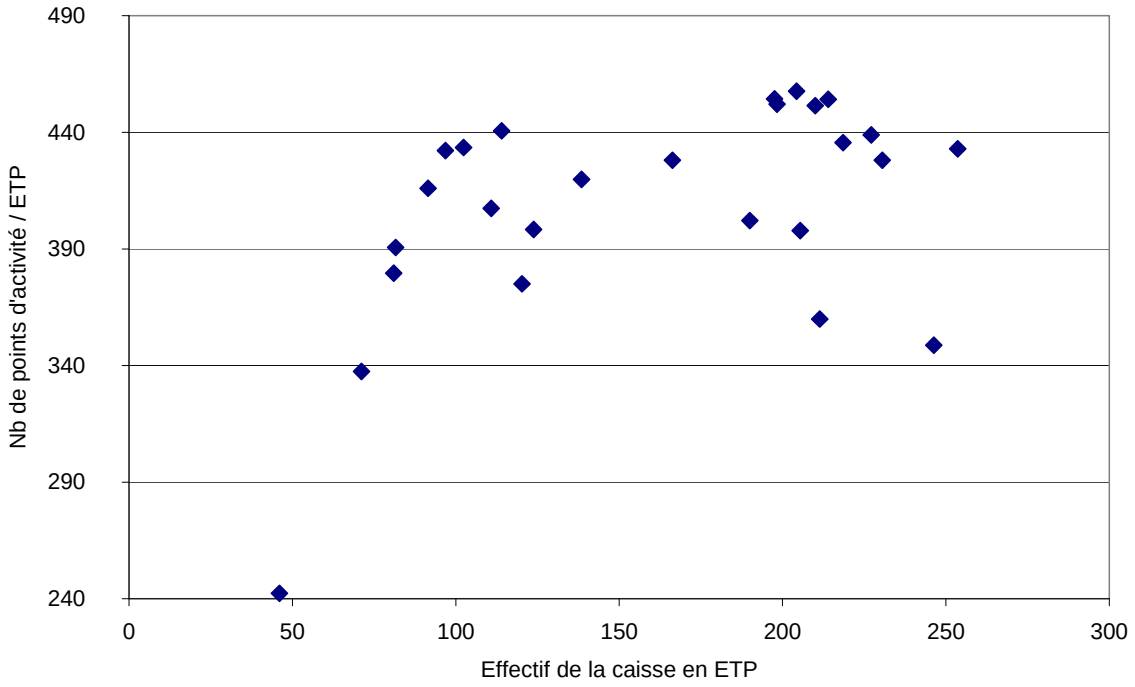
[428] Mais, d'une part, cette approche est indirecte, dans la mesure où la charge supplémentaire représentée par un processus devenu plus complexe mais auquel on n'aura pas donné de moyens supplémentaires ne sera pas identifiée. Et, d'autre part, cette approche est inopérante pour effectuer un calcul de productivité rapportant au numérateur une charge à traiter objectivement évaluée à un numérateur constitué par les effectifs de la caisse, la présence d'éléments relatifs aux moyens mobilisés au numérateur (le volume de points d'activité étant déterminé par une pondération fondée sur la répartition analytique des effectifs de l'organisme) biaisant l'évaluation de la charge.

2.2.2. Un réseau d'organismes très hétérogènes

[429] La mise en œuvre de la nouvelle cartographie du RSI a conduit à des transferts de charges très importants qui n'ont pas donné lieu à des réallocations de moyens humains équivalentes. La question de l'adéquation entre les moyens en personnel et la charge de travail à traiter est donc très importante pour le RSI. Quoiqu'imparfaite, la méthode des points d'activité de la RSI permet de constater la très grande hétérogénéité du rapport entre charges et moyens au sein du réseau du RSI, lorsque l'on rapproche le volume de points d'activité de chaque caisse régionale de son effectif.

[430] L'utilisation de la méthode des stocks (méthode 1) montre des « écarts de productivité » relativement resserrés entre les caisses : si le ratio nombre total de points d'activité de la caisse / effectifs s'échelonne en 2010 (hors DOM et caisses PL) de 242 (Corse) à 458 (Cote d'Azur), la situation de la Corse est en réalité un cas exceptionnel : la moyenne globale pour les 26 caisses régionales est de 417 , avec une dispersion beaucoup plus faible que ce que l'écart Corse / Côte d'Azur laisserait penser (écart-type de 48, soit +/-11% par rapport à la moyenne). De plus, si les caisses les plus petites sont aussi celles qui ont en général les ratios plus bas, cette situation n'est pas systématique ; le graphique qui rapproche ratio activité/ETP et l'effectif de la caisse n'est ainsi guère conclusif :

Graphique 9 : Points d'activité/ETP en fonction des effectifs des CRRSI en 2010 (méthode 1)

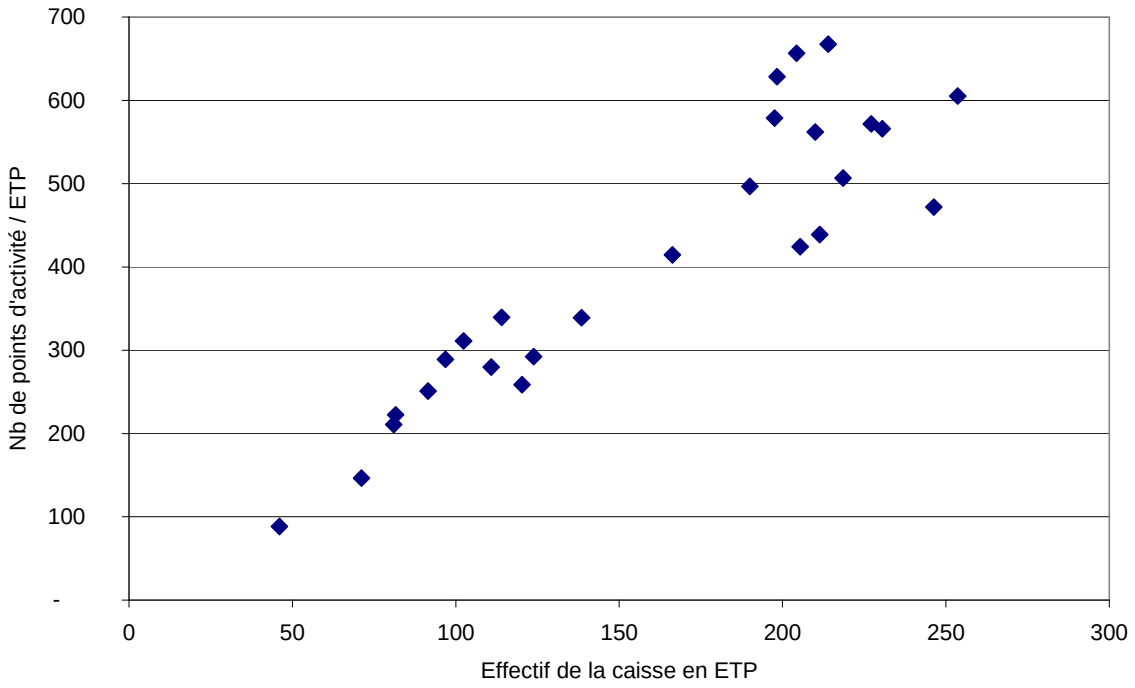


Source : données RSI points d'activité 2010 / enquête RH 2010 retraitées par la mission, 26 CRRSI (hors DOM et PL)

[431] En revanche, l'intégration des flux à traiter dans la modélisation de l'activité des caisses modifie radicalement les conclusions de l'analyse :

- les ratios activité/ETP révèlent des écarts beaucoup plus importants entre les caisses : de 89 (Corse) à 657 (Languedoc-Roussillon) pour la méthode 2A, avec une moyenne de 466 et un écart-type de 167 (+/-36 % de la moyenne)[64] ;
- et surtout, ces écarts sont assez bien corrélés avec la taille des organismes :

Graphique 10 : Points d'activité/ETP en fonction des effectifs des CRRSI en 2010 (méthode 2A)



Source : données RSI points d'activité 2010 / enquête RH 2010 retraitées par la mission, 26 CRRSI (hors DOM et PL).

[432] Ainsi, alors que, normalement, la construction d'un ratio activité / ETP vise précisément à neutraliser les effets de taille des organismes, le graphique précédent[65] suggère au contraire un lien direct entre la taille de l'organisme et le niveau de ce ratio : plus l'organisme est gros, plus ce ratio est élevé. En d'autres termes, 1 ETP dans une CRRSI de grande taille traiterait toutes choses égales par ailleurs beaucoup plus d'activité qu'1 ETP dans une CRRSI de petite taille.

[433] Il convient cependant de prendre ce résultat avec beaucoup de précautions :

- la mission a souligné la construction très imparfaite des « points d'activité » du RSI ; l'indicateur de productivité du régime reste à construire ;

[64] et de 165 (Corse) à 561 (Languedoc) selon la méthode 2B, avec une moyenne de 441 et un écart-type de 101 (+/- 23 % de la moyenne) ;

[65] L'application de la méthode 2B donne strictement la même tendance mais à des niveaux moins élevés, ce qui est normal puisque cette méthode n'est que la reprise des chiffres de la méthode 2A, divisés par 2 après retrait des données Corse et DOM ;

- même si l'on postule que les points d'activité intégrant les flux donnent une image proche de la réalité de la charge d'activité des CRRSI, le fait qu'une caisse ait un ratio activité / effectif plus élevé qu'une autre ne signifie pas qu'elle « travaille mieux » ou qu'elle est « mieux gérée » ; en effet, (i) cet indicateur ne dit rien sur l'existence de stocks non traités ou de délais de traitement anormalement longs : une caisse A avec moins d'effectifs qu'une caisse B pour traiter une charge identique peut mettre plus de temps à le faire que la caisse B, ce que l'indicateur ne révèlera pas ; et (ii) plus généralement, il ne dit rien sur la qualité de gestion des caisses : taux d'erreurs, dégradation de l'accueil physique et téléphonique, etc.

[434] Dans la suite du rapport la mission désignera ce ratio points d'activité/ETP / effectifs de la caisse sous le terme « d'indicateur de productivité approchée ». Pour calculer cet indicateur, la mission s'est systématiquement reposée sur la méthode des points d'activité corrigés des flux (méthode 2A), la correction apportée par la CNRSI dans la méthode 2B (qu'elle a privilégiée dans ses travaux jusqu'à présent) n'étant fondée sur aucune justification théorique.

2.3. La CNRSI n'est pas capable d'organiser autre chose qu'une convergence mécanique des écarts de productivité entre caisses

2.3.1. Les recrutements et la masse salariale des organismes du réseau font l'objet d'un contrôle étroit de la part de la CNRSI

[435] Les CPG des organismes du réseau ont intégré trois mouvements successifs de cadrage de leurs effectifs de la part de la CNRSI :

- une prévision d'économie déclinant dans leur CPG initial l'objectif général de réduction des dépenses de personnel prévu par la COG initial, courant 2007 ;
- l'allocation de postes pérennes supplémentaires en 2009 dans le cadre de l'avenant n°3, qui n'a pas concerné toutes les caisses ;
- une réfaction unilatérale de leurs crédits de personnel 2011 destinée à financer la contribution du RSI au fonctionnement des ARS ; contrairement au recadrage précédent, cette réfaction n'a pas fait l'objet d'un avenant aux CPG des caisses.

[436] Tous ces cadrages sont définis en euros, dans la mesure où, comme mentionné *supra*, seuls les crédits de personnels font l'objet d'un cadrage limitatif dans les CPG. Les suivis globaux d'effectifs ne sont effectués qu'à titre indicatif par la CNRSI. Pour autant, et de façon quelque peu paradoxale dans la mesure où la CNRSI souhaite par ce mode de fonctionnement promouvoir l'autonomie de décision des directeurs sur l'effectif de leur caisse, elle contrôle en réalité de façon très étroite leur politique d'embauche.

[437] En effet, toutes les décisions de recrutement des organismes du réseau (CDI et CDD) doivent faire l'objet d'une validation préalable par la CNRSI. Les fiches de postes que les organismes désirent pourvoir sont ainsi examinées par la DRH de la CNRSI et par le contrôle de gestion de la direction des moyens et méthodes de gestion (DMMG), et ne peuvent être diffusées qu'après le visa du directeur de cette direction. Cette procédure assure de fait à la CNRSI un droit de regard extrêmement précis sur l'organisation et les moyens des organismes de base.

[438] La mission s'interroge sur l'intérêt de cette procédure, qui lui semble exagérément tatillonne et contradictoire avec la volonté manifestée par ailleurs par la caisse nationale de promouvoir l'autonomie des directeurs de caisse. Plutôt que de prévoir un visa systématique des services de la CNRSI sur tous les avis de vacances des caisses, il serait plus conforme au rôle d'une caisse nationale d'associer au suivi de la masse salariale des organismes qu'elle effectue dans le cadre des CPG un suivi de leurs effectifs budgétaires sur une base annuelle et contractualisée, et de leurs effectifs réels sur une base mensuelle en s'appuyant sur CAPCEA. Ceci permettrait également d'améliorer sa connaissance de l'organisation des caisses et de leur évolution, y compris sur une base infra-annuelle (cf. *supra*, point 1.2.3.1.). L'intérêt de doubler le cadrage des dépenses de personnel des caisses régionales d'un mécanisme « d'effectif budgétaire » dans le contexte spécifique du RSI est développé *infra*, au point 2.3.5.

Recommandation n°61 : Substituer à la validation systématique des embauches des caisses une contractualisation de leurs effectifs budgétaires dans leur CPG, et un suivi mensuel de leurs effectifs réels grâce à CPACEA.

2.3.2. La CNRSI a cherché à adapter son allocation de moyens en personnel en fonction de la situation des caisses

[439] Les cibles d'économie initialement prévues par la COG étaient importantes : elles revenaient pour l'ensemble du RSI à ne remplacer qu'un départ à la retraite prévu sur trois sur la période, et moins de la moitié de la totalité des départs totaux prévus (i.e. turn-over inclus, sur la base d'une prévision très prudente de ce taux). Conformément à l'objectif de la COG de réduction des écarts entre caisses, la CNRSI n'a pas réparti cet effort de façon homogène entre les organismes. Ainsi dans 12 caisses, l'objectif fixé par le COG revenait en pratique à ne pas remplacer au moins 90 % des départs à la retraite anticipés.

[440] Ce cadrage a été assoupli lors de l'avenant n°3, qui a annulé la tranche conditionnelle d'économies sur les dépenses de personnel prévue dans le texte initial de la COG, et a ainsi abondé les dépenses de personnel du RSI de l'équivalent de 200 emplois pérennes. Ces moyens supplémentaires ont permis d'attribuer 150,5 ETP nouveaux aux organismes du réseau.

[441] La CNRSI a alors maintenu son approche sélective puisque seules 22 des 30 caisses du réseau ont bénéficié de renforts, dans des proportions par ailleurs très variables, ces moyens supplémentaires représentant jusqu'à 10 % de l'effectif CDI de 2007 des caisses les mieux pourvues (Languedoc-Roussillon, Côte d'Azur, Aquitaine) :

Tableau 32 : Répartition entre caisses des effectifs pérennes de l'avenant n°3

	Caisse n'ayant pas bénéficié de l'avenant n°3	Caisses ayant bénéficié de l'avenant n°3			TOTAL
		entre +1 et +5 ETP	entre +6 et +10 ETP	> +10 ETP	
Nombre	8	13	6	3	30
Caisses	ANTILLES-GUYANE, AUVERGNE, CORSE, IDF CENTR, IDF EST, IDF OUEST, LA REUNION, NORD PAS DE CALAIS	POITOU CHARENTES, BOURGOGNE, BASSE NORMANDIE, ALSACE, PL IDF, RHONE, HAUTE NORMANDIE, PICARDIE, CHAMPAGNE ARDENNE, FRANCHE COMTE, PL PROVINCES, PAYS DE LA LOIRE, CENTRE	PROVENCE ALPES, LORRAINE, BRETAGNE, LIMOUSIN, ALPES, MIDI PYRENEES	LANGUEDOC ROUSSILLON, CÔTE D'AZUR, AQUITAINE	

Source : Contrôle de gestion RSI, retraitement mission

[442] Cette approche doublement discriminante de la CNRSI (lors de la construction du CPG initial et lors de l'allocation des moyens pérennes de l'avenant n°3) a conduit à des cadrages différents entre les caisses, comme le montre le tableau ci-dessous, qui reprend les 5 caisses au cadrage le moins « favorable » et les 5 caisses au cadrage le plus « favorable » :

Tableau 33 : Comparaison des cadrages ETP 2007/2011 des CPG de 10 caisses

En ETP budgétaire	Cadrage ETP dans les CPG			Ø 2007/2011 initial		Ø 2007/2011 révisé*	
	2007	Cible 2011 initiale	Cible 2011 révisée*	ETP	%	ETP	%
IDF OUEST	236,7	208,6	208,6	-28,1	-11,9%	-28,1	-11,9%
IDF CENTRE	269,8	246,7	246,7	-23,2	-8,6%	-23,2	-8,6%
NORD PAS DE CALAIS	216,5	195,4	195,4	-21,1	-9,7%	-21,1	-9,7%
PAYS DE LA LOIRE	250,4	224,6	229,6	-25,8	-10,3%	-20,8	-8,3%
RHONE	243,5	224,2	228,2	-19,4	-7,9%	-15,4	-6,3%
MIDI PYRENEES	202,7	200,0	210,0	-2,7	-1,3%	+7,3	+3,6%
ALPES	189,6	191,6	200,6	+2,0	+1,0%	+11,0	+5,8%
AQUITAINE	236,5	225,6	247,6	-10,9	-4,6%	+11,1	+4,7%
LANGUEDOC ROUSSILLON	205,6	199,0	217,0	-6,6	-3,2%	+11,4	+5,5%
CÔTE D'AZUR	196,3	190,3	208,3	-6,0	-3,1%	+12,0	+6,1%
TOTAL	**4 246,1**	**3 989,4**	**4 132,9**	**-256,6**	**-6,0%**	**-113,1**	**-2,7%**

* avec postes pérennes avenant n°3 et restitution de crédits au titre de la contribution ARS

Source : Contrôle de gestion RSI, retraitement mission

[443] Les écarts de cadrage entre caisses ne sont pas négligeables, entre -28 ETP pour la caisse IDF Ouest et + 12 ETP de la caisse Côte d'Azur. On constate également que l'avenant n°3 a permis de rééquilibrer sensiblement les moyens de certaines caisses (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Côte d'Azur) dont l'effectif devait initialement diminuer : il y a là, pour partie, un effet de la prise en compte par la CNRSI de la problématique des flux dans l'appréciation de l'activité des caisses, les trois caisses précitées étant parmi les quatre caisses dont l'indicateur de productivité approchée est le plus élevé, et dont l'activité a le plus crû entre 2007 et 2010.

[444] L'importance des efforts à réaliser pour certaines caisses, au regard de leurs prévisions de départ en retraite sur la période, avait amené la mission IGAS de 2009 à s'interroger sur leur capacité à tenir leurs objectifs. L'expérience a montré que toutes les caisses ont pu jusqu'à présent tenir leurs engagements, notamment grâce à l'importance du taux de turn-over constaté sur la période de la COG. Celui-ci s'est établi en effet bien au-delà du taux prévu par la CNRSI (1,9 % en province et 2,2 % en région parisienne), offrant ainsi aux caisses, notamment celles qui devaient faire les plus gros efforts de réduction d'effectifs, une marge de manœuvre d'autant plus importante qu'elle s'est ouverte dès le début de la COG :

Tableau 34 : Analyse du turn-over RSI entre 2006 et 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
turn-over CDI (hors conversion CDD>CDI)	4,22%	4,63%	4,34%	3,13%	3,60%
Démission	77	87	78	52	49
Rupture conventionnelle					12
Rupture du contrat en période d'essai	7	2	3	6	4
Licenciement	31	68	52	39	41
Retraite	102	153	133	96	130
Mutations vers d'autres organismes soc.	38	8	23	2	26
Décès	7	5	8	6	7
TOTAL	**262**	**323**	**297**	**201**	**269**

Source : Bilans sociaux 2006-2010

2.3.3. Les critères de modulation utilisés par la CNRSI sont essentiellement quantitatifs

[445] Si la conjugaison d'un taux de turn-over très important et d'une adjonction de moyens supplémentaires dans le cadre de l'avenant n°3 a jusqu'à présent permis aux caisses de tenir leurs objectifs en matière de cadrage de leurs effectifs, cela ne garantit pas que les cibles qui leur ont été définies étaient pertinentes.

[446] Cette question se pose tout particulièrement en ce qui concerne le cadrage initial de leurs moyens lors de la préparation de la COG, alors que la CNRSI ne disposait pour le construire que d'un système de « points d'activité » assis sur les stocks de dossiers gérés par les organismes. Les remarques de la mission sur le caractère peu adapté de cet indicateur pour mesurer l'activité réelle des organismes amènent nécessairement à remettre en cause la pertinence des cibles d'effectifs définies en début de COG pour les organismes.

[447] La CNRSI, consciente de cette limite, a donc construit les méthodes 2A et 2B tenant compte des flux, afin de mieux refléter la charge réelle d'activité des organismes, et a utilisé ces méthodes pour allouer les moyens pérennes supplémentaires de l'avenant n°3 :

- en partant des données de points d'activité intégrant les flux, la CNRSI a construit deux types de graphique de corrélation : le premier entre les effectifs-cibles des organismes à 2011 et leurs points d'activité et le second entre leur masse salariale-cible à 2011 et leurs points d'activité ;
- la CNRSI s'est ensuite servie de ces éléments, d'une part, pour exclure de l'attribution des moyens supplémentaires les caisses situées « en-dessous » de la courbe de corrélation, c'est-à-dire ayant le rapport entre leur activité globale et leurs effectifs le moins favorables, et d'autre part, pour déterminer le quantum de moyens à attribuer à chaque organisme ; ainsi, l'allocation de ces moyens supplémentaire assure mécaniquement un resserrement des écarts entre caisses.

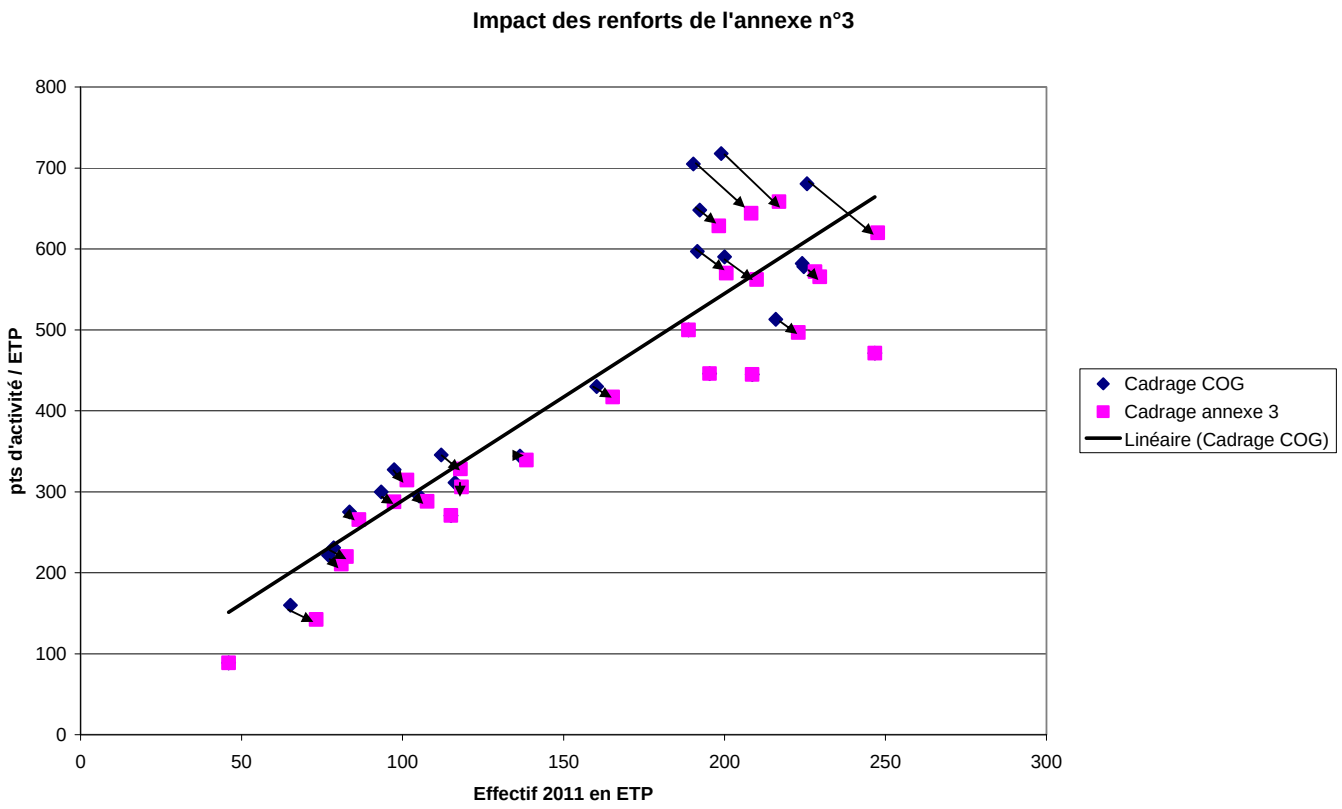
[448] Cette méthode peut être critiquée :

- parce qu'elle ne vise pas de façon explicite à réduire les écarts de productivité des caisses, aujourd'hui évalués à travers les ratios points d'activité / ETP des caisses (indicateur de productivité approchée), mais à réduire les écarts uniquement au sein de groupes de caisses de taille comparable ;
- parce qu'elle ne se réfère pas à un standard de qualité, dans la mesure où la CNRSI ne dispose pas du référentiel d'organisation pour la période de consolidation 2008-2010 dont la mission IGAS de 2009 préconisait la construction dans son rapport[66] ;
- parce qu'elle n'intègre pas non plus d'appréciation sur la qualité de la production des caisses (délais de traitement, niveau des stocks, niveau des indicateurs de qualité de service aux usagers), la promotion de la productivité par la décroissance des effectifs ne devant pas se faire au détriment des indicateurs de qualité de gestion, dans la période tourmentée que connaît le RSI depuis 2008.

[449] Néanmoins, dans les faits, la méthode retenue par la CNRSI a effectivement contribué à resserrer les écarts de productivité approchée entre caisses ; l'écart-type diminue ainsi de 1 point (de +/-36% à +/-35 %) avant et après prise en compte de ces moyens supplémentaires, et le choix de caisses paraît globalement probant à l'examen du graphique rapprochant ces deux agrégats (les caisses « en dessous » de la droite de régression linéaire sont bien pour la plupart exclues du dispositif) :

[66] rapport RM2008-120P de YG AMGHAR et E. JEANDET-MENGUAL sur la mise en œuvre de l'interlocuteur social unique, p. 109, recommandation n°32 ;

Graphique 11 : Analyse de l'impact de l'avenant n°3 sur la corrélation ratio activité/ETP / effectifs-cibles 2011 des caisses



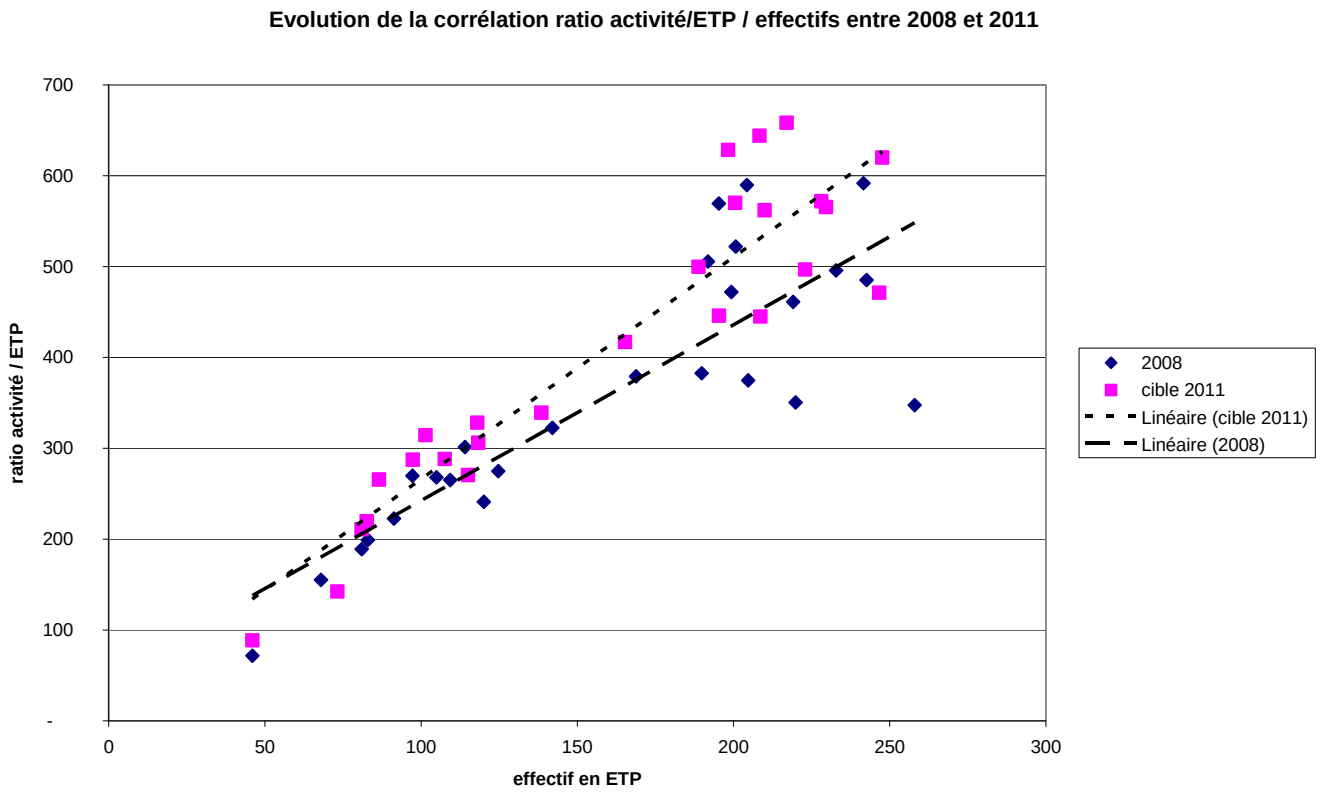
Source : RSI – contrôle de gestion / retraitements mission, 26 CRRSI (hors DOM et PL)

[450] En réalité, la principale critique que l'on peut faire à l'approche retenue par la CNRSI pour resserrer les écarts entre les caisses est qu'elle ne modifie pas les différences structurelles de productivité approchée entre les caisses, i.e. le fait, relevé *supra* par la mission, que la productivité approchée des caisses est proportionnelle à leurs effectifs : comme le montre le graphique précédent, les décisions de la CNRSI n'ont eu ni pour objet, ni pour effet de faire converger les indicateurs de productivité approchée des caisses vers une valeur-cible à atteindre par tous les organismes ; leur effet a été de réduire la dispersion des caisses par rapport à la droite de régression, et non de viser à rendre horizontale cette droite – ce qui serait la situation si toutes les caisses avaient le même taux de productivité approchée.

[451] L'analyse de l'évolution du ratio points d'activité/ETP en fonction de la taille des caisses entre 2008 et 2011[67], c'est-à-dire en intégrant d'une part l'évolution de l'activité des caisses sur la période et d'autre part l'évolution de leurs effectifs, y compris l'impact de l'avenant n°3, montre que cette divergence dans les productivités approchées des « grandes » et « petites » caisses semble même s'être approfondie :

[67] Chiffres 2011 sur la base de l'activité 2010 et de l'effectif-cible 2011 des caisses ;

Graphique 12 : Evolution de la productivité approchée des caisses entre 2008 et 2011



Source : RSI – contrôle de gestion / retraitements mission, 26 CRRSI (hors DOM et PL)

[452] La droite de tendance se « pentifie » entre 2008 et 2011, et le couple productivité approchée / effectifs des grandes caisses se déplace nettement vers la gauche, contrairement à celui des petites caisses : toutes choses égales par ailleurs, les grandes caisses seraient « de plus en plus productives », et leur productivité s'écarterait de plus en plus de celle des petites caisses.

[453] Pour la mission, cette question doit être un sujet d'attention particulière pour la CNRSI ; elle doit notamment nourrir la réflexion stratégique qu'elle doit conduire sur le cadrage de ses effectifs sur la prochaine COG.

2.3.4. L'organisation des caisses reste très hétérogène

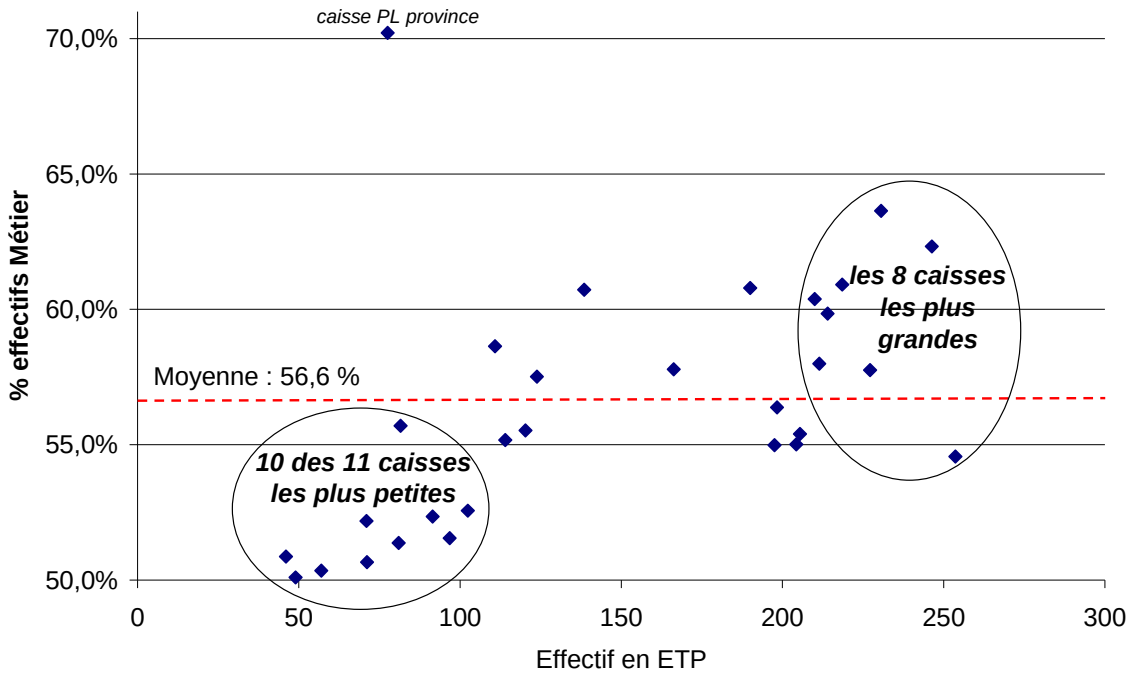
[454] Au-delà de ces écarts apparents dans la productivité approchée des caisses, les éléments recueillis par la CNRSI dans le cadre de son enquête RH montrent que, par ailleurs, leurs organisations sont très différentes, et ne révèlent pas l'existence d'un modèle unique de caisse régionale du RSI (hors DOM et PL).

2.3.4.1. La répartition analytique des effectifs des caisses : « petites caisses » et « grandes caisses »

[455] Le modèle d'analyse de l'activité des caisses distingue trois types d'activité : les activités « métier », les activités « GRC / action sanitaire et sociale », les activités « support ». L'analyse des données de l'enquête RH 2010 révèle des différences sensibles entre les plus petites caisses et les plus grandes caisses en ce qui concerne la part de leurs effectifs qu'elles consacrent respectivement aux fonctions métier et aux fonctions support :

[456] En ce qui concerne la fonction métier, le graphique suivant permet de constater que les caisses les plus petites consacrent une part nettement plus faible de leurs effectifs aux activités de production proprement dite que les plus grandes caisses. Ce constat peut expliquer pour partie le fait que, par ailleurs, la productivité approchée des caisses les plus petites soit apparemment nettement inférieure à celle des plus grandes caisses, dans la mesure où le ratio points d'activité / ETP est calculé à partir de l'ensemble des effectifs de l'organisme.

Graphique 13 : Taille des caisses et effectifs affectés aux fonctions métier en 2010

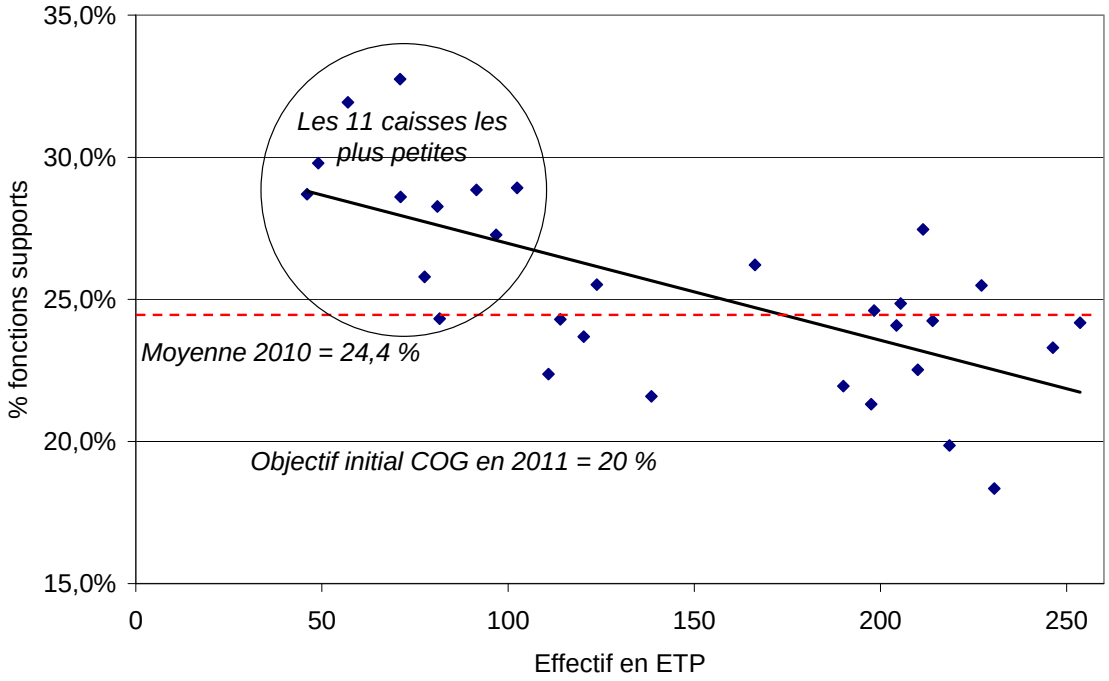


Source : Enquête RH 2010 RSI, retraité par la mission

[457] Sur la période de la COG, la part des effectifs des caisses affectés au secteur métier est restée globalement stable (de 57,8 % à 57,5 %, cf. tableau 8 au point 1.2.3.2. *supra*). Au niveau des caisses, cette proportion a évolué de façon un peu plus sensible, généralement en diminuant au profit du secteur GRC/ASS (ainsi en Aquitaine, où les fonctions métier sont passées de 59,9 % à 54,6 %, avec un secteur GRC/ASS en progression de 16,5 % à 21,3 %), sauf dans les organismes ayant réussi à diminuer significativement leur taux de fonctions support (par exemple la caisse Ile-de-France Ouest, dont le taux d'effectifs affectés aux secteurs métier est passé de 54,2 % à 58 % entre 2007 et 2010, avec des effectifs support diminuant de 31,9 % à 27,5 %).

[458] Mais ces cas sont restés exceptionnels : entre 2007 et 2010, moins de la moitié des caisses (14 sur 30) a réussi a diminuer d'un point la part des supports dans le total de leurs effectifs, et 9 caisses ont même vu cette proportion augmenter sur la période. Il n'est donc pas étonnant de constater, comme la mission l'a relevé *supra*, que, sur cette question, le RSI n'ait pas pu dégager les économies qui étaient attendues de la fusion du régime. La part des fonctions support dans les effectifs des caisses reste à 24,4 % contre 25,6 % en 2006, alors qu'il était prévenu de la ramener à 20 % en 2011 ; seules deux caisses, parmi les plus grandes, affichent ce taux en 2010. A l'inverse, le taux de fonctions support continue de dépasser 27 % dans 10 organismes, dont 9 parmi les plus petits (100 ETP ou moins) :

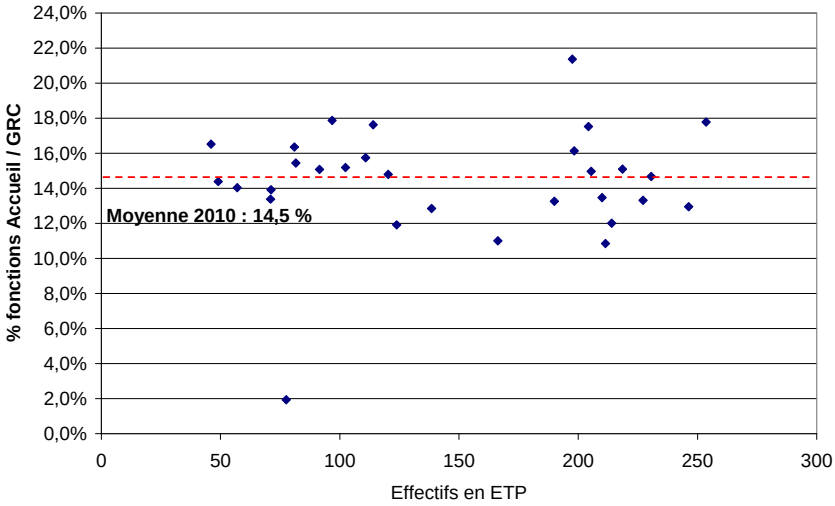
Schéma 1 : Tailles de caisses et effectifs affectés aux fonctions support en 2010



Source : enquête RH 2010 RSI, retraité par la mission, données

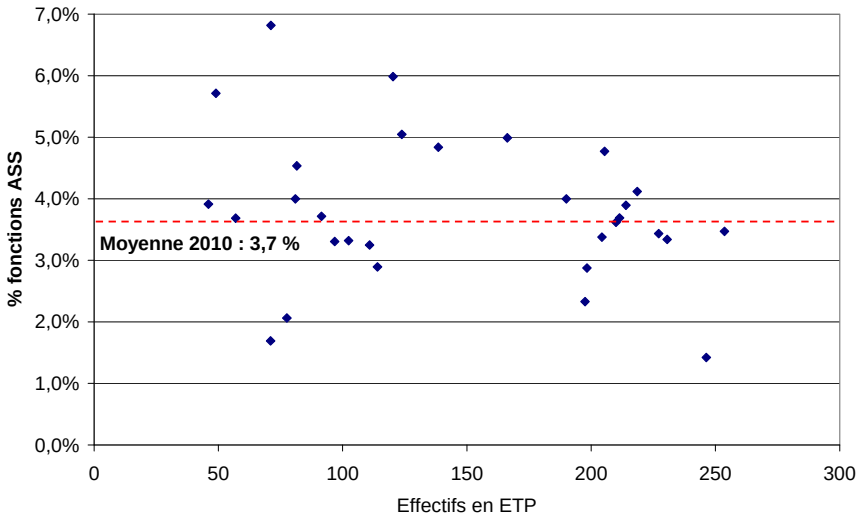
[459] La part des effectifs dédiés aux fonctions d'accueil/gestion de la relation client et d'action sanitaire et sociale est en revanche beaucoup plus variable selon les caisses, sans corrélation évidente entre la taille des caisses et la part de leurs effectifs qu'elles consacrent à cette fonction.

Graphique 14 : Taille des caisses et effectifs affectés aux fonctions GRC en 2010



Source : enquête RH 2010 RSI, retraité par la mission

Graphique 15 : Taille des caisses et effectifs affectés aux fonctions ASS en 2010



Source : enquête RH 2010 RSI, retraité par la mission

2.3.4.2. D'importantes différences entre organismes, au-delà des effets de taille

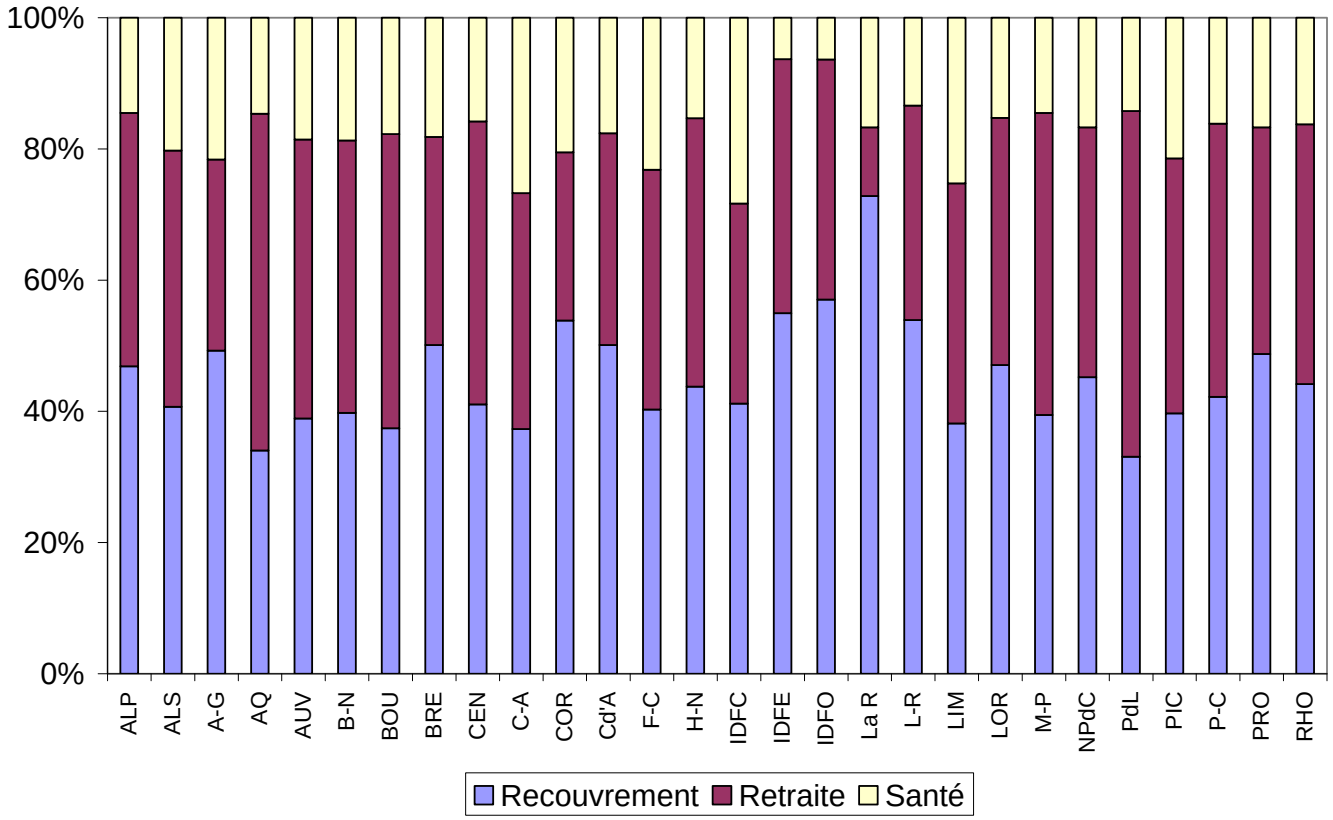
[460] Les analyses précédentes ne doivent pas laisser penser que la taille est le seul élément, ni même l'élément principal dans un certain nombre de cas, pour expliquer les différences d'organisation observées entre les caisses. Les différences entre caisses de même taille dans la structure des effectifs qu'elles consacrent aux fonctions support, métier, ASS/GRC ont pu être observées sur les graphiques précédents. A titre d'exemple :

- la caisse des Pays-de-la-Loire (227 ETP) affiche un taux de fonctions support de 25,5%, et celle du Rhône (231 ETP) de 18,3 % ;
- la caisse Languedoc-Roussillon (214 ETP) consacre 15,9 % de ses effectifs à la fonction GRC/ASS alors que la caisse Alpes (198 ETP) y consacre 23,7 % de ses effectifs ;
- la caisse de Basse Normandie (111 ETP) consacre 58,6 % de ses effectifs aux fonctions métier alors que la caisse de Haute Normandie (102 ETP) y consacre 52,6 %.

[461] Pour tous ces exemples, **ces écarts** s'observaient déjà en 2007, dans des proportions plus importantes encore en général : en d'autres termes, ils **sont l'héritage de l'organisation antérieure des caisses qui ont été fusionnées en 2006 pour constituer ces CRRSI**.

[462] Ces différences d'organisation entre des caisses de taille équivalente sont plus importantes encore au sein des effectifs dédiés aux fonctions métier, où la part de chacun des trois grands domaines de production des caisses hors caisses PL (recouvrement, retraite, santé) est extrêmement variable d'une caisse à l'autre, sans qu'il soit possible d'expliquer ces différences par des éléments de taille ou d'activité :

Graphique 16 : Répartition par domaines métier des effectifs Prestations des caisses hors PL en 2010



Source : enquête RH 2010 RSI, retraité par la mission, données hors PL

[463] Ainsi, la caisse d'Aquitaine (253,6 ETP) ne consacre que 34 % de ses effectifs métier à la fonction recouvrement, alors que la caisse Bretagne (218,5 ETP) y consacre 50 % ; la caisse Rhône (230,6 ETP) consacre 40 % de ses effectifs métier à la fonction retraite, alors que la caisse Pays-de-la-Loire (227,1 ETP) y consacre 53 % de ses effectifs ; la caisse Champagne-Ardenne (81,6 ETP) consacre 28 % de ses effectifs métier à la fonction santé, alors que la caisse Haute-Normandie (102,4 ETP) n'y consacre que 15 % de ses effectifs[68].

[464] Si l'on observe une certaine surpondération des effectifs santé dans les effectifs métier des petites caisses (qui peut également expliquer une partie de leur moindre productivité approchée, dans la mesure où, du fait du rôle des organismes conventionnés (OC), ces effectifs ne sont pas tous affectés à des tâches de production directe), il n'y a pas de corrélation évidente entre les structures d'effectifs des caisses et leur taille.

[465] Les premiers travaux d'exploitation de CAPCEA conduits par la CNRSI dans le cadre du plan de contrôle interne montrent que cette répartition ne s'explique pas non plus par des différences dans l'activité des caisses : la CNRSI a ainsi établi un tableau de mesure de « *l'efficience entre les forces allouées en ETP et les résultats produits en quantité* » pour le processus D2 *« Liquider la pension de retraite »*. Ce tableau issu de l'outil décisionnel, qui rapporte les effectifs affectés à la liquidation des retraites au nombre de pensions de retraite liquidées sur un an, montre des écarts très importants entre caisses de même taille :

[68] La surpondération que fait apparaître le graphique en ce qui concerne les effectifs Santé de la caisse Ile-de-France Centre s'explique par le fait que cette caisse centralise les effectifs du service médical des caisses franciliennes, comme le montre la sous-pondération observée sur cette fonction pour les deux autres caisses ;

Tableau 35 : Ratio retraites liquidées / ETP en 2010

Groupe de caisse	Nb retraites liquidées/ETP en 2010	
	mini	maxi
Groupe 1 - petites caisses	151,18 Alsace	287,5 Champagne-Ardenne
Groupe 2 - caisses petites / moyennes	150,89 Poitou-Charentes	315,08 Picardie
Groupe 3 - caisses moyennes / grandes	122,75 Midi-Pyrénées	280,27 Languedoc-Roussillon
Groupe 4 - grandes caisses	141,8 Aquitaine	373,13 Bretagne
Groupe 5 - Caisses IDF	137,44 IDF Ouest	200,71 IDF Centre
Groupe 6 - DOM/Corse	91,2 La Réunion	235,66 Corse

Source : RSI

[466] Sur la durée de la COG, la répartition des effectifs métier entre les trois domaines de production des caisses affiche une volatilité légèrement plus importante que la répartition de leurs effectifs totaux entre les trois grands secteurs support / ASS-GRC / métier, volatilité qui est encore plus grande lorsqu'on l'observe au niveau des caisses elles-mêmes. Mais, malgré cela, le tableau ci-dessous montre surtout que l'héritage des organisations antérieures est toujours présent, pour les dix plus grosses caisses du RSI :

Tableau 36 : Répartition des effectifs métier dans les 10 plus grosses caisses du RSI 2007-2010

	Recouvrement			Retraite			Santé		
	2007	2010		2007	2010		2007	2010	
AQUITAINE	48,1%	34,0%	-14,1	38,7%	51,3%	+12,6	13,3%	14,7%	+1,4
IDF CENTRE	44,2%	41,2%	-3,0	31,3%	30,5%	-0,9	24,5%	28,3%	+3,8
RHONE	49,4%	44,2%	-5,2	34,2%	39,6%	+5,4	16,4%	16,3%	-0,1
PAYS DE LOIRE	32,5%	33,1%	+0,6	53,6%	52,7%	-1,0	13,9%	14,2%	+0,3
BRETAGNE	54,7%	50,1%	-4,6	29,6%	31,7%	+2,1	15,6%	18,2%	+2,6
LANGUEDOC ROUSSILLON	51,5%	53,9%	+2,4	34,4%	32,7%	-1,7	14,0%	13,4%	-0,7
IDF OUEST	56,4%	57,0%	+0,6	36,1%	36,6%	+0,5	7,5%	6,4%	-1,1
MIDI PYRENEES	38,9%	39,4%	+0,5	45,5%	46,1%	+0,6	15,6%	14,5%	-1,1
NORD PAS DE CALAIS	53,0%	45,2%	-7,7	30,0%	38,1%	+8,1	17,0%	16,7%	-0,3
COTE D'AZUR	55,1%	50,1%	-5,0	26,5%	32,3%	+5,8	18,4%	17,6%	-0,8
Ensembles des caisses	***47,8%***	***45,2%***	***-2,6***	***35,4%***	***37,7%***	***+2,3***	***16,8%***	***17,1%***	***+0,3***

Source : Enquête RH RSI, avec ventilation des postes vacants au pro-rata pour l'année 2007

[467] Les différences dans la répartition des effectifs métier que l'on observe entre ces dix caisses en 2010 s'expliquent en général par la situation qui existait en 2007, et qui n'a guère évolué depuis. Une seule caisse a vu sa structure d'effectifs modifiée de façon très importante (Aquitaine) ; pour trois autres (Rhône, Nord-Pas-de-Calais, Côte-d'Azur) des transferts sensibles sans être majeurs (entre 5 et 10 points de variation entre secteurs) sont observables ; le reste des caisses a *grosso modo* conservé la structure d'effectifs métier qui était la sienne en 2007.

[468] En définitive, la mission ne peut que constater que, au 31/12/2010, quatre ans après la mise en place de la nouvelle cartographie du RSI, et malgré les efforts réels de la CNRSI pour corriger cette situation, **les moyens des organismes de base restent encore très largement marqués par les organisations qui leur préexistaient, beaucoup plus que par une allocation de ressources en fonction de leurs besoins et de leur charge de travail**.

2.3.5. Les limites du pilotage par la masse salariale : la nécessité d'enrichir le pilotage de la CNRSI par un encadrement des effectifs en ETP

[469] Les analyses précédentes démontrent l'inachèvement du processus de rationalisation du réseau du RSI, au-delà de la phase de fusion des organismes qui est désormais achevée. Les organisations sont encore beaucoup trop disparates, la répartition des effectifs beaucoup trop marquée du poids de la répartition héritée des structures fusionnées, les écarts de productivité apparente beaucoup trop importants entre les organismes, la situation des plus petites caisses régionales apparaissant à cet égard particulièrement délicate à moyen terme.

[470] Par ailleurs, la dispersion des moyens entre les grands domaines métier au sein des caisses régionales que révèlent les données actuelles est un indice du manque de maturité du réseau, et un obstacle à la diffusion de méthodes de production industrialisées sur les principales activités de masse des caisses régionales : recouvrement, liquidation des retraites, accueil du public. L'éparpillement des moyens et la multiplicité des organisations qui préexistaient à la mise en place de la solution de téléphonie déployée à partir de 2010 étaient illustratives de ce problème auquel, en l'occurrence, le RSI a récemment commencé à apporter une réponse technique nationale.

[471] La prise de conscience de cette réalité par la CNRSI est progressive. Les premiers indicateurs de productivité utilisés lors de la mise en œuvre de la « cartographie » ne lui permettaient pas de diagnostiquer l'ampleur des écarts, que l'enrichissement de cet indicateur par les données de flux a commencé à faire apparaître. Des analyses sectorielles de productivité commencent seulement à être réalisées – ainsi sur les liquidations de retraite – mais de façon ponctuelle et sans être reliées à un dispositif permanent de pilotage de la production qui n'existe pas aujourd'hui au sein de la caisse nationale, comme la mission le relève dans son annexe sur la CNRSI.

[472] Pour la mission, l'hétérogénéité des moyens et de l'organisation des caisses régionales est un obstacle à l'émergence d'une fonction de production réellement industrialisée et performante au sein du RSI, au-delà des déficiences actuelles de la CNRSI sur cette question. Dans ces conditions, la mission considère que ce sujet doit être un des éléments du dispositif de pilotage des organismes de base par la caisse nationale, avec le cadrage de leurs dépenses de personnel qu'il convient naturellement de conserver : les CPG doivent prévoir un cadrage des effectifs budgétaires de l'organisme en complément du cadrage de sa masse salariale – ce principe ayant naturellement vocation à s'imposer, de façon interne, à la caisse nationale elle-même dans le cadre de son projet d'entreprise dont la mission a recommandé l'adoption dans son annexe relative à la CNRSI. Ce cadrage en ETP des effectifs des organismes aurait à programmer les évolutions souhaitables dans les moyens affectés aux différentes fonctions sur la période de la COG.

[473] Ce principe serait au demeurant plus responsabilisant que le système actuel de pilotage des effectifs des caisses régionales par la CNRSI, qui combine un cadrage de la masse salariale et un visa systématique sur toutes les demandes d'embauche, visa qui ne se réfère pas à un effectif budgétaire théorique et qui, dans le système proposé par la mission, aurait vocation à disparaître.

3. PERSPECTIVES POUR LA PROCHAINE COG

[474] La question du cadrage des effectifs du RSI sur la prochaine COG et la recherche de gains de productivité dans ce cadre peuvent paraître des objectifs décalés par rapport à la situation du régime, qui est toujours plongé dans la gestion de crise face aux dysfonctionnements consécutifs à la mise en œuvre de l'ISU. Cette situation explique le bilan plus que mitigé de la COG actuelle en matière de gains de productivité et d'optimisation des organisations, et il pourrait sembler imprudent de prévoir de nouveau dans la future COG du RSI des objectifs de gains de productivité, alors que la mission elle-même pointe le manque de moyens du régime sur certains secteurs critiques de la CNRSI – maîtrise d'ouvrage (MOA), animation de réseau et pilotage de la production… – et s'interroge par ailleurs sur le caractère pérenne de certaines des activités aujourd'hui assurées par les nombreux CDD qu'emploie le régime dans ses structures de production.

[475] Mais, pour la mission, ni l'existence de ces problématiques particulières, ni les difficultés du régime ne doivent faire disparaître la réflexion sur l'optimisation de ses moyens. En effet, même en situation de crise, cette dimension ne doit jamais disparaître des préoccupations des dirigeants, et ce d'autant plus que la recherche d'économies d'échelle était l'un des trois objectifs majeurs de la mise en place du RSI.

[476] Il est donc à la fois légitime et nécessaire de s'interroger sur la façon dont cet objectif pourra effectivement être mis en œuvre sur la prochaine COG, qui s'achèvera plus de neuf ans après la création officielle du RSI. L'éventualité que cet objectif ne puisse toujours pas être atteint à cette date devrait naturellement amener à se réinterroger sur la logique générale qui a conduit à la création du RSI et à son organisation actuelle.

[477] Enfin, la question de l'amélioration de la qualité de service du RSI, qui sera évidemment au cœur de la problématique de la future COG, est indissociable de la question de l'adéquation entre les moyens et l'activité des organismes qui auront à mettre en œuvre cet objectif, entre eux et, en leur sein, entre leurs différents métiers.

3.1. Améliorer la productivité du régime suppose une approche à la fois globale et détaillée

[478] Le premier enjeu de la prochaine COG en ce qui concerne le pilotage de son réseau sera pour la CNRSI de développer le modèle d'analyse de l'activité du RSI que le rapport IGAS RM2008-120P appelait de ses vœux en 2009[69]. En effet, les limites du système actuel de points d'activité sont trop nombreuses pour qu'il puisse continuer à structurer les analyses de productivité de la caisse nationale qu'elle utilise ensuite dans son dispositif de pilotage des effectifs. Même si la mission a elle-même repris les outils existants (faute d'éléments alternatifs) pour approfondir l'analyse de la « productivité approchée » des caisses, ces éléments sont trop fragiles et trop partiels pour fonder de façon solide une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources des caisses.

Recommandation n°62 : Définir d'ici la fin 2011 un indicateur synthétique permettant de mesurer l'activité des organismes du RSI, se substituant aux « points d'activité » actuellement utilisés par le RSI.

3.1.1. Développer un véritable indicateur de productivité pour le RSI

[479] L'objectif, en l'occurrence, n'est pas de faire disparaître le système des « points d'activité » qui, par sa logique synthétique, répond bien à ses différents objets : offrir un outil d'évaluation de la charge de travail absolue des caisses et de son évolution dans le temps, et de comparaison de cette charge entre organismes. Par contre, l'enjeu est de transformer le mode de construction de cet indicateur afin de le fonder non pas sur des clés issues des structures d'emploi actuelles du RSI mais sur des standards théoriques de bonnes pratiques, pour chacune des activités intégrées dans le calcul de charge.

[480] La CNRSI dispose pour ce faire de quelques outils précieux qu'elle a commencé à utiliser sur la présente COG :

- grâce à son plan de contrôle interne, elle dispose d'une modélisation de l'activité du régime ; elle doit donc maintenant travailler avec les caisses régionales pour établir des standards sur l'organisation, les procédures et les durées de traitement des différents processus qui composent l'activité des caisses ;
- l'outil de comptabilité analytique CAPCEA permet de ventiler les effectifs affectés à ces processus dans les organismes du réseau ;

[69] Cf. rapport RM2008-120P *ibid.*, Tome 2, Annexe 3, point 1.1.3., page 102 ;

- le système décisionnel est l'outil qui permettra de mesurer l'écart entre ces standards et la situation réelle de chacune des caisses ; c'est en effet en le mobilisant que le contrôle de gestion et les services de production – qui, aujourd'hui, ne se sont pas suffisamment appropriés cet outil en phase de montée en charge – pourront effectuer les croisements de données de sources multiples que ces analyses requièrent.

[481] L'exemple du travail récemment produit sur le processus de traitement des pensions (analyse de l'efficience du processus D2 du plan de contrôle interne *« Liquider la pension de retraite »*) est un premier exemple probant de ce type de travail.

Recommandation n°63 : S'appuyer sur la démarche de contrôle interne, sur le déploiement de la comptabilité analytique CAPCEA et sur le système d'information décisionnel pour construire les indicateurs synthétiques d'activité et de productivité du régime.

3.1.2. Articuler approche par processus et approche par organisme, sur l'ensemble du périmètre du RSI, élargi à l'ISU

[482] La CNRSI ne doit pas limiter ses analyses d'activité et de productivité aux seuls organismes du réseau, comme c'est le cas aujourd'hui.

3.1.2.1. La nécessité de développer les analyses d'activité et de productivité par processus

[483] De nombreux processus du RSI mettent en relation plusieurs organismes et ne peuvent être pilotés de façon efficace que s'ils sont appréhendés que de façon globale, en agrégeant dans les analyses les moyens et l'activité de toutes les structures impliquées dans le processus, comme l'a d'ailleurs montré l'étude conduite par la délégation générale à la modernisation de l'Etat (DGME) en 2010 sur le processus d'affiliation des travailleurs indépendants. Les services en charge du pilotage national de la production à la CNRSI ont ainsi besoin de disposer d'outils leur permettant d'intégrer les éléments d'activité (en quantité et en qualité) et de moyens (ETP mobilisés) pour tous les organismes impliqués dans le processus sous revue.

[484] Il est particulièrement nécessaire de développer ce type d'outil pour piloter les activités d'immatriculation / modification / radiation, compte tenu du rôle essentiel qu'y joue le centre national d'immatriculation commune (CNIC) d'Auray, services de la caisse nationale, vis-à-vis des organismes du réseau RSI mais aussi des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)et des caisses de retraites des PL – et ce d'autant plus que la mission recommande par ailleurs (cf. annexes sur la CNRSI et le recouvrement) de confirmer et d'élargir le rôle de point d'immatriculation unique d'Auray. Les activités de recouvrement (elles-mêmes dépendantes de l'activité d'Auray) justifient le même investissement, l'application de ce principe au fonctionnement ISU étant abordée de façon spécifique au point 3.1.2.4. *infra.*

Recommandation n°64 : Développer grâce au système d'information décisionnel des outils de pilotage transversaux des grands processus métier RSI intégrant l'intervention de toutes les entités parties prenantes (organismes du réseau, services de production de la CNRSI, acteurs extérieurs).

Recommandation n°65 : Développer l'usage de benchmarks externes (régime général, organismes de taille comparable au RSI…) dans l'analyse des grands processus du RSI et la définition des standards de bonnes pratiques à promouvoir.

3.1.2.2. La CNRSI

[485] Comme la mission le recommande dans son annexe sur la caisse nationale, la CNRSI elle-même doit impérativement être incluse dans la démarche d'analyse de l'activité du RSI :

- son poids dans les effectifs (20% des CDI du régime en 2010) et dans les coûts de gestion administrative du RSI (38 % du BNGA hors remises de gestion aux OC en 2010) est bien plus lourd que dans les autres réseaux[70] ; il est impossible de travailler à l'amélioration de la productivité du régime sans s'intéresser à la productivité de la caisse nationale ;
- ceci est d'autant plus nécessaire que, par ailleurs, la caisse nationale intègre elle-même des fonctions de production qui la rendent directement partie prenante de processus gérés normalement par les organismes du réseau (SICC, Auray, centres de production informatique…) ;
- enfin, d'un strict point de vue managérial, la caisse nationale ne doit pas donner l'impression aux organismes du réseau qu'elle s'abstrait des normes de cadrage d'effectifs qu'elle leur impose par ailleurs.

Recommandation n°66 : Développer sur la CNRSI les mêmes analyses d'activité et de productivité à appliquer sur les organismes du réseau. Pour ce faire, intégrer les activités de la CNRSI dans CAPCEA et dans le plan de contrôle interne du RSI.

3.1.2.3. Les organismes conventionnés

[486] L'approche à développer par le RSI sur ses propres services doit être étendue aux organismes conventionnés, en l'adaptant au contexte particulier de leur intervention :

- les analyses doivent se fonder sur leurs coûts de gestion et non sur leurs effectifs ;
- ces données doivent être intégrées dans la mesure du possible dans le système d'information décisionnel ;
- leurs coûts de gestion directs (remises de gestion) et indirects (charges du RSI liées à leur pilotage) doivent être intégrés dans les analyses de coût de gestion des processus santé / maladie du RSI ;
- l'usage de benchmarks, notamment avec le régime général, doit être systématisé.

Recommandation n°67 : Etendre les analyses de coût et de productivité aux organismes conventionnés, dans une logique de benchmarking entre eux et avec le régime général.

3.1.2.4. Le pilotage de l'ISU : la nécessité de disposer d'une vision intégrée ACOSS/RSI

[487] Le dernier secteur sur lequel il est souhaitable de développer une vision globale fondée sur la connaissance et le pilotage des processus à gérer, au-delà des organisations, est évidemment celui de l'ISU. En effet, l'activité de recouvrement forme un processus complet, de l'affiliation, c'est-à-dire de l'identification du cotisant (ou de sa radiation lorsqu'il cesse d'avoir cette qualité), jusqu'au recouvrement contentieux si aucune des procédures intermédiaires n'a porté ses fruits.

[488] Cette vision transversale est d'autant plus importante que l'ISU repose sur le principe de coopération de deux institutions et de deux réseaux, responsables chacun d'une partie du processus, mais dont les actions rétroagissent nécessairement sur la production de l'autre, tout dysfonctionnement étant *in fine* supporté par le cotisant. La mission a explicité dans son annexe consacrée au recouvrement les questions que soulève cette organisation et les ajustements qu'il convient de lui apporter pour la rendre plus efficace :

[70] L'annexe sur la CNRSI fournit ainsi quelques éléments de comparaison avec le régime agricole ;

- elle préconise une redéfinition des tâches par blocs de compétences entre les acteurs : l'affiliation au CNIC, le traitement des ressources, l'appel des cotisations et l'encaissement des règlements aux URSSAF, le recouvrement amiable et forcé (y compris la gestion des contraintes) aux CRRSI et le recouvrement contentieux (juridictionnel) aux SICC, les fonctions d'accueil étant partagées entre les deux réseaux et interconnectées pour les fonctions téléphoniques ou internet ;
- elle souscrit au scénario de développement de la nouvelle application « SCDP » prévue pour remplacer le SNV2 à l'horizon 2015, à l'usage des deux réseaux (cf. annexe sur le schéma directeur des systèmes d'information) ;
- mais elle souligne également l'importance de toutes les mesures qui permettront de simplifier les relations inter-partenariales entre les deux réseaux, à toutes étapes du processus et dans toutes leurs dimensions : entre les caisses nationales, entre les organismes locaux, entre les services informatiques, entre le CNIC, les CRRSI et les URSSAF, etc. ; c'est le sens des propositions de la mission sur l'adoption d'un avenant commun aux deux COG du RSI et de l'ACOSS pour donner une gouvernance pérenne à l'ISU, sur l'alignement de la répartition des dossiers des cotisants ISU des URSSAF sur les principes en usage au RSI (utilisation du NIR, répartition sur la base du domicile et non de l'adresse professionnelle…) et sur la structuration d'un fonction de pilotage de la production intégrée de l'ISU entre les deux réseaux.

[489] Cet ensemble de mesures, qui pourront être mises en œuvre plus ou moins rapidement, repose sur le principe général selon lequel le pilotage de l'ISU requiert une vision intégrée de ce processus, pris dans toutes ses dimensions : pour jouer correctement leur rôle, les acteurs de l'ISU ont ainsi besoin de données intégrées permettant d'identifier les équipes des deux réseaux qui interviennent dans le processus et de suivre le cheminement complet des flux en identifiant bien les interfaces et les interconnexions à chaque étape du processus.

[490] Les recommandations précédentes de la mission sur la nécessité de développer les analyses d'activité et de productivité par processus, sur le renforcement de la fonction d'animation du réseau et de pilotage de la production, sur l'importance des outils décisionnels et de comptabilité analytique s'appliquent de la même manière à l'ISU, les deux réseaux ACOSS et RSI devant mettre à profit la durée de la prochaine COG du RSI pour leur donner un contenu concret.

Recommandation n°68 : Développer les outils de pilotage intégrés de l'ISU entre l'ACOSS et le RSI, dans le cadre des recommandations générales de la mission sur la nécessité de donner une gouvernance adaptée à ce processus.

3.1.3. Une démarche qui doit s'inscrire dans la logique générale de renforcement des fonctions de pilotage du RSI

[491] Ainsi, au-delà de son utilité pour l'allocation de ressources au réseau et à la CNRSI, la construction de cet indicateur de productivité s'inscrit clairement dans le cadre plus général des recommandations de la mission sur le renforcement des fonctions de pilotage de la production et d'animation du réseau au sein du RSI (cf. annexe sur la CNRSI) :

- elle s'articule avec la politique de contrôle interne qui lui fournit les standards d'organisation dont elle a besoin, avec la politique d'allocation de ressources dont elle constitue le fondement théorique, avec le pilotage quantitatif et qualitatif de la production…
- les données utilisées doivent être cohérentes avec celles qui sont utilisées par les services opérationnels des caisses et de la CNRSI ; c'est la raison pour laquelle il est indispensable de s'appuyer sur le système d'information décisionnel, dont l'usage doit être systématisé dans tous les secteurs du RSI ;
- l'analyse de l'évolution quantitative de l'activité et de la productivité doit être corrélée avec l'analyse de la qualité de la production : stocks non traités, délais de traitement, taux d'erreurs…

- l'allocation de moyens à la CNRSI doit être gérée de façon globale et cohérente avec l'allocation de moyens aux organismes du réseau.

[492] La cohérence d'ensemble de toutes ces démarches est une responsabilité de la direction générale, qui doit être outillée pour assurer cette mission.

Recommandation n°69 : Créer une cellule de pilotage stratégique rattachée à la direction générale du RSI chargée de la coordination de l'ensemble de ces démarches, et de la production des tableaux de bord de pilotage de la DG.

Recommandation n°70 : Piloter de façon coordonnée l'allocation de moyens à la CNRSI et aux organismes du réseau.

3.1.4. Articuler pilotage en euros de la masse salariale et pilotage en ETP des effectifs

[493] Compte tenu de l'inachèvement du processus d'optimisation des moyens et de l'organisation du RSI, cinq ans après la création du régime, la question du format des organismes qui le composent est et restera sur la durée de la prochaine COG un enjeu majeur. C'est la raison pour laquelle l'évolution des effectifs des caisses de base comme de la caisse nationale doit faire l'objet d'un encadrement et d'un suivi spécifiques et formalisés sur 2012-2015 à côté du pilotage classique de la ligne « dépenses de personnel » de la COG, dans les CPG en ce qui concerne les organismes du réseau et, pour la CNRSI, dans le projet d'entreprise qui déclinera pour elle-même les objectifs et les chantiers de la COG 2012-2015.

Recommandation n°71 : Associer au pilotage des dépenses de personnel des organismes du réseau et de la CNRSI un pilotage du volume de leurs effectifs.

3.2. Quel objectif global de productivité pour la prochaine COG ?

[494] Compte tenu de la somme d'incertitudes méthodologiques (absence d'une mesure incontestable de la productivité dans le régime) et opérationnelles (cf. tout particulièrement les incertitudes sur les délais de résolution des dysfonctionnements de l'ISU, mais aussi les évolutions à attendre de la population des auto-entrepreneurs et de la réglementation qui s'y applique, etc.), il paraît difficile de tracer des orientations claires, et *a fortiori* chiffrées, sur le cadrage globale des effectifs du RSI. La mission a néanmoins identifié quelques éléments de problématique générale sur lesquels il est indispensable que le RSI se penche dans le cadre de sa réflexion sur ce que devraient être son organisation et le format de ses effectifs à l'horizon 2015.

3.2.1. Le format de la CNRSI et sa place au sein du RSI

[495] Alors qu'elle représente aujourd'hui près de 20 % des effectifs du réseau, la question de l'évolution prévisionnelle des effectifs de la caisse nationale au sein des effectifs totaux du RSI sur la période 2012-2015 doit être considérée comme un élément important de la stratégie du régime en matière de ressources humaines. Dans son annexe sur la CNRSI, la mission a recommandé d'appliquer deux principes :

- la nécessité d'adopter une approche différenciée selon les grands secteurs d'activité de la caisse nationale, entre ses fonctions de tête de réseau, ses fonctions support (et, en leur sein, sa MOE informatique) et ses activités de production à caractère national ;

- même si, sur certains secteurs (ses fonctions de tête de réseau et de MOA, à moindre titre les activités inter-régimes du site d'Auray – problème des CDD), la mission recommande de renforcer les moyens de la caisse nationale, ce mouvement doit s'accompagner d'une restructuration parallèle des secteurs sur lesquels l'effort d'optimisation de la caisse nationale n'a pas été suffisant sur la durée de la COG 2007-2011 : les fonctions support (y compris la MOE informatique), la SDPE et d'une manière générale les trop nombreux sites de la caisse ; ce qui conduit la mission à recommander de **ne pas augmenter les effectifs de la CNRSI d'ici 2015 voire, dans la mesure du possible,** de **les diminuer**.

3.2.2. L'évolution prévisionnelle de l'activité du RSI sur 2012-2015 et le format des différents secteurs dans les organismes du réseau

[496] La capacité des organismes du réseau à réaliser des gains de productivité à l'échéance de la prochaine COG est tributaire notamment :

- de la rapidité de résolution des dysfonctionnements de l'ISU,
- de l'achèvement des chantiers de convergence en cours depuis la création du RSI, notamment en matière informatique,
- de l'absence de nouveau « choc » externe sur le régime (réformes majeures du type auto-entrepreneurs ou projets de simplification mal conçus du type ISU),
- de l'évolution prévisionnelle de la charge normale de travail, principalement liée à la variation du nombre d'affiliés ou de bénéficiaires.

