



Inspection générale  
des affaires sociales

# Évaluation de la COG AcoSS 2010-2013

## **RAPPORT DEFINITIF**

Établi par

Laurence ESLOUS

Michel-Henri MATTERA

Arnaud VANNESTE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Février 2014 -

2013-082R



## SYNTHESE

La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) et signée le 19 mars 2010 pour la période 2010-2013, arrivant à son terme, l'IGAS a inscrit à son programme d'activité une mission chargée de procéder à son évaluation. Cette mission était lors de son lancement composée de Laurence Eslous, Michel-Henri Mattera, Claire Scotton et Arnaud Vanneste, membres de l'IGAS.

La mission a tenu, notamment eu égard au contexte de régionalisation, à réaliser des investigations tant à l'Acos que dans différentes Urssaf. Elle a concentré son attention sur les sujets qui ont paru essentiels lors des entretiens conduits avec les tutelles, à savoir les gains d'efficience susceptibles de résulter de la mise en place de la régionalisation et l'évolution du système d'information, la rénovation du système national de production de la branche, le SNV2, étant un sujet de préoccupation majeur. La mission a écarté de son champ la situation particulière des départements d'outre-mer, ainsi que le « quatrième métier » de l'Acos, celui de producteur de statistiques économiques.

La mission a pu constater lors de ses investigations la qualité du pilotage et du suivi de la COG, et sa déclinaison jusque dans les Urssaf.

### **LA REGIONALISATION, UNE REFORME MAJEURE PERMETTANT UN PILOTAGE RENOVE**

La réorganisation des Urssaf sur une base régionale a été un des principaux chantiers de la précédente COG 2010-2013. Planifiée sur deux COG, elle aboutira, conformément aux prévisions, au second semestre 2015.

Cette réforme a pris appui sur l'expérience acquise en matière de partenariat et de mutualisation par les Urssaf, certaines parmi les plus avancées ayant d'ailleurs été choisies comme sites pilotes. Elle se traduit objectivement par la transformation de 88 Urssaf de métropole (la Corse disposait déjà d'une Urssaf régionale) en 21 Urssaf régionales basées sur les circonscriptions administratives. Ce processus a bénéficié d'un pilotage extrêmement attentif de l'Acos qui a su associer le réseau aux évolutions (outre des groupes de travail, définition d'un cadre de l'Urssaf régionale, établissement d'un guide de la régionalisation, désignation par le directeur de l'Acos d'un directeur préfigurateur dans chaque future Urssaf régionale, *etc.*). Le management appliqué et l'investissement des acteurs locaux sur cette réforme ont paradoxalement aidé à la sauvegarde de sites départementaux qui, sans cela, se seraient trouvés confrontés à de graves difficultés de fonctionnement liées soit à une pénurie de moyens humains soit à une difficulté d'accès aux expertises nécessaires.

Cette régionalisation s'est aussi faite sous contraintes. Au plan politique - et c'était une position forte du conseil d'administration de l'Acos - la branche a souhaité conserver une présence territoriale assise sur le département afin d'assurer une réelle proximité avec les cotisants. Le maintien des sites départementaux répondait par ailleurs à une autre nécessité, sociale cette fois, qui était de limiter les impacts de la réorganisation de la branche en matière de ressources humaines. En effet, l'accord du 26 janvier 2010 interdit de pouvoir recourir aux licenciements pour motif économique ou aux mobilités d'office afin d'adapter les effectifs à l'évolution des organisations.

En réduisant le nombre d'Urssaf, la régionalisation a rendu possible une rénovation du pilotage de la branche, s'articulant notamment autour de 13 instances nationales portant sur les différentes politiques menées et associant l'Acos et le réseau, par la participation, dans chaque instance, de pilotes régionaux. Cette nouvelle gouvernance est le levier efficace de définition et de partage des objectifs de la branche. Elle est également un outil d'harmonisation des pratiques dans le réseau.

## LA RELATION AVEC LES COTISANTS ET LE RECOUVREMENT

Dans sa relation avec certains cotisants du régime général, la branche a développé au cours de temps une offre de services ayant fait ses preuves (versement en lieu unique pour les grandes et très grandes entreprises, offres CESU et Pajemploi pour les particuliers employeurs), et la période de la COG a connu une avancée nette des services dématérialisés. Pour les plus petites entreprises, la nouvelle politique de sécurisation juridique des cotisants, à renforcer pendant la prochaine COG, doit les aider à se retrouver dans la complexité règlementaire. Au-delà du régime général, pour le partenaire UNEDIC, la branche a mené à bien pendant la COG le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage. Seul le dispositif de l'interlocuteur social unique (ISU) dont relèvent les artisans et commerçants doit continuer à progresser, avec une surveillance rapprochée des tutelles.

En matière de coût de gestion, le coût de l'euro recouvré par la branche est compétitif : il est de 0,27 %, soit 4 fois moins que la DGFIP pour l'impôt sur le revenu, même si cette comparaison présente des limites.

Le recouvrement amiable et forcé (RAF) a déjà fait l'objet d'une structuration par des socles communs de qualité nationaux et des socles de pratiques recommandées (SPR). Néanmoins, les consignes se sont superposées depuis 2009, car s'y sont ajoutées sans actualisation des fiches thématiques, des lettres collectives. Aussi le pilotage national n'est-il plus lisible pour les Urssaf : les instructions sont parfois désuètes, contradictoires, incohérentes ou incomplètes. Il est donc impératif de redéfinir un socle lisible et complet sous la forme d'une documentation unifiée. Si la culture de la branche est robuste et très forte, il y a donc pour la COG 2014-2017 un fort enjeu de pilotage.

## UNE FONCTION CONTROLE ESSENTIELLE

Dans un processus où, sauf exception, les cotisations sociales sont calculées et déclarées par les entreprises elles-mêmes, le contrôle effectué *a posteriori* est une mission essentielle, qui occupe 13 % des effectifs des Urssaf. Ses finalités sont multiples (sécurisation du financement de la sécurité sociale, égalité de traitement entre les cotisants et, enfin, préservation des droits des assurés) et doivent être conciliées. L'égalité de traitement des cotisants conduit les Urssaf à investir du temps de contrôle sur les segments des très petites, petites et moyennes entreprises, tandis que l'objectif de sécurisation du financement de la sécurité sociale amène à privilégier les grands cotisants. Par ailleurs, la multiplicité des finalités de l'activité de contrôle a toujours conduit la branche recouvrement à avoir la particularité, que n'ont pas les services fiscaux, de relever lors des contrôles les irrégularités commises au détriment de la sécurité sociale mais également au détriment du cotisant.

Le bilan de la COG 2010-2013 est marqué par une hausse nette de la performance globale de la branche en matière de montants redressés, qui atteignent 1,4 Md€ en 2012, dont près de 260 M€ au titre de la lutte contre le travail dissimulé menée en partenariat avec les agents de contrôle d'autres ministères. Ces performances ont très certainement été tirées par la régionalisation, qui s'est faite dès 2010 pour la fonction contrôle. Elle a conduit à un pilotage régional réduisant les écarts infra-régionaux, et s'est accompagnée d'une professionnalisation et d'une spécialisation des trois métiers du contrôle que sont le traditionnel contrôle comptable d'assiette effectué sur place, le contrôle réalisé sur pièces pour les très petites entreprises jusqu'à trois salariés, et enfin la lutte contre le travail illégal.

Toutefois, cette performance globale recouvre une hétérogénéité des pratiques et de forts écarts de performance entre les Urssaf régionales. L'amélioration de la performance du contrôle passe par la réduction des écarts constatés entre Urssaf régionales, réduction qui ne pourra s'obtenir que par un pilotage national renforcé et une animation du réseau qui permette une capitalisation de ses bonnes pratiques. Si la branche a construit les outils (référentiels notamment) qui permettront de réduire les écarts de pratique, il sera nécessaire lors de la COG future de veiller à leur appropriation par l'ensemble des acteurs du contrôle. Des marges de progrès notables perdurent sur l'efficacité du ciblage des risques à contrôler, sur le pilotage national des ressources, à mettre en adéquation avec les fichiers régionaux à contrôler et les objectifs fixés, et enfin sur les suites des contrôles, les montants effectivement recouverts sur les 1,4 Md€ restant inconnus.

Enfin, la période à venir doit être celle de la mise en œuvre, attendue depuis 2011, du contrôle des cotisations de retraite complémentaire obligatoire pour le compte de l'Agirc-Arrco, aujourd'hui non contrôlées bien que leur montant s'élève à près de 60 Md€ et qu'en découlent directement des droits à retraite pour les salariés. D'autres évolutions peuvent impacter le périmètre actuellement contrôlé par la branche, notamment la reprise, prévue, des contrôles sur le champ des travailleurs indépendants relevant de l'ISU ou le contrôle éventuel du dispositif de crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Ces extensions de périmètre, si elles sont décidées, pèseront sur les ressources de la branche. Elles pourraient conduire à revoir le niveau des objectifs fixés à la branche lors de la future COG en matière de contrôle, et nécessitent en conséquence que l'Acosse établisse de façon étayée leurs impacts.

## **UNE EVOLUTION URGENTE DES SYSTEMES D'INFORMATION (SI) DE LA BRANCHE A ENGAGER**

La période 2010-2013 a été complexe pour les SI de la branche. Contrairement à ce qui avait été décidé dans la COG, il a été décidé fin 2010 de prioriser la rénovation du SI dédié à l'ISU, avant que celle-ci soit finalement abandonnée, à juste titre selon la mission, mi-2013. Si quelques briques ont été mises en production, le principal apport de cette COG, après la réorganisation fonctionnelle des SI de la branche, aura donc été la maturation des équipes face à la complexité du SNV2.

La réorganisation fonctionnelle des SI, qui n'est hélas intervenue que début 2013, doit permettre de sortir d'une organisation dans laquelle les sites étaient en rivalité pour entrer enfin dans une organisation de branche des SI où les missions et les compétences sont clairement définies pour davantage d'efficacité. C'est un préalable précieux bien que fort tardif pour les enjeux de la COG 2014-2017.

Le pilotage de cette réorganisation doit néanmoins encore progresser sur quelques fonctions. Sur les études et développements, il est notamment important d'acquies rapidement la connaissance de la capacité interne de développement. S'agissant de la validation, les problèmes d'organisation et de visibilité sur le cycle de test n'ont pas été résolus sur la période de la COG.

S'agissant de la MOA, la mission, comme dans le précédent rapport IGAS, est d'avis qu'elle doit être clairement et impérativement structurée dans les directions métiers, la direction métier de l'Acosse responsable du recouvrement n'ayant par exemple toujours pas constitué de cellule MOA. C'est un impératif en vue du chantier du SNV2.

S'agissant de la question essentielle de la vétusté des SI de la branche, et particulièrement du SNV2, le ressenti qualitatif est que la charge de travail des métiers de la branche est notablement accrue par les différents dysfonctionnements ou limites des SI. Le constat de l'obsolescence du SNV2 paraît objectivé par une analyse statique réalisée en 2010, et qui mettait notamment en évidence le syndrome du « plat de spaghettis », à savoir un couplage très élevé des applications et leur très grande complexité, avec en conséquence une évolutivité, une robustesse et une maintenabilité critiques. Il est donc impératif de mettre un terme à l'évolution en couches des SI de la branche.

Néanmoins, il n'y a à ce jour aucun élément permettant de trancher entre la modernisation du SNV2 – conserver le noyau et rénover l'ensemble de ses applications périphériques - et la refonte totale du SNV2. La modernisation pourrait être moins onéreuse, sous réserve d'étude, mais avec potentiellement moins d'évolutivité ; la refonte serait peut-être plus onéreuse, mais avec un gain en évolutivité. Une étude approfondie sur la justification du choix entre modernisation et refonte doit donc être menée pour objectiver ce choix.

Sous réserve que la refonte soit la solution optimale, la DSI de la branche a proposé une trajectoire pragmatique, progressive, visant à répondre à la double exigence de donner des livrables vérifiables régulièrement par la tutelle et de ne pas mettre des lots en production au risque de dégrader considérablement les conditions de travail des agents du recouvrement. Dans l'hypothèse d'une refonte, cette démarche semble être la plus adaptée.

La réussite de cette modernisation ou refonte est en effet la condition nécessaire à l'évolution de la branche, en termes de gains supplémentaires d'efficacité et de missions nouvelles, au-delà de la COG 2014-2017. La mission appelle l'attention de la branche et des tutelles sur le risque majeur qu'encourt ce chantier, compte tenu de l'absence de MOA métier sur le recouvrement, d'une DSI à stabiliser et du manque d'expérience dans une conduite de projet d'une telle ampleur.

### **DES GAINS D'EFFICACITE RENDUS POSSIBLES PAR LA DEMATERIALISATION ET LA REGIONALISATION A CALIBRER A L'AUNE D'UNE PART DE LA MISSION PARTICULIERE DE LA BRANCHE ET D'AUTRE PART DE SES EVENTUELLES NOUVELLES MISSIONS**

Au cours de la COG qui s'achève, la branche devait rendre 142 équivalents temps plein moyens annuels (ETPMA) CDI dont 42 provenant d'un arriéré non réalisé de la COG 2006-2009, ainsi que 240 ETPMA CDD et 200 ETPMA d'intérimaires. Concernant les CDI, la branche aura presque atteint l'objectif + 8 ETPMA par rapport aux prévisions et, pour les CDD et intérimaires, à +38 ETPMA. Il convient par ailleurs de souligner, signe de la rigueur mise en œuvre par la branche en matière de gestion des effectifs, que l'objectif fixé en matière de recours à l'intérim a été largement dépassé. Compte tenu du faible écart entre réalisations et objectifs, la mission estime que l'on peut considérer comme remplis les objectifs de la branche. Elle n'est donc pas favorable à ce que soient rajoutés les 8 ETPMA aux nouveaux objectifs qui seront assignés à la branche.

Pour ce qui est des CDD, la mission préconise la définition de trois enveloppes distinctes. La première devra être définie pour faire face à un éventuel surcroît d'activités. La seconde sera destinée à assurer le remplacement des arrêts maladie ; elle sera subordonnée à la mise en place par les Urssaf d'une politique de prévention-contrôle des arrêts maladies notamment de courte durée. La troisième sera destinée à répondre aux besoins de recrutement des agents pendant leur durée de formation et sera strictement proportionnelle aux volumes envisagés des promotions.

Pour ce qui est de l'estimation de l'effort à faire par la branche en matière de gains de productivité dans le cadre de la future COG, la mission estime qu'il convient d'avoir une approche par processus, notamment pour déterminer les seuils de productivité optimaux, en-deçà desquels un effort de productivité peut être demandé en sus d'un meilleur pilotage, et au-delà desquels l'efficacité du recouvrement est impactée par une trop grande productivité. En effet, il convient de s'assurer que les Urssaf disposent bien des ressources et des compétences nécessaires à leur mission essentielle de recouvrement des recettes de la protection sociale.

Dans ce cadre, la mission a réalisé plusieurs scénarios qui aboutissent à un effort de réduction des effectifs s'établissant dans une fourchette comprise entre 473 et 543 ETP. La mission a dimensionné cet effort en appuyant son analyse sur les données factuelles enregistrées par la branche. Il s'agit donc d'une évaluation à activité et à périmètre constants. Elle a aussi dimensionné cet effort et évalué sa faisabilité en le mettant en relation avec les seules vraies opportunités d'adaptation à la disposition des gestionnaires du réseau : les prévisions de départs en retraite.

La mission souligne que, sur le processus du recouvrement comme sur les autres, la régionalisation doit permettre d'harmoniser les pratiques et de permettre une montée en charge des compétences et de l'expertise, qui n'était guère possible dans un schéma départementalisé. L'harmonisation des pratiques et des performances passe nécessairement par un pilotage national renforcé des processus métiers.

De surcroît, le recouvrement pâtit d'un risque résultant du paramétrage local des traitements. Si le déploiement du référentiel des paramètres permettra un suivi national des paramétrages, ce qui n'était pas possible jusqu'alors, il ne permettra pas d'imposer un paramétrage national pour les consignes obligatoires. Une grande vigilance et un pilotage rapproché de l'Acos sur ce point s'imposent donc.

La COG 2014-2017 sera dans l'ensemble une COG de consolidation. Elle devra voir aboutir le processus de régionalisation et réaliser tant les gains en qualité, notamment l'harmonisation des pratiques que les gains en productivité que cette nouvelle organisation, accompagnée d'un pilotage renoué, a rendus possible. En revanche, l'enjeu est colossal sur la refonte ou la modernisation du SNV2, pour une DSI tout fraîchement en ordre de marche, et le risque est majeur : faute de la tenue des objectifs, des échéances et des coûts, ce seront les capacités de productivité de la branche qui seront fortement obérées pour l'avenir.



# Sommaire

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION .....	13
<b>1 UNE REFORME MAJEURE DU PILOTAGE DE LA BRANCHE RECOUVREMENT, PERMISE PAR LA REGIONALISATION DES URSSAF.....</b>	<b>13</b>
1.1 Un pilotage rénové pour un meilleur partage des objectifs de la branche et une harmonisation des pratiques dans le réseau.....	14
1.2 Un suivi de qualité de la COG.....	15
1.3 La régionalisation : un pilotage exemplaire de la caisse nationale en vue d'une réforme organisationnelle majeure.....	16
1.3.1 Les trois vagues de la régionalisation.....	16
1.3.2 Un accompagnement fort des Urssaf dans le processus de régionalisation.....	17
1.3.3 Des organisations diverses .....	17
1.3.4 Le cadrage préalable politique et conventionnel de la régionalisation .....	18
1.3.5 Bilan intermédiaire.....	19
1.3.6 La régionalisation n'exclut pas d'autres approches territoriales au cas par cas.....	20
<b>2 DES ACTIVITES RELEVANT DU CŒUR DE METIER DE LA BRANCHE DANS L'ENSEMBLE BIEN MAITRISEES.....</b>	<b>21</b>
2.1 La relation avec les cotisants.....	21
2.1.1 Un coût de gestion de l'euro recouvré compétitif.....	21
2.1.2 Une dématérialisation avancée pour le régime général.....	22
2.1.3 Une offre de services structurée, à réinterroger à la marge.....	23
2.1.4 Une nouvelle politique de sécurisation juridique du cotisant indispensable .....	28
2.1.5 Si la phase aiguë de la crise de l'ISU est surmontée, la qualité du service rendu aux travailleurs indépendants doit continuer à faire l'objet de toutes les attentions .....	32
2.1.6 Le recouvrement direct, parent pauvre du recouvrement malgré les enjeux financiers.....	36
2.1.7 Une appropriation encore très embryonnaire de la déclaration sociale nominative (DSN).....	37
2.2 La nécessité de compléter les consignes nationales pour renforcer le pilotage du recouvrement amiable et forcé.....	38
2.2.1 Recouvrement amiable : poursuivre la mise en oeuvre des modalités les plus efficaces.....	38
2.2.2 Recouvrement forcé : nécessité de compléter les consignes nationales.....	40
2.2.3 Limiter les taxations d'office injustifiées et suivre les stocks.....	43
2.2.4 Accompagnement des entreprises en difficulté .....	46
2.2.5 Des consignes nationales peu lisibles, incomplètes et parfois incohérentes, se traduisant par le maintien des pratiques locales.....	48
2.2.6 Un paramétrage local qui ne garantit pas un traitement efficient et homogène.....	49
2.3 Une fonction contrôle performante mais encore hétérogène entre les régions .....	49
2.3.1 Les objectifs assignés par la COG 2010-2013 à la fonction contrôle.....	50
2.3.2 Une hausse de la performance de la branche tirée par la régionalisation de la fonction contrôle dès 2010.....	51
2.3.3 La performance du contrôle reste marquée par une hétérogénéité des résultats entre régions .....	54
2.3.4 Un pilotage national de la performance de la fonction contrôle à renforcer.....	56
2.3.5 Fixer des indicateurs de résultat en fonction des choix d'extension, ou non, du périmètre des contrôles.....	60
<b>3 UNE MAITRISE DES RISQUES RECEMMENT INVESTIE.....</b>	<b>62</b>
3.1 La création d'un pilotage national s'est traduite par des avancées notables pendant la COG .....	62
3.1.1 Une affirmation de la fonction de maîtrise des risques, copilotée par le comptable et l'ordonnateur .....	62

3.1.2	Des chantiers importants menés pendant la COG.....	63
3.1.3	La persistance d'insuffisances du contrôle interne, soulignées par la cour des comptes dans sa certification des comptes.....	63
3.1.4	Une fonction qui doit mûrir pendant la prochaine COG.....	64
3.2	Un changement majeur dans la gestion des risques de trésorerie encore insuffisamment perçu par les interlocuteurs de la branche.....	66
3.2.1	Une désintermédiation des financements ayant des impacts forts sur les risques de trésorerie dans la branche.....	66
3.2.2	La définition d'une politique de gestion du risque de trésorerie par l'Acoss.....	67
3.2.3	Des partenaires et tutelles encore trop peu conscients du risque de trésorerie.....	68
<b>4</b>	<b>UNE DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA BRANCHE, A PEINE CONSTITUEE, FACE AU CHANTIER COLOSSAL DU SNV2.....</b>	<b>69</b>
4.1	Une DSI de branche tout fraîchement constituée.....	69
4.1.1	Une évolution très positive mais tardive de l'organisation locale des SI vers une DSI de branche.....	69
4.1.2	Évolution de la MOA : des directions métiers qui doivent impérativement se doter d'une cellule MOA-SI.....	71
4.1.3	Renforcement de la fonction étude et développement.....	71
4.1.4	Une validation encore insuffisamment organisée.....	72
4.1.5	Un pilotage RH des SI de la branche encore trop faible.....	72
4.2	Réalisations techniques de la COG 2010-2013 : quelques briques, une maturation et un revirement.....	72
4.2.1	Réalisations techniques de la COG 2010-2013.....	72
4.2.2	Déboires et arrêt judicieux de l'élaboration du SI dédié à l'ISU, SCDP.....	73
4.2.3	Poursuite de la rénovation du SNV2 pour le régime général.....	74
4.3	Un SNV2 obsolète handicapant pour la branche.....	74
4.3.1	Des activités cœurs de métiers lourdement impactées par l'obsolescence du SNV2 et une carence de formation.....	74
4.3.2	SNV2 : un exemple poussé du syndrome du « plat de spaghettis ».....	75
4.3.3	Une dette technique importante.....	76
4.3.4	Un noyau de très bonne conception malgré une technologie datée.....	77
4.4	Modernisation ou refonte du SNV2 ?.....	77
4.4.1	Modernisation du SNV2 ?.....	77
4.4.2	Refonte du SNV2 ?.....	79
4.4.3	Pilotage de la refonte ou de la modernisation du SNV2 : un risque majeur.....	80
4.5	Chantier du SNV2 : un risque majeur pour la branche.....	80
<b>5</b>	<b>PERFORMANCE DE GESTION.....</b>	<b>81</b>
5.1	Gestion des ressources humaines.....	81
5.1.1	État des lieux.....	81
5.1.2	Évolution de la masse salariale.....	83
5.2	Gestion immobilière.....	84
5.2.1	État des lieux.....	84
5.2.2	Une évolution tributaire de la stratégie d'implantation.....	84
5.2.3	Le coût d'exploitation pour le réseau lié à l'immobilier laisse apparaître l'impact des locations par ailleurs concentrées sur un faible nombre de régions et de structures.....	85
5.2.4	Les modalités d'organisation de la fonction immobilière en Urssaf régionale se structurent lentement.....	87
5.3	Gestion de la productivité.....	87
5.3.1	Pilotage de la productivité dans la branche.....	88
5.3.2	Gains de productivité évalués par processus métier.....	89
5.3.3	2 <sup>ème</sup> scénario : amener, processus par processus, les Urssaf à faire la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité.....	97

5.3.4 Des scénarios en rupture avec les COG précédentes qui appellent un certain nombre de précautions.....	100
5.3.5 Charge des missions nouvelles.....	101
5.3.6 L'État doit, selon son exigence de productivité, prendre ses responsabilités en termes de mesures de simplification de gestion .....	101
5.3.7 La branche sera confrontée à une problématique de phasage.....	102
5.3.8 Cheminer vers une modularité nationale des activités des Urssaf.....	102
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	105
OBSERVATIONS DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS) .....	111
REPOSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DE L'ACOSS.....	113
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	115
SIGLES UTILISES .....	119



## INTRODUCTION

La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) signée le 19 mars 2010 pour la période 2010-2013, arrivant à son terme, l'IGAS a inscrit à son programme d'activités une mission chargée de procéder à son évaluation. Cette mission était initialement composée de Laurence Eslous, Michel-Henri Mattera, Claire Scotton et Arnaud Vanneste, membres de l'IGAS.

La mission, qui a commencé ses travaux en juin 2013, a tenu, notamment eu égard au contexte de régionalisation, à réaliser des investigations tant à l'Acos que dans différentes Urssaf.

Sur les quatre métiers exercés par la branche, qui sont le recouvrement des prélèvements destinés au financement de la protection sociale, le contrôle, la gestion de la trésorerie du régime général et la production de statistiques économiques, la mission a concentré ses travaux sur les trois premiers. Par ailleurs, consciente du fait qu'eu égard au contexte global des finances publiques, il était essentiel d'arriver à une bonne évaluation des gains d'efficacité possibles et des limites du système de mesure actuellement en place, la mission a élaboré un certain nombre d'hypothèses et a essayé d'approcher tant la méthodologie que le rythme de réalisation de ces gains d'efficacité sur l'ensemble des métiers de l'Acos. Enfin, compte tenu des spécificités de l'Outre-mer, les CGSS ont été exclues par la mission de son champ d'investigation.

Outre l'Urssaf de Champagne-Ardenne, première visitée par la mission, et l'Urssaf d'Île-de-France, incontournable en raison de son poids dans le réseau, la mission a choisi de se déplacer dans des Urssaf ayant contribué à la première vague d'Urssaf régionalisées au 1<sup>er</sup> janvier 2012 (Midi-Pyrénées et Auvergne), ainsi que dans une Urssaf de la deuxième vague (Languedoc-Roussillon), régionalisée au 1<sup>er</sup> janvier 2013. À l'occasion de ses déplacements, la mission a également visité le CERTI de Lyon et le centre national Pajemploi. La mission tient à souligner la qualité de l'accueil qui lui a été réservé lors de ses visites ainsi que la disponibilité de l'ensemble des services qu'elle a rencontrés.

Le rapport, qui inclut les principales recommandations de la mission, est complété de huit annexes portant sur le bilan de la régionalisation, le politique de sécurisation juridique du cotisant, le recouvrement, le contrôle, la gestion de la trésorerie, les systèmes d'information, l'évolution des effectifs et de la masse salariale et, enfin, la productivité.

### **1 UNE REFORME MAJEURE DU PILOTAGE DE LA BRANCHE RECouvreMENT, PERMISE PAR LA REGIONALISATION DES URSSAF**

La réorganisation des Urssaf sur une base régionale a été un des principaux chantiers de la précédente COG 2010-2013 qui indiquait :

*« La branche évoluera au cours des quatre prochaines années vers une organisation structurée autour de nouvelles Urssaf régionales reposant sur les sites départementaux actuels ».*

Conformément aux engagements pris dans la COG, ce processus se déploiera opérationnellement jusqu'en 2015, les dernières fusions juridiques (troisième vague) étant prévues au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le processus de régionalisation, bien qu'encore en cours pour les Urssaf de la 2<sup>ème</sup> et de la 3<sup>ème</sup> vague, peut être considéré comme une réussite.

Cette réussite doit être appréciée au regard du fait qu'il s'agit de la plus importante opération de ce type dans une branche du régime général. Elle est largement le résultat de la très grande implication de la direction de l'Acos dans le pilotage de la régionalisation.

## 1.1 Un pilotage rénové pour un meilleur partage des objectifs de la branche et une harmonisation des pratiques dans le réseau

La quatrième COG a conduit l'Agence centrale à rénover profondément les instances de gouvernance du réseau. Cette rénovation avait pour but de :

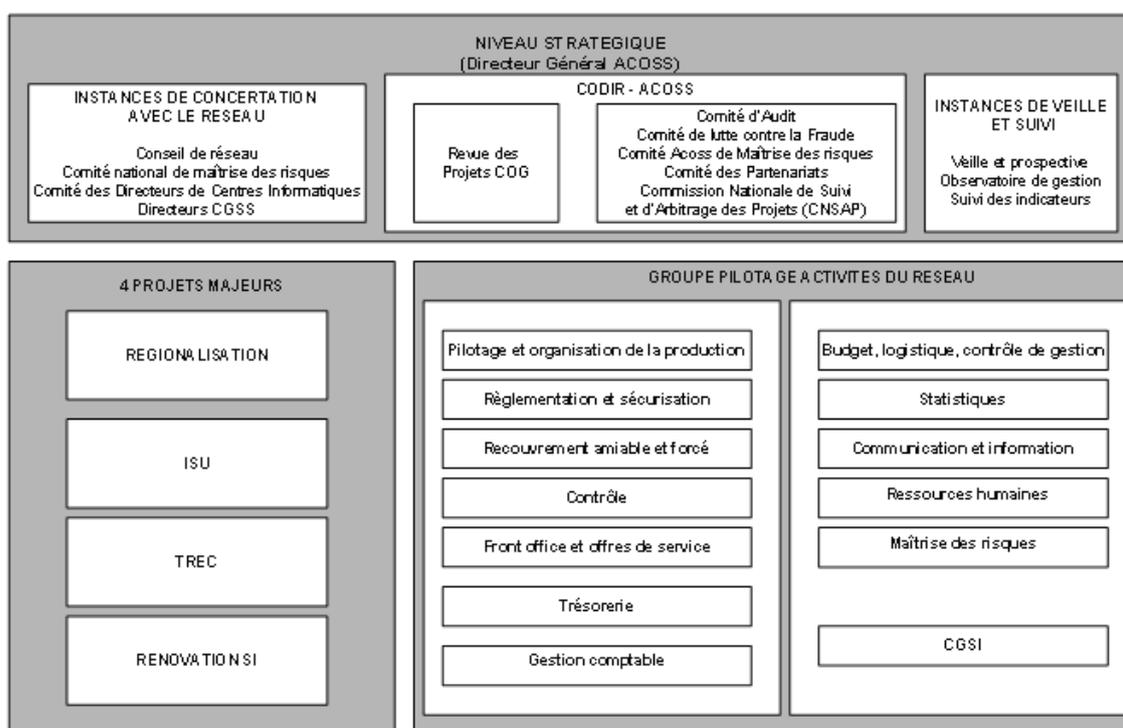
- prendre en compte le nouvel environnement organisationnel résultant de la régionalisation ;
- de s'assurer des conditions de la mise en œuvre des politiques définies nationalement ;
- de renforcer la coordination sur les champs « métiers » ;
- de réussir les évolutions nécessaires des outils utilisés par la branche et à ce titre notamment celles du système d'information.

Au plan managérial, cette rénovation s'appuyait sur une participation forte du réseau à la fois à l'élaboration des modalités de gestion de la branche, au pilotage des activités, et à la conduite des quatre projets majeurs inscrits dans la COG : la régionalisation, l'ISU, le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage (TREC), la rénovation du système national de production, le SNV2.

Cette participation s'est concrétisée par la mise en place de trois types d'instances assurant le pilotage de la branche du recouvrement auprès du directeur de l'Acoss (*cf.* schéma *infra*) :

- le comité de direction Acoss et différents comités thématiques rattachés au comité de direction ;
- 4 instances de concertation avec le réseau, dont l'instance principale, le conseil de réseau ;
- 3 instances de veille et de suivi.

Graphique 1 : Les différentes instances de gouvernance



Source : Acoss – lettre collective n°2011-030 – février 2011

La composition et le fonctionnement des instances et de leurs groupes de travail devaient répondre aux principes suivants :

- les 13 instances nationales métiers devaient associer l'Acoss et les managers régionaux de la fonction concernée, ce qui supposait donc un représentant par région et une représentation de l'Acoss limitée ;
- 4 groupes « projets majeurs » ont été constitués sur les chantiers majeurs de la COG ; les travaux de chacun de ces groupes faisaient l'objet d'un suivi mensuel par la direction générale de l'Acoss à l'occasion d'une « revue de projet » ;
- des groupes métiers ont eu en charge le pilotage et le suivi des activités du recouvrement. Systématiquement, les ordres du jour des travaux de ces groupes devaient aborder l'avancée de la mise en œuvre des politiques de la branche dans le domaine, en s'appuyant notamment sur des tableaux de bord de résultats détaillés par région. La conception et la construction des tableaux de bord a bénéficié des apports de la direction des statistiques, de l'évaluation et de la prévision (DISEP).

De fait, cette ré-architecture du management visait à concilier une culture d'autonomie des organismes avec les exigences de centralisation et d'homogénéisation des pratiques. Le déploiement de cette stratégie a grandement facilité la réussite de la transformation de la branche recouvrement, la nouvelle gouvernance étant facilitée par le passage de 89 Urssaf à 22 Urssaf régionales, Corse comprise.

**Recommandation n°1 : Poursuivre la stratégie d'association du réseau dans tous les grands chantiers de la prochaine COG, notamment pour tous ceux qui auront trait aux gains d'efficience**

## 1.2 Un suivi de qualité de la COG

L'établissement et le suivi de la COG de l'Acoss font l'objet d'une attention particulière du conseil d'administration. Lors de l'entretien avec la mission, le vice-président a ainsi estimé que la « *COG est la compétence la plus importante du CA* ». Les membres du conseil d'administration se sont impliqués dans le bilan de la COG échue comme dans l'élaboration de la nouvelle. De même, la négociation de la COG actuelle est vécue comme un moment fort d'implication des administrateurs locaux dans les évolutions du réseau.

Lors du conseil d'administration du 3 mars 2010, séance au cours de laquelle le CA a examiné le projet de COG 2010-2013, le représentant de la direction de la sécurité sociale reconnaissait la très grande implication du conseil d'administration de l'Acoss dans les négociations de la COG.

Le suivi de la COG par l'Acoss s'est révélé être de grande qualité. Dès 2002, le suivi des actions et des engagements conventionnels a fait l'objet d'une organisation particulière au sein de la branche. Cette organisation s'est notamment traduite par la mise en place en 2006 d'une commission de suivi de la COG au sein du conseil d'administration de l'Acoss. Les travaux de suivi dont cette commission a été destinataire, ainsi d'ailleurs que les autorités de tutelle, se sont appuyés sur la déclinaison des priorités stratégiques inscrites dans la COG.

L'architecture de la COG caractérisée par des fiches thématiques listant les actions devant être menées et les calendriers associés, ainsi qu'un nombre limité d'indicateurs de résultat, a grandement facilité ce suivi. Par ailleurs, il convient de préciser que la déclinaison de la COG auprès des organismes a été réalisée dès 2010 par le biais de la négociation, du vote et de la signature d'un nombre élevé de CPG (102). Un nouveau format d'analyse, dont la méthode repose sur une analyse par domaines pour chacun desquels est suivi le niveau d'atteinte des indicateurs de résultat des CPG, a été mis en œuvre. Lorsqu'un écart important est constaté, soit qu'il traduise la non-atteinte des résultats, soit qu'il induise un risque de non-atteinte de l'objectif en fin de COG, l'Acoss demande à l'Urssaf concernée d'établir un diagnostic sur sa situation et d'établir un plan d'actions identifiant des axes d'amélioration.

Le levier de l'intéressement a été utilisé pour mobiliser les collaborateurs du réseau dans la déclinaison des actions prévues par la COG. Ainsi, la direction de l'audit et de la stratégie (DAS) a entamé un travail de recherche de cohérence entre les indicateurs COG et les indicateurs de calcul de l'intéressement. De la même manière, les lettres d'objectifs adressées aux directeurs ont traduit les chantiers de la COG.

Ce suivi a été à la fois rapproché (bilan trimestriel et revue semestrielle) et effectué par la plus haute instance de direction de la branche, le comité de direction de l'Acoss.

Il a été complété de bilans annuels présentés à la tutelle et au conseil d'administration, ainsi que d'un bilan triennal.

### **1.3 La régionalisation : un pilotage exemplaire de la caisse nationale en vue d'une réforme organisationnelle majeure**

#### **1.3.1 Les trois vagues de la régionalisation**

Au cours de la COG, la régionalisation s'est déployée au sein du réseau des Urssaf en trois vagues.

Les premières Urssaf régionales ont été créées au 1er janvier 2012. Cette première vague était constituée de régions volontaires ayant une certaine expérience des mutualisations ; la création des trois Urssaf régionales Auvergne, Pays de la Loire et Midi-Pyrénées a eu pour effet la disparition de 17 Urssaf. Ces régions ont eu pour mission de tester les solutions que la branche devait trouver aux différentes problématiques soulevées par ce processus de fusion-crédation généralisé, tant en matière d'organisation des métiers que des fonctions support.

La seconde vague, juridiquement réalisée au 1<sup>er</sup> janvier 2013, a abouti à la suppression de 40 Urssaf et à la création de 12 nouvelles Urssaf régionales (Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Champagne-Ardenne, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Poitou-Charentes).

La troisième et dernière vague sera effective au 1er janvier 2014 et aboutira à la disparition de 31 Urssaf et à la création de 6 Urssaf régionales (Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, PACA, Rhône-Alpes).

L'Urssaf de Corse n'est pas engagée dans le processus. Une seule Urssaf est en effet déjà présente pour les deux départements de la Corse.

### 1.3.2 Un accompagnement fort des Urssaf dans le processus de régionalisation

La régionalisation s'est appuyée à la fois sur des ressources humaines dédiées et sur des outils.

Concernant les ressources humaines au plan national, il convient de citer la désignation par le directeur de l'Acosse de directeurs préfigureurs dans chacune des régions engagées dans la démarche. Les directeurs préfigureurs se sont trouvés déchargés de la responsabilité de direction de site et ont été assistés d'une direction de projet.

Deux outils ont favorisé l'accompagnement et le suivi de la réforme :

- un guide méthodologique d'accompagnement de la régionalisation pour les Urssaf, extrêmement complet ;
- la définition d'un « socle » de l'Urssaf régionale, précisant pour chaque fonction le cadre minimal commun d'organisation, et les marges de liberté laissées aux régions.

Ces deux documents cadres de la régionalisation ont été régulièrement mis à jour, notamment en fonction des retours d'expérience remontant du terrain.

Le guide méthodologique d'accompagnement de la régionalisation, inspiré de ce qui avait déjà été fait dans le cadre de la départementalisation des Urssaf, définit la méthode de préparation et de conduite des opérations de régionalisation, en recensant l'essentiel des actions à entreprendre et leur cadencement dans le temps, ainsi que le rôle de chacun dans ces opérations.

Le socle minimal de la forme et de l'organisation d'une Urssaf régionale a été d'une précision très variable selon les sujets, les habitudes de coopération déjà en vigueur ou les spécificités du territoire régional étant prises en compte pour mettre en place l'organisation la plus conforme avec la culture locale. Ainsi, il a été uniformément décidé qu'il n'y aurait qu'un seul comité d'entreprise, afin de situer cette instance au même niveau, régional, que celui dévolu au directeur régional. Au contraire, au regard des missions du délégué du personnel et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), il a été décidé pour toutes les Urssaf qu'il y aurait un délégué du personnel et un CHSCT par site départemental.

Par ailleurs, des groupes de travail de différents niveaux ont été mis en place associant tant les directions de l'Acosse que des représentants des Urssaf pour construire les solutions devant être mises en œuvre sur les différents métiers du recouvrement et sur les fonctions supports.

*A contrario*, la question de la polyvalence des sites départementaux ou de leur spécialisation (sur une fonction ou sur un segment de cotisants) est restée ouverte. Le guide méthodologique d'accompagnement indique ainsi à propos de ces trois approches :

*« Aucun type d'organisation n'est à privilégier, mais la recherche de l'efficacité et l'optimisation des ressources conduit à envisager une combinaison organisationnelle dans le cadre d'une complémentarité des trois approches ».*

### 1.3.3 Des organisations diverses

Les pratiques antérieures en matière de mutualisation, les visions particulières des premiers directeurs régionaux tant en termes managériaux que sur la cible d'Urssaf régionale ont conduit à des modulations substantielles du rôle et de la place que devrait jouer à l'avenir le directeur départemental.

Si le directeur régional est toujours perçu comme le véritable chef d'orchestre de l'Urssaf régionale, le directeur départemental n'est pas toujours présenté comme le pivot essentiel du management au niveau départemental, devant privilégier une vision transversale et être, sur son site, le représentant de la hiérarchie régionale. En effet, il devient parfois un animateur qui s'efface devant les pilotes régionaux métiers et fonctions supports régionaux.

Dans les Urssaf rencontrées par la mission :

- Languedoc-Roussillon : la priorité donnée au directeur départemental, par ailleurs pilote fonctionnel d'un processus, en fait le référent local sur son site pour tous les sujets quelle que soit leur nature support ou métier. « *Les directeurs départementaux (...) assurent le management local des équipes selon leurs délégations et bénéficient de l'accompagnement des pilotes de fonction* », précise le dossier de consultation des IRP ;
- Auvergne : la volonté d'appuyer la démarche sur les départements est rappelée. Les directeurs départementaux, qui sont aussi pilotes fonction, siègent comme en Languedoc-Roussillon au CODIR régional qui se réunit toutes les semaines. Ils animent un CODIR départemental auquel assistent : « *les managers stratégiques du site y compris ceux ayant un rattachement hiérarchique sur un autre site* ». De fait, dans l'organisation mise en place dans cette Urssaf, le positionnement des pilotes fonction apparaît à la mission plus prégnant qu'en Midi-Pyrénées.

La mission a privilégié ces deux exemples en ce qu'ils proviennent des deux régions pilotes et qu'ils illustrent les nuances qui peuvent être apportées en matière d'organisation interne.

**Recommandation n°2 :** **Au cours de la prochaine COG, réaliser un bilan des différentes formules d'organisation régionale mises en place et assurer la convergence vers celles qui s'avéreront les plus performantes**

### 1.3.4 Le cadrage préalable politique et conventionnel de la régionalisation

La régionalisation s'est mise en place avec deux contraintes majeures.

- La première a été de maintenir les sites départementaux. Bien sûr la COG et son suivi ont fait l'objet d'une attention toute particulière de la part du Conseil d'administration qui a notamment influé sur les principes fondamentaux que devaient suivre la régionalisation (présence départementale pour maintenir la proximité d'avec les cotisants, participation des conseils d'administration des Urssaf départementales au processus de régionalisation, mise en place de la CRA, etc.). De la même manière, dans chaque ancienne Urssaf départementale, une commission des recours amiable composée paritairement a été maintenue. Cette commission se veut l'écho du rôle de proximité affirmé des sites départementaux en matière de recouvrement.

Le guide d'accompagnement de la régionalisation précise que : « *toutefois, nonobstant la segmentation des opérations de gestion, l'essentiel du traitement des comptes RG reste implanté sur chaque département (hors TGE/GE), notamment la relation avec le cotisant et les difficultés des entreprises.* »

- La seconde a été, à la suite logique du protocole d'accord relatif aux garanties conventionnelles apportées dans le cadre de l'évolution des réseaux signé le 26 janvier 2010 entre l'UCANSS et les organisations syndicales, d'en limiter considérablement les effets en matière de redéploiement géographiques des ressources humaines.

Ainsi, il a été acté que cette transformation du réseau ne pouvait se traduire pour les agents ni par des licenciements économiques, ni par des mobilités forcées. Ce qui en pratique s'est traduit par le maintien des agents sur les sites et le partage ou le développement des activités. Ainsi, dans les régions qu'elle a visitées, la mission a pu constater que des fonctions supports telles que la gestion des ressources humaines, les achats, *etc.* pouvaient être partagées entre plusieurs sites départementaux. Cette situation est génératrice de coûts de fonctionnement notamment en matière de frais de déplacement, limités il est vrai par l'utilisation de la visioconférence et des conférences téléphoniques. Cette situation contribue cependant à limiter et à ralentir les gains d'efficience.

### 1.3.5 Bilan intermédiaire

Un premier bilan de la régionalisation peut être réalisé

- Une régionalisation qui a induit des coûts pour la branche.

Parmi ceux-ci il convient d'identifier les ressources mobilisées par la branche pour couvrir la transformation régionale de son organisation.

Tableau 1 : Répartition des coûts de la régionalisation entre les différents postes sur les exercices 2010 à 2013

Thèmes	2010 (en k€)	2011 (en k€)	2012 (en k€)
Harmonisation des rémunérations	0	433	915
Agents de direction (+5 %)	0	363	954
<b>sous-total MSP</b>	<b>0</b>	<b>796</b>	<b>1 869</b>
Temporaires (CDD)	786	1 363	694
Prime de 200 €nets	0	754	3 140
Prime de mobilité et indemnités diverses	28	828	1 680
<b>sous-total MSNR</b>	<b>814</b>	<b>2 945</b>	<b>5 514</b>
<b>sous-total Masse salariale</b>	<b>814</b>	<b>3 741</b>	<b>7 383</b>
Informatique (dont intérim)	918	1 373	592
Expertises CHSCT	248	1 620	1 200
Réunions du personnel et déplacements	188	1 365	100
Formation	0	280	50
Marchés nationaux AcoSS	1 596	3 564	2 830
<b>sous-total ADF</b>	<b>2 950</b>	<b>8 202</b>	<b>4 772</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3 763</b>	<b>11 943</b>	<b>12 155</b>

Source : AcoSS

Alors qu'en 2010 la masse salariale occupe 22 % du coût total, cette part s'élève 2 ans plus tard à 61 %. Dans le même temps, les autres dépenses de fonctionnement se réduisent à due proportion, passant de 78 % à 39 %.

Il est important de noter que l'AcoSS estime qu'en 2012, 362 ETP ont œuvré dans toute la branche au projet de régionalisation (selon l'analyse nationale des ressources des Urssaf en ETP pour l'année 2012).

Le FNGA comporte en réserve nationale pour les exercices 2012 et 2013 un montant de 10M€par exercice de crédits non reportables en vue de la régionalisation.

**Recommandation n°3 :** Accompagner financièrement le réseau en crédits non reportables qui devront être dimensionnés en fonction des efforts financiers demandés à la branche afin de lui permettre jusqu'en 2015 de disposer des ressources pour achever le processus de régionalisation

**Recommandation n°4 :** Au terme du processus à la fin de l'année 2015 réaliser le bilan financier de l'opération de régionalisation

Un autre coût lié à la régionalisation a été la mise en place des instances départementales d'instruction des recours amiables (IDIRA) dans chaque département. La régionalisation de la gestion des recours est un processus qui a été institué par le décret du 8 septembre 2011 portant création de conseils départementaux au sein des Urssaf dont la circonscription est régionale et créant un article D. 213-7 dans le code de la sécurité sociale. Cette réforme est entrée en vigueur au 1er janvier 2012 dans trois organismes préfigurateurs et sera étendue dans les autres départements de France au fur et à mesure de la mise en place des Urssaf régionales. Cette nouvelle organisation régionale des recours repose donc sur la création d'instances dont les fonctions sont clairement distinguées : les IDIRA sont chargées de l'instruction des recours et de préparer les instances de la commission régionale de recouvrement amiable, le pouvoir de décision revenant aux CRA.

➤ Des gains immédiats sont cependant constatés

La régionalisation s'est accompagnée d'un encadrement très fort du renouvellement à certaines fonctions. Ainsi, un poste de cadre de direction devenu vacant ne peut plus être pourvu sans l'accord du directeur de l'Acoss.

A titre d'exemples, la régionalisation s'est traduite par une réduction du nombre de postes d'agents comptables. Dans certaines régions, les postes qui devenaient vacants ont été, en perspective de la régionalisation, soit gelés et occupés par l'agent comptable d'un autre département soit occupés par un fondé de pouvoir. De même, la régionalisation doit permettre de faire évoluer les organigrammes en matière de trésorerie et de mener une professionnalisation de ce métier, avec l'identification, dans toutes les Urssaf, d'une cellule trésorerie, dirigée par un trésorier qualifié, d'un adjoint qualifié pour les Urssaf TGE, et d'une équipe minimale de trésorerie de trois personnes.

Enfin, directement liés à la mise en place d'un pilotage et à l'émergence d'une harmonisation régionale, des gains en matière qualitative devraient être constatés sur les différentes fonctions tant métiers que supports des Urssaf. Ces gains sont encore difficilement appréciables aujourd'hui.

Le président de l'Acoss déclare ainsi, lors de sa rencontre avec la mission, que si le processus de régionalisation tel qu'il a été conduit peut apparaître comme une réussite dans la ré-architecture du management et l'harmonisation des pratiques dans la branche, les gains de productivité pouvant être attendus de ce processus sont encore à finaliser.

### 1.3.6 La régionalisation n'exclut pas d'autres approches territoriales au cas par cas

Si la régionalisation peut apparaître comme une réforme importante dans l'organisation de la branche recouvrement, elle n'en est sans doute pas son schéma final. Il convient en effet, de préciser que le cadre régional n'est pas exclusif. En fonction des missions d'autres types d'organisation sont possibles soit dans la cadre d'une approche interrégionale (cas des acheteurs et CERTI), soit dans le cadre d'une approche nationale (exemples des centres nationaux de traitement).

En effet, la régionalisation offre la possibilité aux directeurs régionaux de rééquilibrer l'activité entre les différents sites. Cette possibilité devrait être étendue à l'ensemble du réseau, afin que l'Acoss puisse faire de même entre Urssaf.

En effet, les principes directeurs de la restructuration ont consacré que celle-ci devait conserver les sites départementaux et ne pouvait pas, en matière de gestion des ressources humaines, conduire à des licenciements pour cause économique ou à des mobilités forcées. Il y a là, et ce même si ces principes sont humainement compréhensibles, une contradiction forte avec la recherche de la maximisation des gains d'efficacité. Dans un contexte de cette nature, la difficulté majeure à laquelle se trouvent confrontés les gestionnaires est celle de l'adéquation moyens-missions, gisements de productivité et départs naturels ne coïncidant pas nécessairement.

La mission estime toutefois que cette contradiction peut être dépassée si l'Acoss joue un rôle actif en matière de rééquilibrage de la charge de travail en fonction des moyens. De fait, il s'agit pour l'Acoss de réaliser au plan national ce que les directeurs régionaux peuvent faire au niveau régional sans pour autant bouleverser l'architecture juridique de la branche.

**Recommandation n°5 :** L'Acoss devra veiller à l'adéquation des moyens aux missions au niveau des Urssaf régionales, au besoin en se donnant la possibilité de réallouer l'activité en dehors des Urssaf qui viendraient à être en tension.

## 2 DES ACTIVITES RELEVANT DU CŒUR DE METIER DE LA BRANCHE DANS L'ENSEMBLE BIEN MAITRISEES

### 2.1 La relation avec les cotisants

#### 2.1.1 Un coût de gestion de l'euro recouvré compétitif

Le coût de l'euro recouvré par la branche est voisin de 0,3 %, quand il est de 1 % pour les services fiscaux selon le programme de qualité et d'efficacité du PLFSS 2013, même si cette comparaison présente des limites.

Le coût de l'euro recouvré est en diminution sur la période de la COG, ainsi que le montre le tableau ci-après.

Tableau 2 : Evolution du coût de gestion du recouvrement par la branche recouvrement du régime général de 2007 à 2011

En %	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Coût du recouvrement	0,34 %	0,32 %	0,34 %	0,33 %	0,30 %	0,27 %

Source : Acoss/ PQE financement annexé au PLFSS 2013/Mission IGAS

La forte baisse du coût intervenue entre 2010 et 2012 est à mettre en relation avec la montée en charge du recouvrement des cotisations d'assurance chômage par le réseau des Urssaf.

Cependant, ce résultat global ne reflète que de manière très imparfaite la réalité du coût de l'euro recouvré, illustrée par le tableau ci-après, qui précise de manière plus fine le constat en fonction des moyens nécessités par les différentes offres de service.

Tableau 3 : Coût de gestion pour 100€ encaissés par catégorie de cotisants en 2012

Catégorie de cotisant	Coût total mutualisé	Encaissement (en K€)	Coût de gestion pour 100€ encaissés	Part dans le total des encaissements
<b>EGM</b>	21 561 754	492 092	4,38 €	0,2 %
<b>Auto-entrepreneur</b>	34 392 620	903 917	3,80 €	0,3 %
<b>TESE</b>	9 662 550	374 287	2,58 €	0,1 %
<b>CEA</b>	3 905 463	208 067	1,88 €	0,1 %
<b>ETI hors ISU</b>	114 105 418	7 194 105	1,59 €	2,3 %
<b>PAM</b>	26 221 396	1 723 779	1,52 €	0,6 %
<b>ETI ISU</b>	163 304 343	14 550 392	1,12 €	4,7 %
<b>RG trimestriels</b>	232 040 902	27 772 083	0,84 €	9,1 %
<b>Divers (Autres cotisants)</b>	10 087 300	2 950 202	0,34 €	1,0 %
<b>RG mensuels au 15</b>	126 836 043	62 622 644	0,20 €	20,4 %
<b>Admin. et coll. territ. (hors VLU)</b>	15 199 389	22 731 307	0,07 €	7,4 %
<b>Grandes entreprises VLU</b>	19 512 615	27 647 739	0,07 €	9,0 %
<b>RG mensuels au 5 ou 25</b>	39 652 027	60 903 433	0,07 €	19,8 %
<b>Autres VLU</b>	7 684 951	21 846 702	0,04 €	7,1 %
<b>Très Grandes Entreprises</b>	15 101 177	54 902 043	0,03 €	17,9 %
<b>Total</b>	839 267 947	306 822 792	0,27 €	100 %

Source : AcoSS (comptabilité analytique OGUR)

Certaines offres de service (TESE par exemple) ou certaines assiettes (auto-entrepreneurs) ont encore un coût de l'euro encaissé très élevé, sans que les coûts fixes n'aient pu être isolés. Cette situation doit inciter à réflexion afin de rechercher une amélioration de la productivité. L'abaissement du coût de l'euro recouvré par le TESE peut être obtenu par une augmentation des encaissements. Mais ceci nécessiterait une réelle stratégie de promotion de cette offre de service.