[497] L'enchevêtrement de ces facteurs interdépendants et contradictoires rend plus qu'aléatoire toute tentative de prévision chiffrée, d'autant que les outils dont dispose la CNRSI pour modéliser leur impact sur l'organisation des caisses sont encore embryonnaires. Les analyses des annexes thématiques de la mission sur les différents secteurs d'activité des organismes du réseau permettent néanmoins de dégager quelques grandes tendances pour les années à venir afin d'éclairer cette problématique générale.

3.2.2.1. Le secteur affiliation / recouvrement

Tableau 37 : Situation des effectifs du secteur au 31/12/2010

DOMAINES D'ACTIVITES			2010	
CODES DOMAINE		LIBELLES DOMAINE/SOUS DOMAINE	ETP	%
D5		**Affiliation/Radiation**	**332,39**	**7,5%**
	D5.1	Affiliation	200,82	
	D5.2	Radiation	131,57	
D6		**Calcul des cotisations, encaissement, gestion**	**160,64**	**3,6%**
D7		**Gestion des comptes individuels**	**343,08**	**7,8%**
	D7.1	Gestion des comptes	274,31	
	D7.2	Gestion des revenus	68,77	
D8		**Recouvrement Amiable**	**179,14**	**4,1%**
D9		**Recouvrement Contentieux**	**128,64**	**2,9%**
	D10.1	Cotisants en difficultés	78,47	1,8%
		TOTAL Affiliation / recouvrement	**1 222,36**	**27,7%**
		TOTAL GENERAL	**4 405,85**	**100,0%**

Source : Enquête RH 2010

[498] Ce secteur[71] est évidemment celui qui est le plus impacté par les dysfonctionnements de l'ISU, et qui est donc le plus susceptible de bénéficier des gains d'efficience que devraient permettre de dégager le remplacement du SNV2 par le SCDP en 2014 et la réorganisation des tâches et de la gouvernance de l'ISU que préconise la mission dans le cadre de sa proposition d'avenant commun aux COG des deux institutions. Des gains devraient être également constatés du côté des URSSAF, dont la charge de travail a été elle aussi grevée par les dysfonctionnements de l'ISU.

[499] Par ailleurs, la montée en charge du CNIC d'Auray devrait permettre à terme de réduire la part des effectifs consacrés aux affiliations et aux radiations, dans des proportions qui ne sont toutefois guère évaluables aujourd'hui, compte tenu du caractère récent de la réforme et des ajustements qu'elle appelle encore (élargissement des réflexions ouvertes par l'audit DGME à l'ensemble des activités de gestion des cotisants – modifications, radiations… –, améliorations nécessaires de la qualité des flux émis par les centres des formalités des entreprises (CFE), structuration du pilotage de production entre le CNIC, les CRRSI, les URSSAF et les caisses de retraite PL…).

[500] La responsabilité complète que la mission souhaite confier aux caisses régionales sur le recouvrement amiable et forcé doit au contraire conduire à renforcer ce secteur, afin de développer le traitement en amont des débiteurs et de limiter le recours aux voies de recouvrement forcé.

[501] Le calibrage raisonnable des effectifs sur chacune de ces fonctions est fonction de la charge de travail à traiter, laquelle est dépendante de deux facteurs de nature différente, dont la mission n'est pas en mesure d'apprécier l'ampleur mais qu'il appartiendra à la CNRSI d'expliciter dans ses prévisions :

- toutes choses égales par ailleurs, la charge est dépendante de l'évolution du nombre de cotisants au régime, qui sera tributaire sur 2012-2015 de l'évolution de la population des auto-entrepreneurs, et à moindre titre des fluctuations de la conjoncture économique (pour l'activité de recouvrement amiable et forcé) ;
- tant que les dysfonctionnements de l'ISU persistent, la charge de travail est augmentée de la charge de traitement des anomalies nouvelles mais aussi du stock d'anomalies passées qui n'auraient pas été recyclées ; ceci est particulièrement vrai de l'activité de recouvrement forcé, qui est aujourd'hui le réceptacle des dysfonctionnements passés.

[502] Dans ces conditions, s'il paraît raisonnable d'attendre des gains d'efficience sur le secteur affiliation/recouvrement à l'horizon 2015, sous réserve que les chantiers de rationalisation (organisation RSI/ACOSS, SCDP) aient effectivement abouti à cette date, il ne paraît guère réaliste d'en attendre en début de période, alors que ni les organisations ni les outils qui permettront d'optimiser le traitement de ces processus ne sont déployés, et qu'il existe encore un volume important de dossiers à revérifier (notamment dans le recouvrement forcé).

[71] Les effectifs du sous-domaine D7.1. se rattachent également pour partie au domaine retraite, dans la mesure où ce sous-domaine couvre toutes les activités de fiabilisation des comptes cotisants, y compris les aspects liés aux comptes de droits (fiabilisation des carrières, rachats de périodes, etc.) ; mais ceci n'invalide pas les remarques du paragraphe sur l'impact négatif qu'a eu l'ISU sur ces activités, et donc *a contrario* l'effet positif que devraient avoir les chantiers ISU de la COG 2012-2015 ;

3.2.2.2. Le secteur retraite

Tableau 38 : Situation des effectifs du secteur au 31/12/2010

DOMAINES D'ACTIVITES		2010	
CODES DOMAINE	LIBELLES DOMAINE/SOUS DOMAINE	ETP	%
D11.1	Préparation de la retraite, droit à l'information	135,15	3,1%
D11.2	liquidation des prestations vieillesse de base et co	487,79	11,1%
D11.3	Gestion et révision des droits (stocks)	134,98	3,1%
D11.4	Liquidation des prestations invalidité, décès, IDD (	88,88	2,0%
	TOTAL Retraite	**846,80**	**19,2%**
	TOTAL GENERAL	**4 405,85**	**100,0%**

Source : Enquête RH 2010

[503] Dans le domaine retraite, la productivité des organismes de base du RSI dépendra de deux paramètres externes principaux : l'évolution du nombre de pensions à liquider sur la période 2012-2015, qui devrait constituer l'élément majeur à prendre en considération en environnement normal, et les évolutions des systèmes d'information du domaine retraite mais aussi du domaine ISU ; compte tenu de l'ampleur des dysfonctionnements actuellement constatés, cette dimension informatique pèsera au moins autant sinon plus que l'évolution du nombre de départs à la retraite dans le régime. A ces deux éléments s'ajoute par ailleurs la nécessité de fiabiliser les comptes de droit impactés par les dysfonctionnements de l'ISU.

[504] La détermination de l'évolution prévisionnelle du nombre de liquidations sur 2012-2015 est un exercice particulièrement hasardeux en 2011, du fait de la conjonction du phénomène de tarissement des départs anticipés pour carrières longues, qui avaient nettement gonflé les flux de départs entre 2004 et 2008, et des incertitudes sur les effets de la loi du 9 novembre 2010. Celle-ci devrait logiquement conduire à reculer l'âge auquel les ressortissants du régime prennent leur retraite, mais il est difficile de positionner cet impact sur la période de la prochaine COG. Par prudence, il paraît raisonnable de considérer que, au moins en début de période, les flux de départs devraient se maintenir dans les ordres de grandeur actuels.

[505] En ce qui concerne les évolutions informatiques attendues sur la durée de la prochaine COG, toutes sont susceptibles d'améliorer la productivité des services retraite des caisses régionales :

- la fusion des outils de liquidation des retraites (projet SIPRES) permettra de développer la polyvalence dans les équipes, aujourd'hui spécialisées entre artisans et commerçants, tout en améliorant les délais de traitement des pensions artisans, aujourd'hui grevés par l'obsolescence de l'outil Prest@ ;
- la réduction du nombre de « calculettes » permettra d'industrialiser le traitement de ces processus aujourd'hui gérés manuellement ;
- la fiabilisation des flux retour du SNV2 puis du SCDP contribuera au retour à un traitement moins chronophage des liquidations de pension, les données de base nécessaires à ces opérations n'étant plus affectées par les anomalies aujourd'hui constatées ; mais ce gain ne sera effectif que si, au-delà du règlement pour le futur de la question des flux retour, les comptes de droits eux-mêmes sont fiabilisés, ce qui supposera par ailleurs, sur la durée de la prochaine COG, une opération de reprise de l'existant particulièrement lourde, vu le nombre de comptes potentiellement concernés.

[506] Pour la mission, au niveau global du RSI (i.e. hors la question de la répartition des moyens entre caisses régionales), il n'est pas raisonnable d'attendre des gains de productivité dans le domaine retraite avant le déploiement effectif de toutes ces évolutions informatiques, et la réalisation de cette opération de fiabilisation, qui en sont une condition nécessaire.

3.2.2.3. Le secteur santé

Tableau 39 : Situation des effectifs du secteur au 31/12/2010

DOMAINES D'ACTIVITES			2010	
CODES DOMAINE		LIBELLES DOMAINE/SOUS DOMAINE	ETP	%
	D11.4	Liquidation des prestations invalidité, décès, IDD (	88,88	2,0%
	D11.5	Prestations maladie - maternité	49,94	1,1%
	D11.6	Recours contre tiers	57,99	1,3%
D12		**Politique de santé et gestion du risque**	**141,30**	**3,2%**
	D12.1	Gestion du risque	74,60	1,7%
	D12.2	Prévention	49,54	1,1%
	D12.3	Relations conventionnelles, représentation du régi	17,16	0,4%
D13		**Activités des services médicaux**	**291,61**	**6,6%**
	D13.1	Avis individuel sur prestation dont invalidité IJ	204,47	4,6%
	D13.2	Gestion du risque dont prévention médicale	74,43	1,7%
	D13.3	Activité de représentation de service médical du ré	12,71	0,3%
		TOTAL Santé	**629,72**	**14,3%**
		TOTAL GENERAL	**4 405,85**	**100,0%**

Source : Enquête RH 2010

[507] Le domaine de la santé représente 14 % des effectifs des caisses du RSI, ce qui n'est pas complètement négligeable alors que l'essentiel de la production sur ce secteur est externalisée dans les OC. Mais les 630 ETP concernés sont en fait éparpillés sur un grand nombre de tâches de production contribuant peu à la régulation des dépenses de santé du régime : la gestion administrative de prestations ou de procédures[72] et les avis individuels sur prestations des praticiens conseils occupent ainsi plus de 400 ETP, soit 64% du total des effectifs du domaine. Sur les autres secteurs – gestion du risque, prévention, relations conventionnelles – les effectifs des caisses sont trop réduits pour permettre au RSI de développer une politique autonome ambitieuse.

[508] Dans ce contexte, il est d'autant plus important d'orienter l'action de ces personnels vers les activités qui contribuent le plus à la régulation des dépenses de santé du RSI. Ceci passe notamment par le rapprochement des équipes médicales et administratives au sein des caisses régionales sur le champ de la gestion du risque, par un meilleur ciblage de l'intervention des praticiens conseils, par la mutualisation entre plusieurs CRRSI de certaines activités (notamment dans le domaine médical), et par la recherche complémentarité avec les ARS et les autres organismes d'assurance maladie de la région dans la mise en œuvre des orientations du programme régional de gestion du risque (PRGDR) et des orientations de l'UNCAM en matière de prévention et de lutte contre la fraude.

[509] Il est néanmoins douteux que toutes ces initiatives permettent une diminution des effectifs dédiés à la santé dans les organismes de base à l'horizon 2015 ; dans l'organisation actuelle, si des économies d'échelle devaient être réalisées, il serait préférable qu'elles soient utilisées pour développer les moyens que le RSI consacre localement à la gestion du risque.

[72] Activités D11.4, D11.5 et D11.6 selon la nomenclature analytique du RSI ;

3.2.2.4. Le secteur GRC / ASS

Tableau 40 : Situation des effectifs du secteur au 31/12/2010

DOMAINES D'ACTIVITES			2010	
CODES DOMAINE		LIBELLES DOMAINE/SOUS DOMAINE	ETP	%
D4		**Accueil/Communication/Informations aux béné**	**639,26**	**14,5%**
	D4.1	Accueil et Informations sur site	350,65	
	D4.2	Relations clients / contacts avec les assurés	229,86	
	D4.3	Relations partenariales et communication	58,75	
	D10.2	Autres population (retraité, invalides, assurés)	83,31	1,9%
		TOTAL GRC / ASS (hors FAS-ISU)	**722,57**	**16,4%**
		TOTAL GENERAL	**4 405,85**	**100,0%**

Source : Enquête RH 2010

[510] Ce secteur est pour l'essentiel composé des effectifs dédiés aux fonctions d'accueil et de contact avec les affiliés du RSI. Comme le montre son évolution depuis 2007, la charge de ces services est étroitement dépendante de la qualité de service du régime sur ses métiers de base : l'existence de dysfonctionnements surcharge les accueils physiques, les plates-formes téléphoniques, et interdit au RSI de développer une politique proactive de contact avec les affiliés.

[511] Il n'est dans ces conditions guère raisonnable d'imaginer pouvoir diminuer de façon significative la part de ce secteur tant que des dysfonctionnements structurels perdureront au sein du RSI. Il est cependant important que, parallèlement à la résolution de ces problèmes qui doit constituer l'objectif principal de la prochaine COG, le RSI réfléchisse par ailleurs sur l'organisation et les moyens qu'il dédie à sa fonction d'accueil – physique, téléphonique, internet (gestion des courriels).

[512] Dans ce cadre et compte tenu de ses ressources limitées, le RSI devra notamment s'interroger sur l'articulation de sa politique d'accueil avec celle de ses partenaires institutionnels actuels (OC, URSSAF), et sur les voies de mutualisation ou de coopération envisageable (connexion entre les plates-formes téléphoniques, accueils physiques mutualisés…) avec eux, mais aussi avec tous les autres acteurs en contact avec la population des travailleurs indépendants (organismes consulaires, CFE, etc.).

3.2.2.5. Le secteur supports

Tableau 41 : Situation des effectifs du secteur au 31/12/2010

DOMAINES D'ACTIVITES			2010	
CODES DOMAINE		LIBELLES DOMAINE/SOUS DOMAINE	ETP	%
D1		**Direction de l'organisme**	**168,70**	**3,8%**
D2		**Gestion administrative et pilotage des organisr**	**512,55**	**11,6%**
	D2.1	Administration de la caisse et services généraux	282,46	
	D2.2	Budget et contrôle de gestion et statistiques	49,10	
	D2.3	Gestion des ressources humaines et formation	98,75	
	D2.4	Qualité et contrôle interne	53,80	
	D2.5	Relations avec les OC	28,44	
D3		**Comptabilité, finances**	**302,14**	**6,9%**
	D3.1	Comptabilité-Finances	182,80	
	D3.2	Contrôle, Vérification	119,34	
D14		**Informatique locale**	**89,90**	**2,0%**
		TOTAL Supports	**1 073,29**	**24,4%**
		TOTAL GENERAL	**4 405,85**	**100,0%**

Source : Enquête RH 2010

[513] Compte tenu de ses développements *supra* sur ce sujet, la mission recommande de conserver l'objectif d'optimisation des fonctions support des organismes du réseau.

Recommandation n°72 : : Maintenir dans la COG l'objectif d'optimisation des fonctions support dans le réseau, dans le cadre d'une politique volontariste à impulser par la CNRSI sur les grands métiers support : RH, comptabilité, etc.

[514] Cet objectif aurait vocation à se décliner en deux axes d'action :

- identifier les causes (effet taille, fusions inachevées des organigrammes, spécificités régionales, tâches nouvelles…) qui expliquent le bilan mitigé de la COG sur ce champ, et les leviers permettant d'agir sur ces causes (notamment les mutualisations interrégionales voire nationales) ;
- mettre en œuvre un plan d'action volontariste ; la CNRSI doit notamment s'interroger sur la pertinence d'une politique de mutualisation reposant exclusivement sur le principe du volontariat entre caisses ; pour la mission, chaque grand métier support (RH, comptabilité/finances, logistique…) doit faire l'objet d'un chantier d'optimisation piloté au niveau national et clairement axé sur la recherche d'économies d'échelle par la mutualisation de ces activités sur une base interrégionale voire nationale.

3.2.3. La question des CDD

[515] La mission a relevé *supra* au point 1.2.3.1. l'augmentation très importante de la part des CDD dans l'emploi total du RSI, de 8,8 % en 2006 à 13,2 % en 2010, ce taux étant désormais quasi identique entre le réseau et la CNRSI, sans que, par ailleurs, la part des CDD ne soit jamais revenue entre 2007 et 2010 au niveau constaté en 2006. Ces constats laissent craindre que certains de ces CDD servent en pratique à traiter une partie de l'activité permanente des caisses dont la productivité a été durablement touchée par les dysfonctionnements de l'ISU.

[516] Si cette situation devait se prolonger encore sur plusieurs années, compte tenu de la persistance des dysfonctionnements liés à l'ISU et/ou de la difficulté de certains organismes à revenir à leur niveau d'effectifs antérieur à cet apport de ressources exceptionnelles sans dégrader de nouveau leur qualité de gestion, cela représenterait un problème sérieux pour le RSI :

- parce que cela tendrait à démontrer que les effectifs des organismes concernés seraient insuffisants au regard de leur charge de travail ;
- parce que cela ferait peser sur eux un risque juridique de requalification de ces CDD en CDI, si effectivement ils concourent en réalité à l'activité courante de l'entreprise ;
- et parce que, pour ces deux raisons, la seule issue serait alors d'augmenter leur effectif en CDI et donc, toutes choses égales par ailleurs, les effectifs globaux du RSI, ce qui l'éloignerait davantage encore de son objectif initial de rationalisation et d'économies d'échelle.

[517] A ces points de principe s'ajoute par ailleurs le fait que le recrutement successif de nombreux CDD oblige les organismes à des efforts de formation répétés pour des personnels par ailleurs moins productifs que des agents expérimentés et connaissant le régime et ses affiliés.

[518] La mission n'est pas en mesure d'estimer la part des CDD aujourd'hui occupés au sein du RSI qui pourraient entrer dans cette catégorie. Pour elle :

- cette question doit faire l'objet d'une vigilance particulière de la part de la CNRSI ; il est notamment important d'analyser la consommation en CDD des caisses et de la CNRSI sur plusieurs années, afin de détecter le risque de requalification en CDI (ou, à tout le moins, les caisses les plus structurellement dépendantes de ces ressources pour leur fonctionnement courant) ;
- au regard de la persistance de tâches exceptionnelles liées aux dysfonctionnements de l'ISU, il ne lui paraît pas souhaitable de diminuer de façon drastique le volume de CDD autorisés aux caisses en 2011 ;
- *a contrario*, il serait souhaitable que le RSI parvienne sur la prochaine COG à ramener son stock de CDD au niveau où il était avant la crise, i.e. autour de 9 % de l'effectif global ;
- enfin, si l'usage récurrent de CDD révèle un problème de sous-dimensionnement des moyens de certains organismes, l'opportunité de renforcer leurs effectifs doit être appréciée au regard de leur productivité : l'existence d'un problème de ce type pour un organisme dont la productivité est inférieure au standard défini par le RSI (*a fortiori* si elle est inférieure à la productivité moyenne du régime) soulève nécessairement la question de la soutenabilité de son fonctionnement autonome.

Recommandation n°73 : Ramener sur la prochaine COG le taux de recours aux CDD au niveau du 31/12/2006. Analyser précisément les causes du recours aux CDD dans les organismes. Prévenir l'usage des CDD pour répondre à des besoins pérennes.

3.2.4. La cartographie du réseau

[519] Les analyses de la mission ont révélé sur un certain nombre de sujets (productivité approchée des organismes, taux de fonctions support, moyens des services métier) une difficulté des plus petites caisses du RSI à s'inscrire dans la logique générale de rationalisation des moyens qui devait être celle du RSI. Elles ont également montré que, sur la période, la CNRSI n'a pas véritablement été en mesure de remédier à cette situation et que les écarts entre les plus petites caisses et les plus grandes caisses ont peu évolué : si les mécanismes de convergence qu'elle a mis en place ont effectivement permis de resserrer les écarts entre caisses de taille équivalente, leur effet est trop faible pour réduire de façon significative et dans des délais raisonnables les écarts entre les plus petits et les plus gros organismes. Enfin, l'analyse fine de l'organisation des caisses montre des inefficiences dans la répartition des moyens entre les organismes, héritées de l'organisation antérieure des trois réseaux qui préexistaient au RSI.

[520] L'importance des écarts ainsi constatés justifie que ce sujet fasse l'objet d'une analyse approfondie de la part de la CNRSI. Les données aujourd'hui disponibles, notamment en matière de productivité, doivent être affinées et croisées avec des indicateurs sur la qualité de production des caisses (délais, stocks, taux d'erreurs…) pour pouvoir tirer des conclusions opérationnelles solides sur les organisations les plus efficientes dans et entre les caisses.

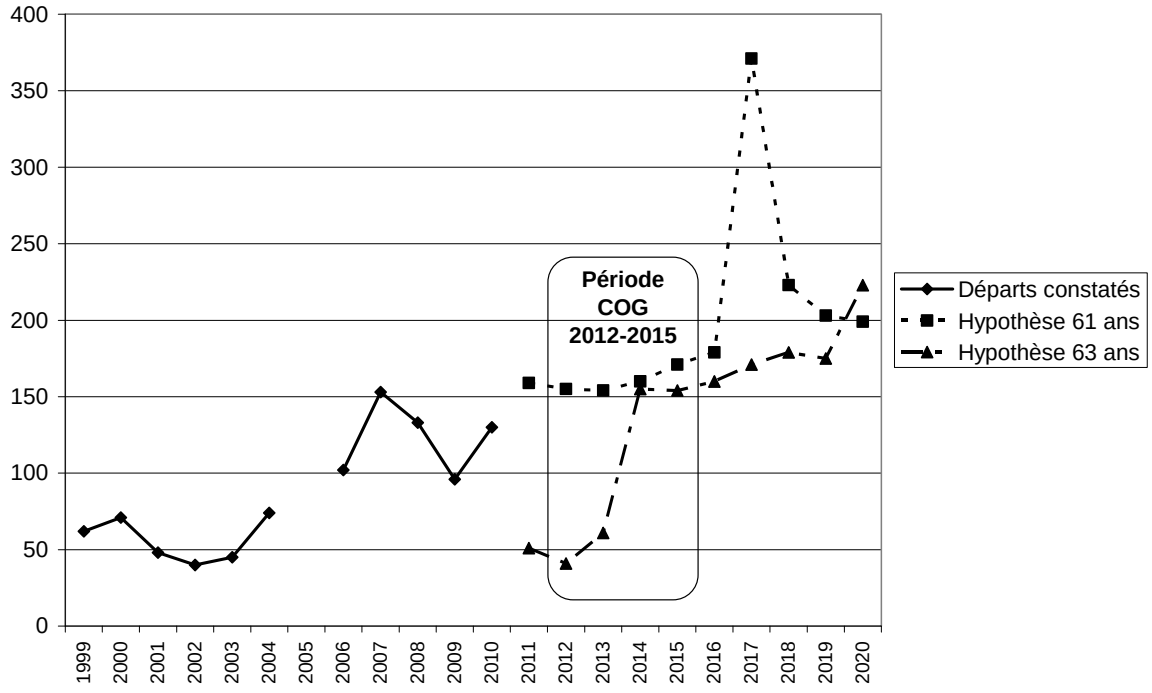
[521] Néanmoins, les analyses de la mission suggèrent que, sur certains secteurs comme par exemple les fonctions support, il sera manifestement difficile de dégager de véritables économies d'échelle à organisation constante, i.e. sans toucher aux attributs de l'autonomie des organismes les plus petits.

Recommandation n°74 : Analyser la pertinence de la cartographie du RSI au regard des résultats des analyses d'activité et de productivité par organisme dont la mission préconise le lancement.

3.2.5. Les prévisions de départs à la retraite

[522] La CNRSI a transmis à la mission un état des départs à la retraite sur le périmètre RSI entre 1999 et 2010 (flux de départs réels) et une prévision de départs sur 2011-2010 en fonction de deux hypothèses : une hypothèse avec un âge de départ moyen de 61 ans, et une hypothèse avec un âge de départ moyen de 63 ans, sachant que, en 2010, l'âge moyen de départ à la retraite dans le régime était de 60 ans et 6 mois. Le graphique compare ces différentes séries :

Graphique 17 : Départs à la retraite des salariés du périmètre RSI 1999-2020



Source : DRHRSI

[523] On constate ainsi que, si l'âge de départ moyen à la retraite augmente à partir 2011, comme il est vraisemblable avec l'entrée en vigueur progressive des dispositions de la loi du 9 novembre 2010, et que les flux de départs à la retraite du RSI entre 2012 et 2015 s'établissent donc entre les deux hypothèses haute et basse du graphique, alors les flux de départs à la retraite du RSI ne seront guère différents des flux constatés sur la période de la précédente COG. Ceci signifie qu'il existera encore, hors turn-over, une marge d'ajustement à la baisse des effectifs du RSI dans les prochaines années. Mais la mission ne préconise pas d'utiliser ce « potentiel » pour diminuer les effectifs du RSI par application mécanique d'un principe de non-remplacement d'une certaine quote-part de ces départs.

[524] Tout d'abord, les diminutions d'effectifs doivent être assises sur une l'identification détaillée des voies d'amélioration de la productivité du régime secteur par secteur, que l'existence de dysfonctionnements graves et persistants dans les activités de base du RSI rend particulièrement aléatoire (cf. *supra*, point 3.2.1.2.). Ensuite et surtout, les analyses de la mission montrent que, au-delà des effets de la crise de l'ISU, les sources d'inefficience les plus importantes dans l'organisation actuelle du RSI résident au moins autant dans la cartographie du réseau – répartition des moyens entre la caisse nationale et le réseau, nombre et format des organismes de base – que dans la répartition et l'organisation des moyens au sein des organismes eux-mêmes.

[525] Or une gestion des effectifs uniquement fondée sur le non-remplacement des départs à la retraite, même sélectif, n'est pas en mesure de traiter ce genre de problème, qui suppose au contraire une démarche plus ambitieuse de remise en cause de l'existence même de certains sites ou organismes, et la mise en œuvre d'outils d'accompagnement social spécifiques, comme le RSI l'avait d'ailleurs fait pour accompagner la fusion des trois régimes en 2006/2007.

3.2.6. La question du calendrier

[526] Se pose enfin la question du calendrier de programmation des effectifs 2012-2015 du RSI. Plusieurs problématiques devront être articulées sur la durée de la prochaine COG :

- le rythme du « retour à la normale », i.e. le délai de disparition des dysfonctionnements de l'ISU qui génèrent aujourd'hui de la surcharge dans les caisses

[527] La persistance aujourd'hui de nombreux dysfonctionnements et le fait que, tant que le processus ISU ne sera pas géré par un outil unique et partagé entre le RSI et l'ACOSS, de nouveaux dysfonctionnements pourront toujours survenir, doivent inciter à la prudence en ce qui concerne l'identification de la période où des gains d'efficience pourront effectivement être dégagés à ce titre.

- L'effet positif des actions de convergence et de mutualisation conduites par la CNRSI

[528] L'exemple de la COG actuelle montre que, malgré les difficultés et les surcharges, la CNRSI a réussi à mettre en œuvre dans son réseau des actions de réorganisation ayant permis de dégager des gains d'efficience (tout particulièrement dans les caisses qui n'ont pas bénéficié des renforts de l'avenant n°3). La mission considère qu'il existe encore des marges d'amélioration de l'efficience du RSI dans la plupart des secteurs (cf. *infra*, point 2.2.3.). En approfondissant les pistes suggérées la mission et en s'appuyant sur ses propres analyses, la CNRSI devra se fixer de nouvelles cibles sur la période 2012-2015. Néanmoins, comme la mission l'a relevé au point précédent, à organisation constante, il est à craindre que le potentiel de gain d'une telle démarche soit relativement limité.

- la capacité du RSI à se réinterroger de façon globale sur son périmètre et sa cartographie

[529] Pour la mission, toute réflexion sur l'optimisation des moyens du RSI amène nécessairement à se réinterroger sur le périmètre de ses missions et sur sa cartographie.

[530] Sur le premier point, la petite taille des effectifs du RSI et la multiplicité de ses domaines d'intervention doivent l'amener à s'interroger sur sa capacité à disposer dans tous les domaines des moyens matériels et humains nécessaires à l'exercice de ses missions : sur certains secteurs où il dispose aujourd'hui de peu de moyens, et/ou où les chantiers à conduire lui sont largement dictés de l'extérieur, et/ou où le maintien d'un service de qualité nécessite un investissement important, le RSI doit s'interroger sur la pertinence d'une action autonome de sa part, et sur l'intérêt de partenariats avec d'autres acteurs, ce type de réflexion ayant nécessairement un impact sur le cadrage souhaitable des moyens humains du RSI sur la période.

[531] Il est douteux, néanmoins, que le RSI avance de façon concrète sur des mesures en ce sens à brève échéance. Pour la mission, il est en revanche indispensable d'inscrire cette question dans la réflexion stratégique sur l'organisation-cible du RSI à 2015 qui doit guider la construction de la prochaine COG.

[532] De la même manière, en ce qui concerne l'organisation du réseau, si la mission invite le RSI à aller au-delà de la démarche de réduction des écarts entre organismes évoquée au tiret précédent en intégrant la question de sa cartographie à l'horizon 2015, il est également douteux qu'une telle réflexion puisse aboutir sur des mesures susceptibles de dégager des gains d'efficience significatifs à 2015.

[533] Tous ces éléments amènent la mission à considérer que **la question des gains d'efficience à 2015 ne doit pas être absente de la COG 2012-2015, mais que les objectifs à assigner au RSI doivent être appropriés à son contexte particulier** : d'une part le fait que, pour une bonne part, la réalisation effective des gains d'efficience attendus est suspendue à la disparition de dysfonctionnements dont les délais de résolution demeurent très incertains, et d'autre part au fait que les déficiences des outils actuels de mesure de la productivité du régime rendent très incertaine toute tentative de chiffrage de ces gains d'efficience potentiels.

3.3. Le schéma proposé par la mission : la reprise du dispositif de « tranche optionnelle » de la COG actuelle

[534] La mission propose de reprendre le schéma appliqué dans la COG 2007-2011 : la définition d'un cadrage maximal des frais de personnel du RSI sur la période assorti d'une tranche optionnelle d'économies en fin de COG.

[535] Ce cadrage maximal devrait correspondre aux effectifs nécessaires au RSI pour fonctionner dans l'hypothèse où le fonctionnement actuel de l'ISU se prolongerait jusqu'en 2015 (i.e. sans évolution majeure dans le partage des tâches entre le RSI et l'ACOSS, et avec une mise en production du SCDP entre 2014 et 2105), tout en maintenant un objectif de réduction des écarts entre organismes dans le prolongement de la tendance dessinée sur la période 2007/2011 et en absorbant l'évolution de la charge prévue sur 2012-2015.

[536] Une tranche prévisionnelle d'économies, conditionnées à une résolution plus rapide des dysfonctionnements de l'ISU, à une moindre activité (par exemple en cas de changement de réglementation sur les auto-entrepreneurs) voire à des décisions structurelles sur le périmètre ou la cartographie du RSI pourrait être programmée sur la période 2014-2015.

[537] Ce mécanisme est doublement vertueux :

- il tient compte du haut degré d'incertitude qui existe aujourd'hui sur la capacité du RSI à effectivement réaliser des gains d'efficience à 2015, sans faire complètement disparaître cette problématique de la COG elle-même ;
- même si les circonstances obligent à débloquer la tranche prévisionnelle, l'expérience de la COG 2007-2011 et de l'avenant n°3 montre que la CNRSI est capable de gérer ce genre d'opération de façon appropriée, en discriminant avec pertinence les organismes ayant vocation à bénéficier des moyens supplémentaires ainsi débloqués.

<u>Recommandation n°75 :</u> Définir un cadrage maximal des dépenses de personnel du RSI sur 2012-2015 correspondant aux effectifs nécessaires pour fonctionner jusqu'en 2015 dans le fonctionnement actuel de l'ISU, tout en maintenant un objectif de réduction des écarts entre organismes et en absorbant l'évolution de la charge prévue sur 2012-2015. Prévoir une tranche optionnelle de réduction des dépenses de personnel sur la période 2014-2015.

3.4. Le RSI aura par ailleurs à faire face à des enjeux importants en matière de ressources humaines sur la période de la prochaine COG

[538] Au-delà des questions de cadrage des effectifs du RSI, la mission souhaite insister sur le fait que les enjeux de ressources humaines ne seront pas moins importants sur la durée de la prochaine COG qu'ils l'ont été sur la période 2007-2011, pourtant particulièrement chargée en la matière, avec la mise en œuvre de l'accompagnement social à la fusion des organismes des trois régimes, leur regroupement géographique, le travail sur la fusion des conventions collectives et la prévention des troubles psycho-sociaux dans un contexte de crise prolongée et de service durablement dégradé aux affiliés du régime.

[539] Tout d'abord, le régime aura encore à gérer les conséquences sociales de l'organisation inadéquate de l'ISU, pour une période dont la longueur dépendra de la capacité de l'ACOSS et du RSI à adapter leur organisation et à déployer le SCDP selon les délais prévus. L'effet de démotivation que ces dysfonctionnements suscite sur les équipes tant du RSI que des URSSAF doit *a contrario* constituer un puissant moteur pour les responsables des deux branches dans la conduite de ces chantiers.

[540] Mais, quelle que soit l'issue de ces chantiers, le RSI doit également à veiller à préserver – et à développer, sur certains secteurs – ses compétences sur ses activités de base, en conduisant une politique de recrutement qui lui permette de continuer à attirer les talents dont il a besoin et une politique de formation et de parcours professionnels en direction de ses personnels en place afin de les adapter aux nouveaux enjeux du régime. Ces objectifs passeront notamment :

- par le développement d'une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de sa ressource informatique, afin de l'aligner sur les priorités et besoins de sa stratégie en matière de système d'information ;
- par le développement les compétences de la CNRSI sur ses métiers de tête de réseau (pilotage, MOA, contrôle interne), lui permettant un moindre recours à l'assistance externe ;
- par une vigilance particulière sur l'entretien de ses viviers de compétences sur les métiers d'expertise du réseau (liquidation retraite, contrôle interne, compétences médicales, etc.) ;

[541] Et enfin, le RSI devra parallèlement réfléchir à son organisation, notamment géographique, tant en ce qui concerne la CNRSI, qui devra diminuer le nombre de ses sites, qu'en ce qui concerne le réseau, avec la question de la viabilité des plus petits organismes en tant qu'organismes pleinement autonomes. Cette dernière question, si elle devait être effectivement ouverte sur la durée de la COG 2012-2105, pose nécessairement la question de la réouverture d'un plan d'accompagnement social pour le régime.

[542] Néanmoins, il ne serait guère pertinent que le RSI conduise toutes ces réflexions de façon isolée. Sur ces questions – et notamment sur la dernière –, une ouverture vers l'inter-régimes et un appui de l'union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) seraient utiles.

Pièce jointe de l'annexe 3 : Evolution du cadrage de la masse salariale du RSI 2007-2011 (hors mesures non pérennes)

Les diminutions de charges de personnel négociées dans le cadre de la COG, de ses avenants et des agréments ministériels

en €	2007	2008	2009	2010	2011	Total	Source
Restitution de postes pérennes COG	-3 070 000	-1 175 000	-4 112 500	-6 744 500	-8 225 000	-23 327 000	COG initiale
Restitution de postes pérennes ARS				-2 077 047	-845 154	-2 922 201	Arrêté ministériel
Non remplacement des agents de direction	-1 244 796	-4 117 404	0	0	0	-5 362 200	COG initiale
Intéressement	-3 776 210	0	0	0	0	-3 776 210	COG initiale
Effet Noria	-750 000	-750 000	-1 540 000	-1 240 000	-620 000	-4 900 000	COG initiale (2007/2008) et avenant N°3 COG (2009/2011)
Total (-)	**-8 841 006**	**-6 042 404**	**-5 652 500**	**-10 061 547**	**-9 690 154**	**-40 287 611**	

Les augmentations de charges de personnel négociées dans le cadre de la COG, de ses avenants et des agréments ministériels

en €	2007	2008	2009	2010	2011	Total	Source
Création de postes de praticiens conseil	129 000	129 000	0	0	0	258 000	COG initiale
Internalisation de postes informatiques	1 350 000	2 700 000	0	681 500	0	4 731 500	COG initiale (2007/2008) et avenant N°3 COG (2009/2011)
GVT Budgétaire	2 539 286	2 646 068	2 374 827	2 513 241	0	10 073 422	COG initiale (2007/2008) et avenant N°3 COG (2009/2011)
Revalorisation annuelle (inflation)	3 916 625	5 625 728	0	0	9 758 965	19 301 318	COG initiale (2007/2008) et avenant N°3 COG (2009/2011)
Convention agréée PC (transposition)	994 598	0	0	0	0	994 598	COG initiale
Harmonisation des rémunérations du RSI	2 870 000	2 870 000	0	0	0	5 740 000	Agrément ministériel
Impact de la nouvelle classification	0	6 450 000	7 847 400	7 347 200		21 644 600	Agrément ministériel
Maintien de postes pérennes	0	0	2 585 000	4 700 000	2 115 000	9 400 000	Avenant N°3 COG
Impact de la nouvelle convention collective	0	0	965 000			965 000	Avenant N°3 COG
Total (+)	**11 799 509**	**20 420 796**	**13 772 227**	**15 241 941**	**11 873 965**	**73 108 438**	

Ecart € net	**+2 958 503**	**+14 378 392**	**+8 119 727**	**+5 180 394**	**+2 183 811**	**+32 820 827**

en €	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2006	
Base de départ	**302 236 979**	305 195 482	319 573 874	327 693 601	332 873 995	**+32 820 827**	**+10,9%**
Diminutions	-8 841 006	-6 042 404	-5 652 500	-10 061 547	-9 690 154		
Augmentations	11 799 509	20 420 796	13 772 227	15 241 941	11 873 965		
Nouvelle base	**305 195 482**	**319 573 874**	**327 693 601**	**332 873 995**	**335 057 806**		

Annexe n°4 : Le schéma directeur des systèmes d'information du RSI

ANNEXE N°4 : LE SCHEMA DIRECTEUR DES SYSTEMES D'INFORMATION DU RSI 243

1. L'ORGANISATION ET LES MOYENS DU RSI DANS LE DOMAINE DES SYSTEMES D'INFORMATION N'ETAIENT PAS EN RAPPORT AVEC LES AMBITIONS DE SON SCHEMA DIRECTEUR DES SYSTEMES D'INFORMATION 245

1.1. Une stratégie informatique très ambitieuse s'appuyant sur deux documents stratégiques partiellement articulés l'un avec l'autre, qui n'a pas résisté au choc de l'ISU 245

1.1.1. La situation en 2007 : convergence, modernisation et mise en place de l'ISU 245

1.1.2. Une stratégie informatique définie en 2007 par deux documents non exhautifs et partiellement articulés 247

1.1.3. Une stratégie qui n'a pas résisté au choc de l'ISU et a dû être revue en 2008 250

1.2. Des fonctions SI toujours en cours de réorganisation 251

1.2.1. La maîtrise d'œuvre : une DSI qui s'est professionnalisée mais qui reste fragile sur certains secteurs 251

1.2.2. Une fonction de maîtrise d'ouvrage qui demeure faible et éclatée, malgré les efforts de réorganisation de la CNRSI 257

1.2.3. Le bilan mitigé de l'opération d'internalisation de la COG 260

1.3. Une gouvernance désormais bien structurée sur le pilotage des ressources mais qui demeure insuffisante sur le pilotage des projets eux-mêmes 263

1.3.1. L'élaboration et le suivi du SDSI ont progressivement permis à la CNRSI d'améliorer sa maîtrise des ressources affectées à la gestion et aux évolutions de son système d'information 263

1.3.2. Une gouvernance bien structurée sur les ressources mais pas suffisamment sur le pilotage des projets 264

2. UNE MISE EN ŒUVRE DU SDSI DOMINEE PAR LES DIFFICULTES DE L'ISU ET QUI N'A PAS PERMIS AU RSI D'ACHEVER SA FUSION SUR LE PLAN INFORMATIQUE 266

2.1. L'évolution de la charge de travail : le choc de l'ISU 266

2.1.1. Vision générale 267

2.1.2. Approche sectorielle 270

2.2. L'exécution budgétaire : un dérapage très important des budgets d'assistance 272

2.2.1. Vision globale 272

2.2.2. Approche sectorielle 273

2.3. Le bilan applicatif : la fusion n'est toujours pas achevée dans les domaines métier, qui ont été victimes de l'échec informatique de l'ISU 274

2.3.1. Un socle technique qui n'a pas complètement convergé 275

2.3.2. Immatriculation et recouvrement : l'échec de « l'ISU1 » et la nécessité de remplacer le SNV2 par un outil dédié à l'ISU et partagé entre RSI et ACOSS 276

2.3.3. La retraite : un environnement informatique qui s'est sensiblement dégradé malgré un investissement plus important que prévu sur la période 283

2.3.4. La santé : une stratégie informatique largement conditionnée par le manque d'autonomie du RSI sur ce secteur 285

2.3.5. Les fonctions transverses : un secteur qui a vu des avancées notables, malgré la dépriorisation de nombreux chantiers 286

3. PERSPECTIVES POUR LE PROCHAIN SDSI 288

3.1. Propositions de méthode sur la préparation du prochain SDSI 288

3.2. Les grands enjeux du prochain SDSI 290

3.2.1. Poursuivre la professionnalisation de la gouvernance du SDSI du RSI en améliorant ses outils de suivi et de pilotage 290

3.2.2. Doter l'ISU d'un outil adapté à l'horizon 2015 291

3.2.3. Clarifier et hiérarchiser les grandes options stratégiques du régime sur ses autres activités 294

[543] Né de la fusion de trois régimes et réseaux différents, aux outils et aux méthodes non homogènes, y compris pour des métiers similaires – fonctions support pour les trois régimes, gestion des retraites pour de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) et de la caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) – et appelé à déléguer à un tiers avec l'interlocuteur social unique (ISU) une activité essentielle à son fonctionnement (le calcul et la collecte d'une partie substantielle de ses recettes), le régime sociale des indépendants (RSI) a logiquement fait de la rationalisation de son système d'information un des axes majeurs de sa convention d'objectifs et de gestion 2007-2011.

[544] La nécessité de doubler la convention d'objectifs et de gestion (COG) d'un document stratégique spécifique sur cette question est affirmée dès le début de celle-ci, au point 1.1.1.2.3. « *Déployer le schéma direction du système d'information* », qui dresse la liste des 11 principaux projets fonctionnels et techniques à mettre en œuvre sur la durée de la COG, 7 portant sur les activités métier du RSI (retraite, recouvrement, santé), 4 sur les activités support. Un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) a effectivement été élaboré et adopté à la fin 2007, afin de formaliser la stratégie d'ensemble de mise en œuvre de ces différents chantiers.

[545] En 2011, force est de constater que, si la convergence des outils sur les fonctions support a effectivement été réalisée, le bilan du SDSI sur le plan des outils métier est beaucoup plus mince, du fait d'une part de « l'accident industriel » qu'aura été entre autres sur le plan informatique la mise en place de l'ISU, mais aussi du fait d'autre part d'une difficulté du RSI à porter les priorités qu'il s'était données dans la COG sur les autres chantiers, dans un contexte où de nombreux projets lui sont en fait imposés par ses partenaires ou par le législateur.

[546] Alors que la qualité de service s'est nettement dégradée sur la période sur les métiers de base du RSI, le retour à la normale comme la mise en œuvre des réformes à déployer dans les prochaines années nécessiteront de mener à bien de lourds chantiers informatiques, dont la bonne fin suppose un travail préalable d'explicitation des besoins et de clarification des processus dans un contexte institutionnel complexe. La refonte de son SDSI est donc un enjeu absolument essentiel pour le RSI, et, plus encore que dans la période précédente, elle sera au cœur des orientations de sa nouvelle COG.

1. L'ORGANISATION ET LES MOYENS DU RSI DANS LE DOMAINE DES SYSTEMES D'INFORMATION N'ETAIENT PAS EN RAPPORT AVEC LES AMBITIONS DE SON SCHEMA DIRECTEUR DES SYSTEMES D'INFORMATION

1.1. Une stratégie informatique très ambitieuse s'appuyant sur deux documents stratégiques partiellement articulés l'un avec l'autre, qui n'a pas résisté au choc de l'ISU

1.1.1. La situation en 2007 : convergence, modernisation et mise en place de l'ISU

1.1.1.1. Trois systèmes d'information à fusionner et à moderniser

[547] En 2007, le paysage informatique du RSI se résumait pour l'essentiel à la juxtaposition des systèmes d'information, des outils et des organisations des trois réseaux qu'il avait remplacés. En matière de systèmes d'information, la fusion restait à faire dans la plupart des domaines :

- plusieurs plates-formes techniques, héritées des architectures techniques des anciens régimes, lesquelles étaient par ailleurs en train d'opérer leur migration vers le « monde ouvert » : SUN/SOLARIS pour les applications maladie (migration finalisée), UNIX pour les applications ORGANIC/CANCAVA ayant achevé leur migration (SCR…) et GCOS pour les applications non migrées (applications retraite artisans et commerçants) ;

- plusieurs applicatifs pour les mêmes activités sur tous les métiers exercés de façon transversale (affiliation / gestion administrative, cotisations, retraites artisans/commerçants…), y compris les fonctions support et le poste de travail (messagerie, SIRH, comptabilité/finances…) ;
- plusieurs bases de données, notamment pour les affiliés et les ayants-droit qui demeuraient traités de façon séparée, comme auparavant, dans les différents univers du RSI : entre professions (PL, artisans, commerçants) et entre risques (maladie, retraite artisans, retraite commerçants) ;
- un éclatement géographique en quatre sites de production informatique historiques hérités des anciennes organisations (les sites Strasbourg et Toulouse venant de la CANAM, ceux de Paris-St Charles et Valbonne du GIE ORGANIC/CANCAVA) ;
- sur le plan organisationnel, la maîtrise d'œuvre (MOE) était certes unifiée en une direction des systèmes d'information (DSI) unique, mais encore profondément marquée par la culture des organismes d'origine – la caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM) et le groupement d'intérêt économique (GIE) ORGANIC/CANCAVA) – ; quant à la maîtrise d'ouvrage (MOA), une bonne partie de ses effectifs était directement intégrée dans les équipes fonctionnelles de la DSI, le reste étant éparpillé dans les directions métier, sans coordination ni moyens.

[548] La convergence du RSI vers un environnement et une organisation informatiques unifiés pour l'ensemble du régime était donc un enjeu majeur pour son SDSI et sa COG 2007-2011, en sus de la préparation des aspects informatiques de l'ISU et de la mise en œuvre des divers chantiers législatifs et réglementaires à déployer sur la période.

1.1.1.2. L'ISU : un quatrième système d'information à interfacer avec les outils informatiques du RSI

[549] Sur le plan informatique, la mise en place de l'ISU a constitué un bouleversement majeur dans l'architecture et la gouvernance du système d'information du RSI. En effet, pour assurer les fonctions qui leur ont été dévolues dans le cadre de l'ISU (gestion des assiettes, calcul et appels, encaissement, recouvrement amiable pour partie), il a été décidé que les URSSAF continueraient d'utiliser l'outil général de recouvrement de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), le SNV2, qui s'est donc partiellement substitué aux outils internes du RSI sur certains aspects de la chaîne du recouvrement, ce qui a eu deux conséquences :

- ce choix a fait entrer dans la cartographie applicative du RSI un logiciel dont le RSI n'assure pas la maîtrise d'ouvrage d'ensemble, l'obligeant ainsi à partager avec un tiers le pilotage informatique d'un secteur très important de son activité (et obligeant ce tiers – l'ACOSS – à faire de même de son côté, dans la mesure où le SNV2 n'est pas utilisé uniquement pour traiter les cotisations des travailleurs indépendants (TI), mais toute son activité de recrutement) ;
- le SNV2 et les différentes applications métier du RSI n'ayant pas été conçues pour fonctionner de façon synchronisée, ACOSS et RSI ont dû effectuer des développements spécifiques pour rendre possible ce fonctionnement synchronisé : élaboration d'une cinématique des flux entre les deux systèmes d'information, conception d'interfaces dédiées, harmonisation de leurs référentiels et de leurs bases cotisants respectifs.

[550] A ces deux éléments dont les impacts sur la gouvernance et le fonctionnement du système d'information (SI) du RSI sont évidemment majeurs, s'est par ailleurs ajouté le fait que, au sein même du RSI, les référentiels et les bases cotisants des anciens régimes n'étaient eux-mêmes pas harmonisés ni synchronisés.

[551] La bascule vers le SNV2 au 01/01/2008 n'ayant pas été précédée de travaux suffisants pour traiter l'ensemble de ces questions, la mise en place de l'ISU à cette date a provoqué des graves dysfonctionnements dans les deux réseaux, dysfonctionnements qui n'ont été que partiellement résorbés et dont les effets perdureront au moins tant que le SNV2 sera utilisé. Ces difficultés ont par ailleurs gravement déséquilibré le plan de charges informatique du RSI sur la période de la COG, et rendu largement caduc le calendrier des projets que prévoyait son SDSI (cf. *infra*).

1.1.2. Une stratégie informatique définie en 2007 par deux documents non exhautifs et partiellement articulés

1.1.2.1. La COG : 11 projets stratégiques

[552] Dans le texte initial de la COG 2007-2011, le déploiement d'un SDSI du RSI est la première priorité à être énoncée (point 1.1.1.2.3 *« Déployer le schéma directeur du système d'information »*), et est présenté comme devant permettre de *« construire le RSI »*, c'est-à-dire de rendre effective la fusion des trois régimes antérieurs au sein du RSI, de *« placer l'assuré et l'ayant droit au centre du dispositif »*, en permettant de mettre en œuvre les simplifications attendues de la réforme, de *« disposer d'une vision globale de l'assuré et de l'ayant-droit »*, condition nécessaire au développement de leur *« prise en compte globale »* et enfin de *« conserver la maîtrise du métier »* en dotant le régime d'outils de maîtrise de ses coûts et de ses risques. Pour ce faire, la COG identifiait 11 projets stratégiques, les sept premiers dans les domaines « métier » du RSI et les quatre suivants dans les domaines « support » (entre parenthèses, les dates d'achèvement des chantiers initialement prévues par la COG) :

- COG1 : Interfaçage du système d'information avec l'outil de gestion de l'ISU (effectif au 01/01/2008, avec déploiement du système-cible en 2010) ;
- COG2 : Référentiel unique des bénéficiaires du régime (effectif pour les données nécessaires à l'ISU au 31/12/2007, avec déploiement du système-cible en 2010) ;
- COG3 : Gestion unifiée de l'immatriculation (effective pour l'immatriculation au 31/12/2007 et en 2010 pour les autres flux – modification, radiation) ;
- COG4 : Développement des outils de gestion médicalisée des dépenses de soins (tout au long de la COG) ;
- COG5 : Accès aux relevés de compte cotisant et de compte de prestations en ligne (31/12/2008) ;
- COG6 : Convergence et unification des outils de gestion des prestations retraite (effectif pour instances communes fin 2007 et pour les outils de gestion des retraites début 2009) ;
- COG7 : Convergence et unification des outils de gestion de l'action sociale (effectif pour l'ASS individuelle au 31/12/2007 et mi-2009 pour l'ASS collective) ;
- COG8 : Convergence et unification des outils de gestion des ressources humaines (outil commun début 2008 et outil gestion des carrières opérationnel en 2010) ;
- COG9 : Convergence et unification des outils de gestion budgétaire et comptable (2008) ;
- COG10 : Convergence et unification des systèmes décisionnels (effective mi-2009) ;
- COG11 : Convergence et unification du poste de travail des agents (effectives au 31/12/2007).

[553] Quasiment aucun des délais fixés par la COG pour ces grands chantiers n'ont été tenus en pratique, et aucun des grands projets structurants, hors fonctions support n'aura atteint sa cible à la fin 2011. De plus, cette liste n'évoque aucun chantier technique propre à la DSI (hormis l'unification du poste de travail), faute semble-t-il que celle-ci ait été associée de façon approfondie à la rédaction de la convention.

1.1.2.2. Un schéma directeur ambitieux mais partiel

- Un schéma directeur très ambitieux mais partiellement articulé avec la COG

[554] Adopté à l'automne 2007, le SDSI définit une architecture applicative-cible à 2011 pour le RSI, en posant comme objectif que **les différentes convergences (techniques, applicatives, organisationnelles) seront effectivement achevées en fin de période**. Les objectifs assignés par le SDSI se résument ainsi[73] :

Tableau 42 : Thèmes du schéma directeur des systèmes d'information 2007-2011 du RSI

Thèmes	Intitulé	Objectif COG ?
8 thèmes fonctionnels	Gestion de la relation client	~COG5
	Mise en place d'un référentiel commun d'identification des bénéficiaires	COG2
	Gestion des comptes santé / retraite (affiliation, cotisation, recouvrt., contentieux)	~COG3
	Convergence vers un outil commun retraite A/C	COG6
	Articulation des activités spécifiques à la santé entre elles et avec les autres domaines	~COG4
	Réflexions sur la fusion des outils de gestion de l'action sociale santé/retraite	COG7
	Unification des outils internes RH, comptabilité, immobilisations	COG8/COG9
	Définition des besoins collaboratifs	-
	Systèmes décisionnels	COG10
	Adaptation transversale du SI RSI à l'ISU	COG1
12 thèmes techniques	Poste client	COG11
	Achitecture cible	
	Protection des données	
	Pilotage du SI	
	Réseau	
	Qualification	
	Bases de données	
	Ordonnancement	
	Gestion des flux	
	Consolidation des serveurs	
	Infrastructure éditique	
	Stratégie multi-éditeurs	

Source : SDSI 2007-2011 du RSI

[555] Comme on le voit, tous les thèmes de la COG sont plus ou moins explicitement repris dans le SDSI, mais pas de façon explicite et selon des intitulés ou des périmètres qui ne recoupent pas toujours celui des 11 priorités de la COG (dont ni le texte, ni la liste de 11 projets ne sont explicitement cités dans le document SDSI) : **le bouclage n'est pas apparent et rend malaisé l'identification et le suivi de l'avancée des chantiers COG**.

[556] Par ailleurs, le SDSI ajoute des chantiers supplémentaires aux chantiers COG, principalement dans le domaine technique propre à la DSI.

[557] Un bilan de l'existant est ensuite présenté sur chaque domaine, les objectifs opérationnels 2007-2011 étant découpés en 17 domaines (16 domaines applicatifs et un domaine « infrastructure » se découpant lui-même en 8 sous-domaines) et 178 sous-projets, dont 50 pour le seul chantier transversal inter-domaines « ISU », chaque sous-projet faisant ensuite l'objet d'un chiffrage en jours/hommes (j/h), MOE et MOA, et en €. Les tableaux de suivi du SDSI reposent encore aujourd'hui sur cette nomenclature[74].

[73] Cf. SDSI 2007-2011 – 16/10/2007, p. 22/202 ;

[74] qui a évolué dans son contenu, en fonction des projets abandonnés ou lancés ultérieurement, mais pas dans sa forme et sa logique générale ;

[558] Mais seule la partie « investissement » du SDSI fait l'objet d'une ventilation analytique par projet des charges et des budgets : **tous les 178 sous-projets sont des projets d'investissement**, représentant au global un total prévu de 156 164 j/h, sur un total global prévu SDSI 2007-2011 de 428 469 j/h (soit 37%) ; **la maintenance des applications existantes n'a pas fait en revanche l'objet d'une planification par projets**, mais d'une prévision sur la base de clés forfaitaires, **alors qu'elle représente** un total prévu de 143 875 j/h (soit **34 % de la charge SDSI**, et presque autant que les projets nouveaux).

[559] Or, tant que les nouvelles applications ne sont pas déployées, une bonne partie des priorités informatiques du RSI se retrouvent sur la maintenance applicative (ainsi les travaux de maintenance réglementaire, particulièrement importants dans les domaines retraite et maladie). Cette absence de réflexion stratégique sur le contenu prévisible des chantiers de maintenance applicative faisait courir le risque à la CNRSI, en cas d'erreur d'appréciation sur le volume de maintenance à mobiliser sur la durée du SDSI, de devoir arbitrer entre la réalisation de projets structurants du SDSI figurant en investissement et les développements nécessaires à la mise en œuvre des réformes considérés comme de la maintenance réglementaire.

[560] Comme la mission l'illustre *infra*, au point 2.1.1., ce risque n'était pas virtuel : la charge de maintenance en MOE a effectivement connu un dépassement significatif sur 2007 / 2010, ce qui a obligé la CNRSI à sacrifier nombre de ses projets d'investissement (et ce d'autant plus que, par ailleurs, le budget d'investissement a été frappé par les développements non prévus liés aux dysfonctionnements de l'ISU et aux projets connexes pour y remédier comme le projet de gestion administrative des assurés et ayants-droit (GAYA), mais aussi à renoncer à développer des modules automatisés pour mettre en œuvre certaines réformes (comme l'illustre le développement des « calculettes » dans le domaine retraite, cf. *infra*, point 2.3.3.2.).

- Quelques impasses majeures

[561] Enfin, force est de constater que, même si le SDSI était plus complet dans son périmètre que la COG, il n'était pas exhaustif non plus, et il fait par ailleurs complètement l'impasse sur les chantiers d'accompagnement à la mise en œuvre du SDSI au sens large (gouvernance, organisation des moyens MOA et MOE, aspects de ressources humaines (RH)…) :

- contrairement à la COG, le SDSI identifie de façon précise les projets techniques de la DSI, mais il est permis de s'interroger sur la méthode qui a été utilisée pour dresser cette liste et, plus encore, pour évaluer les charges correspondantes (en j/h et en €), dans la mesure où les enveloppes prévues en 2007 ont été immédiatement dépassées, dans des proportions qui sont de nature à jeter le doute sur le sérieux d'évaluations qui ont théoriquement été finalisées au cours du troisième trimestre 2007 (cf. *infra*, points 2.1. et 2.2.) ;
- **les aspects organisationnels de la mise en œuvre du SDSI n'ont pas non plus été envisagés** dans le SDSI, ni en ce qui concerne la MOA ni en ce qui concerne la MOE (problématique des taux d'externalisation, de l'éclatement géographique des sites de la DSI, de l'autonomie de fait du site de Valbonne, etc.) ;
- de la même manière, **les questions RH n'ont fait l'objet d'aucun développement** : le SDSI ne s'appuie par sur une cartographie des compétences informatiques du RSI en 2007, et ne l'éclaire pas sur les compétences qu'il serait souhaitable qu'il renforce à l'horizon 2011 (MOE et MOA), alors même qu'une opération « d'internalisation » de ressources pour réduire la dépendance du RSI à l'égard de ses prestataires était prévue sur la période de la COG ;

- **le SDSI n'a envisagé que partiellement les besoins de la CNRSI pour le suivre et le piloter correctement** : si le tableau de suivi des charges et des dépenses qui lui était associé est devenu aujourd'hui l'outil structurant pour piloter les évolutions du SI du RSI, ce n'est qu'au terme d'un processus difficile de montée en charge de la cellule Coordination et pilotage des MOA, accompagné par l'édiction progressive de règles de gouvernance qui n'étaient pas du tout explicitées dans le document du SDSI (sur les règles de suivi analytique des dépenses, sur le pilotage des marchés, sur la séparation nette entre MOE et MOA, sur la nécessaire consolidation du suivi des projets et des moyens au niveau de la cellule Coordination et pilotage).

[562] Autant de questions qui devront faire l'objet d'une attention particulière dans le prochain SDSI.

1.1.3. Une stratégie qui n'a pas résisté au choc de l'ISU et a dû être revue en 2008

[563] Achevé en octobre 2007, le SDSI devait normalement guider l'activité informatique du RSI jusqu'en 2011. Mais il a subi dès sa première année d'exécution un double choc qui a rendu très largement caduque la stratégie de convergence qu'il dessinait à l'horizon 2011 :

- les charges de travail liées à l'ISU mais également aux projets techniques de la DSI ont explosé les prévisions du SDSI dès l'année 2007 (cf. *infra*, points 2.1. et 2.2), dans des proportions et avec une rapidité qui ne peuvent que jeter le doute sur la crédibilité du reste de ses chiffrages ;
- de façon plus structurelle, l'impossibilité de déployer une architecture informatique adaptée aux circuits de l'ISU dans le cadre du SNV2 a conduit à décaler tous les projets en lien direct ou indirect avec l'ISU, soit parce que, fonctionnellement, ils étaient tributaires de l'avancée des travaux de fiabilisation de l'architecture « ISU1 », soit parce que les dysfonctionnements de l'ISU ont créé sur leur secteur une charge de travail supplémentaire liée au traitement des anomalies ou à la nécessité de développer des solutions de fortune pour contourner les dysfonctionnements du système.

[564] Dans ces conditions et pour justifier une majoration de son budget informatique dans le cadre de l'avenant n°3 à la COG, le RSI a révisé son SDSI en 2008. Ces travaux ont constitué pour l'essentiel à revoir les montants et la ventilation des budgets j/h et € des années 2009 à 2011, en fonction des nouvelles priorités[75] :

- la nécessité de dégager des moyens nouveaux en investissement et en fonctionnement sur les projets liés à l'ISU ou connexes (GAYA) ;
- une révision des charges liées aux projets retraite (notamment le projet « SIPRES » de convergence entre l'application artisans et l'application commerçant, dont la complexité avait été manifestement sous-estimée par le SDSI initial) et aux projets Santé (du fait de la montée en charge non prévue des télé-services vers les professionnels de santé promus par l'inter-régimes) ;
- des abattements sur les projets transversaux (abandon des projets de gestion de la relation client (GRC) et d'outils collaboratifs pour les agents du RSI) et sur de nombreux projets des domaines (par exemple l'abandon d'un certain nombre de refontes techniques d'applications santé).

[565] En revanche, cette démarche de révision n'a pas conduit à la production d'un document amendant le SDSI lui-même, notamment pour actualiser la liste et les jalons des projets et sous-projets à réaliser sur la période 2009-2011, ce qui est regrettable au vu de l'ampleur des évolutions qui ont été alors apportées aux orientations du SDSI initial, et symptomatique d'un défaut de pilotage stratégique du SDSI par la CNRSI, sur lequel la mission revient *infra* au point 1.3.

[75] Ces travaux se sont matérialisés par la production d'un tableau dit « v27 » validé en comité de pilotage stratégique des systèmes d'information (CPSSI) ; les ré-arbitrages ainsi opérés sont détaillés *infra*, dans la partie 2.3. sur le bilan fonctionnel du SDSI ;

1.2. Des fonctions SI toujours en cours de réorganisation

[566] Alors que depuis sa création le RSI a à traiter une multitude de chantiers informatiques complexes, le RSI n'est toujours pas parvenu à se doter d'une organisation et d'une gouvernance adaptées à l'importance de ces enjeux, même s'il a incontestablement progressé dans cette direction.

1.2.1. La maîtrise d'œuvre : une DSI qui s'est professionnalisée mais qui reste fragile sur certains secteurs

1.2.1.1. Les effectifs internes

[567] Au 31/12/2010, les effectifs internes affectés à la maîtrise d'œuvre informatique au sein du RSI étaient au nombre de 376 équivalents temps plein (ETP), répartis entre 286 à la caisse nationale, et environ 90 dans le réseau[76].

[568] A la caisse nationale, la DSI emploie 286 personnes[77], réparties en cinq localisations :

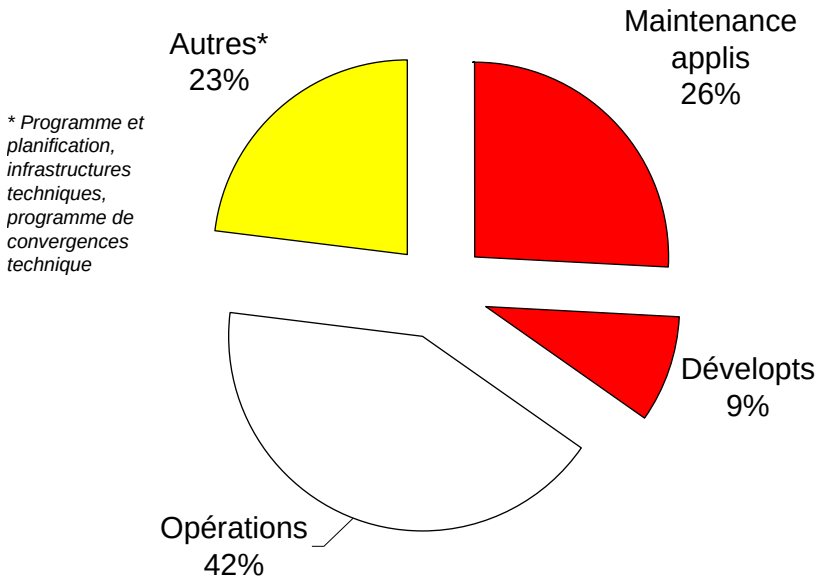
- Paris (127 ETP) répartis dans les bâtiments Dionys (93 ETP) et Podium (20 ETP) de Saint-Denis, ainsi que sur un site de production situé rue Saint-Charles à Paris (14 ETP) ;
- Toulouse (25 ETP), site de production des applications maladie de l'ex-CANAM ;
- Strasbourg (25 ETP), qui était le deuxième site de production de la CANAM et est désormais le centre de qualification du RSI ;
- Valbonne (101 ETP), qui était le site de production et de développement du GIE informatique ORGANIC / CANCAVA ;
- Auray (8 ETP).

[569] Ces équipes sont mobilisées en majorité sur des tâches techniques (production et conception/administration des infrastructures). Contrairement à ce que l'on peut observer dans les DSI d'autres caisses nationales, les tâches de développement ne représentent qu'une part minoritaire de la charge de travail de la DSI de la CNRSI (35 % en 2010), ce qu'illustre le graphique ci-dessous :

[76] D'après l'enquête RH 2010 effectuée par la CNRSI, les personnels dédiés à l'informatique locale dans les caisses RSI étaient par ailleurs au nombre de 89,9 ETP ;

[77] Y compris les personnels affectés aux maîtrises d'ouvrage déléguées (« MOAD ») évoqués au point suivant, et qui ont été transférés pour partie dans les directions métier en 2011 ;

Graphique 18 : Activité des équipes internes de la DSI en 2010 (en j/h)



Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI, retraitement mission

[570] Cette situation s'explique notamment par le choix qu'avaient fait la CANAM et ORGANIC/CANCAVA de sous-traiter une grande partie de leurs tâches de développement, dans le cadre d'une politique d'externalisation par ailleurs extrêmement large, au-delà même du champ des développements.

1.2.1.2. Les effectifs externes : une politique de sous-traitance systématique et problématique

[571] Encore aujourd'hui, la CNRSI a une politique d'externalisation très développée sur ses activités informatiques, tant dans son périmètre que dans son ampleur, comme le tableau suivant permet de le constater :

Tableau 43 : Jours-hommes internes et externes consommés par la MOE (2007-2010)

en j/h	Total	Interne	%	Externe	%
Maintenance applications existantes	103 469	34 707	34%	68 763	66%
Développement nouvelles applications	72 529	15 050	21%	57 480	79%
Programmes et Planification	21 874	9 265	42%	12 610	58%
Opérations	123 346	75 103	61%	48 242	39%
Qualification	*30 377*	*16 664*	*55%*	*13 713*	*45%*
Production	*72 632*	*43 530*	*60%*	*29 102*	*40%*
Centre de Support	*20 336*	*14 909*	*73%*	*5 427*	*27%*
Infrastructure et architecture technique	28 370	14 506	51%	13 865	49%
Programme de Convergence Technique	26 002	6 001	23%	20 000	77%
TOTAL	**375 591**	**154 632**	**41%**	**220 960**	**59%**

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

[572] L'importance de ces taux de sous-traitance peut être illustrée par une comparaison entre l'effectif interne des différents sites de la DSI et le nombre de prestataires qui y sont recensés au 31/12/2010 :

Tableau 44 : Effectifs DSI internes/externes par sites au 31/12/2011

Sites	Effectifs internes	Prestataires	taux P/I
Dionys	93	61	0,66
Podium	20	22	1,10
St Charles	14	15	1,07
Strasbourg	25	18	0,72
Toulouse	25	13	0,52
Valbonne	101	103,5	1,02
Auray	8		0,00
Total	**286**	**232,5**	**0,81**

Source : Chiffres CNRSI, retraités par la mission

[573] Mesuré par rapport au total des jours/hommes consommés, le taux de sous-traitance global de la DSI est ainsi de près de 60 % (cf. tableau 2 *supra*), ce qui paraît très important, et même excessif.

[574] En effet, certains postes critiques font l'objet d'une externalisation d'une inhabituelle importance. Tel est notamment le cas de la production, qui est sous-traitée à 40 %. Sur une activité qui touche au cœur même de l'activité du RSI – le traitement des cotisations et le service des prestations –, le risque de perte de compétences ou de dépendance exagérée à l'égard des prestataires est réel, sauf à s'engager dans une politique d'infogérance explicite et assumée, ce que le RSI n'a pas fait à ce jour (à l'exception de sa paie et de son SIRH, unifiés entre les trois anciennes branches au sein de l'outil PLEÏADES géré en infogérance par un prestataire). Les ratios d'assistance sur les sites de production (0,5 externe pour 1 interne à Toulouse, par exemple) viennent confirmer l'existence de ce risque.

[575] La même remarque peut être faite sur l'activité de qualification (sous-traitée à 45%, avec un site de Strasbourg entièrement dédié à cette activité où le ratio prestataire par agent RSI monte à plus de 0,7 pour 1). Cette situation s'explique notamment par la multiplicité des plates-formes techniques à administrer pour effectuer les opérations de qualification, qui oblige le centre de Strasbourg à disposer d'une palette de compétences au-delà de ce que la faible taille de son effectif interne lui permet de maîtriser : c'est une illustration des surcoûts que génèrent les multiples architectures non convergées du RSI.

[576] S'agissant de l'activité de développement (tierce maintenance applicative ou développement de nouveaux logiciels), il n'est pas absurde, dans une organisation de petite taille comme le RSI – qui a au surplus à gérer un très grand nombre de domaines applicatifs –, de faire le choix de ne pas internaliser de trop grandes ressources en matière de développement. Mais ce choix doit être accompagné des précautions afin de ne pas perdre le contrôle d'un domaine applicatif au profit du prestataire.

[577] A cet égard, les taux affichés paraissent excessifs, ne serait-ce qu'au regard des ratios que le RSI s'était lui-même donnés dans son SDSI, comme on peut le constater sur le tableau ci-dessous, qui met en rapport les taux de sous-traitances moyens définis par le RSI lors de la dernière révision de son SDSI[78] et le constaté sur 2007-2010 :

[78] Taux prévus pour les chantiers de la période 2009-2012 dans le SDSI révisé de 2008 dit « V27 » ;

Tableau 45 : Ratios de sous-traitance applicative au RSI

Ratios en %	Référence SDSI révisé (« V27 » 2009)		Constaté 2007/2010	
	Interne	externe	interne	Externe
Maintenance applications existantes	57 %	43 %	34 %	66 %
Développement nouvelles applications	38 %	62 %	21 %	79 %

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

[578] Le RSI s'est efforcé de limiter cet effet en prévoyant dans la COG 2007-2011 « l'internalisation » de 50 postes informatiques[79]. Même si cette opération, qui n'avait pas vocation à concerner exclusivement la MOE, a permis de faire légèrement reculer le taux de sous-traitance sur les secteurs sur lesquels elle s'est opérée (cf. *infra*, point 1.2.3. pour un bilan spécifique), elle n'a pas pour autant ramené les taux de sous-traitance constatés au niveau jugé optimal par le SDSI révisé, comme l'illustre le tableau précédent, ni changé substantiellement le constat formulé en début de COG d'une trop grande dépendance du RSI vis-à-vis de ses prestataires, notamment sur le développement des nouvelles applications.

[579] Sur ce dernier secteur, le ratio constaté, qui revient à avoir 4 externes pour 1 interne, peut faire craindre un affaiblissement de la maîtrise du RSI sur son système d'information, d'autant que ces taux très élevés concernent toutes les futures applications « cœur de métier » du RSI : 76 % sur l'affiliation, 85 % sur les cotisations, 74 % sur les retraites, 87 % sur la santé…

1.2.1.3. Les achats informatiques

[580] Sur la durée de la COG, les dépenses de la DSI (hors masse salariale de ses agents) ont représenté près de 240 M€, se répartissant ainsi :

Tableau 46 : Exécution des dépenses informatiques du SDSI 2007-2010

chiffres en K€	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Fonctionnement, dont :	35 936	34 444	30 389	28 665	129 434
Assistance Technique	*24 658*	*24 450*	*17 884*	*17 868*	*84 860*
Matériels, logiciels, réseaux	*11 278*	*9 994*	*12 505*	*10 797*	*44 574*
Investissement, dont :	29 226	29 081	27 076	21 537	106 920
Assistance Technique	*22 778*	*24 561*	*22 023*	*15 010*	*84 371*
Matériels, logiciels, réseaux	*6 449*	*4 520*	*5 053*	*6 527*	*22 548*
TOTAL GENERAL, dont :	**65 162**	**63 524**	**57 465**	**50 202**	**236 354**
Assistance Technique	***47 436***	***49 010***	***39 907***	***32 878***	***169 231***
Matériels, logiciels, réseaux	***17 727***	***14 514***	***17 558***	***17 324***	***67 122***

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

[581] Pour mettre en œuvre ces dépenses, la DSI mobilise un grand nombre de marchés. Le tableau suivant permet de mesurer le volume de cette activité : entre 2007 et 2010, le RSI a passé 57 marchés supérieurs à 1 M€, représentant 78,6 % du total des dépenses du SDSI, dont près de 95 % de ses dépenses d'assistance technique, tous domaines confondus.

[79] au sein du point 3.5. de la COG *« Concevoir un système d'information au service des utilisateurs »* : *« Le RSI procèdera à une internalisation partielle des compétences utilisées en début de COG en sous-traitance MOA et MOE, pour la conduite des chantiers nécessitant une ressource pérenne en interne. »*

Tableau 47 : Bilan des marchés informatiques supérieurs à 1 M€ passés par le RSI entre 2007 et 2010

montants en €	Nb. marchés > 1 M€	2007	2008	2009	2010	TOTAL	% dépenses SDSI
Assistance technique, dont :	43	49 071 194	53 271 336	33 739 760	24 312 331	160 394 620	94,8%
AT / applications	*29*	*30 332 776*	*36 069 352*	*26 408 068*	*18 090 549*	*110 900 745*	
AT / domaine technique	*14*	*18 738 418*	*17 201 983*	*7 331 692*	*6 221 783*	*49 493 875*	
Matériels / logiciels, dont :	14	5 747 692	3 608 181	8 757 043	7 223 596	25 336 512	37,7%
Achats/fnt matériels / logiciels	*10*	*5 747 692*	*3 513 834*	*5 627 639*	*3 888 380*	*18 777 546*	
Fnt matériels / logiciels	*4*	*0*	*94 347*	*3 129 404*	*3 335 215*	*6 558 966*	
TOTAL	**57**	**54 818 886**	**56 879 517**	**42 496 803**	**31 535 927**	**185 731 132**	**78,6%**

Source : CNRSI/DSI, retraitement par la mission

[582] Le nombre de marchés qu'elle passe, les montants concernés et le fait que l'essentiel de son activité est confié dans ce cadre à des ressources externes font à l'évidence des achats informatiques une fonction essentielle pour le RSI et pour la caisse nationale. Or, à la création de la CNRSI, la situation en la matière était très insatisfaisante, et porteuse de risques lourds, tant juridiques (non-respect du code des marchés publics) que techniques (perte de contrôle de pans du SI au profit des prestataires) et financiers (achats non justifiés ou trop chers).

[583] Le risque de perte de contrôle a déjà été relevé au point précédent. Les risques financiers sont en proportion du volume d'achats annuels de la CNRSI en matière informatiques, récapitulés dans le tableau *supra*. L'analyse des conditions d'exécution du SDSI, notamment dans le domaine des achats de matériels et de logiciels (cf. *infra*, point 2.2.2.), révèle un manque certain de stratégie en la matière, évidemment porteur de risques financiers.

[584] Mais les risques juridiques ne doivent pas non plus être négligés, d'autant que l'organisation de la CNRSI pour traiter ces questions en début de COG était insatisfaisante : reposant principalement sur les moyens de l'ex-GIE informatique ORGANIC/CANCAVA, elle aboutissait à concentrer à Valbonne la quasi-totalité des opérations liés à la passation et à l'exécution des marchés informatiques de la caisse nationale, sans que la direction de la DSI au siège – ni la direction des moyens et des ressources, théoriquement en charge du suivi des marchés pour l'ensemble de la caisse nationale – ne disposent même d'instruments ou de documents de reporting sur ces questions. La situation était d'autant plus problématique que, par ailleurs, un audit interne de la CNRSI a révélé la présence parmi les équipes administratives de suivi des marchés de prestataires externes[80].