### 2.1.2 Une dématérialisation avancée pour le régime général

Actuellement deux seuils d'assujettissement différents sont prévus pour la dématérialisation :

- le seuil de 50 000 € relatif à l'obligation générale de déclaration et paiement dématérialisé,
- le seuil de 7 M€ relatif à l'obligation de paiement par virement bancaire.

Le taux de déclarations dématérialisées des entreprises relevant du régime général est à la fin de la période conventionnelle de 88,68 %. Il était de 44,14 % en 2009.

Le taux de paiements dématérialisés était en moyenne de 88,33 % sur l'année 2009 pour l'ensemble des Urssaf. Il atteignait 94,59 % sur l'année 2012 et 95,46 % en avril 2013, soit un taux supérieur à la cible 2013 qui est de 90 %.

Le développement de la dématérialisation, pour les déclarations et pour les paiements, a eu un impact sur les effectifs de la branche que l'Acoss estime à - 203,4 ETP, estimations reprises par la mission, sur la période conventionnelle.

Tableau 4 : Impact de la dématérialisation en ETP par année

Impacts par activité et par année	2010	2011	2012	2013	Total
Identification des redevables	0,0	0,0	-4,2	-0,7	-4,9
Gestion des demandes de délais	0,0	-0,7	-1,2	-1,7	-3,6
Gestion des déclarations	-7,5	-13,8	-49,1	-36,1	-106,5
Courrier entrant	-1,7	-5,0	-30,1	-0,4	-37,2
Affectation des paiements	-1,6	-3,4	-14,4	-2,8	-22,3
Déclaration unique d'embauche	-3,7	-6,8	-18,4	-0,1	-29,0
<b>Total</b>	<b>-14,4</b>	<b>-29,7</b>	<b>-117,5</b>	<b>-41,7</b>	<b>-203,4</b>

Source : Acoss

Le processus de dématérialisation est donc aujourd'hui très avancé pour le régime général. Il devient possible d'envisager une baisse des seuils.

Pour les travailleurs indépendants, il convient de distinguer les travailleurs indépendants relevant de l'ISU (cf. partie 2.1.5) et les auto-entrepreneurs.

Pour ces derniers, qui n'ont pas connu les difficultés de l'ISU, le coût de l'euro recouvré est particulièrement élevé. Cette situation rend nécessaire la mise en place d'une obligation de déclaration et de paiement sur internet pour les nouveaux cotisants, le stock étant traité dans le cadre d'une montée en charge progressive.

**Recommandation n°6 :** Instaurer pour les auto-entrepreneurs nouveaux cotisants une obligation de déclaration et de virement sur internet et traiter le stock actuel dans le cadre d'une montée en charge progressive.

### 2.1.3 Une offre de services structurée, à réinterroger à la marge

#### 2.1.3.1 Des offres réussies

- Le versement en lieu unique, une offre spécifique pour les grandes et très grandes entreprises

Historiquement, la gestion du recouvrement a reposé sur la notion d'établissement, notion sur laquelle est bâti le système d'information du recouvrement dit « SNV2 ». Pour les entreprises, cela conduit chaque établissement à cotiser auprès de l'Urssaf dont il relève.

Le **versement en un lieu unique** (VLU) consiste à centraliser auprès d'une seule Urssaf, dénommée pour la circonstance Urssaf de liaison, les déclarations et leurs paiements. Il peut résulter soit d'une obligation pour les entreprises multi établissements relevant de plusieurs Urssaf (les « multi-pluri ») de plus de 2000 salariés (article R.243-8 du code de la sécurité sociale), soit d'un choix. Il est facultatif pour les entreprises de moins de 2000 salariés.

Dans le segment des entreprises de 1000 à 2000 salariés relevant de plusieurs Urssaf, la répartition entre entreprises VLU et hors VLU au quatrième trimestre 2012 est de 515 VLU et 315 non VLU. Dans ce segment, le choix d'être VLU est effectué par 62 % des entreprises. En conséquence, il apparaît opportun d'abaisser le seuil de l'obligation de VLU à 1000 salariés pour les entreprises multi établissements relevant de plusieurs Urssaf.

Il convient aussi d'observer que les entreprises de moins de 250 salariés peuvent aussi choisir de centraliser leurs cotisations en un lieu unique.

**L'offre de service : Très grandes entreprises (TGE)** vise à centraliser la gestion des entreprises dont les effectifs sont supérieurs à 2000 salariés. Il s'agit principalement pour le réseau d'apporter une prestation spécifique à de gros contributeurs, reposant sur un contact personnalisé au sein de l'Urssaf, une assistance pour l'ensemble des opérations dématérialisées, un renforcement de la sécurisation juridique.

En matière de pilotage il existait auparavant au sein de l'Acoss un comité des TGE. Dans le cadre du nouveau dispositif de gouvernance mis en place par l'Acoss, ce comité a été supprimé et a été remplacé par les différentes instances métiers créées dans le cadre du suivi de la COG et du déploiement de la régionalisation : contrôles, recouvrement, offres de service, *etc.* L'Acoss n'envisage pas de recréer une instance spécifique TGE.

La gestion des entreprises de plus de 2 000 salariés a été confiée depuis le 1er janvier 2008 à huit Urssaf :

- ✓ L'Urssaf du Bas-Rhin, région Alsace ;
- ✓ l'Urssaf des Bouches-du-Rhône, région PACA ;
- ✓ l'Urssaf de la Gironde, région Aquitaine ;
- ✓ l'Urssaf de la Haute-Garonne, région Midi-Pyrénées ;
- ✓ l'Urssaf de Loire-Atlantique, région Pays de la Loire ;
- ✓ l'Urssaf du Nord, région Nord-Pas-de-Calais ;
- ✓ l'Urssaf de Paris et de la région parisienne.

La répartition des entreprises entre ces sites s'est faite sur une base établie par la branche, les entreprises ayant la possibilité de rejeter une fois. Sur 480 TGE, 140 (29 %) sont suivies par l'Urssaf Ile-de-France. Cette répartition sur 8 sites devra être réinterrogée dans le cadre de la future COG.

En matière de coût de gestion de l'euro recouvré en 2012, le coût moyen de 100 euros recouverts a été pour la branche de 0,27€ Il a été de 0,03 € pour les TGE, de 0,07 € pour les GE VLU et de 0,04 € pour les autres VLU.

Le modèle actuel d'organisation de ce service pourrait évoluer dans les années à venir. Deux schémas ont été étudiés par l'Acoss :

- le premier reposerait sur une centralisation totale et la mise en place au sein de l'Acoss d'une direction des TGE ;
- le second viserait à réduire à 3 au lieu des 8 actuelles le nombre d'Urssaf TGE.

Il convient d'étudier les hypothèses de réorganisation envisagées pour les offres TGE, GE VLU et autres VLU au regard des impacts pour le réseau.

**Recommandation n°7 : Etudier les conséquences pour l'organisation du réseau de l'abaissement à 1000 salariés du seuil de l'obligation de versement en lieu unique pour les entreprises relevant de plusieurs Urssaf.**

➤ Transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage (TREC)

Le transfert à la branche recouvrement du recouvrement des cotisations dues au titre de l'assurance chômage est un des grands chantiers de la COG qui s'achève.

Les objectifs poursuivis durant la période conventionnelle étaient :

- d'assurer la prise en charge par le réseau des Urssaf de l'encaissement des contributions dues au régime d'assurance chômage ;
- de garantir à l'UNEDIC et à Pôle emploi le maintien du financement de l'assurance chômage par la mise en place de flux financiers adaptés et d'un recouvrement fiabilisé ;
- d'offrir aux entreprises un service facilitant les démarches sociales et le paiement des cotisations et contributions ;
- de sécuriser les opérations de transfert en partenariat avec l'Unédic et Pôle emploi.

L'offre de service TREC fait l'objet d'une facturation à l'Unédic basée sur la comptabilité analytique de l'Acoss.

La mise en œuvre de la réforme s'est appuyée sur la mise en place d'un comité de pilotage technique et d'un suivi des principales étapes de déploiement du projet. La désignation d'Urssaf pilotes, la mise en place de groupes de projet pilotés par des chefs de projets régionaux, le rapprochement des fichiers Acoss et Pôle emploi facilité par l'identification de ressources temporaires, ainsi qu'un plan de fiabilisation des données déclaratives enregistrées par les Urssaf ont grandement facilité ce transfert.

Un bilan du transfert du recouvrement aux Urssaf réalisé en 2012 par l'Acoss conclut à une augmentation du montant des cotisations et contributions à l'assurance-chômage et à l'AGS recouvré en 2012 (+13,7 %). Cette évolution est notamment liée au recouvrement des cotisations du 1er trimestre 2012 (les cotisations du 1er trimestre 2011 n'étaient pas prises en charge par la branche recouvrement) mais aussi, à une légère augmentation du taux des restes à recouvrer.

En matière de contrôle, la branche a réalisé 144 000 contrôles en 2012, dont 28 % ont conduit à des régularisations. Ces dernières s'élèvent à 126 M€ de redressements et 5 M€ de restitutions aux cotisants. La fréquence des redressements est inférieure à celle habituellement constatée par les Urssaf car certaines mesures contrôlées, telles que les mesures en faveur de l'emploi, ne s'appliquent pas aux cotisations d'assurance chômage.

Ces données permettent de porter une appréciation globalement positive du transfert à la branche recouvrement de la perception des cotisations dues au titre de l'assurance chômage. La méthodologie utilisée (mise en place de groupe projet, de pilotes régionaux, harmonisation des bases de données Acoss et Unédic, *etc.*), après l'apprentissage qu'a constitué la malheureuse expérience de l'ISU, s'est révélée efficace.

➤ Pajemploi,

Le Centre national Pajemploi a été créé en janvier 2004 dans le cadre de la mise en place de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE). Il assure la gestion nationale d'une offre de services simplifiée, Pajemploi, dont les missions sont le recouvrement national (métropole et DOM) des cotisations dues au titre de l'emploi d'une assistante maternelle agréée et d'une garde d'enfant à domicile dans le cadre du complément de libre choix du mode de garde, la gestion (création et mise à jour) d'un fichier national des salariés, la gestion de la relation de service (partage de la relation téléphonique avec les Urssaf), la gestion des comptes (cotisants et salariés), le recouvrement amiable et forcé et la lutte contre la fraude, la mise en place d'une offre de service simplifiée basée sur les principes de guichet centralisé pour les cotisants-allocataires.

Tableau 5 : Comparaison des données économiques de Pajemploi de janvier 2005 et de juillet 2013

Date	Nb de comptes actifs pour un mois	Nb de comptes actifs AM	Nb de comptes actifs GED	Nb volets sociaux AM	Nb volets sociaux GED	Nb salariés employés AM	Nb salariés employés GED
janv_05	153 790	143 837	10 672	145 970	11 045	118 512	9 992
juil_13	890 317	828 526	65 815	842 708	68 282	315 587	58 612

Source : AcoSS

Pajemploi est au cœur d'un dispositif partenarial comprenant en premier lieu la CNAF, la CCMSA, l'ensemble des CAF et MSA. Une convention a par ailleurs été signée avec la DGT l'habilitant à répondre aux questions de droit du travail.

Pajemploi est une offre de service qui répond à un réel besoin. Par ailleurs du fait de son segment d'activité il n'entre que de manière très limitée en concurrence avec d'autres secteurs tels que les associations professionnelles.

➤ **CESU**

Le chèque emploi service universel (CESU) a été institué par la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (articles L. 129-5 et suivants du Code du travail). Le CESU réalise la fusion de deux dispositifs antérieurs, le chèque emploi service créé en 1994 et le titre emploi service créée en 1996, et se traduit par la mise en place de deux systèmes complémentaires : le Cesu bancaire à destination des particuliers et le Cesu préfinancé à destination d'entreprises habilitées.

Le Cesu répond à un besoin. Le nombre de particuliers employeurs croît d'année en année pour se situer aujourd'hui à environ 1,4 million. La croissance de la dématérialisation du volet social est lente mais régulière. De moins de 10 % en janvier 2005, elle atteint en 2013 les 50 %. Cette situation trouve son explication dans les caractéristiques de la population des employeurs, qui est pour partie composée de personnes âgées employant des personnes temporairement pour les aider dans l'exécution de tâches du quotidien.

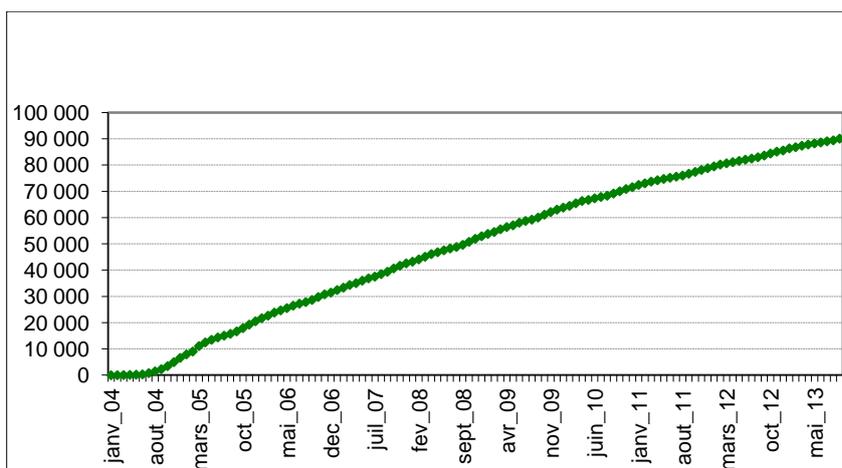
**Recommandation n°8 : Poursuivre la dématérialisation des volets sociaux du CESU.**

➤ **Chèque emploi associatif**

Le chèque emploi associatif (CEA) est une offre de service pour favoriser l'emploi en milieu associatif qui a été portée par le monde associatif et les élus en 2004. On dénombre 90 095 adhérents en septembre 2013. Il permet aux associations employant (ou souhaitant employer) au plus 9 équivalents temps plein, soit 14 463 heures dans l'année, quel que soit le nombre de salariés, à temps plein ou à temps partiel, de remplir toutes les formalités liées à l'embauche et à la gestion des salariés.

Le dispositif est géré par un centre dédié, le centre national Chèque emploi associatif d'Arras. Son coût à l'euro recouvré apparaît cependant assez élevé (0,0188€).

Graphique 2 : Montée en charge du CEA illustrée par l'évolution du cumul d'adhésions saisies

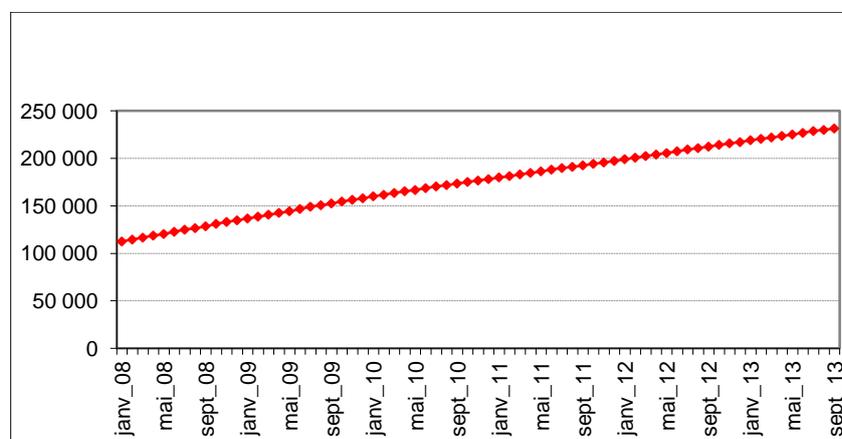


Source : .Acoss

### 2.1.3.2 Le TESE, une offre dont l'utilité est à réinterroger

Le TESE permet aux entreprises, de France métropolitaine, d'aider au plus 9 salariés de gérer l'ensemble de leurs salariés, quel que soit leur contrat de travail (CDI, CDD, contrat d'apprentissage, etc.) et aux entreprises de plus de 9 salariés de gérer leurs seuls occasionnels. La notion d'occasionnel correspond à un salarié, en CDI ou en CDD, effectuant au plus 700 heures ou 100 jours, consécutifs ou non, par année civile.

Graphique 3 : Montée en charge du TESE illustrée par l'évolution du cumul d'adhésions saisies



Source : Acoss

Sa montée en charge est réelle mais lente : 112 514 adhésions en janvier 2008, 231 496 en septembre 2013. Ce succès mesuré s'explique par le fait que ces prestations concurrencent des offres de services existantes par ailleurs et proposées notamment par les experts comptables avec lesquels le réseau a dû trouver un « modus vivendi ». Dans ce contexte, la branche s'est engagée à ne pas faire de promotion de son offre.

Trois centres nationaux (Bordeaux, Lyon et Paris) gèrent le TESE. Dans ce contexte et eu égard d'une part au coût de cette offre de service (0,0258€ par euro recouvré) et d'autre part, au fait qu'elle concurrence une offre de service proposée par ailleurs par les experts comptables, il est indispensable dans un contexte de recherche de gains d'efficacité de s'interroger sur l'utilité de conserver le TESE.

**Recommandation n°9 :** Réinterroger la nécessité de maintenir le TESE. Un choix devant clairement être fait entre suppression ou développement de l'offre de service.

#### 2.1.4 Une nouvelle politique de sécurisation juridique du cotisant indispensable

##### 2.1.4.1 Une politique bienvenue

- La complexité réglementaire impose de sécuriser les cotisants

La COG 2010-2013 portait une orientation nouvelle de développement d'une politique active et précoce de sécurisation juridique des cotisants dans l'application de la réglementation. Les entreprises déterminant elles-mêmes le montant de leurs cotisations et contributions sociales, cette politique d'accompagnement des cotisants paraît indispensable, dans un contexte de changements réglementaires permanents et de complexité de la réglementation.

A titre d'illustration du foisonnement de la réglementation, il existait en novembre 2013 un total de 684 codes types de personnel (CTP) servant pour les bordereaux de déclaration des cotisations sociales par les entreprises<sup>1</sup>. Si les CTP sont certes d'utilisation inégale, leur évolution reflète bien les différents changements réglementaires. Ainsi les derniers CTP créés concernent-ils les cotisations au Fonds National d'Aide au Logement (FNAL)<sup>2</sup>, le crédit d'impôt compétitivité emploi et la modulation des cotisations d'assurance chômage suite à l'article 4 de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013.

#### **Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)**

Le CICE est ouvert depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cet avantage fiscal se concrétisera pour les entreprises en 2014, par une réduction de l'impôt à acquitter au titre de l'exercice 2013.

Le CICE concerne les entreprises soumises à un régime réel d'imposition, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés. Les entreprises soumises à un régime forfaitaire comme les micro-entreprises ou les auto-entrepreneurs n'en bénéficient donc pas.

L'assiette du crédit d'impôt est constituée des rémunérations (calculées comme pour les cotisations sociales) versées dans l'année au salarié et dont le montant, calculé sur la base de la durée légale du travail, n'excède pas 2,5 SMIC. Dès lors que la rémunération annuelle du salarié dépasse le plafond de 2,5 SMIC, elle est exclue en totalité de l'assiette du CICE.

Le taux du CICE est de 4 % pour les rémunérations versées en 2013, puis sera de 6 % ultérieurement.

En pratique, la branche recouvrement a créé un « code type personnel » (CTP) spécifique pour le CICE (CTP 400). Les entreprises doivent déclarer sous ce code type les rémunérations concernées par le CICE, sur chaque bordereau de cotisations qu'elles transmettent à l'Urssaf. Chaque bordereau transmis doit indiquer le montant cumulé des rémunérations concernées depuis le début de l'année. Ces éléments seront transmis à l'administration fiscale.

Par ailleurs, les entreprises devront également remplir une déclaration spéciale pour le CICE auprès de l'administration fiscale.

<sup>1</sup> Pour mesurer la complexité du calcul des cotisations sociales pour les entreprises, le programme de qualité et d'efficacité « financement » annexé au PLFSS retient le nombre moyen de codes types par bordereau. Ce nombre moyen, qui atteint 7,8 en 2012, est en augmentation continue depuis 2006.

<sup>2</sup> En cas d'assujettissement progressif à la contribution au FNAL supplémentaire, taux dé plafonné applicable à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014 au titre de la 6<sup>ème</sup> année pour les catégories particulières que sont les journalistes, médecins, artistes et apprentis, soit 4 nouveaux CTP.

L'enveloppe du CICE est évaluée par le ministère des finances à 20 milliards d'euros en 2014.

### **La modulation de la contribution patronale d'assurance chômage**

Suite à l'article 4 de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés, les partenaires sociaux ont signé le 29 mai 2013 un avenant à la convention relative à l'indemnisation du chômage. Cet avenant a été agréé par arrêté du 17 juillet 2013. Par ailleurs, l'article 11 de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a introduit dans le code du travail un alinéa posant le principe de la possibilité de moduler les taux de contribution à l'assurance chômage.

A compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013, la modulation se traduit par :

- des taux majorés de la part patronale en cas de recours aux CDD : le taux normal de 4 % est porté à 7 % pour les CDD pour surcroît d'activité dont la durée est inférieure ou égale à 1 mois ; il est porté 5,5 % pour les CDD pour surcroît d'activité dont la durée est supérieure à 1 mois mais inférieure ou égale à 3 mois ; il est porté à 4,5 % pour les contrats dits « d'usage » dont la durée est inférieure ou égale à 3 mois ; cette majoration n'est pas due lorsque le salarié est embauché en CDI à l'issue du CDD ;

- une exonération temporaire de la contribution patronale d'assurance chômage, pendant une durée de 3 mois (entreprises à partir de 50 salariés) ou 4 mois (entreprises de moins de 50 salariés), en cas d'embauche en CDI d'un salarié de moins de 26 ans.

Les Urssaf ont créé quatre nouveaux codes type de personnel pour les trois majorations et le cas d'exonération.

L'analyse des CTP illustre le peu de permanence de la réglementation sociale : 255 CTP correspondent à des mesures ayant pour date d'effet l'année 2013, et 257 CTP des mesures ayant pour date d'effet l'année 2012 ; mais seuls 21 CTP subsistent pour des mesures applicables en 2011, et 10 CTP pour celles applicables en 2010.

La maîtrise, ou non, par les entreprises de la complexité de la réglementation et des mesures nouvelles peut se mesurer à l'aide des restitutions suite à contrôle (ou « redressements négatifs »). Le rapport précédent de l'IGAS sur la COG 2006-2009<sup>3</sup> avait ainsi souligné l'insuffisante maîtrise par les cotisants des dispositifs « Fillon » d'allègements généraux de charges sur les bas salaires, et l'importance des restitutions en découlant suite à contrôle.

Actuellement, la fréquence des restitutions est moindre, après un pic atteint en 2009 de 32,5 % d'entreprises contrôlées ayant droit à un remboursement<sup>4</sup>. En montant, les restitutions s'élèvent pour la France entière en 2012 à 180 M€ contre 188M€ en 2011. Ces redressements négatifs sont issus de contrôles comptables d'assiette ou de contrôles partiels d'assiette, notamment sur pièces. Le taux de restitution, qui rapporte les montants de restitutions à la somme des redressements positifs (1 373 M€ en 2012) et des restitutions elles-mêmes, a été de 11,6 % en 2012.

<sup>3</sup> Rapport IGAS n° 2009-144P sur le bilan de la convention d'objectifs et de gestion de la branche recouvrement, établi par Yann-Gaël AMGHAR, Nicolas BONDONNEAU et Thomas WANECQ.

<sup>4</sup> Cf. programme de qualité et d'efficience « financement » annexé au PLFSS 2014.

Mais l'analyse par segment de cotisants des redressements négatifs montre que les plus petites entreprises maîtrisent difficilement la réglementation et que ce sont, logiquement, les entreprises de plus grande taille qui sont les mieux armées pour ce faire. Pour les très petites entreprises ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces, c'est-à-dire celles ayant un nombre de salariés inférieur à quatre personnes, les redressements négatifs représentent en montants un quart du total des régularisations suite à contrôle. On observe que la situation des PME est comparable à celle des TPE de 4 à 9 salariés.

Les enjeux en montants de ces restitutions par segment de cotisants figurent au tableau ci-dessous.

Tableau 6 : Restitutions par segment de cotisant en 2012

	TGE	GE	PME	TPE (suite à contrôle comptable d'assiette)	TPE (suite à contrôle sur pièces)
Montants des restitutions (en M€) (1)	16,3	25,5	72,1	21,8	3,4
Montant des redressements positifs (en M€) (2)	358,8	277,2	339,2	109,5	9,9
Taux de restitution (1)/(1+2)	4 %	8 %	18 %	17 %	26 %
<b>Rapport (1)/(2)</b>	<b>5 %</b>	<b>9 %</b>	<b>21 %</b>	<b>20 %</b>	<b>34 %</b>

Source : Mission - Données du tableau de bord national contrôle de 2012 (entreprises privées)

Ces différences entre entreprises justifient que la branche propose une offre de services différenciée selon la taille des entreprises en matière de sécurisation juridique.

- Orientée vers les cotisants, la sécurisation juridique implique une maîtrise de la réglementation par les acteurs de cette politique

A partir des engagements pris dans la COG, la branche décline la politique de sécurisation juridique selon trois axes :

- « informer » les cotisants ;
- « prévenir et valider » : cet axe est constitué par les réponses aux questions des cotisants, dont la procédure du rescrit (*cf.* encadré ci-dessous), et par la fiabilisation des données déclaratives des cotisants, en amont des contrôles ;
- « anticiper » : cet axe, qui vise à anticiper les difficultés d'application de la norme, recouvre la création d'une cellule nationale de veille réglementaire et d'anticipation des impacts des mesures nouvelles ; l'anticipation nécessite une collaboration avec la tutelle lors de l'élaboration des textes.

Le détail des actions menées par la branche figure dans l'annexe 2.

La COG 2010-2013 avait conçu la sécurisation juridique comme une politique prioritairement orientée vers les cotisants. Mais les travaux menés par la branche ont conduit à y adjoindre, dans le contexte de la régionalisation, une professionnalisation des acteurs et une optimisation des ressources qui y sont consacrées. La politique de sécurisation juridique est à la fois externe et interne à l'activité recouvrement.

La professionnalisation des acteurs est apparue nécessaire au vu des premiers travaux réalisés par la branche pour définir la politique de sécurisation juridique. Outre un rapport de réflexion, très complet, sur la sécurisation juridique, la branche a réalisé un état des lieux dans le réseau au premier semestre 2011. Avant mise en œuvre de la régionalisation, ce dernier a fait apparaître que *« l'ensemble des objectifs définis par la COG[en matière de sécurisation juridique] n'est à ce stade pas couvert pour l'ensemble du réseau. Au-delà, la politique de sécurisation juridique est mise en œuvre à l'appui d'organisations aujourd'hui hétérogènes. »*

L'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale donnant pour mission à l'Acoss *« d'assurer l'application homogène des lois et des règlements relatifs aux cotisations et aux contributions de sécurité sociale recouvrées par les organismes de recouvrement »*, la politique de sécurisation juridique est l'outil de la branche pour remplir cette mission.

La sécurisation juridique vise également une optimisation de l'utilisation des ressources. Elle inclut par exemple la mutualisation au plan national d'outils, tels que les ressources documentaires et les supports de formation et d'information. Elle vise également à décharger des questions juridiques les inspecteurs du recouvrement, identifiés comme experts de la réglementation par les collaborateurs de la branche comme par les entreprises. A titre d'exemple, les inspecteurs étaient mobilisés dans les Urssaf pour effectuer une permanence, un jour par semaine, pour répondre aux questions des entreprises. Dans le réseau, la sécurisation juridique doit permettre selon les orientations nationales pour 2013 *« la création de liens privilégiés « client-fournisseur » avec les autres métiers du recouvrement afin de garantir un haut niveau d'expertise et de compréhension de la norme »*.

#### 2.1.4.2 Une politique à conforter

- Une politique qui se met en place progressivement dans le réseau

Comme pour d'autres politiques de la branche, la sécurisation juridique s'articule autour d'une instance nationale dédiée, et de pilotes régionaux. S'agissant d'une nouvelle politique, les premiers travaux de l'instance nationale ont consisté à définir son périmètre.

Localement, l'état d'avancement de la structuration régionale de la sécurisation juridique est inégal car fonction des différentes vagues de régionalisation des Urssaf. Le socle de l'Urssaf régionale et les premières orientations nationales définies par l'Acoss pour 2013 prévoient la création d'une nouvelle structure juridique régionale, dirigée par le pilote régional, s'appuyant sur des ressources pérennes, notamment les correspondants juridiques régionaux (CJR) qui constituent l'actuel réseau juridique de la branche, à vocation nationale et régionale.

A fin 2013, un rapport d'étude piloté par la direction de l'audit et de la stratégie (DAS) a évalué les ETP dédiés à cette politique à 354, dont 100 ETP dédiés à la gestion des recours amiable, devant les CRA et les nouvelles IDIRA, ou des recours contentieux. En raison des dernières régionalisations à mener, ces effectifs seront amenés à augmenter mais de manière modérée, compte tenu des efforts en cours de rationalisation et de spécialisation des acteurs.

- Une politique à doter d'indicateurs

Courant 2013, les tableaux de bord pour piloter la politique régionale et nationale de sécurisation juridique sont en cours de construction.

De plus, dans la COG, cette politique ne dispose pas d'indicateurs de résultat. Seul existe un indicateur de suivi de cette politique, le nombre de rescrits sociaux, qui plafonne autour de 300 par an.

### La procédure du rescrit social

Le rescrit social a été créé par l'ordonnance n°2005-651 du 6 juin 2005 relative à la garantie des droits des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales. Il est codifié à l'article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale. Il impose aux Urssaf et CGSS de se prononcer de manière explicite sur toute demande d'un cotisant ou futur cotisant, présentée en sa qualité d'employeur, ayant pour objet de connaître l'application à sa situation de la législation relative aux cotisations et contributions sociales.

La décision doit être rendue dans un délai de trois mois et est opposable pour l'avenir à l'organisme qui l'a rendue. Elle ne s'applique qu'au demandeur mais le ministre chargé de la sécurité sociale peut décider, sur proposition du directeur de l'Acoss, de la publication de décisions anonymisées rendues dans le cadre de cette procédure lorsqu'elles présentent une portée générale.

#### Recommandation n°10 : créer un indicateur de résultat pour la politique de sécurisation juridique du cotisant

L'indicateur de suivi retenu dans la COG apparaît *a posteriori* peu pertinent, en l'absence de choix clair de promotion du dispositif du rescrit. En effet, ce dispositif, relativement lourd et lent pour les cotisants, est concurrent avec la démarche de la branche de réponse écrite.

2.1.5 Si la phase aiguë de la crise de l'ISU est surmontée, la qualité du service rendu aux travailleurs indépendants doit continuer à faire l'objet de toutes les attentions

2.1.5.1 Une crise aux conséquences durables qui a contrecarré les gains d'efficience attendus

- Une crise conduisant à une forte dégradation du service rendu aux travailleurs indépendants

Le dispositif de l'interlocuteur social unique (ISU), entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, est issu de l'ordonnance n°2005-1529 du 8 décembre 2005. Il prévoit la délégation<sup>5</sup> par le régime social des indépendants (RSI) aux Urssaf et CGSS du calcul et de l'encaissement des cotisations et contributions sociales dues à titre personnel par les artisans et commerçants. Les Urssaf exercent cette mission du RSI « *pour son compte et sous son appellation* ». En pratique, la branche recouvrement a en charge le début du processus de recouvrement amiable des cotisations sociales, jusqu'au 30<sup>ème</sup> jour après l'échéance. Parallèlement à la création fin 2005 du RSI, l'ISU se voulait un dispositif de simplification pour les assurés, en substituant un seul interlocuteur à de multiples intervenants. Il s'est vite révélé générateur de dysfonctionnements majeurs.

Le rapport de l'Igas sur le bilan de la COG 2007-2011 signée entre l'État et le RSI<sup>6</sup> a explicité les raisons de cet échec et a souligné ses conséquences sur la qualité du service rendu, d'une part pour la fonction recouvrement gravement dégradée, d'autre part pour les droits des assurés, particulièrement la fiabilité des droits à retraite et leur liquidation<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Article L133-6-3 du code de la sécurité sociale :

<sup>6</sup> Rapport n°2011-118P, octobre 2011, établi par Pierre-Yves BOCQUET, Laurence ESLOUS et Frédéric SALAS.

<sup>7</sup> Les constats de ce rapport de l'IGAS ont été repris par la Cour des comptes dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2012. Dans ce dernier, la Cour estime que « *six ans après la création du RSI et quatre ans après celle de l'ISU, les fonctions essentielles de l'affiliation, du recouvrement et du service des prestations n'ont pas retrouvé le niveau de qualité de service constaté avant la réforme, malgré les plans successifs et des rattrapages partiels de recettes à partir de 2011. Le nouveau régime est encore aujourd'hui moins efficace et plus coûteux que les trois auxquels il a succédé.* ».

- Pour la branche recouvrement, les dysfonctionnements de l'ISU sont évalués à plus de 400 ETP

La DAS de l'Acoss a mené en 2012 une étude d'évaluation de l'impact de l'ISU sur la charge dans le réseau des Urssaf, à partir d'un échantillon, limité, de quatre Urssaf.

Cette étude conclut à une quasi-stabilité des ETP affectés à la gestion des comptes concernés par le dispositif de l'ISU entre 2007 et 2011, passant de 1 432 ETP à 1 419 ETP, alors même que, en 2006, les charges cibles envisagées intégraient une anticipation initiale de gains d'efficacité dans la COG de 355 ETP. Cette quasi-stabilité des effectifs entre 2007 et 2011 recouvre deux mouvements inverses : les surcharges dues aux dysfonctionnements de l'ISU (+ 418 ETP) ou à d'autres événements tels que la crise économique (+ 144 ETP), et des gains d'ETP anticipés (-449 ETP) dus au transfert des compétences au RSI (immatriculation) et non anticipés car résultant des activités suspendues (recouvrement amiable, contrôle) en raison des dysfonctionnements (-126 ETP).

Cette étude note aussi que la gestion des comptes des professions libérales, gérés hors ISU, a également été touchée par les difficultés de l'ISU, avec une évaluation de la surcharge à hauteur de 60 ETP.

Pour évaluer la charge de gestion liée à l'ISU, il faudrait également comptabiliser les effectifs qui sont consacrés à la fonction recouvrement dans le réseau du RSI et à la caisse nationale du RSI, évalués à 1 600 agents en 2010 par le rapport de l'Igas précité.

S'y ajoute enfin la charge du seul projet ISU, évaluée à 66 M€<sup>8</sup> pour la période 2007-2012 pour la seule branche recouvrement.

- Une crise qui a conduit l'Acoss à se préoccuper du pilotage de la production

Pour la branche recouvrement, les dysfonctionnements de l'ISU à compter de 2008, auxquels s'est ajoutée la création du statut d'auto-entrepreneur en 2009 ont perturbé gravement le processus de production. Ils ont conduit, dans les Urssaf, à la constitution de stocks importants de dossiers en instance, ce que les Urssaf n'avaient jamais connu.

Cette crise a conduit la branche à construire un dispositif de pilotage de la production qui n'existait pas antérieurement, s'appuyant sur la création d'une nouvelle direction à l'Acoss, la direction du pilotage de la production et de la maîtrise des risques (DPMR). Dans le cadre de la régionalisation, une instance nationale, qui réunit l'Acoss et les 22 pilotes régionaux, est dédiée à la production. La branche a développé des outils de suivi et de pilotage de la production (tableaux de bord et outil TAMARA), et donné des consignes visant à rationaliser la production. Parallèlement, les gestionnaires de comptes ont été équipés d'un nouvel outil, HPSW.

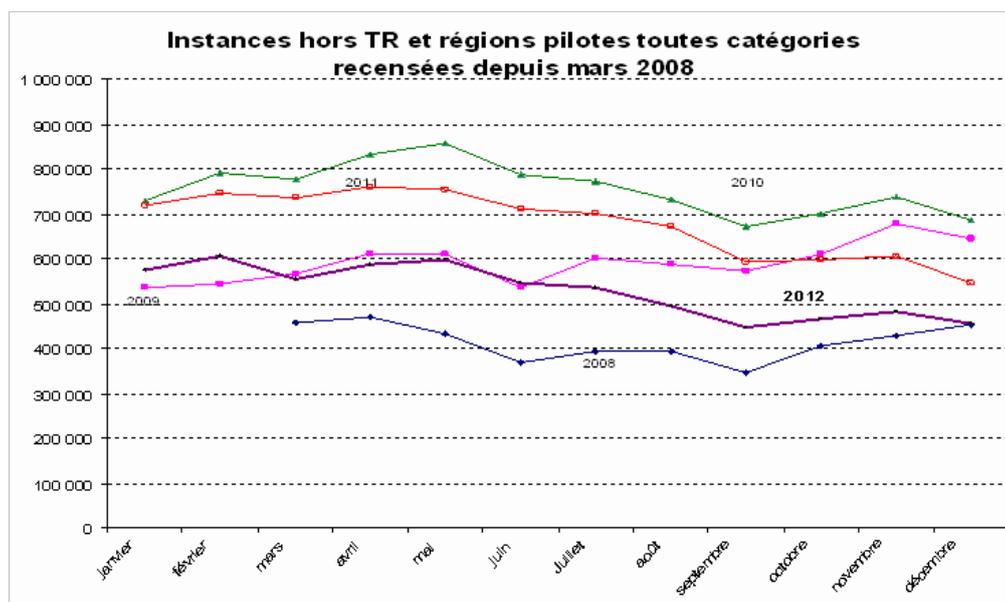
Au-delà de la production, et l'ISU étant identifié comme l'un des quatre projets majeurs de la COG 2010-2013, la gestion de la crise de l'ISU s'est accompagnée d'une gouvernance spécifique, avec la mise en place d'un comité de pilotage stratégique spécifique pour l'ISU et conjoint avec le RSI. L'ISU a fait l'objet de plans d'action annuels, suivis par les tutelles, comprenant des objectifs chiffrés et centrés sur les principales anomalies (immatriculation des travailleurs indépendants, identification des comptes pour tous les risques, résorption des taxations d'office anormalement élevées du fait des dysfonctionnements, suspension de la chaîne du recouvrement au même motif).

Au total, ces efforts, complétés par ceux des directions de programme respectives de l'Acoss et du RSI pour résoudre les dysfonctionnements techniques des systèmes d'information, ont conduit à une baisse du stock d'instances, perceptible à compter du printemps 2011. A fin 2012, le niveau des instances est voisin de celui connu en 2008.

---

<sup>8</sup> Etude de la direction de l'audit et de la stratégie sur l'évaluation de la charge du projet ISU hors production, avril 2012.

Graphique 4 : Evolution du stock d'instances dans les Urssaf



Source : AcoSS-bilan triennal ; stocks d'instances hors tableaux récapitulatifs et hors les 3 régions pilotes de la régionalisation (Auvergne, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire)

#### ► Une défiance durable des travailleurs indépendants

Si l'évolution des stocks de dossiers en instance peut laisser croire à la résorption de la crise, l'ISU aura des conséquences durables sur la relation entre la branche recouvrement et les travailleurs indépendants.

Un indicateur de cette défiance est le taux de recours des cotisants ISU aux paiements dématérialisés. Pour le régime général, la branche a connu pendant la COG un développement soutenu des télédéclarations et des télépaiements : pour le secteur privé, le taux de paiements dématérialisés (en montants), qui est un indicateur de résultat de la COG, est passé de 88,4 % en 2009 à 94,6 % en 2012, pour une cible en 2013 fixée par la COG de 90 %. Pour le segment des entreprises privées de moins de 20 salariés, ce taux atteint 76,7 % en 2012. Mais l'évolution a été inverse pour les travailleurs indépendants : en nombre, le taux des paiements dématérialisés<sup>9</sup> des cotisants ISU a baissé, passant de 65 % en juin 2010 à 55 % en juin 2012.

La défiance perdue également parmi les administrateurs du RSI. Lors de la réunion du CA du RSI en février 2013 consacrée au projet de création d'une nouvelle organisation commune (*cf. infra*), la proposition que les directeurs régionaux de cette organisation commune soient uniques, et majoritairement issus du réseau des Urssaf du fait des ressources disponibles suite à la régionalisation, a été repoussée par le conseil d'administration.

<sup>9</sup> A noter que la dématérialisation des cotisants du régime général et la dématérialisation pour les cotisants travailleurs indépendants (hors PAM et AE, mais y compris professions libérales qui ne sont pas dans le champ de l'ISU) ne recouvrent pas le même champ pour l'AcoSS : pour le régime général, la dématérialisation concerne à la fois les éléments déclaratifs et le paiement ; pour les travailleurs indépendants, elle ne concerne que le paiement car :

- il n'y a pas (sauf régularisation par anticipation) en cours d'exercice de modification des cotisations ;
- la déclaration sociale des indépendants (ancienne déclaration commune des revenus qui a été simplifiée) est transmise par les travailleurs indépendants aux caisses du RSI (éventuellement via le site [www.net-entreprises.fr](http://www.net-entreprises.fr)) qui les transmettent elles-mêmes sous forme dématérialisée aux Urssaf ; l'impact d'une dématérialisation des déclarations concerne ainsi exclusivement le RSI et est nul pour la branche recouvrement, la dématérialisation étant déjà complète.

Pour les praticiens et auxiliaires médicaux (PAM), qui ne sont pas affiliés au RSI, les déclarations de revenus sont faites auprès des Urssaf et impliquent pour elles la saisie des éléments déclaratifs, le taux de dématérialisation étant faible. Pour les auto-entrepreneurs (AE), la gestion des comptes en Urssaf est similaire à celle des comptes du régime général en ce qu'elle implique la saisie des éléments déclaratifs de chiffre d'affaires et la gestion des paiements.

### 2.1.5.2 La gestion de l'ISU nécessite encore un suivi attentif

- Une nouvelle « organisation commune » prioritaire sur un nouveau système d'information

La gestion de la crise de l'ISU s'était concentrée sur les dysfonctionnements informatiques qui avaient conduit l'Acosse et le RSI à travailler à la définition d'un nouveau système d'information pour l'ISU, dénommé « système commun dédié partagé » (SCDP) et s'intégrant dans la rénovation du SNV2 (cf. *infra* partie 4). Fin 2012, les directions de l'Acosse et du RSI ont proposé de dé-prioriser SCDP, en le mettant entre parenthèses jusqu'en 2016, et de mettre en avant les questions d'organisation et de management. La nouvelle « trajectoire » repose désormais (et dans un premier temps) prioritairement sur la mise en place d'un renforcement de l'organisation commune entre les deux réseaux, avec les systèmes d'information existants moyennant quelques adaptations.

La « nouvelle organisation commune » entre les deux réseaux est un approfondissement des « cellules mixtes » régionales, que RSI et Acosse avaient construites à compter de mi-2011, regroupant des experts des deux réseaux ayant pour rôle de résoudre les dossiers difficiles. L'organisation commune ISU qui est projetée serait composée, outre les cellules mixtes maintenues, de l'ensemble des gestionnaires de comptes des deux réseaux concourant à l'ISU, de l'immatriculation au recouvrement amiable. Cette réforme a débuté en 2013 avec une phase pilote dans 6 régions, et devrait s'étendre progressivement jusqu'en 2015 à l'ensemble des régions. Pour la branche recouvrement, cette organisation commune est un changement majeur, qui implique une spécialisation des gestionnaires de comptes ISU, ce qui a été rendu possible par la régionalisation.

Au vu des retards pris par la construction de SCDP, et des enjeux respectifs pour les deux branches, à savoir pour la branche recouvrement une priorité au régime général et, pour le RSI, à l'inverse, un fort risque si le futur SCDP n'est pas stabilisé, la mission comprend la priorité donnée à une nouvelle organisation commune.

- Une vigilance à maintenir sur la qualité du service rendu aux travailleurs indépendants

Pour la mission, quels que soient les choix effectués en matière d'organisation et d'informatique, la situation de l'ISU nécessite de maintenir une forte vigilance des tutelles, notamment à travers le suivi des plans d'action annuels, car la gestion de l'ISU n'est pas encore banalisée.

En effet, des difficultés « métiers » perdurent et doivent être résorbées.

Les taux de restes à recouvrer, qui rapportent les cotisations restant à recouvrer aux cotisations liquidées, demeurent à des niveaux anormaux : ils s'élèvent à 23,35 % en 2012, dont la moitié issue de taxations d'office. En comparaison, le taux de restes à recouvrer pour le régime général était en 2012 de 1,19 %. Pour les professions libérales (hors ISU), ce même taux était de 5,87 %. L'ensemble de la chaîne du recouvrement doit être rétablie, jusqu'à la reprise des contrôles comptables d'assiette qui ont été suspendus.

Surtout, le recouvrement des cotisations des artisans et commerçants doit pouvoir redevenir une offre de services. En premier lieu, les droits acquis par le versement des cotisations restent à intégrer automatiquement dans les SI correspondants du RSI. De même, la branche doit être en capacité d'intégrer, en routine, les différentes réformes, par exemple celle prévue au PLFSS pour 2014 et visant à la prise en compte des variations de revenu pour ajuster au plus vite les cotisations.

**Recommandation n°11 : Maintenir une vigilance sur la qualité de service du dispositif ISU**

### 2.1.6 Le recouvrement direct, parent pauvre du recouvrement malgré les enjeux financiers

Une partie des flux sont recouverts directement au siège et répartis vers 17 attributaires (branches du régime général mais également CCMSA, FSV, CADES, ...). Ces flux, hors produits recouverts pour compte de tiers, représentent 69,5 milliards d'euros en 2012, à comparer aux 320 milliards d'euros recouverts par le réseau des Urssaf. Si ce recouvrement direct était confié à une Urssaf, elle serait la deuxième Urssaf par l'ampleur des montants, juste après l'Urssaf Ile-de-France<sup>10</sup>. Près de 90 % des produits concernés est constitué par les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale (40,1 milliards d'euros en 2012, correspondant essentiellement à la taxe sur les salaires, la TVA et les droits de consommation sur les tabacs) et par la CSG sur les revenus d'activité, de remplacement et du capital et sur les jeux (21,1 milliards d'euros en 2012).

Outre leur poids, ces flux sont en forte croissance : depuis 2004, les produits concernés ont été multipliés par quatre. Au-delà de la croissance naturelle des produits concernés, le champ du recouvrement direct s'est élargi avec l'affectation de nouveaux impôts et taxes ou de nouvelles recettes. La rationalisation des circuits de trésorerie dans la branche a aussi conduit à centraliser certains flux (par exemple les cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux prises en charge par la sécurité sociale, ou les versements aux associations organisatrices de transport - AOT - à compter de 2014). Enfin, la mission du recouvrement direct s'étend à la sphère sociale : ainsi en 2011 le recouvrement direct s'est-il vu confier la centralisation de la taxe sur les salaires pour le compte du FSV. Tous ces facteurs conduisent à augmenter le nombre de flux à traiter.

Le recouvrement et la répartition de ces flux, gérés dans un processus partagé entre l'agence comptable et une sous-direction de la direction financière, la sous-direction « trésorerie au siège et relations avec les partenaires », n'occupent que 6,25 ETP à mi-2013. De plus, hors l'outil comptable RESEDA, cette activité ne dispose pas d'outil informatique spécifique pour recouvrer, à la différence des Urssaf, qui ont la V2 ; elle s'effectue manuellement, alors même que les contreparties financières sont nombreuses (800 à 1 000).

Le recouvrement direct a atteint ses limites début 2013, avec de forts retards de production, qui malgré la prise de conscience de l'Acoss et la définition d'un plan d'actions<sup>11</sup>, ne seront peut-être pas rattrapés en fin d'année 2013.

Si des améliorations ont été apportées, notamment par la formalisation d'un « standard de pratique recommandée » du recouvrement direct et le pilotage transversal du macro-processus, par la cartographie des partenariats (réalisée par la direction de l'audit et de la stratégie) et par la formalisation des relations avec les partenaires, la branche n'est pas sûre que tous les redevables soient bien identifiés.

**Recommandation n°12 : Doter le recouvrement direct des moyens nécessaires (ressources humaines pérennes, outils informatiques) à l'exercice de sa mission dans des conditions satisfaisantes.**

En raison de la nature des contributeurs, en premier lieu l'Etat, et de l'action prioritaire sur la mise à niveau du recouvrement, le recouvrement direct n'est pas complété d'actions de contrôle.

<sup>10</sup> L'Urssaf Ile-de-France a recouvert 93 milliards d'euros en 2012.

<sup>11</sup> Ce plan d'actions a reposé, outre le recrutement de ressources temporaires (3 CDD et 1 interim) pour résorber le retard, sur des changements plus structurels (évolution d'outils informatiques et rationalisation de certains circuits, notamment par la modification de la périodicité des versements de contributeurs).

## 2.1.7 Une appropriation encore très embryonnaire de la déclaration sociale nominative (DSN)

### 2.1.7.1 Une appropriation encore trop faible par les directions métiers

De nouvelles fonctionnalités seront permises par la DSN. Néanmoins, malgré une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016, les directions métiers de l'ACOSS n'ont débuté qu'en 2013 la définition des nouvelles cibles fonctionnelles. Si la cible relative à la DISEP révèle une réflexion déjà élaborée, la cible relative au recouvrement et à la maîtrise des risques n'en est qu'à un stade très préliminaire.

Or, si le processus de recouvrement sera garanti, la définition de la cible fonctionnelle devrait s'intégrer à la définition du *business case* du chantier SNV2 (*cf. infra* au 4).

### 2.1.7.2 Capacité d'absorption du dépôt de la DSN par les SI de la branche

Il a été décidé que le dépôt de la DSN (*i.e.* la transmission de l'employeur vers l'Urssaf et la vérification de l'exploitation avant envoi à la CNAV pour traitement) serait confié à la branche du recouvrement.

Les travaux préalables à la généralisation de la DSN, prévue pour 2016, ont commencé en 2013, et en sont encore à un stade ne permettant pas à la mission de se prononcer sur la sécurisation de la mise en place technique de la DSN.

Néanmoins, les éléments suivants peuvent être mentionnés :

- le fait que la phase 1 de la DSN prévoit que les données transmises par le logiciel de paie de l'employeur contiennent les agrégats actuellement inclus dans la DUCS, en sus des données individuelles, est de nature à sécuriser le fonctionnement de la branche recouvrement (gestion des comptes et recouvrement) lors de la mise en place de la DSN ;
- l'échec de l'ISU et la constitution consécutive d'une direction des programmes (DP) dédiée à la gestion de ce genre de projet dénote la maturité de l'Acoss pour gérer un tel projet ;
- en revanche, les divers tests de cohérence réalisés par les partenaires en aval des Urssaf (CNAV, CNAF, Unédic, *etc.*) pourraient constituer un risque majeur. En effet, si des incompatibilités entre ces tests sont constatées, le flux remonterait vers l'Urssaf pour qu'elle prenne l'attache de l'employeur. Or, ces incompatibilités peuvent être systémiques et, partant, engendrer des volumes considérables de flux *machine to machine* qui remonteraient vers les Urssaf. Outre les moyens humains nécessaires pour gérer, le cas échéant, une telle situation, se pose la question de la capacité des SI à supporter de tels flux. Or, il n'y a pour le moment aucune visibilité sur ces tests et leurs éventuelles incompatibilités. Il n'y a donc pas à ce jour de réponse à cette inquiétude.

**Recommandation n°13 : Examiner au plus vite les tests de chaque partenaire de la DSN, tester leur compatibilité sur des jeux de données, et vérifier la capacité des SI des partenaires à supporter des flux *machine to machine* remontants importants.**

Enfin, la prise en charge technique de la DSN est actuellement portée par le CERTI de Lille. Or, des retards récurrents, dus à des difficultés de coordination, sont apparus. La plus grande vigilance doit être accordée sur la bonne capacité du CERTI de Lille à conduire ce chantier dans le respect des exigences techniques, des délais et des coûts.

## 2.2 La nécessité de compléter les consignes nationales pour renforcer le pilotage du recouvrement amiable et forcé

### 2.2.1 Recouvrement amiable : poursuivre la mise en oeuvre des modalités les plus efficaces

La COG 2010-2013 a pris pour orientation le développement du recouvrement amiable, qui participe pleinement de la dimension qualitative de la relation avec le cotisant.

#### 2.2.1.1 Poursuivre la recherche et la mise en œuvre des modalités les plus efficaces

Un audit, réalisé par Eurogroup pour l'Acoss en décembre 2012<sup>12</sup> analyse l'efficacité et l'efficience des différentes modalités de recouvrement possibles :

- avis amiable suivi d'une mise en demeure ;
- relance téléphonique<sup>13</sup> suivie d'une mise en demeure ;
- en l'absence de régularisation de situation suite à la mise en demeure, dans une seconde phase du recouvrement :
- dernier avis avant poursuite, suivi d'une contrainte ;
- relance téléphonique<sup>14</sup> suivie d'une contrainte.

L'audit montre tout d'abord que l'élément discriminant est l'efficacité de la modalité, non son efficience, les différences de coûts entre les différentes modalités (inférieures à 4€) étant négligeables par rapport aux montants recouverts grâce à une efficacité marginale plus grande.

L'audit met aussi en exergue pour chaque type de débiteurs les modalités les plus efficaces :

- pour le premier temps du recouvrement, pour les primo et monodébiteurs, primo et mono TO et multidéfaillants RG comme pour les PL, la relance téléphonique suivie de l'envoi d'une mise en demeure ;
- pour le second temps du recouvrement, pour les PL, la relance téléphonique suivie de l'envoi de la contrainte et, pour le RG ;
- la modalité la plus efficace dépend du type de débiteurs (TPE, TGE, *etc.*).