[585] Cette situation renvoyait par ailleurs à un constat plus général de faiblesse des fonctions de direction générale au sein de la DSI de la CNRSI, en particulier au siège, où la direction de la DSI ne disposait pas de moyens lui permettant d'exercer pleinement sa fonction de pilotage, au-delà de la simple question du suivi des marchés : absence d'un contrôle de gestion, d'une cellule de pilotage des compétences…

1.2.1.4. Une fonction de direction qui s'est renforcée sur la durée de la COG

[586] Un certain nombre d'évolutions récentes permettent d'affirmer que, appuyée par la DMR au sein de la CNRSI, la direction de la DSI assume davantage son rôle de direction générale de la MOE informatique du RSI, et s'est donné les moyens de corriger les lacunes ou dysfonctionnements évoqués *supra*.

[587] Avec le départ de son ancien responsable en 2010, le site de Valbonne a été repris en main par le siège, de plusieurs façons :

[80] Audit de l'exécution des marchés publics – périmètre informatique – de la caisse nationale du RSI en 2006/2007, janvier 2009 ;

- réorganisation de la fonction achats, en liaison avec les services du siège, tant de la DSI (dont le directeur vise désormais tous les bons de commande informatiques) que des moyens généraux (avec l'embauche d'une acheteuse informatique au secrétariat général) ;
- normalisation de la gestion logistique du site, avec la nomination comme directeur d'établissement d'un responsable ne relevant pas de la DSI, ce qui permet de s'éloigner de la logique héritée du GIE ORGANIC/CANCAVA qui faisait du responsable de la DSI du site par ailleurs son responsable logistique.

[588] Cette organisation paraît davantage susceptible d'éviter les travers relevés par l'audit de janvier 2009 de la CNRSI sur les achats informatiques. Pour autant, la mission souligne qu'elle n'a pas procédé à un audit des marchés de la CNRSI, ni *a fortiori* de ses marchés informatiques, et que la nature des développements du rapport de janvier 2009 mais aussi des notes du contrôle économique et financier de la CNRSI dont elle a eu connaissance (cf. *infra*, point 2.2.2) doivent inciter les responsables de la caisse nationale à faire preuve de la plus grande vigilance sur ces questions. Pour la mission, **les risques financiers et juridiques sont en l'espèce suffisamment importants pour justifier le lancement d'un audit complet des marchés informatiques du RSI**.

[589] La direction générale s'est en outre dotée de deux cellules d'appui, l'une en charge des marchés publics, du contrôle de gestion et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et l'autre en charge des méthodes et du contrôle interne, qui contribue ainsi à étoffer opportunément les moyens de pilotage du siège et sa capacité à traiter les chantiers transversaux relatifs à la gestion des moyens financiers et humains de la DSI.

1.2.1.5. GPEC et organisation géographique : des champs qui restent à investir

[590] Ces évolutions vont clairement dans le bon sens, en donnant au DSI les outils et les données dont il a besoin pour exercer sa mission de coordination générale des travaux de la MOE, et la liaison entre celle-ci et les MOA de la CNRSI, et en normalisant le fonctionnement du site de Valbonne. Mais, comme le SDSI lui-même (cf. *supra*), elles laissent toujours de côté les questions de ressources humaines et d'organisation de la DSI, qui sont pourtant majeures pour elles :

- la direction de la DSI ne dispose pas d'analyse des compétences de ses équipes internes, ni *a fortiori* d'un plan de GPEC ; or, dans un contexte qui restera encore pour longtemps marqué par un fort taux de sous-traitance – et, de façon générale, par l'évolution rapide des technologies –, la question du développement des compétences des équipes internes de la DSI est absolument cruciale, et doit faire l'objet d'un investissement spécifique et important de la DSI elle-même, pour lequel elle ne dispose aujourd'hui d'aucun moyen humain ou méthodologique ;
- par ailleurs, si les évolutions opérées ces derniers mois – re-répartition des effectifs entre la MOE et la MOA (cf. *infra*, point 1.2.2.2), reprise en main du site de Valbonne, développement de fonctions transversales auprès du DSI – devraient permettre d'améliorer son fonctionnement interne et son insertion dans les projets stratégiques du régime, il est clair en revanche que son organisation géographique n'est pas optimale et constitue pour elle une véritable contrainte, alors qu'elle a à conduire de multiples chantiers importants et complexes à court terme, et dans la mesure où les dysfonctionnements ou surcoûts générés par son éclatement géographique actuel font à moyen terme peser un risque de démotivation et de déqualification pour les équipes maintenues dans les sites les plus petits (Strasbourg, Saint-Charles, Toulouse à moindre titre – dans la perspective de la convergence des plates-formes techniques).

[591] Ces questions devront être explicitement abordées par le nouveau SDSI.

1.2.2. Une fonction de maîtrise d'ouvrage qui demeure faible et éclatée, malgré les efforts de réorganisation de la CNRSI

1.2.2.1. Une activité stratégique mais historiquement mal identifiée et mal positionnée au sein du RSI

- Le RSI a progressivement pris conscience de la nécessité de renforcer le positionnement et les moyens de la MOA

[592] Vu la complexité et l'ampleur des enjeux en matière de systèmes d'information auxquels il a à faire face depuis sa création, il est essentiel que le RSI dispose en son sein d'une fonction de maîtrise d'ouvrage structurée et professionnelle. En effet, elle doit :

- être correctement positionnée, à la fois transversale dans sa capacité d'arbitrage stratégique et de pilotage de la MOE et proche des métiers dans sa connaissance de la réalité et des besoins des secteurs de production ;
- dotée de moyens spécifiques, bien identifiés, et animés de façon transversale même lorsqu'ils sont situés dans les directions métier, afin d'ancrer l'existence d'une « culture commune de MOA » au sein de l'institution.

[593] Or dans aucun des trois réseaux la fonction même de MOA n'était réellement reconnue : pour une bonne part, les activités qui lui reviennent normalement étaient exercées par la MOE à travers la notion floue de « maîtrise d'ouvrage déléguée » (MOAD), et pour d'autres (pilotage stratégique, urbanisation…), elles n'étaient tout simplement pas exercées.

[594] Cette faiblesse, qui n'avait pas été diagnostiquée comme un enjeu majeur lors des travaux d'élaboration du SDSI 2007-2011, est l'un des facteurs qui expliquent l'incapacité de la CNRSI à mettre en œuvre dans les délais les objectifs de ce SDSI, et la nécessité à laquelle elle a été contrainte de le réviser de façon drastique en 2008 (cf. *supra*, 1.1.3.). Ce constat a conduit en 2009 la direction générale de la caisse nationale à procéder à un audit externe de sa fonction de MOA[81], qui a confirmé le défaut d'organisation de la RSI sur les différents secteurs analysés par les consultants :

Tableau 48 : Synthèse des constats de l'étude d'organisation de la MOA de 2009

Points forts	Points faibles
Une organisation qui tente de combiner l'expérience des 3 réseaux du RSI Une organisation qui se veut réactive face aux aléas et aux projets à forts enjeux Une organisation qui confirme l'investissement croissant des directions métier	Des organisations juxtaposées et peu lisibles Une prépondérance des enjeux liés à la fusion au détriment de la GRC et de la dématérialisation Un SDSI aux ambitions démesurées au regard des moyens et des compétences du RSI Une appropriation fragile des projets par les directions métier Une consolidation charges/budgets insuffisante Un pilotage des projets qui ne permet pas de maîtriser les dates de fin Des fiches emploi déconnectées des réalités opérationnelles Une gestion de carrière ne valorisant pas les fonctions de MOA

Source : Support du CODIR RSI du 23/11/2009

[81] Mission d'étude d'organisation de la MOA confiée au cabinet INEUM, 2009-2010 ; la mission a donné lieu à une phase de diagnostic / propositions à l'automne 2009 (étude remise au comité de direction de la CNRSI du 23/11/2009), et à la production d'un rapport final de mission après arbitrage du scénario-cible par la DG à l'été 2010 (Rapport final du 01/09/2010) ;

[595] A la suite de cette étude, remise en novembre 2009 au comité de direction de la CNRSI, la direction générale a procédé à une réorganisation dont les contours ont été présentés en septembre 2010[82], et mis en œuvre par une note de service du 01/02/2011. Cette réorganisation marque clairement un progrès dans l'organisation des MOA au sein de la CNRSI, mais elle est loin de répondre aux problèmes diagnostiqués dans l'étude de 2009.

1.2.2.2. Une réorganisation qui reste inachevée

[596] Il est difficile d'évaluer précisément les moyens aujourd'hui dédiés à la MOA au sein du RSI et leur affectation précise par projets. En effet, jusqu'en 2011, les ressources que le RSI dédiait aux activités de MOA ne faisaient pas l'objet d'un suivi spécifique de charges, et n'étaient pas systématiquement identifiées comme telles dans l'organigramme de leurs directions de rattachement. Les informations disponibles sur les moyens de la MOA résultent d'opérations ponctuelles (audit de 2009, mise en œuvre de l'arbitrage qui a suivi ce travail) et non d'un dispositif permanent.

[597] Ce manque devrait être pallié en 2011 et pour la CNRSI par le déploiement de l'outil de suivi OMEGA auprès de toutes les MOA, ce qui devrait permettre de suivre l'évolution de leurs charges internes par grands projets comme cela est possible pour la MOE depuis quelques années. Néanmoins, ce principe n'a pas été étendu aux moyens consacrés par les caisses locales participant aux travaux de MOA des projets du régime, alors que ceux-ci sont importants à certaines phases des projets (notamment lors de la préparation des spécifications détaillées et pour concevoir et réaliser les tests de recette…), et le seront davantage encore à partir de la mi-2011, dans la mesure où la CNRSI a explicitement prévu de « boucler » le budget de charges internes MOA de ses grands programmes prioritaires (ISU, GAYA et SIPRES) par l'apport de ressources dédiées puisées au sein du réseau, qui a été explicitement sollicité dans ce but par un message du directeur général en date du 15/04/2011.

- Des moyens humains qui demeurent éclatés

[598] Le principal aspect de la réorganisation opérée par la note de service du 01/02/2011 est, avec la création de trois directions de programme directement rattachées à la direction générale (sur les « projets fléchés » ISU, GAYA et SIPRES), le rattachement des deux tiers des MOAD de la DSI aux MOA métier du domaine pour lequel ces agents travaillaient. Le tableau suivant illustre ainsi la répartition des effectifs internes de la MOA au sein de la CNRSI à la date de la mission :

Tableau 49 : Effectifs internes des MOA au sein de la CNRSI en 2011

	Direction de rattachement	DCF	DIRRCA	DMR	DPSGR	DRH	DSI	DSMN	Total
Existant	MOA interne aux Directions	6	28	9	9	2		1	55
	MOAD						34		34
Cible	MOA interne aux Directions	6	39	12	11	2		4	74
	MOE						15		15
	Mouvement d'effectifs	0	11	3	2	0	-19	3	

Source : CNRSI, Note de service n°2011/004 du 01/02/2011

[599] Les transferts ainsi opérés viennent optiquement gonfler les effectifs dédiés à la MOA au sein de la CNRSI, et devraient contribuer à rééquilibrer les relations entre les directions métier et la DSI dans la conduite des chantiers informatiques du RSI. Pour autant, ce mouvement, au demeurant assez logique si les effectifs concernés de la DSI étaient effectivement sur des tâches relevant par nature des MOA, ne constitue pas à proprement parler un renforcement des moyens globaux que la CNRSI consacre à cette fonction.

[82] Rapport final de la mission, 3 septembre 2010 ;

[600] La situation actuelle apparaît toujours insatisfaisante à bien des égards :

- les moyens identifiés dans les directions métier ne correspondent pas systématiquement à des effectifs dédiés à plein temps à des tâches de MOA ; ainsi, les effectifs qui à la direction retraites recouvrement clients et animation du réseau (DIRRCA)sont affectés à la MOA des secteurs recouvrement et affiliation sont également en charge d'activité de gestion (suivi réglementaire du secteur, animation de réseau, etc.) ; ceci n'aide pas à la professionnalisation de la fonction, et affaiblit le RSI – faute de moyens – lorsqu'il doit conduire des projets informatiques sur les secteurs concernés ;
- le RSI a fait le choix (entre autres pour la raison précédente) de maintenir l'intégralité des effectifs MOA dans les directions métier, option dont le consultant relevait lui-même dans son rapport final le *« risque d'immobilisme »*[83], sans renforcer par ailleurs les fonctions transversales de pilotage et d'animation des MOA ; ce choix n'est clairement pas de nature à faciliter la constitution d'une culture professionnelle commune aux MOA, que seule une démarche impulsée par une structure positionnée transversalement est en mesure de développer, tout particulièrement dans un organisme aussi marqué par le poids des organisations passées que la CNRSI ;
- par ailleurs, au-delà de l'effet d'éclatement qu'induit le maintien des moyens de MOA dans les directions métier – effet qui ne disqualifie pas pour autant une telle organisation, sous réserve de l'existence d'une culture commune réellement partagée entre les MOA métier – force est de constater que, au sein même des directions, et notamment de la DIRRCA, la fonction de MOA est trop dispersée et de ce fait insuffisamment professionnalisée : dans l'organisation actuelle, il existe 9 MOA distinctes dans le champ de la future direction de la protection sociale : la sous-direction supports communs aux métiers, la MOA santé, la MOA relations clients, la MOA de la direction du recouvrement, la MOA de la direction affiliation, la MOA Auray et les trois directions de programme GAYA, SIPRES et ISU ;
- l'existence « hors organigramme » de ces trois directions de programme s'explique par les enjeux stratégiques qui s'attachent à ces trois projets ; elle atteste du caractère prioritaire que la direction générale du RSI a souhaité leur donner, et cette intention ne saurait être contestée ; pour autant, en l'absence d'une coordination transversale des MOA au sein de la CNRSI, ce choix aboutit à multiplier encore le nombre de services en charge de cette fonction, tout en faisant courir le risque d'un éloignement des directions métier de ces chantiers évidemment essentiels pour elles.

[601] La mission formule des propositions en partie 3. *infra* sur la nécessité de mieux outiller et de mieux structurer la coordination des MOA au sein de la CNRSI.

- Des moyens externes qui font aujourd'hui l'objet d'un pilotage centralisé

[602] Aux moyens internes détaillés *supra* au point précédent s'ajoute un volume notable d'assistance externe, rassemblé dans un marché-cadre passé en 2008 par la CNRSI et piloté par la cellule Coordination et Pilotage de la MOA de la DMR (cf. *infra*) :

Tableau 50 : Consommation 2009-2010 du marché d'assistance à MOA (AMOA) de la CNRSI (en €)

	Affilitation	ISU	Compta	GRC	Retraite	Santé	Autres	**TOTAL**
2009	705 856	1 068 004	291 566			37 822	227 666	**2 330 914**
2010	589 102	830 964	260 781	169 832	183 108	180 785	122 927	**2 337 499**
TOTAL	**1 294 958**	**1 898 968**	**552 347**	**169 832**	**183 108**	**218 607**	**350 593**	**4 668 413**

Source : CNRSI

[83] Rapport final de mission, 03/09/2011, p. 11 ;

[603] Au total, ce sont 14 équivalents/jours-hommes/an qui ont été mis à disposition des directions de la CNRSI en 2009 et en 2010[84] :

Tableau 51 : Consommation 2009-2010 du marché d'AMOA de la CNRSI (en équivalents h/an)

	Affilitation	ISU	Compta	GRC	Retraite	Santé	Autres	**TOTAL**
2009	4,2	6,4	1,8	0,0	0,0	0,2	1,4	**14,0**
2010	3,5	5,0	1,6	1,0	1,1	1,1	0,7	**14,0**
TOTAL	**7,8**	**11,4**	**3,3**	**1,0**	**1,1**	**1,3**	**2,1**	**28,0**

Source : CNRSI, retraité par la mission

[604] Comme on le voit, cet apport a majoritairement bénéficié aux chantiers directement ou indirectement liés à l'ISU : affiliation (notamment le programme GAYA) et ISU. Dans une optique où les chantiers dits « ISU1 » visent principalement à corriger les difficultés liées à l'absence d'interopérabilité entre les SI du RSI et de l'ACOSS, et si cette situation est conçue comme transitoire dans l'attente d'une nouvelle architecture intégrée (projet « ISU2 »), ce choix est compréhensible ; il l'est en revanche moins lorsqu'il s'agit de la MOA d'un projet nouveau et structurant comme GAYA.

1.2.3. Le bilan mitigé de l'opération d'internalisation de la COG

[605] La COG prévoyait sur son point 3.5. « Concevoir un système d'information au service des utilisateurs » que le «RSI procèdera à une internalisation partielle des compétences utilisées en début de COG en sous-traitance MOA et MOE, pour la conduite des chantiers nécessitant une ressource pérenne en interne. ». Des crédits correspondants à l'internalisation de 50 postes étaient prévus dans la COG, venant majorer toutes choses égales par ailleurs les dépenses de personnel du régime (en l'espèce, de la CNRSI, où la totalité de ces compétences pérennes avaient vocation à se situer).

1.2.3.1. Des recrutements qui ont permis d'augmenter le ratio interne/externe dans leurs domaines

[606] En pratique, 49 recrutements ont été opérés dans ce cadre entre 2007 et 2010 :

Tableau 52 : Bilan de l'opération d'internalisation d'effectifs informatiques prévue par la COG du RSI (par direction de rattachement des recrutements[85])

	DSI			MOA	TOTAL
	Technique	Fonctionnel	MOAD		
Prévu	3	21	18	8	50
Réalisé	6	19	19	5	49
dont prestataires	*3*	*14*	*8*	*1*	*26*
dont non prestataires	*3*	*5*	*11*	*4*	*23*
□ Réalisé - Prévu	**+3**	**-2**	**+1**	**-3**	**-1**

Source : RSI, retraitement mission

[84] En appliquant la clé utilisée par le RSI pour la révision de son SDSI en 2008 : le coût moyen 2009/2011 du jour/homme MOA est égal à 8 566 K€ / 10 287 j/h MOA externe, soit 833 €/j, pour 200 jours/an travaillés ;

[85] une partie des effectifs MOAD ainsi recrutés a été rattachée aux directions métier dans le cadre de la réforme des MOA prévue par la note du 01/02/2011 ;

Tableau 53 : Bilan de l'opération d'internalisation d'effectifs informatiques prévue par la COG du RSI (par domaines d'intervention)

	DSI Technique	Santé	Retraite	Autres*	TOTAL
Prévu	3	30	9	8	50
Réalisé	6	18	16	9	49
dont prestataires	*3*	*9*	*11*	*2*	*25*
dont non prestataires	*3*	*9*	*5*	*6*	*23*
∠Réalisé - Prévu	**+3**	**-12**	**+7**	**+1**	**-1**

* prévu/réalisé : ASS (0/1), compta/finances (3/2), décisionnel (5/5), cotisants (0/1)

Source : RSI, retraitement mission

[607] Ces recrutements ont effectivement permis à la CNRSI d'améliorer le taux de charge interne/externe de sa MOE, principale bénéficiaire de ces renforts, sur les secteurs concernés :

Tableau 54 : Evolution 2007-2010 du ratio externe / interne de la MOE par grands domaines

Par domaines (fonctionnement + investissement)	Ratio Interne/externe			
	2007		**2010**	
	interne	externe	interne	externe
Immatriculation/cotisations/ISU	19%	81%	18%	82%
Maintenance	*16%*	*84%*	*18%*	*82%*
Investissement	*27%*	*73%*	*19%*	*81%*
Retraite	29%	71%	32%	68%
Maintenance	*30%*	*70%*	*38%*	*62%*
Investissement	*29%*	*71%*	*26%*	*74%*
Santé	22%	78%	28%	72%
Maintenance	*25%*	*75%*	*35%*	*65%*
Investissement	*13%*	*87%*	*12%*	*88%*
Autres avec internalisation*	38%	62%	35%	65%
Maintenance	*45%*	*55%*	*52%*	*48%*
Investissement	*16%*	*84%*	*20%*	*80%*
Autres sans internalisation	51%	49%	50%	50%
Maintenance	*51%*	*49%*	*59%*	*41%*
Investissement	*47%*	*53%*	*32%*	*68%*
Technique DSI	50%	50%	58%	42%
Maintenance	*50%*	*50%*	*58%*	*42%*
Investissement	*N/A*	*N/A*	*N/A*	*N/A*
TOTAL GENERAL	**40%**	**60%**	**43%**	**57%**

** ASS, compta/fin., décisionnel*

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

[608] Le ratio interne/externe est ainsi passé de 29 à 32 % dans le secteur retraite, de 22 à 28 % dans le secteur santé, de 50 à 58 % dans le secteur technique/DSI et, s'il a diminué globalement sur les autres secteurs ayant bénéficié de l'internalisation (ASS, comptabilité/finances, décisionnel), il est passé de 45 à 50 % sur la maintenance et de 16 à 20 % sur l'investissement (i.e. les projets nouveaux), la baisse observée s'expliquant par l'augmentation dans le total des charges de la part de l'investissement, dont le taux d'externalisation est supérieur à celui de la maintenance.

1.2.3.2. Les limites de l'opération

[609] La première limite de l'opération réside à l'évidence dans le caractère au final très limité de l'amélioration qu'elle a permis d'opérer sur le ratio interne / externe du RSI, qui n'est passé globalement que de 40 à 43 % sur la période. Bien qu'appréciable, cette évolution ne change pas fondamentalement la situation de la MOE du RSI à l'égard de ses prestataires – sauf dans le cas des secteurs techniques de la DSI, où l'évolution est réellement significative –, comme la mission l'a relevé *supra*, au point 1.2.1.2.

[610] La deuxième limite tient aux conditions dans lesquelles elle s'est déroulée. En effet, dans la mesure où le SDSI ne comprenait pas de volet RH, et donc pas de diagnostic sur l'écart entre les compétences internes existantes et théoriquement nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie du schéma directeur, il est permis de s'interroger sur le bien-fondé des objectifs de recrutement que la CNRSI s'était donnés dans le cadre de cette opération :

- le poids de la DSI dans l'allocation théorique des 50 recrutements était à cet égard excessif : alors que les faiblesses du RSI en matière de MOA étaient plus profondes encore en 2007 qu'en 2009, lors de la mission du consultant, il n'est pas logique de ne leur avoir réservé que 8 des 50 recrutements prévus ; cette proportion aurait clairement dû être réajustée après l'avenant n°3, dont les développements insistaient sur la nécessité de renforcer la fonction de MOA[86] ; le fait que 18 des 42 postes alloués à la DSI aient été affectés à des fonctions de « MOAD » ne corrige pas ce constat, dans la mesure où, jusqu'à 2010 au moins et les résultats de l'audit MOA, les directions métier n'avaient aucun droit de regard sur ces postes de la DSI, ni *a fortiori* sur leurs profils de recrutement ; le fait que, de surcroît, les MOA n'aient finalement bénéficié que de 5 recrutements au lieu de 8, la DSI ayant effectué 3 recrutements supplémentaires sur ses domaines techniques ne fait que renforcer ce constat ;
- la répartition des embauches par secteurs était contestable (cf. *supra*, tableau 11) : il était ainsi prévu en 2007 de réserver 60 % des embauches totales au secteur santé, ce qui paraît disproportionné, même si le secteur de la santé était, avec le secteur de l'affiliation/recouvrement, celui qui avait le plus faible ratio interne/externe au sein du RSI ; le rééquilibrage des embauches au profit du secteur retraite était sur ce plan une décision pertinente ; il faut néanmoins regretter que le secteur affiliation/recouvrement n'ait quasiment pas bénéficié de l'opération d'internalisation, alors qu'il est à la fois celui qui porte le plus d'enjeux pour le RSI du fait des dysfonctionnements de l'ISU et celui dont le ratio d'externalisation est le plus élevé (81 % en 2007, 82 % en 2010)
- il est enfin regrettable que la CNRSI n'ait pas utilisé l'opération d'internalisation pour renforcer ses moyens internes en matière de pilotage et d'accompagnement des MOA, notamment après la remise des conclusions de l'audit 2009 des MOA, qui pointaient les faiblesses du régime sur ce champ.

[611] Au total, cette opération n'a certainement pas été vaine, mais elle aurait mérité un cadrage et une préparation beaucoup plus méthodique, et un ciblage plus stratégique des recrutements à opérer. Ces éléments devront être intégrés dans les réflexions sur le volet RH du futur SDSI (cf. *infra*).

[86] *« Le RSI procèdera sur 2009/2011 à une internalisation partielle des compétences utilisées en début de COG en sous-traitance MOA, pour la poursuite des chantiers nécessitant une ressource pérenne en interne »* ;

1.3. Une gouvernance désormais bien structurée sur le pilotage des ressources mais qui demeure insuffisante sur le pilotage des projets eux-mêmes

[612] La gouvernance de la gestion de ses ressources informatiques, et au premier chef des ressources de sa MOE, a fait l'objet d'un investissement important de la part de la CNRSI, dont l'organisation et les outils n'ont fait que s'améliorer sur la période, sans toutefois parvenir à donner à la direction générale tous les éléments dont elle doit disposer pour exercer son pouvoir d'orientation stratégique et d'arbitrage en matière de systèmes d'information.

1.3.1. L'élaboration et le suivi du SDSI ont progressivement permis à la CNRSI d'améliorer sa maîtrise des ressources affectées à la gestion et aux évolutions de son système d'information

1.3.1.1. Le SDSI 2007-2011 : un cadre de suivi des ressources davantage qu'un document stratégique de pilotage

[613] La définition d'un schéma directeur des systèmes d'information faisait partie des orientations principales de la COG. Formellement adopté à la fin 2007, ce SDSI 2007-2011 définissait bien la cible applicative à 2011 sur les principaux domaines « métier » du RSI, et précisait les moyens théoriquement nécessaires pour arriver à cette cible. Mais, élaboré sans prise en compte de la « capacité à faire » du RSI, comme l'a d'ailleurs relevé l'audit MOA de 2009[87], et rendu quasiment immédiatement caduc par le surcroît de charges de l'ISU et le dérapage des dépenses d'assistance aux secteurs techniques de la DSI, il n'a jamais véritablement constitué pour les services de la CNRSI le document de référence stratégique qu'il aurait dû être tout le long de la COG.

[614] Il est par ailleurs important de relever :

- qu'il n'a pas fait l'objet d'une procédure de suivi formalisé, que le SDSI ne prévoyait d'ailleurs pas, puisqu'il était dépourvu d'un volet de gouvernance ; cet élément n'est *« pas conforme aux bonnes pratiques »* en la matière[88] ; pour pouvoir véritablement jouer son rôle, le SDSI doit faire l'objet d'un suivi annuel coordonné avec la procédure budgétaire et de révision des objectifs stratégiques, dont il est la déclinaison sur le plan des systèmes d'information ;
- qu'il n'a pas non plus été remplacé par un document alternatif, même après la révision de 2009, qui s'est traduite concrètement non par l'amendement du document initial, mais par l'adoption de deux documents parcellaires : le tableau annexé à l'avenant n°3 à la COG, qui n'a pas plus fait l'objet d'un suivi régulier et formalisé au sein de la CNRSI, et un tableau « V27 » mettant à jour le tableau initial de prévision des charges du SDSI ; ce tableau, qui ne définit que des cadrages de ressources mais ni le contenu des projets ni leurs jalons, fait en revanche l'objet d'un suivi précis par la cellule Coordination et Pilotage de la MOA de la direction du management des ressources (DMR), depuis 2009.

[615] Ainsi, c'est bien davantage par l'outillage méthodologique qui lui était associé (suivi de charges et des budgets, ventilations analytiques), qui a été progressivement généralisé et amélioré sur la période, que par son contenu stratégique en tant que tel que le SDSI 2007-2011 a permis à la CNRSI d'améliorer son dispositif de suivi et de pilotage de ses chantiers informatiques.

---

[87] *« Les hypothèses de dimensionnement relèvent souvent d'une appréciation technique des projets. Le calcul de la charge a été défini en fonction des objectifs de délais fixés « politiquement acceptables ». Il n'y a pas eu de vérification de la capacité à faire (en ETP et en compétences) du RSI concernant les charges MOA internes évaluées dans le cadre du SDSI. »* (Etude d'organisation de la MOA – Annexes au support du CODIR du 23/11/2009, p. 19)

[88] Cf. Annexes étude MOA, op. cit., p. 20 ;

1.3.1.2. Des outils de reporting des charges et des budgets de plus en plus précis

[616] Le RSI dispose aujourd'hui d'un dispositif solide de suivi en jours-hommes et en € des charges de sa MOE et, plus récemment et de façon encore imparfaite, de ses MOA ; ce suivi, centralisé par la cellule Coordination et Pilotage de la MOA de la DMR, est adossé à la comptabilité analytique de la CNRSI, qui ventile les dépenses du SDSI sur ses différentes lignes par nature et par projets, et au dispositif de suivi d'activité des informaticiens de la MOE. Les projets applicatifs (maintenance et développement) sont ainsi répartis, à la date de la mission, entre 132 codes de suivi analytiques, regroupés en 7 domaines applicatifs : assuré, retraite, santé et médical, action sanitaire et sociale, administration et finances, autres, service des prestations extérieures. Toutes les analyses de la mission par domaines (en j/h et en €) reposent sur les données issues de ces tableaux de suivi.

[617] Ils ont été progressivement affinés et élargis dans leur périmètre et dans leur rôle, à la faveur des évolutions organisationnelles au sein de la CNRSI :

- la qualité des données de la MOE s'est sensiblement améliorée avec la mise en place de ressources dédiées au contrôle de gestion au sein de la DSI ;
- les ressources de la MOA, mal connues et peu coordonnées en début de COG, sont aujourd'hui beaucoup mieux suivies sur le plan financier (avec la mise en place d'un marché-cadre piloté par la cellule Coordination et Pilotage) et sur le plan humain (avec l'entrée en vigueur du suivi de charges chez les équipes internes MOA et le rattachement des MOAD aux directions métier).

[618] Ces outils permettent de structurer le dialogue et les arbitrages au sein des instances de suivi du SDSI que la CNRSI a progressivement structurées depuis 2007.

1.3.2. Une gouvernance bien structurée sur les ressources mais pas suffisamment sur le pilotage des projets

1.3.2.1. Une gouvernance aujourd'hui formellement bien structurée

[619] Après une phase de tâtonnements relevée par le rapport IGAS RM2008-120P[89], la CNRSI est parvenue à se doter d'une structure de gouvernance unifiée et cohérente :

- les arbitrages inter-directionnels et les points qui supposent de faire évoluer le cadrage du SDSI (nouveau projet, calendrier ou charges d'un projet à faire évoluer) sont rendus dans le comité de pilotage stratégique des systèmes d'information (CPSSI), présidé par le directeur général et préparé par la cellule Coordination et Pilotage ;
- les grands domaines applicatifs font chacun l'objet de comités de pilotage stratégique mensuels réunissant MOA et MOE sur le suivi des projets en cours ; chaque projet fait ensuite l'objet d'un comité de pilotage *ad hoc*, sur une base plus fréquente en général.

[620] Par ailleurs, l'existence d'une structure pérenne et transversale assurant le secrétariat du CPSSI et le suivi des ressources dédiées à la mise en œuvre de la stratégie informatique du RSI dans une logique d'exhaustivité, i.e. la cellule Coordination et Pilotage de la MOA rattachée au DMR, permet à cette organisation de fonctionner avec le régularité et le formalisme requis.

[621] L'examen des supports et des comptes-rendus du CPSSI montrent que cette instance stratégique fait l'objet d'une importante préparation en amont, et qu'elle donne effectivement lieu à des arbitrages qui sont ensuite formalisés dans des comptes-rendus écrits et diffusés aux membres. Pour la mission, cette architecture est une réponse satisfaisante aux remarques précédentes de l'inspection générale sur la nécessité de structurer la gouvernance informatique du RSI.

[89] Cf. rapport RM2008-120P de YG AMGHAR et E. JEANDET-MENGUAL sur la mise en œuvre de l'interlocuteur social unique, Tome 2, p. 113 ;

[622] Par contre, elle ne permet pas de pallier aux difficultés liées à la faiblesse des ressources internes de la MOA sur certains secteurs au sein de la CNRSI, ou à leur désorganisation. De plus, à elle seule l'existence du CPSSI n'est pas la garantie que *tous* les arbitrages de priorités qui sont nécessaires face aux conflits de charges seront effectivement rendus – certains sujets pouvant demeurer ouverts faute d'une décision –, ni qu'ils le seront sur la base d'une stratégie explicite et cohérente – par nature difficile à articuler dès l'instant où le RSI a abandonné le cadre initial du SDSI sans se doter d'un document stratégique alternatif.

[623] Surtout, si le CPSSI est désormais correctement outillé pour suivre finement l'affectation analytique et l'évolution des charges de la MOE et de la MOA (et ainsi détecter les risques de débordement budgétaire), le suivi de l'avancement des projets proprement dits est encore très insatisfaisant.

1.3.2.2. Une déficience persistante dans le suivi du déroulement des projets

[624] Le suivi des projets informatiques du RSI (suivi de jalons, chiffrage des restes à faire, identification des risques de dérapage calendaire) n'est pas aussi bien instrumenté que le suivi des ressources associées. L'examen des documents préparatoires au CPSSI permet de le constater : alors que les budgets et suivis de charges sont normalisés entre les différents domaines et font l'objet *in fine* d'une consolidation globale, les éléments relatifs à l'avancement des projets eux-mêmes ne sont pas normalisés, ils ne sont d'ailleurs pas toujours présents dans les éléments fournis d'un domaine à l'autre, et ils ne font l'objet d'aucune consolidation ou synthèse chiffrée.

[625] Cette difficulté du RSI à objectiver l'avancée de ses travaux informatiques est une constante de l'exécution de la COG, puisqu'il n'est jamais parvenu à construire de façon satisfaisante l'indicateur de réalisation n°26 que prévoyait la COG (taux de réalisation des projets prévus par le SDSI, mesuré en faisant le rapport entre le nombre de projets prévus mis en production et le nombre de projets prévus) :

- les deux premières années, l'indicateur reprenait 50 projets du SDSI, avec des systèmes de pondération sophistiqués mais en décalage complet avec la réalité des chantiers informatiques du RSI, dans la mesure où la notion de « projets SDSI » excluait selon la méthodologie retenue par le RSI tous les chantiers de maintenance, y compris de maintenance réglementaire lourde (cf. *infra*) ; ses résultats étaient donc peu lisibles ;
- la procédure de révision du SDSI de 2008 a conduit à constater la dérive très importante du périmètre et des délais du SDSI, ce qui a conduit à l'abandon de l'indicateur n°26 dans sa forme antérieure, et à son remplacement par une liste de projets évoluant chaque année, et dont la pertinence peut être fortement questionnée (ainsi, compte tenu du choix de projets retenus pour 2009, cet indicateur affichait un taux de réalisation du SDSI de 100 %, alors que le régime connaissait des difficultés majeures ou des retards sur la plupart de ses grands projets stratégiques – affiliation, recouvrement, retraite SI comptable…).

[626] Néanmoins, pour la mission, c'est l'idée même d'un indicateur synthétique unique de suivi de la réalisation du SDSI qui était absurde, *a fortiori* dans une institution qui ne dispose pas d'une méthodologie solide et transversale de suivi de l'avancement de ses chantiers informatiques. Plusieurs phénomènes se conjuguent pour expliquer cette situation :

- tout d'abord, la notion de projet sur laquelle repose le suivi de la réalisation du SDSI est insuffisamment définie ; dans le SDSI, les seuls projets identifiés sont les développements de nouveaux logiciels, toute la maintenance étant de ce fait exclue ; or, hors chantiers techniques DSI, les charges de maintenance représentaient déjà dans le SDSI initial 52 % des charges MOE prévues sur la période 2007/2010, ratio qui est finalement monté à 59 % dans la réalité, et concernent des chantiers qui justifient à l'évidence par leur importance et leurs complexité un suivi formalisé (mise en œuvre des lois retraite et des évolutions réglementaires de l'assurance maladie, développements « ISU1 »…) : la non-prise en compte de la maintenance dans le suivi « projet » aboutit à faire échapper à ce suivi l'essentiel de la charge applicative du SDSI… ;

- la variété des formats de présentation des quelques éléments de suivi synthétique projet néanmoins disponibles par domaine est le reflet de l'inégale maturité des MOA de ces secteurs, et de l'absence d'un dispositif normalisé de suivi de ces éléments qui soit le pendant du dispositif de suivi des ressources animé par la cellule Coordination et Pilotage ; ce dispositif normalisé de suivi des projets reste à bâtir.

[627] Il est essentiel que la CNRSI améliore ses outils et ses compétences en la matière car cette absence de données à la fois détaillées et consolidables rend malaisé le pilotage du SI du RSI par la direction générale, à travers notamment l'animation du CPSSI.

1.3.2.3. Les chantiers informatiques liés à l'ISU : une gouvernance désormais clairement interinstitutionnelle

[628] Le mode de fonctionnement décrit précédemment n'est pas adapté au pilotage informatique de l'ISU et des projets de rénovation qui lui sont désormais associés (GAYA), qui doivent faire l'objet d'un co-pilotage avec l'ACOSS, et donc d'une gouvernance *ad hoc* entre les deux institutions.

[629] Dans un premier temps, la nature particulière des questions informatiques liées à l'ISU n'a pas été correctement perçue par les deux caisses nationales, qui les ont traitées sur un mode non coopératif voir hostile l'une avec l'autre. Les travaux d'adaptation du système d'information de l'ACOSS aux spécificités du recouvrement des travailleurs indépendants affiliés au RSI en ont été d'autant retardés, même s'ils étaient de toute façon inaptes à adapter complètement le SNV2 aux besoins de l'ISU, compte tenu des rigidités de cet outil (cf. infra, 2.3.2.2.).

[630] Devant l'ampleur des dysfonctionnements constatés dans les deux réseaux et l'impossibilité de les régler sans un travail en commun des équipes informatiques, des experts métier et des services de production des deux institutions, le RSI et l'ACOSS ont fini par fusionner leurs équipes ISU dans une « task-force » d'abord conçue comme temporaire sur le premier semestre 2010, mais qui a dû finalement et logiquement être ré-instituée début 2011. Le rôle de cette task-force est :

- de recenser le « reste à faire » pour fiabiliser les outils informatiques actuels de l'ISU, sachant que ce reste à faire est évolutif compte tenu de l'instabilité du SNV2, et de son caractère fondamentalement inadapté pour traiter toutes les contraintes et spécificités du recouvrement des TI affiliés au RSI ;
- de développer les solutions logicielles permettant de fiabiliser ce qui peut l'être sur le système ;
- d'identifier les données à recycler et de coordonner les travaux de recyclage par les organismes.

[631] Ce n'est pas la situation d'urgence qui justifie l'organisation en « task force ». Pour la mission, ce mode de travail en commun est adapté à la nature de l'ISU, dispositif qui associe le RSI et l'ACOSS au service d'un processus qui a vocation à être unique et qui doit disposer, sur tous ses aspects et de façon pérenne, d'une gouvernance spécifique et dédiée, qui a opportunément été reprise pour concevoir le nouvel outil de gestion du recouvrement des travailleurs indépendants, sur lequel la mission revient *infra*, au point 2.3.2.

2. UNE MISE EN ŒUVRE DU SDSI DOMINEE PAR LES DIFFICULTES DE L'ISU ET QUI N'A PAS PERMIS AU RSI D'ACHEVER SA FUSION SUR LE PLAN INFORMATIQUE

2.1. L'évolution de la charge de travail : le choc de l'ISU

[632] Les développements suivants se concentrent sur l'analyse des charges de la MOE sur 2007-2010, faute de disposer d'un suivi raisonnablement précis des charges globalisées MOA+MOE sur la période.

2.1.1. Vision générale

2.1.1.1. Un dépassement de charge de près de 20 % sur 2007-2010

Tableau 55 : Exécution du SDSI 2007-2010 : évolution de la charge globale MOE (prévu/réalisé)

Charges annuelles SDSI 2007 - 2010 - (J/H)	Cumul 2007-2010			
	SDSI Initial J/H	Charges MOE	en %	en J/H
Fonctionnement				
Maintenance des applications	80 001	103 469	+29,3%	+23 469
Support Technique à la Maintenance	128 470	166 036	+29,2%	+37 566
Fonctionnement	208 470	269 505	+29,3%	+61 035
Investissement				
Applicatifs SDSI	74 593	72 529	-2,8%	-2 063
Support Technique aux projets	33 413	33 557	+0,4%	+143
Investissement	108 006	106 086	-1,8%	-1 920
Total Investissement et fonctionnement	316 476	375 591	+18,7%	+59 115

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

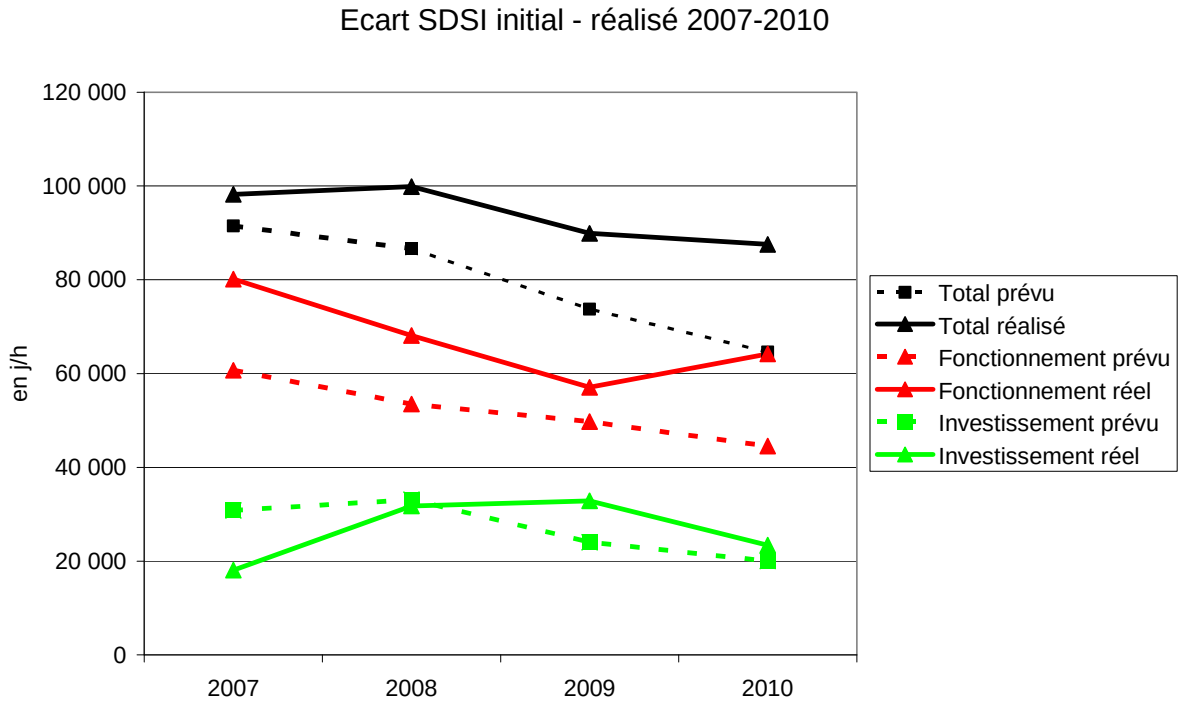
[633] Ce tableau permet de constater le double choc qui a frappé le budget de charges du SDSI sur la période :

- un dépassement sur la maintenance des applications, lié pour l'essentiel à l'ISU (choc qui se propage également sur l'investissement, mais qui a été compensé par de moindre investissements sur d'autres secteurs (essentiellement les supports) ;
- un dépassement très important sur le fonctionnement informatique, lié à une programmation déficiente de ce poste dans l'élaboration du SDSI (100% de dépassement sur le poste « opérations » en 2007, soit un écart de 19 M€ non prévu dès la première année du SDSI…).

2.1.1.2. Le phasage par année

[634] Le graphique suivant permet de comparer le prévu et le réalisé pour le global SDSI ainsi que pour les volumes de j/h en fonctionnement et en investissement :

Graphique 19 : Evolution des charges prévues et réalisées du SDSI sur 2007-2010



Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

[635] En termes de capacité d'action, il apparaît que **la MOE du RSI n'est pas capable de mobiliser plus de 100 000 j/h/an (interne + externe)** sur ses différentes activités (fonctionnement et investissement) : malgré la surcharge massive d'échéances et de chantiers auxquels le RSI a eu à faire face depuis 2007, et malgré le fait que la CNRSI n'a jamais hésité à recourir massivement à l'assistance externe face à ces échéances, bien au-delà de son budget initial, le total de ses charges externes et internes en MOE n'a jamais dépassé cette limite. Ceci est un élément qui devra être intégré dans le calibrage raisonnable des moyens informatiques pour la prochaine COG.

[636] S'agissant de la mise en œuvre annuelle du SDSI lui-même, on note que, alors qu'il prévoyait de faire porter l'effort de rénovation sur le début de la COG, avec ensuite une décrue progressive des j/h mobilisés par les chantiers d'investissement, dans la réalité, le fonctionnement a immédiatement embolisé les équipes en 2007, au détriment des projets nouveaux. L'effort a pu être rééquilibré entre investissement et fonctionnement en 2008/2009, mais en 2010 la situation s'est de nouveau dégradée avec un volume de j/h en nette hausse sur le fonctionnement, se traduisant de façon corrélative par une diminution de l'effort en matière d'investissement.

2.1.1.3. L'évolution annuelle des charges internes et externes

- L'évolution des charges internes

[637] **Les charges internes annuelles de la MOE** (41 850 j/h en 2010) sont **majoritairement mobilisées sur les activités techniques de la DSI** : 65 % contre 35 % dédiés à la maintenance ou au développement des applications métier.

[638] Cependant, **la quasi-totalité de la hausse constatée dans les charges internes de la MOE entre 2007 et 2010** (plus de +10%, soit environ + 4 000 j/h/an) **a bénéficié aux secteurs applicatifs**, aux trois quarts pour la maintenance des applications existantes et pour un peu moins du quart au développement des applications nouvelles. Les jours/hommes mobilisés sur les secteurs techniques sont stables, mais on observe sur la période un transfert de charge de ~1 500 j/h du fonctionnement vers l'investissement, essentiellement au service du programme de convergence technique (i.e. de la partie « investissement » des chantiers techniques de la DSI) :

Tableau 56 : Evolution annuelle 2007-2011 des consommations de charges internes du SDSI

	2007 Charges Interne	2008 Charges Interne	2009 Charges Interne	2010 Charges Interne	en %	en J/H
Fonctionnement						
Maintenance des applications	**7 742**	**7 354**	**8 761**	**10 850**	**+40,2%**	**+3 109**
Maintien en conditions opérationnelles	**7 023**	**6 774**	**8 562**	**9 338**	**+33,0%**	**+2 315**
Maintenance réglementaire	**719**	**580**	**199**	**273**	**-62,0%**	**-446**
Maintenance ISU	**0**	**0**	**0**	**1 239**	**#DIV/0!**	**+1 239**
Support Technique à la Maintenance	**25 881**	**22 461**	**23 178**	**24 324**	**-6,0%**	**-1 557**
Programmes et Planification	*1 871*	*2 468*	*2 223*	*2 703*	*+44,5%*	*+832*
Opérations	*20 369*	*16 841*	*17 924*	*16 940*	*-16,8%*	*-3 429*
Infrastructure et architecture technique	*3 641*	*3 152*	*3 031*	*4 682*	*+28,6%*	*+1 041*
Fonctionnement	**33 623**	**29 815**	**31 939**	**35 175**	**+4,6%**	**+1 552**
Investissement						
Applicatifs SDSI	**2 775**	**4 135**	**4 466**	**3 673**	**+32,4%**	**+898**
Support Technique aux projets	**1 484**	**1 962**	**2 581**	**3 002**	**+102,2%**	**+1 517**
Programme de Convergence Technique	951	1 203	1 574	2 274	*+139,2%*	*+1 323*
Programmes et Planification	0	0	0	0	*#DIV/0!*	*+0*
Opérations	534	760	1 007	728	*+36,4%*	*+194*
Investissement	**4 260**	**6 097**	**7 048**	**6 675**	**+56,7%**	**+2 416**
Total Général	**37 883**	**35 912**	**38 987**	**41 850**	**+10,5%**	**+3 967**

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

- L'évolution des charges externes

[639] Les **charges externes annuelles de la MOE** (45 730 j/h en 2010) **sont mobilisées à 61 % sur les applications métier** (maintenance : 38 %, développements : 24 %), et à 39 % sur les activités techniques de la DSI.

[640] Ces volumes sont en nette décrue depuis 2007, l'essentiel de cette baisse étant due aux activités techniques de fonctionnement de la DSI (production, support, qualification), qui avaient bénéficié d'un très important volume d'assistance non prévu en début de période. Par ailleurs, la variation des volumes d'assistance sur les développements de logiciels est remarquable (+ 10 000 j/h de 2007 à 2008, - 8 000 j/h de 2009 à 2010), même si une partie de ces écarts s'expliquent par les modifications d'imputation des dépenses ISU ; **en pratique, le RSI gère ses variations marginales de charge par l'assistance technique externe** :

Tableau 57 : Evolution annuelle 2007-2011 des consommations de charges internes du SDSI

	2007 Charges Externe	2008 Charges Externe	2009 Charges Externe	2010 Charges Externe	□□xterne en %	en J/H
Fonctionnement						
Maintenance des applications	**20 457**	**18 689**	**12 389**	**17 227**	**-15,8%**	**-3 230**
Maintien en conditions opérationnelles	**18 076**	**14 806**	**10 954**	**10 187**	**-43,6%**	**-7 889**
Maintenance réglementaire	**2 381**	**3 883**	**1 435**	**1 131**	**-52,5%**	**-1 250**
Maintenance ISU	**0**	**0**	**0**	**5 909**	**#DIV/0!**	**+5 909**
Support Technique à la Maintenance	**26 047**	**19 605**	**12 747**	**11 792**	**-54,7%**	**-14 254**
Programmes et Planification	*3 377*	*4 066*	*2 641*	*2 526*	*-25,2%*	*-850*
Opérations	*18 062*	*12 217*	*7 330*	*6 107*	*-66,2%*	*-11 955*
Infrastructure et architecture technique	*4 608*	*3 322*	*2 776*	*3 159*	*-31,4%*	*-1 449*
Fonctionnement	**46 504**	**38 294**	**25 135**	**29 020**	**-37,6%**	**-17 484**
Investissement						
Applicatifs SDSI	**8 545**	**18 784**	**19 153**	**10 998**	**+28,7%**	**+2 454**
Support Technique aux projets	**5 287**	**6 879**	**6 649**	**5 712**	**+8,0%**	**+425**
Programme de Convergence Technique	4 448	5 649	5 536	4 367	**-1,8%**	*-81*
Opérations	839	1 230	1 113	1 345	*+60,3%*	*+506*
Investissement	**13 832**	**25 662**	**25 802**	**16 710**	**+20,8%**	**+2 878**
Total Général	**60 336**	**63 957**	**50 937**	**45 730**	**-24,2%**	**-14 606**

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

2.1.2. Approche sectorielle

2.1.2.1. Vision générale

[641] Le tableau suivant donne une vision générale de la répartition des j/h consommés par la MOE entre les grands secteurs du SDSI :

Tableau 58 : Evolution des charges prévues / réalisés par secteurs sur 2007-2010

	SDSI initial		Excuté 2007-2010		(2010/2007	
	j/h	%	j/h	%	en %	en j/h
Assurés/ISU	31 844	21%	62 542	36%	*+96,4%*	*+30 699*
Retraite	25 786	17%	33 962	19%	*+31,7%*	*+8 176*
Santé	38 158	25%	37 762	21%	**-1,0%**	*-396*
Supports	46 781	30%	32 280	18%	**-31,0%**	*-14 501*
Autres	12 024	8%	9 453	5%	**-21,4%**	*-2 572*
TOTAL Applicatif	**154 593**	**100%**	**175 999**	**100%**	***+13,8%***	***+21 406***
Technique DSI	161 883		199 593		*+23,3%*	*+37 710*
TOTAL GENERAL	**316 476**		**375 591**		***+18,7%***	***+59 115***

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

[642] On constate ainsi que :

- **le secteur immatriculation / cotisations / ISU a vu sa charge exploser** (30 699 j/h non prévus, soit presque 100 % de dépassement) ; prévu par le SDSI à 21% de la charge applicative totale à réaliser, ce domaine a finalement représenté 36% de l'activité de maintenance/développement de la MOE sur la période ; l'autre grand poste de dépassement, qui a enregistré un dérapage plus important encore en jours/homme (+37 710 j/h non prévus, soit 23% de dépassement) est le domaine technique de la DSI, du fait d'une carence dans l'élaboration du SDSI, comme relevé *supra* au 2.1.1.1.) ;

- **le secteur retraite a également vu sa charge s'alourdir nettement**, l'essentiel du dépassement pesant sur l'investissement, i.e. sur le développement du nouveau système d'information retraite (projet SIPRES) ;
- **le secteur santé a préservé ses moyens** (-1%), et a mobilisé une part plus importante des charges du SDSI que le secteur retraite ;
- **les secteurs qui ont pâti de cet « effet ISU » sont les secteurs support et « autres** », qui ont chacun vu leurs consommés amputés de plus de 20 % par rapport au prévu SDSI.

2.1.2.2. Zoom sur les charges ISU et supports

- Les jours/homme consommés par l'ISU : une évaluation difficile

[643] Le secteur « immatriculation / cotisations / ISU » est celui sur lequel se sont concentrés les effets de l'ISU. La CNRSI ne dispose pas à ce jour d'une évaluation précise des jours/homme de MOE mobilisés par les travaux relatifs à l'ISU depuis 2007. En effet, ces consommations ont été imputées de façon variable entre les différentes lignes de suivi du SDSI :

- en 2007, l'ISU a été suivi en fonctionnement, augmentant considérablement les charges du domaine « Affiliation » ;
- en 2008 l'ISU a été d'abord suivi en fonctionnement puis a basculé en investissement après la révision du SDSI ;
- en 2009, l'ISU était toujours en investissement ;
- depuis 2010, les charges relatives à l'ISU sont de nouveau en fonctionnement, car il a été *« estimé que les nouveautés fonctionnelles apportées par l'ISU sont désormais en place et que le dispositif qui perdure vise à corriger les dysfonctionnements de la mise en œuvre »*[90].

Tableau 59 : Ecarts prévu/réalisé sur les dépenses SDSI Immatriculation / Cotisations ISU

	Cumul 2007-2010		□		Interne		Externe	
	SDSI	Charges	en %	en J/H	J/H	%	J/H	%
Immatriculation/cotisations/ISU	31 844	62 542	+96,4%	+30 699	11 294	18,1%	51 249	81,9%
Maintenance en condition opérationnelle	*13 610*	*32 357*	*+137,7%*	*+18 747*	*6 218*	*19,2%*	*26 139*	*80,8%*
Maintenance réglementaire	*1 963*	*5 401*	*+175,2%*	*+3 439*	*391*	*7,2%*	*5 010*	*92,8%*
Investissement	*16 271*	*24 784*	*+52,3%*	*+8 513*	*4 684*	*18,9%*	*20 100*	*81,1%*

[644] Ce tableau permet de mesurer non seulement l'importance des dépassements enregistrés sur ce secteur, mais également l'importance du recours de la sous-traitance dans le traitement des difficultés, avec un taux supérieur à 80 %. Par contre, compte tenu des incertitudes sur les modalités d'imputation des dépenses ISU entre fonctionnement et investissement (entre les différents types de maintenance), les données ci-dessus sont trop incertaines pour fonder une analyse des écarts prévu/réalisé par type de dépenses.

[90] Source : RSI, *« Bilan du SDSI 2007-2011 – Analyse des charges issues du reporting MOE sur la période 2007-2010 »*, p.5 ;

- La principale victime de l'ISU en termes de charges : le secteur support

[645] Ce domaine a été en termes de charge la principale variable d'ajustement des dépassements de l'ISU et des secteurs techniques de la DSI ; ce choix s'est principalement traduit par le sacrifice de l'investissement, qui devait représenter 60% des j/h support du secteur dans le SDSI, et qui n'en a représenté jusqu'à présent que 48%, soit moins de la moitié : 84% de l'ajustement a porté sur ce poste (-13 300 j/h sur un total de -15 812 j/h).

[646] Cet ajustement n'a pas affecté tous les secteurs de la même façon :

- des projets ont été purement et simplement abandonnés : le développement d'un outil de gestion de la relation clients, les chantiers du domaine « économique » (achats, immobilier…) ou sur les besoins collaboratifs des services du RSI…
- d'autres ont été substantiellement réduits : contrôle interne (en investissement, les consommés de maintenance étant en dépassement sur ce poste)
- la plupart des autres secteurs (RH, décisionnel…) ont vu leurs consommés rognés par rapport au prévu SDSI (en fonctionnement comme en investissement) ;
- un seul secteur support a vu son consommé dépasser le prévu : la maintenance du secteur comptable et financier (+ 921 j/h au global, soit un dépassement de 38%), lié aux difficultés que connaît le développement du système-cible dont le RSI souhaitait se doter en 2008, et qui n'a toujours pas été déployé.

2.2. L'exécution budgétaire : un dérapage très important des budgets d'assistance

2.2.1. Vision globale

[647] Sur le plan budgétaire, le SDSI présente sur la période 2007-2010 un dépassement de plus de 38 M€ (+ 19 %), presque exclusivement lié aux budgets d'assistance technique, où ce dépassement atteint même globalement +54 M€ (dépassement qui a été partiellement compensé par de moindres achats de matériels et logiciels, à hauteur de -19 M€), comme le tableau suivant permet de le constater.

Tableau 60 : Ecart exécuté / prévu initial SDSI 2007-2010 (en K€)

	2007	2008	2009	2010	cumul 2007-2010			
	Montant ordonnancé	Montant ordonnancé	Montant ordonnancé	Montant ordonnancé	SDSI Initial	Réalisé	□ (K€)	□ (%)
					K€			
Assistance Technique	24 658	24 450	17 884	17 868	75 658	84 860	+9 202	+12%
Matériels, logiciels, réseaux	11 278	9 994	12 505	10 797	43 025	44 574	+1 549	+4%
Fonctionnement	35 936	34 444	30 389	28 665	118 683	129 434	+10 751	+9%
Investissement								
Assistance Technique	22 778	24 561	22 023	15 010	38 629	84 371	+45 742	+118%
Matériels, logiciels, réseaux	6 449	4 520	5 053	6 527	41 204	22 548	-18 656	-45%
Investissement	29 226	29 081	27 076	21 537	79 833	106 920	+27 087	+34%
Total Invest. Et Fonct.	65 162	63 524	57 465	50 202	198 516	236 354	+37 838	+19%

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

2.2.2. Approche sectorielle

[648] L'analyse fine de l'exécution du budget informatique du SDSI est malaisée compte tenu des déficiences dans le suivi analytique fin de certaines dépenses, notamment en début de période : ainsi la CNRSI ne dispose pas d'un découpage fin par domaines de ses dépenses d'assistance techniques 2007-2011, sur les domaines applicatifs (ligne « autres » mélangeant les dépenses de planification/suivi et celles relatives aux projets décisionnels, GRC, etc. et, pour sa partie investissement en début de période, probablement des dépenses liées à l'ISU). Il est néanmoins possible de bâtir le tableau suivant, qui regroupe les dépenses d'investissement et de fonctionnement par grands types (assistance technique maintenance/développement d'applications, assistance projets techniques DSI, achats et maintenance matériels/logiciels):

Tableau 61 : Ecart exécuté/prévu SDSI 2007-2010 par secteurs

	SDSI initial		Excuté 2007-2010		∆ 2010/2007	
	K€	%	K€	%	en %	en K€
Assurés/ISU	11 107	15%	38 989	35%	*+251%*	*+27 882*
Retraite	9 839	13%	16 286	15%	*+66%*	*+6 447*
Santé	15 752	21%	15 573	14%	**-1%**	*-179*
Supports	7 048	9%	9 166	8%	*+30%*	*+2 118*
Autres	30 959	41%	29 927	27%	**-3%**	*-1 032*
TOTAL Applicatif	**74 705**	**100%**	**109 942**	**100%**	***+47%***	***+35 237***
Assistance DSI	39 582		59 289		*+50%*	*+19 707*
Matériels/logiciels DSI	84 229		67 122		**-20%**	*-17 107*
TOTAL GENERAL	**198 516**		**236 354**		***+19%***	***+37 838***

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

[649] On relève ainsi les éléments suivants :

- **le principal poste de dépassement concerne le domaine « assurés/ISU »**, i.e. les chantiers GAYA/ISU : + 27,8 M€ de dépassement global, auxquels il convient probablement d'ajouter une large partie des +11,0 M€ constatés sur la ligne « Autres hors ISU » incluse dans la ligne « Autres » ; sans même effectuer ce correctif, ce poste représente à lui seul près de 39 M€, et 35 % des dépenses d'assistance technique de la DSI sur les projets applicatifs (contre 15% initialement prévus) ;
- **l'autre gros poste de dépassement correspond aux budgets d'assistance technique de la DSI** non prévus au SDSI (+19,7 M€) ; le dernier poste de dépassement notable en assistance technique est le + 6,4 M€ sur les investissements du domaine retraite qui témoigne de la sous-évaluation de la charge de migration des applications existantes vers le nouvel outil SIPRES ;
- ce dépassement très substantiel du budget d'assistance technique (+ 54 M€) n'a été auto-financés que de façon très partielle par le sacrifice du budget de maintenance des secteurs « autres » (GRC, décisionnel, programme et planification…) et par la sous-exécution des achats de matériels et logiciels ;
- **en matière d'achats de matériels et logiciels**, le budget du SDSI affiche en effet un taux de sous-exécution de 45 % ; l'importance de ce taux, et la stabilité affichée des montants initialement budgétés dans le SDSI montrent que **ces enveloppes constituaient davantage un « droit de tirage », au demeurant largement taillé, qu'une véritable planification des achats informatiques du RSI sur la période de la COG**, ce qui explique qu'elles aient pu ensuite servir de « variables d'ajustement » de façon aussi massive pour partiellement compenser les larges dépassements constatés par ailleurs sur les budgets d'assistance :

Tableau 62 : Achats de matériels et logiciels informatiques : prévu / réalisé 2007-2010

	2007		2008		2009		2010		cumul 2007-2010			
	SDSI Initial	Montant ordonnancé	SDSI Initial	Montant ordonnancé	SDSI Initial	Montant ordonnancé	SDSI Initial	Montant ordonnancé	SDSI Initial	Réalisé	□ (K€)	□ (%)
	K€		K€		K€		K€		K€			
Matériels, logiciels, réseaux	**6 680**	**6 449**	**11 246**	**4 520**	**11 308**	**5 053**	**11 970**	**6 527**	**41 204**	**22 548**	**-18 656**	**-45%**
Matériels	**4 175**	**3 801**	**7 241**	**1 565**	**7 303**	**2 650**	**7 865**	**5 550**	**26 584**	**13 566**	**-13 018**	**-49%**
Gros Système	0	641	0	0	0	93	0	0	0	734	+734	#DIV/0!
Serveurs et périphériques	1 800	2 044	3 466	1 262	3 528	970	3 790	1 610	12 584	5 887	-6 697	-53%
Postes de travail et périphériques	800	1 050	1 800	113	1 800	830	2 000	1 882	6 400	3 875	-2 525	-39%
Installations générales agencements	0	0	0	0		0		0	0	0	+0	#DIV/0!
Matériel d'édition -impression et mise sous pli	0	7	0	0		16		0	0	23	+23	#DIV/0!
Matériel réseau	600	0	600	109	600	739	600	533	2 400	1 382	-1 018	-42%
Matériel téléphonie	600	54	1 000	78	1 000	2	1 100	1 489	3 700	1 623	-2 077	-56%
Autres	375	4	375	3	375	0	375	36	1 500	43	-1 457	-97%
Logiciels	**2 505**	**2 648**	**4 005**	**2 955**	**4 005**	**2 403**	**4 105**	**977**	**14 620**	**8 982**	**-5 638**	**-39%**
Logiciels Gros systèmes		1 324		101		193		3	0	1 621	+1 621	#DIV/0!
Logiciels Postes de travail et périphériques	605	41	605	672	605	348	605	428	2 420	1 488	-932	-39%
Logiciels Serveurs et périphériques	1 800	1 276	2 600	2 172	2 600	1 846	2 700	517	9 700	5 810	-3 890	-40%
Logiciels d'Archivage						0		6	0	6	+6	#DIV/0!
Logiciel de téléphonie				2		0		0	0	2	+2	#DIV/0!
Progiciels			700		700		700		2 100	0	-2 100	-100%
Autres logiciels	100	7	100	9	100	16	100	22	400	55	-345	-86%

Source : CNRSI – tableau de suivi des dépenses du SDSI

[650] L'importance de la sous-exécution des achats de matériels et de logiciels sur 2007-2010, y compris en fin de période, est en outre un élément qui doit amener à s'interroger sur la politique d'achats informatiques du RSI : le cadrage pluriannuel du SDSI n'étant manifestement pas le fruit d'une réflexion sur les besoins du RSI en matière de matériels et de logiciels, et les cahiers des charges des marchés effectivement passés étant à peine plus précis sur la nature et la justification des besoins du régime, comme en attestent les observations du contrôle économique et financier sur un certain nombre de marchés passés sur la période, il ne semble en réalité pas y avoir de stratégie de la DSI dans ce domaine[91].

[651] La prochaine COG doit être l'occasion pour le RSI de mettre au premier rang de ses objectifs en matière d'achats informatiques (sur les matériels et logiciels comme sur l'assistance technique) le souci d'adapter sa commande publique à ses besoins véritables, ce qui suppose au préalable que la caisse nationale les ait précisément évalués, de façon objective et soucieuse de rationalité budgétaire. Ce chantier devra mobiliser les services achats de la DSI et ceux du secrétariat général, dont le rôle en la matière devra être renforcé, dans le prolongement de la création en 2010 en son sein d'un poste d'acheteur informatique.

2.3. Le bilan applicatif : la fusion n'est toujours pas achevée dans les domaines métier, qui ont été victimes de l'échec informatique de l'ISU

[652] Le RSI n'a pas achevé la rationalisation de son système d'information. En 2011, celui-ci présente de ce fait un degré de complexité sur les plans technique et fonctionnel sans rapport avec ce que requerrait normalement l'exercice des missions du régime :

- il dispose de trois plates-formes techniques différentes, résultant des architectures techniques des anciens régimes et d'un plan de convergence technique qui n'est pas encore achevé ;

[91] Voir par exemple la note du contrôleur économique et financier du 12/03/2010 au directeur général du RSI à propos des conditions d'attribution des marchés informatiques du RSI, dans laquelle le CEGEFI s'interroge sur la pratique du marché-cadre utilisée par la CNRSI pour l'essentiel de ses achats informatique, sur l'absence de concurrence dans le déroulement de certains appels d'offres (AO) et sur l'objectivité des évaluations produites dans l'analyse des offres remises sur d'autres AO ;

- sur la plupart des grands métiers du RSI, hors fonctions support, le système d'information continue de comporter plusieurs applicatifs pour les mêmes activités, les nouveaux applicatifs fusionnés étant toujours en développement ;
- alors que l'ISU a ajouté une nouvelle strate de complexité à cet environnement en pleine mutation en déplaçant une des principales briques applicatives du RSI vers le système d'information d'un acteur entièrement extérieur, l'ACOSS.

[653] A ces éléments de complexité objective s'est ajouté le fait que l'utilisation du SNV2 pour mettre en œuvre l'ISU en 2008 a été un échec qui a eu des répercussions majeures sur tous les secteurs du système d'information du RSI et, à moindre titre, de l'ACOSS, dont les deux institutions ne sont toujours pas sorties en 2011.

2.3.1. Un socle technique qui n'a pas complètement convergé

2.3.1.1. Un passage au « monde ouvert » qui est presque achevé mais qui devra être suivi d'une migration technique majeure

[654] Echelonnées entre 2004 et 2008, des migrations techniques ont fait évoluer les environnements techniques des trois anciens univers ORGANIC / CANCAVA / CANAM d'une architecture « propriétaire » fondée sur la technologie GCOS de Bull vers des plates-formes « ouvertes » :

Tableau 63 : Calendrier des migrations techniques dans les centres informatiques du RSI

INFORMED	Migration vers ARCHIMED (GCOS vers J2EE)	2005	Terminée
SME	Migration vers Prévention (GCOS vers J2EE)	2004	Terminée
MIGGU	Migration du patrimoine CANAM de GCOS vers UNIX	2004	Terminée
MIGAVA	Migration COTAVA vers SCRA (GCOS vers UNIX)	2006	Terminée
MIGRETO	Migration RETO vers PRESTO (GCOS vers UNIX)	2008	Terminée
SPE	Migration de GCOS vers UNIX	2006	Terminée
SIPRES	Convergence de RETA, IC, PRESTO vers SIPRES – Pour RETA de GCOS vers Unix	2013	A faire

Source : RSI

[655] Cette migration est achevée dans l'univers ex-CANAM, alors que, dans l'univers ORGANIC/CANCAVA, le tableau précédent permet de constater que le RSI n'a pas complètement abandonné la plate-forme GCOS, qui est toujours utilisée pour l'applicatif de retraite des artisans (Prest@).

[656] Par ailleurs, la migration de cette plate-forme vers UNIX à l'horizon 2013 ne marquera pas la fin pour le RSI de ces opérations de migration technique sur ses gros serveurs. En effet, CANAM et ORGANIC/CANCAVA ayant fait des choix techniques différents s'agissant de leur architecture cible (SUN/SOLARIS pour la première et AIX/UNIX pour les secondes), il est également nécessaire de mettre fin à cette dualité de plates-formes, qui constitue une source de complexité et surcoûts pour le RSI.

2.3.1.2. Une architecture qui demeure complexe et génératrice de surcoûts

[657] Aujourd'hui, l'inachèvement du processus de migration technique conjugué aux effets de cette dualité aboutit à la persistance de trois plates-formes techniques. Cette situation est une source de complexité et de surcoûts :

- elle oblige à dupliquer tous les coûts d'infrastructure : maintenances et mises à jour, plans de secours, environnements de qualification (ainsi, Strasbourg, qui a été érigé en centre de qualification, doit disposer de compétences sur UNIX et SUN), etc.

- elle complexifie la gestion des ressources humaines informatiques, compte tenu de la nécessité de disposer de compétences sur deux voire trois environnements techniques ; cette situation est également un frein à la rationalisation de l'organisation géographique de la DSI, aux sites actuels étant par ailleurs associées des compétences sur l'une ou l'autre des plates-formes (SUN à Toulouse et UNIX à Valbonne).

2.3.1.3. Les autres chantiers techniques : modernisation des outils et accompagnement de la fusion du RSI

[658] Après un démarrage particulièrement problématique en début de COG (qui a généré un énorme dépassement de charge et de budget dès l'année 2007), les chantiers techniques de la DSI ont été réordonnés au sein d'un « programme de convergence » global découpé en 8 chantiers : gestion électronique de documents, poste de travail, ingénierie de développement, architecture urbanisée, réseaux, infrastructure technique[92], outils de production, téléphonie. Les travaux de la DSI sur la durée de la COG ont notamment permis, sur ces questions :

- d'unifier les messageries et l'ergonomie des postes de travail des agents du RSI ; en revanche, l'unification de l'architecture des postes n'est pas encore achevée, alors que le SDSI avait programmé la fin de ce chantier au 31/12/2010 ;
- de développer une solution nationale de téléphonie avec possibilité de mutualisation et de distribution des appels entre caisses régionales ; ce projet n'était pas prévu au SDSI mais a pu être réalisé en fin de période pour répondre, notamment, à la nécessité d'améliorer l'accueil téléphonique des caisses dans le contexte de croissance des appels du fait des dysfonctionnements de l'ISU ; début 2011, la solution était déployée dans 13 caisses régionales, les 15 caisses suivantes devant être raccordées entre 2011 et 2012, le siège et les deux caisses de professions libérales en 2012.

[659] Le pilotage des chantiers relevant de ce secteur s'est par ailleurs nettement amélioré sur la période, dans la mesure où ils font l'objet d'un examen explicite en CPSSI, malgré leur caractère souvent très technique, ce qui permet notamment de garantir que les charges qui leur sont associées sont connues et suivies. Normalement, il ne devrait plus être possible de voir la DSI surconsommer de façon massive son budget de charges sur ces secteurs comme cela a été observé en 2007[93].

2.3.2. Immatriculation et recouvrement : l'échec de « l'ISU1 » et la nécessité de remplacer le SNV2 par un outil dédié à l'ISU et partagé entre RSI et ACOSS

2.3.2.1. « L'ISU1 » : un investissement considérable

- Plus de 71 M€ de dépenses informatiques sur 2007-2010

[660] L'impréparation des conditions de bascule informatique dans l'ISU – c'est-à-dire dans le SNV2 pour l'activité de recouvrement – et les conséquences catastrophiques que cette décision a eues sur les systèmes d'information et la production du RSI comme de l'ACOSS ont fait exploser les dépenses de développement informatique sur ce secteur sur la période 2007-2010, dans les deux institutions. Il leur a en effet fallu, à partir de janvier 2008, gérer simultanément une multitude de chantiers tous indispensables pour revenir à un mode de fonctionnement normal ; ces dépenses ont ainsi servi :

- à fiabiliser les référentiels cotisants désynchronisés au sein même du RSI (entre les trois régimes fusionnés) et entre le RSI et l'ACOSS ;

[92] la problématique de l'évolution du socle technique du RSI évoquée aux points précédents supra s'inscrit dans le cadre de ce chantier n°6 ;

[93] cette surconsommation ne concernait pas que ces chantiers réunis en 2008 sous l'appellation de « programme de convergence technique » mais s'étendait à l'ensemble des activités techniques de la DSI, y compris le secteur de la production, comme la mission l'a relevé *supra* aux points 2.1. et 2.2., ;

- à développer les interfaces et les modules qui faisaient défaut dans les SI du RSI et de l'ACOSS, ou les solutions de contournement dégradées lorsqu'il était impossible d'adapter les applicatifs existants au nouveau contexte ;
- à gérer les conséquences de l'absence de ces interfaces et de ces modules sur l'activité de production des CRRSI et des URSSAF, ce chantier imposant un lourd travail d'identification des causes des dysfonctionnements, puis de recyclage des données dégradées ;
- à concevoir les nouveaux outils destinés à remplacer les outils existants qui n'ont pas été conçus pour gérer un processus tels que l'ISU et ont donc des facultés d'adaptation limitées ;
- à répondre tant bien que mal aux besoins des gestionnaires en matière d'outils de pilotage et de contrôle.

[661] Pour tenter d'évaluer ce coût, la mission a limité son calcul aux seules dépenses de développement (maintenance ou investissement), MOE et MOA, sans intégrer les dépenses informatiques liées à la production ISU proprement dite (achats de matériels et de logiciels dédiés à cette activité, charges des équipes de production des centres informatiques, etc.). Elle a retenu un périmètre large, i.e. incluant les domaines identifiés « immatriculation », « cotisations » ou « ISU » dans la nomenclature de suivi du SDSI du RSI ; en effet, bien que formellement hors ISU, l'harmonisation des référentiels des assurés au sein du RSI et entre le RSI et l'ACOSS est un chantier indissolublement lié aux travaux de l'ISU (et à ses dysfonctionnements). Dans la mesure du possible les charges internes ont été valorisées, i.e. le chiffrage intègre une évaluation de la masse salariale de la MOE RSI, mais pas de la MOA RSI, faute de disposer d'un suivi de charges internes MOA sur la durée du SDSI. Enfin, en ce qui concerne l'ACOSS, la mission s'en est remise à l'évaluation produite par l'ACOSS à la mi-2010, qu'elle n'a pas contre-expertisée[94].