Par ailleurs, l'audit simule une nouvelle modalité pour améliorer l'efficience des procédures de recouvrement : celle d'ajouter une mise en demeure sous pli simple, non en LRAR, ce qui diminue le nombre et donc le coût des mises en demeure envoyée en LRAR aux cotisants n'ayant pas régularisé leur situation, la LRAR demeurant nécessaire pour la poursuite des procédures en contentieux. L'audit estime :

- le gain sur les coûts du recouvrement amiable (d'au moins 10 % pour les PL, entre 8 % et 15 % selon les types de débiteurs RG) ;
- le gain en termes d'efficacité du recouvrement entre +1,4 % et +7,7 % du nombre de procédures et +2,9 % du montant.

### **Recommandation n°14 : Mettre en œuvre la mise en demeure sous pli simple<sup>15</sup>**

<sup>12</sup> Analyse de l'efficience des procédures de recouvrement, Eurogroup pour l'Acoss, décembre 2012.

<sup>13</sup> TEL0 : relance téléphonique pour les cotisants RG primo TO, cotisants RG mono TO, ACT en TO, EPM primo et mono TO ; TEL1 : relance téléphonique pour les cotisants RG mensuels et trimestriels, EPM et ACT primodébiteurs ou monodébiteurs, CEA ou TESE primodébiteurs.

<sup>14</sup> TEL3 : cotisants n'ayant pas régularisé leur situation suite à mise en demeure reçue depuis minimum 30 jours.

Par ailleurs, les données transmises à la mission par certaines Urssaf montrent que l'efficacité des différentes modalités du recouvrement amiable n'est pas celle mentionnée ci-dessus pour les TI<sup>15</sup>. Compte tenu du profil de fichier de certaines Urssaf, une étude sur l'efficacité et l'efficience des procédures de recouvrement sur les TI paraît opportune.

### 2.2.1.2 Fiabiliser les données cotisants

Outre les modalités les plus efficaces pour chaque type de débiteurs, l'audit susmentionné met notamment en évidence les marges de manœuvre sous-jacentes aux campagnes de relance téléphonique TEL0 et TEL1 :

- ▶ 12 % des appels planifiés de relance TEL0 n'ont pas été possibles faute de numéro de téléphone (3 % pour les relances TEL1), avec un temps moyen passé sur un numéro introuvable de 3 min 27 s (vs. temps moyen de 4 min 36 s sur TEL0). C'est donc 12 % du temps de travail sur les relances TEL0 qui est ainsi perdu ;
- ▶ 13 % des appels planifiés de relance TEL0 et 24 % des appels planifiés de relance TEL1 n'avaient pas lieu d'être, le cotisant ayant régularisé sa situation, le temps moyen d'un tel appel étant de 3 min 42 s (vs. temps moyen de 5 min 25 s sur TEL1).  
**Au total, selon l'audit, 27 % du temps de travail des relances est ainsi perdu.**

**Recommandation n°15 : Lancer une action de fiabilisation des données cotisants, à la fois sur l'intégration des débits et sur les coordonnées postales et téléphoniques du cotisant**

Enfin, la relance téléphonique est effectuée dans les 5 jours ouvrés suivant l'échéance. Cela nécessite un pilotage en temps réel de la campagne de relance téléphonique. Or, SX4 ne permet plus des requêtes infraquotidiennes alors même que les managers du RAF en ont grandement besoin pour piloter la bonne avancée de la campagne de relance téléphonique.

Par ailleurs, le besoin de coordonnées cotisants complètes et actualisées est essentiel pour l'efficacité de l'ensemble du processus du recouvrement amiable et forcé, et, à défaut, peut notamment avoir pour impact de générer des TO injustifiés (cf. annexe 3).

### 2.2.1.3 Efficience d'une gestion en portefeuille WATT individualisé

La mission a pu constater que les Urssaf avaient une organisation des portefeuilles disparate, parfois au sein même d'une région : certaines Urssaf ont une gestion individuelle du portefeuille WATT alors que d'autres ont une gestion de portefeuille par groupe.

Or, la gestion par portefeuille WATT individualisé semble la plus efficace : au sein même d'une région, les sites ayant une gestion en portefeuille WATT individualisé sont plus efficaces sur le recouvrement que ceux dont les portefeuilles sont par groupe. Une gestion de portefeuille WATT individualisé permet notamment le management individuel des gestionnaires de comptes. À l'inverse, une gestion de portefeuille WATT par groupe nécessite l'intervention d'un manager pour répartir les affaires au sein du groupe, et présente un biais en faveur du seul traitement des affaires aisées que les gestionnaires préféreraient traiter par rapport aux affaires complexes.

La régionalisation doit donc permettre une harmonisation des pratiques vers une gestion en portefeuille individuel.

---

<sup>15</sup> La mission attire toutefois l'attention sur le fait, non explicité dans l'audit, que cette conclusion n'est pas valable pour les débiteurs primo TO RG : l'audit montre que l'efficacité en montant recouvré baisse de 2,6 % avec l'introduction d'une mise en demeure sous pli simple, même si l'efficacité sur le nombre de procédure augmente de +1,3 % (l'interprétation étant que les primo TO réagissant à la mise en demeure sous LRAR sont des gros cotisants).

<sup>16</sup> Quasi-équivalence entre efficacités de l'avis amiable et de la relance téléphonique pour les cotisants de périodicités trimestrielle et annuelle.

### **Recommandation n°16 : Étudier les gains d'efficience obtenus par une harmonisation vers une gestion en portefeuille WATT individualisé, et le cas échéant, généraliser ce modèle**

Au demeurant, la régionalisation se traduira dans l'immédiat par une augmentation de la qualité du recouvrement amiable et forcé (RAF) avant d'en tirer un gain net, notamment parce que certaines tâches, abandonnées par l'impératif de productivité et de priorisation, pourront à nouveau être traitées.

#### **2.2.1.4 Des indicateurs COG qui ne ciblent pas suffisamment les leviers efficaces**

La COG 2010-2013 entend clairement favoriser la relance amiable, et en particulier la relance téléphonique.

Les Urssaf les plus productives ont souvent des indicateurs dégradés concernant la politique amiable, en particulier sur les relances téléphoniques : il semble que ces Urssaf privilégient la production (surcharge de travail de la relance téléphonique par rapport à l'édition de courriers) par rapport à l'efficacité du RAF.

Sur le recouvrement amiable, le taux d'efficacité des relances téléphoniques est de l'ordre de 70 %, contre 46 % d'efficacité pour les notifications. Il faut donc que l'indicateur porte sur la relance téléphonique et non sur la notification courrier.

Ainsi, les trois indicateurs du recouvrement amiable (efficacité de la politique amiable ; taux d'intensité de l'amiable ; part de la relance téléphonique dans l'amiable) ont quelques travers : si le premier et le troisième tendent à inciter les Urssaf à favoriser la relance téléphonique, le second peut être augmenté artificiellement en diminuant le nombre de mise en demeure, alors que c'est une étape nécessaire pour la suite de la procédure ; le troisième ne mesure pas l'efficacité de la relance téléphonique qui n'est pas davantage mesurée par le premier. Deux indicateurs sur l'intensité et l'efficacité de la relance téléphonique auraient été préférables.

De même, l'indicateur COG n'intègre par le dernier avis avant poursuite, dont l'efficacité est pourtant notable (32,6 %).

#### **2.2.2 Recouvrement forcé : nécessité de compléter les consignes nationales**

Le recouvrement forcé est un processus porteur de risques dans la mesure où le domaine requiert des compétences techniques fortes et où les activités sont gérées avec des partenaires extérieurs (huissiers, tribunaux, *etc.*), ce qui suppose un suivi renforcé de l'activité.

En réponse à ces risques, des dispositifs nationaux de maîtrise ont été mis en place mais leur appropriation et leur mise en œuvre reste assez hétérogène entre Urssaf. La mise en place d'un pilotage régional devrait permettre une homogénéisation et une mutualisation des bonnes pratiques.

##### **2.2.2.1 Contrainte : nécessité de compléter les consignes nationales et de développer les voies alternatives à la signification par huissier**

La contrainte est un titre susceptible d'exécution forcée contre les débiteurs n'ayant pas régularisé leur situation au terme d'un mois à compter de la réception de la mise en demeure.

Une première phase consiste en la simulation des contraintes : un traitement, qui peut être paramétré en hebdomadaire, liste les comptes susceptibles de se voir signifier une contrainte. Suit la phase de contrôle des contraintes simulées. Cette phase, manuelle et facultative, doit permettre, outre de valider les contraintes pour les comptes le justifiant, de distinguer les comptes pour lesquels l'Urssaf souhaite engager une autre procédure que la contrainte :

- suppression de certaines simulations pour lesquelles les contraintes ne seront pas éditées ;
- réorientation ponctuelle vers d'autres procédures, voire arrêt temporaire.

Cette phase de contrôle doit se situer au plus proche de l'envoi des contraintes et sur un intervalle de temps court (2 ou 3 jours) afin de limiter toute interférence avec d'autres événements (administratif, comptable ou contentieux) sur le compte cotisant. La résorption des stocks et la transversalité du pilotage (notamment sur la gestion des TO) est cruciale pour l'efficacité de la procédure, faute de quoi des contraintes injustifiées peuvent être envoyées par ministère d'huissier.

Cette phase de contrôle n'est toutefois pas systématiquement réalisée, ce qui ne permet pas une maîtrise des risques satisfaisante il conviendrait donc de donner une consigne nationale de contrôle des simulations pour s'assurer de la juste opportunité de l'envoi de la contrainte et harmoniser les traitements et leur fréquence

Par ailleurs, l'utilisation insuffisante du SNV2 n'a pas permis de bénéficier des gains de productivité liés à une automatisation de l'aide à la décision. Néanmoins, l'outil TAMARA, développé par l'Urssaf Champagne-Ardenne et en cours de déploiement, permet une vision transversale des comptes figurant dans la simulation, ce qui accélérera leur traitement dans la phase de contrôle.

Par ailleurs, les procédures alternatives à la contrainte (demande de paiement, opposition à tiers détenteur, *etc.*) demeurent méconnues et ne sont pas couvertes par des instructions pratiques au niveau national, ce qui ne contribue pas à leur connaissance, à leur maîtrise et à leur usage.

Enfin, une alternative à la signification de la contrainte par ministère d'huissier est l'envoi de la contrainte par LRAR, possibilité introduite en 2008 qui présente un intérêt évident en termes d'économies et de souplesse de gestion, sous réserve d'une efficacité intéressante. Toutefois, cette alternative ne connaît pas le développement espéré. Le parcours SNV2 correspondant a tardé à être mis en développement pour les comptes en procédure collective, et n'a pas encore été engagé pour les comptes actifs.

Le manque d'information sur les conditions d'utilisation de la contrainte envoyée par LRAR n'a pas facilité sa mise en place et n'a pas permis de bénéficier des gains attendus. Il serait donc opportun de tester l'efficacité des différentes alternatives à la contrainte par ministère d'huissier, notamment son envoi par LRAR, et de donner des consignes nationales.

Enfin, les possibilités techniques de contraintes dématérialisées nécessiteraient des adaptations réglementaires qui ne sont pas faites à ce jour, alors que l'intérêt en termes de productivité mérite d'ouvrir ces voies, dont l'efficacité devra faire l'objet d'une étude plus approfondie. Les mesures réglementaires permettant l'usage de contraintes dématérialisées devraient donc être sérieusement envisagées par les tutelles

#### 2.2.2.2 Choix des huissiers : une analyse et des instructions qui restent à faire

La COG 2010-2013 prévoyait dans sa fiche n°4 de la COG :

- de définir une liste nationale d'études partenaires ;

- de développer les relations en échange de données informatisé (EDI<sup>17</sup>) par une coopération avec le RSI.

L'approche retenue par la branche recouvrement diffère de celle du RSI : ce dernier souhaite mettre en concurrence les études alors que les Urssaf souhaitent limiter le nombre d'études pour avoir un poids significatif dans chacune.

Néanmoins, il n'existe pas à ce jour d'orientation nationale sur le nombre et les critères de choix des huissiers. En effet, les tableaux de bord nationaux existants ne permettent pas un état des lieux chiffrés sur les huissiers et leur activité. La base Huissier de Pléiade, dont la constitution figurait comme objectif de la COG mais n'a pas été engagée, doit permettre de répondre à cette attente.

Enfin, il existe un modèle national de convention diffusé dans le socle huissier de 2005, utilisé par 79 % des Urssaf. Néanmoins, ces conventions ne font pas l'objet d'une mise à jour régulière. La mise en place des Urssaf régionales devrait être l'occasion de revoir les relations partenariales et les conventions signées et doctrine nationale de sélection des études d'huissiers conventionnées avec la branche devrait être définie.

### 2.2.2.3 Gestion des garanties : des procédures méconnues non couvertes par des instructions nationales opérationnelles

Les créances d'un organisme, en fonction de la situation et des éléments de solvabilité dont il dispose, peuvent être garanties contre le risque de non-recouvrement. La politique de garanties et de sûretés réelles et personnelles est déterminée au niveau local et nécessite l'implication des huissiers.

L'inscription de privilège est considérée comme la procédure la plus efficace, dans la mesure où c'est la seule procédure qui fait l'objet d'une automatisation dans le SNV2 et où elle est incitative au paiement du cotisant qui craint la publicité du privilège.

Néanmoins, les procédures alternatives (hypothèque légale, opposition à vente de fonds, caution) demeurent méconnues. Les dispositions relatives aux garanties et sûretés, à l'exception de l'inscription de privilège, ne sont pas déclinées au niveau national de manière opérationnelle, ce qui ne contribue pas à leur utilisation. Or, ces procédures alternatives sont susceptibles d'optimiser le recouvrement des cotisations.

Il est donc important que soient données des consignes nationales sur les critères de choix de la voie de gestion de garantie à retenir et que soit étudiée l'automatisation de cette analyse et des voies de garanties et de sûretés.

### 2.2.2.4 Suivi des débiteurs

Le suivi des gros débiteurs est réalisé de manière hétérogène entre Urssaf, sur la base de tableaux Excel ou de listes croisant les données issues de différentes sources : traitement national, bases, etc.

En effet, le traitement national (EC16) ne vaut toutefois que pour le RG et n'est pas obligatoire. L'utilisation limitée de ses fonctionnalités ne permet pas de bénéficier de gains de productivité ni d'une ergonomie optimale dans le traitement des listes.

---

<sup>17</sup> L'EDI est un système d'échanges dématérialisés par télétransmission d'informations structurées entre le SNV2 et le logiciel de gestion de l'huissier.

Par ailleurs, la planification et l'exploitation locales de plusieurs outils pour assurer le suivi des gros débiteurs entraînent une surcharge de travail et ne sont pas satisfaisants en termes de maîtrise des risques.

Enfin, une surveillance irrégulière des créances génère un risque de retard de recouvrement et, partant, une perte financière.

Une consigne nationale sur les outils et la fréquence du suivi des gros débiteurs devrait donc être établie.

#### 2.2.2.5 Pilotage : un défaut d'outil de pilotage et de référentiels de contrôle interne et des instructions dispersées

Au niveau national, différents outils de pilotage sont mis à disposition des Urssaf pour évaluer leur politique de recouvrement forcé :

- pour la performance et l'efficacité, les tableaux de bord RAF, les tableaux de bord COG et CPG, et les rapports Galaxie ;
- pour les coûts, les rapports OGUR.

Si Galaxie offre la possibilité d'obtenir un certain nombre de rapports et d'informations relatives au recouvrement forcé et de filtrer les données, les autres outils ne comprennent que peu d'indicateurs spécifiques au recouvrement forcé. Ainsi, certaines activités ne font l'objet d'aucun suivi, notamment celles relatives aux garanties et aux sûretés. Il n'y a par exemple pas de visibilité au niveau national sur le montant des créances dues par les cotisants couvertes par des garanties.

S'il existe des instructions couvrant l'efficacité du recouvrement forcé, le risque juridique et le risque de prescription, il n'y a pas à proprement parler un référentiel de contrôle interne du processus de recouvrement forcé : les instructions sont dispersées sur différents supports (socle huissier, socle primo/multi défaillant, projet de socle assignation, SPR11, SPR15, lettres collectives, *etc.*), parfois incohérents, contradictoires ou incomplets.

#### 2.2.3 Limiter les taxations d'office injustifiées et suivre les stocks

Les cotisants n'ayant pas déclaré à temps leurs cotisations ou leurs revenus (TI, PL) voient les montants correspondants calculés sur des bases forfaitaires majorées, c'est la taxation d'office (TO).

La TO est provoquée par un traitement dit de positionnement des TO. Un enjeu important de fiabilisation des TO est d'effectuer tous les traitements nécessaires avant le positionnement des TO.

La démarche de maîtrise des risques a mis en évidence un défaut de gestion des TO :

- part élevée de TO sur des comptes finalement radiés ;
- stocks de TO importants.

Or, dans un contexte de production tendu, l'un des enjeux est de réduire au maximum les TO injustifiées.

### 2.2.3.1 Limiter les TO injustifiées

#### ➤ **Fiabiliser le traitement des événements sur les comptes**

Le premier niveau de fiabilisation consiste à optimiser le traitement de positionnement des TO par rapport aux échéances pour éviter qu'un compte, dont le BRC ou l'encaissement est dans la chaîne de traitement sans encore être intégré dans le SNV2, ne soit injustement positionné en TO.

Par exemple, les demandes de délai anticipées, peu nombreuses, ne sont souvent pas priorisées par rapport au recouvrement des créances exigibles, et basculent en TO dès l'échéance si elles ne sont pas intégrées avant dans le SNV2.

De manière générale, les principaux événements susceptibles de générer des TO injustifiées sont les radiations et les cessations d'emploi. L'intégration au SNV2 de ces informations souvent contenues dans les liasses CFE se fait par un traitement (TI14), généralement planifié avant le traitement de positionnement des TO. Un audit interne réalisé en mai 2012 pour l'Acoss<sup>18</sup> met en évidence que :

- l'automatisation de l'intégration des événements CFE est homogène sur la prise en compte des fins d'emploi entre les Urssaf. En revanche, hormis le cas des PL (pour lesquelles les Urssaf sont compétentes), la majorité des Urssaf ne changent la situation du cotisant que lorsqu'une information du CFE compétent lui parvient. En l'attente, les affaires restent en instance dans les circuits WATT, s'ils existent, et les comptes restent actifs, ce qui peut engendrer le positionnement de TO selon le délai pris par le cotisant pour réaliser ses démarches. En revanche, dans ce cas, aucune consigne nationale ne donne la conduite à tenir par les Urssaf : relancer le cotisant sur la réalisation des démarches ou suspension dès connaissance de l'information mais sans attendre sa confirmation ;
- les radiations d'office en provenance des partenaires ne sont globalement pas automatisées, s'agissant souvent de radiation sans démarche du cotisant auprès de l'Urssaf. En particulier, l'absence de règle nationale sur le paramétrage de l'outil EDI-CFE ne va pas dans le sens d'une harmonisation des pratiques ;
- les paramétrages des cessations d'activité sont plus disparates.

#### ➤ **Fiabiliser l'intégration des débits**

L'intégration des débits est réalisée par le biais de traitements d'injection des éléments déclaratifs dans le SNV2. Néanmoins, selon les modalités d'envoi des déclarations par les cotisants, tous les traitements ne sont pas planifiés.

Par ailleurs, suite aux passages des traitements d'injection des éléments déclaratifs, différents cas d'intégration partielle ou de non-intégration peuvent se présenter<sup>19</sup>, et, en l'absence de détection ou de traitement des rejets des éléments déclaratifs avant la planification du traitement de positionnement des TO, une TO, potentiellement injustifiée, sera systématiquement positionnée au compte du cotisant.

<sup>18</sup> Audit du processus d'identification et d'analyse des TO injustifiées, audit interne, mai 2012.

<sup>19</sup> Intégration dans le SNV2 ; intégration avec signalement ; intégration partielle (rejet ligne) ; non-intégration (rejet pièce).

L'identification des anomalies relevées au cours de l'injection est conditionnée par le paramétrage d'une table défini dans une lettre collective<sup>20</sup>. Les anomalies sont générées quotidiennement par le passage de traitements d'injection. Toutefois, les Urssaf utilisent généralement une édition papier de la liste des anomalies, qui ne permet pas de trier par code anomalie et de distinguer entre les rejets pièces, les rejets lignes et les signalements, ce qui nécessite par conséquent un traitement individuel de chaque anomalie. Une fonctionnalité de la liste dématérialisée, qui doit ensuite être injectée, et qui peut être triée par code anomalie, permettrait pourtant de prioriser le traitement des rejets de pièces, susceptibles par la suite de générer des TO.

### 2.2.3.2 Optimiser les traitements liés aux TO

#### ➤ Être vigilant sur le traitement de positionnement des TO

Le socle commun de qualité de gestion des TO cotisant du RG préconise un paramétrage des tables créant les motifs de détection et la liste des tests, ainsi que la planification des traitements liés au TO. Le SPR4 apporte, lui, des précisions sur les autres catégories (ETI, ACT, EPM, PAM, divers).

Aux dires de l'audit susmentionné, les Urssaf positionnent généralement les traitements conformément aux préconisations nationales : au plus près des délais maximums prévus avant le traitement de positionnement des TO, ce qui permet aux Urssaf de fiabiliser les données administratives en amont du positionnement de la TO, et donc de limiter les TO injustifiées.

#### ➤ Récupérer les BRC

Suite au positionnement des TO, les Urssaf réalisent une campagne de relances téléphoniques amiables afin de réclamer les déclarations aux cotisants (*cf. supra* TEL0).

Les orientations nationales (socle et SPR) ne s'appliquent que pour le RG. Pour les autres catégories de comptes cotisants, la politique est laissée à la libre appréciation des organismes.

### 2.2.3.3 Mieux piloter la gestion des stocks de TO

Le suivi des stocks de TO a un impact immédiat sur la maîtrise du taux de reste à recouvrer (RAR).

Pour surveiller les stocks de TO, les Urssaf disposent d'un outil national, dont l'utilisation est préconisée dans le SPR4, et de requêtes développées localement. Cependant, il n'existe pas de consignes nationales sur le périmètre du suivi et les modalités de surveillance de stock de TO (soldées ou non), qui relèvent donc de l'initiative locale.

Les Urssaf concentrent leur suivi sur les TO hors procédure collective, même si les comptes en procédure collective représentent une part importante du stock des TO (de l'ordre de la moitié). Néanmoins, ce suivi est hétérogène :

- les comptes RG en TO sont systématiquement surveillés ;
- les comptes ACT, PL ou encore EPM font l'objet d'une surveillance très hétérogène ;
- certaines Urssaf privilégient le suivi des TO non soldées, d'autres celui des TO soldées (suspicion de fraude voire de travail illégal si multi-TO soldées).

Tous les comptes figurant dans les stocks en TO ne sont donc pas surveillés et, par ailleurs, les actions menées pour tenter de les résorber sont différentes selon les Urssaf.

---

<sup>20</sup> Lettre collective n°2011-216 de l'Acoss

## 2.2.4 Accompagnement des entreprises en difficulté

L'accompagnement des entreprises en difficulté fait partie des enjeux repris dans la COG 2010-2013 et a fait l'objet d'orientations nationales pour harmoniser les pratiques en vue d'un meilleur service rendu aux cotisants sans oublier l'impératif de recouvrement.

Les cotisants en difficulté ont la possibilité de demander auprès de leur Urssaf :

- un délai de paiement de leurs cotisations, sous certaines réserves, notamment que la part ouvrière de leurs cotisations soient bien acquittées. Un délai ne peut donc être obtenu que sur la part patronale ;
- une remise des majorations de retard, sous réserve notamment que les cotisations aient été réglées et les déclarations fournies.

Dans un contexte de crise économique, le nombre de demandes de sursis a augmenté de 10 % en 2012. De l'ordre de 150 000 demandes de délai ont été accordées, sur 250 000 demandes.

Tableau 7 : Evolution du nombre de demandes de délais entre 2008 et 2012 par périodicité.

Périodicité	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2011-2012
Mensuels	32 344	60 590	50 533	49 600	57 099	15,1 %
Trimestriels	130 163	195 934	179 625	180 344	194 809	8,0 %
Ensemble	162 507	256 524	230 158	229 944	251 908	9,6 %

Source : AcoSS

### 2.2.4.1 Un pilotage national peu lisible, incomplet et parfois incohérent

Les instructions relatives à la gestion des délais se trouvent réparties dans les supports suivants :

- depuis 2009, le socle commun de qualité « gestion des délais de paiement », complété par un socle « gestion de crise », donnant le cadre législatif et réglementaire ;
- en 2011, la DIRRES, dans le cadre de la fiche n°4 de la COG 2010-2013, a constitué des fiches thématiques spécifiques à la gestion des délais, dont l'objectif est de centraliser l'ensemble des consignes. Ces fiches ont été mises à jour en 2012 suite aux assouplissements des règles d'octroi ou de remise;
- en 2013, dans le cadre du projet 100 % dématérialisation, le paramétrage des outils a fait l'objet de nombreuses consignes ;
- un certain nombre de lettres collectives impactent également la gestion des demandes de délais.

En 2012, la DIRRES a hiérarchisé ces textes et a retenu la prééminence d'une lettre collective<sup>21</sup> et des fiches thématiques. Toutefois, cette hiérarchisation n'est pas explicitée dans les textes et référentiels, la rendant quelque peu inopérante.

En outre, un audit interne<sup>22</sup> met en évidence un certain nombre de carences dans les consignes nationales relatives à la gestion des délais, par exemple :

- non-mise à jour du socle commun de qualité « gestion des délais de paiement » dans le SNV2 depuis 2009 ;

<sup>21</sup> Lettre collective n°2012-150 de l'Acoss

<sup>22</sup> Audit du processus de gestion des délais, audit conjoint Acoss Unédic, avril 2013.

- non-mise à jour du SPR15 depuis 2009 ;
- consignes de gestion différentes pour les demandes incomplètes entre le SPR15 et la fiche thématique ;
- non-adéquation des consignes de paramétrage entre celles diffusées dans le cadre de ADP (cf. *infra* 2.2.4.2) et celles du socle commun « gestion des délais de paiement » dans le SNV2 ;
- consignes nationales ne permettant pas de garantir un traitement des demandes dans un délai raisonnable : par exemple, le paramétrage de l'EC15 conjugué à la fréquence de sa planification implique qu'une détection des dossiers présentant une anomalie peut prendre jusqu'à 60 jours.

Le foisonnement de référentiels et la non-actualisation de ces différents supports (notamment socle commun et SPR15) sont sources de beaucoup de confusions pour la gestion opérationnelle de la gestion des délais qui ne vont pas dans le sens d'un pilotage clair, efficient et homogène entre Urssaf.