[662] Le tableau ci-dessous synthétise les résultats de cette évaluation, forcément parcellaire mais qui donne un ordre de grandeur de la charge induite par l'impréparation de la mise en place de l'ISU sur le plan informatique :

Tableau 64 : Coûts informatiques de l'ISU 2007-2010

Chiffres en K€, sauf précision		2007	2008	2009	2010	**TOTAL**
SDSI - RSI : domaines Immatriculation / Cotisations / ISU						
MOE	*Charges internes SDSI en J/H*	*3 039*	*2 332*	*2 588*	*3 334*	***11 294***
	Charges internes > base = 180j/an (source SDSI RSI) > coût complet 1 ETP = 80,126 K€ (source RSI : benchmark DSS, ratio dépenses personnel/ETP CNRSI+CRRSI en 2009)	1 353	1 038	1 152	1 484	**5 027**
	Charges externes SDSI	8 989	10 738	11 604	7 659	**38 989**
MOA	Charges externes > 2007 / 2008 : tableau RSI coûts ISU > 2009/2010 : dépenses marché MOA domaine ISU / affiliation	491	1 398	1 774	1 420	**5 083**
TOTAL RSI (hors charges internes MOA)		**10 833**	**13 174**	**14 530**	**10 563**	**49 100**
Chiffrage ACOSS mi-2010						
Task force / partie recouvrement					525	**525**
Pilotage projet / part ACOSS			112		750	**862**
Informatique MOE/MOA		6 203	6 717	4 883	3 176	**20 979**
TOTAL ACOSS		**6 203**	**6 829**	**4 883**	**4 451**	**22 366**
TOTAL GENERAL ACOSS + RSI		**17 036**	**20 003**	**19 413**	**15 014**	**71 466**

Source : Données RSI de suivi du SDSI et du marché MOA, étude spécifique ACOSS

[94] Document ACOSS « Coût du dispositif ISU - Bilan financier de 2007 à fin juin 2010 », p. 9 ;

[663] Il convient de souligner que ces sommes continuent d'augmenter, dans la mesure où les dysfonctionnement perdurent, et doivent donc être traités, et que les travaux sur la refonte du SI du recouvrement (développement du système-cible dit « SCDP ») commencent seulement entre le RSI et l'ACOSS.

- Les autres chantiers sur le recouvrement ont dû être délaissés

[664] Les difficultés sur la mise en place de l'ISU ont conduit à déprioriser l'autre projet structurant du SDSI dans le champ du recouvrement : le remplacement de l'outil TAIGA de calcul des cotisations maladie des professionnels libéraux. Pour mémoire, le système-cible retenu pour cette population continuait à les placer hors de l'ISU, avec un recouvrement demeurant assuré par leurs organismes conventionnés, mais en remplaçant le moteur de calcul de leurs cotisations, assuré par l'application TAIGA, par le SNV2 de l'ACOSS.

[665] L'incapacité à faire fonctionner le SNV2 en interface avec les SI de l'ACOSS sur les populations des artisans et des commerçants a conduit à abandonner ce schéma. Dès lors, en 2011 le RSI doit toujours gérer deux systèmes d'information de recouvrement (le système partagé avec l'ACOSS pour les cotisants ISU et TAIGA pour les cotisants PL), et maintenir en activité une application vieillissante sur laquelle elle n'investit plus qu'*a minima*.

[666] Enfin, il est permis de s'interroger sur le degré d'investissement du RSI dans le projet en cours de remplacement de la déclaration commune de ressources (DCR) par laquelle les travailleurs indépendants déclarent leur revenus à leurs organismes de sécurité sociale par le transfert des informations contenues dans le nouveau cadre G de l'annexe 2042C de leur déclaration de revenu des personnes physiques. Ce projet fera ainsi dépendre les bases de calcul des cotisations des travailleurs indépendants d'une procédure de transfert de données entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'ACOSS, qui les transmettra ensuite à leurs organismes de protection sociale (RSI, caisses de retraite des professions libérales).

[667] Ce projet, dont le déroulement a fait l'objet d'un rapport de l'IGAS en février 2011[95], soulève des questions identiques à celles que posait l'ISU avant 2008 : non-concordance entre les bases de données cotisant – en l'occurrence, de la DGFIP et de l'ACOSS, entre lesquelles il y avait en 2010 un taux de non-concordance de 22 % –, interfaces à développer entre SI, impact potentiel sur la chaîne de production des organismes, les données DGFIP étant disponibles plus tardivement dans l'organisation actuelle que les données issues de la DCR.

[668] Or, aujourd'hui, ce chantier est identifié avant tout comme un projet DGFIP/ACOSS. Pour la mission, les risques qu'il comporte pour le RSI sont réels, et trop importants pour que le régime ne prenne pas une part active dans sa préparation.

2.3.2.2. Un système qui ne fonctionnera jamais de façon satisfaisante avec les outils actuels

[669] Les dépenses engagées par le RSI et l'ACOSS ont visé pour l'essentiel à remédier aux deux insuffisances majeures dont souffrait l'ISU sur le plan informatique au moment du déploiement du dispositif :

- la non-homogénéité des bases et des référentiels cotisants au sein du RSI et entre le RSI et l'ACOSS ;
- la non-interopérabilité des applicatifs de gestion entre RSI et ACOSS.

[670] Les travaux ont principalement consisté (i) d'abord à analyser les causes de dysfonctionnement, ce qui a mobilisé des moyens très importants des deux côtés, vu le volume d'anomalies constatées et l'absence de connaissance réciproque sur le SI de l'autre réseau puis (ii) à recycler le stock d'anomalies passées et à corriger les applications existantes pour faire disparaître pour l'avenir les sources de dysfonctionnement diagnostiquées.

[95] Rapport n°2011-035P de Michel LAROQUE sur la suppression de la déclaration commune de revenus des travailleurs indépendants (DCR) ;

[671] Mais, plus de trois ans après la bascule, tout le stock d'anomalies n'a pu être recyclé et toutes les sources de dysfonctionnement n'ont pu être corrigées (cf. annexes sur le recouvrement et la retraite) ; ce bilan mitigé – qui laisse par ailleurs en suspens la question de l'altération durable de la qualité des informations sur les droit des retraités pour les périodes postérieures à 2008 – s'explique par le fait que certaines des difficultés rencontrées sont directement la conséquence du maintien d'une double architecture informatique ou d'une double organisation entre le RSI et l'ACOSS, et qu'elles ne pourront être corrigées que si cette architecture ou cette organisation sont elles-mêmes modifiées.

- Des bases et des référentiels cotisants qui ne sont toujours pas harmonisés

[672] Une large partie des travaux conduits par le RSI et l'ACOSS sur l'ISU a consisté à corriger les problèmes liés au fait que l'ISU a été déployé le 01/01/2008 sans que les référentiels et les bases cotisants des trois réseaux fusionnés dans le RSI et des URSSAF n'aient été harmonisés. Cette décision était lourde de conséquence sur un plan informatique et opérationnel :

- parce que les notions utilisées ne sont pas les mêmes : en fonction de ses besoins et de sa logique de fonctionnement, chaque application métier a sa propre définition de certains processus ou actes de gestion (ainsi la « radiation », définitive dans le réseau URSSAF, susceptible de faire l'objet d'actes de gestion ultérieurs côté RSI, ou « l'affiliation », qui peut être opérée une nouvelle fois sur un cotisant existant côté RSI, notion inexistante côté ACOSS[96]) ; le travail d'harmonisation des concepts est en cours, mais il se heurte pour partie aux rigidités intrinsèques des SI actuels ;
- parce que les bases cotisants n'étaient pas harmonisées : encore aujourd'hui, certains cotisants connus dans un secteur (cotisants RSI en maladie, retraite IC, retraite AVA, URSSAF) ne le sont pas dans tout ou partie des autres : c'est le problème des « singletons », qui n'est pas complètement réglé à ce jour, malgré d'importants travaux sur ce sujet en 2010[97].

[673] L'existence de bases cotisants non fiabilisées et non harmonisées lors de la bascule de 2008 a conduit à mettre en anomalie un très grand nombre de comptes côté RSI et côté ACOSS. Les cotisations n'ont pas pu être correctement appelées et/ou recouvrées sur ces comptes, avec un effet cumulatif qui altère encore aujourd'hui la qualité des données de recouvrement du RSI, et donc la fiabilité des droits à retraite sur les périodes postérieures à 2008 (d'autant que, comme indiqué *supra*, il existe encore des singletons non reconnus par l'un ou l'autre des réseaux, sur lesquels les cotisations appelées sont par définition incomplètes).

[674] Le projet « GAYA », désormais inclus dans le « système commun dédié partagé » dont l'ACOSS et le RSI doivent se doter à l'horizon 2014, est censé apporter une réponse à ce premier problème.

[96] ainsi lorsqu'un TI affilié au RSI change de catégorie entre artisan, commerçant et PL ;
[97] Cf. annexe sur le recouvrement ;

- Sur le plan applicatif : un double système informatique en permanence désynchronisé

[675] Ces incohérences dans les données relatives aux cotisants expliquent pour une large part les dysfonctionnements informatiques observés à partir de 2008 entre les deux réseaux. Mais ces dysfonctionnements s'expliquent aussi par la non-interopérabilité entre le SNV2 et l'ensemble des applications métier du RSI qu'il doit désormais alimenter. Cette situation a obligé le RSI à maintenir les applications (SCR-A et SCR-Co) qui géraient auparavant en son sein les fonctions aujourd'hui dévolues au SNV2, et à organiser avec l'ACOSS une multiplicité d'interfaces entre les deux SI, à toutes les étapes du processus de recouvrement[98] ; mais ces interfaces se heurtent aux rigidités de systèmes qui n'ont jamais été conçus pour un tel fonctionnement : non-harmonisation des règles de gestion (cf. *supra* sur les référentiels), systèmes incapables de gérer cette problématique d'échanges de données autrement qu'au moyen de fichiers intégrés sur une base hebdomadaire ou en mode « batch », structures des bases de données non cohérentes (centralisées pour les outils du RSI, décentralisées au niveau de chaque URSSAF pour l'ACOSS)…

[676] Dès lors, **le fonctionnement en mode dit « ISU1 », c'est-à-dire à partir des applications actuelles, ne sera jamais autre chose qu'un fonctionnement en mode dégradé**, dans la mesure où il repose sur deux systèmes d'information aux logiques différentes, fonctionnant de manière endémiquement asynchrone, et que l'on n'arrive à articuler sur un certain nombre d'actes de gestion qu'au moyen de « solutions de contournement » qui fragilisent le processus lui-même : soit parce qu'elles signifient le retour à un traitement manuel d'opérations que les SI ne sont pas capables de traiter correctement (cas des calculs de retraite pour les périodes cotisées postérieures à 2008), soit parce qu'elles supposent le « forçage » de certains contrôles bloquants (cas de la généralisation des transactions exceptionnelles « ISU01 » pour traiter certaines rectifications impossibles à intégrer autrement dans le SNV2).

[677] En pratique, seul le déploiement d'un outil partagé entre l'ACOSS et le RSI et d'une architecture de mise en cohérence des bases et de référentiels reposant sur une logique classique de référentiel maître / référentiel esclave permettra de résoudre ces problèmes qui, aujourd'hui, ne sont « résolus » qu'au prix d'une charge supplémentaire de travail dans les deux réseaux et d'un affaiblissement de la sécurité des SI des deux institutions.

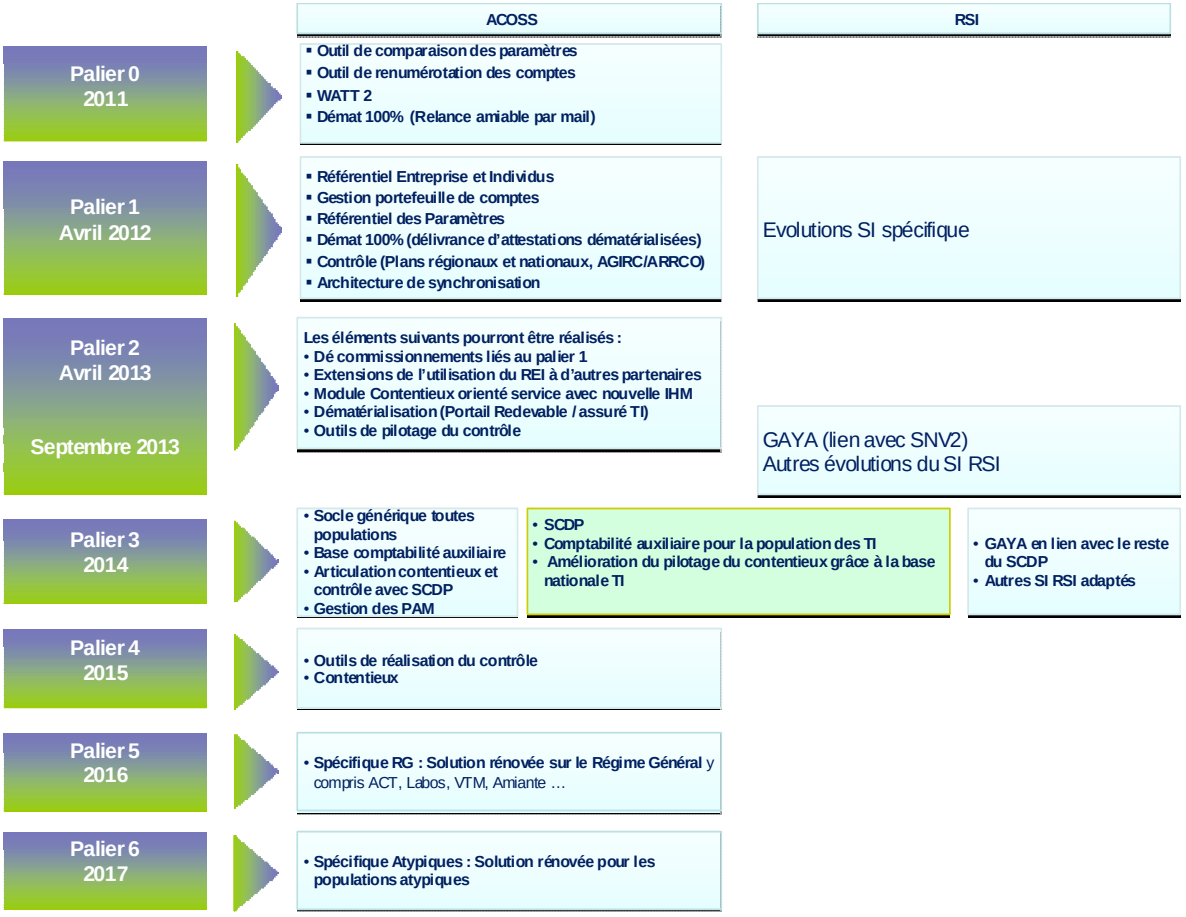
[678] Le « système commun dédié partagé » (SCDP) imaginé par l'ACOSS, en lien avec le RSI, est censé apporter une réponse à ce deuxième problème.

[98] A l'exception du recouvrement amiable et contentieux où le SNV2 s'est complètement substitué aux outils antérieurs du RSI ;

Le SCDP et la refonte du SI de l'ACOSS

Le projet « SCDP » s'insère dans le projet d'ensemble de rénovation du système d'information de l'ACOSS. Ce projet d'ensemble vise à remplacer en totalité le SNV2 comme outil de gestion de l'activité de recouvrement de l'ACOSS et des URSSAF, pour tous les cotisants et sur toutes les cotisations ou prélèvements recouvrés par la branche, selon un calendrier découpé en sept paliers, de 2011 à 2017.

Le schéma ci-dessous présente le contenu et le phasage de ces différents paliers, ainsi que l'articulation entre l'ACOSS et le RSI sur la conduite et le contenu du projet lui-même :



Source : Note de synthèse ACOSS/RSI relative au SCDP pour les TI – 07/05/2011

La logique générale de l'ACOSS dans la refonte de son système d'information est d'organiser le remplacement du SNV2 par le nouveau logiciel selon un séquencement par population et non par processus comme elle l'avait initialement prévu : dans le projet initial (jusqu'au début 2011), le SNV2 devait être remplacé par le nouvel applicatif pour tous les cotisants, selon un calendrier par « briques » : par exemple, en remplaçant les fonctions d'affiliation par le module d'affiliation commun à tous les cotisants du nouveau système, etc.

Selon la nouvelle stratégie de l'ACOSS, après trois paliers de préparation technique (paliers 0, 1 et 2) la refonte du SNV2 débutera véritablement par le remplacement en 2014 des principales fonctionnalités du SNV2 pour la population des TI. Au SNV2 se substituera le « système commun dédié partagé » développé avec le RSI (la logique de remplacement modulaire étant conservée pour certains modules « périphériques » comme le traitement des contrôles et du contentieux, qui ne sera rénové qu'en 2015).

Le changement de stratégie de l'ACOSS s'explique par le constat, formulé à la fin 2010, d'une trop grande intégration entre les différentes fonctionnalités du SNV2 qui interdirait en pratique son remplacement processus par processus sur toutes les populations couvertes[99]. Confrontée à cette difficulté, l'ACOSS fait le pari qu'elle pourra réutiliser une bonne partie des développements réalisés pour le SCDP pour concevoir l'outil rénové qui remplacera le SNV2 pour les autres cotisants (palier 5 prévu en 2016) et les cotisants « atypiques » (palier 6 en 2017).

Par ailleurs, pour la conception de ce SCDP, compte tenu de la nécessité d'intégrer étroitement le RSI, en tant que maître d'ouvrage *in fine* du recouvrement des travailleurs indépendants qui lui sont affiliés[100], il a été convenu entre l'ACOSS et le RSI que le RSI participerait au pilotage du projet et assurerait directement la charge du développement de certains des modules du SCDP, notamment le module d'immatriculation / gestion administrative du cotisants, qui sera le module GAYA du RSI mais que l'ACOSS reprendra à son compte pour l'ensemble de ses cotisants (i.e. y compris pour les professions libérales, qui ne sont pas dans l'ISU, et pour les praticiens et auxiliaires médicaux, qui ne sont pas affiliés au RSI) ; de la même manière, le RSI devra développer le module de gestion des flux retour du SCDP vers ses propres applicatifs.

Ainsi, en 2014 le RSI disposera d'un applicatif partagé avec l'ACOSS mais dédié exclusivement au recouvrement des cotisations des TI, tandis que l'ACOSS aura abandonné pour l'une de ses populations cotisantes le SNV2. Ce schéma permet ainsi de concilier opportunément les besoins des deux institutions, qui sont par nature fondamentalement différents.

[679] Il convient néanmoins de souligner que ce ne sont pas uniquement les arbitrages techniques rendus lors de la mise en œuvre de l'ISU qui ont généré les dysfonctionnements informatiques actuels, mais que les choix organisationnels qui ont été faits dans ce cadre ont également une responsabilité – et que, dans ces conditions, tous les problèmes informatiques de l'ISU ne se résoudront pas uniquement avec des solutions informatiques.

- Sur le plan organisationnel : une double chaîne de commande que les acteurs peinent à piloter

[680] Le schéma institutionnel du partage de responsabilité entre l'ACOSS et le RSI est présenté par ailleurs, dans l'annexe de la mission sur le recouvrement. Même corrigé comme le recommande la mission pour dédier des « blocs » spécifiques d'activité à chacun des deux réseaux, il repose toujours sur un découpage du processus de recouvrement entre ACOSS et RSI qui requiert un co-pilotage entre les deux institutions dont l'efficacité sera toujours sujette à caution, notamment sur le plan informatique :

- l'architecture actuelle des applications ISU (ou leurs paramétrages) n'est pas le reflet du découpage des tâches entre ACOSS et RSI : ainsi, dans le traitement des situations individuelles, l'existence du portail ISU est un « pis-aller » destiné à éviter que les agents du RSI aient un accès direct au SNV2, pis-aller qui est au demeurant contourné sur le terrain lorsque URSSAF et CRRSI réunissent à l'URSSAF des équipes conjointes de traitement des dossiers complexes (« cellules régionales de back-office ») ;

[99] *« Les travaux menés lors du palier 1 montrent une plus grande complexité que prévue de la désimbrication des modules immatriculation et calculs »*, ACOSS, *Programme de Rénovation du SI cœur de métier du réseau du recouvrement – Revue de trajectoire – 17/01/2011*, p. 6 ;

[100] mais l'outil aura vocation à se substituer également au SNV2 pour les travailleurs indépendants non affiliés au RSI (professions libérales et praticiens/auxiliaires médicaux dont les URSSAF recouvrent les cotisants AF et CSG/CRDS) ;

- dans les tâches de conception et de développement informatiques, l'expérience des années 2008-2010 a démontré l'efficacité d'un mode de fonctionnement en « task force », c'est-à-dire avec fusion des équipes ; mais pour le moment cette fusion n'est conçue que comme la réponse ponctuelle à une situation de crise, alors que le déploiement en cible d'un applicatif partagé justifie le maintien à demeure d'une telle organisation, et donc un « arrimage » permanent entre les deux SDSI et entre leurs structures de pilotage respectives ; la nécessité de cet arrimage, et ses modalités pratiques, ne sont pas clairement explicitées aujourd'hui ;
- enfin, dans l'administration du SI et le pilotage de la production, il serait nécessaire de la même manière de rapprocher RSI et ACOSS, par exemple dans la conception des courriers et des calendriers de mise en production, dans le suivi des actions des centres informatiques ou éditiques ACOSS, dans l'articulation entre le pilotage de la charge de travail ISU et le calibrage des moyens d'accueil physique et téléphonique des deux réseaux, dans l'animation des deux réseaux dont la cartographie d'affectation des dossiers reste différente[101], etc.

2.3.3. La retraite : un environnement informatique qui s'est sensiblement dégradé malgré un investissement plus important que prévu sur la période

2.3.3.1. Les grands objectifs du SDSI n'ont pas été atteints malgré un surcroît d'investissements informatiques

[681] Hors recouvrement, le secteur de la retraite est probablement celui sur lequel le bilan applicatif du SDSI est le plus paradoxal ; en effet, alors que la charge dédiée à ce secteur a excédé de plus de 30 % ce qui était prévu dans le SDSI sur 2007-2010[102] (cf. tableau 17, *supra*), le bilan fonctionnel apparaît relativement mince, au regard des ambitions initiales du SDSI, qui prévoyait un important ensemble de chantiers techniques et fonctionnels, censés donner au RSI en 2010 des applicatifs unifiés, rénovés techniquement et intégrant toutes les évolutions réglementaires pour gérer les comptes retraite et les pensions des artisans et commerçants. Seule une partie de ces objectifs a finalement été atteinte :

- l'application Presto a été migrée sur un socle technique rénové (opération MIGRETO en 2008), mais, comme la mission l'a relevé *supra*, la migration technique de Prest@ reste à faire[103] ;
- le logiciel de traitement des instances de liquidation des pensions « Instances communes » est désormais commun aux artisans et commerçants ;
- la fusion de l'application de liquidation des retraites, qui était le projet majeur du SDSI, n'a pu être réalisée, le RSI ayant sous-évalué la charge du chantier, qui a par ailleurs été perturbé par un volume de maintenance évolutive particulièrement important : suites des mesures loi Fillon 2003, mise en place du répertoire national des prestations, mise en œuvre des mesures générales de la loi retraite de 2010 et de sa mesure spécifique de fusion des régimes complémentaires du RSI ; la mise en œuvre du nouvel outil, dont les caractéristiques ont par ailleurs été revues à la baisse par rapport aux ambitions initiales et se limitent désormais à une reprise des fonctionnalités de Prest@ sur Presto, est désormais programmée pour le 01/01/2013, selon un calendrier très serré déterminé par la date de mise en œuvre de la fusion des régimes complémentaires prévue par la loi du 9 novembre 2010 ;

[101] ces questions sont développées dans l'annexe de la mission sur le recouvrement ;
[102] + 13 % en maintenance, + 56 % en investissement sur la période 2007-2010 entre le SDSI initial et l'exécuté ;
[103] L'interface de Prest@ a été en revanche « webisée » en 2008 (projet H2WEB) ;

- en matière d'information retraite, la dégradation de la qualité des comptes de droits des cotisants du RSI du fait des dysfonctionnements de l'ISU a conduit le RSI à demander le retrait de ses affiliés des cohortes concernées par l'envoi d'une estimation indicative globale en 2009[104].

2.3.3.2. La qualité de l'environnement informatique des services retraite s'est dégradée

[682] Malgré le volume de charges consommés, révélateurs de la complexité des opérations à conduire, il y a donc eu en réalité peu d'évolutions concrètes pour les services retraite du RSI sur la période 2007-2010. La période a au contraire été marquée pour ces services, sur le plan informatique, par une dégradation sensible de leur environnement de travail, du fait des effets collatéraux des dysfonctionnements de l'ISU sur le domaine retraite, mais pas exclusivement.

[683] Le principal effet des dysfonctionnements ISU sur le domaine a été de rompre le lien qui reliait directement dans l'ancienne architecture informatique du RSI le versement des cotisations et l'alimentation des droits retraite, tous deux traités dans l'application SCR. Or, comme la mission le relève dans ses annexes sur le recouvrement et la retraite, les « flux retour » du SNV2 vers le module « Droits acquis » de SCR font l'objet de très nombreux rejets depuis la mise en place de l'ISU le 01/01/2008, ce qui empêche l'alimentation correcte du module « Droits acquis » de SCR, sans que le RSI et l'ACOSS n'aient été capables à ce jour de remédier à cette situation, d'autant que cette question n'avait pas été traitée en priorité par la première « task-force » ISU de 2010.

[684] D'après les estimations recueillies par la mission, entre 25 et 40 % des flux retour de cotisations payées n'ont pu être intégrés dans les comptes de droit des affiliés, cet effet étant évidemment cumulatif, à chaque nouveau rejet. La conséquence en est une dégradation de la qualité des données dans les comptes de droits retraite qui est difficile à mesurer faute de disposer côté ACOSS d'une gestion des accusés de non-réception des flux retour ; d'après les estimations empiriques communiquées par les CRRSI à la CNRSI, ce problème toucherait environ 40 % des comptes retraite.

[685] Devant cette situation, d'autant plus problématique que le système d'information n'est pas capable de signaler de façon certaine la non-complétude d'un compte retraite, les liquidateurs sont obligés de contrôler systématiquement les données et de procéder en cas de doute à la liquidation manuelle des pensions, en se référant pour les périodes postérieures à 2008 aux données du SNV2 contenues dans le portail ISU.

[686] Mais les dysfonctionnements de l'ISU ne sont pas les seuls à expliquer cette dégradation de l'environnement informatique de travail des liquidateurs retraite. En effet, l'obsolescence des outils actuels (notamment Prest@) et la difficulté du secteur retraite à absorber l'ensemble de la charge à traiter (convergences techniques et applicatives, évolutions réglementaires majeures…), qu'attestent les dépassements budgétaires constatés sur ce secteur ont conduit les services à développer des « calculettes » destinées à pallier les déficiences des outils actuels sur certains actes de gestion.

[687] Le nombre de ces calculettes n'a fait qu'augmenter sur la période, du fait de développement des dispositifs spécifiques tels que par exemple l'auto-entrepreneur. La mission dans son annexe sur la retraite donne un recensement de ces outils, dont le développement traduit en réalité un retour au traitement manuel sur les procédures concernées, qui s'ajoute donc aux effets de l'ISU pour dégrader la productivité de ces services sur la période.

[104] cf. annexe sur la retraite ; en 2010, la mise en œuvre de la loi du 9 novembre sur la réforme des retraites a conduit le GIP à annuler l'envoi des EIG ; le RSI n'a donc pas eu à demander une nouvelle fois le retrait de ses affiliés de l'opération, pour les mêmes raisons qu'en 2009 ;

2.3.4. La santé : une stratégie informatique largement conditionnée par le manque d'autonomie du RSI sur ce secteur

2.3.4.1. Un environnement complexe pour le RSI

[688] Le système d'information du domaine santé du RSI est le reflet de l'environnement particulier du régime sur ce secteur :

- contrairement au recouvrement et à la retraite, où l'environnement réglementaire du RSI est en grande partie spécifique, ses règles de gestion ne lui sont pas propres, mais partagées avec la CNAMTS et la MSA ; cette situation n'a pas pour le moment conduit à des initiatives significatives de mutualisation inter-régimes en matière informatique[105], mais elle conduit en revanche à un rapprochement inéluctable des stratégies informatiques des trois régimes, notamment sur le terrain des services aux assurés et aux professionnels ;
- la plus grande part de son activité – la gestion du service des prestations – n'est pas sous sa responsabilité directe mais confiée par délégation à des opérateurs externes, les organismes conventionnés (OC), qui disposent de leurs propres outils informatiques pour assurer ces missions ; ces outils sont divers, tant sur le plan applicatif (deux solutions coexistent) que sur le plan technique (la production des OC est gérée par cinq centres informatiques qui leur sont propres).

[689] Sur ce dernier point, il convient par ailleurs de relever que lesdits outils ne font pas l'objet d'une validation par la CNRSI, qui a préféré développer ses propres outils de gestion des prestations (TITAM pour les prestations en nature, IJ pour les prestations en espèces), qui « rejoue » les opérations traitées par les organismes conventionnés afin de détecter d'éventuelles erreurs.

[690] Ce système est évidemment un facteur de surcoûts, dans la mesure où les évolutions réglementaires en santé doivent faire l'objet de trois développements (dans TITAM ou IJ et dans les SI des OC), et où la production informatique est éclatée de façon non coordonnée en cinq centres informatiques (en sus du centre informatique du RSI où est exploité TITAM).

2.3.4.2. L'application du SDSI : la difficulté à préserver les projets internes

[691] Le bilan applicatif du SDSI dans le domaine de la santé est révélateur de cette situation de dépendance du RSI vis-à-vis de l'inter-régimes dans la définition de sa stratégie informatique. En effet, le SDSI 2007-2011 identifiait 18 chantiers dans le domaine Santé, dont seuls 9 ont pu être menés à bien :

- l'outil permettant la mise en place de la facturation de la tarification à l'activité publique (projet FIDES), lorsque cette réforme sera effective (projet PSM3)
- la migration de l'outil de traitement des décisions dentaires dans l'outil général du service médical (projets PSM7 et 17[106]) ;
- l'accélération du rythme des contrôles TITAM sur les données de liquidation des OC (PSM10) ;
- les télé-services pour les médecins, en lien avec les autres régimes de l'UNCAM (projets PSM12 et 13) ;
- une migration technique sur l'application de contrôle des prestations (projet PSM16) ;
- la refonte de l'application des temps du service médical (BC11).

[105] Néanmoins, il convient de relever que le projet de dématérialisation des protocoles de soins en ligne (projet DPSE) a été confié par le RSI à la CNAMTS en info-gérance ;
[106] Le déploiement des lots 2 et 3 de ce projet ne devrait être effectif qu'à la fin 2011 ;

[692] Neuf autres projets n'ont pas pu être lancés sur la période, malgré leur importance pour le RSI pour des raisons techniques (outils en voie d'obsolescence) ou stratégiques (outils innovants) :

- l'approfondissement du dispositif de liquidation médicalisée (projets PSM1 et 2) ;
- la refonte des applications de gestion des IJ et de recours contre tiers, pourtant très anciennes (projets PSM 4, 5, 6 et 11) ;
- l'amélioration de la prise en charge de l'invalidité, dont le lancement est désormais conditionné à la finalisation de SIPRES (projets PSM9 et 15) ;
- la mise en place d'un portail RSI pour les OC (projet PSM14).

[693] Ces abandons ne signifient pas pour autant que la charge de travail a été inférieure à ce que prévoyait le SDSI, comme le montre le tableau 17 *supra*, le différentiel de charge entre le SDSI initial et l'exécuté sur 2007-2010 n'étant que de -1 % ; ils s'expliquent en réalité par une dépriorisation interne des projets précédents, au profit, principalement, du développement des télé-services destinés aux professionnels de santé, afin de permettre au RSI de mettre en œuvre dans les mêmes délais et avec le même périmètre les projets définis en inter-régimes en direction de cette population. Il convient néanmoins de souligner que le RSI pèse peu en pratique dans cette définition, qui est principalement portée par la CNAMTS dans le cadre de sa propre stratégie informatique.

[694] Le RSI devra donc nécessairement intégrer dans sa stratégie informatique 2012-2015 les enjeux que la CNAMTS a identifiés comme prioritaires dans son propre document stratégique en matière informatique, qu'elle a adopté au début 2011. En ce qui concerne les professionnels de santé, ces priorités portent notamment sur la poursuite de la mise à disposition de nouveaux services en ligne aux professionnels de santé et de la promotion de la dématérialisation des flux et sur le développement de la facturation en ligne.

[695] Il convient enfin de relever que, à l'heure actuelle, dans la conduite de sa réflexion stratégique informatique sur le domaine santé, telle que la reflète son SDSI, le RSI n'intègre pas les systèmes d'information des OC autrement que sous l'angle de leurs interfaces avec le SI du RSI – comme l'illustre le fait que les deux seuls projets qui les concernaient directement dans le SDSI 2007-2011 étaient un projet d'optimisation du logiciel de contrôle des données qu'ils transmettent au RSI (PSM10), et un projet de portail (PSM14), dont seul le premier a été mis en œuvre.

[696] Ce manque d'investissement du RSI sur les aspects informatiques de sa relation avec les OC est regrettable. La complexité de l'architecture actuelle, et l'existence en son sein de nombreuses redondances applicatives et techniques devraient être un sujet sur lequel le RSI devrait s'interroger de façon autonome, afin notamment de pousser à la rationalisation de cette organisation qu'il contribue largement à financer.

2.3.5. Les fonctions transverses : un secteur qui a vu des avancées notables, malgré la dépriorisation de nombreux chantiers

[697] Le secteur des projets transverses aux différents métiers du RSI, ou dédiés à ses fonctions support, a été celui qui a été le plus touché par les réarbitrages internes au SDSI à partir de 2008/2009. Pour mémoire, ces secteurs ont été amputés de 31 % (supports) et de 21 % (domaine « autres » comprenant la GRC, le décisionnel et les outils participatifs à l'intention des collaborateurs du régime) de leur charge prévisionnelle entre le SDSI initial et l'exécuté sur la période 2007-2010. Mais, malgré cet abattement sensible (représentant un déficit de 17 000 j/h environ), qui s'est notamment traduit par une quasi-absence d'avancées sur le champ des télé-services destinés aux assurés, un certain nombre d'avancées importantes a pu être réalisé sur la période.

2.3.5.1. Le décisionnel : le développement d'un outil extrêmement précieux pour le RSI

[698] Malgré un moindre investissement sur la période (-12 % par rapport au SDSI initial sur 2007-2009), le bilan du SDSI sur le champ des systèmes d'information décisionnels est plutôt positif, même si les ambitions ont dû être revues à la baisse (pas de convergence globale des outils santé / retraite) et ont souffert des dysfonctionnements de l'ISU (couverture partielle des besoins sur les données de recouvrement issues du SNV2) :

- le secteur retraite est désormais pourvu d'un outil décisionnel unifié, accessible par voie de portail (CREA) ; les actuaires disposent pour leur part d'un système de pilotage dédié ;
- le portail santé (OCAPI) a été enrichi, mais la fusion des deux portails retraite et santé a été reportée à la prochaine COG ;
- la fourniture automatisée des indicateurs COG n'est que partielle ; le mode de construction de ces indicateurs fait par ailleurs l'objet de critiques par la mission nationale de contrôle (MNC) dans sa mission de contrôle de fiabilité des indicateurs COG de 2010, même si leur pertinence et leur fiabilité s'est améliorée sur la période ;
- le décisionnel recouvrement a été victime des dysfonctionnements de l'ISU : sur la qualité des données, du fait des problèmes d'interfaces entre le SNV2 et le SI du RSI, mais aussi dans la forme des restitutions (l'architecture décentralisée du SNV2 interdisant aujourd'hui la production de restitutions agrégées par caisses régionales du RSI, par exemple) ; néanmoins, l'outil de pilotage du recouvrement amiable et forcé (ASTRAL) est en cours de finalisation ;
- des travaux inter-régimes ont par ailleurs été conduits sur la production d'échantillons sur les secteurs de la santé et de la retraite.

[699] Le développement de ces outils décisionnels répond à un besoin majeur du RSI, compte tenu de sa complexité tant organisationnelle qu'informatique. En effet, son activité repose aujourd'hui sur une multiplicité d'outils et une multiplicité de champs et nécessite de ce fait pour son pilotage de réconcilier en permanence des données de nature et de périmètre différents ; ainsi, à titre d'exemple, les données de production du RSI sont éclatées entre les organismes du réseau et la CNRSI elle-même, les montants recouvrés au titre de l'ISU qui ne le sont pas tous au titre du RSI (CSG, AF) n'ont donc pas à être retracés dans ses comptes, le recouvrement au RSI ne se résume pas qu'à l'ISU (cotisations PL), etc. La construction de tableaux de bord effectuant de façon automatique les retraitements nécessaires pour offrir aux responsables les données dont ils ont besoin est donc particulièrement utile.

[700] La mission a néanmoins constaté que, dans les secteurs de la retraite et du recouvrement, les outils récemment déployés étaient encore insuffisamment appropriés par les services, notamment au sein de la CNRSI ; de plus, s'agissant plus spécifiquement de l'activité de recouvrement, l'absence de restitution par CRRSI est très pénalisante pour le pilotage de cette activité par la caisse nationale comme au niveau des caisses régionales elles-mêmes.

2.3.5.2. La GRC : le secteur le plus sacrifié du SDSI

[701] Les charges qui étaient réservées à la gestion de la relation clients dans le SDSI initiale ont été ramenées à 0 lors des réarbitrages de 2008/2009. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que, hors téléphonie (évoqué *supra* dans la partie relative aux projets techniques), le bilan du SDSI est quasi nul sur le secteur de la GRC et des télé-services pour les assurés.

2.3.5.3. Les supports : une convergence *a minima* des outils

[702] Alors que la COG visait à finaliser les opérations de fusion des trois régimes à l'horizon 2011, il était particulièrement important d'achever rapidement l'unification des applicatifs de gestion interne du RSI, dont la fusion constituait en elle-même une manifestation concrète de l'achèvement de ce chantier (et une condition de sa finalisation).

[703] Le RSI est parvenu avec plus ou moins de difficulté à unifier ses principales applications support :

- le régime dispose d'un outil unique de gestion de ses ressources humaines, PLEIADES RSI depuis 2010 (contre 2008 initialement, ce retard étant dû à la négociation de la convention collective unique, dont la finalisation était considérée comme un préalable à la bascule des systèmes d'information de ressources humaines) ; il devrait disposer en 2011 d'un outil unique de gestion des temps ;
- l'outil comptable a été unifié à la fin 2009 par reprise de l'applicatif de la CANAM, ERIC'S (et non par le déploiement de l'outil-cible initialement retenu, OCB), la gestion des immobilisations devant l'être quant à elle en 2011 dans l'outil ABEL ; ce changement de stratégie s'explique par les importantes difficultés que rencontre le projet OCB, ce qui a conduit le RSI à décaler sans cesse sa date de déploiement, aujourd'hui fixée à la fin 2011.

3. PERSPECTIVES POUR LE PROCHAIN SDSI

3.1. Propositions de méthode sur la préparation du prochain SDSI

[704] Plus encore que lors de la préparation de la COG 2007-2011, la question des systèmes d'information est au cœur de la réflexion stratégique que le RSI doit conduire sur sa COG 2012-2015. Le RSI doit tirer les enseignements des années 2007-2010, et s'appuyer sur les incontestables progrès qu'il a réalisés dans l'organisation et le pilotage de son activité informatique.

[705] En premier lieu, le SDSI doit être un véritable sous-produit de la COG : ce lien doit être explicite dans les deux textes, qui doivent notamment aligner la liste de leurs projets prioritaires, et les indicateurs de suivi correspondants (calendrier et jalons des projets). Ce souci de cohérence est essentiel pour une bonne appropriation des enjeux de la COG par l'ensemble des agents du RSI, notamment au sein de la DSI dont l'activité a vocation à être encadrée en totalité par le SDSI.

[706] Ce principe doit conduire à élaborer les deux documents de façon parallèle dans un cadre assurant une implication suffisante des directions métier, au-delà de leurs seuls services de MOA.

Recommandation n°76 : Aligner véritablement le contenu et les projets du SDSI sur les objectifs stratégiques du RSI ; élaborer simultanément les deux documents.

[707] Contrairement au précédent SDSI, l'ambition du nouveau schéma directeur doit être d'embrasser l'ensemble des problématiques touchant au système d'information du RSI : orientations, moyens, organisation. Par conséquent :

- **le SDSI doit concerner la MOE autant que la MOA**, dont les moyens doivent être clairement distingués de la MOE (problématique des MOAD résiduelles après la réorganisation de février 2011) ;
- **le SDSI doit développer une dimension RH** qui faisait défaut au SDSI précédent, en intégrant une réflexion spécifiques sur les effectifs SI internes du RSI ; cette réflexion concernera la MOA comme la MOE mais, compte tenu de l'importance des effectifs de la MOE, un investissement particulier devra être fait sur ce secteur ; la réflexion aura pour objet :

- d'établir un diagnostic quantitatif (notamment au regard d'un objectif de réduction de la politique d'externalisation) et qualitatif (profils et compétences) des effectifs MOE et MOA du RSI ;
- d'évaluer les besoins pour la mise en œuvre du SDSI et de dresser une cartographie-cible des compétences internes nécessaires au RSI en 2015 ; cette réflexion pourra éclairer une réactivation plus rigoureuse et stratégique du mécanisme « d'internalisation » mis en œuvre entre 2008 et 2010 ;
- d'identifier les éventuels problèmes de reconversion à traiter sur la période ;
- de s'interroger sur les bonnes pratiques de GRH dans ce contexte : management, organisation, formation, accompagnement au changement…

- **le SDSI doit aborder la question de l'organisation géographique de la fonction informatique** : réflexion sur l'organisation géographique MOA/MOE des moyens dédiés aux projets stratégiques COG/SDSI (promouvoir la réunion sur site unique des équipes pour maximiser l'efficacité dans la conduite des projets), définition d'une organisation-cible réduisant le nombre de sites de production, avec accompagnement des personnels concernés.

Recommandation n°77 : Ne laisser aucun sujet de côté : MOE et MOA, RH et GPEC, organisation géographique des ressources SI

[708] Le RSI doit identifier clairement les « goulots d'étranglement » qui contraindront quoi qu'il arrive sa capacité à faire sur la période de la COG ; la qualité de son pilotage de ressources lui offre normalement les moyens pour le faire. Parmi les éléments justifiant une attention particulière :

- la taille et les compétences des équipes internes, secteur par secteur ; en effet, les experts n'étant pas interchangeables, une équipe restreinte sur un domaine particulier ne peut pas forcément être suppléée par le redéploiement des moyens venant d'autres domaines ;
- la nécessité de respecter un ratio maximum d'externalisation ; compte tenu du caractère limité des ressources internes, ce ratio maximum d'externalisation fixe le volume maximum de jours/hommes théoriquement mobilisables sur les projets sur la durée de la COG ; les ratios-cibles qui avaient été retenus lors de la dernière révision du SDSI (la « V27 », cf. tableau 4 *supra*, point 1.2.1.2.) pourraient être réactivés ;
- les moyens de la validation nationale ; cet élément doit être particulièrement observé pour le phasage des différents projets, afin d'éviter tout effet « d'embouteillage » à ce niveau ;
- les liens entre projets (*a fortiori* lorsque ces projets sont en copilotage avec un tiers, par exemple l'ACOSS sur tout le domaine assurés/cotisations).

[709] La plupart de ces éléments peuvent être évalués grâce aux données rétrospectives sur l'exécution du SDSI. Dans une large mesure il s'agit d'éléments donnés, que le nouveau SDSI ne pourra guère faire évoluer. Cette rigidité dans la « capacité à faire » du RSI, quel que soit le nombre des chantiers identifiés comme « prioritaires » dans le SDSI, constitue la principale contrainte dans sa construction. Dans ces conditions, le RSI devra faire des choix qui se traduiront nécessairement par le sacrifice de certains chantiers :

- il devra assumer ces impasses dans un souci de clarté et de transparence ;
- il devra en tirer les conséquences, notamment en recherchant si des partenaires ne peuvent pas se substituer à lui sur certains secteurs.

Recommandation n°78 : Identifier les goulots d'étranglement du SDSI et hiérarchiser et prioriser les chantiers en conséquence.

[710] Enfin, il est souhaitable que les travaux de préparation et de projection du SDSI 2012-2015 ne se limitent pas à identifier et chiffrer précisément les projets nouveaux à conduire sur la période, comme le faisait le SDSI 2007-2011 ; ils doivent également identifier les enjeux d'évolution des outils existants, à court/moyen terme, et **définir de façon globale et hiérarchisée la trajectoire de modernisation du SI du RSI en intégrant la problématique de la maintenance des applicatifs actuels**.

[711] En effet, dans la mesure où plusieurs des grands chantiers structurants du SDSI ne sont pas susceptibles d'aboutir avant 2014 (ainsi GAYA et SCDP sur le champ de l'affiliation et du recouvrement), la maintenance des applications existantes se prolongera sur une bonne partie de la période, et représentera une part importante de la charge informatique du RSI :

- du fait de l'inachèvement des travaux de « fiabilisation » de l'ISU1, travaux auxquels l'inadéquation du système existant fondé sur le dialogue entre le SNV2 et les applications du RSI donnent un caractère *de facto* permanent ;
- du fait de l'importance prévisible des chantiers réglementaires à développer sur les outils existants : suites de la loi Fillon et de la loi de 2010 dans le domaine des retraites, orientations UNCAM sur la période et réforme probable de l'assurance maladie en 2012 dans le domaine santé...

[712] Ces chantiers mobiliseront sur une bonne partie de la période de la COG des équipes qui sont par ailleurs censées travailler sur les projets nouveaux. Il est donc important de les intégrer dans la modélisation des projets, des moyens et des calendriers du nouveau SDSI.

Recommandation n°79 : Intégrer les projets de maintenance dans la liste des projets du SDSI et dans la stratégie globale de modernisation du SI du RSI qu'il a vocation à définir.

[713] Dans ses choix de priorités en matière de systèmes d'information pour la période 2012-2015, le RSI doit impérativement faire de la réduction de la complexité de son système d'information un des axes majeurs de sa stratégie. En effet, parce que son SI est par nature complexe du fait de la pluralité d'activités du régime, ce qui est en soi une surcharge pour un réseau de la taille du RSI (métiers multiples à maîtriser, coûts de coordination, etc.), il est indispensable que son pilotage ne soit pas en plus alourdi par une complexité supplémentaire liée à des spécificités techniques (plates-formes différentes), fonctionnelles (plusieurs applications pour une même fonction) ou organisationnelles (éclatement géographique des équipes) issues des architectures des anciens réseaux.

Recommandation n°80 : Mettre l'accent sur la réduction de la complexité technique et applicative du système d'information, autour des deux objectifs suivants : « un régime / un socle technique », « un métier / un outil à jour ».

3.2. Les grands enjeux du prochain SDSI

3.2.1. Poursuivre la professionnalisation de la gouvernance du SDSI du RSI en améliorant ses outils de suivi et de pilotage

[714] Les développements *supra* de la mission sur le pilotage du SI ont souligné l'amélioration qu'a constituée pour le RSI l'existence du SDSI et de ses outils et instances de suivi et de pilotage, tout en soulignant le caractère inachevé du dispositif existant :

- sur le plan organisationnel, la professionnalisation des MOA n'est pas achevée, et leur coordination est encore largement balbutiante ;
- sur le plan des outils et des procédures, le suivi des jalons des projets et, plus généralement, le suivi annuel de la mise en œuvre du SDSI ne sont pas suffisamment formalisés.

3.2.1.1. Généraliser les suivis d'activité et d'avancement des projets

Recommandation n°81 : Généraliser le suivi d'activité des MOA à tous les services de la CNRSI qui n'y seraient pas déjà soumis et en l'étendant aux moyens humains de toute nature que les caisses locales mobilisent sur les projets informatiques du RSI.

Recommandation n°82 : Déployer un système de suivi des projets (calendrier, jalons, restes à faire…) qui soit le pendant du système de suivi des charges SDSI ; intégrer les principaux chantiers de maintenance dans ce suivi de projet.

[715] Le déploiement d'un tel dispositif requiert une structure d'animation et d'appui aux MOA afin de normaliser les pratiques de reporting et consolider les données selon les interlocuteurs et les objectifs recherchés. Il semblerait logique de confier cette mission à la cellule Coordination et Pilotage, dont le rattachement devrait de ce fait être revu, afin d'en faire clairement une entité « stratégique » rattachée directement à la direction générale.

3.2.1.2. Renforcer les fonctions de pilotage et de coordination du SI à la direction générale de la CNRSI

Recommandation n°83 : Confier la mise en place et l'animation du dispositif de suivi des projets à la cellule Coordination et Pilotage des MOA, qui deviendrait une entité de la direction générale.

Recommandation n°84 : Mettre en place une procédure formalisée de révision annuelle du SDSI coordonnée avec la révision des objectifs des directions de la CNRSI dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle dont elle a vocation à être la déclinaison sur le plan informatique.

3.2.1.3. Fiabiliser les procédures d'achats

Recommandation n°85 : Réaliser avant la fin 2011 un audit des marchés informatiques du RSI.

[716] En fonction des résultats de cet audit, qui a par ailleurs vocation à embrasser l'ensemble des achats de la CNRSI, il conviendra de s'interroger sur l'efficacité et la pertinence de l'organisation actuelle en matière d'achats, et notamment sur le degré réel de contrôle que les services du siège exercent sur la définition des achats opérés au bénéfice des sites de production du régime (Valbonne, Toulouse).

[717] Dans une optique de développement de la compétence générale de la CNRSI en matière d'achats, il est en toutes hypothèses souhaitable que les services du secrétariat général qui interviennent dans le suivi des marchés informatiques développent leur compétence professionnelle en matière d'achat informatique.

Recommandation n°86 : Consolider la fonction d'achat informatique au sein de la CNRSI, en développant notamment l'expertise du secrétariat général sur cette question.

3.2.2. Doter l'ISU d'un outil adapté à l'horizon 2015

3.2.2.1. Un préalable indispensable : clarifier les processus, l'organisation et la gouvernance de l'ISU entre le RSI et l'ACOSS

[718] Il convient tout d'abord de souligner que la définition d'un nouveau système informatique adapté à l'ISU n'est qu'un des aspects d'un chantier de refonte globale de l'architecture de ce dispositif qui en compte plusieurs autres, tout aussi importants, et dont la mission détaille le contenu dans son annexe sur le recouvrement :

- un aménagement des textes juridiques qui encadrent l'ISU ;

- la formalisation d'une gouvernance commune de l'ISU entre le RSI et l'ACOSS par le biais d'une annexe tripartite Etat/RSI/ACOSS aux deux COG des deux régimes ayant vocation à être déclinée dans les CPG des organismes des deux réseaux ;
- un réaménagement du partage des tâches ACOSS/RSI par grands blocs de compétences ;
- l'identification d'une chaîne du recouvrement spécifique aux TI (outils, organisation, management) au sein du réseau des URSSAF, en lien avec le réseau du RSI, afin de mettre en œuvre les orientations de l'annexe tripartite évoquée précédemment ;
- la formalisation par le RSI d'une politique globale du recouvrement ;
- l'ouverture d'une réflexion commune ACOSS/RSI sur l'optimisation des moyens dédiés au recouvrement des TI après le déploiement de l'outil dédié partagé ; cette réflexion devra examiner toutes les voies d'optimisation possibles, et en décliner les conditions de faisabilité.

[719] Toutes ces questions font l'objet de développement plus détaillés dans l'annexe de la mission consacrée au recouvrement.

3.2.2.2. Déployer d'ici 2015 un outil de gestion complet commun RSI/ACOSS du traitement des cotisations des TI

[720] Cet outil devrait normalement être le « système commun dédié partagé » (SCDP). La mission souscrit à la logique de double mutualisation sur laquelle il repose – mutualisation de l'outil entre le RSI et l'ACOSS (l'outil devant répondre, outre aux besoins de l'ISU, aux besoins du RSI seul – gestion des ayants-droit et retraités – et aux besoins de l'ACOSS seule – gestion des praticiens et auxiliaires médicaux (PAM), qui ne sont pas affiliés au RSI, et, à terme, des cotisants dits « régime général »[107]) et mutualisation dans la conduite du projet, le développement de certaines briques étant confié à l'un ou l'autre des partenaires dans le cadre d'une gouvernance commune.

[721] Le SCDP paraît devoir répondre au problème que pose l'incapacité structurelle du SNV2 à gérer les spécificités du recouvrement des TI dans le cadre de l'ISU, dans la mesure où l'ISU ne sera plus géré par le SNV2 et l'outil remplaçant le SNV2 sera effectivement partagé entre l'ACOSS et le RSI.

- Recommandations relatives au SCDP et à GAYA

[722] Pour autant, et même si la mission n'avait ni les moyens, ni le temps d'expertiser le projet SCDP/GAYA ainsi reconfiguré[108], sur le plan fonctionnel comme dans son estimation de charge, celui-ci lui apparaît à la fois ambitieux, complexe et de ce fait risqué :

- le projet doit s'insérer dans les SDSI des deux institutions ; il répond donc à une double finalité et s'inscrit dans un double calendrier
- les charges internes sont très importantes, en MOA (60 ETP dont 42 ACOSS et 18 RSI) comme en MOE (données globales non disponibles), et requièrent des modalités d'organisation novatrices (plateaux communs, site unique…) ; sur le plan budgétaire l'ACOSS a chiffré le coût du SCDP à 42 M€ sur 2011-2014 ;
- le calendrier est serré et sensible du fait de la multitude de chantiers à coordonner, a fortiori dans la mesure où ces chantiers sont inter-réseaux ;
- l'expérience des années 2007 à 2010 a montré que (i) la gouvernance de projets RSI/ACOSS n'était pas évidente et que (ii) les charges prévisionnelles et calendriers ont été systématiquement sous-évaluées, de la préparation de la bascule au 01/01/2008 au plan de charge de la task-force ISU.

[723] Dans ces conditions, la mission est amenée à formuler les recommandations suivantes :

[107] i.e. les autres cotisants des URSSAF : entreprises, particuliers employeurs, etc.
[108] reconfiguration qui s'est du reste opérée au cours même de la mission ;

Recommandation n°87 : Fiabiliser les chiffrages initiaux (i) sur tous les volets du projet et (ii) en identifiant le plus en amont possible les problèmes de déficit (quantitatif et qualitatif) de ressources internes du côté du RSI comme de l'ACOSS, ou les problèmes de conflit de charges avec d'autres domaines du SDSI (ou avec la maintenance ISU). Ces questions devront faire l'objet d'un suivi formalisé avec la tutelle sur une base au minimum semestrielle.

Recommandation n°88 : Dans la conduite du projet, systématiser le fonctionnement en mode « task-force » (équipe mixte dédiée, regroupement géographique, management unique), pour la MOA comme pour la MOE.

[724] En ce qui concerne le périmètre fonctionnel de SCDP, la mission a par ailleurs relevé que au moins trois modules importants n'étaient pas formellement intégrés dans le projet SCDP : la brique « Alimentation des droits » (i.e. destinée à gérer les flux retour), que le RSI devra développer à l'horizon 2014, la brique « recouvrement amiable et contentieux » (qui remplacera en 2015 le module « RAF » de gestion du recouvrement du SNV2 qui subsistera jusqu'en 2015) et la brique « comptabilité ». Dans un souci de cohérence d'ensemble il serait souhaitable que ces briques soient intégrées dans le périmètre de gouvernance commune ACOSS/RSI du projet SCDP.

Recommandation n°89 : Elargir le périmètre de la gouvernance partagée ACOSS/RSI du projet SCDP à tous les modules d'intérêt commun.

[725] La mission insiste tout particulièrement sur l'importance qui s'attache à la finalisation par le RSI de la brique « Alimentation des droits », qui a vocation à fournir des données correctes et exhaustives aux applications de gestion du RSI, notamment en matière de retraite (SCR Droits Acquis) et de santé (IJ). Compte tenu de l'impact qu'ont eu les dysfonctionnements de l'ISU sur la productivité et la qualité de gestion des services concernés sur cette question, ce chantier revêt une particulière importance pour le RSI et constituera un objectif majeur de la prochaine COG en matière informatique.

[726] Néanmoins, le développement du nouveau module « Alimentation des droits » du SCDP ne doit pas conduire à déprioriser la question du traitement des flux retour dans le plan de charge actuel de la task-force ISU, bien au contraire.

Recommandation n°90 : Faire de l'amélioration de la qualité des flux retour la priorité de la task-force ISU, parallèlement au développement par le RSI du module « Alimentation des droits » du système-cible SCDP.

- Rationaliser parallèlement la cartographie applicative du RSI sur l'affiliation/recouvrement

[727] Dans l'esprit de la recommandation n°5 de la mission, il est nécessaire également de mettre à profit la COG 2012-2015 pour simplifier le paysage applicatif du RSI sur le domaine affiliation / recouvrement, i.e. d'unifier les outils en la matière entre les populations ISU et hors ISU (professions libérales (PL), aujourd'hui gérées sur TAIGA). Compte tenu des limites du SNV2 (et des incohérences de l'organisation actuelle de l'ISU), il n'est pas souhaitable de faire basculer les PL dans l'ISU avant le déploiement de GAYA/SCDP. Il est par contre indispensable de prévoir en cible une migration de TAIGA vers ces nouveaux outils.

Recommandation n°91 : Intégrer dans les objectifs des projets GAYA/SCDP la reprise de l'affiliation et du recouvrement des PL.

[728] Cette migration technique doit s'accompagner d'une réflexion sur l'organisation même du recouvrement des PL. Pour la mission, le scénario le plus logique pour le RSI est celui d'une unification du processus autour des nouveaux outils, et donc d'un alignement des modalités de recouvrement des cotisations des PL sur celles des autres cotisants indépendants et commerçants. Naturellement, les modalités et le calendrier de cette bascule devront faire au préalable l'objet d'études suffisantes sur la durée de la COG.

- Préparer soigneusement la suppression de la DCR

[729] Il est souhaitable que le RSI participe de façon plus active à ce projet, afin de pouvoir s'assurer suffisamment tôt que les options retenues n'auront pas de conséquences perturbatrices sur son activité.

Recommandation n°92 : **Intégrer davantage le RSI dans la gouvernance du projet.**

Recommandation n°93 : **Ne supprimer la DCR que lorsque toutes les garanties de bon fonctionnement du nouveau système auront été vérifiées : cohérence des référentiels cotisant, interopérabilité des SI, gestion lissée de la charge de travail, préparation de la bascule.**

3.2.3. Clarifier et hiérarchiser les grandes options stratégiques du régime sur ses autres activités

[730] Au-delà de la question essentielle de l'organisation-cible de l'ISU et de son outillage informatique à l'horizon 2015, le RSI a de nombreux autres chantiers à conduire en matière de système d'information sur la durée de la prochaine COG. Mais, pour la mission, la stratégie générale qui doit guider le RSI dans la définition de ses priorités n'est guère compliquée à formuler : **le SDSI 2012-2015 doit être principalement consacré à l'achèvement des chantiers de convergence et de modernisation du SDSI 2007-2011**.

Recommandation n°94 : **Centrer par priorité le SDSI 2012-2015 sur l'achèvement des chantiers de convergence et de modernisation du SDSI 2007-2011**

3.2.3.1. Achever la rationalisation du SI sur la durée de la COG

- Achever la convergence technique

[731] Alors que le RSI a été officiellement créé il y a déjà cinq ans, il paraît indispensable d'achever avant la fin de sa deuxième COG les opérations de convergence technique et applicative qui auraient dû être finalisées d'ici la fin 2011, selon le calendrier prévu par le SDSI initial.

Recommandation n°95 : **Identifier tous les projets de convergence technique (migrations techniques, fusions d'outils en doublon) au sein d'un macro-programme afin de garantir leur bonne fin à l'échéance de la prochaine COG.**

- Purger les effets de l'ISU sur les données des affiliés

[732] Au-delà de la question de l'amélioration de la qualité des flux retour, évoquée *supra*, se pose la question de la fiabilisation des données relatives aux droits des assurés lorsqu'elles ont été touchées par les effets des dysfonctionnements de l'ISU à partir de 2008 : en effet, comme l'annexe sur la retraite le montre, un grand nombre de comptes de droit à retraite des cotisants du RSI est susceptible d'avoir été altéré par une mauvaise transmission des données de recouvrement pour les périodes postérieures au 01/01/2008.

[733] La non-correction des erreurs dans les droits des affiliés à compter de cette date obligera les services de liquidation à des opérations de plus en plus complexes, compte tenu de la sédimentation des erreurs, au moment de la liquidation des pensions. De plus, elle fausse les informations délivrées aux affiliés du RSI dans le cadre de l'information retraite, ce qui leur fait perdre toute utilité.

[734] Dans ces conditions, il convient de s'interroger sur l'opportunité de programmer sur la durée de la prochaine COG une opération de reprise de données de grande ampleur, afin de « purger » aussi exhaustivement que possible les effets qu'a eus l'ISU sur les données des affiliés. Cette opération pourrait par exemple s'appuyer sur le balayage périodique des bases auquel le RSI doit procéder dans le cadre de l'information retraite. Cela signifierait contrôler la prise en compte dans les outils de gestion des droits des sommes versées sur une période allant aujourd'hui jusqu'à trois ans de cotisations (2008-2010), et en 2015 jusqu'à sept ans de cotisations (2008-2014).

[735] Compte tenu de sa lourdeur, une telle opération n'est envisageable qu'en étant au maximum automatisée, et en ayant identifié précisément les moyens exceptionnels à mobiliser pour procéder à ces corrections qui s'ajouteraient alors aux charges de travail courantes des services.

Recommandation n°96 : Chiffrer la charge d'une fiabilisation des droits des affiliés qui ont été touchés par les dysfonctionnements de l'ISU et planifier ce chantier sur la durée de la COG.

- Développer la flexibilité de l'organisation de la production du RSI

[736] La mission recommande dans ses annexes relatives à la CNRSI et à l'organisation du réseau le développement d'une fonction de pilotage de la production au niveau national. Cette fonction doit pouvoir s'appuyer sur une architecture et des outils informatiques rénovés permettant un véritable pilotage national de la production du RSI :

- développement des outils de suivi et d'analyse de la charge d'activité et de son évolution ;
- maintenance évolutive permettant d'optimiser les traitements dans les applications existantes, et donc d'améliorer la productivité
- conception d'architectures informatiques permettant de gérer des « délestages » entre caisses ou entre caisses et centres nationaux afin de lisser les pointes d'activité ou de permettre les solutions d'entraide entre organismes, à l'instar de ce qui est désormais possible en matière de téléphonie ;
- etc.

Recommandation n°97 : Utiliser les nouveaux outils informatiques (décisionnel, référentiels unifiés, architecture informatique rénovée, nouveaux applicatifs de gestion) pour mieux gérer au niveau national la charge d'activité du RSI entre les organismes de base et entre le réseau et les centres nationaux (CNIC, SICC…).

3.2.3.2. Réussir la mise en œuvre des réformes législatives et réglementaires

Recommandation n°98 : Dès qu'ils atteignent une certaine importance, traiter les chantiers réglementaires identifiés comme des projets du SDSI, même lorsqu'ils sont identifiés comme de la maintenance.

Recommandation n°99 : réserver des moyens pour les réformes prévisibles (réforme(s) de l'assurance maladie, chantiers UNCAM, fusion des RB…), puis traiter ces chantiers comme des projets SDSI lorsqu'ils deviennent certains.

[737] S'il ne serait guère compréhensible de contraindre l'ambition réformatrice de l'Etat sur les sujets inter-régime au motif qu'il existerait une tension sur les moyens informatiques dont dispose le RSI pour mettre en œuvre ces réformes, la mission attire en revanche l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité, dans ce contexte, de limiter le nombre de réformes portant spécifiquement sur le RSI.

Recommandation n°100 : Eviter toute nouvelle réforme portant spécifiquement sur le RSI et ayant des implications fortes en matière de système d'information tant que l'environnement informatique du régime ne s'est pas stabilisé et simplifié, i.e. tant que le SCDP ne s'est pas substitué au SNV2 pour gérer le recouvrement et que le projet SIPRES n'a pas été finalisé sur la partie retraite.

3.2.3.3. Continuer à enrichir l'outil décisionnel en fonction des besoins du RSI

Recommandation n°101 : faire du système décisionnel l'outil principal de suivi et de pilotage du régime et de la COG : pour la CNRSI, pour les organismes de base, pour les grands processus de gestion du régime (vision transversale CNRSI/réseau)

Recommandation n°102 : Intégrer les besoins décisionnels nécessaires au pilotage opérationnel de l'ISU par le RSI dans les spécifications du SCDP. En particulier : visions des restes à recouvrer par date d'échéance, tableaux de bord intégrés par CRRSI, etc.

3.2.3.4. Achever la convergence des outils de gestion de la retraite

[738] Même si l'outil-cible présente des limites fonctionnelles dans la mesure où il n'est que le reprise, augmentée des évolutions réglementaires à mettre en œuvre d'ici 2013, des caractéristiques de Presto (i.e. sans fusion instances communes / SIPRES, sans amélioration des fonctionnalités de contrôle interne, sans gestion automatique du capital décès…), le déploiement de SIPRES marquera un progrès réel pour le secteur retraite du RSI. Il assurera en effet, directement ou indirectement, une triple rationalisation : applicative puisque l'outil métier de la retraite sera unifiée pour l'ensemble de la population des artisans et commerçants, technique par l'unification de l'infrastructure sous-jacente, et organisationnelle dans la mesure où l'existence d'un seul outil permettra de développer la polyvalence artisans / commerçants dans les CRRSI, aujourd'hui largement freinée par l'existence de deux outils.

[739] Pour améliorer le fonctionnement et la productivité des services retraite comme la crédibilité du SDSI sur ce domaine, que les retards pris sur SIPRES et les dysfonctionnements de l'ISU ont sérieusement mis à mal depuis 2007, il est donc essentiel que le nouveau calendrier du projet soit respecté.

Recommandation n°103 : Déployer SIPRES au 01/01/2013, selon le calendrier prévu.

[740] Au-delà de SIPRES, le RSI devra également substantiellement progresser dans la réduction de toutes les causes qui expliquent le développement des traitements manuels dans les services retraite depuis 2007 :

- l'importance du traitement des « flux retour » a déjà été soulignée dans les développements sur les outils de l'ISU et SCDP ;
- la réduction du nombre de calculettes manuelles doit également être un objectif important du SDSI dans le domaine retraite à l'horizon 2015 ; l'ordre de priorité dans le remplacement de ces outils doit être guidé par une double considération de volumétrie (nombre de traitements concernés et volume de la surcharge de travail afférente) et de contrôle interne (montant des risques financiers associés).

Recommandation n°104 : Réduire substantiellement le nombre de « calculettes » manuelles dans le secteur retraite, en privilégiant les procédures les plus consommatrices en charge de travail et/ou les plus lourdes en termes de risque financier.

3.2.3.5. Investir de façon avisée sur le secteur de la santé

[741] De façon générale, la mission considère que deux principes – qui ne sont que le reflet de la particularité de l'environnement de l'activité santé du RSI – doivent guider la stratégie informatique du RSI dans le domaine de la santé :

- un souci de cohérence avec l'inter-régimes ; cette cohérence s'entend sur le plan stratégique comme sur le plan opérationnel : le RSI doit tout d'abord articuler sa propre stratégie informatique 2012-2015 avec les priorités de l'UNCAM, et de la CNAMTS dans son Programme II ; dans la mise en œuvre des chantiers, par ailleurs, qu'ils s'agissent de nouveaux outils ou de la refonte d'outils existants, elle doit systématiquement étudier les voies de mutualisation avec les autres régimes, et privilégier la mutualisation lorsque celle-ci est possible sans risques ou surcoûts exagérés ;

Recommandation n°105 : Pour les chantiers à conduire en inter-régimes (relations avec les professionnels de santé, gestion du risque), éviter autant que possible les développements spécifiques RSI et privilégier les solutions partagées. Etudier avec la CNAMTS et la MSA

dans le cadre de l'UNCAM les voies de mutualisation en matière informatique (stratégie, outils, production).

- des exigences accrues à l'égard des OC en matière informatique : le RSI doit faire de la rationalisation de l'architecture des SI qui participent de son activité santé (i.e. en incluant les SI des OC) un objectif stratégique à moyen terme ; s'il paraît peu réaliste de faire de cet objectif un objectif majeur de la COG 2012-2015, il est en revanche souhaitable que cette COG soit mise à profit pour initialiser une réflexion en la matière au sein du RSI.

Recommandation n°106 : Conduire sur la durée de la COG une réflexion sur la simplification de l'architecture des systèmes d'information santé du RSI, incluant un audit des moyens, des outils et de l'organisation informatique des organismes complémentaires sur les activités déléguées par le RSI.

[742] S'agissant des projets eux-mêmes et au-delà des deux principes généraux posés *supra*, la mission s'inscrit dans l'esprit des recommandations du rapport IGAS de 2009, qui préconisaient de *« ne pas multiplier les chantiers informatiques dans le domaine de la santé sans mesurer les capacités budgétaires »*[109]. La part des chantiers inter-régimes doit être chiffrée et, s'agissant des chantiers purement internes au RSI, des choix devront être faits entre les projets nouveaux et les projets de refonte d'applications vieillissantes, la mission considérant que, **en termes de pondération de charges, le SDSI 2007-2011 faisait une part trop importante aux chantiers du domaine santé par rapport aux domaines de la retraite et du recouvrement/affiliation**.

[743] Dans ces conditions, la mission recommande une approche extrêmement sélective des projets à inscrire au titre du domaine santé dans le SDSI 2012-2015 :

- s'agissant des projets nouveaux, leur initialisation devra être conditionnée à une analyse de leur retour sur investissement et de leur capacité à s'inscrire dans une dimension inter-régimes, ce qui conduit la mission à recommander de traiter le projet d'enrichissement du dispositif de liquidation médicalisée dans le cadre de l'UNCAM[110] ;
- s'agissant de la refonte technique d'applications vieillissantes, une vigilance particulière devra être apportée aux applications qui n'ont pu être refondues sur le présent SDSI, dans la mesure où elles étaient déjà jugées obsolètes en 2007.

Recommandation n°107 : Expertiser dans le cadre de l'UNCAM l'élargissement du dispositif de liquidation médicalisée à d'autres affections et aux autres régimes.

Recommandation n°108 : Etre vigilant sur la programmation de la refonte des applications dont la modernisation a été décalée lors de la mise en œuvre du SDSI 2007-2011.

3.2.3.6. Réinvestir le champ de la gestion de la relation clients

[744] Dans la prochaine COG, le champ de la gestion de la relation clients devra être investi autrement qu'à travers la gestion de crise face aux dysfonctionnements que connaît le régime depuis 2008.

[745] Tout d'abord, le déploiement d'une architecture nationale de la téléphonie, qui ne sera effective qu'en 2012, doit amener le régime à se donner une politique nationale en la matière avec des standards homogènes sur tout le territoire.

Recommandation n°109 : Consolider l'organisation nationale de l'accueil téléphonique mise en place depuis 2011, au service d'une politique nationale de téléphonie.

---

[109] Cf. IGAS, rapport N°RM2008-120P, Tome 2, recommandation n°53, p. 124 ;
[110] Cf. annexe sur la gestion du risque maladie ;

[746] La démarche d'amélioration du traitement des réclamations, qui fait l'objet d'un accompagnement de la délégation générale à la modernisation de l'Etat (DGME) depuis la fin 2010, doit être poursuivie, mais également inscrite dans le cadre plus large d'une politique de gestion des contacts clients que le RSI devra définir d'ici 2015. Enfin, en ce qui concerne les outils internet, la mission souscrit à l'approche pragmatique qu'a retenue le RSI, avec le développement d'espaces spécialisés (sur le recouvrement, la retraite, à côté de l'espace santé qui existe déjà) rattachés au portail internet du régime ; quant aux secteurs à privilégier dans le cadre de cette approche progressive, les secteurs de la gestion des comptes (mise à jour, etc.) et du recouvrement paraissent prioritaires.

Recommandation n°110 : Développer les outils de la gestion de la relation clients de façon pragmatique, dans le cadre d'une stratégie générale de traitement des contacts avec les assurés.

3.2.3.7. Mettre les outils support au service de la mutualisation

[747] La mission recommande dans ses annexes sur la CNRSI et sur la gestion des ressources humaines et l'organisation du réseau de conduire sur la période de la prochaine COG une politique volontariste et ambitieuse d'économies d'échelle sur le secteur des fonctions support du régime, tant en ce qui concerne le réseau que la CNRSI. Une telle politique passera nécessairement par le développement de mutualisations interrégionales voire nationales dans ces secteurs, qu'il est souhaitable de déployer en exploitant toutes les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies : gestion électronique de documents, centralisation des bases de données, réseaux partagés, *workflows*, etc.

Recommandation n°111 : Utiliser l'intégration des outils support pour développer la mutualisation des fonctions support sur une base interrégionale voire nationale (GRH, activités comptables…).

Annexe n°5 : Le recouvrement

ANNEXE N°5 : LE RECOUVREMENT 299

1. DONNEES DE CADRAGE 300

1.1. 2,5 millions de cotisants 300

1.2. Des montants appelés et recouvrés qui varient suivant le périmètre retenu 301

1.3. Plus de 4600 agents affectés au recouvrement (y/c dans les URSSAF) dont près de 3000 sur le seul champ ISU 305

2. REALISATION DES INDICATEURS COG 311

2.1. Le taux de restes à recouvrer de l'année en cours 312

2.2. Le taux de dématérialisation des paiements en nombre 314

3. UNE ACCUMULATION DE REFORMES A NOYE LE REGIME EN COURS DE CREATION 315

3.1. L'interlocuteur social unique 315

3.2. La mise en place de l'auto-entrepreneur : une modification législative dont les conséquences ont été mal anticipées 321

3.3. Les aménagements des règles du recouvrement 321

3.4. Les réformes en cours et à venir ayant un impact sur le RSI 321

4. LES DYSFONCTIONNEMENTS PERSISTENT MALGRE LES EFFORTS DE REDRESSEMENT 323

4.1. Une désynchronisation des bases de données 323

4.2. Les efforts de redressement 326

4.3. Des stocks qui se reconstituent après l'embellie de la fin 2010 327

4.4. Une dégradation de la relation client 330

4.5. Des conséquences au-delà du périmètre du recouvrement ISU 333

5. PLACER L'ASSURE COTISANT AU CŒUR DES PREOCCUPATIONS DU REGIME 334

5.1. L'immatriculation par le Centre National d'Immatriculation Commune (CNIC) (Auray) 335

5.2. Le calcul de l'assiette et la régularisation annuelle des cotisations 336

5.3. Le recouvrement amiable 338

5.4. Le recouvrement forcé 339

5.5. Le recouvrement de la C3S par la sous direction des participations extérieures (SDPE) 347

PIECE JOINTE N°1 DE L'ANNEXE N°5 : LES PARCOURS DE RECOUVREMENT 349

PIECE JOINTE N°2 DE L'ANNEXE N°5 : LISTE DES RECOMMANDATIONS 351

[748] La fonction recouvrement, à laquelle le RSI rattache le processus d'affiliation, relève en théorie pour les usagers artisans et commerçants d'une seule organisation, l'Interlocuteur social unique (ISU)[111]. Cette entité associe RSI et URSSAF dans un recouvrement intégré des contributions et cotisations là où précédemment les organismes intervenaient séparément, CSG, CRDS, allocations familiales pour les URSSAF, vieillesses pour les caisses vieillesses, maladie pour les organismes conventionnés. Les professions libérales continuent de dépendre d'une procédure propre par le truchement de leurs deux caisses dédiées et de leurs Organismes conventionnés. La mission n'a pas investigué cette procédure particulière.

[749] En réalité, l'Interlocuteur social unique n'est pas une structure mais seulement un habillage de l'intervention de deux organismes dans le processus du recouvrement. Cette intervention de deux organismes sur le champ du recouvrement rend nécessaire une coordination, dont la mission a pu constater qu'elle était en pratique difficile (cf. *infra*). Elle a également compliqué très sérieusement la tâche de la mission puisque, bien que travaillant sur le champ de la COG du RSI, il ne lui était pas possible d'ignorer l'ACOSS et son réseau alors que la mission n'était pas mandatée sur ce champ. Le réseau ACOSS s'est montré tout à fait coopératif mais la mission restait tributaire de sa coopération.

1. DONNEES DE CADRAGE

1.1. 2,5 millions de cotisants

[750] Au 31 décembre 2010, le RSI compte près de 2,5 millions de cotisants ; 80 % sont des artisans et commerçants gérés dans le cadre de l'interlocuteur social unique, 20 % des professions libérales. Les auto-entrepreneurs représentent plus de 20% de l'ensemble des cotisants. Ce poids est cependant à relativiser car pour l'année 2009, près de 50% des auto-entrepreneurs ont eu un chiffre d'affaire nul.

Tableau 65 : Nombre de cotisants au 31 décembre 2010

	artisans		commerçants		professions libérales		ensemble	
	Déc. 2010	**Evolution 2010/2009**	**Déc. 2010**	**Evolution 2010/2009**	**Déc. 2010**	**Evolution 2010/2009**	**Déc. 2010**	**Evolution 2010/2009**
Cotisants du RSI	**899 876**	17%	**1 056 159**	**14%**	**531 801**	**34%**	**2 487 836**	**19%**
Dont conjoints collaborateurs	*17 773*	*-0,9%*	*29 159*	*4%*			*46 932*	*2%*
Dont cotisants hors conj. collab.	*882 103*	*17%*	*1 027 000*	*14%*	*531 801*	*34%*	*2 440 904*	*19%*

Source : RSI tableau de bord financier février 2011

[751] Sur l'année 2010, les effectifs de cotisants travailleurs indépendants sont en hausse de 19%. Comme en 2009, cette forte croissance résulte des créations toujours très soutenues d'auto-entreprises, plus de 350.000 en 2010. Les auto-entrepreneurs professionnels libéraux progressent fortement sur l'ensemble de l'année (+34%). Cette hausse reflète en partie un rattrapage dans leur immatriculation ainsi qu'une lecture bienveillante de la qualification de « conseil ».

111 L'Ordonnance n°2005-1529 du 8 décembre 2005 a institué un interlocuteur social unique pour les indépendants à compter du 1er janvier 2007 ; le décret 2006-1745 du 23 décembre 2006 a reporté cette mise en œuvre au 1er janvier 2008. Un décret 2007-703 du 3 mai 2007 a fixé le cadre réglementaire

1.2. Des montants appelés et recouvrés qui varient suivant le périmètre retenu

[752] Dans son périmètre le plus large c'est-à-dire ISU, y compris CSG et allocations familiale, plus les professions libérales mais hors C3S, le RSI a, encaissé 13,9 Md€ en 2010 (12,8 Mds € artisans et commerçants, 1,1 Md € pour les professions libérales).

[753] Il n'existe toutefois pas de source d'information exhaustive. Les chiffres du recouvrement varient sensiblement d'une source à l'autre en raison de l'éclatement des processus entre les organismes (RSI et URSSAF) et des populations concernées (travailleurs indépendants dans l'ISU et professions libérales hors ISU).

[754] A défaut d'avoir développé ses propres systèmes statistiques sur le champ du recouvrement, le RSI est tributaire des informations provenant de l'ACOSS. Les montants que le RSI présente dans son document « l'essentiel du RSI en chiffres » et qui font l'objet de suivi dans les tableaux de bord correspondent à un point de vue URSSAF. Ils ne tiennent pas compte du champ des professions libérales qui sont hors ISU (1 Md€ (encaissés) pour 1,2 Md€ (émis) en 2010), ils intègrent CSG, CRDS et allocations familiales qui étaient avant même l'ISU encaissées par les URSSAF. Hors CSG, CRDS et allocations familiales[112] le RSI a encaissé au titre de l'ISU 7,4 Md€.

1.2.1. Les données de l'agence comptable

[755] Le RSI a appelé 8,6 Md€ de cotisations en 2008, 9,5 Md€ en 2009 et 9,3 Md€ en 2010. Les cotisations constituent 99 % des sommes appelées, les majorations ne constituant que 1 %, et les pénalités étant cantonnées à la seule maladie.

[112] Le RSI constate en comptabilité avec impact sur le résultat (classes 4,5, 6 et 7) les cotisations imputables aux risques. Il suit en comptabilité, pour ordre (et uniquement en classe 4) les contributions et cotisations, qui reviennent au régime général ou donnent lieu à répartition au profit des régimes de sécurité sociale.

Tableau 66 : Cotisations appelées yc majorations et pénalités

			comptes 2010 de référence	2008*	2009	2010	2010
1	**Régime de base maladie**	**Total**	MA756111211211 - MA756111211212 - MA756111211215 -MA 756111212211- MA 756111212212-MA 756111212231- MA756111212232 MA774821111- MA756111215211 - MA756111215212 - MA756111215231 - MA756111215232 MA756111211231-MA756111211232 - MA756111214211-MA756111214212	**2 327 624 826,13**	**2 404 731 488,92**	**2 296 696 900,70**	**2 350 621 603,17**
		cotisations		2 294 512 588,09	2 377 047 254,59	2 253 039 703,02	2 305 736 448,66
		Pénalités		143 847,17	- 25 459,00	- 139 655,00	-139 655,00
		MR		32 968 390,87	27 709 693,33	43 796 852,68	45 024 809,51
2	**Indemnités journalières**	**Total**	IJ75611121124 - IJ7561121125- IJ 75611121126 - IJ 77482113 - IJ 77482114	**244 390 781,41**	**257 135 927,76**	**249 493 198,98**	**252 532 249,17**
		cotisations		240 926 509,99	252 739 385,04	244 693 866,16	247 730 905,22
		Pénalités	IJ75611121524 - IJ75611121525	11 497,86	- 1 920,00	- 9 777,00	-9 777,00
		MR	IJ75611121424 - IJ75611121425	3 452 773,56	4 398 462,72	4 809 109,82	4 811 120,95
3	**Régime de base vieillesse artisans**	**Total**	AB7561912111 AB756191212 AB75619331 AB 756191213 AB 75884815 AB 77411	**1 948 586 318,47**	**2 279 360 558,14**	**1 977 820 186,56**	**1 960 045 399,26**
		cotisations		1 935 175 318,87	2 253 044 411,26	1 950 024 316,93	1 932 217 787,44
		Pénalités					
		MR	AB756191214	13 410 999,60	26 316 146,88	27 795 869,63	27 827 611,82
4	**Régime de base vieillesse commerçants**	**Total**		**1 987 055 049,85**	**2 378 664 183,87**	**2 033 226 949,68**	**1 996 887 190,02**
		cotisations	CB 7561912111-212-213 CB 75619331 CB 75619342 CB75884815 CB774121	1 966 918 057,34	2 339 157 918,86	1 989 908 846,89	
		Pénalités	CB 756191215	- 43,54			
		MR	CB 7561912141	20 136 992,51	39 506 265,01	43 318 102,79	
5	**RCO retraite artisans**	**Total**		**923 351 159,74**	**973 108 170,65**	**1 202 939 074,31**	**1 189 084 347,78**
		cotisations	AC7561912211 AC 7561912212 AC 75619331 AC 75884815 AC 77411	917 017 577,03	963 181 404,28	1 182 427 112,61	1 168 526 883,00
		Pénalités					
		MR	AC7561912214	6 333 582,71	9 926 766,37	20 511 961,70	20 557 464,78
6	**RCO retraite commerçants**	**Total**		**845 756 568,22**	**867 354 047,91**	**1 165 291 014,19**	**1 143 453 785,29**
		cotisations	CC 7561912211-12-13 CC 75619331 CC75884815 CC774121	837 831 442,99	855 705 351,72	1 139 776 598,09	
		Pénalités	CC 7561912215				
		MR	CC 7561912214	7 925 125,23	11 648 696,19	25 514 416,10	
7	**Décès commerçants**	**Total**		**10 994 462,16**	**11 188 787,98**	**12 285 255,53**	**12 020 795,58**
		cotisations	CD 7561712211-12-13 - CD75617331 CD 75887815 CD774121	10 881 735,53	11 037 775,00	12 067 058,84	
		Pénalités	CD 7561712215				
		MR	CD 7561712214	112 726,63	151 012,98	218 196,69	
8	**Invalidité-décès artisans**	**Total**	AI 7561612211 AI 75616331 AI 75886815 AI77411	**190 823 550,66**	**197 155 888,33**	**207 476 586,31**	**205 090 374,09**
		cotisations		189 469 671,29	195 230 667,16	205 132 391,28	202742803,1
		Pénalités					
		MR	AI7561712214	1 353 879,37	1 925 221,17	2 344 195,03	2347570,95
9	**Invalidité commerçants**	**Total**	CI 7561612211-12-13 CI 75616331 CI 75886815 CD 774121	**120 365 019,10**	**123 338 830,78**	**132 074 566,26**	**129 317 356,03**
		cotisations		119 139 095,90	121 663 631,90	129 708 228,05	
		Pénalités	CI 7561612215	8,61			
		MR	CI 7561612214	1 225 914,59	1 675 198,88	2 366 338,21	
	Total risques RSI	**Total**		**8 598 947 692,20**	**9 492 037 884,34**	**9 277 303 732,52**	**9 239 053 100,39**
		cotisations		8 511 871 997,03	9 368 807 799,81	9 106 778 121,87	
		Pénalités		155 310,10	- 27 379,00	- 149 432,00	
		MR		86 920 385,07	123 257 463,53	170 675 042,65	

Source : RSI agence comptable

[756] ¼ des cotisations appelées concernent le régime de base maladie, 21 % le régime vieillesse de base des commerçants, 21 % le régime vieillesse de base des artisans soit plus de 40 % des cotisations appelées.

[757] Les montants ISU encaissés sont en comptabilité de caisse. Les encaissements 2010 correspondent tout à la fois à des cotisations appelées en 2010 mais également dans les années précédentes. Les encaissements ne peuvent donc pas être rapprochés directement des cotisations appelées.

Tableau 67 : Cotisations encaissées sur le champ risque ISU

		2008	2009	2010	évolution 2009 / 2008	évolution 2010 / 2009
1	Régime de base maladie	1 849 123 343,86	1 879 394 321,29	1 881 994 782,70	1,64%	0,14%
2	Indemnités journalières	200 343 080,00	202 332 416,55	202 004 616,57	0,99%	-0,16%
3	Régime de base vieillesse artisans	1 748 578 733,93	1 920 404 564,47	**1 680 529 831,07**	9,83%	-12,49%
4	Régime de base vieillesse commerçants	1 702 100 583,02	1 858 499 959,33	1 645 717 270,98	9,19%	-11,45%
5	RCO retraite artisans	811 104 307,53	838 112 348,22	**903 169 275,12**	3,33%	7,76%
6	RCO retraite commerçants	732 478 254,24	729 610 600,60	817 468 641,86	-0,39%	12,04%
7	Décès commerçants	9 457 872,59	9 499 234,50	10 156 624,44	0,44%	6,92%
8	Invalidité-décès artisans	170 845 372,69	173 795 913,77	**180 990 785,28**	1,73%	4,14%
9	Invalidité commerçants	103 234 126,16	104 465 853,00	109 386 199,99	1,19%	4,71%
	Total risques RSI	**7 327 265 674,02**	**7 716 115 211,73**	**7 431 418 028,01**	**5,31%**	**-3,69%**

Source : RSI agence comptable

[758] En raison des modalités de comptabilisation des appels de cotisation d'une part et des montants encaissés d'autre part, les restes à recouvrer ne peuvent être dans cette perspective être directement rapprochés des cotisations émises dans l'année. Les montants présentés ci-dessous sont des montants cumulés, les restes à recouvrer de l'année 2010 représentant la somme des restes à recouvrer des années 2008 à 2010 moins les montants recouvrés et les admissions en non valeur.

Tableau 68 : Restes à recouvrer sur le seul champ de l'ISU

ISU Restes A Recouvrer							
			2008	2009	2010	évolution 2009 / 2008	évolution 2010 / 2009
1	Régime de base maladie	Total	1 363 499 457,28	1 893 362 964,02	2 335 834 171,27	38,86%	23,37%
		cotisations	1 273 305 618,79	1 782 501 677,07	2 195 973 830,87	39,99%	23,20%
		Pénalités					
		Majorations	90 193 838,49	110 861 286,95	139 860 340,40	22,91%	26,16%
2	Indemnités journalières	Total	116 354 709,40	170 495 704,62	217 979 493,79	46,53%	27,85%
		cotisations	107 690 993,96	159 431 065,90	204 203 275,05	48,04%	28,08%
		Pénalités					
		Majorations	8 663 715,44	11 064 638,72	13 776 218,74	27,71%	24,51%
3	Régime de base vieillesse artisans	Total	186 247 298,14	545 752 742,68	816 554 212,64	193,03%	49,62%
		cotisations	175 871 054,58	515 075 278,17	768 761 589,93	192,87%	49,25%
		Pénalités	3,00	3,00	3,00	0,00%	0,00%
		Majorations	10 376 246,56	30 677 467,51	47 792 625,71	195,65%	55,79%
4	Régime de base vieillesse commerçants	Total	269 275 623,00	789 294 437,59	1 123 402 639,54	193,12%	42,33%
		cotisations	254 210 161,06	743 732 990,47	1 054 850 568,28	192,57%	41,83%
		Pénalités	43,56	64,56	64,56	48,21%	0,00%
		Majorations	15 065 505,50	45 561 511,68	68 552 135,82	202,42%	50,46%
5	RCO retraite artisans	Total	89 440 183,90	213 750 853,53	494 644 771,27	138,99%	131,41%
		cotisations	84 741 842,14	201 999 700,93	467 036 038,52	138,37%	131,21%
		Pénalités		6,56	6,56		
		Majorations	4 698 341,76	11 751 159,16	27 608 739,31	150,11%	134,94%
6	RCO retraite commerçants	Total	103 899 420,76	244 364 374,61	562 733 263,96	135,19%	130,28%
		cotisations	98 197 920,99	230 477 031,04	530 709 533,77	134,71%	130,27%
		Pénalités	18,00	18,00	18,00	0,00%	0,00%
		Majorations	5 701 517,77	13 887 361,57	32 023 748,19	143,57%	130,60%
7	Décès commerçants	Total	1 447 348,76	3 133 776,74	4 899 846,38	116,52%	56,36%
		cotisations	1 366 632,36	2 953 220,75	4 609 625,98	116,09%	56,09%
		Pénalités				123,69%	60,74%
		Majorations	80 716,40	180 555,99	290 220,40		
8	Invalidité-décès artisans	Total	18 607 080,16	41 961 910,36	65 196 838,25	125,52%	55,37%
		cotisations	17 581 907,82	39 607 745,36	61 440 358,91	125,28%	55,12%
		Pénalités	3,20	3,20	3,20	0,00%	0,00%
		Majorations	1 025 169,14	2 354 161,80	3 756 476,14	129,64%	59,57%
9	Invalidité commerçants	Total	16 161 415,12	34 969 345,03	53 818 464,59	116,38%	53,90%
		cotisations	15 274 495,23	32 958 123,43	50 640 498,38	115,77%	53,65%
		Pénalités	8,61	8,18	7,43	-4,99%	-9,17%
		Majorations	886 911,28	2 011 213,42	3 177 958,78	126,77%	58,01%
	Total risques RSI	Total	2 056 762 633,39	3 686 776 864,94	5 124 595 970,93	79,25%	39,00%
		cotisations	1 913 401 568,96	3 442 348 448,08	4 752 265 650,99	79,91%	38,05%
		Pénalités	6 669 102,09	16 079 060,06	35 491 856,45	141,10%	120,73%
		Majorations	136 691 962,34	228 349 356,80	336 838 463,49	67,05%	47,51%

Source : RSI agence comptable

[759] A compter de 2009, les restes à recouvrer cumulés sur le champ du régime de base maladie sont supérieurs aux encaissements réalisés la même année.

1.2.2. Les statistiques de l'ACOSS

[760] Le tableau de bord ACOSS est tout à la fois moins détaillé s'agissant des risques et des motifs des créances, mais plus proche des informations de gestion. Il permet de répondre à plusieurs des indicateurs de suivi de la COG.

[761] La mission souligne la difficulté qu'elle a rencontrée pour s'appuyer sur des tableaux de bord statistique stabilisés. A deux reprises au moins dans l'année 2010 des appels de cotisation erronés ont entaché ces tableaux de bord, un appel de cotisation de 140 M€ en août, un de 30 M€ en novembre. Ces erreurs ont pour conséquence de retarder la sortie de ces tableaux de bord. Au 9 mars 2011 le tableau de bord arrêté au 31 décembre 2010 n'était toujours pas disponible.

[762] Le tableau ci-dessous rattache à la date de naissance de la créance tant les cotisations liquidées que les montants encaissés.

[763] Sur 17,2 Md€ de cotisations liquidées, 10,5 Md€ (61 %) concernaient des comptes en paiement mensuel, 6,7 Md€ (39 %) en paiement trimestriel. Cette moyenne recouvre des résultats hétérogènes. 73 % des cotisations liquidées pour les artisans correspondent à des paiements mensuels mais seulement 55 % pour les commerçants et 7 % pour les auto-entrepreneurs. Quant aux lignes intitulées « période 66[113] » il s'agit d'un rattrapage et « isolés UR »[114] elles revêtent un caractère exceptionnel.

[764] Le taux d'encaissement spontané (colonne TES dans le tableau) entendu comme le rapport des encaissements directs -paiements à bonne date- sur les cotisations liquidées est sensiblement plus homogène. Le taux d'encaissement spontané est de 69 %, en moyenne, 88 % des montants rattachés à un paiement mensuel, mais seulement 38 % pour les paiements trimestriels avec peu de différence entre commerçants et artisans.

Tableau 69 : Recouvrement 2010 arrêté au 31/12/10

	Cotisations liquidées	Encaissements	Restes à recouvrer	TRAR	Encaissements directs	TES
Mensuels	**10 515 723 574**	**9 539 948 850**	**975 774 724**	**9,28%**	**9 298 046 139**	**88,42%**
ISU hors Périodes 66	9 985 025 833	9 188 049 370	796 976 463	7,98%	8 969 290 693	89,83%
Artisan	*5 353 160 753*	*4 941 460 745*	*411 700 008*	*7,69%*	*4 832 490 415*	*90,27%*
Commerçant	*4 613 488 864*	*4 229 105 700*	*384 383 165*	*8,33%*	*4 124 057 335*	*89,39%*
Autres	*36 035*	*35 725*	*310*	*0,86%*	*27 529*	*76,39%*
Auto-entrepreneurs	*18 340 181*	*17 447 200*	*892 981*	*4,87%*	*12 715 413*	*69,33%*
ISU Périodes 66	*268 202 075*	*104 333 372*	*163 868 703*	*61,10%*	*84 420 576*	*31,48%*
isolés Ur hors Périodes 66	254 130 410	242 046 647	12 083 763	4,75%	239 824 159	94,37%
isolé Ur Périodes 66	*8 365 255*	*5 519 461*	*2 845 794*	*34,02%*	*4 510 711*	*53,92%*
Trimestriels	**6 694 895 716**	**3 304 397 138**	**3 390 498 578**	**50,64%**	**2 561 208 747**	**38,26%**
ISU hors Périodes 66	6 127 086 480	3 128 082 738	2 999 003 743	48,95%	2 415 550 122	39,42%
Artisan	*2 098 687 752*	*1 021 445 573*	*1 077 242 179*	*51,33%*	*791 285 220*	*37,70%*
Commerçant	*3 800 739 947*	*1 888 204 625*	*1 912 535 321*	*50,32%*	*1 465 974 650*	*38,57%*
Autres	*218 917*	*192 720*	*26 198*	*11,97%*	*174 892*	*79,89%*
Auto-entrepreneurs	*227 439 864*	*218 239 820*	*9 200 044*	*4,05%*	*158 115 360*	*69,52%*
ISU Périodes 66	*295 492 820*	*36 643 534*	*258 849 286*	*87,60%*	*24 466 728*	*8,28%*
isolés Ur hors Périodes 66	260 096 749	136 612 380	123 484 369	47,48%	118 970 895	45,74%
isolé Ur Périodes 66	*12 219 667*	*3 058 487*	*9 161 180*	*74,97%*	*2 221 003*	*18,18%*
TOTAL	**17 210 619 290**	**12 844 345 988**	**4 366 273 301**	**25,37%**	**11 859 254 886**	**68,91%**
ISU hors Périodes 66	16 112 112 314	12 316 132 108	3 795 980 206	23,56%	11 384 840 814	70,66%
Artisan	*7 451 848 505*	*5 962 906 319*	*1 488 942 187*	*19,98%*	*5 623 775 635*	*75,47%*
Commerçant	*8 414 228 811*	*6 117 310 325*	*2 296 918 486*	*27,30%*	*5 590 031 986*	*66,44%*
Autres	*254 953*	*228 445*	*26 507*	*10,40%*	*202 421*	*79,40%*
Auto-entrepreneurs	*245 780 045*	*235 687 019*	*10 093 025*	*4,11%*	*170 830 773*	*69,51%*
ISU Périodes 66	*563 694 895*	*140 976 906*	*422 717 989*	*74,99%*	*108 887 304*	*19,32%*
isolés Ur hors Périodes 66	514 227 159	378 659 026	135 568 133	26,36%	358 795 054	69,77%
isolé Ur Périodes 66	20 584 922	8 577 948	12 006 974	*58,33%*	6 731 714	*32,70%*

Source : ACOSS RSI

1.3. Plus de 4600 agents affectés au recouvrement (y/c dans les URSSAF) dont près de 3000 sur le seul champ ISU

[765] Une évaluation exhaustive du nombre d'agents qui se consacrent au recouvrement devrait tenir compte tout à la fois des agents du RSI qui sont affectés à cette tâche, de ceux des URSSAF dans le cadre de la répartition des attributions ISU, ainsi que des agents des organismes conventionnés qui effectuent le recouvrement des cotisations maladie des professions libérales.

[113] Période 66 : émissions et encaissements opérés en 2010 sur des assurés radiés (éventuellement depuis 2008) et sur lesquels l'ACOSS n'avait pas encore calculé définitivement les cotisations dues lors de leur radiation.

[114] Assurés appelés pour une partie des risques seulement par les URSSAF (singletons UR).

1.3.1. 1600 agents du RSI

1.3.1.1. 389 agents relevant de la caisse nationale

[766] La caisse nationale emploie 389 agents pour la gestion du recouvrement, plusieurs centres de production relevant de la caisse nationale. L'actuelle direction du recouvrement regroupe :

- l'affiliation et la gestion des comptes 12 ETP
- le recouvrement, 178 ETP, dont 16 ETP au siège et 162 ETP dans les SICC
- la sous direction des participations extérieures (SDPE) localisée à Valbonne qui collecte la C3S 150 ETP
- le centre national d'immatriculation commune (CNIC) localisé à Auray : 49 ETP

1.3.1.2. 1200 agents dans les caisses régionales

[767] Les caisses régionales du RSI emploient 1 222 agents pour le recouvrement en ne comptant que les fonctions les plus directement concernées : affiliation/radiation, calcul des cotisations, encaissement, gestion des comptes cotisants, gestion des comptes individuels recouvrement amiable et recouvrement contentieux et action sanitaire et sociale pour les cotisants en difficulté (cf tableau ci-dessous, les effectifs affectés à l'accueil n'étant pas inclus dans ce décompte).

Tableau 70 : Les effectifs affectés au recouvrement dans les caisses locales

DOMAINES D'ACTIVITES			2007		2008		2009		2010	
D4		**Accueil/Communication/Informations aux bénéficiaires**	**547,18**	**12,7%**	**567,07**	**13,3%**	**653,80**	**14,7%**	**639,26**	**14,5%**
	D4.1	Accueil et Informations sur site	198,96		239,51		332,58		350,65	
	D4.2	Relations clients / contacts avec les assurés	282,92		269,61		259,62		229,86	
	D4.3	Relations partenariales et communication	51,55		57,95		61,60		58,75	
D5		**Affiliation/Radiation**	**339,12**	**7,9%**	**343,10**	**8,0%**	**362,58**	**8,1%**	**332,39**	**7,5%**
	D5.1	Affiliation	187,38		217,90		221,96		200,82	
	D5.2	Radiation	115,59		125,20		140,62		131,57	
D6		**Calcul des cotisations, encaissement, gestion des comptes cotisants**	**215,77**	**5,0%**	**147,20**	**3,4%**	**141,22**	**3,2%**	**160,64**	**3,6%**
D7		**Gestion des comptes individuels**	**266,58**	**6,2%**	**277,16**	**6,5%**	**320,68**	**7,2%**	**343,08**	**7,8%**
	D7.1	Gestion des comptes	187,64		213,91		248,58		274,31	
	D7.2	Gestion des revenus	51,29		63,25		72,10		68,77	
D8		**Recouvrement Amiable**	**200,51**	**4,7%**	**219,18**	**5,1%**	**179,78**	**4,0%**	**179,14**	**4,1%**
D9		**Recouvrement Contentieux**	**163,70**	**3,8%**	**152,07**	**3,6%**	**133,05**	**3,0%**	**128,64**	**2,9%**
D10		**Action sanitaire et sociale**	**174,29**	**4,1%**	**167,79**	**3,9%**	**157,08**	**3,5%**	**161,78**	**3,7%**
	D10.1	Cotisants en difficultés	68,91		81,62		75,98		78,47	

Source : RSI traitement mission

[768] Entre 2007 et 2010, le nombre de personnes employées au recouvrement ne diminue pas à hauteur des réorganisations alors que les affiliations sont transférées au CNIC à Auray, que le calcul des cotisations relève des URSSAF et que le recouvrement contentieux des SICC est rattaché à la caisse nationale.

1.3.1.3. Un coût de la fonction recouvrement de 297 M€ dans le RSI

[769] Le coût de la fonction recouvrement au RSI selon les travaux menés par le groupe « benchmark » s'élève à 297 M€ en 2009.

Tableau 71 : Coût de la fonction recouvrement du RSI

Coûts de la fonction recouvrement

I - Coût de la fonction Recouvrement au sein de benchmark intéregime des OSS

Numérateur du ratio de frais de gestion CG 110	2007	2008	2009 *(2)*	Variation N/(N-1)		Variation N/(N-2)	
Charges de fonctionnement brutes dédiées au recouvrement *(1)*	297 938 174,31	292 622 732,33	297 305 650,01	4 682 917,68	1,60%	-632 524,30	-0,22%
Charges de fonctionnement nettes dédiées au recouvrement (1)	290 979 928,48	284 893 233,03	290 228 611,18	5 335 378,16	1,87%	-751 317,29	-0,27%
CG_{110} - Ratio brut recouvrement	3,31%	2,98%	3,04%	0,00	2,10%	0,00	-7,82%
CG 110 - Ratio net recouvrement	3,23%	2,90%	2,97%	0,00	2,38%	0,00	-8,04%

Source : Travaux benchmark inter-régimes (Ratio CG 110) - Exercices 2007, 2008 et 2009

(1) A partir du compte de résultat de gestion administrativen, retraité selon la définition du CG 110 (Catalogue des indicateurs cibles communs des organismes de sécurité sociale), la quote part de l'activité recouvrement est déterminée sur la base d'une clé de répartition forfaitaire issue des anciens régimes constituant le RSI (soit 40% recouvrement et 60% prestations)

(2) Depuis l'exercice 2009, la production de ce ratio a été abandonnée par le groupe benchmark "coûts de gestion par décision du CODIR benchamrk du mois de décembre 2009 au profit d'un nouveau
indicateur CG 101 : RATIO MULTIACTIVITE. Le ratio CG 110 est produit pour 2009 à titre indicatif par le RSI.

Source : RSI

[770] La construction de cet indicateur n'est pas détaillée. En l'absence de comptabilité analytique opérationnelle, il est constitué d'une quote-part de la gestion administrative égale à 40 % sur le fondement des ratios qui prévalaient dans les anciens réseaux avant les modifications structurelles dues à l'ISU et donc pour partie obsolètes.

1.3.2. 2297 agents gèrent le recouvrement dans les URSSAF dont 1400 sur le champ ISU

[771] 2 297 agents des URSSAF gèrent le recouvrement des travailleurs indépendants en 2009. Ce nombre est stable entre 2008 et 2009 après une augmentation de 90 unités en 2008 par rapport à la moyenne des années 2005 à 2007.

[772] La fonction recouvrement forcé décroît très sensiblement durant la période mais mobilise encore 5 % des agents en 2009 alors que cette fonction est du ressort du RSI dans le cadre du partage des responsabilités ISU.

[773] La fonction identifiée comme immatriculation et radiation emploie 15 % des effectifs alors qu'elle relève également du RSI. C'est qu'en réalité cette appellation recouvre une fonction « identification des redevables » dont la charge a été accrue par les problèmes rencontrés sur les systèmes d'information.

Tableau 72 : Effectifs consacrés à la gestion des travailleurs indépendants par les URSSAF

Données OGUR : ETP directs par processus (ISU + hors ISU)	Moyenne 2005-2007	2008	2009	poids 2008	poids 2009
Accueil	**370**	**425**	**453**	**19%**	**20%**
Recouvrement amiable	**240**	**113**	**116**	**5%**	**5%**
Recouvrement forcé	**277**	**191**	**108**	**8%**	**5%**
Contrôle	**64**	**32**	**26**	**1%**	**1%**
Gestion des comptes	**1004**	**1 317**	**1 391**	**57%**	**61%**
Dont gestion des déclarations	*344*	*611*	*594*	*27%*	*26%*
Dont gestion des paiements	*344*	*439*	*445*	*19%*	*19%*
Dont immatriculations / radiations	*315*	*267*	*352*	*12%*	*15%*
Trésorerie / comptabilité	**152**	**220**	**204**	**10%**	**9%**
Total	**2106**	**2 297**	**2 297**	**100%**	**100%**

Source : ACOSS

[774] La stabilité du nombre d'agents des URSSAF qui se consacrent à la gestion du recouvrement des cotisations et taxes des travailleurs indépendants occulte un redéploiement des moyens entre les cotisants ISU et les cotisants hors ISU. Entre 2008 et 2009, la fonction recouvrement sur le champ ISU s'accroît de 57 ETP et celle sur le champ des professions libérales diminue de 57 postes. C'est essentiellement la fonction identification des cotisants qui explique cette augmentation (+98 ETP).

Tableau 73 : Répartition des agents URSSAF suivant les fonctions de recouvrement dans le champ et hors champ ISU

ETP directs	2008		2009	
	ETI ISU	ETI hors ISU	ETI ISU	ETI hors ISU
Accueil	**171**	**254**	**211**	**242**
Accueil physique	52	77	78	67
Accueil téléphonique	119	177	133	175
Recouvrement amiable	**59**	**54**	**41**	**74**
Aut. actions précontentieuses	27	25	21	32
Gestion des demandes de délais	24	21	16	32
Relances téléphoniques	8	9	4	9
Recouvrement forcé	**78**	**113**	**2**	**106**
Actions de recouvrement forcé	67	85	2	78
Gestion des recours	11	28	0	28
Contrôle	**15**	**17**	**15**	**13**
Aut act. ctrl rech. enq. prév.	6	13	3	10
CCA - TGE	0	0	0	0
CCA autres comptes	1	0	1	0
Contrôle d'assiette sur pièces	0	0	1	0
Lutte contre travail illégal	8	3	10	2
Gestion des comptes	**864**	**453**	**979**	**412**
Gestion des déclarations	406	205	403	191
Affectation des paiements	178	87	165	78
Gérer Rembours. et Avis crédit	121	54	153	49
Identification des redevables	160	107	258	94
Trésorerie / Comptabilité	**153**	**67**	**150**	**54**
Gestion R	89	38	84	30
Trésorerie et encaissements	64	29	65	24
Autres	**0**	**0**	**0**	**0**
Gestion de la DUE	0	0	0	0
Gestion des téléprocédures	0	0	0	0
TOTAL	**1 340**	**957**	**1 397**	**900**
	2 297,4		**2 297,1**	

Source : ACOSS

1.3.2.1. 1400 agents dans les URSSAF affectés à la gestion de l'ISU (+57 postes entre 2008 et 2009)

[775] Le réseau des URSSAF emploie 1397 ETP à la gestion de l'ISU dans les URSSAF auxquels il conviendrait d'ajouter des agents de l'ACOSS. La moitié des agents sont employés à la gestion des comptes (1000 agents soit 35 %) et à la gestion des déclarations (400 agents soit 14 %). L'autre moitié des emplois est constituée de l'accueil physique et téléphonique (16 %), de l'identification des redevables et de l'affectation des paiements (15 %), de la comptabilité trésorerie et encaissement 7 % et de la gestion des remboursements (5 %).

Tableau 74 : ETP consacrés à l'ISU en 2010

Accueil	Recouvrem. amiable	Recouvrem. forcé	Contrôle	Gestion des comptes	Trésorerie / Comptabilité	Autres	Total
211,09	40,56	1,93	14,67	978,99	149,79	0,00	1 397,01

Source : ACOSS

1.3.2.2. 41 ETP consacrés au recouvrement amiable dans les URSSAF

[776] Parmi les questions que pose le découpage du processus du recouvrement entre le RSI et les URSSAF, l'existence d'une compétence des URSSAF en matière de recours amiable durant les 30 premiers jours apparaît un point de difficultés majeur entre les deux réseaux. Or le réseau des URSSAF emploie moins de 41 ETP au recouvrement amiable. Seules quatre URSSAF y consacrent plus d'un ETP, trois entre un et deux ETP (Marseille, Oise et Rhône), une plus de cinq ETP (Paris 5,72 ETP).

1.3.2.3. Le coût de la fonction recouvrement à l'ACOSS

[777] En 2009, les URSSAF ont consacré 244 M€ à la fonction recouvrement des cotisations et taxes des travailleurs indépendants. Elles ont consacré 147 M€ au recouvrement dans le cadre de l'ISU et 96 M€ au recouvrement hors ISU (professions libérales). L'essentiel de l'écart entre ISU et hors ISU résulte de la fonction gestion des comptes (101 M€ pour l'ISU contre 43 M€ pour le recouvrement hors ISU) dont 22 M€ pour la gestion des déclarations (42 M€ contre 20 M€), l'identification des redevables 10 M€ (26 M€ contre 16 M€), l'affectation des paiements 9 M€ (17 M€ contre 8 M€) et la gestion des remboursements 11 M€ (16 M€ contre 5 M€).

[778] Le coût de l'accueil des travailleurs indépendants hors ISU reste supérieur à celui des travailleurs indépendants ISU malgré une augmentation de 29 % du coût de l'accueil des travailleurs indépendants gérés dans le cadre de l'ISU. Les fonctions recouvrement amiable et recouvrement forcé mobilisent plus de ressources pour le recouvrement des professions libérales que pour le recouvrement ISU.

[779] Le coût du recouvrement forcé dans le champ ISU qui relève de la compétence du RSI chute de plus de 8 M€ entre 2008 et 2009 pour ne plus revêtir qu'un aspect quasi anecdotique (237 000 €) à comparer avec le coût hors ISU : 12 M€.

[780] Le coût du recouvrement amiable qui relève d'une compétence partagée avec le RSI dans le champ ISU baisse de 1,2 M€ entre 2008 et 2009. Dans le champ des professions libérales le coût de la fonction augmente de 3 M€.

Tableau 75 : Coût complet de la gestion des travailleurs indépendants

Coût complet	2008 ETI ISU	2008 ETI hors ISU	2009 ETI ISU	2009 ETI hors ISU
Accueil	**16 530 211**	**24 602 058**	**21 389 924**	**24 115 092**
Accueil physique	5 258 203	7 895 824	8 104 259	7 065 502
Accueil téléphonique	11 272 008	16 706 234	13 285 664	17 049 591
Recouvrement amiable	**6 342 066**	**5 946 843**	**5 127 597**	**8 972 092**
Aut. actions précontentieuses	3 181 237	3 002 239	2 822 457	4 425 571
Gestion des demandes de délais	2 425 169	2 121 088	1 893 302	3 599 116
Relances téléphoniques	735 659	823 516	411 838	947 405
Recouvrement forcé	**8 597 336**	**12 706 512**	**237 467**	**12 200 476**
Actions de recouvrement forcé	7 313 033	9 457 433	181 332	8 839 198
Gestion des recours	1 284 304	3 249 079	56 136	3 361 278
Contrôle	**1 803 007**	**2 001 264**	**1 864 089**	**1 565 495**
Aut act. ctrl rech. enq. prév.	674 716	1 537 870	391 649	1 167 847
CCA - TGE	0	0	0	0
CCA autres comptes	107 507	17 287	111 200	43 103
Contrôle d'assiette sur pièces	22 654	11 068	58 474	29 414
Lutte contre travail illégal	998 130	435 039	1 302 765	325 131
Gestion des comptes	**86 338 567**	**45 580 767**	**101 205 986**	**43 281 463**
Gestion des déclarations	41 486 361	21 138 069	42 461 780	20 497 995
Affectation des paiements	17 416 794	8 606 686	17 016 082	8 013 208
Gérer Rembours. et Avis crédit	12 143 373	5 478 618	16 003 857	5 099 674
Identification des redevables	15 292 039	10 357 394	25 724 267	9 670 587
Trésorerie / Comptabilité	**15 538 728**	**6 897 953**	**17 511 993**	**6 265 123**
Gestion R	9 057 622	3 947 057	9 239 783	3 240 711
Trésorerie et encaissements	6 481 106	2 950 896	8 272 210	3 024 412
Autres	**2**	**105**	**0**	**245**
Gestion de la DUE	0	0	0	0
Gestion des téléprocédures	2	105	0	245
TOTAL	**135 149 916**	**97 735 503**	**147 337 056**	**96 399 986**
	232 885 419		**243 737 043**	

Source : ACOSS

2. REALISATION DES INDICATEURS COG

[781] La COG signée le 2 mai 2007 comprenait trois types d'indicateurs répartis en un tableau des échéances (annexe 1), des indicateurs de réalisation des objectifs (annexe 2a) et des indicateurs de suivi (annexe 2b). Dans l'avenant n°2 signé le 22 janvier 2009 le RSI s'engageait auprès des pouvoirs publics dans des objectifs de résorption des stocks essentiellement en matière de recouvrement avec la production d'indicateurs mensuels et trimestriels auprès des pouvoirs publics. L'avenant n°3 signé le 9 juillet 2009, modifiait les indicateurs pour mieux tenir compte de la réalité du fonctionnement du régime.

[782] Sur les cinq indicateurs initiaux de réalisation spécifiques au recouvrement, quatre ont été supprimés ou transférés (taux de recouvrement à 100 jours transféré à la rubrique indicateur de suivi après modification), un a été modifié, le taux des restes à recouvrer (notamment en supprimant les références aux anciens résultats des AVA 3,66 %, ORGANIC 7,8 % et CANAM 5,20 %), et un a été ajouté : le taux de dématérialisation des paiements en nombre. A la suite de l'avenant 3 il ne reste que deux indicateurs de réalisation, le taux des restes à recouvrer et le taux de dématérialisation des paiements en nombre

[783] Mais les indicateurs de suivi initialement au nombre de 23 restent nombreux et neuf n'ont pas été modifiés. Plusieurs apparaissent mal adaptés au caractère stratégique d'une convention d'objectifs et de gestion. En particulier les indicateurs de suivi contribuent par leur ciblage excessif (taux de NET DCR ou montant de l'exonération au titre de l'ACCRE) à noyer les enjeux sous des détails d'autant moins significatifs que leur réalisation dépend assez peu de l'action du RSI.

[784] Enfin les tableaux d'échéances ont été décalés avec en particulier le report au 31 mars 2011 de l'examen conjoint Etat/RSI du rapport d'évaluation de l'impact de la mise en œuvre de l'ISU. Ce rapport n'était toujours pas réalisé en juin 2011.

[785] L'essentiel des modifications a donc porté sur un allègement des indicateurs.

[786] Les indicateurs retenus sont non seulement nombreux mais également essentiellement tournés vers la production et la productivité ; la qualité de la prestation n'apparaît pas être une préoccupation.

Recommandation n°112 : Réduire le nombre des indicateurs de la COG pour mieux les cibler sur les enjeux stratégiques ; ne conserver que les indicateurs transversaux aux régimes (indicateur du benchmark), et les indicateurs de réalisation dont le résultat dépend de l'action du RSI.

2.1. Le taux de restes à recouvrer de l'année en cours

[787] Le taux des restes à recouvrer de l'année en cours est constitué du ratio entre le montant des restes à recouvrer d'un exercice sur le montant des cotisations liquidées de l'exercice ; il est constaté aux 31 mars de l'année suivante.

[788] La question des restes à recouvrer doit être abordée avec prudence pour des raisons tenant d'une part aux modalités de calcul et de recouvrement des cotisations et d'autre part en raison du poids spécifique des taxations d'office.

2.1.1. Le calcul des restes à recouvrer est sensible aux modalités du recouvrement

[789] Les méthodes d'imputation des régularisations des cotisations (cf infra le calcul de l'assiette) compliquent la lecture des résultats de l'année. En cas de régularisation débitrice (cotisant débiteur) la régularisation est prise en compte dans le tableau de bord de l'année. En revanche, une régularisation créditrice (cotisant créditeur) s'impute, lorsqu'elle est faite en faveur des assurés, soit sur les cotisations déjà versées, soit sur les cotisations liquidées, lorsqu'elles n'ont pas été acquittées Le tableau de bord est en conséquence susceptible de continuer à évoluer plusieurs mois après l'exercice qu'il concerne.

[790] Le tableau ci-dessous illustre les conséquences d'un calcul de performances tenant insuffisamment compte des particularités du paiement des cotisations. Il montre une très forte diminution des restes à recouvrer de 2009 durant le deuxième semestre 2010 en raison de la régularisation qui est intervenue fin 2010 après prise en compte des revenus 2009. Le taux de restes à recouvrer évolue essentiellement en raison d'une baisse des émissions comptabilisées (cotisations appelées) à la suite de ces régularisations.

Tableau 76 : Evolution des restes à recouvrer ISU 2009

	émissions	encaissements	restes à recouvrer	taux des restes à recouvrer
31/12/2009	15 694 921 236	12 512 178 182	3 182 743 054	20,3%
31/03/2010	15 312 987 616	12 593 894 429	2 719 093 187	17,8%
30/06/2010	15 027 981 834	12 591 036 035	2 436 945 799	16,2%
30/09/2010				
31/12/2010	13 887 320 673	11 905 311 308	1 982 009 365	14,3%

Source : RSI

[791] A la date du 31 mars le reste à recouvrer est supérieur de 3 points (700 M€) à ce qu'il sera à la fin de l'année 2010, essentiellement en raison de la révision des montants appelés. En fixant au 31 mars la date de constat des restes à recouvrer, l'indicateur COG donne ainsi une vision pessimiste des restes à recouvrer dans le régime.

Recommandation n°113 : Réexaminer la date d'appréciation des restes à recouvrer pour l'arrêter au 31 décembre de l'année n+1

2.1.2. Les restes à recouvrer sont tributaires du poids des taxations d'office

[792] Mais les restes à recouvrer sont également fortement dépendants des taxations d'office. Les restes à recouvrer sur taxation d'office constituent pour l'année 2009 arrêtée à la date du 31 décembre 2010, 60 % des restes à recouvrer. Si l'on retire les taxations d'office des restes à recouvrer, le taux de restes à recouvrer est ramené de 14,3 % à 6,6 %.

Tableau 77 : Poids des taxations d'office dans les restes à recouvrer

	émissions	encaissements	restes à recouvrer	taux des restes à recouvrer
Total au 31/12/2010	13 887 320 673	11 905 311 308	1 982 009 365	14,3%
dont taxation d'office	*1 220 903 106*	*69 832 925*	*1 151 070 182*	*94,3%*
hors taxation d'office	12 666 417 566	11 835 478 383	830 939 183	6,6%

Source : RSI calculs mission

[793] Le calcul de la taxation d'office est le plus souvent supérieur à ce que devrait et à ce que paiera le cotisant. L'article R 242-14 prévoit que la cotisation d'un travailleur indépendant qui n'a pas déclaré ses revenus pendant deux ans peut être calculée provisoirement sur la base de 5 fois le plafond prévu par l'article L 241-3 du css. Ainsi la taxation d'office est dans ce cas de 47 412 € pour un commerçant, de 51 001 € pour un artisan en raison des différences de taux des cotisations complémentaires vieillesses[115]

[794] Ainsi que l'énonce l'article R 242-14, la cotisation est calculée « provisoirement » ; il conviendrait de tirer les conséquences de ce caractère provisoire pour calculer un reste à recouvrer net des taxations d'office.

[115] commerçant 6,5 % artisan 7,1 et 7,5 %

Recommandation n°114 : Calculer les indicateurs COG relatifs aux restes à recouvrer « nets » des taxations d'office. L'indicateur de suivi n°58 devrait être donc transféré dans les indicateurs de réalisation et l'indicateur actuel de réalisation transformé en indicateur de suivi, pour autant que le nombre d'indicateur de suivi ne serait pas réduit.

2.2. Le taux de dématérialisation des paiements en nombre

[795] Le taux de dématérialisation des paiements est défini comme le nombre de comptes client ayant utilisé au moins une fois un moyen de paiement sur un support dématérialisé sur la période d'exigibilité rapporté au nombre de comptes mouvementés hors transferts.

[796] Le taux de dématérialisation s'établit au 31 décembre 2010 à 59,17 % ; il est donc très sensiblement inférieur à la cible qui avait été fixée à 75 % pour la période 2009-2011. Le taux de dématérialisation apparaît très fortement corrélé avec le choix de l'échéancier de paiement. Il est très fort pour les paiements mensuels, paiement de principe auquel est également rattaché le prélèvement automatique par l'article R 133-26 du css[116]. Il est bien moins important en cas de choix du paiement trimestriel. Toutefois, ce ratio dissimule une très grande hétérogénéité.

Tableau 78 : Taux de dématérialisation des paiements

Periodicité	Groupes	Nb comptes	Nb demat	Tx demat
Mensuel	ISU	788 015	780 851	99,09%
	RSI - Artisans	401 615	401 470	99,96%
	RSI-commerçant	376 519	376 302	99,94%
	RSI-Autres	34	29	85,29%
	Auto-entrepreneurs	9 847	3 050	30,97%
	Isolés URSSAF	21 104	21 079	99,88%
	TOTAL	**809 119**	**801 930**	**99,11%**
Trimestriel	ISU	680 565	88 642	13,02%
	RSI - Artisans	170 819	19 167	11,22%
	RSI-commerçant	336 318	33 385	9,93%
	RSI-Autres	250	139	55,60%
	Auto-entrepreneurs	173 178	35 951	20,76%
	Isolés URSSAF	19 280	2 281	11,83%
	TOTAL	**699 845**	**90 923**	**12,99%**
TOTAL		**1 508 964**	**892 853**	**59,17%**

Source : RSI ACOSS

[797] Le taux de dématérialisation toutes échéances confondues est proche de la cible pour les artisans (73 %) mais plus éloigné pour les commerçants (57 %). Les auto-entrepreneurs contribuent à très sensiblement dégrader le résultat.

[116] Article R133-26 I.-Les cotisations et contributions sociales annuelles dues, à titre personnel, par un travailleur indépendant sont acquittées par versements mensuels d'un montant égal, effectués par prélèvement automatique sur un compte bancaire ou un compte d'épargne. Les versements mensuels sont exigibles à la date de prélèvement mentionnée au deuxième alinéa.

Tableau 79 : Taux de dématérialisation des artisans et commerçants

RSI - Artisans	572 434	420 637	73%
RSI-commerçant	712 837	409 687	57%

Source : RSI ACOSS calculs mission

[798] Les effectifs des auto-entrepreneurs sont importants mais leur contribution au recouvrement relativement modeste. En conséquence, un calcul du taux de dématérialisation en nombre de comptes a pour effet de surpondérer cette catégorie. Son intérêt réside essentiellement dans une perspective d'affectation des moyens de gestion aux charges mais masque la réalité économique. Un calcul du taux fondé sur les montants appelés et recouvrés apparaît en conséquence plus à même de refléter la réalité du recouvrement. En retenant cette approche, c'est plus de trois quarts des sommes recouvrées qui le sont sous forme dématérialisée (76,08 %).

Tableau 80 : Taux de dématérialisation en montant appelé

Periodicité	Montant total	Montant demat	Tx demat
MENSUEL	**9 211 112 124**	**8 982 975 621**	**97,52%**
Mensuels au 5	6 682 415 394	6 589 069 750	98,60%
Mensuels au 20	2 393 059 712	2 348 151 385	98,12%
Autres Mensuels	122 608 641	42 577 373	34,73%
Auto-entrepreneurs	13 028 376	3 177 114	24,39%
TRIMESTRIEL	**3 004 570 474**	**311 038 987**	**10,35%**
Trimestriels au 5	2 738 110 716	263 546 075	9,63%
Autres trim	74 567 165	4 321 627	5,80%
Auto-entrepreneurs	191 892 594	43 171 284	22,50%
TOTAL	**12 215 682 598**	**9 294 014 608**	**76,08%**

Source : RSI ACOSS

Recommandation n°115 : Modifier le calcul du taux de dématérialisation pour qu'il soit apprécié en montants appelés et non en nombre de comptes.

3. UNE ACCUMULATION DE REFORMES A NOYE LE REGIME EN COURS DE CREATION

[799] Alors que le rapprochement de trois réseaux, CANAM, ORGANIC et CANCAVA constituait déjà un défit de taille, les réformes se sont accumulées le plus souvent avec pour conséquence de compliquer encore la tâche du RSI qui n'a pas pu, ou su, alerter les pouvoirs publics sur les conséquences de leurs choix.

[800] La création de l'interlocuteur social unique (ISU) alors que le processus de fusion des caisses était en cours a contribué à désorganiser profondément le nouvel organisme. La création de l'auto entrepreneur n'a fait qu'ajouter aux difficultés.

3.1. L'interlocuteur social unique

[801] L'ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005 et ses textes d'application[117] ont instauré un « interlocuteur social unique » (ISU) pour les artisans et commerçants au sein d'un processus unique et partagé entre les URSSAF et le régime social des indépendants.

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

[802] L'ISU a été mis en place à partir du 1er janvier 2008. L'ordonnance précise que le RSI délègue aux URSSAF et CGSS qui agissent « pour son compte et sous son appellation » le calcul et l'encaissement et une part du recouvrement amiable[118] des contributions et cotisations sociales dues à titre personnel par les commerçants et artisans.

[803] D'un point de vue informatique, deux grandes options étaient envisageables : soit un recouvrement sur la base d'un système informatique RSI, soit sur la base d'un système ACOSS. Un groupe de travail RSI-ACOSS a défini sous la présidence de JF CHADELAT l'architecture du futur système d'information. Le rapport remis aux ministres souligne à plusieurs reprises l'urgence qui s'attache au projet ISU et les choix qui en découlent. Ainsi il est noté que « avoir un système d'information du recouvrement prêt dans les délais impartis milite en faveur du SNV2 ». Les ministres de tutelle ont validé, par lettre du 10 novembre 2006 les options retenues et donc que l'outil informatique de l'ISU serait l'application de recouvrement des URSSAF, SNV2. Le RSI devait établir le cahier des charges des fonctionnalités, les centres informatiques des URSSAF assurant la maîtrise d'œuvre. Une lettre du directeur de la sécurité du 4 mai 2007 organisait la répartition des tâches entre l'ACOSS et le RSI pour ce qui n'était pas déterminé par les textes législatifs et réglementaires sur la base du rapport de JF CHADELAT.

[804] Il est résulté des différents arbitrages une imbrication des compétences des deux réseaux dans un découpage aux contours tourmentés dont le partage du recouvrement amiable constitue la parfaite illustration. La segmentation du recouvrement amiable, selon un calendrier qui varie de surcroît en fonction du type de débiteur –primo débiteur ou non- est peu lisible et amène à multiplier les interlocuteurs pour autant que des actions soient véritablement menées. Le nombre d'agent que les URSSAF affectent à cette tâche, 41 ETP, (cf ci-dessus 1.3.2.2) amène à relativiser l'importance stratégique de cette mission pour ces organismes.

[805] Si une caisse RSI reçoit par exemple une demande de délais alors que l'URSSAF est compétente, deux solutions s'offrent à elle :

- Soit le gestionnaire suspend directement le recouvrement en cours en créant la demande de délai puis transfert la compétence de gestion du délai à l'URSSAF qui reçoit la demande le lendemain ; le gestionnaire n'a pas d'information sur le traitement du délai,
- Soit le gestionnaire numérise le dossier ou saisit la demande téléphonique dans le module de messagerie ; la suspension du recouvrement en cours est liée à la diligence du gestionnaire URSSAF à traiter le message.

[118] Le décret 2007-703 du 3 mai 2007 précise qu'il s'agit du recouvrement amiable pour les primo-débiteurs jusqu'au 30ème jour suivant la date d'exigibilité

Tableau 81 : Partage des compétences de recouvrement 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 -non mise en œuvre-.	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, RAPPORT RM2008-076I.

[806] Interrogé lors du conseil d'administration du 6 juillet 2010[119], le représentant de la DSS estime qu'il existe des possibilités d'ajustement des rôles entre l'ACOSS et le RSI mais que la priorité est de faire ISU II c'est-à-dire de développer un outil de recouvrement totalement nouveau tant du côté ACOSS que du côté RSI.

[807] Une répartition par pôle de compétences apparaît mieux à même de donner une certaine cohérence au découpage. L'affiliation relèverait du RSI et le CNIC serait l'interlocuteur unique des CFE. L'assiette et le calcul des cotisations relèveraient des seules URSSAF, le recouvrement tant amiable que contentieux serait assuré par le RSI. La compétence de recouvrement amiable des URSSAF dans les 30 premiers jours ne mobilisant des ressources limitées, un transfert de la totalité de la compétence « recouvrement amiable » au RSI devrait avoir un impact limité sur les effectifs des URSSAF.

Recommandation n°116 : Redéfinir le partage des tâches entre le RSI et l'ACOSS en créant des blocs de compétence ; les caisses RSI seraient seules compétentes sur le champ du recouvrement amiable.

[119] Procès verbal n°28 du conseil d'administration du 6 juillet 2010 page 48.

[808] La difficulté de la mise en œuvre de l'ISU a été manifestement sous estimée. La COG 2007-2011 du RSI comprenait un point 1.1.3 intitulé « réussir la mise en œuvre de l'interlocuteur social unique ». Les cinq sous-objectifs retenus[120] s'attachent peu aux conditions techniques d'une mise en œuvre qui apparaissent comme une « quasi formalité ».

[809] Or, l'ISU a été mis en place sans révision de l'organisation interne des deux réseaux et de l'architecture de leurs systèmes d'information : le principe selon lequel chaque réseau gère les différents processus dans ses applicatifs informatiques n'a pas fondamentalement été remis en cause, pas plus que n'ont été harmonisées les modalités de gestion des cotisants ISU par l'un et l'autre des réseaux. Les problèmes informatiques que posent ces architectures parallèles sont détaillés dans la partie 4. du présent rapport et dans la partie 2.3.2. de l'annexe n°4 relative au schéma directeur des systèmes d'information du RSI.

[810] Sur un plan organisationnel, les deux réseaux ne se sont pas réorganisés pour simplifier la gestion théoriquement unique des cotisants ISU. Ainsi, les règles de répartition des dossiers continuent d'être différentes entre les CRRSI et les URSSAF :

- les CRRSI gèrent les cotisants ISU sur la base du NIR et de l'adresse de leur domicile ;
- les URSSAF gèrent les cotisants ISU sur la base du SIRET et de l'adresse de leur lieu d'exercice professionnel.

[811] A cette différence qui aboutit à faire relever certains cotisants ISU d'une CRRSI et d'une URSSAF situés dans des régions différentes s'ajoute par ailleurs le fait que, si le réseau des CRRSI est organisé sur une base régionale, celui des URSSAF l'est encore sur une base départementale, y compris sur le plan informatique, dans la mesure où les bases de données cotisants du SNV2 sont locales. Cette situation aboutit à ce que, en 2011, sur un total de 3 097 988 comptes ISU actifs ou radiés :

- du côté ACOSS, les URSSAF sont en relation en moyenne avec 27 CRRSI pour leur fichier ISU, dont 6,2 % des comptes (195 561 comptes) relèvent d'une autre CRRSI que la CRRSI de leur région ;
- du côté RSI, les CRRSI sont en relation en moyenne avec 98 URSSAF pour leur fichier ISU, dont 54 % des comptes (1 754 026 comptes) relèvent d'une autre URSSAF que l'URSSAF principale de la région.

[812] Cette non-concordance des cartographies complique le traitement des dossiers au niveau local en multipliant les interlocuteurs et les interfaces de part et d'autre. Elle alourdit par ailleurs les opérations informatiques dans la mesure où une opération localisée pour un réseau est nécessairement une opération nationale pour l'autre.

[813] La situation est particulièrement problématique en région parisienne, compte tenu de la mobilité de la population et de l'enchevêtrement des cartographies des caisses RSI et des URSSAF franciliennes (dont les bases départementales n'ont au surplus pas toutes été fusionnées).

[814] De plus, les URSSAF ne gèrent pas le regroupement de dossier lorsqu'un assuré change d'adresse professionnelle et d'URSSAF compétente. Il y a ainsi autant de compte cotisant qu'il y a eu d'URSSAF compétentes sur le compte. Pour le RSI, un compte assuré peut donc avoir 1 à N compte cotisant URSSAF chaque compte ayant ses propres créances et actions de recouvrement.

[120] 1 Conclure une convention de prestations de services et une convention de trésorerie avec l'ACOSS
2 Définir une politique commune du contrôle
3 Définir une politique d'action sociale dans le cadre de l'ISU
4 Définir une politique de recouvrement
5 Evaluer l'impact de la mise en œuvre de l'ISU.

[815] Ces difficultés sont d'autant plus importantes que le pilotage de la production de l'ISU pâtit par ailleurs de l'absence d'une gouvernance commune de ce processus entre le RSI et l'ACOSS : l'évolution de la charge de travail dans les deux réseaux et des points d'activité (périodiques – gestion de la DCR – comme ponctuelles – entrée en vigueur d'une réforme, etc.) n'est pas anticipée, le partenariat entre les organismes locaux n'est pas animé par le niveau national, les enjeux informatiques monopolisent les relations entre la CNRSI et l'ACOSS sur l'ISU au détriment de l'animation du processus lui-même.

[816] La mise en place de l'ISU a été ainsi à l'origine d'importantes difficultés pour la branche du recouvrement et pour le RSI, qui ne sont pas encore toutes résolues. L'IGAS est intervenue en mission de soutien du projet avec notamment la rédaction de deux rapports en 2008 et 2009[121].

[817] La complexité de la mise en œuvre de l'ISU, qui supposait de très importants travaux informatiques ainsi qu'un apprentissage des règles de gestion des travailleurs indépendants par les agents des URSSAF a été sous estimée. Il aurait en particulier été nécessaire de commencer à rapprocher les bases de données des intervenants fusionnés dans le RSI avant d'entreprendre un transfert de la gestion à un tiers.

[818] Parmi les raisons des difficultés rencontrées on soulignera une application partielle des préconisations du rapport de JF CHADELAT. Le SNV2 a bien été choisi comme outil technique du recouvrement mais le paramétrage de l'outil du recouvrement et les adaptations du SNV2, qu'il avait été convenu de réaliser dans un premier temps « a minima » pour respecter l'échéance du 1er janvier 2008 sont resté ensuite limitées. Le SNV2 s'est révélé beaucoup moins souple qu'attendu et l'ACOSS ne s'est pas comportée vis-à-vis du RSI comme un prestataire de service très disponible par exemple pour la saisie de délais de paiement pour des échéances à venir, les dates de radiation ou l'alimentation d'un décisionnel du recouvrement (cf infra).

[819] Enfin ce rapport préconisait que la relation entre les deux régimes soit contractualisée dans une convention ou un contrat de service comportant des engagements réciproques. Cette contractualisation s'est heurtée aux moyens inégaux des deux cocontractants Il apparaît qu'une telle convention nécessite un arbitrage ferme des pouvoirs publics qui pourrait s'exprimer plus parfaitement dans une annexe commune aux conventions d'objectif et de gestion de l'ACOSS et du RSI. Cette annexe commune soulignerait plus parfaitement que la responsabilité du fonctionnement de l'ISU est une responsabilité partagée des deux réseaux.

Recommandation n°117 : Etablir une annexe commune aux COG du RSI et de l'ACOSS pour l'interlocuteur social unique

[121] Mission d'audit et d'appui au régime social des indépendants, rapport d'étape juillet 2008 RM 2008-0761, rapport définitif janvier 2009 RM-2008-120P.

Que devrait comporter une annexe commune aux COG du RSI et de l'ACOSS sur l'ISU ?

L'enjeu de cette annexe commune est de tirer les conséquences concrètes dans les relations entre le RSI et l'ACOSS du caractère à la fois spécifique et transversal du processus de traitement des cotisants ISU par les deux institutions. La spécificité de ce processus renvoie aux caractéristiques particulières du RSI, notamment le lien immédiat et permanent entre les cotisations et les droits des affiliés ; son caractère transversal renvoie à la nécessité de l'appréhender globalement, c'est-à-dire du point de vue du cotisant lui-même, mais aussi au fait que, sur certaines fonctions, le partage entre les deux réseaux sera toujours artificiel (ainsi sur l'accueil physique et téléphonique).

Ces caractéristiques doivent amener les deux institutions à se doter, dans le cadre de l'annexe commune recommandée par la mission, des instruments de gouvernance et de gestion nécessaires au pilotage de l'ISU :

- le rôle des instances de coordination existantes entre l'ACOSS et la CNRSI au niveau national et entre CRRSI et URSSAF au niveau local doit être élargi au pilotage de la production de l'ISU et à l'animation du partenariat RSI/recouvrement ;

- le mode « task force », c'est-à-dire la constitution d'équipes communes ACOSS/RSI dédiées à l'ISU doit être pérennisé et systématisé, en l'élargissant notamment au pilotage global du processus ISU ; il suppose notamment la constitution d'équipes dédiées au pilotage de la production ISU au sein des services d'animation du réseau de la CNRSI et de l'ACOSS afin d'améliorer le fonctionnement des réseaux : anticipation de l'impact des réformes, pilotage des pointes d'activité, programmation des traitements informatiques, etc. ;

- le SNV2 doit être remplacé le plus rapidement possible par une application spécifique commune aux deux réseaux, conformément aux orientations du projet « SCDP » ;

- l'organisation géographique de la gestion des dossiers des cotisants ISU doit être harmonisée entre le RSI et les URSSAF ; le rôle de « MOA » du RSI qui fondait la logique du rapport Chadelat doit amener les URSSAF à adopter aussi rapidement que possible les principes de répartition des dossiers du RSI (gestion du TI sur la base du NIR et du domicile personnel).

Cette organisation spécifique doit se traduire dans le pilotage des moyens et des objectifs de l'ACOSS et du RSI tel que l'organise leur COG :

- au-delà du coût des développements informatiques partagés ACOSS/RSI, les moyens que la branche recouvrement dédie à l'ISU doivent être identifiés explicitement, en particulier dans les URSSAF ; la définition de ces moyens constituerait par ailleurs une limite, contractuellement négociée, aux demandes du RSI envers la branche recouvrement ;

- les engagements de qualité de service relatifs à la population des cotisants ISU doivent faire l'objet d'une contractualisation commune dans les CPG des CRRSI et des URSSAF[122] ;

- lorsque la répartition géographique des dossiers des cotisants ISU aura été harmonisée entre CRRSI et URSSAF, il est souhaitable que l'annexe commune aux COG de la CNRSI et de l'ACOSS fasse l'objet d'une déclinaison locale par une annexe commune aux CPG des organismes de base des deux réseaux.

En définitive, cette annexe commune doit amener l'ACOSS à faire de la population des travailleurs indépendants un public spécifique dans la segmentation de sa production, à l'instar des particuliers employeurs ou des très grandes entreprises.

[122] A l'instar, par exemple, de la contractualisation commune des objectifs de gestion du risque dans les CPG des CPAM et des DRSM au sein du réseau de l'assurance maladie ;

3.2. La mise en place de l'auto-entrepreneur : une modification législative dont les conséquences ont été mal anticipées

[820] Le régime de l'auto entrepreneur a été créé par la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Sa souplesse l'a rendu immédiatement attractif ; dès le 1er trimestre 2009 le nombre d'affiliations a dépassé 78 000. Au 31 décembre 2010, 639 000 comptes d'auto entrepreneurs sont actifs, 716 000 inscrits depuis le 1er janvier 2009 76 000 radiés. La moyenne des affiliations a été quasiment doublée entre 2008 et 2009 (21 000 affiliations mensuelles en 2008, 40 000 affiliations en 2009 et 43 000 en 2010). De surcroît les informations nécessaires pour l'affiliation sont souvent de mauvaise qualité en raison d'absence d'élément bloquant dans le portail internet et d'ambiguïté dans la nature de la profession réellement exercée par l'auto-entrepreneur. Enfin, les flux sont souvent inutilement redondants, certains auto-entrepreneurs effectuant à tort plusieurs déclarations, soit parce qu'ils n'ont pas reçu immédiatement d'accusé de réception, soit pour apporter une correction.

Le statut de l'auto-entrepreneur

Les personnes qui le choisissent :

- sont dispensées de la formalité et des frais d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS) ou au répertoire des métiers (RM),
- peuvent se contenter de la déclaration d'activité auprès du centre de formalités des entreprises (CFE) suffisante pour être inscrit et démarrer l'activité.

En pratique, l'auto-entrepreneur remplit en ligne, sur un site dédié, un formulaire spécifique de déclaration d'activité et ne doit s'acquitter de cotisations et contributions que s'il réalise un chiffre d'affaires. Il peut par ailleurs opter pour le versement libératoire de l'impôt sur le revenu.

L'auto entrepreneur s'acquitte de ses cotisations en même temps qu'il déclare son chiffre d'affaires. En cas d'incident de paiement, il est alors intégré dans la procédure de recouvrement amiable et forcé mis en œuvre par le RSI et les URSSAF.

[821] 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.

3.3. Les aménagements des règles du recouvrement

[822] La création du RSI s'est accompagnée d'une modification des conditions du recouvrement des cotisations. Les échéances de contributions et cotisations ont été regroupées en une seule échéance faisant perdre une partie de la souplesse antérieure qui permettait au travailleur indépendant d'ajuster les paiements aux fluctuations de sa trésorerie. Les pouvoirs publics ont de surcroît privilégié le recouvrement par prélèvement automatique et à échéance mensuelle (art R 133-26 et R 133-27 du css créés par le décret 2007-703). L'application de ce schéma ne se révèle pas nécessairement adaptée à des professions ayant des revenus fluctuants.

3.4. Les réformes en cours et à venir ayant un impact sur le RSI

[823] Les leçons ne paraissent pas avoir été toutes tirées des difficultés rencontrées. La LFSS pour 2011 a modifié les règles de gestion des auto-entrepreneurs. L'entreprise individuelle à responsabilité limitée a été créée. La modification des règles de déclaration de ressources devrait également prochainement constituer, au moins lors de sa mise en place une nouvelle source de complexité, même si des effets positifs peuvent en être escomptés à terme.

3.4.1. Les règles de gestion des auto-entrepreneurs

[824] La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (article 117) a modifié les règles de gestion des auto-entrepreneurs fixées par l'article L 133-6-8-1 du css[123]. A compter du 1er janvier 2011 l'auto entrepreneur doit déclarer un chiffre d'affaires même nul au moins une fois par trimestre. Cette disposition vise à lutter contre la dissimulation d'activité par recours au statut d'auto entrepreneur. A compter de la même date les auto-entrepreneurs n'ayant déclaré aucun revenu seront affiliés au régime des travailleurs indépendants. Ces réformes supposent que des résiliations et modifications d'affiliations soient effectuées dans les caisses qui auront également à répondre aux interrogations des auto-entrepreneurs concernés. Or ces réformes ont été mal anticipées dans les caisses régionales faute d'information et la caisse nationale a été mal associée à la mise en œuvre de la réforme en cours ; le RSI peine à faire porter sa voix à l'extérieur comme l'illustre un courrier électronique adressé par la responsable du recouvrement à la DGCIS dans lequel elle demande que le RSI soit associé à tous les comités de pilotage de l'auto entrepreneur.

3.4.2. L'entreprise individuelle à responsabilité limitée

[825] La création de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée EIRL (loi 2010-658 du 15 juin 2010) a pour but de mieux protéger le patrimoine des entrepreneurs individuels (micro-entrepreneur et auto-entrepreneur compris) en séparant le patrimoine privé de l'entrepreneur qui est mis à l'abri de ses créanciers professionnels de son patrimoine professionnel. Le régime fiscal est par défaut celui de l'impôt sur le revenu, propre aux entrepreneurs individuels, mais l'entrepreneur peut opter pour le régime fiscal des sociétés de capitaux (impôt sur les sociétés) sans être obligé de créer une personne morale. Si le régime fiscal choisi est le régime de l'impôt sur le revenu, propre aux entrepreneurs individuels, les cotisations sociales sont calculées sur le bénéfice imposable de l'entreprise. En cas de choix du régime fiscal des sociétés de capitaux, les cotisations sociales sont calculées sur le revenu d'activité pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Cette nouvelle forme juridique d'exercice d'activité a donc un impact sur les modalités de calcul des cotisations et des conséquences sur les modalités du recouvrement. Bien que le régime de l'EIRL soit entré en vigueur au 1er janvier 2011, le RSI n'avait pas au printemps 2011 commencé à élaborer les modalités de gestion qui en découlaient tant en matière de calcul d'assiette des cotisations qu'en matière de recouvrement.

3.4.3. La suppression de la DCR

[826] Les pouvoirs publics ont décidé de supprimer la déclaration commune de ressources (DCR) comme support de détermination de l'assiette au profit de la réutilisation des données contenues dans les déclarations de revenus (loi sur la modernisation de l'économie du 4 août 2008 art 1). La mise en œuvre de cette réforme initialement prévue au 1er janvier 2010 a été reportée d'abord au 1er janvier 2011 puis au 1er janvier 2012. Les difficultés sont détaillées dans un rapport de l'IGAS de mars 2011.[124] Le taux d'échec des rapprochements de fichiers avec la DGFIP s'il devait atteindre 10 %, estimation minimale du rapport précité (page 15), constituerait un nouvel « accident » qui compliquerait encore la gestion du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants.

[827] Le RSI se situe ainsi au confluent de multiples réformes sans pouvoir toujours anticiper les difficultés et faire entendre sa voix.

---

[123] « Art. L. 133-6-8-1 du css. − Le travailleur indépendant qui a opté pour le régime prévu à l'article L. 133-6-8 déclare chaque mois, ou au maximum chaque trimestre, son chiffre d'affaires ou de recettes, y compris lorsque leur montant est nul. Les modalités d'application des dispositions prévues aux chapitres III et IV du titre IV du livre II, et notamment les majorations et pénalités applicables en cas de défaut ou de retard de déclaration, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.
« Lorsqu'il déclare un montant de chiffres d'affaires ou de recettes nul pendant une période de vingt-quatre mois civils ou de huit trimestres civils consécutifs, le travailleur indépendant perd le bénéfice du régime. »

[124] Rapport IGAS mars 2011 de Michel LAROQUE.

[828] Le manque d'anticipation dans ces réformes est d'autant plus inquiétant que les dysfonctionnements sont loin d'être tous résolus.

4. LES DYSFONCTIONNEMENTS PERSISTENT MALGRE LES EFFORTS DE REDRESSEMENT

[829] Malgré les efforts déployés et certains progrès, la situation n'est pas redressée. Les dysfonctionnements perdurent ; les anomalies sont éliminées pour l'avenir mais les corrections sur le stock sont plus difficilement prises en charge (cf les problèmes pour les comptes retraite). Les interventions correctives ont également pour effet de parfois introduire de nouvelles anomalies (cf correction des flux).

4.1. Une désynchronisation des bases de données

[830] Le principal problème de fond tient à la coexistence d'applications informatiques travaillant avec des bases de données mal synchronisées.

[831] Dans la terminologie utilisée par le RSI, un flux « aller » est un flux émis par le RSI (logiciel SCR), et reçu par l'URSSAF dans le SNV2. Le SNV2 émet des accusés de réception, et SCR l'émetteur gère les accusés de réception négatifs ou l'absence d'accusé de réception de SNV2, en lui renvoyant le flux en cas de demande spécifique. Il reste que certains flux ne sont pas intégrés, mais le RSI sait identifier les comptes concerné.

[832] Un flux retour est un flux où SNV2 est l'émetteur et SCR le récepteur. SCR sait indiquer les flux qu'il a reçus et qu'il n'a pas pu intégrer. Lorsqu'un flux retour n'a pu être intégré, le compte cotisant concerné est bloqué : les flux ultérieurs sont en attente que ce flux passe car les flux doivent être intégrés en respectant l'ordre séquentiel. En revanche, il n'existe à ce jour aucun moyen de détecter les flux « qui se perdent ».

Les problèmes actuels de synchronisation

Ils sont majoritairement dus à :

- **des erreurs de saisie,**
- **des écarts entre les règles de gestion RSI et ACOSS** : par exemple la date effective de radiation est différente (J pour le RSI, J-1 pour l'ACOSS),
- **des règles de gestion des flux strictes entraînant des blocages cumulatifs** : lorsqu'un flux est bloqué, tous les nouveaux flux sur le même compte sont bloqués,
- **des décalages dans le temps** : le mode de fonctionnement des systèmes actuels par échange de fichiers ne permet pas de réaliser des transferts journaliers de fichier pour l'affiliation (actuellement hebdomadaire en raison de la lourdeur des traitements « batch ») et peut engendrer des décalages importants sur les données. Une partie des mises à jour entre les deux systèmes est bloquée lorsque des flux sont rejetés ; les systèmes du RSI et de l'ACOSS sont alors désynchronisés et ces blocages génèrent des retards dans le traitement des demandes, voire des demandes non prises en compte.

4.1.1. 10 % des flux « aller » entraînent des désynchronisations

[833] Malgré les efforts déployés par l'ACOSS et le RSI les dysfonctionnements perdurent. Au premier trimestre 2011, selon les mesures du RSI, 90 % des flux du RSI vers les URSSAF sont acceptés ; les anomalies portent donc encore sur 10 % des flux. La proportion des comptes désynchronisés au sens des flux « aller » est de 9 % pour les actifs et de 16 % pour les radiés.

[834] L'essentiel des rejets porte sur des comptes radiés pour lesquels il n'est pas possible de procéder à un recalcul entrainant ainsi un rejet de flux de modification. Le nombre de cas recensé diminue toutefois fortement puisqu'au 4 février 2011 les comptes concernés étaient 18 276.

Tableau 82 : Les rejets de flux hebdomadaires du RSI par les URSSAF au 18 mars 2011

	Affiliation		Modification		Radiation	
Accepté	6189	90%	11538	87%	5008	93%
Rejeté	471	7%	1300	10%	183	3%
Transmis sans AR	192	3%	422	3%	168	3%
Total	6 852		13 260		5 359	

Source : RSI ACOSS

[835] Les caisses RSI reçoivent pour leurs cotisants, la liste hebdomadaire des comptes pour lesquels un flux aller a été rejeté avec le motif du rejet. Ces listes sont traitées manuellement par les caisses pour les affiliations et les radiations pour contourner le problème constaté via les échanges de flux. Des transactions spécifiques (IISU01 et IISU05 de SNV2) ont été mises à disposition pour les contournements manuels. Les limites de ces solutions de contournement sont celles de tout traitement manuel exceptionnel : bien entendu une augmentation de la charge de travail en raison de la perte des gains de l'automatisation des procédures mais également des erreurs de saisie notamment sur l'identifiant qui permet de faire le lien entre les dossiers SCR et SNV2. De plus ces transactions ne gèrent pas d'accusé de réception. Pour ce dernier cas il faut procéder à des recyclages réguliers.

Plus de 16 000 singletons fin mai 2011

La notion de « singleton » recouvre l'ensemble des assurés ISU pour lesquels un ou plusieurs comptes (ou « singletons ») ne couvrent qu'une partie des risques auxquels ces assurés doivent normalement cotiser. Les opérations de rapprochement des fichiers URSSAF/RSI ont en effet généré des rejets et anomalies. Selon les cas, l'ensemble des risques est couvert, mais doit être géré à partir de plusieurs singletons incomplets (l'assuré se retrouve dans une situation proche de l'avant-ISU), ou une partie seulement des risques est couverte par un ou plusieurs singletons incomplets (dans ce cas, l'assuré ne cotise pas – et n'acquiert donc pas de droit – sur l'ensemble des risques). Il existe également les cas des « faux singletons », qui sont des professionnels libéraux considérés à tort comme ISU par les URSSAF, et donc à tort considérés comme singletons et les « faux PL », cotisants ISU classés à tort comme professions libérales par les URSSAF, et donc non identifiés comme singletons.

La résorption des singletons était une demande forte des pouvoirs publics revêtant un caractère d'urgence à prendre en compte, étant donné l'impact de ces singletons sur :

- la situation des comptes : incohérence et dispersion des données entre les systèmes informatiques occasionnant de nouveaux rejets et anomalies. Une part non négligeable des rejets constatés dans les flux d'affiliation et des anomalies de calcul sur les comptes sont liés à la présence de singletons non « rapprochés » entre le RSI et l'ACOSS
- les montants recouvrés : les assurés non couverts sur une partie des risques représentent un manque à gagner important pour le RSI
- les droits des assurés qui peuvent se voir privés du bénéfice de leurs cotisations, risque particulièrement élevé en matière de retraite.

L'ajout du nom marital dans le fichier du RSI a permis de rapprocher plus de cotisants de façon certaine ; l'URSSAF utilise en effet le nom marital alors que le fichier RSI contenait le nom patronymique.

A la fin mai 2011, il restait près de 16 000 (16 305) singletons à traiter au RSI,sans compter ceux à traiter dans les URSSAF en sensible diminution (143 600 en avril 2010) en raison de nombreuses radiations.

4.1.2. 40 % des flux « retour » sont désynchronisés

[836] Plus encore que les flux « aller » RSI vers l'ACOSS, les flux « retour » souffrent de dysfonctionnements. 40 % des flux « retour » sont désynchronisés avec un impact direct sur les droits en raison du lien étroit existant entre cotisation et prestations, indemnités journalières et retraite notamment. Si un flux signalant le paiement d'une cotisation vieillesse n'est pas pris en compte, les droits du cotisant pour la période ne sont pas enregistrés et c'est ainsi l'ensemble de la liquidation de la retraite qui est faussée. En raison de l'incertitude pesant sur les comptes, c'est l'ensemble des liquidations qui doit être calculé manuellement.