#### 2.2.4.2 Outils d'aide à la décision ou de traitement : une utilisation à améliorer

La prise en charge des dossiers de demande de délai est principalement confiée aux gestionnaires de compte recouvrement, l'accord de délai nécessitant des délégations dont ne disposent pas, pas plus que de la compétence, les agents affectés aux plateformes téléphoniques (d'autant que le temps de traitement d'une demande de délai est bien supérieur aux trois minutes imposées aux téléconseillers).

Pour améliorer le service rendu aux cotisants (temps de réponse) et l'efficacité du processus de gestion des délais, ces gestionnaires de comptes disposent d'outils d'aide à la décision (AIDA, SCORE) et d'outils de traitement (outre WATT, ADP, ONDE) :

- **ONDE**

La transaction ONDE est un outil de négociation des délais, initialement prévu pour le *front office* (accueil physique et téléphonique), qui permet la négociation en temps réel et conserve les éléments de cette négociation.

ONDE permet également de traiter les demandes de délais dont les parts ouvrières ne sont pas soldées, ainsi que les demandes de délai anticipées. Toutefois, ONDE est peu déployé, les gestionnaires n'ayant souvent pas été formés à son utilisation.

- **AIDA**

La transaction AIDA constitue une aide à la décision qui permet dévaluer le risque de non-recouvrement de la créance, en fonction de dix critères nationaux paramétrés, dont la pondération peut être modifiée par l'Urssaf.

- **SCORE**

Cet outil, en complément d'AIDA, effectue une cotation du risque de défaillance d'une entreprise, du point de vue économique.

- **ADP**

L'automatisation des accords de délais de paiement (ADP), lancée en 2012, doit permettre d'optimiser la dématérialisation en offrant aux cotisants la possibilité d'obtenir immédiatement et automatiquement un accord de délai, sous certaines conditions.

Toutefois, la part des délais octroyés par ADP demeurerait réduite : 9 % début 2013<sup>23</sup>, avec 20 % des Urssaf dont le taux d'automatisation était nul pour janvier 2013. Les critères d'automatisation sont en effet trop restrictifs et contribuent peu à l'allègement de la charge de travail des gestionnaires de compte recouvrement.

Néanmoins, pour diverses raisons (inadéquation au besoin, outils en cours de déploiement auxquels les Urssaf n'ont pas été formées), l'audit susmentionné montre que les Urssaf ne se sont pas encore complètement appropriés ces outils et que certaines consignes nationales ne sont pas prises en compte.

### 2.2.5 Des consignes nationales peu lisibles, incomplètes et parfois incohérentes, se traduisant par le maintien des pratiques locales

La branche a pris le parti de définir un cadre national de gestion visant à répondre aux orientations des tutelles tout en laissant aux Urssaf la possibilité de faire des choix de mise en œuvre opérationnelle. Ce cadre national de gestion se traduit par :

- les divers socles communs, donnant le cadre législatif et réglementaire ;
- la DIRRES a constitué des fiches thématiques, dont l'objectif est de centraliser l'ensemble des consignes ;
- en 2013, dans le cadre du projet 100% dématérialisation, le paramétrage des outils a fait l'objet de nombreuses consignes ;
- un certain nombre de lettres collectives impactent également la gestion des demandes de délais.

La hiérarchisation avancée par la DIRRES en 2012, retenant la prééminence d'une lettre collective et des fiches thématiques, n'étant toutefois pas explicitée dans les textes et référentiels, demeure donc assez inopérante.

En outre, si les fiches thématiques ont pour objectif de rassembler l'ensemble des consignes, elles ne contiennent parfois pas tous les éléments nécessaires à la gestion opérationnelle : y manquent notamment la réglementation, l'application aux SI et le contrôle interne.

De surcroît, les divers audits susmentionnés mettent tous en évidence un certain nombre de défauts dans le pilotage national, notamment :

- non-mise à jour des socles communs, des SPR ;
- consignes parfois différentes entre référentiels ;
- absence de consignes sur certains sujets relevant pourtant d'une politique nationale.

La non-actualisation des différents supports disponibles (notamment socle commun et SPR) et le trop grand nombre de référentiels et de textes sous Iliad sont donc sources de beaucoup de confusion. **Faute de lisibilité et face à des consignes parfois contradictoires, les Urssaf ont parfois des difficultés à savoir ce qui doit être appliqué. Au final, les divergences entre consignes nationales encouragent les Urssaf à conserver leurs pratiques locales.**

Les travaux nationaux en cours liés à la refonte des modalités de gestion des SPR doivent être l'occasion pour la branche d'améliorer la lisibilité, la complétude et la cohérence des consignes nationales.

**Recommandation n°17 : Refondre la documentation des consignes nationales en simplifiant la stratification entre socle commun, SPR, fiches thématiques et lettres collectives, et adopter le principe d'actualisation simultanée de tous les documents lors de tout changement**

---

<sup>23</sup> Cf. audit susmentionné

### 2.2.6 Un paramétrage local qui ne garantit pas un traitement efficient et homogène

Le paramétrage de l'évolution des actions et des traitements, y compris le paramétrage des tables d'évolution des stades, relève du niveau local, et, partant, il peut ne pas être conforme aux prescriptions nationales.

Or, le choix de paramétrage structure les différentes étapes de l'activité. Il conditionne notamment le passage d'un stade à l'autre du dossier. Il peut donc être à la source de dysfonctionnements notables (absence de détection des anomalies, *etc.*).

Il n'existe pas à ce jour de blocage des paramètres au niveau national, même pour ceux qui sont liés à des préconisations obligatoires.

En outre, le contrôle des paramètres est difficile, même localement eu égard aux compétences nécessaires (complexité des tables contentieuses par exemple). Le contrôle des paramètres enregistrés dans les régions et de leurs modifications dans le temps n'est pas non plus réalisable au niveau national pour le moment. Le nouveau référentiel des paramètres (RPA) doit permettre de suivre les paramétrages de chacune des Urssaf et d'en enregistrer l'historique.

Enfin, il manque parfois des consignes nationales sur le paramétrage ou la planification des traitements. Ainsi, aucune consigne nationale sur le délai d'automatisation, par le traitement TC48 permettant l'évolution d'un stade vers l'autre, de la rupture d'une demande en cas de non-retour de l'accord de prélèvement par le cotisant après initialisation de la demande de délai. De même, aucune consigne nationale n'est donnée sur la fréquence de passage du traitement TC10 permettant la surveillance des échéanciers.

Or, les audits susmentionnés révèlent que les paramétrages locaux ne sont pas toujours en adéquation avec les consignes nationales lorsqu'elles existent, et sont très disparates entre Urssaf lorsque les consignes nationales manquent de clarté.

**Recommandation n°18 : Renforcer le contrôle exercé par le niveau national sur le paramétrage et la planification de l'ensemble des traitements de la branche et veiller au strict respect des consignes obligatoires**

## 2.3 Une fonction contrôle performante mais encore hétérogène entre les régions

Comme les cotisations sociales sont un prélèvement à la source, dont le montant est, sauf exception, calculé et déclaré par les entreprises, il implique en retour un contrôle *a posteriori* rigoureux. Les Urssaf et CGSS ont ainsi pour mission de s'assurer de la conformité des informations déclarées aux règles en vigueur en matière d'assiette et de calcul des prélèvements sociaux, en effectuant des « contrôles comptable d'assiette » selon la terminologie de la branche.

Ce contrôle des cotisants « répond en pratique à trois nécessités :

« - sécuriser le financement du système de la sécurité sociale ;

« - garantir l'égalité de traitement entre les cotisants, dans une économie où les diverses cotisations et contributions constituent une composante importante des coûts de production des entreprises. L'activité de contrôle contribue à faire émerger les conditions d'une réelle concurrence ;

« - enfin, elle permet de préserver les salariés dans la plénitude de leurs droits »<sup>24</sup>.

Il est traditionnellement effectué sur place par les inspecteurs du recouvrement.

La période conventionnelle précédente avait vu naître la possibilité, suite au décret dit « droits des cotisants » du 11 avril 2007, de contrôles sur pièces. La branche a depuis déployé ces contrôles pour les plus petites entreprises, de moins de quatre salariés, et défini un nouveau métier de contrôleur sur pièces.

En complément de ces contrôles comptables d'assiette, la branche recouvrement développe depuis déjà plusieurs années une activité notable de lutte contre le travail dissimulé. Cette lutte contre le travail illégal<sup>25</sup> (LCTI) s'inscrit plus largement dans le dispositif de lutte contre la fraude. Dans ce cadre, la branche recouvrement peut être amenée à effectuer des contrôles en partenariat avec d'autres agents de contrôle, tels que les inspecteurs et contrôleurs du travail, les officiers et agents de police judiciaire ou les agents des impôts et des douanes. Ces différents intervenants sont également invités à exploiter réciproquement les procès-verbaux établis par les uns et les autres.

Les différents contrôles sont effectués par 1 550 inspecteurs et 219 contrôleurs du recouvrement.

### 2.3.1 Les objectifs assignés par la COG 2010-2013 à la fonction contrôle

La COG 2010-2013 avait fixé quatre thèmes majeurs pour le contrôle, assortis d'actions à mener :

- la régionalisation, dès 2010, de la fonction contrôle, accompagnée d'un pilotage national renforcé ;
- l'amélioration de la couverture du fichier à contrôler, via le développement du contrôle sur pièces ;
- l'évolution des méthodes de ciblage et des approches de contrôle, visant une plus grande efficacité des contrôles ;
- et enfin, la professionnalisation des pratiques, afin de réduire leur hétérogénéité, avec un objectif d'égalité de traitement des cotisants mais également de maîtrise des risques.

Plus spécifiquement, en matière de LCTI, la COG avait listé une série d'actions visant à prévenir la fraude, mieux la réprimer, et mieux la détecter.

La COG 2010-2013 prévoyait quatre indicateurs de résultats :

- un indicateur de taux de couverture du fichier, traduisant l'objectif d'égalité de traitement des cotisants, qui rapporte le nombre d'actions de contrôle, de prévention et de LCTI à la population à contrôler ; cet indicateur est complété d'un indicateur de suivi portant sur le taux de couverture du fichier par des actions de contrôle sur pièces dont la cible, fixée à 13,5 % en 2012, devait être révisée en 2013 selon les modalités de prise en charge du contrôle des cotisations de retraite complémentaire Agirc-Arrco ;
- le taux de redressement des cotisations contrôlées, défini par le montant total des redressements (en faveur de l'Urssaf) rapporté au montant des cotisations contrôlées suite à un contrôle comptable d'assiette ; la cible pour 2013 était de 1,8 % ;

<sup>24</sup> Extrait du rapport IGAS n° 2009-144P sur le bilan de la convention d'objectifs et de gestion de la branche recouvrement, établi par Yann-Gaël AMGHAR, Nicolas BONDONNEAU et Thomas WANECQ.

<sup>25</sup> Selon l'article L. 8211-1 du code du travail, le travail illégal regroupe les infractions de travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main-d'œuvre, emploi d'étranger sans titre de travail, cumuls irréguliers d'emplois et, enfin, de fraude ou fausse déclaration prévue aux articles L. 5124-1, L. 5135-1 et L. 5429-1 du même code.

- le taux de contrôle des cotisations liquidées, devant atteindre 50 %, sur une période triennale glissante ; cet indicateur traduit l'objectif de sécurisation du financement de la sécurité sociale par des actions de contrôle ;
- et enfin, un indicateur spécifique pour la LCTI, le montant des redressements opérés dans le cadre de la lutte contre le travail illégal, avec une cible fixée à 200 millions d'euros en 2013.

Les deux indicateurs de taux de redressement des cotisations liquidées et de taux de contrôle des cotisations liquidées ne portent que sur le régime général et les contrôles comptables d'assiette.

## 2.3.2 Une hausse de la performance de la branche tirée par la régionalisation de la fonction contrôle dès 2010

### 2.3.2.1 La conduite de la régionalisation du contrôle

La COG prévoyait que la fonction contrôle soit régionalisée dès 2010, notamment en raison de l'existence antérieure de groupes d'échanges au niveau régional. Cette régionalisation, en amont de la régionalisation des Urssaf, s'est traduite par la fixation dans les CPG des organismes d'objectifs fixés au niveau régional. Ainsi, à la différence des autres métiers de la branche, le contrôle a été régionalisé simultanément dans toutes les Urssaf.

Une instance de pilotage de la fonction contrôle, regroupant les pilotes régionaux du contrôle, a été mise en place en début de période conventionnelle et ses premiers travaux ont consisté à définir le rôle du pilote régional. Dans le cadre de la rénovation de la gouvernance permise par la régionalisation des Urssaf, cette instance est devenue l'instance nationale du contrôle (INC), à l'image de ce qui s'est fait pour chaque métier.

Dans le cadre de l'INC ont progressivement été définies des orientations nationales du contrôle et de la LCTI. Le pilotage de la fonction s'est outillé, à compter de mi 2012, d'un tableau de bord mensuel et annuel<sup>26</sup> comprenant l'ensemble des indicateurs (COG, CPG, intéressement) ainsi que des données selon différents axes d'analyse.

Enfin, dans le cadre national de la définition du socle de l'Urssaf régionale, le socle d'organisation de la fonction contrôle a été défini fin 2011. Il prévoit que : « *Le pilotage du contrôle et de la lutte contre les fraudes s'exercent en un même lieu* » et que les organisations retenues dans le domaine du contrôle comptable d'assiette et de la LCTI sont complémentaires.

En matière de contrôle comptable d'assiette, le socle de l'Urssaf régionale ne tranche pas la question de savoir si le pilote régional de la fonction contrôle est également, ou non, le responsable hiérarchique des ressources affectées aux contrôles, tout en indiquant que ce pilote doit « *disposer des moyens de conduire une politique cohérente à partir d'une stratégie régionale et d'une gestion des ressources et des compétences* ».

En matière de LCTI, le choix retenu pour la définition du socle régional d'organisation a été plus tranché : « *Au regard des finalités et objectifs de la lutte contre les fraudes, la mise en place d'une structure régionale [...] composée d'inspecteurs du recouvrement affectés à **plein temps** aux missions de la cellule est incontournable* ». Le socle définit également une fourchette d'effectifs pour la LCTI en précisant d'y affecter « *des ressources à hauteur de 12 à 15 % des ETP du contrôle* ».

---

<sup>26</sup> Pour permettre les analyses comparatives, le tableau reprenait également les données de 2011.

### 2.3.2.2 Une performance importante de la branche en montants redressés

- Une performance importante de la branche en montants redressés lors des contrôles comptables d'assiette

Bien que l'indicateur de résultat prévu par la COG soit exprimé en taux de redressement (avec une cible de 1,8 % atteinte en 2010 puis dépassée), les montants redressés, plus parlants, peuvent également traduire cette performance.

On observe, à compter de 2011, une forte croissance des montants redressés suite à des contrôles comptables d'assiette. Si cette hausse peut pour partie provenir d'un changement de comportement des cotisants, elle est également à rapprocher de la régionalisation du contrôle à compter de 2010. Par le pilotage qu'elle a instauré et l'homogénéisation des pratiques au sein des régions qu'elle a permise, la régionalisation a probablement été un moteur puissant de performance pour le contrôle.

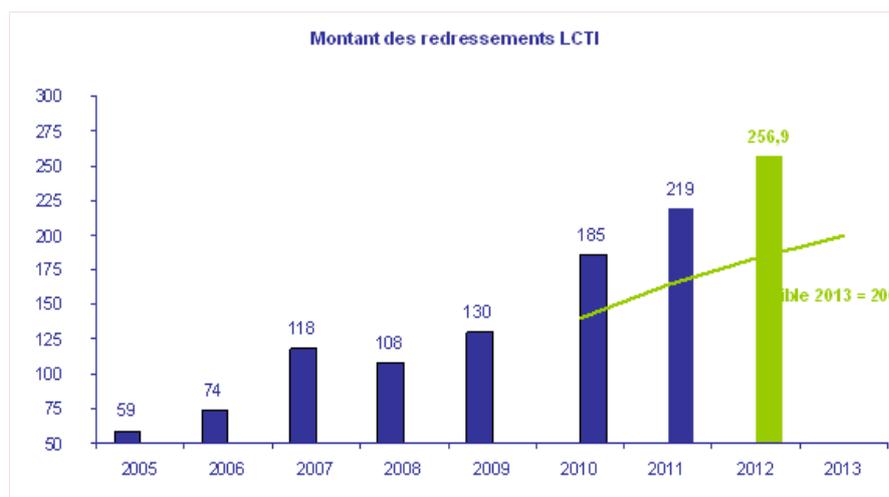
Tableau 8 : Les montants redressés suite à contrôle d'assiette

	2009	2010	2011	2012	Evolution 2009/2012
<b>Montant total des redressements positifs (hors assurance chômage) en M€</b>	802	817	933	1 101	+37 %

Source : Acoiss, bilan triennal de la COG 2010-2013

Pour la LCTI, la branche a largement dépassé les objectifs de redressement fixés par la COG à 200 millions d'euros en 2013, comme l'indique le graphique suivant.

Graphique 5 : Evolution des montants de redressement LCTI



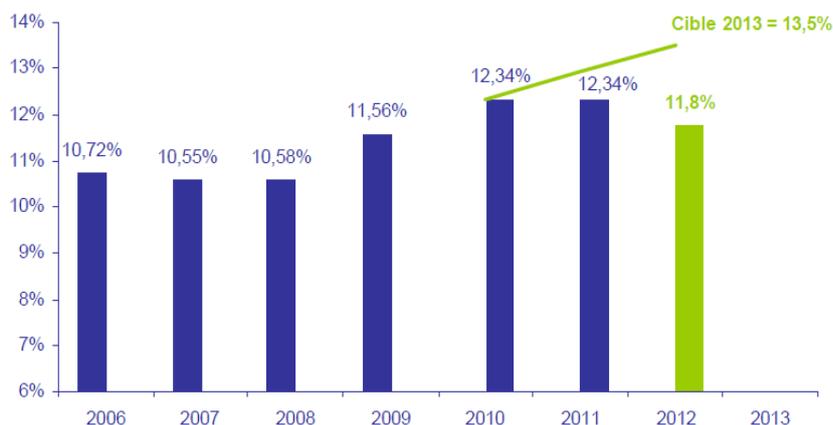
Source : Acoiss – bilan triennal

Là encore, ces résultats peuvent probablement être attribués à la professionnalisation résultant de la régionalisation et à la création de cellules spécialisées LCTI. D'autres éléments ont également pu jouer, notamment les travaux de ciblage de secteurs menés conformément au plan de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal. Enfin, au cours de la COG, l'arsenal juridique des inspecteurs en cas de travail dissimulé a été renforcé.

### 2.3.2.3 Des objectifs complémentaires dont l'atteinte est contradictoire

Un seul des objectifs de la COG pour la fonction contrôle n'a pas été atteint : il s'agit du taux de couverture du fichier<sup>27</sup>, dont la cible a été fixée à 13,5 % au plan national comme dans la déclinaison pour chaque région dans les CPG. Comme le taux de contrôle des cotisations liquidées, ce taux traduit l'activité déployée sur l'ensemble du fichier, mais s'exprime en nombre d'actions quand le taux de contrôle s'exprime en montants.

Graphique 6 : Evolution du taux de couverture du fichier



Source : AcoSS-bilan triennal de la COG

Au vu de la répartition des entreprises par nombre de salariés, l'atteinte de l'objectif du taux de couverture nécessite de multiplier les actions de contrôle sur les segments où les entreprises sont les plus nombreuses, à savoir les TPE et PME, alors même que les enjeux en montants se situent dans les GE et TGE.

Tableau 9 : Répartition des effectifs de l'activité contrôle par catégorie de comptes (structure 2012)

	Contrôle	en % du total
offres de service	13	1 %
TPE	616	42 %
PME	652	44 %
GE/VLU	75	5 %
TGE	41	3 %
ACT	50	3 %
AE	9	1 %
ISU	15	1 %
hors ISU	8	1 %
EPM	2	0 %
Divers	2	0 %
<b>total (hors effectifs mutualisés)</b>	<b>1483</b>	<b>100 %</b>

Source : AcoSS (outil OGUR)

<sup>27</sup> Cet indicateur est pourtant celui retenu, pour la fonction contrôle hors LCTI dans le programme de qualité et d'efficacité « financement » annexé au PLFSS.

Pour améliorer le taux de couverture, le déploiement pendant la période conventionnelle des contrôles sur pièces pour les TPE de moins de 4 salariés a été positif puisqu'il contribue en 2012 à 3 % du taux de couverture, mais sans que cela soit suffisant pour atteindre la cible globale de 13,5 %.

**Recommandation n°19 : Etendre les contrôles sur pièces aux entreprises de quatre salariés et plus**

Au niveau régional, avec les ressources disponibles, il est nécessaire de trouver un équilibre entre le taux de contrôle des cotisations liquidées, en montant, et le taux de couverture, en nombre d'actions.

Si les ressources sont trop contraintes par rapport aux objectifs fixés, l'arbitrage peut être défavorable au taux de couverture, d'une part parce que la branche est attachée aux montants redressés, plus importants dans les plus grandes entreprises, et à la sécurisation des enjeux financiers, d'autre part parce que le taux de couverture relève de la part nationale de l'intéressement. Il est donc plus bénin pour une région de ne pas l'atteindre, à la différence d'indicateurs dont les résultats déterminent la part locale d'intéressement.

Enfin, le niveau de taux de couverture à atteindre dans chaque région a été fixé dans les CPG de façon non pertinente, puisqu'il a été fixé uniformément à 13,5 % alors que les nombres et les typologies des structures à contrôler varient fortement d'une région à l'autre, en fonction des bases de gestion, et sans que les ressources régionales soient proportionnelles au fichier à contrôler.

**Recommandation n°20 : Fixer dans les CPG des objectifs de taux de couverture cohérents avec les ressources régionales disponibles et le fichier à contrôler**

### 2.3.3 La performance du contrôle reste marquée par une hétérogénéité des résultats entre régions

#### 2.3.3.1 Les montants redressés par ETP lors des contrôles comptables d'assiette

Pour estimer la performance des contrôles comptables d'assiette au niveau régional, la mission a rapporté les montants redressés hors LCTI dans chaque région aux ETP directs affectés à la fonction contrôle, abattus uniformément de 15 %, soit le taux des ETP contrôle affectés à la LCTI en 2012.

Les résultats sont les suivants :

Tableau 10 : Montants redressés (hors LCTI) par ETP directs (hors LCTI)

	ETP directs 2012 affectés au processus contrôle Hors LCTI	Montants redressés / ETP hors LCTI (en € en 2012)
Alsace	36	714 397
Aquitaine	75	786 683
Auvergne	24	163 758
Basse-Normandie	27	296 781
Bourgogne	33	263 551
Bretagne	60	371 544
Centre	49	239 741
Champagne-Ardenne	24	331 198
Corse	7	887 732
Franche-Comté	21	191 406
Haute-Normandie	35	566 045
Ile de France	315	978 313

<b>Languedoc-Roussillon</b>	52	431 262
<b>Limousin</b>	18	213 123
<b>Lorraine</b>	43	368 940
<b>Midi Pyrénées</b>	65	833 853
<b>Nord-Pas de Calais</b>	75	1 192 780
<b>Paca</b>	123	1 756 192
<b>Pays de la Loire</b>	69	411 216
<b>Picardie</b>	31	698 814
<b>Poitou-Charentes</b>	37	302 804
<b>Rhône-Alpes</b>	133	1 070 860
<b>France (hors DOM)</b>	1351,6	806 992

Source : Mission – Données Acoiss - tableau de bord contrôle et ETP OGUR (hors DOM)

Hors LCTI, la moyenne des montants redressés par ETP est de 807k€ tirée par la région PACA. Les montants sont fortement dispersés, allant de 160 k€ à 1,7 M€ et l'écart-type est de 400 k€

Un rattrapage du niveau médian (soit 421k€ correspondant à la moyenne entre la 11<sup>ème</sup> et la 12<sup>ème</sup> Urssaf) conduirait à un montant supplémentaire de redressement de 45 M€ un rattrapage de la moyenne à 237 M€ redressés supplémentaires, et un rattrapage du troisième quartile (822k€), à 246 M€ de plus.

Il ressort également de ce tableau que les trois régions les plus productives en matière de contrôle sont Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais et Île-de-France.

Par ailleurs, la productivité n'apparaît pas liée à la taille des Urssaf ou des services de contrôle : la productivité n'est pas décroissante avec la taille. Ainsi, l'Île-de-France ne ressort pas première, malgré la taille de son fichier à contrôler.

Contrairement à une idée communément admise dans la branche<sup>28</sup>, le fait d'être une Urssaf TGE n'entraîne pas *ipso facto* une performance plus importante du contrôle selon cet axe d'analyse, certes incomplet (cf. 2.3.4.3). Ainsi l'Urssaf TGE Pays de la Loire est mal classée, tandis que Picardie et Corse sont bien classées malgré leurs petites tailles. Avec la régionalisation, les fortes disparités antérieures de taille des services de contrôle dans les 88 Urssaf ont été nettement réduites.

Une Urssaf TGE peut enfin être soumise à une sensibilité de ses résultats à ses contrôles TGE, en raison de leur petit nombre et de l'importance des enjeux financiers associés à chaque contrôle qui ont lieu à un rythme triennal. Il pourrait être pertinent de suivre les montants redressés par ETP sur des moyennes pluriannuelles.

### 2.3.3.2 Les montants redressés dans le cadre de la LCTI

En matière de LCTI, les résultats globaux obtenus par la branche sont tirés par quelques régions, notamment l'Île-de-France. En 2012, la région Île-de-France réalise à elle seule 40 % des redressements LCTI. En y ajoutant les régions PACA, Rhône-Alpes et Nord Pas-de Calais, on totalise les deux tiers des redressements opérés.

<sup>28</sup> L'Acoiss a ainsi transmis à la mission une note faisant valoir l'importance des masses financières et des nombres de structures à contrôler par inspecteur dans les Urssaf TGE, sur la base des effectifs budgétaires. Pour la mission, ces écarts, à analyser sur la base des ETP et non des effectifs budgétaires, devraient conduire à adapter le taux de couverture fixé à chaque Urssaf dans les CPG.

Tableau 11 : Montants des redressements LCTI par région en 2012

Régions	Montants des redressements LCTI 2012 (en €)	Part du total	% cumulé
Île-de-France	97 337 986	40,5 %	40,5 %
PACA	28 835 420	12,0 %	52,5 %
Rhône-Alpes	21 790 367	9,1 %	61,6 %
Nord-Pas-de-Calais	13 026 801	5,4 %	67,0 %
Aquitaine	8 662 273	3,6 %	70,6 %
Languedoc-Roussillon	8 087 232	3,4 %	74,0 %
Midi-Pyrénées	7 980 259	3,3 %	77,3 %
Bretagne	7 466 874	3,1 %	80,4 %
Basse-Normandie	5 299 159	2,2 %	82,6 %
Centre	5 211 427	2,2 %	84,8 %
Haute-Normandie	5 126 239	2,1 %	86,9 %
Pays-de-la-Loire	4 572 180	1,9 %	88,8 %
Alsace	4 022 810	1,7 %	90,5 %
Picardie	3 806 561	1,6 %	92,0 %
Lorraine	3 665 667	1,5 %	93,6 %
Poitou-Charentes	3 070 604	1,3 %	94,8 %
Bourgogne	2 941 845	1,2 %	96,1 %
Franche-Comté	2 496 451	1,0 %	97,1 %
Corse	1 976 831	0,8 %	97,9 %
Champagne-Ardenne	1 954 299	0,8 %	98,7 %
Auvergne	1 870 080	0,8 %	99,5 %
Limousin	1 148 788	0,5 %	100,0 %
<b>Total France métropolitaine</b>	<b>240 350 153</b>	<b>100,0 %</b>	

Source : Mission – données AcoSS des indicateurs CPG

Si ces écarts traduisent les différences régionales en matière d'ampleur du travail dissimulé, ils peuvent aussi recouvrir des différences régionales d'investissement des Urssaf dans la lutte contre le travail dissimulé. La part entre ces deux causes mériterait d'être identifiée.