Tableau 83 : Evolution des rejets de flux retour décembre 2010 à avril 2011

semaine n°	S14	S13	S12	S09	S49	S48
nombre de comptes	1 116 353	794 065	787 622	716 873	1 060 071	982 950

Source : RSI traitement mission

[837] En semaine 14, c'est-à-dire à la mi-mars 2011, plus de 1 M de comptes (1 116 353) étaient bloqués par un des 32 principaux motifs de rejet (impact pour plus de 2500 cotisants). Un motif de rejet[125] bloque à lui seul 378 000 comptes. En semaine 12 ce rejet ne bloquait que 22 000 comptes. Cette très forte progression des comptes bloqués par ce rejet était la conséquence d'une anomalie introduite par la correction par l'ACOSS d'une autre cause de rejet.

[125] Code C50C29 : erreur interne dans le traitement des flux FC50A c'est-à-dire des flux de cotisations.

[838] Cet incident lors de la mise en production d'un correctif illustre l'instabilité de l'outil SNV2 où une correction risque de provoquer une nouvelle erreur, en raison de l'obsolescence de cet applicatif.

4.1.3. De fortes incertitudes sur le nombre de comptes en instance

[839] Le questionnaire que la mission avait envoyé initialement au RSI l'interrogeait sur le « nombre de personnes inscrites dans les CFE en 2007 et 2008 non encore connues par les URSSAF ? » La réponse apportée montre une certaine imprécision :

A la suite de rejets des flux d'affiliations, il y a des assurés affiliés au RSI en 2008 et 2009 qui ne sont pas encore enregistrés sur le système d'information des URSSAF. Un passage à blanc doit permettre de déterminer le nombre d'assurés restant à affilier. Un certain nombre ont été affiliés au moyen d'un mode opératoire.

Ainsi le RSI apparaît dans l'incapacité d'évaluer les dysfonctionnements.

4.2. Les efforts de redressement

[840] Le 26 novembre 2009, des représentants ACOSS et RSI s'étaient réunis afin de trouver des solutions aux difficultés critiques relatives aux affiliations et aux calculs des cotisations. L'idée retenue était celle de concevoir une opération « coup de poing » au travers d'une « task force » avec pour principal objectif de sortir des difficultés de l'ISU, en se focalisant sur la résolution des anomalies « affiliation / calcul » et des singletons. Cette première « task force » a été dissoute après six mois de fonctionnement comme programmé initialement. Cette dissolution s'est révélée prématurée ce qui a conduit à en mettre une nouvelle sur pied à compter du 1er janvier 2011 sous la conduite de la directrice de l'URSSAF de Chambéry.

La task force n°1

La première task force avait pour objectif de :

- finaliser la correction des anomalies sur l'affiliation et le calcul des cotisations,
- finaliser la mise en œuvre des principaux restes à faire ISU,
- finaliser l'identification des modes opératoires et en assurer la rédaction, la diffusion et la bonne application dans l'ensemble des deux réseaux,
- mettre en œuvre les premières phases du plan de résorption des singletons sur le premier semestre 2010 : définition des modalités de fusion des singletons, rédaction des cahiers des charges, des modes opératoires et des guides utilisateurs associés,
- garantir la synchronisation des systèmes informatiques des deux partenaires et assurer un suivi régulier de la production informatique, par la mise en place d'une convention de services entre l'ACOSS et le RSI.

En faisant travailler ensemble les deux réseaux, la task force a favorisé la production d'analyses et de documents, cahiers des charges et modes opératoires. Elle a permis de diviser par deux le taux de rejets sur les évènements administratifs affiliations, radiations…(5 % au lieu de 10 %), d'analyser des problématiques singleton et de concevoir des plans d'action pour les résorber ainsi que d'élaborer une convention de service entre l'ACOSS et le RSI.

[841] La nécessité de mettre sur pied des « task forces » s'ajoutant aux dispositifs de coordination mis en place en région –réunion semestrielle des présidents et directeurs RSI/URSSAF, comités de pilotage régionaux, réunions mensuelles des responsables opérationnels- montre, s'il en était besoin, que le partage des compétences entre les URSSAF et le RSI nécessite des dispositifs de coordination quasiment pérennes.

Recommandation n°118 : Pérenniser les structures de coordination entre RSI ET URSSAF.

4.3. Des stocks qui se reconstituent après l'embellie de la fin 2010

[842] En raison des retards accumulés dans tous les secteurs à la suite des dysfonctionnements de l'ISU, un plan avait été mis en place pour la résorption des stocks d'affiliations, de courriers, de gestion…. Fin décembre 2010 cette résorption n'était pas totalement réalisée mais des progrès très notables étaient enregistrés. L'objectif global était atteint à 84 % mais le courrier restait un point noir. La conséquence pratique de ces retards dans le traitement du courrier est par exemple que des chèques et des demandes de délais de paiement, risquent d'être traités postérieurement au déclenchement de l'étape suivante du recouvrement, avec pour conséquence d'initier l'enchaînement des actions de recouvrement amiable et même forcé, suscitant incompréhension et irritation des cotisants.

Tableau 84 : Evolution des stocks à résorber

Domaine	Fin Déc. 2008	Fin Déc. 2009	Fin Déc. 2010	Evol. (nb) Déc.10/Dec.08	Evol. (%) Déc.10/Déc.08	Objectif	Objectif atteint à
Immatriculation	126 998	31 206	19 611	-107 387	-84,6%	0	84,6%
Gestion Administrative	296 340	57 394	44 158	-252 182	-85,1%	0	85,1%
Revenus	17 477	6 269	310	-17 167	-98,2%	0	98,2%
Gestion ISU	458 982	50 330	38 235	-420 747	-91,7%	0	91,7%
Assurés en difficultés	11 144	4 007	5 283	-5 861	-52,6%	0	52,6%
Courrier	49 103	40 084	46 428	-2 675	-5,4%	0	5,4%
Total	**960 044**	**189 291**	**154 025**	**-806 019**	**-84,0%**	**0**	**84,0%**

Source : RSI

[843] Mais cette embellie à la fin 2010 ne s'est pas poursuivie et l'on observe dans les premiers mois de 2011 une dégradation tant dans les caisses que dans le site d'affiliation d'Auray.

4.3.1. Les difficultés en caisses

[844] A la fin du premier trimestre 2011, l'activité affiliations radiations reste à stabiliser alors même que le centre d'Auray centralise le processus d'affiliation. 19 caisses, soit plus de deux tiers des caisses estiment la situation « tendue ou de crise ».

[845] S'agissant de l'activité recouvrement proprement dite la situation reste, pour la quasi-totalité des caisses, tendue (14 caisses) ou de crise (10 caisses contre 12 à la fin février). Les stocks d'affaires en instance continuent de s'accroître notamment en matière de demande de délais, d'explications de calcul et de dossiers NPAI à traiter. A fin mars 2011, les stocks ont progressé de 38,6 % par rapport à fin décembre 2010 pour atteindre 213 560 pièces (soit + 55 935 pièces), soit le niveau observé à fin novembre 2009[126]. Ce phénomène à la hausse en début d'année avait déjà été rencontré en 2009 (+ 66 522 pièces). Néanmoins, la hausse observée est légèrement moindre que celle constatée en 2010.

[846] Les caisses signalent également un flux important de courriers électroniques provenant notamment de la plate-forme téléphonique ainsi que des anomalies, des coupures et la lenteur d'accès au portail ISU qui persistent.

[847] De surcroît, les assurés se montrent méfiants à l'égard des explications reçues et demandent de plus en plus une confirmation auprès du service responsable de la gestion des comptes voire exigent un rendez-vous avec le responsable ou avec la direction impliquant des réponses chronophages.

[126] Pour mémoire, le stock à résorber à fin décembre 2010 se situait à 154 025 pièces, chiffre stable depuis le mois d'octobre 2010 et en diminution de 18,6 % par rapport à fin décembre 2009.

4.3.2. Les difficultés au centre d'affiliation d'AURAY

[848] A la suite d'une mission commandée par la DSS et la DGME à un cabinet de consultants privés, le site d'Auray a été érigé en point unique d'immatriculation à compter du 1er janvier 2011.

[849] L'essentiel des agents sont affectés au secteur immatriculation (47 agents CDI en production plus quatre cadres plus 20 CDD). Le volume d'activités du centre est en progression constante en raison du déport de charges des caisses régionales vers le centre (dématérialisation progressive des CFE) et des volumes d'affiliations générés par l'auto entrepreneur (quasi-doublement des immatriculations).

[850] Des moyens humains supplémentaires temporaires (20 CDD) ont été alloués au CNIC pour assurer l'extension du périmètre de compétence du centre et les saisies dans « TAIGA » dès lors que l'inscription dans « TAIGA » n'était pas automatiquement réalisée. En rythme de croisière le centre estime ses besoins à 10 ETP qui seraient pris sur les effectifs des caisses dès lors que plus aucune liasse de création ne serait saisie en caisse.

[851] Alors que l'objectif fixé à Auray est une affiliation en 5 jours pour les dossiers simples et moins de 20 jours pour ceux nécessitant une vérification (convention de pré instruction unique en vue de l'affiliation du 25 août 2010), le délai moyen de traitement des affiliations est supérieur à 30 jours depuis début 2011. Observé semaine par semaine, il peut approcher deux mois (49,47 jours en semaine 16).

Tableau 85 : Délai moyen d'affiliation

	DELAI MOYEN			
	Artisan	Commerçant	Profession Libérale	TOTAL
janv-11	33,98	50,34	28,98	39,62
févr-11	29,57	42,42	24,80	33,20
mars-11	28,56	39,13	26,22	32,07
avr-11	31,55	40,36	38,94	36,83

Source : RSI

[852] Les délais de la convention constituent un objectif que la mission DGME avait jugé atteignable à plusieurs conditions.

[853] Une condition était le redéploiement sur SCR des 20 ETP affectés à la saisie santé « TAIGA » à compter du 1er novembre 2010, date à laquelle, avait été inscrite la livraison du module de propagation de SCR vers TAIGA[127].

[854] L'autre condition était une nette amélioration de la qualité des données entrantes présentes dans les flux. Cette amélioration aurait pour effet de réduire le temps de traitement des dossiers. Or, les informations concernant les données sociales de la personne sont souvent peu ou mal renseignées. Dans les cas de saisie directe via Internet, les données sont parfois mal saisies par les créateurs suite à mauvaise compréhension ou interprétation. Toutefois, l'amélioration attendue des données saisies peine à se réaliser comme le montre le tableau ci dessous.

[127] En l'absence d'automatisation des transferts d'information de la base SCR vers la base « TAIGA », chaque affiliation doit être enregistrée 2 fois, l'une dans SCR, l'autre dans « TAIGA »..

Tableau 86 : Taux d'anomalies des CFE

	févr-10	juin-10	févr-11
Tous les CFE commerce et métiers, greffes	36.43%	35.31%	34.33%
CFE internet	7.42%	7.44%	7.02%

Source : RSI CNIC

[855] A l'occasion des assises de la simplification d'avril 2011, l'absence, dans les flux des centres de formalités des entreprises (CFE) de certaines données nécessaires à l'affiliation, ou, lorsque ces données sont fournies, les inexactitudes qu'elles comportent parfois, ont été identifiées comme une cause majeure des délais actuels de traitement des affiliations par les organismes sociaux. Afin d'améliorer ces flux, il avait été alors décidé d'améliorer le site guichet entreprises en vue d'aider les travailleurs indépendants en les incitant à préciser la réalité de l'activité exercée.

[856] Au-delà toutefois de ces mesures incitatives, il apparaît nécessaire d'améliorer les flux CFE reçus par le RSI par la mise en place d'éléments bloquants dans la déclaration rendant impossible sa transmission au RSI en l'absence de certains données ou en cas d'incohérence manifeste (sexe masculin et numéro NIR commençant par 2 par exemple).

Recommandation n°119 : Instaurer des éléments bloquants dans les flux CFE

[857] Le retard accumulé par Auray a pour conséquence de retarder le transfert au CNIC de la totalité des échanges avec les CFE, y compris radiations et modifications d'affiliations par voie de flux CFE, si ce n'est même pour certains de remettre en cause la centralisation sur Auray des processus d'affiliation.

Recommandation n°120 : Préparer le transfert au CNIC de l'ensemble des contacts avec les CFE

4.3.3. Les difficultés des relations entre les caisses RSI et les URSSAF

[858] Dans certains cas les caisses RSI et les URSSAF sont complémentaires. Ainsi la caisse RSI de Grenoble et l'URSSAF de Chambéry se partagent elles naturellement les accueils des cotisants qui se rendent à la caisse la plus proche.

[859] En revanche en région parisienne, la coopération apparaît moins harmonieuse. Une enquête associant contradictoirement des caisses RSI et des URSSAF menée dans plusieurs caisses en mars 2011 par le responsable RSI du programme ISU met en évidence les dysfonctionnements. Ainsi l'accueil et la relation client apparaissent comme un point de friction entre les deux partenaires. Le RSI constate sans être démenti que « l'accueil physique ISU ne se fait que dans les caisses RSI » Quant à l'accueil téléphonique le RSI considère qu'il n'y a pas de partage organisé de l'accueil téléphonique en région mais est contredit par les URSSAF : « les deux URSSAF n'ont pas la même appréciation que les caisses RSI sur ce domaine, et participent à la prise en charge des appels ISU »[128].

[128] « Le partage de la relation téléphonique s'effectue ainsi sur 3 niveaux :
-un premier niveau organisé sur le numéro « centre de paiement RSI », comme pour tous les autres organismes. Ce n° a reçu 87 000 appels en 2010 pour Paris et 26 000 pour Melun.
-un deuxième niveau, organisé sur la base du cofinancement par les URSSAF et les caisses RSI, d'une plate-forme externalisée en accompagnement des échéances trimestrielles et de fin d'année. Cette externalisation est entièrement pilotée par l'URSSAF de Paris, depuis la passation des marchés, jusqu'au pilotage et à la supervision quotidiennes du prestataire. 97 600 appels ont été reçus en 2010 dans ce cadre. Cette opération s'arrête mi févier 2011 et s'accompagne par l'intégration pour chacun des deux réseaux au dispositif d'appui téléphonique mis en place par chacune des caisses nationales.

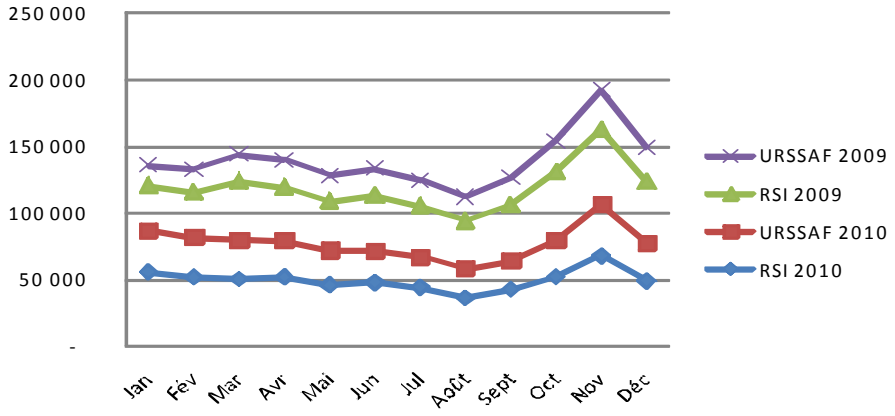
4.4. Une dégradation de la relation client

[860] Les dysfonctionnements se traduisent dans une dégradation de la relation client qui contribue à dégrader un peu plus la qualité de service notamment en distrayant les personnels de leurs taches pour répondre aux afflux de l'accueil physique ou téléphonique. Les flux se sont réduits en 2010 par rapport à 2009 mais demeurent à un niveau élevé.

4.4.1. L'accueil physique

[861] L'accueil physique demeure à un haut niveau en 2010 comme en 2009 et consomme une ressource importante notamment dans les caisses parisiennes sans que les personnels puissent en raison des limites des applications informatiques, notamment l'absence de saisie en transactionnelle dans le SNV2, répondre aux attentes des cotisants.

Graphique 20 : Evolution nationale de l'accueil physique



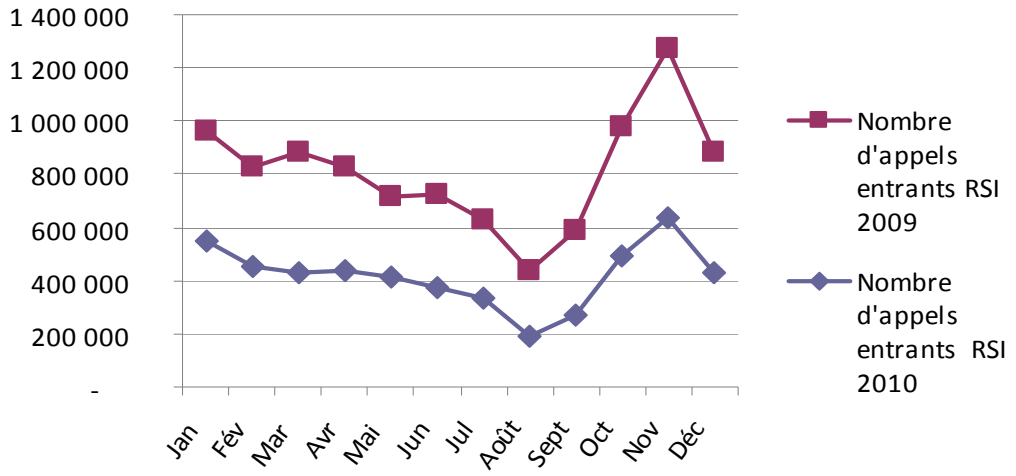
Source : RSI

4.4.2. L'accueil téléphonique

[862] L'ISU a entrainé une hausse significative du nombre d'appels de la part des affiliés mais les auto-entrepreneurs y ont également contribué. Sur 189 000 appels reçus en 2010 par la plate forme téléphonique d'Auray ; 75 000 concernaient la DCR, 71 000 l'ISU et 43 000 les auto-entrepreneurs Le nombre d'appels est toutefois toujours inférieur en 2010 à ce qu'il était en 2009.

-un troisième niveau, qui ne résulte pas d'un accord entre les organismes, mais d'un constat de fait, lié à la porosité entre les réseaux, et aboutit à ce que la plate-forme généraliste de l'URSSAF de Paris (offre ACCUR), supposée ne recevoir aucun appel de cotisant RSI, ait en fait reçu 165 000 en 2010 émanant des seuls cotisants RSI (sans compter les auto-entrepreneurs). »

Graphique 21 : Evolution des appels téléphoniques en 2009 et 2010

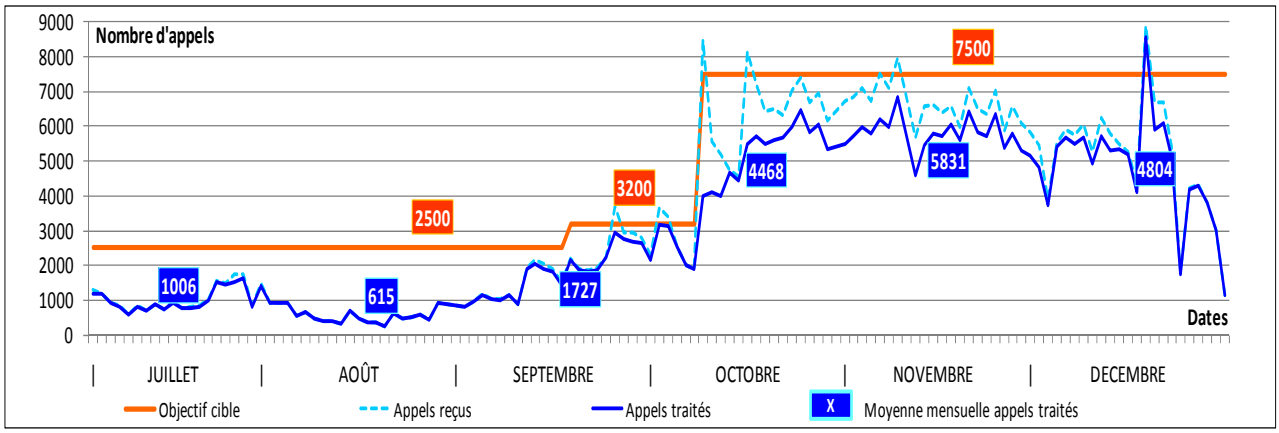


Source : RSI

[863] A la demande des tutelles, une plate forme téléphonique, a été mise en place en juin 2010 pour répondre à cette hausse des appels. Dans un deuxième temps, une nouvelle plate forme dite « de médiation » a été conçue avec un intervenant extérieur pour une durée de 6 mois à compter du 1er février 2011. Cette plate forme doit être en mesure de répondre à 5 000 appels jour. Les taux de transfert des demandes aux caisses RSI et URSSAF doivent être de 30 % au maximum.

[864] Le graphique ci-dessous montre que le taux d'appels traités est plutôt correct, proche de 100%, sauf en octobre-novembre, période correspondant aux régularisations de cotisations.

Graphique 22 : Evolution des appels traités par la plate forme téléphonique

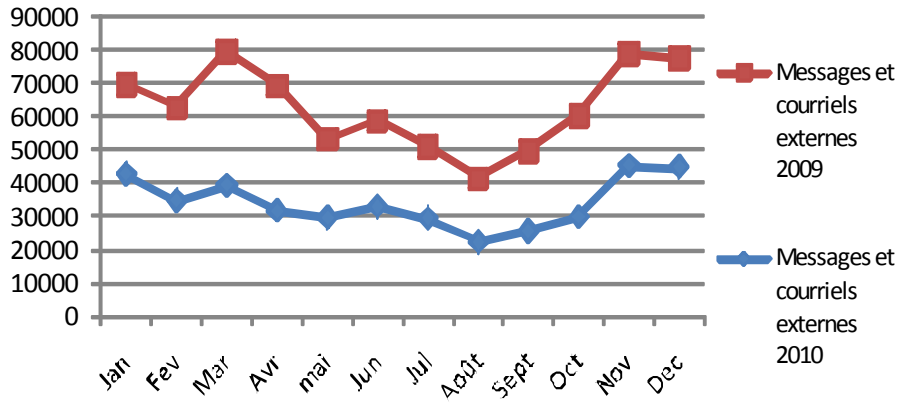


Source : RSI

4.4.3. Les messages extérieurs

[865] Le graphique ci-dessous montre que les messages ont été quasiment divisés par deux entre 2009 et 2010.

Graphique 23 : Total des messages extérieurs



Source : RSI

4.4.4. Le médiateur

[866] Le médiateur, outre plusieurs mentions dans ses rapports 2009 et 2010, consacre un dossier de Médiateur Actualité de juin 2010 aux « dysfonctionnements » du RSI. On y lit sous la plume du médiateur :

« …Adapter est une ardente obligation : une mauvaise conduite du changement peut hélas tuer le changement. L'enthousiasme initial se transforme en critique et en conflit, alimentés tant par les agents que par les usagers peu satisfaits de devoir constater que la qualité de l'objectif ne se traduit pas par la qualité du service rendu. En France, nous sommes capables de jeter sur le papier d'impressionnants dispositifs mais oublions trop vite la distance du texte au terrain, du principe à l'application effective.
….Il est du devoir du Médiateur d'alerter sur les effets pervers et conséquences négatives, que parfois nul n'aurait pu prévoir. Que standardisation et informatisation ne deviennent pas synonymes d'anonymisation et de déshumanisation. Que le traitement de masse ne devienne la massue avec laquelle est assommé celui qui est en difficulté.
Aujourd'hui, et ceci est particulièrement avéré en ce qui concerne le RSI, le traitement de masse fonctionne bien, voire très bien dans 99 % des cas. Mais il devient un véritable enfer pour les 1 % restants qui sont hors clous, hors parcours, hors des normes ou à qui il arrive ce qu'on appelle un accident de la vie : il ne trouve alors aucune empathie, aucune écoute, aucune réponse à son problème. Il est inconcevable que nous arrivions à ce genre de situations où l'usager dans sa relation avec l'organisme chargé justement d'assurer sa sécurité et sa protection en cas de pépin, finit par croiser les doigts et espérer que vraiment il ne lui arrive rien ! »

4.4.5. Internet

[867] Les difficultés rencontrées par les cotisants sont largement reprises sur Internet. Les mots clés combinés RSI, problème et huissier retournent un nombre très importants de liens, essentiellement sur des forums créés et alimentés en 2009 et 2010.

4.4.6. La dégradation du recouvrement

[868] Les difficultés rencontrées avec l'ISU ont amené à dégrader des paramètres du recouvrement. Le taux de dématérialisation des paiements ISU a fléchi entre 2009 et 2010. À la fin décembre la proportion des comptes dématérialisés baisse de sept points (de 67,6 % en 2009 à 59,2 % en 2010) et la proportion des encaissements provenant de comptes dématérialisés baisse de deux points (de 78,4 % en 2009 à 76,1 % en 2010).

[869] Les taux de reste à recouvrer augmentent sur la même période de cinq points passant de 20,3 % en 2009 à 25,4 % en 2010.

4.4.7. La multiplication des contentieux

[870] Jusqu'à la mi-2009 le recouvrement forcé par l'ISU n'avait pas été activé. Les premières contraintes ont été délivrées en juillet 2009. Elles ont concerné l'année 2008 et le premier trimestre 2009.

[871] Au 31 décembre 2010, 22 517 contraintes (soit 4,82 %) avaient fait l'objet d'une opposition à contrainte, le cotisant saisissant le TASS, soit parce qu'il conteste le motif de la contrainte, soit pour demander des aménagements (délais…).

[872] 5 147 décisions ont été rendues, 4784 (93 %) ont été favorables au RSI et 363 (7 %) lui ont été défavorables. A cette proportion de décisions défavorables il convient d'ajouter les contraintes retirées avant jugement ; près de 9 % des contraintes font l'objet d'une annulation par le RSI en raison d'irrégularités. Enfin, il faut tenir compte des contraintes ayant donné lieu à opposition devant le TASS mais encore non jugées au 31 décembre 2010 (17370, soit 3,7% des contraintes).

[873] Plusieurs documents provenant des tribunaux ont été produits à la mission. Ainsi dans un courrier du 5 avril 2011 adressé à un cabinet d'avocats intervenant pour le RSI, le président du TASS de Montpellier écrit : *« Je passe sur les désagréments dont sont victimes les assurés de cette caisse , ballotés d'audience en audience, qui vivent dans l'angoisse au regard des sommes importantes qui leur sont souvent réclamées, réclamations qui sont contredites par des courriers émanant des services de cette caisse et adressés directement à ces justiciables, courriers qui atteignent quelquefois mon secrétariat et qui vont, pour certaines, à l'encontre de vos propres conclusions »*. Il écrit également : *« Je tiens également à vous mettre en garde contre la rare indigence des conclusions de cette caisse, quand elle veut bien être en état, conclusions qui présentent des décomptes parfaitement illisibles ou incompréhensibles qui vont conduire nécessairement le tribunal à la débouter de ses demandes, notamment en validation de contraintes. »*

4.5. Des conséquences au-delà du périmètre du recouvrement ISU

4.5.1. Une organisation informatique qui n'a pas pu être réformée

4.5.1.1. Une multiplication de logiciels plus ou moins obsolètes

[874] En raison des moyens qui ont du être consacrés à la résolution des problèmes informatiques immédiats, les travaux informatiques structurants n'ont pas pu être menés et informatiquement les trois régimes n'ont pas fusionné. Il en résulte une accumulation d'applications plus ou moins anciennes et plus ou moins entretenues (SCR, TAIGA…).

4.5.1.2. L'absence de décisionnel

[875] Les dysfonctionnements sont d'autant plus difficiles à identifier et à supprimer que les manques en matière d'instruments d'aide à la décision sont importants. En juin 2009, à la suite de réunions conjointes entre l'ACOSS et le RSI sur le décisionnel recouvrement amiable et contentieux, le RSI a rédigé, à destination de l'ACOSS, une expression de besoins a minima pour le pilotage de l'activité de recouvrement (pilotage opérationnel des caisses, des SICC et pilotage national du recouvrement). Les besoins de données portaient sur le suivi des débiteurs, le suivi des créances, le suivi des délais de paiement, le suivi des remises des majorations de retard et des pénalités, les taux de récupération des créances à 35 jours, 75 jours et 125 jours, le suivi de l'activité des huissiers. Ces données devaient permettre le suivi et le pilotage du recouvrement dans toutes ses dimensions : suivi des actions et suivi global du recouvrement, amiable comme contentieux.

[876] L'ACOSS n'a pas donné suite à cette demande. A défaut, le RSI a construit un outil dénommé ASTRAL dédié au recouvrement amiable et contentieux. Cet outil repose sur les flux dits « éditiques » relatifs à la gestion des créances et aux actions de gestion du recouvrement. Il apparaît gravement sous utilisé par des gestionnaires essentiellement concentrés sur des questions juridiques.

[877] Plusieurs réponses au questionnaire recouvrement envoyé à la CNRSI trouvent leur conclusion dans l'indisponibilité d'information en raison de l'absence de décisionnel. Par exemple question 9.3 : « En l'absence de système décisionnel le RSI est dans l'incapacité de ventiler les contraintes par profession ».

[878] En matière de recouvrement le RSI se révèle ainsi particulièrement dépendant des informations fournies par l'ACOSS.

[879] Mais tout autant qu'un manque d'outils décisionnels il existe un problème de partage de l'information entre les acteurs au sein même du RSI qui illustre également des problèmes de pilotage et de gouvernance.

4.5.2. Ces dysfonctionnements se doublent d'une crise de la gouvernance

[880] Les difficultés qui se sont accumulées ont eu des effets sur la gouvernance. Durant les six mois de la mission la Caisse nationale a connu plusieurs réorganisations, ou annonces de réorganisation, notamment dans sa partie recouvrement. Une première réforme en gestation depuis un an est abandonnée à la suite du départ d'un responsable. Une nouvelle réforme est mise en place regroupant la totalité de la protection sociale sous l'autorité d'un directeur général adjoint ; une direction retraite, recouvrement et animation du réseau est placée sous son autorité, mais la direction est assurée par un intérimaire depuis le 1er mars 2011. Enfin, alors que ce processus de réorganisation est en cours, c'est le départ du directeur général qui est annoncé et la réforme suspendue.

5. PLACER L'ASSURE COTISANT AU CŒUR DES PREOCCUPATIONS DU REGIME

[881] Le travailleur indépendant et sa protection sociale présentent des caractéristiques qui ont été insuffisamment prises en compte. Essayer de couler le processus du recouvrement des travailleurs indépendants dans un processus industrialisé conçu pour d'autres publics apparaît comme un contre sens.

[882] La première caractéristique majeure de la protection sociale du travailleur indépendant est le lien étroit existant entre les droits acquis et les cotisations. Le recouvrement est donc au cœur d'un processus global et ne peut en être isolé. Les dysfonctionnements ont un impact direct sur la protection sociale des intéressés, un peu moins pour la protection maladie mais fondamentale pour l'acquisition des droits à retraite qui seront profondément affectés par toute anomalie tant dans les flux « aller » que dans les flux « retour ».

[883] La deuxième caractéristique est une instabilité des revenus pour nombre de travailleurs indépendants tributaires des conditions économiques, d'activités cycliques ou saisonnières et de leurs relations avec leurs débiteurs et leurs créanciers. Les modalités du recouvrement doivent tenir compte de ces contraintes et faire preuve de souplesse. Les travaux menés en 2010 sur le recouvrement tant en interne au RSI [129] que sous l'égide des tutelles[130] insistent, à juste raison, sur cette nécessaire souplesse.

[129] Propositions du groupe de travail cadencement du recouvrement décembre 2010.
[130] Groupe de travail sur la simplification du recouvrement des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants novembre 2010.

[884] Enfin, la transparence et la confiance doivent présider aux relations entre le régime et ses cotisants. L'accès en consultation au compte « cotisations » est le service qui apparaît le mieux à même d'apporter aux cotisants l'information qui fait défaut. Une des raisons de l'absence de cette fonctionnalité tiendrait à la volonté de ne pas trop exposer les désordres existants dans les comptes cotisants. A l'opposé, cette transparence pourrait contribuer à améliorer la qualité des comptes, d'une part en déchargeant les accueils et d'autre part en permettant aux cotisants de faire connaître aux caisses les éléments erronés et de les contester. L'ACOSS envisagerait la mise en œuvre de cette transparence pour la fin 2011. La CNRSI envisage quant à elle sa mise en œuvre au plus tard dans le courant du 1er trimestre 2012 suivant l'un des trois scénarii suivants :

1) L'application est développée par l'ACOSS en fonction de ses contraintes ;
2) L'application est développée par le RSI, les données de l'ACOSS sont accessibles via le standard d'interopérabilité des organismes de la protection sociale (non disponible au niveau de l'ACOSS à ce jour) ;
3) L'application est développée par le RSI, une copie de la base de données est livrée au RSI à J+1.

[885] Tous ces scénarii nécessitent qu'un accord soit trouvé avec l'ACOSS.

Recommandation n°121 : Développer les outils informatiques permettant au cotisant d'accéder à la situation de son compte

[886] Les propositions en matière de recouvrement sont présentées ci-dessous suivant le schéma de déroulement de la procédure du recouvrement. Elles s'appuient pour une part importante sur les observations et conclusions des groupes de travail précités, cadencement du recouvrement et simplification du recouvrement.

5.1. L'immatriculation par le Centre National d'Immatriculation Commune (CNIC) (Auray)

[887] L'immatriculation est gérée de manière centralisée au centre national d'immatriculation commune d'Auray. Ce centre est directement issu de la caisse hôtellerie ORGANIC.

[888] Il s'agit d'un organisme rattaché de manière fonctionnelle à la direction du recouvrement et donc d'un service de la CNRSI à compétence nationale assurant des activités de production.

[889] Une mission d'accompagnement menée en 2010 sous l'égide de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) a permis d'organiser une pré instruction unique en vue de l'affiliation de tous les travailleurs indépendants et pour tous les risques pour l'ensemble des travailleurs non salariés non agricoles[131]. La centralisation de la fonction affiliation à Auray n'est pour l'instant que partielle ; elle ne comprend ni les modifications, ni les radiations. Les transferts des informations des CFE ne connaissent donc pas un destinataire unique ce qui constitue une source de complexité. Des affiliations continuent à transiter par les caisses régionales dans le flot des radiations et modifications. Il est proposé qu'au cours de la COG, Auray soit érigé en interlocuteur unique des CFE, qu'il soit le seul destinataire des flux CFE et traite l'ensemble des fonctions affiliation/ modifications et radiations provenant d'un flux CFE.

[890] Auray ne réalise pour les professions libérales qu'une pré-affiliation qui demande ensuite une validation manuelle par les caisses de professions libérales. Ainsi que le propose la caisse profession libérale « province » dans sa contribution à la réflexion sur la prochaine COG, les professions libérales pourraient être immatriculées dans les mêmes conditions que les autres cotisants relevant du RSI.

131 Convention RSI ACOSS CNAVPL CAVEC CAVAMAC et CIPAV du 12 juillet 2010

[891] Le CNIC a acquis une forte expertise opérationnelle en matière d'affiliation qui amène à se poser la question du développement d'une compétence globale, y compris juridique, et pas seulement de production. Donner à Auray la responsabilité de la totalité des processus d'affiliation radiation en provenance des CFE permettrait d'éviter des curiosités[132] ; cette compétence globale permettrait également que les décisions de MOA prennent mieux en compte les impératifs de gestion

[892] Toutes ces propositions conduisent donc à préconiser le renforcement progressif des compétences du site d'Auray en matière d'affiliation/radiation en s'appuyant à chaque étape sur les gains de productivité réalisés grâce à l'amélioration des processus (propagation automatique de SCR dans TAIGA, meilleure qualité et automatisation et dématérialisation des flux CFE…)

Recommandation n°122 : Poursuivre et approfondir la centralisation de la fonction affiliation/radiation au CNIC d'Auray en l'érigeant en interlocuteur unique des CFE.

5.2. Le calcul de l'assiette et la régularisation annuelle des cotisations

[893] Les modalités de déclaration de l'assiette et le système de régularisation annuelle des cotisations sont une des sources des difficultés que rencontre le régime.

[894] L'assiette des cotisations est déclarée par le cotisant au moyen de la déclaration commune de ressources (DCR). Le montant des cotisations est calculé par les URSSAF aujourd'hui sur cette base, demain d'échanges de fichiers avec la DGFIP. Il s'agit d'une différence essentielle avec le recouvrement des cotisations des entreprises qui calculent elles-mêmes les cotisations qu'elles doivent verser.

[895] Les cotisations maladie-maternité, indemnités journalières, retraite de base et complémentaire, allocations familiales et les CSG-CRDS sont calculées jusqu'en octobre de l'année N à titre provisionnel sur le revenu professionnel de l'avant-dernière année (N-2) qui est le dernier revenu connu en début d'année civile. Les cotisations et contributions ainsi acquittées font l'objet d'une régularisation en fin d'année N sur la base des revenus perçus en année N-1 et déclarés en mai de l'année N[133]. Ainsi, jusqu'en octobre 2011, les cotisations sont acquittée sur la base d'un calcul provisionnel relatif aux revenus perçus en 2009 ; les cotisations sont régularisées en novembre et décembre 2011, en fonction des revenus perçus durant l'année 2010[134].

[896] Ce système présente plusieurs écueils.

[897] Le regroupement de la régularisation annuelle sur deux échéances, novembre et décembre, pèse négativement sur la trésorerie des travailleurs indépendants.

[898] Surtout, le décalage entre l'activité et le prélèvement est important alors que les revenus des travailleurs indépendants peuvent varier sensiblement d'une année sur l'autre. En cas de baisse des revenus le risque d'un grippage du système est élevé.

[899] Une ordonnance du 18 décembre 2003 a introduit une certaine souplesse dans le dispositif en modifiant l'article L 131-6 du css. Selon le paragraphe alors ajouté « *Le montant des acomptes provisionnels de cotisations sociales dus au titre d'une année civile peut être calculé sur la base des revenus de cette année estimés par l'assuré sur demande de celui-ci à l'organisme de recouvrement. Une majoration de retard de 10 % est appliquée sur l'insuffisance de versement des acomptes provisionnels lorsque le revenu définitif au titre de la même période est supérieur de plus d'un tiers au revenu estimé par l'assuré.* »

132 Un courrier a été adressé le 21 mars 2011 à la direction de la sécurité sociale pour faire le bilan de la mise en œuvre de la pré-instruction sans même que le CNIC en ait été informé

133 A l'exception de la cotisation invalidité décès qui est calculée à titre définitif sur le revenu professionnel de l'avant dernière année et ne fait l'objet d'aucune régularisation.

134 En cas de paiement trimestriel ce sont les trois premières échéances qui sont calculées suivant le revenu de l'avant dernière année (N-2), la dernière servant à la régularisation.

[900] Le groupe de travail sur la simplification en constatait une faible utilisation et l'expliquait par la crainte des pénalités encourues ainsi que par la difficulté à apprécier ce revenu. Il en constatait également la méconnaissance.

[901] Ce dispositif n'apparaît effectivement pas mis en avant par les caisses et est absent du guide pratique du recouvrement. Ce n'est qu'en mars 2011 que des facilités de saisie dans le SNV2 ont d'ailleurs été développées.

[902] Les assises de la simplification du 29 avril 2011 ont proposé de réduire le décalage entre le moment de perception des revenus et celui du paiement des cotisations sociales correspondantes.

[903] Il était proposé à court terme la mise en place d'un simulateur en ligne qui permettrait aux travailleurs indépendants de mieux anticiper les régularisations de fin d'année.

[904] A moyen terme il était envisagé que le cotisant puisse obtenir la régularisation de ses cotisations dès sa déclaration de revenus aux organismes sociaux et fiscaux.

- En cas de situation créditrice le remboursement interviendrait dans les meilleurs délais alors que l'article R 133-26 fixe une échéance de remboursement du cotisant au 30 novembre ;
- en cas de situation débitrice, le cotisant pourrait choisir soit de s'acquitter immédiatement des sommes dues, soit en demander l'étalement jusqu'à la fin des années. Cette proposition suppose que le fonctionnement du SNV2 soit assoupli.

[905] En revanche ces assises n'ont pas repris la proposition d' »auto liquidation » émise dans le cadre du groupe de travail sur la simplification du recouvrement de novembre 2010. Il s'agirait d'un dispositif de « déclaration-versement »conduisant le déclarant à calculer lui-même ses contributions et ses cotisations sociales et à se libérer du paiement de ses cotisations au moyen d'un bordereau accompagné d'un versement, comme c'est le cas par exemple pour les cotisations des salariés ou mutatis mutandis pour le paiement de l'impôt sur les sociétés. Ce dispositif supposerait la mise en place d'un mécanisme d'auto-liquidation pour que les cotisants soient en mesure d'effectuer eux-mêmes l'ensemble des opérations nécessaires (prise en compte des règles de plafonnement et de cotisation minimale, mise à disposition des revenus de remplacement, réintégration de l'ensemble des éléments assujettis en sus du revenu fiscal, notamment). Pour ces raisons, ce dispositif d'auto liquidation, s'il devait être mis en œuvre, devrait l'être exclusivement de manière dématérialisée afin de permettre aux cotisants qui n'ont pas de conseil d'utiliser cette démarche et de sécuriser les calculs préalables qu'ils auraient effectués. Cette proposition fait l'objet d'une forte opposition de la DSS et du RSI. La complexité des calculs des cotisations des travailleurs indépendants risque d'être source d'incompréhension et de confusion. Les pouvoirs publics craignent également de perdre une partie de leur capacité de contrôle qu'ils exercent actuellement en amont des calculs. Enfin, il s'agirait d'un bouleversement total des droits et obligations des parties, les travailleurs indépendants qui sont pour l'heure seulement tenus de déclarer leurs revenus devenant responsables du calcul des cotisations. Ce bouleversement amènerait à modifier les programmes informatiques déjà fragilisés par l'ISU.

[906] La priorité apparaît donc de rapprocher autant que faire se peut le paiement des cotisations de l'acquisition des revenus. A moyen terme il conviendra de s'appuyer sur les possibilités ouvertes par l'informatique et notamment les télé-déclarations. A court terme, il conviendra de mieux faire connaître et faciliter les souplesses offertes par le 5ème alinéa de l'article L 131-6 du css.

Recommandation n°123 : Rapprocher les conditions de calcul, de paiement et les remboursements des cotisations de l'année d'acquisition des revenus. Dans l'immédiat, les travailleurs indépendants pourraient être mieux informés des possibilités de calcul des cotisations sur la base des revenus estimés ouvertes par l'article L 131-6 du css.

5.3. Le recouvrement amiable

[907] La fonction recouvrement est prise en charge par un processus général du SNV2 qui s'enclenche et se déroule automatiquement dès qu'un débit est constaté sur une échéance ; ce processus s'achève avec la délivrance de la contrainte et/ou la disparition du débit.

[908] Ce processus industriel peut être suspendu par les gestionnaires avec l'enclenchement de sous processus, automatiquement en cas d'intervention d'une procédure collective, volontairement par l'accord de délais ou le positionnement d'un code « arrêt ».

[909] La caisse régionale procède au recouvrement amiable dans le cadre d'un parcours de recouvrement défini par cible de débiteur pour toute dette supérieure à 36 €. Le type de débiteur détermine les compétences respectives des URSSAF et des caisses RSI selon cinq profils de débiteurs (cf schéma joint).

[910] Les primo débiteurs et les débiteurs occasionnels relèvent tout d'abord de la compétence de l'URSSAF qui, dans les 30 jours, relance le débiteur par téléphone puis par deux avis, le premier, 10 jours après l'appel téléphonique, le second 20 jours après le premier appel ; en 30 jours le primo débiteur reçoit ainsi un appel téléphonique et deux avis de recouvrement amiable.

[911] Le dossier est transmis au RSI 60 jours après l'échéance. Pour les autres catégories de débiteurs le RSI est compétent pour la totalité du processus.

[912] Les premières relances téléphoniques sont donc réalisées par des agents des URSSAF, les opérations suivantes par des agents du RSI. Cette procédure a pour conséquence une discontinuité dans le traitement des dossiers. Il conviendrait d'envisager un suivi par un même agent tout au long du processus de recours amiable suivant le principe d'un chargé de clientèle.

[913] L'automaticité et le cadencement du recouvrement se combinent avec les dispositions qui multiplient relances et courriers. L'article R. 133-26 du code de la sécurité sociale précise qu'en matière d'ISU, le prélèvement mensuel est le prélèvement par défaut et que les versements mensuels sont exigibles à la date de prélèvement. Cela signifie que lorsque par exemple un artisan ou un commerçant rencontre des difficultés, et qu'il est débiteur chronique sur une année, il recevra dix avis amiables, neuf mises en demeure, neuf derniers avis avant poursuite et neuf contraintes, soit 37 documents qui à la fois l'asphyxient, et asphyxient les caisses du RSI aussi d'une certaine manière puisqu'il faut pouvoir traiter convenablement les conséquences de ces envois.

Recommandation n°124 : Retirer du prélèvement automatique les assurés ayant deux incidents de paiement.

[914] La mise en demeure va déterminer ensuite des procédures de plus en plus coercitives, dernier avis avant poursuite et surtout contrainte. Les modifications en 2007 de l'article R 612-9[135] du css ont levé l'obligation d'émettre la mise en demeure dans le mois suivant la date d'échéance ou de paiement rendant ainsi possible un assouplissement des conditions du recouvrement. Il convient de tirer les conséquences de cette modification réglementaire pour assouplir les conditions du recouvrement en commençant pas ralentir l'envoi des mises en demeure.

Recommandation n°125 : Ralentir le cadencement des mises en demeure en les regroupant.

[135] Article R612-9 Modifié par Décret 2007-703 2007-05-03 art. 7 2° JORF 5 mai 2007 en vigueur le 1er janvier 2008La caisse de base du régime social des indépendants ou l'organisme conventionné pour les membres des professions libérales au titre de la maladie et de la maternité adressent au cotisant défaillant une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le mettant en demeure de régulariser sa situation dans le mois. La mise en en demeure ne peut concerner que les cotisations échues dans les cinq années qui précèdent la date de son envoi.

[915] Afin de ne pas multiplier les sources de dysfonctionnement, il conviendrait également d'assouplir les automatismes et blocages pour permettre aux agents de traiter les dossiers dans l'esprit de trouver des solutions dans le cadre d'un recouvrement amiable. Un échéancier de paiement doit pouvoir être mis en place avec le cotisant même pour des échéances non échues.

Recommandation n°126 : Permettre aux agents du RSI d'attribuer des délais même pour des échéances non échues.

5.4. Le recouvrement forcé

5.4.1. Organisation du recouvrement forcé

[916] Le recouvrement forcé du RSI est exercé par la Caisse nationale sur le fondement des articles L 133-6-4[136] et R 631-2 du css[137]. La caisse nationale s'appuie sur un réseau de cinq services inter caisses du contentieux (SICC)[138] rattachés à la direction du recouvrement au sein de la DIRRCA. Il s'agit donc du deuxième service de production rattaché à la caisse nationale (avec le CNIC d'Auray).

[917] Le recouvrement forcé commence avec la délivrance de la contrainte[139], qui juridiquement vaut titre de justice exécutoire à défaut d'opposition valable devant le TASS dans les quinze jours de sa signification. Les contraintes sont éditées automatiquement par le système SNV2 qui les répartit entre les huissiers en fonction du lieu de recouvrement. Aux termes de l'article R 612-11[140], la délivrance de la contrainte s'effectue à défaut de règlement dans le délai d'un mois imparti par la mise en demeure. Les traitements conduisant à l'édition des contraintes s'effectuent mensuellement et concernent tous les débits ayant fait l'objet d'un dernier avis avant poursuites (DRAAP) daté de plus de quinze jours et sous condition qu'aucun blocage ne soit identifié sur le compte.

[918] Le passage du recouvrement amiable au recouvrement forcé répond ainsi à des données objectives figurant dans le SNV2 ainsi qu'à une automaticité.

---

[136] Article L 133-6-4…Le régime social des indépendants assure le recouvrement contentieux des cotisations et contributions mentionnées à l'article L. 133-6 dont sont redevables les personnes exerçant les professions artisanales, industrielles et commerciales, conformément aux dispositions du chapitre IV du titre IV du livre II.
II.-A défaut d'encaissement à la date d'échéance ou à la date limite de paiement lorsque celle-ci est distincte, la mise en demeure prévue à l'article L. 244-2 invitant le cotisant à régulariser sa situation est transmise par la caisse du régime social des indépendants chargée du contentieux.
En l'absence de régularisation et sauf réclamation introduite devant la commission de recours amiable de la caisse de base du régime social des indépendants, la caisse chargée du contentieux adresse la contrainte mentionnée à l'article L. 244-9….

[137] Article R 631-2 La Caisse nationale du régime social des indépendants assure en son nom propre, soit à la demande des caisses de base, soit de plein droit à l'expiration d'un délai d'un an suivant la date d'exigibilité, le recouvrement contentieux des cotisations et des contributions impayées auprès de ces dernières ainsi que les majorations de retard et pénalités y afférentes.

[138] Les SICC ont également en recouvrement les arriérés retraite des artisans et ceux de la santé des organismes conventionnés santé, qui ont perdu la gestion de ces créances à partir du 1er janvier 2008. Les caisses régionales poursuivent le recouvrement contentieux des créances des commerçants dès lors que la période est hors ISU ou qu'il est radié.

[139] Contrainte : titre exécutoire, pris par les organismes sociaux pour le recouvrement des cotisations, des pénalités et des majorations pour retard dues par les assurés et par les entreprises dont les cotisations sont impayées. Le cotisant dispose d'une action dite "opposition à contrainte" qui est de la compétence exclusive du Tribunal des affaires de sécurité sociale. L'opposition en arrête l'exécution, mais cette exécution est reprise si le Tribunal rejette le recours.

[140] Article R612-11 A défaut de règlement dans le délai d'un mois imparti par la mise en demeure, et sauf réclamation introduite dans le même délai devant la commission de recours amiable et reconnue fondée par ladite commission dans le délai d'un mois, l'organisme du régime social des indépendants chargé du contentieux ou l'organisme conventionné pour les membres des professions libérales au titre de la maladie et de la maternité délivre une contrainte ou met en œuvre l'une des procédures régies par les articles R. 612-12 et R. 612-13.

[919] La mise en œuvre du volet judiciaire du recouvrement forcé est de la responsabilité du Service inter-caisses du contentieux qui reçoit copie des contraintes le concernant et les valide. Il recueille l'avis de la caisse régionale avant de procéder à une assignation en recouvrement judiciaire ou avant d'engager une saisie vente immobilière. A la demande du SICC, la caisse régionale soumet au conseil d'administration les admissions en non valeur. Le SICC coordonne également son action avec l'URSSAF, le travailleur indépendant pouvant également être employeur et en cette qualité débiteur auprès de l'URSSAF.

[920] La procédure de recouvrement forcé est donc partiellement partagée entre les SICC et les caisses régionales, vers lesquelles il est nécessaire de se tourner pour connaître le dossier dans sa globalité. Si la mutualisation des fonctions contentieuses peut se justifier, il apparaît en revanche que les SICC interviennent trop en amont dans la phase recouvrement forcé ce qui d'une part multiplie les échanges avec les caisses régionales et d'autre part les amène à se disperser. Une meilleure spécialisation et valorisation de leurs ressources juridiques pourrait être de ne les faire intervenir qu'à compter de la phase contentieuse en laissant la gestion des contraintes et les relations avec les huissiers de la compétence des caisses régionales.

[921] La spécialisation des SICC sur le seul champ du contentieux devrait alléger leur charge. A terme, il pourrait être envisagé de ne conserver que trois SICC de taille homogène, Paris, Clermont et de regrouper les SICC d'Orléans, Nantes et Bruges (Bordeaux)

Tableau 87 : Volumétrie de la charge de travail des SICC (contraintes émises depuis juillet 2009)

		Nb	Montant	montant moyen par dossier	effectifs agents en personnes physiques	moyenne nbre dossiers par agent	moyenne montant traité par agent
ORLEANS	1	84 060	388 350 539	4 620	27	3 113	14 383 353
PARIS Hors DOM	2	197 046	1 083 152 573	5 497	41	4 806	26 418 355
NANTES	3	63 843	317 315 225	4 970	23	2 776	13 796 314
CLERMONT FERR	4	201 036	903 896 263	4 496	51	3 942	17 723 456
BRUGES	5	61 326	272 090 719	4 437	19	3 228	14 320 564
TOTAL		607 821	2 966 727 029	4 881	161	3 775	18 426 876

Source : RSI calculs mission

Recommandation n°127 : Spécialiser les SICC dans les affaires contentieuses et en réduire le nombre

5.4.2. Un nombre excessif de contraintes en cours

[922] Les analyses ci-dessous ont été réalisées par la mission, sur son initiative. Elles n'avaient jamais été effectuées par le régime ce qui dénote une grave absence de pilotage.

5.4.2.1. 410 699 contraintes en cours

[923] Fin avril 2011, 410 699 contraintes sont en cours pour un montant de 2,2 Md€. La caisse d'Ile de France Centre est, la première caisse en volume de contraintes en cours : 41 743 pour un montant de 266 M€. Elle est suivie par la caisse Ile de France Est 31 895 contraintes et 201 M€. A l'autre extrémité la caisse du Limousin est, en métropole, celle qui totalise le moins de contraintes en cours (3605 pour 12 M€).

Tableau 88 : Croisement des contraintes en cours au 31 mars 2011par caisse et SICC en nombre et en montant

CAISSE	Données	SICC Bordeaux	SICC Clermont	SICC Nantes	SICC Olivet	SICC Paris	Total
RSI Alpes	***nbre de contraintes***		*19 582*				*19 582*
	montant total initial		92 059 397				92 059 397
RSI Alsace	***nbre de contraintes***				*13 095*		*13 095*
	montant total initial				74 668 515		74 668 515
RSI Antilles-Guyane	***nbre de contraintes***					*68*	*68*
	montant total initial					511 687	511 687
RSI Aquitaine	***nbre de contraintes***	*20376*					*20 376*
	montant total initial	110 929 970					110 929 970
RSI Auvergne	***nbre de contraintes***		*6 441*				*6 441*
	montant total initial		36 285 772				36 285 772
RSI Basse-Normandie	***nbre de contraintes***			*6 301*			*6 301*
	montant total initial			36 133 775			36 133 775
RSI Bourgogne	***nbre de contraintes***				*9 011*		*9 011*
	montant total initial				40 726 754		40 726 754
RSI Bretagne	***nbre de contraintes***			*14 620*			*14 620*
	montant total initial			75 086 931			75 086 931
RSI Centre	***nbre de contraintes***				*10 596*		*10 596*
	montant total initial				56620364,03		56 620 364
RSI Champagne Ardenne	***nbre de contraintes***				*6 020*		*6 020*
	montant total initial				28 526 864		28 526 864
RSI Corse	***nbre de contraintes***		*4 030*				*4 030*
	montant total initial		23 478 777				23 478 777
RSI Côte d'Azur	***nbre de contraintes***		*20 197*				*20 197*
	montant total initial		100 037 378				100 037 378
RSI Franche Comté	***nbre de contraintes***				*6 758*		*6 758*
	montant total initial				32 394 361		32 394 361
RSI Haute Normandie	***nbre de contraintes***					*6 634*	*6 634*
	montant total initial					32 587 857	32 587 857
RSI Ile de France Centre	***nbre de contraintes***					*41 743*	*41 743*
	montant total initial					266 348 560	266 348 560
RSI Ile-de-France Est	***nbre de contraintes***					*31 895*	*31 895*
	montant total initial					200 774 432	200 774 432
RSI Ile-de-France Ouest	***nbre de contraintes***					*29 743*	*29 743*
	montant total initial					186 881 643	186 881 643
RSI La Réunion	***nbre de contraintes***					*7*	*7*
	montant total initial					13 450	13 450
RSI Languedoc Roussillon	***nbre de contraintes***		*26 415*				*26 415*
	montant total initial		125 056 392				125 056 392
RSI Limousin	***nbre de contraintes***	*3605*					*3 605*
	montant total initial	12 020 718					12 020 718
RSI Lorraine	***nbre de contraintes***				*10 108*		*10 108*
	montant total initial				52 514 100		52 514 100
RSI Midi Pyrénées	***nbre de contraintes***	*15189*					*15 189*
	montant total initial	76 335 300					76 335 300
RSI Nord Pas-de-Calais	***nbre de contraintes***					*21 386*	*21 386*
	montant total initial					118 261 766	118 261 766
RSI Pays de la Loire	***nbre de contraintes***			*12 992*			*12 992*
	montant total initial			75 671 343			75 671 343
RSI Picardie	***nbre de contraintes***					*10 417*	*10 417*
	montant total initial					52 134 738	52 134 738
RSI Poitou-Charentes	***nbre de contraintes***			*9 468*			*9 468*
	montant total initial			52 842 203			52 842 203
RSI Provence Alpes	***nbre de contraintes***		*31 204*				*31 204*
	montant total initial		163 260 019				163 260 019
RSI Région Rhône	***nbre de contraintes***		*22 798*				*22 798*
	montant total initial		125 754 182				125 754 182
Total contraintes	**nbre de contraintes**	39 170	130 667	43 381	55 588	141 893	410 699
Total montant initial	**montant total initial**	199 285 987	665 931 917	239 734 253	285 450 958	857 514 134	2 247 917 249

Source : RSI calculs mission

[924] 95 URSSAF sont concernées par des contraintes. L'URSSAF des Bouches du Rhône est la première en nombre de contraintes (22 488) mais la deuxième en montant (121 M€) derrière l'URSSAF de Paris Nord (129 M€ pour 16 665 contraintes).

[925] 745 études d'huissier participent au recouvrement. 35 ont pour plus de 10 M€ à recouvrer. La première étude en montant gère plus de 6 500 contraintes pour un montant total excédent 45 M€.

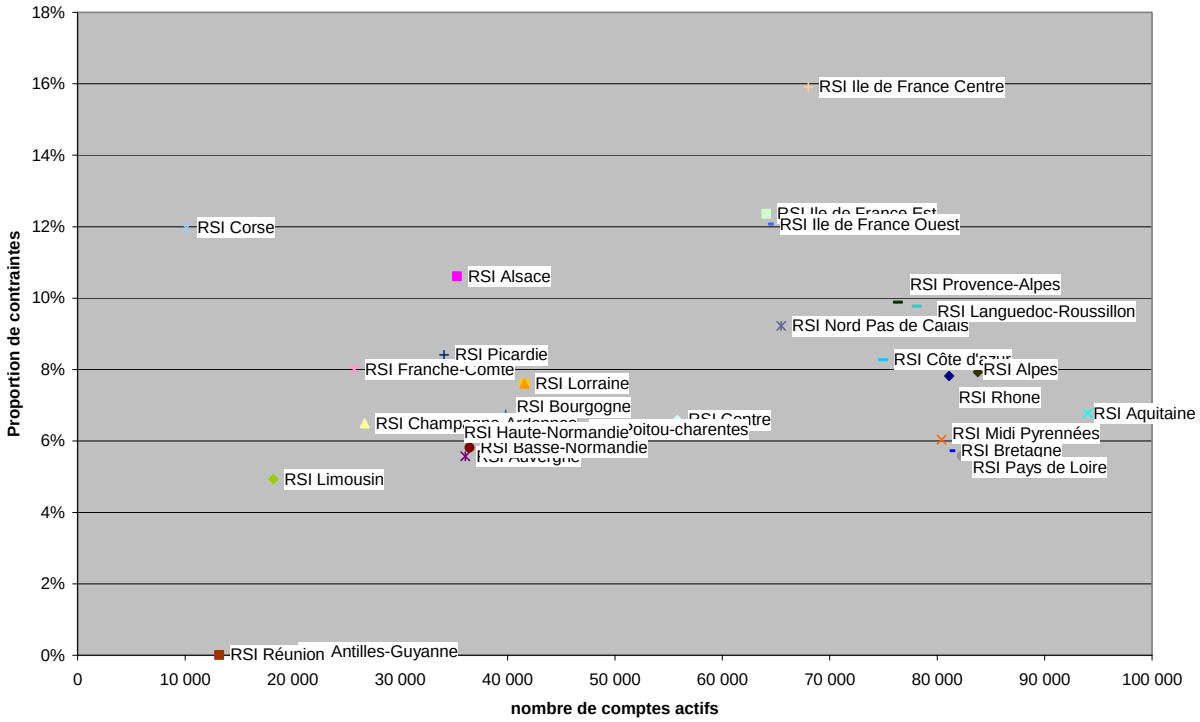
5.4.2.2. 8 % des comptes actifs font l'objet d'au moins une contrainte

[926] Le nombre de cotisants concernés par une contrainte est de 201 469. Il y a donc en moyenne un peu plus de deux contraintes par cotisant concerné. 53 % des cotisants concernés n'ont qu'une contrainte à leur encontre, 21 % deux contraintes et 10 % trois contraintes. 205 cotisants font l'objet de plus de 10 contraintes. 60 % des comptes sur lesquels pèse au moins une contrainte sont des comptes de travailleurs indépendants considérés comme actifs, 40 % comme radiés (520 relève des deux catégories).

[927] En ne considérant que les contraintes pesant sur les comptes actifs et en les rapprochant du nombre total de comptes actifs, on constate que 8 % des comptes actifs font l'objet d'au moins une contrainte (83 327 sur 1 468 393). Il ne s'agit que d'une moyenne et la situation est très différente selon la caisse régionale concernée. La caisse d'Ile de France Centre connaît une proportion de contrainte par compte actif double de la moyenne (16 %). Les deux autres caisses d'Ile de France se détachent également avec 12 % des comptes enregistrant au moins une contrainte.

[928] Il n'ya pas de corrélation entre le nombre de comptes gérés et la proportion de contraintes puisque plusieurs caisses gérant plus de 80 000 comptes actifs connaissent des taux de contrainte plus modérés.

Graphique 24 : Proportions de comptes actifs concernés par une contrainte (en % par caisse)



Source : RSI calcul mission

[929] S'agissant d'une procédure de recouvrement forcé, la proportion de comptes qui en fait l'objet pose question. Elle pose la question notamment de la qualité et de l'efficacité de la procédure de recouvrement amiable dont elle signe l'échec. Il apparaît excessif que plus de 15 % des artisans et commerçants de la caisse d'Ile de France Centre ait un dossier devant faire l'objet d'un recouvrement par voie d'huissier.

La caisse Ile de France centre

La caisse d'Ile de France Centre gère 68 000 comptes cotisants actifs au 31 décembre 2010. Au 30 avril 2011, 19 574 comptes cotisants actifs et radiés supportent une ou plusieurs contraintes. Le nombre total de contraintes en cours est de 41 473 pour un montant de 266,3 M€. 10 824 comptes supportant une contrainte ou plus sont des comptes de cotisants actifs. Ce sont donc 16 % des comptes cotisants actifs qui supportent une contrainte transmise à une étude d'huissier avec les conséquences potentielles qui en découlent (saisie sur compte bancaire notamment).
La contrainte la plus élevée s'élève à 460 737 € (1 contrainte) ; 15 cotisants ont une ou plusieurs contraintes supérieures à 200 000 €. 390 cotisants ont un montant total de contrainte initiale inférieur à 200 €.
Parmi les contraintes en cours :

- -10 283 comptes n'ont connu aucune évolution de leur dette entre le montant initial et le montant restant en cours,
- -2847 comptes ont connu une évolution de plus de 3000 €,
- -3700 comptes une réduction de leur solde comprise entre 300 € et 3000 €.
- -26 cotisants ont plus de 9 contraintes. Le montant total initial de ces 26 cotisants est de 1,3 M€, le montant du reliquat à la fin avril est de 1,2 M€, soit 0,1 M€ (0,8 %).récupérés à la suite de l'émission de 10 contraintes et plus.

La multiplication des contraintes de cette caisse tient tout à la fois à la population concernée et à la qualité des fichiers. Le nombre de NPAI (7 500) y est par exemple particulièrement important.
La multiplication des contraintes n'apparaît pas être une source d'amélioration significative du recouvrement.

5.4.2.3. Des contraintes pour des sommes à recouvrer limitées

[930] 15 % des contraintes en cours sont d'un montant initial inférieur à 500 € et représentent moins de 1 % du montant initial à recouvrer (18 M€ soit 0,81 % des 2 247 M€). ¼ des contraintes émises excèdent 5 500 € et représentent 74 % des montants à recouvrer.

Tableau 89 : Répartition des contraintes par montants au 30 avril 2011

Strate #	>= Limite inférieure	< Limite supérieure	# Enregs.	(%) # registremer	MT_INITIAL	(%) MT_INITIAL
1	0,00	500,00	59 520	14,49	18 289 055,58	0,81
2	500,00	1 000,00	50 598	12,32	36 877 061,00	1,64
3	1 000,00	1 500,00	45 707	11,13	56 802 795,95	2,53
4	1 500,00	2 000,00	29 702	7,23	51 443 937,00	2,29
5	2 000,00	2 500,00	29 289	7,13	65 805 795,85	2,93
6	2 500,00	3 000,00	22 049	5,37	60 522 574,94	2,69
7	3 000,00	3 500,00	18 587	4,53	60 008 688,07	2,67
8	3 500,00	4 000,00	14 511	3,53	54 306 665,53	2,42
9	4 000,00	4 500,00	17 170	4,18	72 996 600,20	3,25
10	4 500,00	5 000,00	10 918	2,66	51 888 340,23	2,31
11	5 000,00	5 500,00	8 988	2,19	47 135 476,00	2,10
		Limite inférieure - exc...	0	0,00	0,00	0,00
		Limite supérieure - ex...	103 660	25,24	1 671 840 258,...	74,37
		Totaux :	410 699	100,00	2 247 917 248,...	100,00

Source : RSI calculs mission

[931] Le tableau ci-dessous stratifie les montants dus par cotisant. 16 925 cotisants ont une dette se traduisant par une ou plusieurs contraintes pour un total inférieur à 500 €, soit moins de 0,22 % des créances du RSI. En retenant les deux premières strates, 35 000 cotisants (17 %) ont une contrainte de moins de 1 000 € et représentent 0,8 % des sommes à recouvrer. A l'opposé, 90 292 cotisants, soit 45 % des cotisants ayant au moins une contrainte à leur encontre ont un montant de contraintes supérieur à 5 000 € ; ils représentent plus de 90 % des créances sous contrainte du RSI.

Tableau 90 : Répartition des contraintes par montants par cotisants au 30 avril 2011

Strate #	>= Limite inférieure	< Limite supérieure	# Enregs.	(%) # registremer	T_INITIAL_SOMM	(%) NITIAL_SO
1	0,00	500,00	16 925	8,40	5 017 960,85	0,22
2	500,00	1 000,00	17 708	8,79	13 052 717,89	0,58
3	1 000,00	1 500,00	16 016	7,95	19 882 104,79	0,88
4	1 500,00	2 000,00	12 187	6,05	21 188 851,29	0,94
5	2 000,00	2 500,00	10 934	5,43	24 643 220,31	1,10
6	2 500,00	3 000,00	9 203	4,57	25 267 795,86	1,12
7	3 000,00	3 500,00	8 053	4,00	26 079 615,37	1,16
8	3 500,00	4 000,00	7 856	3,90	29 365 481,09	1,31
9	4 000,00	4 500,00	7 100	3,52	30 157 068,59	1,34
10	4 500,00	5 000,00	5 195	2,58	24 691 180,84	1,10
		Limite inférieure - exc...	0	0,00	0,00	0,00
		Limite supérieure - ex...	90 292	44,82	2 028 571 251,...	90,24
		Totaux :	201 469	100,00	2 247 917 248,...	100,00

Source : RSI calculs mission

[932] En concentrant leur travail sur les cotisants ayant pour plus de 5 000 € de contraintes, les caisses allègeraient le nombre de cotisants concernés de plus de la moitié, tout en diminuant les recettes potentielles de moins de 10 %.

[933] Le tableau ci-dessous détaille, par caisse, le nombre de comptes cotisants dont le dossier devrait être traité en priorité dans le cadre d'une régularisation en suivant ce raisonnement. A l'avenir aucune contrainte ne devrait être plus envoyée sans étude préalable personnalisée du dossier.

Tableau 91 : Nombre de dossiers à traiter par caisse et montant pour les dossiers supérieurs à 5 000 €

CAISSE	Nombre de comptes	Montant initial	Montant restant au 30 avril 2011
RSI Alpes	4 439	80 473 569	69 237 144
RSI Alsace	2 684	68 901 750	58 476 226
RSI Antilles-Guyane	16	478 487	357 822
RSI Aquitaine	4 525	99 538 079	82 967 561
RSI Auvergne	1 348	32 848 151	28 366 564
RSI Basse-Normandie	1 529	32 585 256	28 518 566
RSI Bourgogne	1 843	35 928 554	29 885 904
RSI Bretagne	3 168	66 845 876	55 048 168
RSI Centre	2 405	50 065 728	41 830 970
RSI Champagne Ardenne	1 294	25 496 214	21 013 642
RSI Corse	1 071	21 658 423	17 964 150
RSI Côte d'Azur	4 426	87 458 571	75 850 644
RSI Franche Comté	1 525	28 678 231	25 024 853
RSI Haute Normandie	1 490	28 216 937	24 408 846
RSI Ile de France Centre	9 599	246 500 889	208 429 904
RSI Ile-de-France Est	6 881	187 042 409	162 173 357
RSI Ile-de-France Ouest	6 851	171 945 637	147 923 652
RSI La Réunion	1	5 735	1 450
RSI Languedoc Roussillon	5 557	110 145 056	87 905 062
RSI Limousin	624	10 247 203	8 509 449
RSI Lorraine	2 123	46 810 420	38 176 317
RSI Midi Pyrénées	3 283	66 963 131	58 212 580
RSI Nord Pas-de-Calais	4 746	106 816 681	91 832 792
RSI Pays de la Loire	3 076	67 732 569	57 766 808
RSI Picardie	2 168	46 496 807	38 875 840
RSI Poitou-Charentes	2 155	47 871 717	40 110 833
RSI Provence Alpes	6 352	147 334 686	123 950 161
RSI Région Rhône	5 113	113 484 486	94 686 653
Total	90 292	2 028 571 252	1 717 505 917

[934] La volumétrie des contraintes, la dispersion de leurs montants et l'automatisation de la procédure montrent que le recouvrement forcé n'a plus de caractère exceptionnel alors que la contrainte signe l'échec du recouvrement amiable. Le recouvrement forcé s'est installé en un recouvrement ordinaire alors qu'il emporte de lourdes conséquences à l'égard du cotisant.

[935] Il convient que les procédures de recouvrement forcées soient exceptionnelles et n'interviennent qu'après mise en œuvre effective de toutes les procédures de recouvrement amiable. Le déclenchement d'une contrainte doit, de ce fait, non pas résulter d'une abstention mais d'une démarche volontaire engageant la responsabilité de la caisse qui la déclenche.

[936] C'est plus généralement les droits des cotisants qui doivent être affirmés, ce qui pourrait être fait au travers d'une charte du cotisant ISU.

Recommandation n°128 : Donner au recouvrement forcé un caractère exceptionnel n'intervenant qu'après décision explicite de l'autorité de la caisse.

Recommandation n°129 : Réaliser un suivi attentif des contraintes au travers d'indicateurs adaptés (pourcentage de comptes sous contrainte, ventilation des contraintes par décile…)

Recommandation n°130 : Etudier dans une démarche de retour à un fonctionnement régulier l'abandon des contraintes de faible montant en particulier les 15 % inférieures à 500 € et représentant moins de 1 % des sommes à recouvrer.

Recommandation n°131 : Mettre en place une charte des droits et devoirs du cotisant.

5.5. Le recouvrement de la C3S par la sous direction des participations extérieures (SDPE)

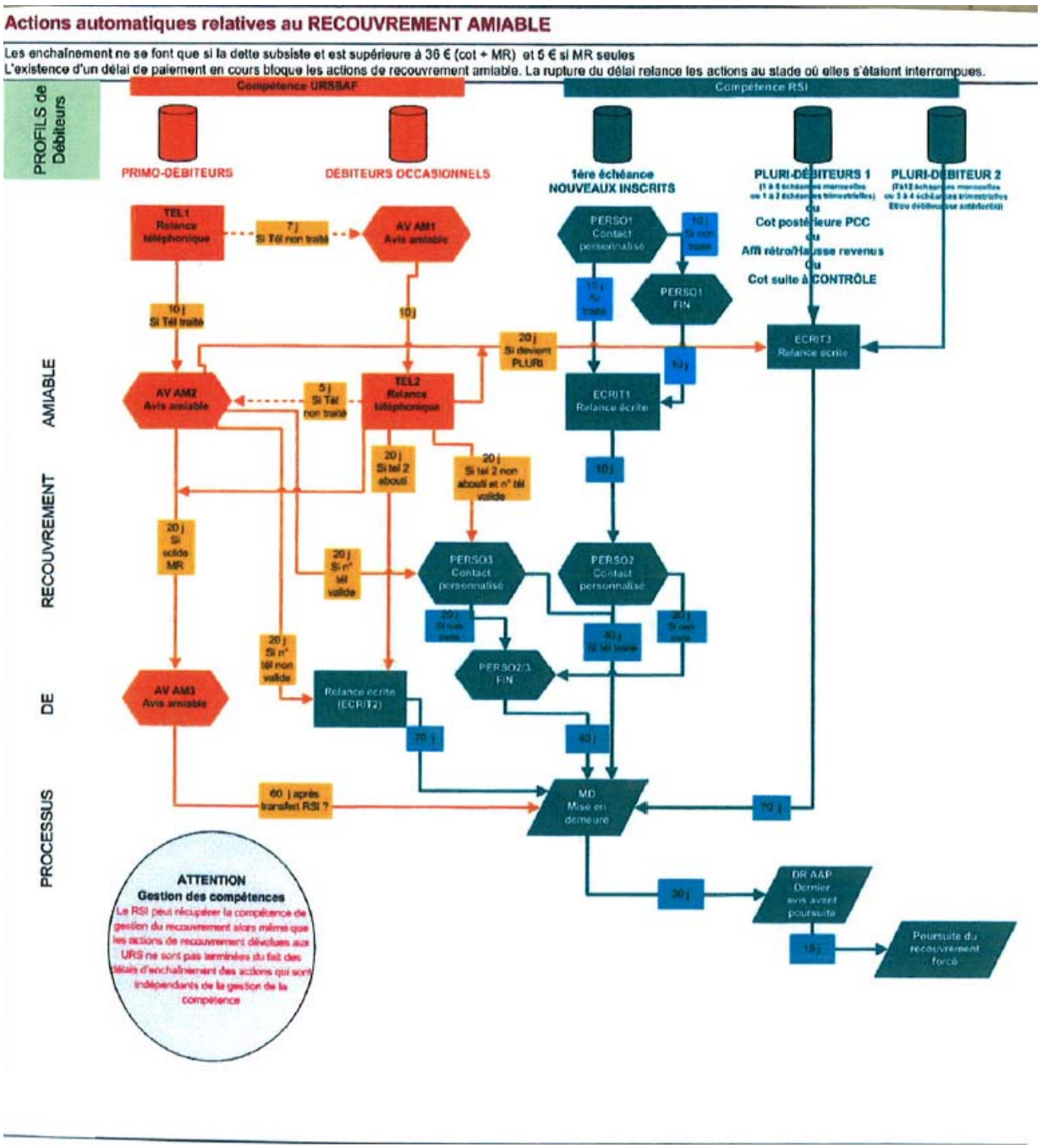
[937] La sous direction des participations extérieures (SDPE) assure le recouvrement de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ; elle a géré la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) jusqu'à ce recouvrement soit confié aux services de l'Etat en 2010.

[938] L'ampleur des investigations à mener sur le champ de l'ISU n'a pas permis à la mission de s'attacher aux conditions de recouvrement de la C3S par le centre de Valbonne. Toutefois, les modalités de recouvrement de la C3S méritaraient des investigations spécifiques.

Recommandation n°132 : Prévoir une mission d'audit externe spécifique du recouvrement de la C3S.

Pièce jointe n°1 de l'annexe n°5 : Les parcours de recouvrement

Schéma 2 : Les parcours de recouvrement



Source : RSI : les processus et les outils du recouvrement amiable et forcé

Pièce jointe n°2 de l'annexe n°5 :

Liste des recommandations

Recommandation n°112 : Réduire le nombre des indicateurs de la COG pour mieux les cibler sur les enjeux stratégiques ; ne conserver que les indicateurs transversaux aux régimes (indicateur du benchmark), et les indicateurs de réalisation dont le résultat dépend de l'action du RSI. 312

Recommandation n°113 : Réexaminer la date d'appréciation des restes à recouvrer pour l'arrêter au 31 décembre de l'année n+1 313

Recommandation n°114 : Calculer les indicateurs COG relatifs aux restes à recouvrer « nets » des taxations d'office. L'indicateur de suivi n°58 devrait être donc transféré dans les indicateurs de réalisation et l'indicateur actuel de réalisation transformé en indicateur de suivi, pour autant que le nombre d'indicateur de suivi ne serait pas réduit. 314

Recommandation n°115 : Modifier le calcul du taux de dématérialisation pour qu'il soit apprécié en montants appelés et non en nombre de comptes. 315

Recommandation n°116 : Redéfinir le partage des tâches entre le RSI et l'ACOSS en créant des blocs de compétence ; les caisses RSI seraient seules compétentes sur le champ du recouvrement amiable 317

Recommandation n°117: Etablir une annexe commune aux COG du RSI et de l'ACOSS pour l'interlocuteur social unique 319

Recommandation n°118 : Pérenniser les structures de coordination entre RSI ET URSSAF. 326

Recommandation n°119 : Instaurer des éléments bloquants dans les flux CFE 329

Recommandation n°120 : Préparer le transfert au CNIC de l'ensemble des contacts avec les CFE 329

Recommandation n°121 : Développer les outils informatiques permettant au cotisant d'accéder à la situation de son compte 335

Recommandation n°122 : Poursuivre et approfondir la centralisation de la fonction affiliation/radiation au CNIC d'Auray en l'érigeant en interlocuteur unique des CFE.... 336

Recommandation n°123 : Rapprocher les conditions de calcul , de paiement et les remboursements des cotisations de l'année d'acquisition des revenus. Dans l'immédiat, les travailleurs indépendants pourraient être mieux informés des possibilités de calcul des cotisations sur la base des revenus estimés ouvertes par l'article L 131-6 du css..... 337

Recommandation n°124 : Retirer du prélèvement automatique les assurés ayant deux incidents de paiement 338

Recommandation n°125 : Ralentir le cadencement des mises en demeure en les regroupant. 338

Recommandation n°126 : Permettre aux agents du RSI d'attribuer des délais même pour des échéances non échues. 339

Recommandation n°127 : Spécialiser les SICC dans les affaires contentieuses et en réduire le nombre 340

Recommandation n°128 : Donner au recouvrement forcé un caractère exceptionnel n'intervenant qu'après décision explicite de l'autorité de la caisse. 346

Recommandation n°129 : Réaliser un suivi attentif des contraintes au travers d'indicateurs adaptés (pourcentage de comptes sous contrainte, ventilation des contraintes par décile…) 346

Recommandation n°130 : Etudier dans une démarche de retour à un fonctionnement régulier l'abandon des contraintes de faible montant en particulier les 15 % inférieures à 500 € et représentant moins de 1 % des sommes à recouvrer. 346

Recommandation n°131 : Mettre en place une charte des droits et devoirs du cotisant. 346

Recommandation n°132 : Prévoir une mission d'audit externe spécifique du recouvrement de la C3S. 347

Annexe n°6 : La retraite

ANNEXE N°6 : LA RETRAITE 353

1. PRESENTATION GENERALE DE L'ACTIVITE RETRAITE, INVALIDITE ET DECES DU RSI 355

1.1. La population et les risques couverts 355

1.2. L'organisation de cette activité au sein du RSI 356

2. UNE SPECIFICITE DU RSI : LA GESTION DE DEUX REGIMES DE RETRAITE DE BASE ET DE DEUX REGIMES DE RETRAITE COMPLEMENTAIRES OBLIGATOIRES 359

2.1. Deux régimes de base artisans et commerçants alignés sur le régime général 359

2.2. Ces régimes de base sont complétés par deux régimes complémentaires obligatoires pour améliorer le niveau des pensions 359

2.3. Ces régimes de retraite obligatoires sont au cœur de l'activité du RSI 360

2.4. Le RSI n'a plus d'activité en matière de retraite facultative 360

3. DEUX REGIMES COMPLEMENTAIRES TRES DIFFERENTS MAIS DONT LE RSI A SU METTRE EN MARCHE LA FUSION 360

3.1. Une histoire différente, des perspectives d'équilibre financier distinctes, des modes de pilotage divergents 360

3.2. Une fusion des régimes complémentaires prévue par la loi retraite de novembre 2010 pour le 1er janvier 2013 363

3.3. Une fusion qui reste à mettre en œuvre dans le système d'information du RSI 365

3.4. Une fusion des régimes complémentaires qui doit être logiquement prolongée par la fusion des régimes vieillesse de base artisans et commerçants 365

4. LES REGIMES INVALIDITE ET DECES DES ARTISANS ET COMMERÇANTS RESTENT A HARMONISER 366

5. LA PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION DES RESERVES DES REGIMES COMPLEMENTAIRES 366

5.1. Conformément à l'objectif fixé par la COG, le RSI a adopté le règlement financier qui organise la gestion des réserves des régimes complémentaires 368

5.2. La future COG doit être l'occasion d'élaborer une réflexion institutionnelle sur les placements et les orientations de la politique de placements 373

6. UN TRAVAIL D'HARMONISATION DE LA GESTION SUR LA DUREE DE LA COG QUI DOIT ETRE MENE A BIEN 374

6.1. L'harmonisation des règles de gestion des ex-réseaux AVA et ORGANIC 374

6.2. Les référentiels métiers 374

6.3. Le processus de certification des comptes a conduit à mettre en place un contrôle a posteriori des liquidations qui contribue à harmoniser les pratiques 375

6.4. La construction et mise à disposition par le SI décisionnel d'outils de pilotage harmonisés 378

7. MAIS UNE ACTIVITE RETRAITE FORTEMENT IMPACTEE SUR LA DUREE DE LA COG PAR LES DIFFICULTES DU RECOUVREMENT, QUI SE SONT AJOUTEES AUX NOMBREUSES REFORMES DES RETRAITES 378

7.1. L'impact direct des échanges de flux défectueux entre l'ACOSS : la dégradation de la qualité des comptes cotisants servant au calcul des droits 378

7.2. Ces difficultés pour les comptes cotisants rejaillissent directement sur les droits des assurés 379

7.3. Une dérive des projets informatiques de l'activité retraite dans un contexte de multiples réformes et de dégradation générale de la qualité de l'environnement informatique du fait des dysfonctionnements de l'ISU 382

8. UNE QUALITE DE SERVICE EN CONSEQUENCE FORTEMENT DEGRADEE 385

8.1. Les indicateurs COG en matière de retraite montrent des délais de liquidation des pensions dégradés 385

8.2. Un pilotage centré à partir de 2009 sur la résorption des stocks, conformément à l'avenant n° 2 de la COG 390

8.3. D'importantes incertitudes sur la qualité de calcul des droits acquis depuis la mise en place de l'ISU 393

8.4. Une vigilance qui doit porter concomitamment sur les stocks, les délais et la qualité de liquidation des droits 396

9. POUR LA FUTURE COG, DES GAINS DE PRODUCTIVITE DEPENDANTS DE LA REMISE A NIVEAU DES OUTILS INFORMATIQUES 396

9.1. La remise à niveau des outils informatiques, une priorité pour améliorer la performance du régime dans le domaine retraite 396

9.2. Une évaluation délicate de la charge de travail des caisses pour la future COG 398

9.3. Un travail à faire cependant pour la future COG, réduire l'hétérogénéité des situations entre caisses régionales 398

PIECE JOINTE : LISTE DES RECOMMANDATIONS 401

1. PRESENTATION GENERALE DE L'ACTIVITE RETRAITE, INVALIDITE ET DECES DU RSI

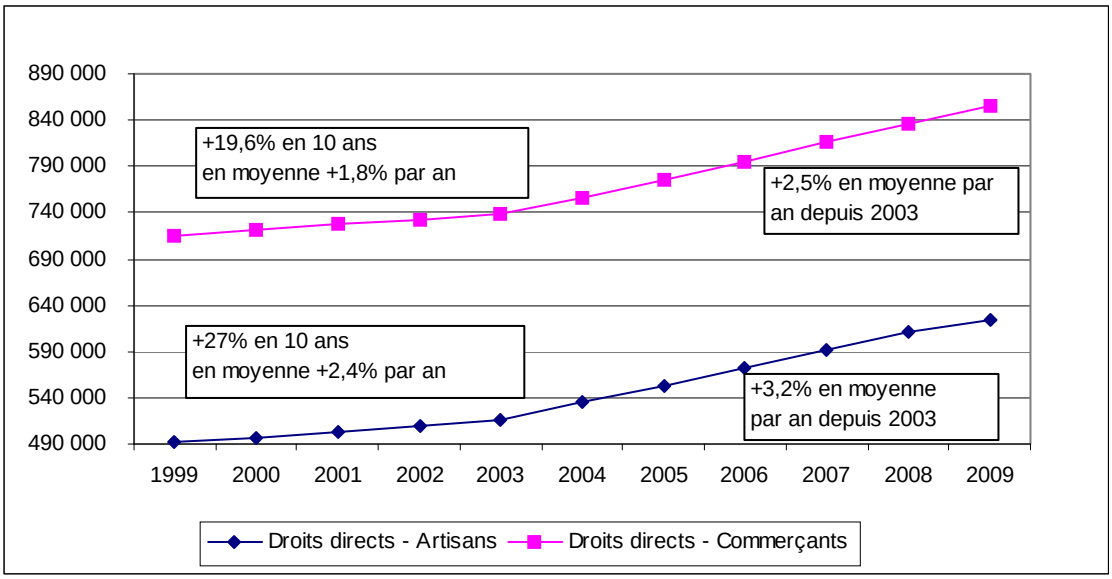
1.1. La population et les risques couverts

[939] Pour les risques retraite, invalidité et décès, le RSI couvre la population des artisans et des industriels et commerçants. Il ne couvre pas pour ces risques les professions libérales qui ont conservé leurs institutions propres, c'est-à-dire des sections professionnelles confédérées au sein de la CNAVPL ainsi que la CNBF pour les avocats.

[940] A fin 2010, les retraités du RSI étaient au nombre de 2,0 millions (dont 44% d'artisans et 56% de commerçants), 1,5 millions de pensionnés de droit direct et 0,5 million de pensionnés de droit dérivé.

[941] Sur la période 1999-2009, le nombre de retraités de droit direct au RSI est passé de 1,20 millions à 1,48 millions.

Graphique 25 : évolution du nombre de retraités de droit direct entre 1999 et 2009

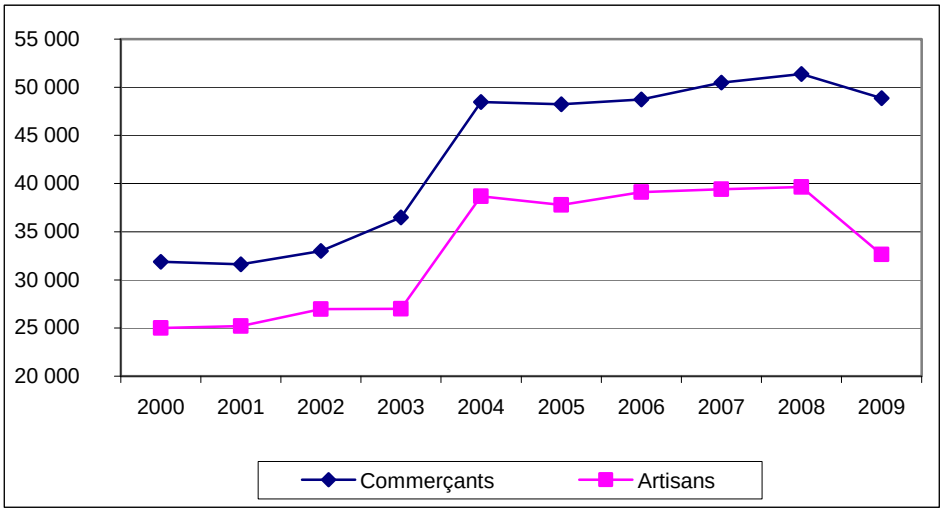


Source : RSI – Publication « L'essentiel du RSI. Données 2009 »

[942] En y ajoutant le nombre de retraités de droit dérivé, le nombre total de retraités artisans et commerçants était de 1,7 millions en 1999 et 2,0 millions en 2009, soit une croissance du nombre de pensionnés de 300 000 en 10 ans.

[943] En nombre de nouveaux retraités, les dix dernières années sont marquées par des évolutions erratiques, principalement en raison de l'évolution du dispositif de retraites anticipées pour carrières longues. Le graphique suivant présente cette évolution pour les retraités de droit direct du RSI.

Graphique 26 : évolution du nombre de nouveaux retraités de droit direct entre 2000 et 2009



Source : RSI – Publication « L'essentiel du RSI. Données 2009 »

[944] En 2010, le RSI a versé 8,2 milliards d'euros de prestations de retraite dont 6,8 milliards d'euros au titre des prestations retraite des régimes de base et 1,4 milliards d'euros au titre des régimes de retraite complémentaires obligatoires.

[945] S'agissant des risques invalidité et décès, les pensionnés au titre de l'invalidité sont au nombre de 22 000. Le RSI a versé en 2009 un peu plus de 6 000 capitaux décès, pour un montant variable selon la situation de l'assuré décédé et dans trois quarts des cas égal à 8 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit un capital décès de 2 744 € en 2009.

1.2. L'organisation de cette activité au sein du RSI

1.2.1. La direction des retraites de la caisse nationale

[946] La direction des retraites est l'une des directions métier de la DIRRCA. Elle a en charge les différents risques couverts par le RSI identifiés comme relevant de la vieillesse i.e. qui étaient auparavant gérés par les régimes ORGANIC et CANCAVA (retraite, invalidité, décès), ainsi que l'indemnité de départ des artisans et commerçants (dispositif géré pour le compte de l'Etat).

[947] Hors 2 personnes dédiées à la gestion de l'indemnité de départ à la retraite et à l'assistance de direction incluant un suivi de réclamations, les effectifs de la direction pour le domaine retraite sont au nombre de huit :

- une directrice, également sous-directrice de la relation clients ;
- un directeur adjoint ;
- un pôle « réglementation et gestion des droits » : 4 personnes y compris le responsable de pôle ;
- un pôle « droit à l'information » : 2 personnes, y compris la responsable du pôle. Par ailleurs, ce pôle bénéficie de l'apport fonctionnel d'une personne de la MOA relevant hiérarchiquement du service « Supports communs et moyens » transverse au sein de la DIRRCA.

[948] Cette structuration traduit la dimension essentiellement juridique de la direction des retraites. Il n'y a pas d'effectifs dédiés explicitement à l'animation du réseau bien que cette fonction figure au nombre de ses missions[141]. De façon générale, la faiblesse de ses effectifs ne permet pas à la direction des retraites de mener à bien l'ensemble de ses missions (cf. infra sur les référentiels).

Recommandation n°133 : Renforcer les effectifs de la direction retraite, en particulier pour lui permettre de remplir sa mission d'assistance au réseau en matière de gestion sur les activités dont elle a la charge, dans le cadre de la structuration de la fonction d'animation du réseau et de pilotage de la production au sein de la caisse nationale.

1.2.2. Les autres services de la caisse nationale intervenant dans le domaine retraite

[949] Outre la direction des retraites, d'autres secteurs interviennent dans ce domaine, sans pour autant relever de cette direction, pour des raisons de transversalité ou de technicité notamment : la MOA retraite est ainsi logée dans un service transversal aux directions métier, l'actuariat est quant à lui rattaché à la direction des études et placements.

[950] Un service extérieur à la direction des retraites fournit une prestation particulière, la direction du management des ressources, qui a la responsabilité de la gestion financière des réserves des régimes complémentaires (cf. *infra* partie 5).

1.2.3. L'activité retraite dans les caisses régionales

[951] 28 des 30 caisses du RSI ont une activité retraite, les deux caisses des professions libérales n'étant pas concernées. Pour les caisses implantées dans les DOM, l'activité retraite est nouvelle puisque les ex-réseaux ORGANIC et CANCAVA géraient antérieurement cette activité en métropole.

1.2.4. L'intervention de l'établissement d'Auray pour le domaine retraite

[952] L'ancienne caisse ORGANIC du secteur hôtellerie située à Auray est devenue un établissement de la caisse nationale. Outre sa mission récente de centre national d'immatriculation commune (CNIC) dans le domaine affiliation, Auray intervient dans le domaine retraite : l'établissement apporte un soutien à la production aux caisses régionales par une activité de liquidation des pensions depuis décembre 2006, il opère les contrôles *a posteriori* des liquidations mis en place de manière pérenne à compter de juillet 2010, il mène des campagnes de fiabilisation des NIR dans le cadre de l'info-retraite, et contribue à la MOA retraite. Cette activité mobilise en son sein 12 ETP à la date de la mission.

1.2.4.1. Le soutien à la production

[953] Le site d'Auray a aidé les caisses régionales dès 2006, suite à la mise en place de la cartographie, en fonction des demandes des caisses et d'une analyse de situation menée en comité de suivi des stocks depuis 2009.

[954] En nombre de dossiers, les caisses les plus soutenues ont été l'Aquitaine (jusqu'à mi-2009), la Bretagne et la Haute-Normandie.

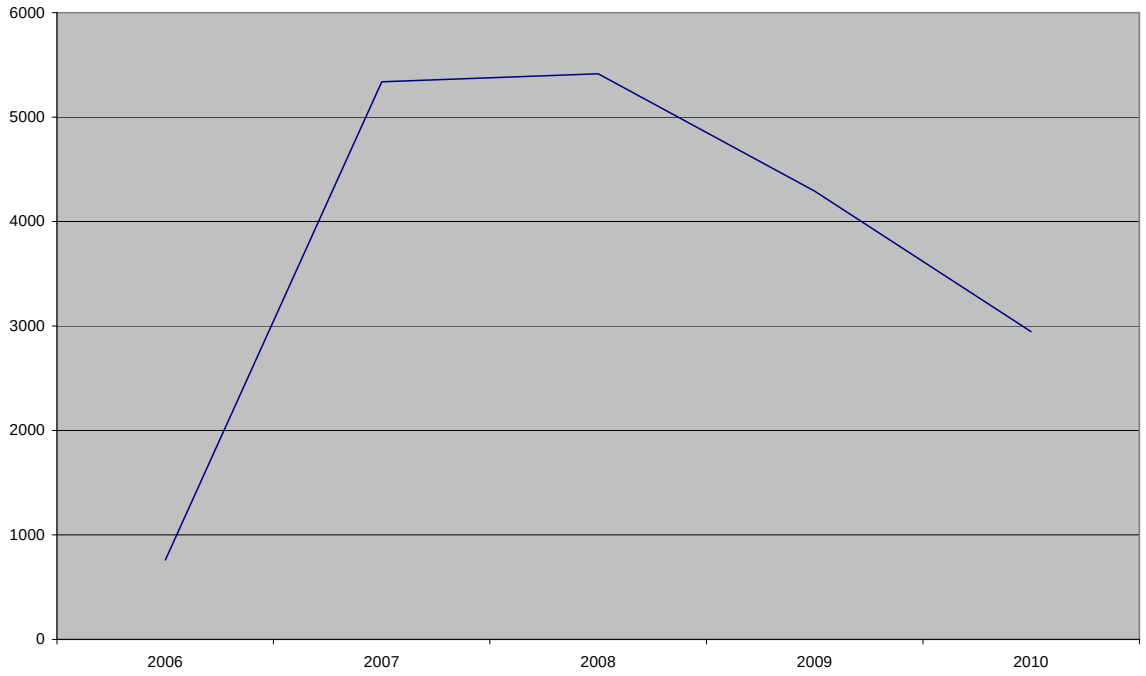
[955] Sur la période 2006-2010, Auray a liquidé 19 300 dossiers pour le compte des caisses. Il s'agit à 99% de dossiers droits propres de commerçants car, contrairement à la recommandation du rapport IGAS de janvier 2009, l'établissement d'Auray n'a pu élargir sa mission à la population des artisans, l'outil de liquidation Prest@ n'ayant pu y être installé.

---

[141] Selon la fiche de présentation des missions de la direction, l'animation du réseau comprend trois dimensions : l'animation du réseau par la production de normes juridiques et l'accompagnement juridique des caisses ; l'accompagnement « métier » des caisses ; le pilotage et le suivi des activités retraite, invalidité, décès et indemnité de départ au sein du réseau.

Recommandation n°134 : A partir de la mise en place de l'outil de liquidation commun aux artisans et commerçants au 1er janvier 2013, élargir le soutien d'Auray aux dossiers de retraite des artisans.

Graphique 27 : Nombre de dossiers de retraite liquidés par l'établissement d'Auray entre 2006 et 2010



Source : RSI

1.2.4.2. Les contrôles a posteriori de la qualité des liquidations, dans le cadre du processus de certification des comptes

[956] Par ailleurs, depuis juillet 2010, l'établissement d'Auray s'est vu confier la réalisation des contrôles *a posteriori* de la qualité des liquidations, dans le cadre du processus de certification des comptes.

[957] Initialement ponctuelle en 2009, cette activité de contrôle a été mise en place de manière pérenne, et est en forte croissance. Elle est cohérente avec l'activité de production (en soutien) du site, et fait l'objet de développements spécifiques *infra*, au point 6.3.

Recommandation n°135 : Confirmer dans la prochaine COG le rôle de l'établissement d'Auray dans les opérations de contrôle *a posteriori* des liquidations.

2. UNE SPECIFICITE DU RSI : LA GESTION DE DEUX REGIMES DE RETRAITE DE BASE ET DE DEUX REGIMES DE RETRAITE COMPLEMENTAIRES OBLIGATOIRES

2.1. Deux régimes de base artisans et commerçants alignés sur le régime général

[958] Les deux régimes vieillesse de base artisans et commerçants sont tous deux alignés sur le régime général depuis 1973 et suivent, pour l'essentiel, les mêmes règles. Antérieurement à 1973, la retraite de base de ces deux régimes relevait d'un système en points.

[959] Du fait de l'alignement, les réformes récentes des retraites concernent les artisans et commerçants de façon indifférenciée au titre du régime général comme au titre de leur régime artisan ou de leur régime commerçant. Ce cas de figure est fréquent : les retraités du RSI sont dans leur très grande majorité poly-pensionnés, à 95% (pour les artisans) ou à 91% (pour les commerçants).

[960] A noter toutefois que, s'agissant des possibilités de retraite anticipée en cas de pénibilité ouvertes par la loi du 9 novembre 2010, le dispositif n'est pas applicable aux travailleurs indépendants, en attente d'un rapport spécifique pour les travailleurs indépendants que le Gouvernement doit présenter au Parlement.

2.2. Ces régimes de base sont complétés par deux régimes complémentaires obligatoires pour améliorer le niveau des pensions

[961] Les deux régimes complémentaires obligatoires sont des régimes en points, qui doivent être financièrement équilibrés.

[962] Ils sont tous deux gérés en « répartition provisionnée » : cette technique repose sur la constitution d'un fonds de réserve pérenne, par opposition à un simple fonds de lissage d'une bosse démographique. Les revenus financiers constituent dès lors une source de financement pérenne, qui vient compléter les cotisations versées au régime. Pour que le système soit efficace, le taux de rendement de la réserve qui est accumulée progressivement doit être supérieur au taux de croissance des revenus qui servent d'assiette aux cotisations. L'obtention d'un rendement financier supérieur au taux monétaire implique une prise de risque, qui doit être conciliée avec l'objectif de sécurité des placements. Et si le taux de rendement de la réserve est supérieur en termes réels à la croissance des revenus des artisans et des commerçants, alors sur longue durée le taux de cotisation du régime doit pouvoir être stabilisé en-dessous du niveau nécessaire à une répartition non provisionnée.

[963] Ces régimes complémentaires obligatoires permettent une amélioration du niveau relativement faible des pensions servies par le régime de base aux assurés du RSI[142]. Selon l'échantillon inter-régimes des retraités de la DREES de 2004, les retraités du RSI ont en moyenne tous régimes confondus des pensions de base plus faibles que l'ensemble des retraités français : 1 110 € par mois (1 131€ pour les artisans, 1 095€ pour les commerçants), contre 1 296 € pour l'ensemble des retraités français[143]. Pour les artisans, le régime complémentaire obligatoire a versé en moyenne en 2009 une pension complémentaire de 125€. Pour les commerçants le régime complémentaire obligatoire a versé en moyenne en 2009 une pension de 113€ (au titre du nouveau régime créé au 1er janvier 2004 ou au titre des droits repris de l'ancien régime des conjoints).

[142] On peut aussi souligner que près du tiers des retraités de droit direct du RSI sont bénéficiaires du minimum contributif.

[143] Cette comparaison moyenne a toutefois des limites : elle prend par exemple en compte la retraite des fonctionnaires pour lesquels il n'y a pas de distinction entre régime de base et régime complémentaire.

2.3. Ces régimes de retraite obligatoires sont au cœur de l'activité du RSI

[964] Historiquement, les régimes autonomes des professions indépendantes se sont construits avec l'assurance vieillesse (1948), avant d'être étendus aux risques maladie et maternité (1966) et l'activité retraite était celle de deux des trois réseaux fusionnés au sein du RSI.

[965] A la différence du recouvrement, activité que le RSI partage avec l'ACOSS, et de la maladie, que le RSI délègue aux organismes conventionnés, l'activité retraite est entièrement interne au RSI, qu'il s'agisse des régimes de base ou des régimes complémentaires.

[966] La présence au sein du même organisme de la retraite de base et de la retraite complémentaire permet une instruction unique des dossiers de liquidation pour les deux étages de la couverture retraite. Ceci génère potentiellement des gains de productivité et limite la complexité et les délais pour les assurés[144].

2.4. Le RSI n'a plus d'activité en matière de retraite facultative

[967] Dans le cadre de l'instance nationale provisoire (INP), organe transitoire de gouvernance du régime avant la mise en place de la CNRSI, les relations institutionnelles avec les deux mutuelles MNRA (pour les artisans) et Médicis (pour les commerçants) en matière de commercialisation de produits de retraite facultatifs ont été rompues. L'intrication des liens a été progressivement dénouée, aussi bien en matière d'agents que d'immobilier. Il subsiste des OPCVM communs, le RSI et la MNRA portant tous les deux des parts. Ce dernier lien est en cours d'être défait.

[968] Par ailleurs, la COG prévoyait au point 2.6 que la caisse nationale définirait le rôle des caisses régionales pour l'information délivrée aux professionnels indépendants sur l'existence d'offres d'opérateurs privés en matière de retraites complémentaires facultatives. Pour remplir cet objectif, la caisse nationale devait établir avant fin 2007 un cahier des charges pour les offres d'opérateurs qu'elle indiquerait à ses affiliés.

[969] Les élus n'ont pas souhaité poursuivre cet objectif.

3. DEUX REGIMES COMPLEMENTAIRES TRES DIFFERENTS MAIS DONT LE RSI A SU METTRE EN MARCHE LA FUSION

3.1. Une histoire différente, des perspectives d'équilibre financier distinctes, des modes de pilotage divergents

3.1.1. Le régime complémentaire vieillesse des artisans

[970] Le régime complémentaire vieillesse des artisans est un régime relativement ancien, qui est né en 1978. Il a depuis sa création pu constituer des réserves. Toutefois, il a dû mener à partir de 1997 une série de réformes pour redresser ses résultats.

[971] La dernière réforme, menée en 2007, a consisté à jouer à la fois sur les ressources du régime (hausse du taux de cotisations de 0,2 points, création d'un taux de cotisation de 0,4% sur une nouvelle tranche du revenu artisanal) et sur ses prestations (modération de l'évolution des pensions, mise sous condition de ressources des pensions de réversion).

[972] Cette réforme difficile a permis de respecter la nouvelle contrainte de pilotage du régime à compter de 2008 c.à.d. un délai d'épuisement des réserves qui ne peut être inférieur à l'espérance de vie à 60 ans de la génération 1947 (soit 29 ans, pour une population composée à 80% d'hommes).

---

[144] Au régime général, 92% des assurés ont également acquis des droits auprès d'un organisme complémentaire relevant de l'AGIRC-ARRCO ou de l'IRCANTEC et doivent donc déposer deux demandes, l'une pour le régime de base, l'autre pour le régime complémentaire.

3.1.2. Le régime complémentaire vieillesse des commerçants

3.1.2.1. Un régime jeune né le 1er janvier 2004

[973] Le régime complémentaire obligatoire des commerçants (dénommé nouveau régime complémentaire obligatoire - NRCO) est un régime jeune, créé le 1er janvier 2004.

3.1.2.2. Un régime marqué par la reprise des droits de l'ancien régime des conjoints

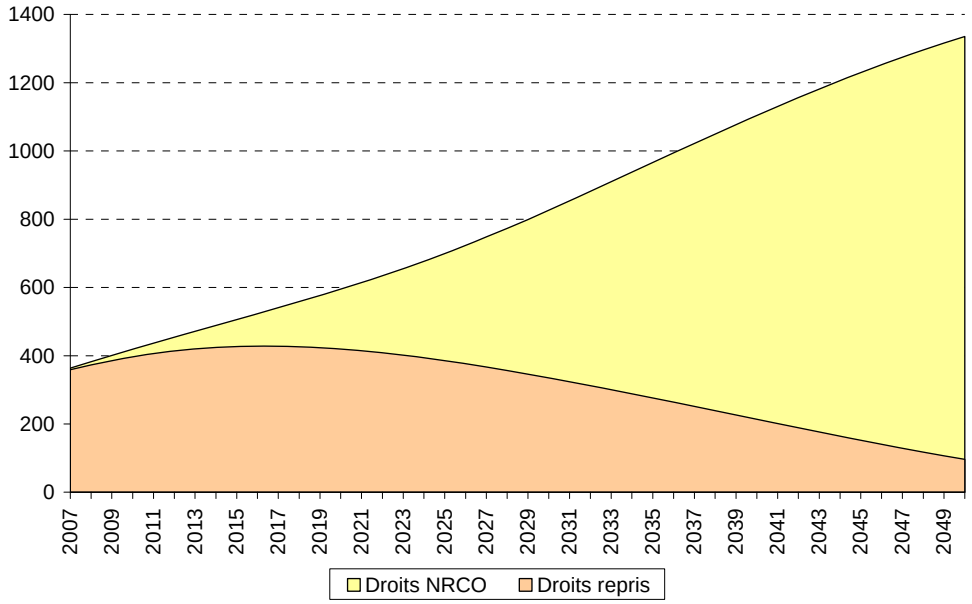
[974] Le NRCO s'est substitué au régime complémentaire dit des conjoints mais il en a repris les droits. Le régime des conjoints, comme son nom l'indique, est basé sur un droit dit « de conjoint » : la liquidation des droits pour le titulaire est ainsi soumise à une condition d'âge portant sur son conjoint qui doit être âgé d'au moins 65 ans au moment de la liquidation du titulaire. Il conserve toutefois sous certaines conditions la possibilité de liquider ses droits avant les 65 ans de son conjoint, mais avec un coefficient d'abattement. Le titulaire du droit peut ainsi être amené à arbitrer entre une liquidation conjointe de l'ensemble des droits (régime de base et régime des conjoints), avec possible abattement lié à la condition d'âge, et une liquidation des droits du régime des conjoints différée par rapport au régime vieillesse de base.

[975] En effectifs bénéficiaires comme en prestations, le poids de l'ancien régime des conjoints est actuellement prépondérant.

[976] En effectifs, en 2009, le nombre de bénéficiaires d'une pension de droit direct du régime complémentaire des commerçants était de 263 910, dont 85% percevaient une retraite complémentaire au titre de l'ancien régime des conjoints.

[977] En prestations, l'essentiel des prestations versées par le régime complémentaire vieillesse des commerçants l'est au titre de la reprise de droits du régime des conjoints. Ainsi, en 2009, les prestations liées à ce régime représentaient 97% des versements du régime complémentaire vieillesse des commerçants. Selon les projections réalisées par le RSI, le montant de ces prestations devait poursuivre sa progression jusqu'à 2017 et ce n'est qu'à l'horizon 2030 que les nouveaux droits issus du NRCO devaient devenir majoritaires.

Graphique 28 : Projection à fin 2007 de la masse des prestations servies par le régime complémentaire des commerçants (en millions d'euros constants)



Source : RSI – Etudes actuarielles – Zoom n°10

3.1.2.3. Un régime en phase de montée en charge

[978] Du fait de sa jeunesse, et malgré la reprise des droits de l'ancien régime des conjoints, le régime complémentaire vieillesse des commerçants est un régime en points en phase de croissance.

[979] Fin 2006, le solde technique (cotisations moins prestations) était excédentaire de 447 millions d'euros et les projections effectuées par le RSI concluait à l'apparition du premier déficit en 2030, les réserves ne devant s'éteindre qu'au-delà de 2050.

Tableau 92 : Evolution à long terme de la situation financière du régime complémentaire vieillesse des commerçants

	Réserves (en milliards d'euros)	Réserves en années de prestations	Solde technique (en millions d'euros)
2006	1,1	3,0	447
2010	2,8	6,7	393
2020	6,4	10,8	202
2030	8,7	10,6	- 36
2040	8,6	7,8	- 316
2050	5,6	4,2	- 545

Source : RSI – Etudes actuarielles in Zoom n°10, novembre 2007.

[980] En comparaison, 2030 était la date prévisible d'extinction des réserves du régime complémentaire vieillesse des artisans, avant la réforme entreprise fin 2007.

3.1.3. Des règles de pilotage des régimes complémentaires divergentes

[981] Malgré un processus d'harmonisation entre les régimes de retraite complémentaires du RSI, des divergences fortes entre les deux régimes sur le mode de pilotage[145] subsistent:

- pour le régime des artisans, les paramètres du régime sont fixés en fonction d'une analyse des perspectives à long terme du régime ;
- pour le régime des commerçants, la revalorisation est décidée en fonction du niveau du taux de couverture calculé hors droits repris ; ce taux de couverture est égal au rapport entre les réserves comptables et les droits acquis (hors droits repris du régime des conjoints).

[145] Ces règles de pilotage figurent dans les règlements techniques des régimes qui sont approuvés par arrêtés.

Tableau 93 : Comparaison des règles de pilotage des régimes de retraite complémentaires du RSI

	Régime des artisans	Régime des commerçants
Périodicité	Bilan actuariel tous les 6 ans revu à mi parcours	Rapport de solvabilité annuel
Indicateur de solvabilité	Le délai d'extinction des réserves correspond au délai estimé avant épuisement total des réserves du régime.	Le taux de couverture hors droits repris est égal aux réserves comptables par rapport aux engagements des droits acquis depuis le 1er janvier 2004
Règles d'estimation de l'équilibre long terme	Aucune précision sur la méthode et les hypothèses à retenir pour les projections	Élaboration chaque année d'un rapport de solvabilité présentant la situation du régime, les décisions du CA sur l'évolution des paramètres techniques, et l'étude de l'équilibre long terme du régime selon 3 approches prédéfinies en terme d'hypothèses à retenir.
Critère de solvabilité	Le délai d'extinction des réserves ne peut être inférieur à l'espérance de vie à 60 ans.	Revalorisation possible si le taux de couverture est supérieur à 50% et si la revalorisation ne le fait pas diminuer de plus de 3% et ne le fait pas passer au dessous de 50% (une revalorisation plus importante peut être proposée si ce taux est supérieur à 80%)

Source : RSI

3.2. Une fusion des régimes complémentaires prévue par la loi retraite de novembre 2010 pour le 1er janvier 2013

[982] Le point 2.6 de la COG intitulé « préparer et assurer les évolutions structurelles des régimes complémentaires de retraite » prévoyait « d'harmoniser progressivement ces régimes, en préservant leur équilibre financier » et « d'engager une étude de faisabilité technique d'une fusion de ces deux régimes en fin de période conventionnelle ».

3.2.1. L'investissement des élus s'est concrétisé dans la loi

[983] Grâce à l'investissement des élus et des services du RSI, cet engagement de la COG a pu être tenu. Les élus se sont réunis en séminaire en janvier 2010, séminaire auquel ont fait suite, de février à septembre 2010, cinq réunions de la commission de la protection sociale et des études (CPSET), une réunion des sections professionnelles et une réunion du conseil d'administration. A la suite de ce processus d'étude et de validation des orientations, les sections professionnelles des artisans et des commerçants réunies le 21 septembre 2010 ont, sur les bases définies en CPSET, autorisé la fusion des régimes complémentaires des artisans et des commerçants, et donné mandat au président de la caisse nationale de solliciter le dépôt d'un amendement en ce sens dans le projet de loi portant réforme des retraites.

[984] L'article 57 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoit ainsi que :

[985] « Il est créé, à compter du 1er janvier 2013, un régime de retraite complémentaire obligatoire des professions artisanales, industrielles et commerciales reprenant les droits et obligations des régimes mentionnés à l'article L. 635-1 du code de la sécurité sociale, selon des modalités fixées par un règlement établi par le conseil d'administration de la Caisse nationale du régime social des indépendants approuvé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale. »

[986] Suite à cette concrétisation dans la loi, les travaux ultérieurs de la CPSET lors de trois réunions visent à permettre une adoption du règlement du nouveau régime fusionné par le conseil d'administration du RSI qui se réunira en juillet 2011[146].

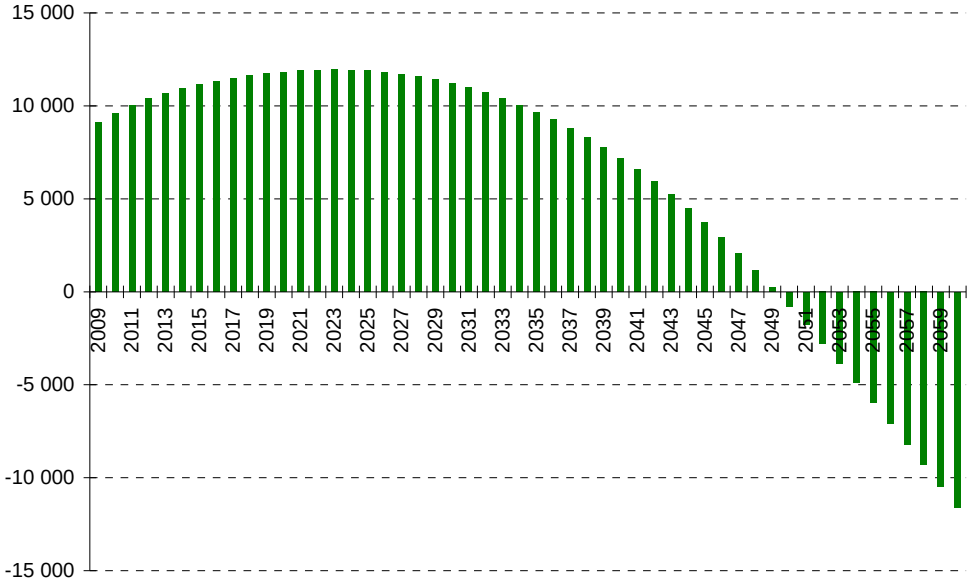
3.2.2. Une amélioration de la pérennité du régime et des droits des assurés

[987] Au-delà de l'intérêt politique pour le RSI d'une fusion des régimes complémentaires obligatoires de retraite des artisans et commerçants qu'il gère, cette fusion améliorera la pérennité du régime complémentaire obligatoire et les droits des assurés.

[988] La pérennité du futur régime sera améliorée :

- la fusion, compte tenu également de l'impact de la réforme des retraites de novembre 2010, permet, par rapport au régime complémentaire des artisans, de reculer la date d'extinction des réserves de 10 ans, en la repoussant à 2050 ;

Graphique 29 : Projection des réserves du nouveau régime complémentaire unique



Source : RSI – Direction des études et placements

- de plus, en matière de gestion financière, la taille du nouvel actif de référence, somme des réserves des deux régimes antérieurs, permet de dégager des marges de manœuvre ; ceci s'ajoute à la professionnalisation de la gestion des réserves financières et immobilières que le RSI a mené pendant toute la durée de la COG ;
- enfin, en matière de pilotage du régime, les règles sont clarifiées : il est prévu un bilan tous les six ans, avec une clause de revoyure intermédiaire, sur la base de deux « critères de solvabilité » : des cotisations qui couvrent les engagements qu'elles génèrent, et une date d'extinction des réserves au-delà de l'espérance de vie résiduelle des nouveaux retraités arrivant à l'âge légal de départ en retraite.

[989] Cette fusion permettra également une amélioration des droits des assurés :

[146] Les éléments qui suivent sont ceux issus des travaux de la CPSET, sous réserve de leur validation par le conseil d'administration.

- le régime complémentaire est mieux articulé avec le régime de base : la condition d'âge porte sur le titulaire et est calquée sur celle du régime de base ; ainsi, les commerçants n'auront plus à attendre que leur conjoint atteigne l'âge de 65 ans pour liquider leurs droits à retraite complémentaire ; les possibilités de cumul emploi-retraite et de retraite progressive ouvertes dans les régimes de base sont étendues au régime complémentaire ;
- le niveau de couverture sera amélioré : les taux de cotisations sont quasiment inchangés (7%) mais le plafond de cotisations sera porté à quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale pour l'ensemble des assurés ; il est créé un taux de cotisation supplémentaire sur une tranche B pour améliorer le taux de remplacement pour la part des revenus compris entre 1 et 4 fois le plafond annuel de la sécurité sociale ; les règles de réversion deviennent plus favorables avec un plafond plus élevé pour la condition des ressources dès lors que le bénéficiaire de la réversion a atteint 55 ans ; le capital-décès pour les veufs et veuves est généralisé dès lors que les conjoints décédés ont eu une activité indépendante pendant 20 ans.

3.3. Une fusion qui reste à mettre en œuvre dans le système d'information du RSI

[990] Le RSI travaille actuellement à la construction d'un outil de liquidation commun aux retraites des artisans et des commerçants, dénommé « SIPRES ». Il consistera pour l'essentiel à migrer la liquidation des retraites des artisans (outil Prest@) dans l'outil actuel de liquidation des retraites des commerçants (outil Presto). La mise en production de cet outil est prévue au 1er janvier 2013, soit à la même échéance que la fusion des régimes complémentaires obligatoires qu'il devra intégrer ; en effet, le RSI n'a pas fait le choix de déployer la réforme dans les applicatifs existants (Prest@ et Presto). Il est donc essentiel que l'échéance du 1er janvier 2013 soit tenue.

[991] Par ailleurs, au-delà de SIPRES, pour la correcte prise en compte du régime complémentaire fusionné, l'ensemble des autres outils retraite devront également avoir été mis à jour, en particulier le moteur de calcul des droits « SCR droits acquis » et l'outil de gestion des instances « Instances Communes ».

3.4. Une fusion des régimes complémentaires qui doit être logiquement prolongée par la fusion des régimes vieillesse de base artisans et commerçants

[992] A compter du 1er janvier 2013, les artisans et commerçants auront la particularité inédite d'avoir un régime complémentaire commun et des régimes de base distincts, alors même que les règles juridiques de ces deux régimes de base sont identiques.

[993] Cette fusion des régimes de base est dans l'intérêt des assurés du RSI qui, à l'heure actuelle, sont poly-pensionnés au sein même du RSI, dès lors qu'ils ont une double carrière artisanale et commerciale. 5% des cotisants sont actuellement dans cette situation, et les nouveaux retraités sont 7% dans ce cas. Par ailleurs, la porosité de la frontière entre artisanat et commerce[147] ne peut qu'inciter à cette simplification.

Recommandation n°136 : Préparer tout au long de la future COG la fusion des régimes vieillesse de base des artisans et commerçants, et particulièrement la fusion des carrières artisanales et commerciales, avec pour objectif une fusion à l'horizon 2015.

[994] A noter qu'en l'état actuel des règles organisant la compensation démographique entre régimes, la fusion des régimes de retraite de base des artisans et commerçants aurait un impact sur ce calcul, via la modification du montant de la prestation de référence du régime après éventuelle fusion.

[147] Les exemples sont nombreux : le boucher-charcutier qui fabrique plus ou moins de charcuterie, le boulanger-pâtissier qui vend plus ou moins de pâtisseries, le garagiste qui vend plus ou moins de pièces, …

4. LES REGIMES INVALIDITE ET DECES DES ARTISANS ET COMMERÇANTS RESTENT A HARMONISER

[995] Les régimes invalidité et décès, distincts pour les artisans et commerçants, ont fait l'objet d'un travail d'harmonisation courant 2006 portant sur l'harmonisation de la procédure médicale et de la terminologie utilisée. Ultérieurement en 2009, le RSI a travaillé à un règlement unique mais ces travaux n'ont pas pu aboutir pendant la COG.

[996] Les deux régimes couvrent des notions différentes de risques qui doivent être étudiées avant mise en œuvre d'une fusion des deux régimes : l'invalidité totale et définitive est commune mais les commerçants ont depuis 2004 une couverture de l'invalidité partielle tandis que les artisans sont couverts en cas « d'incapacité au métier ».

[997] Comme il existe un continuum de risques pour les assurés entre les indemnités journalières (pour lesquelles le régime est commun aux artisans et commerçants depuis 2007) et l'invalidité, cette fusion est souhaitable. De plus, en termes d'équilibre financier, les régimes des indemnités journalières et de l'invalidité-décès sont liés. Ainsi, en 2007, c'est par un transfert de 0,2 point de cotisation des régimes invalidité-décès que l'équilibre du régime indemnités journalières, en difficulté, a été amélioré.

[998] Pour le risque décès des régimes invalidité-décès, la fusion des régimes complètera la fusion des capitaux décès versés par le futur régime complémentaire vieillesse fusionné.

Recommandation n°137 : Après un travail préalable d'étude des risques pris en charge par les deux régimes, parvenir à l'échéance de la COG à une fusion des régimes invalidité-décès des deux régimes artisans et commerçants

[999] Les réflexions sur la couverture du risque invalidité doivent par ailleurs être articulées avec les réflexions menées actuellement sur la prise en compte de la pénibilité pour obtenir une retraite anticipée.

[1000] La fusion, à terme, de l'ensemble des régimes de retraite, invalidité et décès des artisans et commerçants permettrait une simplification de la gestion administrative du RSI. Dans le processus d'affiliation par exemple, il ne serait plus nécessaire de déterminer le groupe professionnel artisan ou commerçant, et il deviendrait inutile de gérer un processus de radiation puis réaffiliation en cas de passage d'un groupe à l'autre. La continuité des droits des assurés en serait améliorée.

5. LA PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION DES RESERVES DES REGIMES COMPLEMENTAIRES

[1001] Les régimes complémentaires couvrant les risques retraite, invalidité et décès disposent de réserves. Au 31/12/2010, le montant de ces réserves se décompose comme suit entre les différents régimes, en prix de revient historique [148] et en valeur de réalisation :

[148] Au bilan du RSI, la valeur nette comptable est égale au prix de revient diminué d'une éventuelle provision pour dépréciation passée ligne à ligne pour la totalité de l'écart, si la valeur de réalisation est inférieure au prix de revient.

Tableau 94 : Montant des réserves des régimes complémentaires au 31/12/2010 (en M€)

Libellé du régime	Prix de revient historique	Valeur de réalisation	Plus et moins values latentes avant provision pour dépréciation
	(1)	(2)	(2) – (1)
Régime complémentaire vieillesse des artisans	6 561	7 298	737
Régime complémentaire vieillesse des commerçants	2 278	2 501	223
Régime invalidité décès des artisans	522	547	25
Régimes invalidité des commerçants	348	363	15
Régime décès des commerçants	37	39	1
Total tous régimes	**9 746**	**10 747**	**1 001**

Source : RSI – direction des études et placements

[1002] Au 31 décembre 2010, le total des réserves du RSI était de 9,7 milliards d'euros en prix historique et de 10,7 milliards d'euros en valeur de réalisation. La valeur de réalisation est la valeur boursière[149] pour les placements financiers et la valeur d'expertise pour les placements immobiliers. La valeur des immeubles est désormais expertisée tous les six ans, avec une actualisation annuelle, comme cela se pratique habituellement.

Tableau 95 : Poids de chaque régime dans le total des réserves

Libellé du régime	En prix historique	En valeur de réalisation
Régime complémentaire vieillesse des artisans	**67,3%**	**67,9%**
Régime complémentaire vieillesse des commerçants	**23,4%**	**23,3%**
Régime invalidité décès des artisans	**5,4%**	**5,1%**
Régimes invalidité des commerçants	**3,6%**	**3,4%**
Régime décès des commerçants	**0,4%**	**0,4%**
Total tous régimes	**100%**	**100%**

Source : RSI – direction des études et placements

[1003] Le régime complémentaire vieillesse obligatoire des artisans totalise à lui seul les deux tiers des réserves des régimes, le régime complémentaire obligatoire des commerçants près d'un quart, et le régime invalidité-décès des artisans environ 5%.

[1004] Par nature de placements, les réserves du régime complémentaire vieillesse obligatoire des artisans se répartissent comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

[149] Sauf exceptions portant sur des montants limités, tels que les bons à moyen terme négociables ou les produits non cotés (tels que les fonds communs de placement à risques).

Tableau 96 : Décomposition des réserves du régime complémentaire retraite des artisans par nature de placements (en M€)

	Prix historique	Valeur de réalisation	Plus et moins values latentes avant provision pour dépréciation
	(1)	*(2)*	*(2)-(1)*
ACTION	3	4	1
OBLIGATION	1 497	1 839	342
TITRE PARTICIPATIF	6	5	-1
TITRES DE CREANCE NEGOCIABLES	434	450	16
PART/ACTION OPCVM	3 803	4 055	252
IMMEUBLE	802	926	124
TIT.SOC.IMMOBILIERE	11	13	2
PRET EN NUMERAIRE	6	6	0
TOTAL PORTEFEUILLE	**6 561**	**7 298**	**737**

Source : RSI - direction des études et placements

[1005] Le RSI a fait le choix de détenir principalement des OPCVM dédiés, plutôt que de conclure des mandats de gestion avec des intermédiaires financiers.

[1006] Pour le régime de retraite complémentaire des commerçants, les réserves sont réparties comme suit par nature de placement :

Tableau 97 : Décomposition des réserves du régime complémentaire retraite des commerçants par nature de placements (en M€)

	Prix historique	Valeur de réalisation	Plus et moins values latentes avant provision pour dépréciation
	(1)	*(2)*	*(2)-(1)*
TITRES DE CREANCE NEGOCIABLES	340	341	1
PART/ACTION OPCVM	1 738	1 904	186
IMMEUBLE	201	255	54
TOTAL PORTEFEUILLE	**2 278**	**2 501**	**223**

Source : RSI - direction des études et placements

5.1. Conformément à l'objectif fixé par la COG, le RSI a adopté le règlement financier qui organise la gestion des réserves des régimes complémentaires

[1007] Le point 2.6 de la COG intitulé « préparer et assurer les évolutions structurelles des régimes complémentaires de retraite » prévoyait que :

[1008] *« En vue de préparer et d'assurer les évolutions structurelles des régimes complémentaires de retraite, la Caisse nationale se fixe pour objectifs au cours de la période conventionnelle : d'assurer ou d'améliorer la solvabilité des régimes complémentaires obligatoires ; d'harmoniser progressivement ces régimes, en préservant leur équilibre financier.*

[1009] Une première étape d'harmonisation de ces régimes consistera, dès 2007, à proposer aux pouvoirs publics un règlement financier commun aux régimes complémentaires des artisans et commerçants.

[1010] Dans le même temps, les modes de gestion financière des actifs de ces régimes seront rapprochés de façon à tirer parti de la fusion des caisses nationales en rendant cette gestion plus cohérente et efficace. »

[1011] Conformément à l'article R 623-10-3 du code de la sécurité sociale issu du décret n° 2002-1314 du 25 octobre 2002, le conseil d'administration du RSI a adopté le 4 décembre 2007 un projet de règlement financier applicable à la gestion des réserves des régimes complémentaires obligatoires gérés par le RSI, pour transmission aux autorités de tutelle.

[1012] Ce règlement est commun aux régimes complémentaires obligatoires des artisans et commerçants, pour les risques retraite, invalidité et décès.

[1013] Le règlement financier comprend un manuel de procédures, un document décrivant les objectifs et modalités de gestion de l'activité de placement dénommé « charte de gestion » et un code de déontologie.

5.1.1. Le manuel de procédures

[1014] Le manuel de procédures fixe l'organisation générale de la gestion des placements, définit les rôles respectifs des organes délibérants et des services de la caisse nationale et décrit les procédures opérationnelles de gestion des placements.

5.1.1.1. Le rôle des organes délibérants

[1015] Le conseil d'administration définit les orientations générales de la politique de placement, sur proposition des commissions des placements et des opérations financières (« commissions financières » ci-après).

[1016] Les commissions financières, composé d'administrateurs élus par le conseil d'administration, sont au nombre de deux : une pour les régimes complémentaires obligatoires d'assurance vieillesse et d'invalidité décès des artisans, une pour les régimes complémentaires obligatoires d'assurance vieillesse et d'invalidité décès des industriels et commerçants. Elles proposent au conseil d'administration les orientations stratégiques, et ont délégation du conseil pour gérer les placements dans le cadre des orientations qu'il a arrêtées.

[1017] Depuis 2010, les deux commissions financières se tiennent de façon conjointe pour une première partie pour les sujets d'intérêt commun (évolution des marchés, …). La création au 1er janvier 2013 d'un nouveau régime complémentaire unique de retraite des commerçants et artisans permettra la tenue d'une commission financière, au lieu de deux. Toutefois, une commission financière unique ne pourra être créée que lorsque les régimes complémentaires obligatoires invalidité et décès seront également communs aux artisans et commerçants.

5.1.1.2. Le rôle des services de la caisse nationale

[1018] Le règlement décrit dans le détail le rôle des différents services de la caisse nationale qui interviennent en termes de placements, financiers ou immobiliers.

- La direction des études et placements

[1019] La direction des études et placements (DEP) est rattachée à la direction du management des ressources. Au sein de la DEP, deux pôles ont en charge la gestion des réserves des régimes :

- le pôle en charge de la gestion financière des régimes complémentaires vieillesse et d'invalidité décès : outre le responsable, ce pôle est composé de cinq personnes en charge de la gestion des actions, de la gestion obligataire, et du reporting et du suivi ; il s'agit de nouveaux recrutements car l'équipe antérieure présente à la CANCAVA est partie en bloc pour créer une société de gestion travaillant avec la MNRA[150] ;
- le pôle en charge de la gestion du patrimoine immobilier des régimes complémentaires vieillesse : outre la responsable du pôle, antérieurement responsable du contrôle de gestion de l'immobilier à la CANCAVA, l'équipe est composée de 10 personnes ; le pôle a en charge la gestion technique (expertise travaux), la gestion locative, la gestion commerciale (opportunité ou non de réaliser des travaux) et le contrôle de gestion.

[1020] La gestion du patrimoine immobilier est déléguée par marchés pour quatre ans à deux gérants, l'un pour les immeubles d'habitation (actuellement Saggel Nexity), l'autre pour les locaux commerciaux (actuellement Icade).

[1021] Pour apprécier l'évolution de son rendement locatif et de son rendement en capital (évolution de la valorisation des biens), le RSI appartient depuis 2009 à un groupe « benchmark » réunissant 19 portefeuilles immobiliers d'investisseurs institutionnels, assureurs ou caisses de retraite.

[1022] Les services du RSI effectuent un suivi rapproché de l'activité des gérants d'OPCVM ou des gérants immobiliers, avec lesquels se tiennent des réunions trimestrielles. Le pôle immobilier effectue un cadrage budgétaire initial, et suit les comptes de résultat par immeuble. Le pôle financier valorise les portefeuilles confiés aux gérants d'OPCVM toutes les deux semaines.

- Le contrôle financier

[1023] Le contrôle financier, initialement rattaché à la direction du management des ressources, est désormais rattaché directement au pôle d'audit, pour préserver son indépendance.

[1024] Cette mission occupe un ETP à temps plein. Les travaux de contrôle portent sur :

- la passation des ordres ;
- la valorisation des portefeuilles des actifs des régimes complémentaires et des valeurs liquidatives des OPCVM dédiés ;
- le respect du cahier des limites (cf. *infra*) ;
- le respect des contraintes d'investissement des OPCVM dédiés ;
- les frais prélevés par les différents intermédiaires.

[1025] Le contrôleur financier élabore un rapport semestriel et un rapport annuel.

- La direction comptable et financière

[1026] L'agence comptable tient la comptabilité des titres et la comptabilité immobilière (rôle de « back office »). Elle est également chargée de la gestion de la trésorerie des réserves. Lorsque la trésorerie excède le fonds de roulement des régimes, elle transfère les fonds à la gestion financière pour investissement.

[150] L'ORGANIC ne disposait pas quant à elle d'une équipe financière interne.

[1027] La mise en œuvre de l'ISU a rendu complexe la détermination des montants à placer car le RSI ne connaît qu'avec retard les cotisations effectivement encaissées pour chaque risque. L'ACOSS effectue des virements quotidiens, déterminés en fonction de clés statistiques[151]. revues mensuellement par l'ACOSS seule, mais le RSI n'est tenu que peu informé de la justification de ces clés et de leurs évolutions. Par ailleurs, ces mouvements sont des mouvements provisoires qui sont régularisés (normalement fin m+1 pour les encaissements du mois m) en fonction des encaissements effectivement constatés en comptabilité.

[1028] Les services du RSI dispose d'un logiciel qui remplit l'ensemble des fonctions utiles pour la gestion des réserves, des opérations d'achat/vente jusqu'à l'enregistrement comptable des opérations pour chacun des régimes complémentaires, en passant par la valorisation des actifs.

5.1.1.3. Les procédures opérationnelles de gestion des placements

[1029] Le manuel de procédures du règlement financier est complété par un ensemble de procédures portant sur la gestion financière, la gestion immobilière et le contrôle financier.

[1030] En outre, pour la gestion financière, la démarche qualité du RSI l'a conduit à certifier le processus de la gestion financière, qui a bénéficié de la certification de services ISO9001 en 2009, 2010 et 2011.

5.1.2. La charte de gestion des placements et le cahier des limites

[1031] Cette charte décrit, au sein du règlement financier, les objectifs et modalités de gestion de l'activité des placements. L'objectif est d'améliorer la rentabilité des placements, en contrepartie d'une prise mesurée de risques.

5.1.2.1. Les techniques de gestion actif-passif

[1032] Pour construite la structure de portefeuille contribuant à réaliser cet objectif, la charte précise que le RSI s'appuie sur des techniques de gestion actif-passif consistant à prendre en compte les prestations à verser et leur évolution future pour construire l'allocation du portefeuille. Omises dans la réglementation, le règlement financier se fonde à juste titre sur ces techniques d'analyse pour contribuer à déterminer la structure du portefeuille de placements.

[1033] Le RSI fait appel à une expertise extérieure pour définir l'allocation stratégique et l'allocation tactique des actifs des différents régimes. Le marché a été attribué en 2008, 2009 et 2010, au cabinet INSTI7. Désormais attribué pour trois ans, le cabinet retenu à compter de 2011 est Conatus Finance.

[1034] Pour l'actif, INSTI7 avait modélisé, à partir des rendements constatés de différents indices[152] utilisés pour représenter les différentes classes d'actifs (actions, obligations, monétaire, immobilier) sur la période 1990-2008, le rendement de multiples portefeuilles d'actifs.

[1035] Le déroulement des flux nets du passif est quant à lui issu des projections actuarielles du RSI.

[1036] Cette modélisation, qui prend en compte les contraintes réglementaires du RSI conduit le prestataire à proposer une allocation stratégique par classe d'actifs (fourchette de % pour chacune des quatre classes). L'allocation stratégique se décline ensuite en une allocation tactique d'actifs, qui a un horizon temporel plus rapproché que l'allocation stratégique.

---

[151] Il existe deux clés statistiques de répartition : une clé de répartition entre cotisations (pour le RSI) et contributions (restant à l'ACOSS), puis une clé de répartition des cotisations RSI entre les différents risques.
[152] INSTI7 utilise des indices américains car « ils offrent les séries historiques les plus longues ».

5.1.2.2. Le cahier des limites vient préciser et compléter la réglementation

[1037] Le RSI a adopté un cahier des limites en complément de son règlement financier. Ce cahier des limites reprend le contenu des articles R 623-2 et suivants du code de la sécurité sociale qui fixent les règles prudentielles applicables aux placements du RSI. Ces règles, inspirées de la réglementation applicable en 2002 aux placements des entreprises relevant du code des assurances, prévoient :

- une liste des instruments autorisés : produits de taux (obligations d'Etat, obligations d'entreprise, titres de créance négociables, bons à moyen terme négociables), actions et titres assimilés, placements immobiliers, prêts et dépôts, instruments dérivés uniquement dans un objectif de réduction des risques ;
- des planchers ou plafonds d'investissement par classe d'actifs : un minimum de 34% de placements en produits de taux et des maxima pour les placements immobiliers (20%), les prêts et dépôts (10%), les FCPR , FCPI et fonds à procédure allégé (5%) ;
- des ratios de dispersion par émetteur ou par immeuble : un même émetteur, tous types d'actifs confondus, ne peut représenter plus de 5% de l'actif, de même qu'un immeuble ;
- un ratio d'emprise : 10% maximum des titres émis par un même émetteur ;
- et un principe dit de « congruence » : les prestations étant payées en euros, 90% des actifs doivent être libellés ou réalisables en euros.

[1038] Ces ratios s'appliquent à l'actif de référence de chaque régime mais la réglementation ne précise pas les modalités de valorisation de cet actif. Le RSI a fait le choix dans son cahier des limites de retenir la valeur de marché.

[1039] Par rapport à cette réglementation, le RSI s'est fixé dans son cahier des limites des contraintes supplémentaires : limites sur la qualité des émetteurs, avec des plafonds en fonction de la notation ; limites sur les obligations convertibles détenues en direct ; ratios de dispersion par émetteur et de dispersion des placements dans les OPCVM ; ratio d'emprise pour les OPCVM ouverts.

5.1.3. Le code de déontologie

[1040] Troisième volet du règlement financier, le code déontologie énonce des principes de comportement assortis de diverses obligations déclaratives, pour les personnels salariés impliqués dans le processus de gestion des placements comme pour les administrateurs présents dans les organes délibérants.

[1041] Selon ce code, les obligations déclaratives du personnel et des administrateurs se font auprès de la direction de la caisse nationale du RSI. Cette disposition n'a pas été mise en œuvre pour ce qui concerne les administrateurs.

Recommandation n°138 : Confier dans le code déontologie au président du conseil d'administration le rôle de personne dépositaire des obligations déclaratives des administrateurs.

5.1.4. L'atteinte des objectifs de la répartition provisionnée

[1042] Comme indiqué *supra* (cf. partie 2.2), les deux régimes de retraite complémentaires obligatoires des artisans et commerçants sont tous deux gérés en « répartition provisionnée » : les flux de cotisations permettent de régler les flux de prestations et les éventuels excédents alimentent la constitution d'un fonds de réserve pérenne.

[1043] Cette technique est efficace si le placement de ce fonds pérenne génère des revenus supérieurs au taux de croissance des revenus qui servent d'assiette aux cotisations. Pour les régimes complémentaires retraite au RSI, l'objectif est ainsi d'obtenir un rendement des réserves de 2,5% en termes réels.

[1044] Le RSI a mené une étude sur la performance des actifs du régime complémentaire vieillesse des artisans sur quatre ans, de 2007 à 2010, et en retire que la performance en termes réels sur longue période a été de 3,86%.

5.2. La future COG doit être l'occasion d'élaborer une réflexion institutionnelle sur les placements et les orientations de la politique de placements

[1045] Sur la période de la COG, le RSI a mené une politique d'acquisition immobilière pour le régime de retraite des commerçants. En novembre 2008, la commission financière a décidé d'investir pour 300 millions d'euros. Cette décision stratégique d'investissement s'est concrétisée en 2010 par l'achat de 3 immeubles de bureaux, pour un montant total de 172 millions d'euros. Il reste ainsi environ 150 M€ à investir, en fonction des opportunités de marché.

[1046] Pour le régime complémentaire retraite des artisans, il n'y a pas eu d'orientation stratégique d'investissement ou de désinvestissement immobilier sur la période 2007-2010, mais des choix tactiques sur certains biens, par exemple la vente de biens non stratégiques (ventes de parkings, vente des habitations occupées par des agents à Valbonne, …) ou des achats ayant pour objectif d'obtenir la pleine propriété de biens antérieurement en copropriété.

[1047] En matière de gestion financière, la structure du portefeuille a été modifiée au fil du temps par les décisions tactiques prises, en fonction des conditions de marché : allègement des actions dans le portefeuille en 2007, achat de produits indexés sur l'inflation à l'automne 2008, augmentation de la part des produits de taux long terme en 2009 et baisse de cette même part à partir de mi-2010.

[1048] Le RSI a cependant peu questionné les choix faits antérieurement par l'ORGANIC et la CANCAVA. Ainsi, le choix de détenir majoritairement des OPCVM dédiés[153] est un héritage des régimes antérieurs. De même, pour le régime de retraite des artisans, le RSI détient des obligations en direct en raison d'une politique d'adossement des flux antérieurement menée par la CANCAVA. Cette politique de gestion actif-passif consistait à détenir les obligations générant les flux équivalents aux prestations à verser, pour les 15 ans à venir. Cette gestion, impossible en pratique à mettre en œuvre de façon parfaite, permet en théorie de se prémunir contre le risque de taux, les obligations étant détenues jusqu'à leur remboursement, et les coupons étant utilisés pour servir les prestations. Comme le régime des artisans détient également des fonds dédiés obligataires (qui comportent un risque de taux), la pertinence de détenir en direct ces obligations doit être étudiée.

[1049] La création au 1er janvier 2013 d'un nouveau régime complémentaire retraite commun aux artisans et commerçants devrait être l'occasion d'élaborer une réflexion institutionnelle sur les placements et les orientations de la politique de placements. Cette réflexion institutionnelle devrait associer les commissions financières et la commission de la protection sociale, pour réunir ensemble les préoccupations sur l'actif et le passif.

[1050] En amont des allocations stratégiques issues des modélisations, cette réflexion pourrait porter sur les différentes classes d'actifs, les différents types de risques associés (risque de taux, risque de crédit, risque de change, …), les modalités de valorisation de chaque actif et les rendements qu'elles génèrent, l'intérêt d'une dispersion des actifs entre les différentes classe d'actifs (au-delà de la simple application de la réglementation), et au sein même d'une classe d'actifs, l'internalisation éventuelle des analyses de gestion actif-passif.

[153] Les OPCVM dédiés sont des OPCVM dont les régimes complémentaires du RSI détiennent la quasi-totalité des parts. A la date de la mission, il subsiste en portefeuille des OPCVM dont les parts sont détenues conjointement avec la MNRA. Les services de la caisse nationale étudient actuellement une modification des prospectus de façon à permettre une opération de rachats des titres détenus par l'OPCVM pour la quote-part du RSI, et recréer un fonds avec ces mêmes titres, sans frais.

[1051] Par ailleurs, elle pourrait interroger le rythme de révision des objectifs stratégiques de la politique de placements, en lien avec le rythme d'évaluation des critères de solvabilité du nouveau régime complémentaire, ainsi que la fluidification de la mise en œuvre des allocations tactiques par les commissions financières, accompagnée, comme actuellement, d'un reporting des investissements ou désinvestissements réalisés. Dans un objectif de rendement, cela devrait par exemple éviter de détenir des montants élevés de placements à court terme, en phase de croissance de la réserve.

[1052] Enfin, l'articulation avec les données comptables devrait être recherchée pour pouvoir appuyer le pilotage et les modélisations de l'actif et du passif sur des bilans par risque équilibrés. Elle permettrait de faire apparaître les plus et moins-values latentes recelées par les actifs financiers et immobiliers, et non la seule valeur de réalisation, pour distinguer les rendements réalisés des gains ou pertes qui ne sont que latents.

Recommandation n°139 : Elaborer lors de la future COG une réflexion institutionnelle sur la politique de placements et ses orientations.

6. UN TRAVAIL D'HARMONISATION DE LA GESTION SUR LA DUREE DE LA COG QUI DOIT ETRE MENE A BIEN

6.1. L'harmonisation des règles de gestion des ex-réseaux AVA et ORGANIC

[1053] Le RSI a mené un travail d'harmonisation des règles de gestion appliquées antérieurement par les réseaux AVA et ORGANIC. Par le biais de six lettres-réseaux, le RSI a ainsi donné instruction aux caisses régionales pour harmoniser :

- les règles de prise en compte des trimestres pour le calcul du revenu annuel moyen[154] ;
- la détermination des quotités saisissables ou insaisissables en cas de saisie sur pension lorsque le service de la prestation se fait sous forme d'un versement forfaitaire unique ;
- la définition des périodes de chômage involontaire non indemnisé à retenir pour validation de ces périodes ;
- le positionnement des périodes de dispense provisoire ;
- le cumul entre pension d'invalidité dans un régime et retraite anticipée dans un autre régime ;
- l'inaptitude et la pension d'invalidité 1ère catégorie du régime général.

6.2. Les référentiels métiers

[1054] Dans une démarche plus large, le RSI s'est engagé dans un processus de production d'un référentiel national de liquidation des prestations de retraite afin d'homogénéiser les pratiques des caisses régionales en matière de liquidation des pensions, et de définir et mettre en œuvre une norme de liquidation des pensions. Au-delà d'une rationalisation du processus de production, ce référentiel, distinct du référentiel de contrôle interne, permet une meilleure égalité de traitement des assurés.

[1055] Ce référentiel national constitue l'élément de référence dans le cadre des démarches de formation, d'audit, de contrôle interne et de certification des comptes. En effet, les commissaires aux comptes avaient noté, dans le rapport de synthèse sur les comptes de l'exercice 2008, que *« Les contrôles mis en place par les caisses (contrôles a priori, contrôles globaux de cohérence…) ne répondent pas aux exigences d'une certificabilité ».*

[1056] Dans ce cadre le RSI a finalisé les référentiels relatifs aux liquidations des droits propres, aux liquidations des droits dérivés, et aux capitaux décès. Le référentiel relatif à la liquidation des pensions d'invalidité, de même que celui relatif au calcul des droits acquis sont en cours de finalisation. D'autres référentiels pourraient être nécessaires, par exemple pour la liquidation des retraites dans le cadre des conventions internationales ou pour le processus de révision des dossiers.

[154] Harmonisation qui n'a cependant pas pu être prise en compte dans les applications informatiques.

Recommandation n°140 : Lister l'ensemble des référentiels à produire et les finaliser à brève échéance, en renforçant si besoin la direction métier pour accélérer cette production.

[1057] Le référentiel « droits acquis » doit porter sur la procédure de validation des différentes périodes dans la carrière d'un travailleur indépendant. Ces validations sont des éléments déterminants dans la constitution d'une pension ; elles impactent les conditions de service (taux plein, taux minoré, montant du revenu annuel moyen, droit au minimum contributif…) au RSI mais aussi en inter-régimes.

[1058] La mission souligne que, au vu des difficultés des échanges entre le SNV2 et SCR qui gère les droits acquis (cf. *infra*), la production de ce référentiel est prioritaire.

Recommandation n°141 : Finaliser en priorité et en urgence le référentiel « droits acquis ».

6.3. Le processus de certification des comptes a conduit à mettre en place un contrôle a posteriori des liquidations qui contribue à harmoniser les pratiques

6.3.1. Le contrôle *a posteriori* des liquidations dans le cadre du processus de certification des comptes

[1059] Dans le cadre du processus de certification des comptes, et après une opération ponctuelle de contrôle des liquidations *a posteriori* en 2009, cette activité a été mise en place de manière pérenne à compter de juillet 2010. Elle a été confiée à l'établissement de la caisse nationale situé à Auray (Morbihan).

[1060] Ces contrôles sont effectués par similitude avec ceux que la Cour des comptes demande à la CNAV pour estimer le risque financier résiduel lors de la certification des comptes. Elle repose sur la constitution d'un échantillon représentatif par caisse régionale, représentant environ 10% des dossiers liquidés. Ce pourcentage est plus élevé pour les petites caisses, en particulier pour les DOM (la taille de l'échantillon peut dépasser 50% au vu du faible nombre de dossiers). Les dossiers sont tirés au sort de façon aléatoire. L'échantillon 2011 comporte 12 000 dossiers à contrôler.

[1061] Pour chaque dossier, le contrôleur remplit une fiche qui détaille l'anomalie éventuellement détectée. Les résultats du contrôle sont transmis aux caisses régionales, charge à elles de prendre les mesures correctives éventuellement nécessaires en termes d'organisation des services, et de récupérer les éventuels indus. La procédure est contradictoire avec les caisses régionales. La direction comptable et financière a fait une première restitution en novembre 2010 sans évaluation financière, la deuxième en mai 2011 comporte une évaluation de l'incidence financière.

6.3.1.1. La typologie des anomalies

[1062] Il existe quatre types d'anomalies :

- l'anomalie documentaire, qui correspond à un défaut de pièces justificatives ;
- l'anomalie avec incidence financière : l'enregistrement des données est erroné, et cette erreur a une incidence chiffrable sur le montant du droit ;
- l'anomalie sans incidence financière : l'enregistrement des données est erroné, mais cette erreur n'a pas d'incidence sur le montant du droit ;
- enfin, le contrôle note les dossiers qui comportent un risque financier potentiel, dossiers pour lesquels il manque d'éléments permettant de déterminer une incidence financière de manière certaine.

6.3.1.2. Le détail des anomalies

[1063] La restitution définitive (*id est* après procédure contradictoire avec les caisses régionales) en mai 2011 comporte, par caisse régionale, le détail des anomalies constatées.

[1064] Pour l'ensemble des caisses régionales et un volume total de 2 738 dossiers contrôlés[155], Auray a détecté :

- 577 anomalies documentaires qui portent principalement sur la carrière dans les autres régimes et le NIR ;

Tableau 98 : Principales anomalies documentaires détectées lors des contrôles a posteriori

Libellés des anomalies documentaires	Nombre d'anomalies documentaires
Carrière autres régimes (RG / MSA)	237
NIR	161
Justificatif état civil + nationalité	38
Exonération ACCRE	17
Clé de répartition & dépassement	16
carrière du décédé	14
RIB	13
Justificatif état civil conjoint survivant	10
RC (65ans) ou RC anticipé	10
Autres anomalies (total, chacune étant inférieure en nombre à 10)	61
Nombre total d'anomalies documentaires	577

Source : RSI

- 483 anomalies ayant une incidence financière sur le montant des droits liquidés

[1065] Les anomalies les plus fréquentes sont le reflet de la qualité des outils utilisés dans le domaine retraite. A titre d'exemple, le contrôle de la carrière dans les autres régimes se fait à partir du portail « l'Espace des Organismes Partenaires de la Protection Sociale » (EOPPS) élaboré par la CNAV. Or le relevé de carrière au régime général peut bouger, en particulier entre la date de constitution du dossier (incluant une édition du portail) et la date de liquidation de la retraite. Dans ce cas de figure, le contrôle *a posteriori* détecte une anomalie. Ces anomalies mettent en exergue les outils dont l'amélioration de la qualité est un enjeu pour le RSI.

Recommandation n°142 : Exploiter au niveau de la caisse nationale les résultats des contrôles *a posteriori* des liquidations pour identifier des axes d'amélioration de la gestion dans le domaine retraite.

6.3.1.3. Le chiffrage de l'incidence financière des anomalies

[1066] La direction comptable et financière effectue sur la base de ces contrôles une évaluation de l'incidence financière, avec une méthode d'évaluation qu'elle a progressivement affinée. Quoi qu'il en soit, le calcul des droits acquis ne fait pas partie du contrôle, en l'absence de référentiel métier pour les « droits acquis ». Or la multiplication des outils de calcul non automatiques multiplie les risques d'erreur, particulièrement pour le calcul des droits acquis pendant une période ISU (cf. *infra*). Les évaluations financières sont ainsi à apprécier sous la réserve de l'incomplétude actuelle du référentiel qui sert de base aux contrôles *a posteriori*.

[155] 2 738 dossiers contrôlés se répartissant entre 1 401 dossiers artisans (988 droits propres et 413 droits dérivés) et 1 337 dossiers commerçants (1 006 droits propres et 331 droits dérivés).

Recommandation n°143 : Après diffusion du référentiel « droits acquis », mener un travail spécifique de contrôle de la qualité de la liquidation des droits acquis.

6.3.2. Les résultats de ces contrôles montrent une hétérogénéité des pratiques des caisses régionales

[1067] En moyenne, tous droits et toutes caisses régionales confondus, 35% des dossiers contrôlés pour les liquidations d'août à septembre 2010 comportent au moins une anomalie. Par caisse régionale, ce pourcentage varie de 38% à 85%, et l'écart-type est de 11,90%.