### 2.3.4 Un pilotage national de la performance de la fonction contrôle à renforcer

#### 2.3.4.1 Réduire l'hétérogénéité des pratiques et des performances

Outre les objectifs d'égalité de traitement des cotisants et d'efficacité des actions de contrôle, la professionnalisation des pratiques est un enjeu fort de qualité de service et de maîtrise des risques. La fiche 20 de la COG intitulée « développer la maîtrise des risques » citait explicitement le contrôle comptable d'assiette comme processus de la branche auquel devaient être appliqués des standards de pratiques recommandées. Elle notait par ailleurs : « au cours de la période, l'AcoSS portera une attention particulière à certaines activités sensibles, notamment la gestion de la trésorerie, le contrôle et l'informatique ».

Les référentiels TGE-GE et PME-GE ont été rédigés et intégrés dans Osiris, l'outil informatique nomade des inspecteurs, en février 2013 et les formations correspondantes ont été déployées. Des consignes de supervision ont été formalisées dans les orientations nationales du contrôle pour 2012, font l'objet d'un suivi manuel et devraient être intégrées dans l'outil informatique en décembre 2013.

L'existence de ces référentiels est une avancée majeure, notamment pour répondre à la critique d'hétérogénéité des pratiques de contrôle formulée à la branche, et réduire les risques de contentieux suite à contrôle. Il restera lors de la future COG à s'assurer de leur correcte appropriation.

**Recommandation n°21: Contrôler par un audit de la DAS début 2015 l'application homogène des référentiels de contrôle. Axer la COG 2014-2017 sur la réduction de l'hétérogénéité entre régions des pratiques et des performances.**

#### 2.3.4.2 En amont des contrôles, améliorer le ciblage des entreprises à contrôler

► Les actions menées pendant la COG

Un des quatre objectifs fixés par la COG pour la fonction contrôle était d' «assurer une couverture maximale des risques en améliorant le ciblage des entreprises à contrôler et en développant de nouvelles approches dans les investigations menées ».

Dans le cadre de la régionalisation, les outils de planification ont évolué pour pouvoir planifier les contrôles sur une base régionale. Les critères de risques n'ont, quant à eux, pas évolué depuis 2004. L'effet de l'application des critères de risque à un fichier plus large est incertain : soit le critère est adapté à un bassin d'emploi et perd de sa pertinence, soit il est pertinent au niveau de la région et améliore le ciblage s'il est appliqué à un fichier plus large.

Selon le bilan triennal, le ciblage des contrôles est « *principalement adapté au segment des TPE et PME qui présente la particularité d'une dispersion importante des performances, tant en termes de fréquence des redressements que des taux de redressement* ».

Dans le cadre de ce ciblage, la direction métier en charge du contrôle diffuse aux régions des critères nationaux de ciblage qui doivent représenter un pourcentage minimal dans les plans de contrôle régionaux. Mais la pertinence, au niveau régional, de ces critères définis nationalement n'a pas été analysée par le niveau national à la connaissance de la mission.

Par ailleurs, en partenariat avec la direction en charge des statistiques (DISEP), la direction en charge du contrôle a mené avec un prestataire une expérimentation sur une nouvelle approche (outil logiciel « Hypercube » conduisant à une stratégie de contrôle de niches), qui sera testé dans les plans de contrôle en 2014.

Enfin, les dernières études datant de 2004, la DISEP mène des travaux de type économétrique pour identifier de nouveaux critères de ciblage, en utilisant en particulier la richesse des informations disponibles dans les DADS.

Pour les très grandes entreprises, la politique de la branche était de mener des contrôles triennaux systématiques. Toutefois, cela peut s'avérer inefficace si l'entreprise a correctement pris en compte les observations formulées lors du précédent contrôle, ce que la DIRRES a acté par l'adoption d'une doctrine de « décélération » des contrôles TGE.

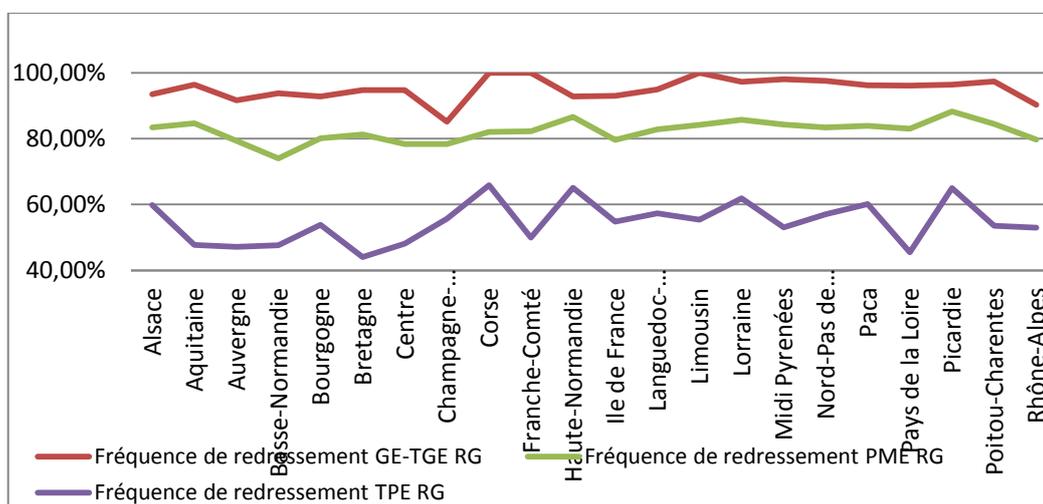
► Au vu de la fréquence des redressements lors des contrôles comptables d'assiette, les ciblagés présentent des marges de progrès

Le taux de redressement des cotisations contrôlées, en forte croissance entre 2011 et 2012, résulte à la fois de la fréquence des redressements, et des montants redressés, dont on a vu qu'ils avaient fortement progressés sur la période conventionnelle.

S'agissant de la fréquence des redressements, définie comme le rapport entre le nombre de contrôles avec redressements et le nombre de total de contrôles, elle décroît avec la taille des entreprises. Pour la France entière, en 2012, elle est de 94 % pour les grandes et très grandes entreprises (GE de 250 à 1999 salariés –TGE pour 2000 salariés et plus), de près de 82 % pour les petites et moyennes entreprises (PME, de 10 à 249 salariés), et d'environ 55 % pour les très petites entreprises (TPE, de 0 à 9 salariés). La fréquence des redressements par segment d'entreprises n'a pas évolué entre 2011 et 2012. Ces éléments (niveau atteint et évolution) soulignent les marges de progrès réalisables dans le ciblage des entreprises contrôlées, afin de concentrer les contrôles sur les entreprises pour lesquelles la probabilité *a priori* d'effectuer un redressement est la plus élevée.

Par ailleurs, la dispersion des résultats entre les régions augmente lorsque la taille des entreprises diminue. Ainsi, l'écart-type des résultats dans la fréquence des redressements entre les régions est de 3,4 % pour les GE-TGE, de 3,1 % pour les PME, mais il est de 6,4 % pour les TPE. Ce résultat est surprenant : l'échantillon des TPE étant de taille plus importante, l'écart-type devrait, toutes choses égales par ailleurs, être plus faible sur ce segment. La mission ne dispose pas d'éléments pour faire la part entre des différences « culturelles » régionales des entreprises contrôlées et des écarts de pratiques des Urssaf.

Graphique 7 : Fréquence des redressements suite à contrôle par segment de cotisants en 2012



Source : Mission – données du tableau de bord national contrôle pour 2012

**Recommandation n°22 : Développer les travaux de ciblage des contrôles et évaluer systématiquement *a posteriori* les politiques de ciblage menées, aux niveaux régional comme national**

#### 2.3.4.3 Les suites des contrôles

- Le recouvrement des redressements notifiés n'est pas suivi

Le recouvrement des redressements, positifs et négatifs, est un enjeu fort : le contrôle perd de sa légitimité si ses actions ne sont pas suivies d'effet et, suivant le cas de figure, les comptes publics ou la trésorerie des cotisants, particulièrement les TPE, doivent pouvoir bénéficier des résultats du contrôle, avec des recettes effectives.

En raison d'une rupture dans la chaîne de gestion, les montants redressés suite à contrôle ne sont pas automatiquement transmis au recouvrement, et nécessitent un traitement spécifique dans le système d'information.

Par ailleurs, il n'est pas possible de rattacher les paiements au contrôle initial. A défaut, certaines régions rapprochent à juste titre les montants encaissés suite à contrôle et les montants redressés.

**Recommandation n°23 : Construire pendant la COG un indicateur de recouvrement des redressements suite à contrôle, comme en LCTI**

En l'attente de la construction de l'indicateur, il serait d'ores et déjà souhaitable que l'ensemble des Urssaf suive les montants encaissés suite à contrôle.

**2.3.4.4 Améliorer la cohérence entre les effectifs régionaux de la fonction contrôle et le fichier à contrôler**

Actuellement, rapportés aux ETP directs des autres processus gérés en Urssaf, la part des effectifs affectés au contrôle selon la comptabilité analytique est relativement homogène d'une région à l'autre : elle est de 12,8 % en moyenne pour les 22 régions métropolitaines et varie de 11,1 % pour la Corse à 15,2 % dans le Nord Pas-de Calais. Seule l'Auvergne ressort comme atypique, peut-être en raison en partie du centre Pajemploi dans son périmètre, avec un pourcentage, faible, de 6,9 % de ses ETP affectés au contrôle.

La fonction contrôle des Urssaf n'étant que l'une, parmi d'autres, des missions de la branche recouvrement, la mission est d'avis qu'il est pertinent que chaque Urssaf régionale conserve, comme actuellement, une proportion similaire d'effectifs affectés à la fonction contrôle, parmi l'ensemble des effectifs des Urssaf.

La DIRRES est vigilante sur les effectifs du contrôle en Urssaf mais cette vigilance ne s'accompagne pas d'une réflexion sur les effectifs en fonction de la charge de travail et des résultats à atteindre les effectifs du contrôle étant en tout état de cause déconnectés du fichier à contrôler.

A l'exception de quelques dérogations, le principe général est en effet que le contrôle relève de l'Urssaf qui gère le compte du cotisant. En l'état actuel du système d'information, ce sont donc les bases de gestion du SNV2, parfois multiples dans une région (10 en Île-de-France), qui constituent le fichier des cotisants à contrôler.

Ce principe général a pour conséquence que toute décision conduisant à modifier (ou non) le rattachement du compte du cotisant à une Urssaf modifie le fichier à contrôler. Ainsi, la création en 2008 des 8 Urssaf TGE<sup>29</sup> a eu pour conséquence une nouvelle charge de contrôle pour ces Urssaf.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il y aura création d'un fichier national des entités à contrôler distinct de la base de gestion des comptes, avec passage au SIREN. Il conviendrait de saisir l'occasion pour mieux ajuster la charge aux effectifs présents dans les services de contrôle. Cet ajustement devrait être marginal, car le critère principal de rattachement à l'Urssaf doit rester le critère du lieu de gestion du compte, la fonction contrôle nécessitant un lien fort avec le compte cotisant. La principale variable d'ajustement entre Urssaf reste la fixation de cibles différentes des indicateurs selon la consistance du fichier à contrôler.

**Recommandation n°24 : En prévision du fichier contrôle national, préparer en 2014 un meilleur ajustement du fichier à contrôler aux effectifs de contrôle présents dans les Urssaf**

---

<sup>29</sup> Alsace, Aquitaine, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, PACA, Pays de la Loire et Rhône-Alpes.

### 2.3.4.5 Renforcer l'analyse et le suivi au niveau national des temps de contrôle

Par ailleurs, la répartition des temps disponibles entre les différentes actions s'est modifiée : les temps disponibles pour les CCA ont diminué de 3 % sur la période 2009-2012, au profit de la LCTI et des contrôles sur pièces.

Autant la LCTI peut constituer un aiguillon pour l'activité traditionnelle des contrôles comptables d'assiette (indicateurs de ciblage et de recouvrement des montants redressés, vigilance sur le rétablissement des droits des salariés), autant la branche doit veiller à ce que, dans son ensemble au niveau national, elle ne se développe pas au détriment de l'activité de contrôles comptables d'assiette.

Tableau 12 : Répartition des ETP contrôle selon les actions de contrôle

	2009	2010	2011	2012	Structure 2012	évolution 2009/2012	évolution 2011/2012	TCAM 2009/2012
<b>Contrôle Comptable d'Assiette</b>	1 132,21	1 136,09	1 106,81	1 094,35	69 %	-3 %	-1 %	-1 %
<b>Lutte contre le travail illégal</b>	216,78	215,78	221,30	231,77	15 %	7 %	5 %	2 %
<b>Contrôle d'assiette sur pièces</b>	120,72	193,15	186,61	171,95	11 %	42 %	-8 %	9 %
<b>Autres actions de contrôle</b>	108,14	98,36	110,34	93,05	6 %	-14 %	-16 %	-4 %
<b>Total</b>	<b>1 577,85</b>	<b>1 643,38</b>	<b>1 625,06</b>	<b>1 591,12</b>	<b>100 %</b>	<b>1 %</b>	<b>-2 %</b>	<b>0,2 %</b>

Source : AcoSS - Analyse nationale V12

A la demande de la mission, la DIRRES a produit une analyse des temps dévolus aux contrôles, en particulier pour tenter d'expliquer la baisse continue du nombre de contrôles comptables d'assiette - et recueillir d'autres arguments que celui, non chiffré, de complexification de la réglementation.

Cette analyse permet d'expliquer pour partie la baisse du nombre de contrôles comptables d'assiette. En particulier, il existait sur la période 2006-2009 un dispositif de « tuilage » de postes lors de l'arrivée d'un nouvel inspecteur pendant sa période de formation, longue, de 18 mois. Mais ce dispositif, possible lorsque les marges de manœuvre en effectifs étaient plus importantes n'a pas été reconduit pour la période 2010-2013, et les Urssaf ne l'appliquent quasiment plus. Selon l'AcoSS, ce changement explique à lui seul deux tiers de la baisse du nombre de contrôles comptables d'assiette.

### 2.3.5 Fixer des indicateurs de résultat en fonction des choix d'extension, ou non, du périmètre des contrôles

- Mettre en œuvre les contrôles des cotisations retraite complémentaire de façon pragmatique

La branche recouvrement devait mettre en œuvre pendant la période conventionnelle le contrôle des cotisations dues à l'Agirc-Arrco, en le généralisant en 2013, après mise en place des premières vérifications dès 2011 sur des cibles limitées. Cette mission de contrôle, qui porte sur près de 60 milliards d'euros de cotisations, est issue de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi<sup>30</sup>.

Selon le décret n° 2009-1708 du 30 décembre 2009, ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2011 mais les contrôles prévus n'ont jusqu'à présent pas été mis en œuvre par la branche.

Selon une étude réalisée par la branche en 2008 en association avec des institutions de retraite complémentaire, la mise en œuvre de ces contrôles conduirait à augmenter de 15 % les temps de contrôle, sans outil informatique spécifique. En cas d'individualisation des droits suite aux contrôles, comme le souhaite la tutelle, la branche estime aujourd'hui à dire d'expert que les temps seraient augmentés de 30 %

**Recommandation n°25 : Lancer en 2014 les premiers contrôles sur la seule assiette des cotisations retraite complémentaire. Les mener dans quelques régions, les plus performantes. Associer ces premiers contrôles à une évaluation des temps nécessaires. Planifier le déploiement des contrôles à l'ensemble des régions.**

- Les extensions de périmètre à définir

Pour la branche, d'autres changements ou réformes sont identifiés qui peuvent venir allonger les temps de contrôle pendant la prochaine COG, et notamment

- la reprise des contrôles sur le champ des travailleurs indépendants ;
- le contrôle éventuel du dispositif de crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) ;
- la modulation des cotisations d'assurance chômage suite à l'accord national interprofessionnel de janvier 2013.

Pour la mission, ces nouvelles charges potentielles doivent faire l'objet d'évaluations précises réalisées sur le terrain, et les conséquences devront éventuellement en être tirées sur les niveaux des objectifs fixés à la branche.

S'agissant plus particulièrement du contrôle des travailleurs indépendants, il paraît souhaitable que, quel que soit le niveau des ressources que la branche affectera à cette mission de contrôle (à apprécier dans une vision consolidée LCTI comme contrôles comptables d'assiette), la reprise des contrôles s'accompagne d'actions de communication pour signifier la permanence de ces contrôles et leurs impacts.

**Recommandation n°26 : Reprendre les contrôles comptables d'assiette sur le champ des travailleurs indépendants**

---

<sup>30</sup> De même que les Urssaf ont été habilitées à contrôler les cotisations d'assurance-chômage, l'article L 234-7 du code de la sécurité sociale prévoit, suite à l'article 5 de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (loi qui a étendu au recouvrement la mission de la branche en matière de cotisations d'assurance-chômage, après lui en avoir confié le contrôle) que « les organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général sont également habilités dans le cadre de leurs contrôles à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des cotisations destinées au financement des régimes de retraites complémentaires obligatoires mentionnés au chapitre Ier du titre II du livre IX pour le compte des institutions gestionnaires de ces régimes ».

### 3 UNE MAÎTRISE DES RISQUES RECEMMENT INVESTIE

Faisant le constat d'une hétérogénéité des pratiques dans le réseau et d'une couverture partielle des actions et procédures par des dispositifs de contrôle interne, le développement de la maîtrise des risques était un des axes privilégiés par la COG 2010-2013.

La COG soulignait « *l'enjeu essentiel* » attaché au développement du contrôle interne, en raison à la fois des demandes formulées par la Cour des comptes pour la certification des comptes, et de celles des institutions partenaires de la branche recouvrement, les caisses prestataires du régime général ou les partenaires tiers, comme l'UNEDIC, pour lesquels la branche assure le recouvrement. Pour ces institutions, la certification - ou non - des comptes de la branche est un enjeu pour leur propre certification. Mais les partenaires peuvent être également un aiguillon vers une plus grande maîtrise des risques par la branche, en demandant plus généralement des garanties sur la fiabilité ou la sécurité des opérations, comme a pu l'être l'UNEDIC à la suite du transfert à la branche du recouvrement des cotisations d'assurance chômage.

#### 3.1 La création d'un pilotage national s'est traduite par des avancées notables pendant la COG

##### 3.1.1 Une affirmation de la fonction de maîtrise des risques, copilotée par le comptable et l'ordonnateur

En raison des procédures de validation des comptes (par l'agence comptable nationale vis-à-vis des organismes du réseau) et de certification des comptes (par la cour des comptes pour l'ensemble de l'activité recouvrement), la fonction comptable est particulièrement sensibilisée aux dispositifs de contrôle interne. Toutefois, la maîtrise des risques financiers est largement dépendante des procédures mises en place par les services relevant de l'ordonnateur qui doit également contribuer à la maîtrise des risques. C'est pourquoi l'Acos a mis en place un copilotage de la fonction maîtrise des risques par le comptable et l'ordonnateur.

Côté ordonnateur, la sensibilisation aux enjeux de maîtrise des risques s'est traduite, à l'automne 2010, par la création d'une nouvelle direction nationale, en charge du « pilotage de la production et de la maîtrise des risques », la DPMR.

La DPMR, qui dispose à fin août 2013 de 13 ETPMA, a été constituée à moitié par recrutements et à moitié par redéploiements d'effectifs, issus en particulier du contrôle interne. Elle s'appuie par ailleurs sur un réseau de 17 experts contrôle interne présents dans les Urssaf. L'association dans une même direction nationale des deux fonctions de pilotage de la production et de maîtrise des risques vise à intégrer la maîtrise des risques dans les processus de production, pour éviter, autant que faire se peut, que les différentes opérations de contrôle ne soient chronophages pour les vérificateurs. Au niveau des instances nationales métiers, les fonctions « production » et « maîtrise des risques » relèvent toutefois de deux instances distinctes, l'instance nationale « pilotage et organisation de la production » d'une part et celle consacrée à la maîtrise des risques d'autre part.

Dans le cadre de la régionalisation en cours, les Urssaf ont ou auront, *a minima*, une instance régionale de pilotage de la maîtrise des risques et une cellule minimale opérationnelle.

Comme pour les autres métiers, la réforme de la gouvernance associée à la régionalisation s'est traduite par la mise en place d'une instance nationale de maîtrise des risques (INMR) regroupant l'ensemble des pilotes régionaux en charge de la maîtrise des risques. Plus spécifiquement, deux nouvelles instances de gouvernance ont été mises en place par l'Acos :

- le comité national de la maîtrise des risques (CNMR), co-présidé par le directeur général de l'Acoss et l'agent comptable national et regroupant, outre les directeurs de l'Acoss, des directeurs régionaux et agents comptables d'Urssaf ;
- le comité Acoss de maîtrise des risques (CAMR), instance stratégique, dite de niveau 1.

### 3.1.2 Des chantiers importants menés pendant la COG

Trois chantiers sont à souligner :

- pour la branche, le recensement en 2011 des risques à travers l'établissement de la cartographie des risques ; pour l'établissement public Acoss, la cartographie des risques devrait être finalisée fin 2013 ;
- le plan national de maîtrise des risques qui recense l'ensemble des risques identifiés et fixe les plans d'action associés ;
- la mise en place d'outils spécifiques pour la maîtrise des risques, avec le déploiement de l'outil national de maîtrise des risques (ONMR) et de l'outil ContrAC pour les contrôles comptables.

Les lettres collectives diffusant au réseau la cartographie des risques et le plan national de maîtrise des risques sont cosignées par le directeur général de l'Acoss et l'agent comptable national.

### 3.1.3 La persistance d'insuffisances du contrôle interne, soulignées par la cour des comptes dans sa certification des comptes

Comme pour les comptes des exercices 2010 et 2011<sup>31</sup>, la Cour des comptes a certifié les comptes de l'exercice 2012 de l'activité de recouvrement et de l'Acoss, avec réserves<sup>32</sup>. Outre des travaux sur les postes comptables estimés (provisions pour risques et charges, provisions pour dépréciation de créances sur les cotisants), la certification des comptes nécessite de nombreux travaux comptables, en particulier pour corroborer le lien entre la comptabilité générale et les comptes cotisants.

En effet, le système V2 étant un système de production pour l'activité recouvrement, il ne comprend pas une comptabilité auxiliaire par tiers, qui donnerait la position des comptes pour tous les tiers cotisants, tiers payeurs (État et Cnam) et tiers attributaires, ce qui génère une rupture dans la piste d'audit allant des comptes cotisants à la notification aux attributaires.

**Recommandation n°27 : Examiner en 2014 la faisabilité d'une rénovation du SI comptable correspondant aux besoins de la fonction comptable.**

---

<sup>31</sup> La cour des comptes a une seule fois refusé de certifier les comptes de l'activité de recouvrement, il s'agissait de ceux de l'exercice 2007.

<sup>32</sup> Le nombre de réserves pour l'activité recouvrement est de six, contre huit en 2011. Cette diminution provient de la levée d'une réserve relative aux prises en charge de prélèvements sociaux par d'autres organismes de sécurité sociale et du regroupement de deux réserves en une.

Dans sa certification des comptes de l'exercice 2012<sup>33</sup>, la Cour des comptes, après avoir noté les avancées réalisées en matière de maîtrise des risques, estime que « *Les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne procurent une assurance seulement partielle sur la maîtrise des risques significatifs susceptibles d'affecter les opérations effectuées et comptabilisées, au titre notamment des prélèvements sociaux auto-liquidés par les employeurs de salariés ou par d'autres cotisants* » et pointe les principales insuffisances du contrôle interne pour deux flux financiers (minoritaires dans l'ensemble des états financiers), à savoir :

- le contrôle interne des cotisations affectées à la branche AT-MP : « Les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne procurent une assurance seulement partielle sur la maîtrise des risques significatifs susceptibles d'affecter les opérations effectuées et comptabilisées, au titre notamment des prélèvements sociaux auto-liquidés par les employeurs de salariés ou par d'autres cotisants » ;
- le contrôle interne des cotisations et contributions des travailleurs indépendants : « Une incertitude de portée générale continue à affecter la réalité, l'exhaustivité et l'exactitude des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants, en dépit des actions de grande ampleur menées en 2012 et des progrès réalisés ».

### 3.1.4 Une fonction qui doit mûrir pendant la prochaine COG

#### 3.1.4.1 Une charge pesant sur la productivité du réseau

La maîtrise des risques peut être vécue par le réseau comme une charge de plus en plus lourde, donnant lieu à des contrôles parfois redondants. Une même Urssaf peut par exemple avoir un contrôle au titre de la validation des comptes et un contrôle au titre de la certification des comptes. La direction de l'audit et de la stratégie de l'Acoss a ainsi été conduite à mener une étude sur « l'impact de la production de comptes et certification ainsi que de la maîtrise des risques sur la charge dans la branche » présentée à l'observatoire de gestion en janvier 2013 et évaluant l'évolution de la charge liée à la maîtrise des risques à partir d'un échantillon d'Urssaf et des données disponibles à l'Acoss.

La principale conclusion en est que « la charge induite par la production de compte et certification et la maîtrise des risques a représenté environ 10 % des effectifs de la branche en 2012 (1 333 ETP) ».

La mission note que ce résultat repose pour partie sur des hypothèses traduisant une conception plutôt extensive de la maîtrise des risques. En particulier, les ETP affectés à la production de comptes, soit 252 ETP, sont comptabilisés, à compter des données 2011. De même, les vérificateurs sont depuis 2011 comptabilisés à 100 %, alors même que certains ont pour partie une activité de production.

Cela étant, la mission a recueilli lors de ses entretiens dans les Urssaf l'appréciation d'un poids très important des exigences de la certification des comptes, au détriment de la gestion et de la qualité de service.

En l'absence de contrôles embarqués dans les systèmes d'information, cette lourdeur dégrade la productivité. Dans le cadre de la certification des comptes de l'exercice 2008, la Cour des comptes avait recommandé de développer les contrôles automatisés, recommandation qui a été reprise dans la COG 2010-2013.

Sur ce point, le bilan triennal de la COG évoque les opérations de fiabilisation et le paramétrage des tables effectuées :

---

<sup>33</sup> Cour des comptes, rapport sur la certification des comptes du régime général – exercice 2012, juin 2013.