Tableau 99 : % de dossiers exempts d'anomalies pour les dossiers liquidés d'août à octobre 2010

	Artisans			Commerçants			Total
Nom de la caisse	droits dérivé	droits propres	Total artisans	droits dérivé	droits propres	Total commerçants	
ALPES	79%	61%	66%	90%	68%	71%	68%
ALSACE	83%	71%	75%	100%	70%	77%	76%
ANTILLES-GUYANE	100%	21%	39%	100%	36%	42%	40%
AQUITAINE	74%	43%	53%	71%	56%	61%	57%
AUVERGNE	100%	26%	45%	85%	67%	77%	64%
BASSE NORMANDIE	77%	59%	64%	88%	67%	71%	67%
BOURGOGNE	83%	8%	39%	58%	28%	36%	38%
BRETAGNE	100%	77%	83%	100%	86%	89%	85%
CENTRE	63%	58%	59%	100%	60%	73%	65%
CHAMPAGNE-ARDENNES	100%	82%	86%	86%	81%	82%	84%
CORSE	100%	44%	50%	75%	46%	53%	52%
COTE D'AZUR	47%	61%	57%	55%	51%	51%	54%
FRANCHE-COMTE	100%	50%	66%	50%	56%	55%	60%
HAUTE NORMANDIE	100%	59%	73%	71%	41%	49%	60%
IDF CENTRE	92%	82%	84%	42%	43%	43%	61%
IDF EST	100%	95%	96%	80%	73%	74%	85%
IDF OUEST	78%	50%	58%	46%	71%	65%	61%
LA REUNION	100%	11%	20%	100%	78%	79%	62%
LANGUEDOC ROUSSILLON	75%	49%	57%	71%	43%	48%	53%
LIMOUSIN	100%	69%	78%	100%	67%	74%	76%
LORRAINE	79%	41%	52%	90%	49%	57%	55%
MIDI PYRENEES	96%	71%	79%	89%	60%	68%	74%
NORD-PAS-DE-CALAIS	86%	55%	63%	58%	63%	61%	62%
PAYS DE LOIRE	91%	69%	76%	88%	57%	69%	73%
PICARDIE	86%	86%	86%	67%	74%	71%	78%
POITOU-CHARENTES	93%	73%	79%	73%	72%	72%	75%
PROVENCE-ALPES	80%	52%	63%	64%	54%	57%	60%
RHONE	87%	61%	71%	53%	60%	58%	65%
Total	85%	60%	67%	74%	59%	63%	65%

Source : RSI – Direction comptable et financière

[1068] Pour les dossiers contrôlés au titre des liquidations de novembre et décembre 2010, les résultats provisoires du contrôle montre que la situation s'améliore au moins globalement : le taux de dossiers exempts de toute anomalie est passé de 65% à 75%. L'écart-type est passé quant à lui de 11,9% à 13,6%. Les contrôles des liquidations effectués a posteriori contribuent certainement à l'appropriation par les caisses régionales des référentiels, toutefois l'hétérogénéité entre caisses semble perdurer.

Recommandation n°144 : Poursuivre les travaux de contrôles a posteriori des liquidations

6.4. La construction et mise à disposition par le SI décisionnel d'outils de pilotage harmonisés

[1069] Au cours de la COG, le RSI a conçu des outils décisionnels harmonisés dans le domaine retraite. La direction des études et placements a créé un entrepôt commun des données retraite pour les populations artisans et commerçants. Elle a ensuite construit une application décisionnelle présentant des données pour les artisans et les commerçants, selon une architecture et des règles de gestion communes, le portail Commun de Restitutions, d'Analyses et d'Etudes (portail CREA). A partir des applications, diverses entre artisans et commerçants, le portail CREA permet des restitutions agrégées ou des requêtes libres sur des bases harmonisées pour les deux populations.

7. MAIS UNE ACTIVITE RETRAITE FORTEMENT IMPACTEE SUR LA DUREE DE LA COG PAR LES DIFFICULTES DU RECOUVREMENT, QUI SE SONT AJOUTEES AUX NOMBREUSES REFORMES DES RETRAITES

7.1. L'impact direct des échanges de flux défectueux entre l'ACOSS : la dégradation de la qualité des comptes cotisants servant au calcul des droits

[1070] Deux types de flux sont échangés entre le système d'information de l'ACOSS (structuré autour de l'applicatif historique de gestion du recouvrement SNV2) et celui du RSI :

- les flux « aller » qui sont les flux administratifs (identité de l'assuré, adresse, affiliation et radiation, …) qui partent du RSI et alimentent le SNV2 ;
- les flux « retour » qui sont les flux sur les cotisations appelées et payées partant de l'ACOSS et alimentant le système d'information du RSI.

[1071] Malgré les travaux menés depuis trois ans pour améliorer les échanges de flux entre ces deux systèmes d'information, les difficultés persistent, les systèmes d'information peinent à se synchroniser.

[1072] Lors de la mission, le RSI estimait la proportion de comptes désynchronisés au sens des flux « aller » à 9% pour les assurés actifs et 16% pour les radiés. Par ailleurs, la proportion de comptes désynchronisés au sens des flux « retour » était de 40% (soit environ un million de comptes cotisants touchés), avec une forte variabilité d'une semaine à l'autre[156]. De plus, la non intégration d'un flux conduit à bloquer le compte du cotisant, la séquence successive des flux devant être préservée. Il faut donc faire des « recyclages » permanents de flux pour aboutir, au bout d'un certain temps, à ce que les flux soient bien intégrés dans les systèmes d'information respectifs.

[156] Cf. annexe 5 sur le recouvrement.

[1073] Depuis début 2011, la nouvelle « task force » réunissant les deux MOE de l'ACOSS et du RSI a pour objectif de réduire la proportion de comptes désynchronisés à 10% fin 2011, avec un passage intermédiaire à 20% à fin juin 2011. Au vu des difficultés récurrentes, il n'est pas certain que ces objectifs puissent être atteints. Ces travaux, qui touchent à deux systèmes d'information qui n'ont jamais été conçus pour fonctionner de façon synchronisée, peuvent s'assimiler au « mythe de Sisyphe », selon l'expression d'un des interlocuteurs de la mission.

[1074] Les flux non intégrés ont pour conséquence que le calcul des droits acquis pour la retraite doit être effectué manuellement par les services retraite des caisses régionales.

[1075] Par ailleurs, les comptes présentant des défauts ne sont pas identifiables par les liquidateurs retraite. Il manque en effet dans le SNV2 une procédure de gestion des accusés de réception qui permettrait au SNV2 d'identifier les flux non intégrés dans les applicatifs du RSI, ainsi que de les réenvoyer au RSI.

[1076] Les caisses régionales sont donc contraintes de contrôler la totalité des comptes cotisants au vu du portail ISU, qui retrace les informations contenues dans les bases du SNV2, dès lors qu'il y a une période de cotisation postérieure au 1er janvier 2008, avant de liquider les droits à retraite.

[1077] Il est prévu depuis mi-2010 la mise en place d'un processus d'accusé de réception, mais ce chantier a été reporté. Il paraît pourtant prioritaire.

Recommandation n°145 : Mettre en place de façon prioritaire un processus d'accusé de réception pour les flux « retour » permettant d'identifier les comptes désynchronisés à l'avenir pour les flux futurs.

[1078] Un travail d'identification du stock de comptes désynchronisés est par ailleurs nécessaire.

Recommandation n°146 : Mener une étude associant les 2 MOE et les directions métiers concernées du RSI pour identifier, dans le stock des affiliés du RSI, actifs comme radiés, les comptes incomplets et les comptes assurément à jour.

Recommandation n°147 : Avoir pour objectif en fin COG des comptes régularisés pour l'ensemble des affiliés du RSI, actifs comme radiés, en privilégiant en début de COG les comptes des assurés les plus proches d'un départ en retraite.

[1079] Lors de la mise en place du plan de résorption des stocks, il était espéré que les difficultés ne soient que temporaires. Mais la permanence des échanges de flux défectueux a eu un impact cumulatif sur les comptes cotisants et le calcul des droits à retraite, un seul flux non intégré étant suffisant pour dégrader le compte.

7.2. Ces difficultés pour les comptes cotisants rejaillissent directement sur les droits des assurés

[1080] Pour les travailleurs indépendants, les droits sont directement liés aux cotisations versées.

7.2.1. Pour les régimes vieillesse de base, l'éventuelle non prise en compte de cotisations a un impact sur le niveau des droits

[1081] Pour les artisans et commerçants, les droits à retraite calculés dépendent des seules cotisations versées à la date d'arrêt du compte, veille de la date d'effet de la pension. A l'exception de quelques cas limités de révisions postérieurement à la liquidation définitive[157], le RSI ne peut réviser une pension définitivement liquidée, à la différence du régime général.

[157] La pension est définitivement liquidée à l'issue du délai de 2 mois de sa notification ou une fois la décision de la commission de recours amiable notifiée à l'assuré si ce dernier avait saisi la commission dans ce délai de 2 mois.

LE LIEN REGLEMENTAIRE ENTRE COTISATIONS ET DROITS A RETRAITE

1) Qu'il s'agisse de la pension vieillesse de base ou de la pension complémentaire, la condition d'être à jour du paiement des cotisations n'est plus une condition d'ouverture des droits.

Pour la pension du régime vieillesse de base, il n'y a pas de condition d'être à jour de ses cotisations : conformément aux articles L 634-3-2 et suivants du CSS, le droit est ouvert sous deux conditions : une condition d'âge et une demande. S'y ajoute, sauf situation de cumul emploi-retraite, une condition de cessation d'activité.

Quant aux régimes complémentaires obligatoires, la condition d'être à jour du paiement de ses cotisations du régime de retraite complémentaire pour bénéficier de la pension personnelle a été abrogée, conformément à la jurisprudence de la cour de cassation (arrêts du 23 novembre 2006 – circulaire RSI n° 2009/035 du 2 juillet 2009).

2) Cependant, le niveau des droits est dépendant des cotisations versées à la date d'arrêt du compte, veille de l'entrée en jouissance de la pension

Selon l'article R 351-37 du CSS, l'assuré indique la date à compter de laquelle il désire entrer en jouissance de sa pension, cette date étant nécessairement le premier jour d'un mois et ne pouvant être antérieure au dépôt de la demande. Si l'assuré n'indique pas la date d'entrée en jouissance de sa pension, celle-ci prend effet le premier jour du mois suivant la réception de la demande par la caisse chargée de la liquidation des droits à pension de vieillesse.

La date d'entrée en jouissance de la pension ayant été déterminée, en vertu du 1° de l'article R.351-1du code de la sécurité sociale, les droits à l'assurance vieillesse sont déterminés en tenant compte des cotisations versées et arrêtées au dernier jour du trimestre civil précédant la date prévue pour l'entrée en jouissance de la pension. Il s'agit de la date d'arrêt du compte. Lors de la liquidation, il n'est pas possible de prendre en considération des cotisations réglées après la date d'arrêt du compte.

3) Si des cotisations sont versées ultérieurement, il n'en est pas tenu compte pour modifier les droits des assurés car aucune possibilité de révision de la pension n'existe

S'agissant des révisions, l'article R 351-10 du CSS précise que la pension n'est pas susceptible d'être révisée pour tenir compte des versements afférents à une période postérieure à la date à laquelle a été arrêté le compte de l'assuré pour l'ouverture de ses droits à l'assurance vieillesse.

Pour des versements afférents à une période antérieure à la date d'arrêt du compte, l'article R 351-11 du CSS prévoit que : *« si un versement de cotisations intervient après une première liquidation de la pension, la révision des droits prend effet à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel ont été encaissées les cotisations éventuellement majorées et les pénalités et majorations de retard éventuellement dues »*.Mais cet article n'est pas applicable au RSI, il est expressément écarté par l'article D. 634-1 du CSS.

[1082] Or, le fait que l'assuré n'ait pas cotisé sur une période donnée ou que les cotisations versées par l'assuré au-delà d'une certaine date ne puissent plus être prises en considération peut avoir une incidence négative sur différentes composantes entrant dans le calcul de la pension : son taux (notamment si, de ce fait, l'assuré ne remplit pas la durée d'assurance permettant l'application du taux plein), les revenus annuels cotisés qui servent de base au calcul du revenu annuel moyen, ainsi que la durée d'assurance.

[1083] Dans ce cadre réglementaire, les conséquences de la mise en œuvre de l'ISU sur les conditions de liquidation des pensions n'ont pas été évaluées. L'article R. 133-30 du code de la sécurité sociale prévoit qu'un assuré qui cesse son activité se voit appliquer la régularisation des cotisations des périodes de l'année précédant la cessation d'activité et de l'année de cessation d'activité. Toutefois, les dispositions réglementaires qui définissent les cotisations à prendre en compte pour le calcul d'une pension de retraite n'ont pas évolué parallèlement : le principe de régularisation de toutes les cotisations n'a en théorie aucun impact sur le mode de calcul d'une pension qui, une fois liquidée, ne peut pas plus qu'auparavant être révisée à la hausse ou à la baisse pour prendre en compte des cotisations régularisées après sa liquidation. Alors qu'antérieurement, les cotisations provisionnelles servaient à liquider la pension en l'état du compte, la question de la prise en compte des régularisations de cotisations pour le calcul des droits est incertain (cette régularisation pouvant conduire à une amélioration des droits comme à une diminution si le compte de l'assuré était créditeur avant régularisation).

[1084] Dans l'intérêt des assurés, le RSI, dans la circulaire 2009/016 du 03/03/2009, a opportunément apporté un tempérament à la réglementation en admettant de prendre en compte des cotisations versées postérieurement à la date d'arrêt du compte sous la double condition que :

- leur paiement intervienne au plus tard au dernier jour du trimestre de la date d'effet de la liquidation ;
- ces cotisations se rapportent à une période antérieure à la veille de la date d'entrée en jouissance de la pension (ou date d'arrêt du compte).

[1085] Mais ce tempérament a un impact limité si la date d'entrée en jouissance de la pension n'est pas repoussée dans le temps. En conséquence, le RSI peut être amené à conseiller à des assurés de différer la date d'entrée en jouissance de la pension pour permettre d'intégrer dans le calcul de la pension des cotisations encaissées ou régularisées tardivement.

Recommandation n°148 : Etudier avec la DSS la possibilité de prendre en compte les seules cotisations provisionnelles encaissées pour liquider les pensions, et modifier en conséquence la réglementation si nécessaire.

[1086] Par ailleurs, compte tenu des nombreux dysfonctionnements des comptes suite à la mise en place de l'ISU, qui peuvent par exemple conduire à ce que l'assuré soit informé tardivement de sa dette, l'impossibilité réglementaire de réviser les droits après la liquidation apparaît excessivement rigoureuse.

Recommandation n°149 : Etudier avec la DSS une extension des possibilités de révision des pensions (article R 351-11 CSS) en cas de versement de cotisations postérieurement à la liquidation résultant des dysfonctionnements ISU

[1087] Enfin, la mission note que, en vertu de l'article L 133-6-8-3 du CSS, les sommes recouvrées sont prioritairement affectées à la CSG et à la CRDS. Seul le solde est affecté aux cotisations de sécurité sociale selon un ordre, déterminé à l'article D 131-6-5 où la cotisation d'assurance vieillesse de base est en dernier. Une amélioration du recouvrement des cotisations d'assurance vieillesse de base bénéficierait ainsi aux comptes de la protection sociale dans leur ensemble et aux autres risques complémentaires obligatoires gérés par le RSI (IJ, régimes complémentaires invalidité-décès, régimes complémentaires vieillesse).

Recommandation n°150 : Dans le cadre de la politique de recouvrement amiable, mettre en avant auprès des assurés les éventuelles pertes de droits à la retraite qu'ils encourent.

7.2.2. Pour les régimes invalidité – décès, la condition d'être à jour des cotisations est une condition administrative d'ouverture du droit.

[1088] Outre les droits à retraite, l'impossibilité pratique pour les assurés du RSI d'être à jour de leurs cotisations en raison des dysfonctionnements ISU peut également leur faire perdre des droits à prestations invalidité et décès.

[1089] Selon l'article 1er du règlement invalidité décès des commerçants, *« le régime d'assurance invalidité décès des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales garantit l'attribution d'une pension d'invalidité jusqu'à l'âge de soixante ans à tout assuré qui satisfait à l'ensemble des conditions suivantes :*

« … »

[1090] *3° avoir versé toutes les cotisations dues depuis le 1er janvier 1975 au titre des régimes obligatoires d'assurance vieillesse et du régime d'assurance invalidité décès et avoir cotisé six mois au moins au régime d'assurance vieillesse de base à la date indiquée au 2° ci-dessus, sous réserve des dispositions de l'article R. 172-19 4°. »*

[1091] De même, l'article 6 du règlement invalidité décès des artisans précise : « La pension visée à l'article 1er est attribuée à l'assuré qui satisfait à toutes les conditions suivantes au moment de sa première demande de pension d'invalidité :

…;

[1092] *2° Avoir versé toutes les cotisations régulièrement dues au titre des régimes d'assurance vieillesse visées aux articles L.633-9 et L.635-1 du code de la sécurité sociale venues à échéance depuis respectivement le 1er janvier 1973 et le 1er janvier 1979 et du régime d'assurance invalidité-décès venues à échéance depuis le 1er janvier 1962 et avoir cotisé un an au moins à ce dernier régime, sous réserve des dispositions de l'article R.172-19 (4°), du code de la sécurité sociale ;*

… »

[1093] Tant que la condition de cotisations à jour n'est pas remplie, le droit ne peut pas être ouvert. Et lorsque les cotisations sont régularisées, la date d'effet de la pension ne peut être antérieure au premier jour du mois qui suit cette régularisation.

7.3. Une dérive des projets informatiques de l'activité retraite dans un contexte de multiples réformes et de dégradation générale de la qualité de l'environnement informatique du fait des dysfonctionnements de l'ISU

[1094] Comme souligné dans l'annexe 4 sur le schéma directeur des système d'information, alors que la charge dédiée au secteur retraite a excédé de plus de 30 % ce qui était prévu dans le schéma directeur sur 2007-2010, le projet majeur de convergence des outils dans le domaine retraite n'a pas été finalisé, et les outils manuels se sont multipliés.

7.3.1. Une convergence des outils de liquidation en matière de retraite qui n'a pu être atteinte pendant la COG

[1095] Contrairement à cet objectif majeur fixé dans la COG initiale, le RSI n'a pu finaliser pendant la COG un outil commun de liquidation entre artisans et commerçants. Ce chantier est toujours en cours.

[1096] Le programme « Convergence Retraite SIPRES » a pour objectif de concevoir et de mettre en production, une application commune de liquidation des pensions et de gestion des comptes retraités. Elle se substituera aux deux outils actuels de liquidation Prest@ et Presto. Cette convergence correspond en fait à une bascule de l'outil Pres@ vers Presto. Bien que *a minima*, cette convergence, si elle est réussie, présente deux intérêts :

- la livraison aux caisses régionales d'un outil bien plus performant que l'outil actuel Prest@ pour les liquidations des retraites des artisans ;
- l'incitation forte à une polyvalence des liquidateurs sur les secteurs artisans et commerçants, cette polyvalence n'étant que partiellement mise en œuvre à l'échelle du RSI : certaines caisses ont choisi une polyvalence complète, d'autres une totale absence de polyvalence, d'autres encore une polyvalence partielle.

Recommandation n°151 : En prévision de la mise en production de l'outil informatique commun aux liquidations des retraites artisans et commerçants, intégrer dans les CPG un objectif de développement de la polyvalence des liquidateurs sur les domaines artisans et commerçants

[1097] Le calendrier du programme SIPRES prévoit une mise en production au 1er janvier 2013. Le respect de ce calendrier est impératif puisque la fusion des régimes complémentaires obligatoires ne sera implantée que dans ce seul outil.

Recommandation n°152 : Déployer SIPRES au 1er janvier 2013 au plus tard, comme le prévoit le calendrier actuel.

7.3.2. La priorité donnée à la mise en œuvre des réformes concernant les retraites

[1098] Au-delà des réformes impactant le régime général et chacun des régimes alignés de retraite, la période de la COG est marquée pour le domaine retraite du RSI par la multiplication des réformes en inter-régimes particulièrement complexes à mettre en œuvre. On peut ainsi citer :

- de 2007 à 2010, le démarrage et la montée en charge du droit à l'information retraite issu de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;
- la répartition entre régimes des pensions de réversion (régime interlocuteur unique) ;
- la montée en charge à partir de 2009 de la libéralisation du cumul emploi-retraite aidée par la création du statut d'auto-entrepreneur ;
- la majoration de la pension de réversion au 1er janvier 2010 pour les petites retraites de réversion qui a bénéficié à environ 200 000 assurés du RSI parmi les 450 000 artisans ou commerçants retraités percevant un droit de réversion du RSI ;
- la préparation de la mise en œuvre du minimum contributif au 1er janvier 2012 qui prévoit que le minimum de pension contributif est attribué aux assurés dont la retraite totale, pour l'ensemble des régimes, n'excède pas un montant fixé par décret.

[1099] Outre les deux lois de 2003 et 2010 portant réforme des retraites, certaines dispositions des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont également pu impacter le RSI. Ainsi, suite à la LFSS pour 2009, a été créé au 1er décembre 2009 le répertoire national des prestations pour gérer les échanges inter-régimes de retraite.

[1100] Les évolutions informatiques dans le domaine retraite ont donc privilégié l'intégration des réformes. Mais, de manière générale, le RSI peine à mettre à jour à temps ses outils informatiques.

[1101] D'autres réformes sont attendues dans le domaine retraite pour la future COG. Outre les réformes concernant le seul RSI, et particulièrement la mise en place au 1er janvier 2013 du régime complémentaire obligatoire de retraite fusionné entre artisans et commerçants, les réformes en inter-régimes vont se poursuivre durant la prochaine COG. Même si elles ne sont pas entièrement définies, leur déploiement devra être anticipé par le RSI.

[1102] On note particulièrement que l'article 9 de la loi du 9 novembre 2010 prévoit de créer un répertoire de gestion des carrières unique, pour l'ensemble des régimes de retraite de base légalement obligatoires, qui sera tenu par la CNAV.

[1103] Dans le même ordre d'idées, la LFSS pour 2011 institue un principe de coordination pour le calcul du revenu ou du salaire annuel moyen des invalides. Ce principe nécessitera de calculer le revenu ou salaire annuel moyen sur la base des 10 meilleurs revenus de la carrière professionnelle, quel que soit le régime.

Recommandation n°153 : Lister l'ensemble des réformes attendues dans le secteur retraite et mener les études d'impact sur les systèmes et flux d'information, pour anticiper au mieux les développements informatiques en découlant.

7.3.3. Un mode de fonctionnement dégradé : la multiplication des outils manuels pour liquider les retraites

[1104] Afin de pallier les insuffisances des outils informatiques, la direction retraite a mis progressivement à disposition des caisses régionales des feuilles de calcul Excel ou « calculettes ». Cette livraison d'outils par la caisse nationale marque certes un progrès par rapport à une situation antérieure où chaque caisse régionale avait développé ses propres outils de contournement des difficultés, mais elle conduit à faire échapper une part de l'activité des services de retraite de la cartographie applicative du RSI (et des procédures de validation de celle-ci par l'agence comptable de la caisse nationale).

[1105] A mai 2011, il existait sur l'intranet du RSI 20 "calculettes" regroupées sous les thèmes :

- rachats Fillon (trois calculettes selon le barème applicable) ;
- rachats Madelin (deux calculettes selon la date d'intervention de la demande) ;
- droits de réversion artisans (huit calculettes selon la date d'effet de la pension) ;
- retraite anticipée (une calculette) ;
- ex-régime des conjoints commerçants (trois calculettes selon la date d'effet de la prestation) ;
- surcote (une calculette) ;
- calcul des droits propres (deux calculettes pour 2009 et 2010, comprenant en particulier le calcul des droits des auto-entrepreneurs, auxquelles s'ajoutaient sept exemples de calcul de droits acquis).

[1106] Un travail est en cours pour regrouper l'ensemble de ces « calculettes » dans une seule. De plus, cet outil unique fera l'objet d'une validation par la cellule de validation des applications informatiques relevant de la direction comptable et financière (DCF), les outils actuels n'étant pas validés.

[1107] L'importance de ces calculettes dans la gestion quotidienne des caisses est inégale. Ainsi, au vu du faible nombre de demandes enregistrées par les caisses qui nécessitent de recourir à la calculette « rachats Fillon », le RSI estime à juste titre qu'il n'est pas opportun de réaliser une évolution coûteuse dans SCR pour une exploitation très limitée. Il en va autrement d'autres outils : les calculettes « droits propres » nécessairement, probablement les calculettes « rachats Madelin » et « surcote ».

[1108] Certaines de ces calculettes pallient les défauts des flux ISU et ne pourront sans doute disparaître avant la mise en place du nouveau système commun dédié partagé (SCDP) destiné à remplacer le SNV2 pour le traitement des cotisations des travailleurs indépendants. D'autres calculettes sont par contre sans lien avec les difficultés de l'ISU et relèvent de la maintenance ou de la conception des outils informatiques retraite. Enfin, certaines calculettes ont vocation à disparaître lors de la mise en production de l'outil de liquidation SIPRES au 1er janvier 2013 et de la disparition concomitante de l'ancien régime des conjoints des commerçants.

[1109] Il semble prioritaire que la perspective pour la gestion des retraites au RSI soit celle d'un retour à un fonctionnement plus automatisé.

Recommandation n°154 : Identifier au sein des outils manuels utilisés par les caisses ceux sans lien avec les dysfonctionnements ISU. Quantifier l'importance de ces outils dans la gestion quotidienne des caisses. Planifier à court terme les développements informatiques permettant leur suppression dès lors qu'ils pèsent dans l'activité des caisses régionales.

8. UNE QUALITE DE SERVICE EN CONSEQUENCE FORTEMENT DEGRADEE

8.1. Les indicateurs COG en matière de retraite montrent des délais de liquidation des pensions dégradés

[1110] Après prise en compte de l'avenant n°3 signé le 9 juillet 2009, il existe cinq indicateurs COG pour le secteur retraite, quatre indicateurs de réalisation d'objectifs et un indicateur de suivi.

8.1.1. Les indicateurs COG et leur pertinence

[1111] Le tableau suivant présente les indicateurs de réalisation d'objectifs tels que modifiés par l'avenant n°3 à la COG.

Tableau 100 : Indicateurs de réalisation d'objectifs de la COG dans le domaine retraite

N°	INDICATEURS	MODE DE CALCUL	OBSERVATIONS	OBJECTIF
Retraite				
11	Pourcentage d'attributions de droits propres mis en paiement dans le délai requis	Pourcentage d'attributions de droits propres mis en paiement dans le mois qui suit la première échéance due, pour les futurs retraités résidant en France		2011 : 95 %
12	Pourcentage d'attributions de droits dérivés mis en paiement dans le délai requis	pourcentage d'attributions de droits dérivés mis en paiement dans le mois qui suit la première échéance due, pour les futurs retraités résidant en France		2009 50%, 2010 70%, 2011 95%
13	Taux de respect du délai de transmission des demandes de retraite aux régimes partenaires	Mode de calcul du délai : Date de transmission de la demande à l'organisme destinataire - date de réception de la demande. Le délai doit être inférieur ou égal à 10 jours		2011 : 97 %
14	Taux de régularisation de compte sur population cible	Nombre de régularisations complètes préalables de compte / population cible ayant répondu aux sollicitations	Population cible : mono-actifs du RSI, concerné sur l'année par un envoi du G I P	2011 = 100 %

Source : COG initiale et avenant n°3

[1112] Les indicateurs 11 et 12 sont les indicateurs benchmark inter-régimes de délais de liquidation des droits propres et droits dérivés et sont communs à l'ensemble des organismes.

[1113] L'indicateur 13 porte sur les délais de transmission des demandes uniques de retraite (DUR) aux régimes partenaires lorsque le RSI est le régime pivot, chargé de l'envoi de la DUR aux régimes partenaires. Bien qu'il concerne une minorité de dossiers (en 2010, le RSI a été le régime pivot pour 26 424 dossiers droits propres et 8 194 dossiers droits propres), il correspond à l'objectif de garantir la continuité des ressources des poly-pensionnés, objectif particulièrement pertinent pour le RSI au vu du poids des poly-pensionnés dans sa population.

[1114] L'indicateur 14 concerne les régularisations de compte mais son champ est limité aux monoactifs du RSI concernés sur l'année par un envoi du GIP, soit une population très restreinte.

Recommandation n°155 : Maintenir dans la future COG les indicateurs de réalisation d'objectifs actuels n°11, n°12, n°13 et supprimer l'indicateur n°14

[1115] Il existe également un indicateur de suivi (indicateur n°37) sur le taux de certification des NIR pour les cohortes concernées par le droit à l'information (environ 10 000 assurés chaque année en 2008, 2009 et 2010), calculé annuellement. La certification des NIR étant un enjeu majeur pour les échanges inter-régimes mais également pour la qualité du service rendu et pour la lutte contre la fraude, cet indicateur mériterait d'être élargi à une population plus large et que soit fixé un objectif à atteindre.

[1116] Le développement du rôle de point d'immatriculation unique inter-régimes du centre d'Auray, qui est notamment chargé de gérer la procédure de certification des NIR des nouveaux affiliés, témoigne de la prise de conscience par le RSI de l'importance de cette tâche. Cette nouvelle organisation devrait contribuer à l'amélioration de ce taux pour les nouvelles populations immatriculées.

[1117] L'outil décisionnel comporte d'ailleurs une restitution agrégée détaillant le taux de certification des NIR pour l'ensemble des cotisants actifs.

Recommandation n°156 : Créer un indicateur de réalisation d'objectif sur le taux de certification des NIR sur l'ensemble des cotisants actifs du RSI.

[1118] Il est à noter qu'il existait dans la COG initiale un indicateur de suivi n°38, supprimé par l'avenant n°3, qui devait mesurer le taux de régularisation de comptes cotisants pour une population cible des personnes existant dans le fichier RSI, qu'elles soient actives ou radiées, âgées de 55 à 59 ans. Au vu des difficultés de l'ISU, il est particulièrement pertinent, dès lors qu'il est étendu au-delà de la population concernée par l'envoi d'une estimation indicative globale dans le cadre du droit à l'info-retraite.

Recommandation n°157 : Prévoir dans la future COG un indicateur de réalisation d'objectifs portant sur les régularisations de comptes de tous les actifs et radiés présents dans les fichiers du RSI, en privilégiant en début de COG les cohortes proches du départ en retraite.

8.1.2. Les résultats des indicateurs

8.1.2.1. Les travaux de la MNC sur la fiabilité des indicateurs

[1119] La Mission Nationale de Contrôle (MNC) a audité en 2010 la fiabilité des indicateurs retraite 11, 12 et 13 de la COG.

[1120] La MNC a noté que les deux indicateurs 11 et 12 sur les délais d'attribution de pensions de retraite (droits propres, droits dérivés) étaient faussés par :

- une règle de gestion nationale inopportune : la prise en compte des dossiers dont le montant est inférieurs au seuil de paiement de la pension (21€ en 2011) ;
- et une défaillance dans les spécifications du système décisionnel retraite par la prise en compte d'une date erronée.

[1121] L'indicateur 13 de délai sur le taux de transmission des demandes de retraite aux régimes partenaires a été jugé relativement fiable par la MNC.

[1122] De façon générale, la MNC a noté que des travaux majeurs de fiabilisation et d'harmonisation ont été menés par la caisse nationale avec :

- l'aboutissement du chantier sur les systèmes d'information décisionnels, notamment retraite, qui permettent l'obtention de données nationales, plus fiables, et plus rapidement ;

- une automatisation des calculs, effectués pour la plupart des indicateurs par la caisse nationale ;
- une harmonisation des indicateurs entre les artisans et les commerçants à compter de 2010.

[1123] Le RSI dispose désormais d'outils décisionnels à même de contribuer activement au pilotage du régime et des régimes. Cependant, l'appropriation de ces outils par les services de la caisse nationale est apparue comme faible à la mission.

Recommandation n°158 : Mettre en valeur les outils du SI décisionnel et en développer l'usage au sein de la caisse nationale et des caisses régionales.

[1124] Le RSI a mis en œuvre en janvier 2011 les deux recommandations de la MNC sur les indicateurs 11 et 12 mais les délais de la mission n'ont pas permis d'obtenir une série complète depuis 2007 homogène recalculée sur ces nouvelles bases.

Recommandation n°159 : Pour les indicateurs 11 et 12, reconstituer une série statistique homogène après prise en compte des recommandations de la MNC.

8.1.2.2. Les résultats des indicateurs

[1125] **L'indicateur de réalisation d'objectifs n°11** : pourcentage d'attribution de droits propres dans le mois qui suit la première échéance due (délai benchmark)

Tableau 101 : Résultats de l'indicateur de réalisation d'objectifs n°11

	2007	2008	2009	2010
Artisans	81,9%	78,5%	69,2%	67,8%
Commerçants	85,3%	82,9%	71,3%	72,3%
Population totale	n.d.	n.d.	70,4%	70,4%

Source : RSI

[1126] L'avenant n°3 à la COG a supprimé les objectifs intermédiaires pour ne conserver qu'un objectif, inchangé par rapport à la COG initiale, de 95% en 2011. Cet objectif paraît inatteignable.

[1127] Par ailleurs, ces résultats n'ayant pas été recalculés après prise en compte des modifications de la MNC, cette prise en compte les dégradera.

[1128] **L'indicateur de réalisation d'objectifs n°12** : pourcentage d'attribution de droits dérivés dans le mois qui suit la première échéance due (délai benchmark)

Tableau 102 : Résultats de l'indicateur de réalisation d'objectifs n°12

	2007	2008	2009	2010
Artisans	37,5%	38,4%	36,2%	39,2%
Commerçants	46,4%	48,5%	41,3%	45,6%
Population totale	n.d.	n.d.	39,0%	42,6%
Objectif fixé par la COG			*50%*	*70%*

Source : RSI

[1129] Pour 2011, la COG a fixé un objectif de 95%, qui paraît inatteignable.

[1130] Par ailleurs, ces résultats n'ayant pas été recalculés après prise en compte des modifications de la MNC, cette prise en compte les dégradera. Les résultats sont plus dégradés pour les liquidations des pensions de réversion des artisans que pour celles des commerçants.

[1131] **L'indicateur de réalisation d'objectifs n°13** : taux de respect du délai de transmission des demandes de retraite aux régimes partenaires

Tableau 103 : Résultats de l'indicateur de réalisation d'objectifs n°13

	2007	2008	2009	2010
Artisans	81,7%	80,4%	83,6%	89,3%
Commerçants	87,6%	89,9%	89,3%	92,2%
Population totale	n.d.	n.d.	86,2%	91,0%

Source : RSI

[1132] La COG a fixé un taux cible à atteindre pour 2011 de 97% mais pas d'objectifs intermédiaires.

[1133] **L'indicateur de réalisation d'objectifs n°14**, peu pertinent car portant sur le taux de régularisation de comptes sur une population très restreinte a atteint 100% en 2008, 2009 et 2010. La COG a fixé pour 2011 un objectif de 100%.

[1134] **L'indicateur de suivi n°37** : taux de certification des NIR sur population cible

Tableau 104 : Résultats de l'indicateur de suivi n°37 : taux de certification des NIR sur population cible

	2007	2008	2009	2010
Artisans	n.d.	94,4%	96,2%	96,7%
Commerçants	n.d.	95,9%	95,4%	97,2%

Source : RSI – contrôle de gestion

[1135] Cet indicateur étant un indicateur de suivi, la COG n'a pas défini un objectif à atteindre. Les résultats obtenus sont bons, et en amélioration en 2010 par rapport à 2009.

[1136] Sur l'ensemble des cotisants actifs au 31 mars 2011, soit un effectif de 1 968 000 personnes, le taux de certification des NIR est de 97,0% (97,3% pour les artisans, 96,2% pour les commerçants).

8.1.3. Les facteurs explicatifs de la dégradation des délais de liquidation des pensions

8.1.3.1. En niveau, la comparaison avec le taux « benchmark » des autres régimes est à prendre avec précaution

[1137] En 2009, selon le rapport annuel 2010 sur la performance du service public de la sécurité sociale, l'indicateur « benchmark » de délai pour la liquidation des droits propres dépasse 90% pour 7 régimes sur 11 et 80% pour 9 organismes sur 11. Au RSI, il est de 70%.

[1138] Toutefois, pour le RSI, il faut tenir compte à la fois des spécificités de la population des artisans et commerçants, et des spécificités de leurs régimes obligatoires de retraite avant de mener une comparaison entre régimes. On note en particulier :

- le lien spécifique pour les travailleurs indépendants entre cotisations et prestations ; en l'absence de cotisations à jour, la pension est liquidée en l'état et les cotisations versées ultérieurement, même si elles restent dues, ne sont pas prises en compte pour réviser les droits ; cette spécificité incite les liquidateurs à multiplier les relances auprès des assurés avant de liquider la pension ; par ailleurs, ce lien entre cotisations et prestations nécessite lors de la liquidation de procéder au processus administratif de radiation lorsque l'assuré est cotisant actif, pour mettre fin à l'appel des cotisations, processus qui n'existe pas au régime général ;
- le poids des poly-pensionnés : les artisans et commerçants sont à plus de 90% des poly pensionnés, contre, par exemple, 45% des assurés au régime général ; en conséquence, le travail de coordination inter-régimes est plus lourd au RSI ; par exemple, la prise en compte depuis le 1er juillet 2006[158], pour l'application de la condition de ressources, des pensions de réversion des autres régimes a particulièrement alourdi la tâche du RSI ;
- la liquidation des pensions de base et des pensions complémentaires : l'existence au sein même du RSI d'un processus unique d'instruction pour les régimes retraite de base et complémentaire, à la différence des salariés qui ont deux guichets, est bénéfique pour les assurés et génératrice d'économies de gestion, qui sont néanmoins amoindries par le fait que la liquidation du régime complémentaire nécessite des opérations spécifiques (vérification des conditions spécifiques de liquidation du régime complémentaire[159] lorsqu'elles ne sont pas calquées sur celles du régime de base ; calcul des droits qui sont exprimés en points au titre du régime complémentaire).

8.1.3.2. Mais l'évolution défavorable des indicateurs sur la durée de la COG est largement liée à la crise ISU

[1139] Au-delà du niveau atteint, l'évolution des indicateurs de délais du RSI entre 2007 et 2010 est défavorable sur la période, avec un décrochage à partir de 2009. Trois séries d'explications peuvent être avancées :

- les outils informatiques dégradés rallongent les délais de liquidation

[1140] Pour les dossiers artisans, selon les témoignages recueillis par la mission, mais non étayés par des chiffres, une liquidation d'un dossier artisan prendrait 30% de temps supplémentaire par rapport à la liquidation d'un dossier commerçant, du fait des lourdeurs de l'outil de liquidation Prest@ comparativement à l'outil Presto ; ces écart devraient en principe disparaître avec la mise en production de l'outil commun SIPRES.

- le contrôle des droits acquis génère des délais supplémentaires : les contrôles systématiques des cotisations sur le portail ISU et le recalcul des droits si nécessaire lors de la liquidation impactent les délais

[1141] Le RSI a comparé, pour les dossiers liquidés en 2010, le délai de liquidation des dossiers comportant des droits acquis pendant la période ISU (à partir de 2008 et après) et celui des dossiers ne comportant pas de droits acquis postérieurement au 31 décembre 2007. Les résultats sont significativement différents : le taux de dossiers liquidés dans les délais est de 62,7% pour ceux comportant des droits post-ISU, contre 75,0% pour ceux n'ayant pas de droits cotisés pendant la période ISU.

---

[158] Au RSI, par une circulaire en date du 24 avril 2007.

[159] Les liquidations du régime de base et du régime complémentaire peuvent même ne pas être simultanées. Il en va par exemple ainsi dans l'ancien régime des conjoints des commerçants : la condition que le conjoint ait atteint 65 ans peut conduire à liquider le régime complémentaire plus tardivement que le régime de base. Dans le cadre du futur régime complémentaire fusionné, cette articulation avec le régime de base sera améliorée.

Tableau 105 : Comparaison des taux de dossiers liquidés dans les délais selon qu'ils ont, ou non, des droits cotisés pendant la période ISU

	Global		Dont droits cotisés pré ISU		Dont droits cotisés post ISU	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Nombre total de liquidations en 2010	87 372		52 058		28 231	
Dont dans les délais	61 617	**70.52%**	39 028	**74.97%**	17 706	**62.72%**

Source : RSI - Direction des études et placements

- Enfin, l'évolution des indicateurs de délai ne peut s'apprécier sans regarder concomitamment l'évolution des stocks, d'autant plus que le pilotage s'est centré, à partir de 2009, sur la résorption des stocks.

[1142] La résorption des stocks implique de reprendre des dossiers plus anciens et une moindre attention aux délais de liquidation. Inversement, une amélioration des délais de liquidation peut refléter une amélioration de la situation mais aussi résulter d'une gestion quotidienne aboutissant à la constitution de stocks, auquel cas une dégradation des résultats est à prévoir lorsque les stocks seront en diminution.

8.2. Un pilotage centré à partir de 2009 sur la résorption des stocks, conformément à l'avenant n° 2 de la COG

[1143] Suite aux stocks qui se sont constitués avec la mise en place de l'ISU, l'avenant n°2 à la COG signé le 22 janvier 2009 a mis en place pour l'année 2009 un plan de résorption des stocks du domaine recouvrement amiable et prestations retraite. Dans le domaine de la retraite, les stocks de pièces, calculé en incluant une pondération à 20% des demandes de droits dérivés en instances, étaient évalués à 44 600. Après déduction d'un stock « frictionnel » estimé maîtrisable de 11 900 pièces, le stock à résorber était de 32 700 pièces.

Tableau 106 : Présentation des stocks retraite dans l'avenant n°2

d'après les stocks à fin juin 2008	stock total leres dem.non exam DP+DD (nb pièces)	stock total lères dem. Instances DP+0,2DD (nb pièces)	stock total Autres tâches DP, DD, Droits à réviser	stock total après pondération (nb pièces)	Stock Frictionnel (nb pièces)	Stock à résorber (nb pièces)
TOTAL	10146	20742	13759	44647	11919	32728

Source : Avenant n°2 à la COG du RSI ; lecture : DP = droits propres, DD = droits dérivés

[1144] Les données de stock reposent sur un processus déclaratif, et un comptage manuel dans les caisses régionales des stocks de dossiers, à l'occasion d'enquêtes mensuelles.

[1145] Selon le RSI, la fiabilité du comptage manuel s'est améliorée progressivement du fait d'une appropriation des caisses, confortée par :

- la sensibilisation à opérer ce suivi en respectant les méthodes de décomptage prévue par instruction nationale, message passé notamment lors des négociation de l'avenant CPG n°1, portant sur l'engagement de résorption des stocks « à résorber » pour le 31.12.2009 ;
- des déplacements en caisses régionales sur ce sujet, par les directions métier retraite et recouvrement.

[1146] Même si ce comptage est réalisé sérieusement par les caisses régionales, leur caractère manuel est problématique et le comptage mériterait d'être automatisé. En parallèle, dans le cadre du processus de certification des comptes, une instruction récente d'avril 2011 rappelle la préconisation forte d'enregistrer les dossiers dès leur arrivée dans l'outil "Instances communes".

Recommandation n°160 : Veiller à l'utilisation effective "d'Instances communes" par les caisses régionales pour extraire de façon automatisée les dossiers en instance de liquidation et décharger les services de liquidation dans les caisses régionales du comptage manuel des dossiers en stock.

[1147] Par ailleurs, l'appropriation de la notion de stock frictionnel par les caisses régionales a également été progressive[160], voire a été modifiée au fil du temps par la caisse nationale pour les stocks recouvrement. De ce fait, il est souhaitable que le suivi des stocks porte également sur le stock total et non sur le seul stock à résorber.

Recommandation n°161 : Suivre les stocks totaux et non les seuls stocks à résorber.

[1148] Au cours de l'année 2009, le stock retraite à résorber a diminué de moitié, passant de 29 000 à 14 000 pièces, sans toutefois permettre la résorption complète du stock. Au 31 décembre 2010, la situation a peu évolué par rapport à celle de la fin 2009, les stocks à résorber ont même légèrement augmenté et atteignent 16 000 pièces. La vigilance sur les stocks doit donc être maintenue.

[1149] Il apparaît surtout que la situation est hétérogène entre caisses régionales, et que certaines caisses sont en difficulté pour aller-au-delà dans la résorption des stocks.

[160] Le niveau du stock frictionnel, déterminé par la caisse nationale, peut être en décalage avec la perception de la caisses régionale.

Tableau 107 : Situation des stocks retraite à résorber par caisse régionale et évolution du 31 décembre 2008 au 31 décembre 2010.

	a	b	d	d-a	(d-a)/a	Part dans le stock à résorber national	
				Evolution déc.08 - déc.10			
TOTAL STOCK A RESORBER	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	en nombre	en %	31/12/2008	31/12/2010
ALPES	2 936	1 109	625	-2 311	-79%	10,1%	3,9%
ALSACE	2 707	2 953	879	-1 828	-68%	9,3%	5,5%
ANTILLES-GUYANE	155	55	94	-61	-39%	0,5%	0,6%
AQUITAINE	1 604	371	949	-655	-41%	5,5%	5,9%
AUVERGNE	879	1 180	790	-89	-10%	3,0%	4,9%
BASSE-NORMANDIE	386	374	292	-94	-24%	1,3%	1,8%
BOURGOGNE	266	261	239	-27	-10%	0,9%	1,5%
BRETAGNE	1 656	448	864	-792	-48%	5,7%	5,4%
CENTRE	1 062	513	584	-478	-45%	3,7%	3,6%
CHAMPAGNE-ARDENNE	144	179	327	183	127%	0,5%	2,0%
CORSE	215	0	0			0,7%	0,0%
COTE D'AZUR	1 153	457	320	-833	-72%	4,0%	2,0%
FRANCHE-COMTE	243	272	195	-48	-20%	0,8%	1,2%
HAUTE-NORMANDIE	1 419	630	805	-614	-43%	4,9%	5,0%
ILE-DE-FRANCE Centre	2 316	526	426	-1 890	-82%	8,0%	2,7%
ILE-DE-FRANCE Est	656	439	916	260	40%	2,3%	5,7%
ILE-DE-FRANCE Ouest	720	787	1 772	1 052	146%	2,5%	11,0%
LA REUNION	76	471	846	770	1013%	0,3%	5,3%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1 982	127	252	-1 730	-87%	6,8%	1,6%
LIMOUSIN	301	5	108	-193	-64%	1,0%	0,7%
LORRAINE	2 237	1 042	1 536	-701	-31%	7,7%	9,6%
MIDI-PYRENEES	140	574	716	576	411%	0,5%	4,5%
NORD PAS-DE-CALAIS	497	217	788	291	59%	1,7%	4,9%
PAYS DE LOIRE	1 006	53	74	-932	-93%	3,5%	0,5%
PICARDIE	1 730	6	48	-1 682	-97%	6,0%	0,3%
POITOU-CHARENTES	265	190	556	291	110%	0,9%	3,5%
PROVENCE ALPES	1 917	818	439	-1 478	-77%	6,6%	2,7%
RHONE	315	0	628	313	99%	1,1%	3,9%
TOTAL CAISSES	28 983	14 057	16 068	-12 915	-45%	100,0%	100,0%

Source : RSI

8.3. D'importantes incertitudes sur la qualité de calcul des droits acquis depuis la mise en place de l'ISU

8.3.1. Le rapprochement difficile des cotisations et des droits acquis

[1150] Sur le champ ISU, à la différence des cotisations encaissées pour les professions libérales, le système comptable ne permet pas de rattacher une cotisation à une date d'émission et à un risque. Même si une consultation compte par compte du portail ISU est possible dans les caisses régionales, la procédure de centralisation des données au niveau de l'ACOSS, qui repose sur des agrégations uniquement statistiques et non comptables, ne permet pas à l'agence comptable du RSI de disposer d'une comptabilité auxiliaire cotisants compte par compte.

[1151] Cette alimentation correcte des comptes du RSI est un enjeu pour la certification des comptes. Le rapport des commissaires aux comptes sur les comptes 2009 avait noté que les difficultés sur les cotisations « touchent également l'activité retraite et affectent en particulier la qualité des données incluses dans les comptes ainsi que les données relatives à la reconstitution des carrières et, par voie de conséquence, le montant des prestations de retraite calculé ».

[1152] Surtout, elle est nécessaire pour rendre au RSI une capacité de pilotage. A titre d'exemple, il n'est pas possible de rapprocher compte par compte les droits acquis d'un assuré et les cotisations qu'il a versées, qui déterminent pourtant ses droits.

Recommandation n°162 : Mettre en place entre le RSI et l'ACOSS une comptabilité tiers pour les cotisants. Développer dans le SCDP un module d'alimentation des droits acquis des affiliés du RSI qui fonctionne.

8.3.2. En tout état de cause, une dégradation très nette depuis la mise en place de l'ISU

[1153] A défaut de pouvoir directement rapprocher cotisations et droits acquis, la direction des études et placements du RSI a étudié cette question pour les régimes complémentaires de retraite, un régime en points permettant aisément ce type de comparaison.

[1154] Elle a comparé, à partir du SI décisionnel retraite :

- les droits des régimes complémentaires acquis au titre des années 2007, 2008, 2009 et 2010 connus dans l'outil SCR,
- et les encaissements de cotisation connus par la comptabilité, en estimant leur répartition par année (les cotisations encaissées en novembre et décembre 2010 ayant été affectés à 2009, au titre de la régularisation).

Tableau 108 : Comparaison à fin 2010 des points acquis et des cotisations pour le RCO artisans

Exercice	masse de pts acquis dans SCR vu au 31/01/2011 (1)	équivalent cotisations 31/12/2011 (2) en M€	cotisations encaissées selon trésorerie (3) en M€	proportion (2)/(3)
2007	192464583	797,765697	786	101,5%[161]
2008	191470031	805,51442	814	99,0%
2009	182901200	823,0554	883	93,2%
2010	154914299	726,857891	842	86,3%

Source : RSI – direction des études et placements

Tableau 109 : Comparaison à fin 2010 des points acquis et des cotisations pour le NRCO commerçants

Exercice	masse de pts acquis dans SCR vu au 31/01/2011	équivalent cotisations 31/12/2011 en M€ (2)	cotisations encaissées selon trésorerie en M€ (3)	proportion (2)/(3)
2007	51274680	751,071513	752,206	99,8%
2008	48942753	724,793229	735,394182	98,6%
2009	47578498	727,951019	814,618577	89,4%
2010	39865434	617,236515	733	84,2%

Source : RSI- direction des études et placements

[1155] Pour les deux régimes complémentaires vieillesse, cette étude montre que la totalité des droits acquis par les cotisants n'est plus enregistrée dans SCR, en particulier pour les droits acquis au titre des années 2009 et 2010, du fait des difficultés des flux retour. Pour les artisans, en 2010, 14% des droits acquis au vu des cotisations encaissées ne sont pas enregistrés. Cette même proportion est de 16% pour le régime complémentaire des commerçants.

[1156] Toutefois, le même exercice mené un an plus tôt i.e. vu à fin 2009 montre que la situation était bien plus dégradée : pour 2009, 25 % des droits acquis par les artisans et 31% des droits acquis par les commerçants n'étaient pas enregistrés en informatique.

Tableau 110 : Comparaison à fin 2009 des points acquis et des cotisations pour le RCO artisans

Exercice	masse de points acquis dans SCR vu au 31/12/2009	équivalent cotisations 31/12/2009 (2) en M€	cotisations encaissées selon trésorerie (3) en M€	proportion (2)/(3)
2007	193484732	801,994214	786	102,0%
2008	173906634	731,625209	814	89,9%
2009	147979274	665,906733	883	75,4%

Source : RSI – direction des études et placements

[161] Proportion supérieure à 100% car le RCO autorisait jusqu'en 2007 l'attribution de points gratuits.

Tableau 111 : Comparaison à fin 2009 des points acquis et des cotisations pour le NRCO commerçants

Exercice	masse de points acquis dans SCR vu au 31/12/2009	équivalent cotisations 31/12/2009 (2) en M€	cotisations encaissées selon trésorerie (3) en M€	proportion (2)/(3)
2007	51220854	750,283069	752,206	99,7%
2008	45403719	672,383675	735,394182	91,4%
2009	36607473	560,094337	814,618577	68,8%

Source : RSI – direction des études et placements

[1157] Bien qu'il manque encore environ 10% des droits acquis, le travail mené en 2010 sur l'amélioration des flux retour et le recyclage des flux non intégrés a permis de faire progresser la proportion de points acquis au titre de 2009.

Tableau 112 : Proportion de points acquis enregistrés dans SCR au titre de l'année 2009

	RCO (artisans)	NRCO (commerçants)
Proportion de points acquis vu à fin 2009	75,4%	68 ,8%
Proportion de points acquis vu à fin 2010	93,2%	89,4%
Evolution en un an	*+17,8 points*	*+ 20,6 points*

Source : RSI

[1158] L'identification des comptes concernés par ces défauts est impossible, du fait de l'absence d'informations dans le système comptable, et de l'absence de gestion d'un accusé de réception pour les flux retour (cf. *supra*).

[1159] Pour tous les comptes présentant des informations incomplètes, la fiabilité des liquidations est en question car elle repose sur l'utilisation d'outils manuels. L'ampleur des erreurs éventuelles n'est pas évaluable, le dispositif de contrôles *a posteriori* ne portant pas sur le calcul des droits acquis, en l'absence de référentiel à ce jour.

8.3.3. Les conséquences de ces incertitudes sur le droit à l'information retraite

[1160] Les difficultés dans les échanges de flux ISU entre l'ACOSS et le RSI, et les enregistrements incomplets de carrière qui en découlent, conduisent à des informations incomplètes ou erronées sur les carrières des affiliés du RSI. Dans ce contexte, les relevés individuels de situation (RIS), envoyés aux assurés âgés de 35, 40, 45 et 50 ans, et les estimations indicatives globales (EIG) envoyées lorsque l'assuré atteint l'âge de 55 ans sont inexacts lorsqu'il y a une carrière depuis le 1er janvier 2008 et que le compte n'est pas à jour.

[1161] Pour la campagne 2009 du droit à l'information retraite, la faible fiabilité des carrières a conduit le RSI à demander au GIP Info-Retraite le retrait de la campagne de la totalité des cohortes nouvellement concernées par l'envoi d'une estimation indicative globale (soit 3 487 assurés artisans et 3 793 assurés commerçants nés en 1952 et 1953, actifs ou radiés en 2009)[162].

[162] Pour la campagne 2010, en raison de la réforme des retraites annoncée, l'envoi d'une EIG aux nouvelles cohortes concernées, nées en 1954 et 1955, a été remplacé par un relevé individuel de situation, sans montants estimatifs des retraites. Ces générations auront une première EIG dans le cadre de la campagne 2011.

8.4. Une vigilance qui doit porter concomitamment sur les stocks, les délais et la qualité de liquidation des droits

[1162] Les différents éléments ci-dessus conduisent à recommander une vigilance portant tout à la fois sur les stocks, les délais de liquidation (dont les délais de liquidation maîtrisés par les caisses) et la qualité des liquidations, en s'appuyant sur les travaux menés dans le cadre des contrôles *a posteriori.*

Recommandation n°163 : Maintenir le comité de suivi de production mais l'élargir à la qualité de service, en prenant également en compte les délais de liquidation et la qualité des liquidations.

[1163] Sur la base de l'ensemble de ces critères, il est souhaitable que la caisse nationale organise un accompagnement des caisses régionales en termes d'organisation, de formation des liquidateurs, voire d'éventuels moyens complémentaires.

[1164] Sur ces bases également, la caisse nationale doit pouvoir centrer son intervention sur certains processus identifiés comme particulièrement fragilisés, telle que la liquidation des pensions de réversion des artisans ou la révision des dossiers.

9. POUR LA FUTURE COG, DES GAINS DE PRODUCTIVITE DEPENDANTS DE LA REMISE A NIVEAU DES OUTILS INFORMATIQUES

9.1. La remise à niveau des outils informatiques, une priorité pour améliorer la performance du régime dans le domaine retraite

[1165] Dans le rapport IGAS de janvier 2009, il était déjà souligné que le secteur retraite était sous tension, ce qui conduisait à recommander un léger accroissement des effectifs.

[1166] Depuis ce rapport, la situation s'est dégradée, avec un effet cumulatif pour le calcul des droits des dysfonctionnements ISU, l'augmentation au fil du temps du nombre de comptes concernés conduisant à un usage croissant dans les caisses des calculettes, en lieu et place d'un calcul automatisé.

9.1.1. 25% à 40% des dossiers de liquidations nécessiteraient une reprise manuelle des droits acquis

[1167] D'après une enquête auprès des caisses menée par la direction retraite début 2010[163], près de 40 % des dossiers de liquidation nécessiteraient une intervention sur les droits acquis. Cette estimation est conforme aux témoignages recueillis par la mission. La DSI estimait quant à elle en mai 2011 à 26%[164] la proportion de comptes bloqués (ce blocage empêche l'alimentation correcte du moteur de calcul des droits acquis).

[1168] Quel que soit le niveau exact des comptes erronés, l'impossibilité d'identifier les comptes ayant des droits à reprendre nécessite un contrôle systématique des liquidateurs par rapport aux données figurant dans le portail ISU. Lorsque le constat est celui d'un compte non à jour, le calcul des droits est effectué manuellement, et un contrôle comptable est nécessaire. Selon la même enquête de mars 2010, le temps supplémentaire par dossier concerné par une mise à jour du compte et des droits acquis serait d'environ 1 heure, 35 à 40 minutes pour la liquidation et 30 minutes pour le contrôle comptable du dossier.

[163] Note de la direction retraite en date du 11 mars 2010.
[164] Cf. le bulletin d'alerte mis en place entre la DSI et la caisse régionale IDF Centre, situation au 18 mai 2011.

[1169] Le retour à une situation plus automatisée pour le calcul des droits, de même que la remise à niveau de l'outil de liquidation des pensions des artisans (avec la mise en production du nouvel outil de liquidation au 1er janvier 2013) sont prioritaires pour dégager des marges de productivité.

[1170] Mais, s'agissant des doits acquis le calendrier actuel des projets informatiques ne permet pas d'envisager pour la prochaine COG le dégagement de gains de productivité avant la disparition des calculettes, quand le lien entre le SNV2 et le calcul des droits acquis sera rénové ç.a.d. lors de l'aboutissement du projet SCDP, en 2014 en principe.

[1171] Par ailleurs, il est nécessaire pour la prochaine COG de tenir compte des réformes en cours qui complexifieront les travaux de liquidation, par exemple pour la mise en œuvre du minimum contributif au 1er janvier 2012, ou nécessiteront de dégager du temps pour la relation clients (entretien à 45 ans dans le cadre de l'information retraite).

9.1.2. Les effectifs consacrés aux prestations ont crû depuis le 1er janvier 2008

[1172] Entre le 31 décembre 2007, veille de la mise en place de l'ISU, et le 31 décembre 2010, les effectifs consacrés aux prestations retraite et maladie-maternité en caisses régionales ont augmenté de 50 ETP. Toutefois, par sous-domaine d'activité, et pour la période 2009-2010 (la donnée fin 2007 n'étant pas disponible), il semble que seul le secteur de la préparation à la retraite et du droit à l'information ait connu des hausses d'effectifs, les effectifs des services liquidation sont quant à eux stables, ce qui laisse penser que la surcharge d'activité a été compensée par des gains de productivité.

Tableau 113 : Evolution des effectifs affectés aux prestations en caisses régionales

	31/12/2007*	31/12/2008*	31/12/2009	31/12/2010	Δ 2007–2010 ou Δ 2008–2010	
Libellé domaine et sous-domaine	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	%
Prestations retraite et maladie-maternité	**904,43**	**925,35**	**969,01**	**954,73**	**+50,29**	**+5,6%**
dont Préparation de la retraite, droit à l'information	n.d.	91,77	137,86	135,15	**+43,38**	**+47,3%**
dont Liquidation des prestations vieillesse de base et complémentaire (flux)	n.d.	488,62	502,18	487,79	**-0,84**	**-0,2%**
dont Gestion et révision des droits (stocks)	n.d.	136,46	118,75	134,98	**-1,48**	**-1,1%**
dont Liquidation des prestations invalidité, décès, IDD (flux)	n.d.	102,66	87,08	88,88	**-13,78**	**-13,4%**

Source : RSI –enquêtes RH

[1173] De même, en raison des contrôles à opérer par l'agence comptable de la caisse régionale en cas de calcul manuel des droits acquis, les effectifs consacrés à cette mission sur la même période ont augmenté de 12%. Toutefois, cette hausse a pu être compensée jusqu'à fin 2010 par des gains de productivité équivalents au sein même des agences comptables.

Tableau 114 : Evolution des effectifs affectés au domaine comptabilité-finances en caisses régionales

	31/12/2007*	31/12/2008*	31/12/2009	31/12/2010	Δ 2007–2010	
Libellé domaine et sous-domaine	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	%
Comptabilité, finances	**303,17**	**309,30**	**301,59**	**302,14**	**-1,03**	**-0,3%**
Comptabilité-Finances	196,61	201,54	182,65	182,80	**-13,81**	-7,0%
Contrôle, Vérification	106,55	107,76	118,94	119,34	**+12,79**	12,0%

Source : RSI – enquêtes RH

[1174] Par contre, la surcharge d'activité pour la gestion des comptes n'a pu être entièrement absorbée par des gains de productivité.

Tableau 115 : Evolution des effectifs affectés au domaine gestion des comptes en caisses régionales

	31/12/2007*	31/12/2008*	31/12/2009	31/12/2010	Δ 2007–2010	
	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	%
Gestion des comptes individuels	**273,84**	**285,06**	**320,68**	**343,08**	**+69,24**	**+25,3%**
Gestion des comptes	192,75	220,00	248,58	274,31	+81,56	+42,3%
Gestion des revenus	52,69	65,05	72,10	68,77	+16,08	+30,5%

Source : RSI – enquêtes RH

9.2. Une évaluation délicate de la charge de travail des caisses pour la future COG

[1175] Au-delà de l'amélioration de la performance des outils informatiques, se pose la question de l'évaluation de la charge de travail des caisses régionales sur la période 2012-2015.

[1176] Les séries passées montrent une variabilité selon les années du nombre de dossiers à liquider (cf. *supra* 1.1).

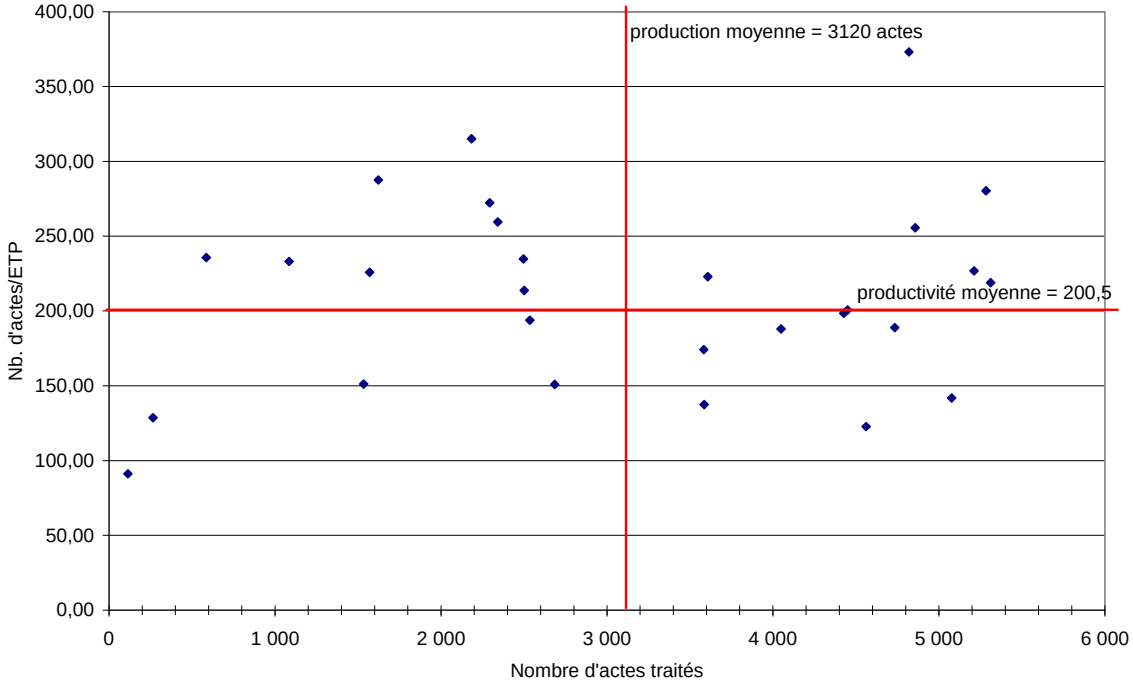
[1177] Par ailleurs, l'évaluation de l'impact des réformes des retraites sur les comportements des assurés est délicate. Or les comportements des assurés sur les quatre ans à venir seront certainement modifiés par la réforme de novembre 2010. Pour le régime général, la CNAV a publié en mai 2011 une étude évaluant les effets des mesures d'âge de la réforme 2010, à l'aide de son modèle de projection Prisme, et en faisant des hypothèses sur le comportement des assurés, et dont elle indique que les résultats doivent être analysés avec prudence. Selon ces projections, les effets sur les comportements des assurés du relèvement de l'âge légal de 60 à 62 ans seraient très rapides. À peine trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme, plus de la moitié des assurés devraient décaler leur départ. L'effet du relèvement de l'âge taux plein de 65 à 67 ans serait, quant à lui, décalé dans le temps, la première génération concernée par la réforme n'atteignant 65 ans qu'en 2016. Quant à l'ampleur de ces décalages de départs, elle devrait augmenter progressivement mais serait déjà d'environ trois trimestres en 2013.

9.3. Un travail à faire cependant pour la future COG, réduire l'hétérogénéité des situations entre caisses régionales

[1178] Au-delà de l'hétérogénéité des situations des caisses régionales pour le niveau des stocks ou la qualité du processus de liquidation, les ratios de productivité sont eux-mêmes très divergents. En 2010, pour une moyenne de 200 dossiers droits propres liquidés par ETP, les ratios varient, hors caisses DOM, de 122 (caisse Midi-Pyénées) à 373 actes par ETP pour la caisse Bretagne. L'écart – type est de 62 actes par ETP.

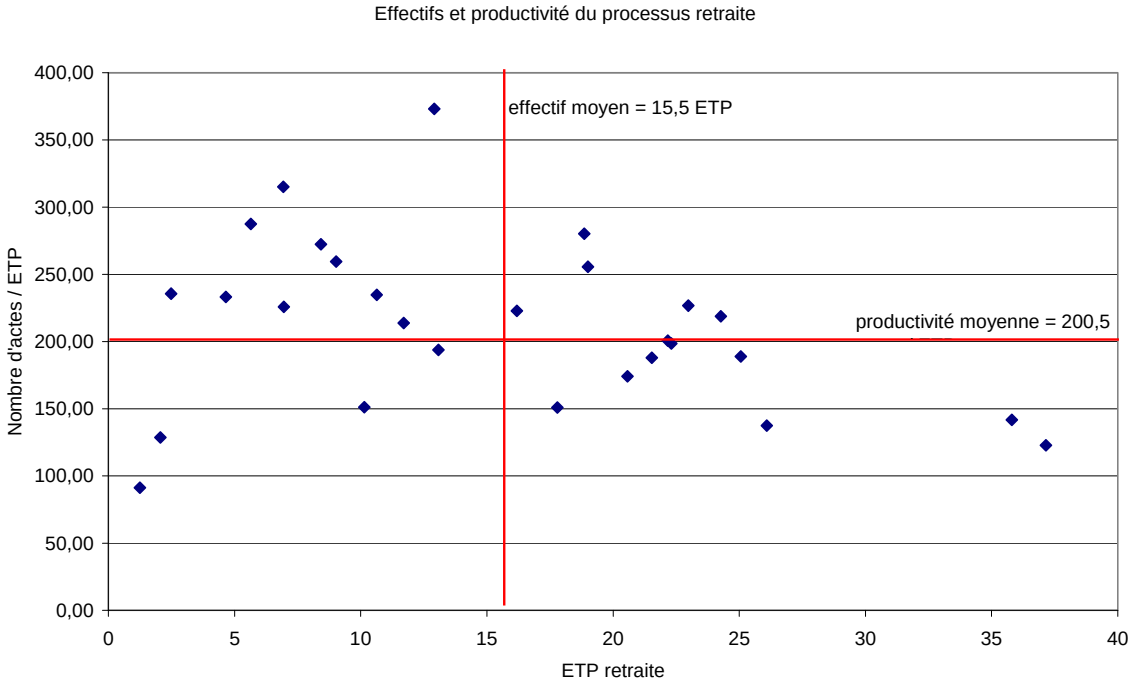
[1179] Par ailleurs, il n'existe pas de lien univoque entre la productivité (mesurée en rapportant le nombre d'actes traités aux effectifs retraite des caisses), la charge de travail à traiter et la taille des services retraite des caisses : le ratio de productivité n'est pas corrélé ni à la taille ni à l'activité des caisses.

Graphique 30 : Ratio de productivité des caisses régionales pour la liquidation des droits propres, selon l'activité de la caisse (en nombre de dossiers traités)



Source : Données RSI

Graphique 31 : Ratio de productivité des caisses régionales pour la liquidation des droits propres, selon la taille de la caisse (en nombre d'effectifs retraite)



Source : Données RSI

[1180] Le contrôle de gestion du RSI a prévu de poursuivre les analyses pour les autres processus gérés en caisses régionales. Elles doivent permettre de réallouer les moyens au sein d'une caisse entre les différents processus, mais également entre caisses régionales sur la future COG.

Recommandation n°164 : Dans le cadre des CPG, réduire l'hétérogénéité des moyens entre caisses régionales.

Pièce jointe de l'annexe 6 :

Liste des recommandations

Recommandation n°133 : Renforcer les effectifs de la direction retraite, en particulier pour lui permettre de remplir sa mission d'assistance au réseau en matière de gestion sur les activités dont elle a la charge, dans le cadre de la structuration de la fonction d'animation du réseau et de pilotage de la production au sein de la caisse nationale. 357

Recommandation n°134 : A partir de la mise en place de l'outil de liquidation commun aux artisans et commerçants au 1er janvier 2013, élargir le soutien d'Auray aux dossiers de retraite des artisans. 358

Recommandation n°135 : Confirmer dans la prochaine COG le rôle de l'établissement d'Auray dans les opérations de contrôle a posteriori des liquidations. 358

2. UNE SPECIFICITE DU RSI : LA GESTION DE DEUX REGIMES DE RETRAITE DE BASE ET DE DEUX REGIMES DE RETRAITE COMPLEMENTAIRES OBLIGATOIRES 359

3. DEUX REGIMES COMPLEMENTAIRES TRES DIFFERENTS MAIS DONT LE RSI A SU METTRE EN MARCHE LA FUSION 360

Recommandation n°136 : Préparer tout au long de la future COG la fusion des régimes vieillesse de base des artisans et commerçants, et particulièrement la fusion des carrières artisanales et commerciales, avec pour objectif une fusion à l'horizon 2015.....365

4. LES REGIMES INVALIDITE ET DECES DES ARTISANS ET COMMERÇANTS RESTENT A HARMONISER.....366

Recommandation n°137 : Après un travail préalable d'étude des risques pris en charge par les deux régimes, parvenir à l'échéance de la COG à une fusion des régimes invalidité-décès des deux régimes artisans et commerçants 366

5. LA PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION DES RESERVES DES REGIMES COMPLEMENTAIRES366

Recommandation n°138 : Confier dans le code déontologie au président du conseil d'administration le rôle de personne dépositaire des obligations déclaratives des administrateurs. 372

Recommandation n°139 : Elaborer lors de la future COG une réflexion institutionnelle sur la politique de placements et ses orientations. 374

6. UN TRAVAIL D'HARMONISATION DE LA GESTION SUR LA DUREE DE LA COG QUI DOIT ETRE MENE A BIEN 374

Recommandation n°140 : Lister l'ensemble des référentiels à produire et les finaliser à brève échéance, en renforçant si besoin la direction métier pour accélérer cette production....375

Recommandation n°141 : Finaliser en priorité et en urgence le référentiel « droits acquis ».375

Recommandation n°142 : Exploiter au niveau de la caisse nationale les résultats des contrôles a posteriori des liquidations pour identifier des axes d'amélioration de la gestion dans le domaine retraite..... 376

Recommandation n°143 : Après diffusion du référentiel « droits acquis », mener un travail spécifique de contrôle de la qualité de la liquidation des droits acquis.....377

Recommandation n°144 : Poursuivre les travaux de contrôles a posteriori des liquidations .378

7. MAIS UNE ACTIVITE RETRAITE FORTEMENT IMPACTEE SUR LA DUREE DE LA COG PAR LES DIFFICULTES DU RECOUVREMENT, QUI SE SONT AJOUTEES AUX NOMBREUSES REFORMES DES RETRAITES.....378

Recommandation n°145 : Mettre en place de façon prioritaire un processus d'accusé de réception pour les flux « retour » permettant d'identifier les comptes désynchronisés à l'avenir pour les flux futurs. 379

Recommandation n°146 : Mener une étude associant les 2 MOE et les directions métiers concernées du RSI pour identifier, dans le stock des affiliés du RSI, actifs comme radiés, les comptes incomplets et les comptes assurément à jour. 379

Recommandation n°147 : Avoir pour objectif en fin COG des comptes régularisés pour l'ensemble des affiliés du RSI, actifs comme radiés, en privilégiant en début de COG les comptes des assurés les plus proches d'un départ en retraite. 379

Recommandation n°148 : Etudier avec la DSS la possibilité de prendre en compte les seules cotisations provisionnelles encaissées pour liquider les pensions, et modifier en conséquence la réglementation si nécessaire. 381

Recommandation n°149 : Etudier avec la DSS une extension des possibilités de révision des pensions (article R 351-11 CSS) en cas de versement de cotisations postérieurement à la liquidation résultant des dysfonctionnements ISU.....381

Recommandation n°150 : Dans le cadre de la politique de recouvrement amiable, mettre en avant auprès des assurés les éventuelles pertes de droits à la retraite qu'ils encourent. 381

Recommandation n°151 : En prévision de la mise en production de l'outil informatique commun aux liquidations des retraites artisans et commerçants, intégrer dans les CPG un objectif de développement de la polyvalence des liquidateurs sur les domaines artisans et commerçants 383

Recommandation n°152 : Déployer SIPRES au 1er janvier 2013 au plus tard, comme le prévoit le calendrier actuel..... 383

Recommandation n°153 : Lister l'ensemble des réformes attendues dans le secteur retraite et mener les études d'impact sur les systèmes et flux d'information, pour anticiper au mieux les développements informatiques en découlant.....383

Recommandation n°154 : Identifier au sein des outils manuels utilisés par les caisses ceux sans lien avec les dysfonctionnements ISU. Quantifier l'importance de ces outils dans la gestion quotidienne des caisses. Planifier à court terme les développements informatiques permettant leur suppression dès lors qu'ils pèsent dans l'activité des caisses régionales.384

8. UNE QUALITE DE SERVICE EN CONSEQUENCE FORTEMENT DEGRADEE 385

Recommandation n°155 : Maintenir dans la future COG les indicateurs de réalisation d'objectifs actuels n°11, n°12, n°13 et supprimer l'indicateur n°14.....386

Recommandation n°156 : Créer un indicateur de réalisation d'objectif sur le taux de certification des NIR sur l'ensemble des cotisants actifs du RSI. 386

Recommandation n°157 : Prévoir dans la future COG un indicateur de réalisation d'objectifs portant sur les régularisations de comptes de tous les actifs et radiés présents dans les fichiers du RSI, en privilégiant en début de COG les cohortes proches du départ en retraite. 386

Recommandation n°158 : Mettre en valeur les outils du SI décisionnel et en développer l'usage au sein de la caisse nationale et des caisses régionales. 387

Recommandation n°159 : Pour les indicateurs 11 et 12, reconstituer une série statistique homogène après prise en compte des recommandations de la MNC. 387

Recommandation n°160 : Veiller à l'utilisation effective d'Instances communes par les caisses régionales pour extraire de façon automatisée les dossiers en instance de liquidation et décharger les services de liquidation dans les caisses régionales du comptage manuel des dossiers en stock..... 391

Recommandation n°161 : Suivre les stocks totaux et non les seuls stocks à résorber. 391

Recommandation n°162 : Mettre en place entre le RSI et l'ACOSS une comptabilité tiers pour les cotisants. Développer dans le SCDP un module d'alimentation des droits acquis des affiliés du RSI qui fonctionne. *393*

Recommandation n°163 : Maintenir le comité de suivi de production mais l'élargir à la qualité de service, en prenant également en compte les délais de liquidation et la qualité des liquidations. *396*

9. POUR LA FUTURE COG, DES GAINS DE PRODUCTIVITE DEPENDANTS DE LA REMISE A NIVEAU DES OUTILS INFORMATIQUES 396

Recommandation n°164 : Dans le cadre des CPG, réduire l'hétérogénéité des moyens entre caisses régionales. *400*