*« Le contrôle des éléments déclaratifs a été fortement revisité : l'augmentation et la complexité croissante des données disponibles dans les systèmes d'information ou en entrée de ceux-ci (consécutives notamment à l'accroissement des situations particulières générées par une réglementation complexe) nécessite en effet des actions importantes de fiabilisation s'appuyant sur des contrôles de cohérence appliqués dès le traitement d'intégration des éléments déclaratifs.*

*Une actualisation du paramétrage des tables TDAS et TBRC a été diffusée (lettre collective 2013-1). Le référentiel des paramètres est désormais opérationnel pour le SNV2, et les évolutions se poursuivent pour renforcer le pilotage et le paramétrage national des différentes tables du SNV2 et du futur système rénové. »*

La construction du référentiel des paramètres permettra certes au niveau national d'avoir une vue sur les paramétrages locaux effectués. Mais il reste au pilote national, en co-production avec le réseau dans le cadre de l'instance nationale, à définir des consignes nationales.

Au-delà du pilotage et du paramétrage national des différentes tables, il paraît nécessaire, lors de la conception des outils, d'y intégrer la maîtrise des risques. Ainsi, en matière de contrôle, les procédures de supervision seront embarquées en décembre 2013 dans l'outil informatique des inspecteurs livré en février 2013 et comprenant les référentiels de contrôle des entreprises de taille petite, moyenne, grande ou très grande.

#### 3.1.4.2 Un socle régional qui devra évoluer vers les organisations les plus efficaces

En matière d'organisation, le socle régional de l'organisation de la maîtrise des risques reste à ce stade très ouvert : la maîtrise des risques peut être soit confiée à une cellule de « vérificateur ordonnateur » chargée du contrôle interne ordonnateur (cellule plus large que la cellule de pilotage de la maîtrise des risques), soit être en dehors de la structure de pilotage de la maîtrise des risques, celle-ci étant intégrée à l'activité des managers d'équipes.

Ce socle régional devra évoluer pendant la COG 2014-2017 :

*« Ces modèles d'organisation, laissés à la discrétion des Urssaf régionales, seront examinés et suivis (efficacité de la démarche, moyens mis en œuvre, résultats de maîtrise, coût...) afin de déterminer si une organisation est clairement plus efficace qu'une autre, ce qui permettrait alors d'afficher une cible impérative ».*

#### 3.1.4.3 Un contrôle interne informatique qui reste à développer

La COG avait identifié trois secteurs sensibles en matière de maîtrise des risques, la gestion de la trésorerie (cf.3.2), le contrôle (cf. 2.3.4.1 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) et l'informatique.

En matière de contrôle interne informatique, les évolutions prévues par la COG n'ont pas été mises en œuvre.

Selon la COG 2010-2013 (fiche 20 : « développer la maîtrise des risques »), renforcer le contrôle interne informatique passait par les actions suivantes :

*« Une démarche d'évolution vers les référentiels de bonnes pratiques reconnues par la profession sera engagée sur tous les processus du SI (Etudes et développement, Production, Assistance, ...)... dans un objectif d'optimisation et d'harmonisation des processus existants et d'amélioration de la qualité de service, en veillant à garantir la pleine articulation entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.*

Ce fort investissement sur les grands processus du système d'information conduit l'Acoss à viser une reconnaissance externe de ses bonnes pratiques. Elle examinera au cours de la période l'opportunité d'une certification de type ISO 20 000 ou ISO 15 504.

L'adoption de ces référentiels contribuera au renforcement du contrôle interne de la fonction informatique et à son évaluation, notamment au travers des liens qui seront établis entre la démarche menée et les objectifs de contrôle du référentiel COBIT. »

La mission estime que ces démarches restent pertinentes.

**Recommandation n°28 :** A l'occasion de la prochaine COG, engager la fonction informatique dans une démarche de référentiels de bonnes pratiques, visant à une certification externe

### 3.2 Un changement majeur dans la gestion des risques de trésorerie encore insuffisamment perçu par les interlocuteurs de la branche

#### 3.2.1 Une désintermédiation des financements ayant des impacts forts sur les risques de trésorerie dans la branche

Sur la période de la COG, l'agence centrale a connu une très importante diversification des sources de financement du déficit, en raison de la diminution de la part de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), recentrés sur la gestion des pics de trésorerie (à l'échéance mensuelle des pensions) et sur la couverture d'un socle de besoins « longs »<sup>34</sup>.

En conséquence, les besoins de financement ont été couverts par un recours croissant à des instruments du marché, les billets de trésorerie et les « euro commercial papers » (ECP), la part de la CDC passant de 70 % en 2009 à seulement 8 % en 2012.

Tableau 13 : Evolution de la part des différentes sources de financement

	2009	2012
CDC	70%	8%
Billets de trésorerie	30%	45%
<i>dont billets de trésorerie marché</i>	22%	17%
<i>dont trésoreries sociales et publiques</i>	8%	28%
ECP	0%	44%
Autres	0%	3%

Source : Acoss – bilan triennal 2010-2012 de la COG 2010-2013

Ce changement majeur a eu un double impact :

- un pilotage resserré des besoins de trésorerie avec, pour le réseau des Urssaf, l'obligation de professionnaliser ses prévisions de trésorerie et ses « vidages » à l'Acoss de façon à maîtriser le solde du compte courant central ;
- le transfert à l'Acoss de la gestion du risque de trésorerie et des risques associés aux émissions sur le marché.

<sup>34</sup> La gestion de la trésorerie est présentée à l'annexe 5.

L'intervention de l'Acoss consiste à rechercher des financements, dans une situation de portage de la dette sociale que la Cour des comptes a qualifié de « *très anormal, cette mission relevant de la CADES* », et conduisant l'Acoss à être « *exposée à un risque de liquidité et de taux dont la Cour a déjà souligné les dangers* »<sup>35</sup>.

### 3.2.2 La définition d'une politique de gestion du risque de trésorerie par l'Acoss

Bien que la gestion de la trésorerie ne fasse pas l'objet d'un plan de contrôle interne global, plusieurs dispositifs mis en œuvre pendant la COG concourent à la maîtrise des risques.

Les différents risques supportés sont :

- en premier lieu, le risque de liquidité ou risque de ne pas pouvoir faire face aux engagements financiers, par exemple le versement à temps des fonds à la branche retraite pour le paiement des pensions ;
- le risque de change qui existe sur les ECP, que l'Acoss émet majoritairement en dollars ou en livres sterling ;
- le risque de taux, une hausse des taux conduisant à un coût plus élevé du financement ;
- ainsi que différents risques tels que les risques opérationnels, de contrepartie, juridique, ...

En application de la LFSS 2012, la gestion du risque de liquidité fait l'objet d'un audit externe annuel. Le premier audit réalisé a permis d'identifier les actions à mener. Le deuxième audit réalisé par KPMG en 2013 a acté les progrès faits par l'Acoss : KPMG écrit dans son rapport de synthèse du 13 mai 2013 que « *dans la limite des travaux réalisés, et sous réserve des observations et recommandations, nous considérons que les dispositifs mis en place par l'Acoss pour gérer le risque de liquidité sont globalement satisfaisants et permettent de réduire significativement le risque de liquidité inhérent aux missions de l'Acoss* ».

KPMG note ensuite qu'il existe des risques résiduels significatifs. Il s'agit en matière opérationnelle de l'absence de middle-office, de l'absence d'outil informatique de place pour la gestion des opérations financières actuellement suivie manuellement sous excel, et de l'absence de test en 2012 des plans de reprises informatiques. L'Acoss envisage de répondre à ces critiques par l'achat d'un logiciel de marché, dont le périmètre, plus ou moins large, est à déterminer.

Quant au financement en cas de crise de liquidité, KPMG suggère de compléter le dispositif mis en place par l'Acoss par des sécurités complémentaires obtenues auprès de différentes contreparties bancaires.

Par ailleurs, le service de la trésorerie centrale a obtenu en 2012 le renouvellement pour trois ans de la certification ISO 9001.

Enfin, l'établissement a établi une cartographie des risques de la gestion de trésorerie, mis en place un standard de pratiques recommandées en trésorerie, et identifié des parades pour les risques majeurs.

S'agissant du risque de change, l'Acoss associe dès l'émission de l'ECP un swap de change pour avoir une couverture parfaite de ce risque.

---

<sup>35</sup> Cf. Cour des comptes, rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2013.

### 3.2.3 Des partenaires et tutelles encore trop peu conscients du risque de trésorerie

La gestion de la trésorerie suppose de sécuriser les flux de trésorerie, en encaissements et en décaissements. Or, pour ce faire, l'Acoss est dépendante de ses partenaires et tutelles, qui ont insuffisamment conscience du risque supporté et des conséquences de leurs actions sur la gestion de la trésorerie du régime général.

La DIFI effectue un suivi des incidents survenus, incluant les actions mises en œuvre et leur efficacité. Sur les 36 incidents répertoriés depuis 2010, certains sont attribuables aux Urssaf ou à des dysfonctionnements informatiques propres à l'Acoss (logiciels Soft et SYTI), d'autres à des dysfonctionnements du réseau bancaire (CDC, Banque de France) ou de Chorus conduisant à une interruption des versements de l'Etat.

Mais certains manifestent aussi une négligence des partenaires de la branche. Ainsi l'Acoss a-t-elle subi des écarts entre prévisions et réalisations sur la taxe sur les salaires en provenance de l'Etat, plusieurs versements non annoncés ou décalés de la part de la CNSA, une prévision de versement erronée de la part du FSV, l'absence d'annonces de tirages de la prime de Noël versée par les CAF.

Alors que le réseau des Urssaf a été mis en ordre de marche à la fois sur la qualité des prévisions de trésorerie transmises et sur la régularité des « vidages », en particulier en fonction des contraintes, notamment horaires, découlant de la convention passée en 2010 avec la Caisse des dépôts et consignations, il n'en va pas de même des partenaires et tutelles de la branche.

A titre d'exemple, la publication tardive au journal officiel du décret de reprise CADES aurait pu conduire soit à mettre l'Acoss en situation débitrice à hauteur de 7,7 milliards d'euros, soit à mettre la branche vieillesse en situation débitrice de ce montant, soit à verser avec retard les pensions normalement versées le 9 du mois.

Comme prévu au PLFSS 2014, il paraît très souhaitable de revenir à un fractionnement des transferts CADES pour limiter le risque lié à l'ampleur des montants concernés.

S'agissant des partenaires, la dématérialisation des ordres de tirages à compter d'octobre 2012 a considérablement réduit le risque pour l'Acoss, les tirages étant strictement égaux aux prévisions. Mais une part du risque a été transféré aux branches prestataires, l'agence centrale ayant désormais la possibilité, dans un scénario ultime, de bloquer les tirages des caisses en cas de difficulté de trésorerie, ce qui aurait un impact direct sur les dates de versement des prestations de sécurité sociale

Pour améliorer la culture commune de la trésorerie au sein du régime général, l'État a mis en place un comité de pilotage de trésorerie « sécurité sociale » regroupant l'État et les Caisses Nationales du régime général, et, en cas de besoin, d'autres régimes. De même, l'Acoss a mis en place une « mission nationale financière » chargée d'assurer la coordination des actions de trésorerie au sein du régime général.

Si ces évolutions étaient nécessaires, il subsiste une insuffisante prise en compte du risque de trésorerie par les tutelles et les partenaires de l'Acoss, qu'il s'agisse des branches prestataires ou des partenaires hors régime général, comme par exemple la CNSA.

**Recommandation n°29 : Intégrer systématiquement la sécurisation de l'activité trésorerie de l'Acoss dans le rôle des tutelles (activité réglementaire, contenu des COG des partenaires de l'Acoss, etc.)**

Au total, le processus de régionalisation et ses instances, couplé à la définition de la gouvernance de la maîtrise des risques, copilotée par l'ordonnateur et le comptable, ainsi que la création de la DPMR répondent à la critique qui avait été formulée par le rapport de l'Igas sur la COG précédente d'une insuffisante lisibilité et articulation des démarches de contrôle interne.

En revanche, même si la branche a progressé pendant cette COG, la critique d'un degré de maturité inégal des dispositifs de maîtrise des risques reste valable : la cartographie des risques pour l'Acoss doit être menée à bien, les référentiels et paramétrages du SNV2 applicables au recouvrement restent à définir au plan national, le contrôle interne de l'activité informatique n'a pas progressé. En matière de qualité des comptes, l'évolution importante vers la construction d'une comptabilité auxiliaire permettant, entre autres, de sécuriser la répartition entre attributaires, prévue en 2014 avec la livraison de SCDP pour l'ISU (*cf. supra 2.1.5*), est remise en cause par la dépriorisation de ce projet.

## **4 UNE DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA BRANCHE, A PEINE CONSTITUEE, FACE AU CHANTIER COLOSSAL DU SNV2**

### **4.1 Une DSI de branche tout fraîchement constituée**

#### **4.1.1 Une évolution très positive mais tardive de l'organisation locale des SI vers une DSI de branche**

##### **4.1.1.1 Cartographie des sites et missions des SI de la branche recouvrement**

La direction des systèmes d'information (DSI) de la branche recouvrement a évolué sur la COG 2010-2013 pour aboutir à la configuration suivante (*cf. annexe SI pour une cartographie plus explicite*) :

- à l'Acoss, la direction des systèmes d'information du recouvrement (DISIR), et la direction de la maîtrise d'ouvrage déléguée (DMD) ;
- au niveau national, la DSI, qui a adopté une nouvelle organisation fonctionnelle ;
- 10 sites (Caen, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris (deux entités), Toulouse, Valbonne) répartis comme suit :
  - 2 CNIR (Paris, Valbonne), rattachés directement au niveau national à la DISIR ;
  - 7 centres informatiques (CERTI) (Caen, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Toulouse), rattachés à la DSI, et la DSIP de Paris, rattachée à l'Urssaf Île-de-France, parmi lesquels sont réparties les missions d'assistance (CSIR), de production (CNP), d'expertise technique (CST) et l'étude et le développement ;
- s'ajoutent à ces sites, des centres qui ne relèvent pas de la DSI mais qui en sont fonctionnellement partie intégrante, 4 centres de validation : 3 centres nationaux de validation (CNV) et un centre de validation d'exploitabilité.

Enfin, compte tenu de l'obsolescence des applications, de la forte charge de maintenance en condition opérationnelle et des nécessaires investissements, la DSI est dotée d'une instance permettant de prioriser les chantiers SI, la commission nationale de suivi et d'arbitrage des projets (CNSAP), réunissant outre la DISIR et la DMD, l'ensemble des directions métiers. Une telle instance de priorisation est en effet grandement nécessaire. Par ailleurs, les directeurs des CERTI participent pleinement à la décision des orientations des SI de la branche dans le cadre d'une instance, la CDI, permettant de s'assurer de leur adhésion à la démarche décidée pour la branche.

#### 4.1.1.2 La nouvelle organisation fonctionnelle doit mettre un terme à l'ancienne rivalité entre sites et déboucher sur une DSI de branche efficace

Début 2013, une nouvelle organisation fonctionnelle vient d'être mise en place à la DSI. N'apparaissent plus désormais les différentes entités juridiques (CERTI, CNIR, DSIP) : le pilotage est organisé fonctionnellement par principales missions de la DSI vis-à-vis de la branche :

- production, qui regroupe fonctionnellement les CNP ;
- assistance, qui regroupe fonctionnellement les CSIR ;
- expertise technique (infrastructures et architectures), qui regroupe fonctionnellement les CST ;
- étude et développement, organisée en deux pôles (cœur Urssaf et trésorerie-pilotage) et dix secteurs fonctionnels, dont les équipes sont réparties dans les CERTI ;
- sécurité du SI.

Chacune de ces missions est clairement répartie entre les CERTI, qui ont systématiquement un rôle de CSIR et regroupent une ou plusieurs des fonctions de CNP, CST et étude et développement.

Cette réorganisation fonctionnelle, qui a été élaborée en association étroite avec les directeurs de CERTI, est pertinente et bienvenue. En effet, là où les CERTI étaient auparavant en concurrence (avec ce que cela suppose de redondance), cette réorganisation introduit une logique de SI de branche, les champs de compétence et sont désormais clairement définis entre chaque CERTI, de sorte que chacun a une contribution précise avec une compétence reconnue et sans concurrence sur un processus et un domaine.

L'aboutissement de ce projet doit se concrétiser par la constitution d'un catalogue des services à destination des Urssaf et de l'Acoss.

#### 4.1.1.3 Une assistance qui pourrait encore évoluer

La concentration de la production est sensible puisqu'elle revient à démunir cinq CERTI de l'activité de production. Seule l'assistance demeure donc dans tous les CERTI ; elle constitue pour eux l'ancrage interrégional et une proximité des Urssaf intéressante pour entretenir une relation métier, nécessaire aux SI.

Ainsi, les assistances de niveau 1 et de niveau 2 sont assurés dans les CSIR, relevant de la DSI. En revanche, l'assistance de niveau 3 est assurée par des pôles de compétences nationaux, qui relèvent eux de la DMD. La pertinence d'une telle organisation ne semble pas démontrée.

S'agissant de l'assistance de niveau 1, la question d'une évolution à terme vers un *help-desk* national se pose. De même, l'assistance de niveau 2 pourrait être regroupée nationalement dans un CSIR sur certaines applications complexes (GRH, WATT, SNV2 par exemple). Dans l'immédiat, la proximité métier permise par le CSIR est toutefois préférable.

#### 4.1.1.4 Redondance de la production à prioriser

Le centre national de reprise d'activité (CNRA) de Lille constitue une solution de reprise d'activité dans l'hypothèse où l'un des trois CNP tombe en panne. Il ne dispose pas, en revanche, de la technologie permettant d'en faire une solution de continuité (*switch* manuel).

#### 4.1.2 Évolution de la MOA : des directions métiers qui doivent impérativement se doter d'une cellule MOA-SI

Pour mémoire, avant la COG 2010-2013, l'AMOA était intégrée à la DISIR, avec pour résultante un affaiblissement de sa compétence métier. Parmi d'autres explications, cette faiblesse a eu pour effet de laisser se développer une conception en couches, chaque Urssaf développant localement de nouvelles fonctionnalités, sans qu'une réelle expression fonctionnelle des besoins ne soit réalisée au niveau national.

La COG 2010-2013 prévoyait le renforcement de la MOA par la constitution d'une direction *ad hoc* : la direction de la MOA déléguée (DMD), constituée en juin 2010. Ce schéma de MOA correspond dans l'intention à un schéma avec une cellule MOA dans chaque direction métier et, en transverse, une cellule AMOA sur outils et méthodes. Cela revient à privilégier fort judicieusement la connaissance métier dans la constitution de la MOA.

Ce schéma semble très bien fonctionner lorsque les directions métiers ont constitué une cellule MOA, à l'instar de l'agence comptable ou de la DIFI. Ça n'est pourtant pas une obligation. Ainsi, la DIRRES n'a pas constitué de cellule MOA-SI et les projets de SI ont pu pâtir d'une faiblesse de MOA (REI, HPSW, *etc.*). Étant donné le contexte de refonte des SI de la branche nécessitant une MOA forte, les directions métiers doivent impérativement se doter d'une cellule MOA-SI.

Par ailleurs, la DMD a un rôle ambigu entre MOA déléguée et *project management office* (PMO), qui transparait jusque dans sa dénomination. Par pragmatisme et souci d'opérationnalité, si la MOA métier vient à faillir, la PMO doit en revanche pouvoir prendre le rôle de MOA déléguée de manière claire et partagée.

**Recommandation n°30 : Constituer au sein de chaque direction métier une cellule MOA-SI avec des organigrammes fonctionnels nominatifs**

#### 4.1.3 Renforcement de la fonction étude et développement

##### 4.1.3.1 Étude et développement : une évolution pertinente vers une gestion en processus

La COG précédente faisait le constat d'une fonction étude et développement trop faible, dispersée sur douze sites et qui n'était pas pilotée au niveau national.

La réorganisation entreprise début 2013 (*cf. supra* 4.1.1.2. avec constitution de deux pôles, divisés en respectivement trois et quatre secteurs) constitue cette reprise en main au niveau national de la fonction étude et développement, en mettant un terme à la situation passée de rivalité entre CERTI, qui développaient des applications concurrentes, *etc.*

##### 4.1.3.2 Un développement renforcé mais nécessitant encore des outils de pilotage

Le renforcement de la fonction étude et développement s'est concrétisé par le recrutement de 50 ETP de développeurs sur la COG 2010-2013 pour faire face à la rénovation du SNV2.

Néanmoins, les outils de pilotage ne sont pas pleinement satisfaisants :

- sur une ressource interne effective théorique de 80 000 j/hommes, la capacité de production de l'étude et développement n'est que de 48 000 j/hommes, soit une perte de 40 % de la capacité de développement. Si le sujet est identifié par la nouvelle DSI, l'élaboration des outils de pilotage des ressources est prioritaire et constitue un préalable à toute discussion portant sur les moyens ;

- par ailleurs, les équipes d'étude et développement effectuent une part de maintenance en conditions opérationnelles, parfois très élevée (jusque 73 %), au détriment du développement et de l'investissement dans les évolutions des SI de la branche. Si l'obsolescence du SNV2 justifie une part conséquente de maintenance en condition opérationnelle, elle doit en revanche être pilotée.

Compte tenu de l'ampleur des chantiers et de la limitation des ressources, il est crucial de ne pas recourir aux ressources internes de développement pour des progiciels qui existent déjà sur le marché (*cf.* exemple récent de l'outil GRH, développé en interne).

#### 4.1.4 Une validation encore insuffisamment organisée

##### 4.1.4.1 Rupture du cycle de test

Depuis les constats d'insuffisance d'organisation de la validation identifiés à l'occasion de la COG 2006-2009, le processus s'est quelque peu structuré mais il reste toutefois des difficultés importantes. Il n'y a pas à ce jour de visibilité partagée sur les tests réalisés par le développement, l'intégration et le centre de validation :

- les tests unitaires faits en partie par les équipes de développement ;
- les tests d'intégration réalisés par le centre de Valbonne ;
- enfin, le CNV qui prend en charge les tests de validation.

Ce manque de visibilité sur le cycle de test induit des redondances et des inadéquations dans un contexte où la validation constitue un goulot d'étranglement. Le problème était déjà identifié lors de l'élaboration de la COG 2010-2013 et n'a pas été résolu à ce jour.

#### 4.1.5 Un pilotage RH des SI de la branche encore trop faible

Les moyens humains devant être consacrés à élaborer la GPEC de la DSI se limitent actuellement à une seule personne. Or, les enjeux RH sont importants :

- dans l'immédiat, mettre en place des indicateurs de suivi de l'effectivité du travail produit, *cf. supra* ;
- gestion des compétences ;
- décliner les référentiels d'emplois et de compétences ;
- formation des managers qui viennent du terrain.

## 4.2 Réalisations techniques de la COG 2010-2013 : quelques briques, une maturation et un revirement

### 4.2.1 Réalisations techniques de la COG 2010-2013

La rénovation du SI de la branche, scindée en six paliers, devait s'étaler sur deux COG. À défaut d'avoir atteint l'objectif fixé initialement, la branche peut se prévaloir de quelques réalisations, notamment :

- en 2102, le référentiel des entreprises et des individus (REI), permettant une vision globale des entreprises basée sur le SIREN et non plus les seuls établissements avec le SIRET. Le REI a été déployé, non sans heurts puisqu'il oblige à double saisie dans les CFE faute de synchronisation avec le SNV2 ;

- toujours en 2012, référentiel des paramètres (RPA), qui permettra un suivi national des paramétrages à défaut de pouvoir imposer un paramétrage national là où existent des consignes obligatoires. Le RPA constitue néanmoins un premier élément essentiel dans l'homogénéisation des paramétrages ;
- l'outil du poste de travail des gestionnaires de comptes (HPSW), préalable à la régionalisation, en 2012 également ;
- la mise en place de services dématérialisés, participant à l'objectif de 100 % de dématérialisation (attestations en 2011, demande de délai en 2012) ;
- le lancement de la refonte des outils du contrôle, avec retard.

Par ailleurs, la COG 2010-2013, à défaut d'une atteinte des objectifs fixés initialement, a permis la maturation des méthodes et des compétences de la MOA et de la MOE (montée en charge métier notamment des 50 développeurs recrutés durant la COG) et d'une organisation de l'informatique de branche.

#### 4.2.2 Déboires et arrêt judicieux de l'élaboration du SI dédié à l'ISU, SCDP

Fin 2010, il a été décidé, contrairement aux orientations de la COG et en réponse à la crise de l'ISU, que le projet de rénovation des SI de la branche devrait d'abord être mené pour la population des TI, avant de l'être pour le RG. Le budget consacré à la rénovation avait été revu une première fois, passant de 60,7 M€ à 73,9 M€ sur la durée de la COG.

Ce SI dédié à l'ISU, SCDP, devait permettre d'améliorer significativement l'efficacité de gestion et répondre aux besoins identifiés en matière d'auditabilité des comptes. Il était initialement prévu qu'il soit mis en production mi-2014.

En novembre 2012, le RSI et l'Acoss ont fait part des retards dus notamment à un défaut de gouvernance sur la MOA partagée. Les deux caisses ont dû proposer une nouvelle trajectoire, devant aboutir en 2014 à la résorption des problèmes métiers sur la base des SI existants et, en 2016, au déploiement de SCDP. Le SGMAP s'est vu confier l'audit de cette nouvelle trajectoire.

Mi-2013, le RSI et l'Acoss ont remis en cause l'intérêt de SCDP : le RSI souhaitait prioriser l'amélioration du processus de gestion administrative des TI (téléservices, sécurisation de la gestion administrative, relation client, *etc.*) sur la base des SI existants ; l'Acoss souhaitait prioriser la rénovation de son SI pour le régime général.

Au demeurant, comme le souligne également le RSI, si SCDP pouvait constituer une réponse à la crise de l'ISU, c'était concentrer l'effort de rénovation sur 14,5 Md€ de recouvrement, en laissant un SNV2 obsolète sur les 292 Md€ de recouvrement restant. La mission partage cette analyse.

Compte tenu de l'évaluation du SGMAP sur la possible stabilisation du fonctionnement de l'ISU sans bouleversement des SI existants, et sur le fait qu'elle relevait davantage d'une question d'organisation interne et de mise en œuvre d'une politique de recouvrement plus dynamique, le projet SCDP a été arrêté mi-juillet 2012 ; seule demeure la trajectoire du SI RSI de l'ISU. Cette décision paraît judicieuse aux yeux de la mission.

S'agissant des pertes, l'analyse de la charge consommée et, partant, d'un coefficient de réutilisabilité des travaux effectués sur SCDP de 58 % aboutit aux estimations suivantes :

- sur les 73,9 M€ du budget global de la rénovation, 15,41 M€ ont été engagés sur le projet SCDP ;
- perte de 6,47 M€ (42 % de 15,41 M€) sur le budget assistance technique de SCDP ;
- 45,92 M€ sur les 52,39 M€ engagés sont réutilisables.

### 4.2.3 Poursuite de la rénovation du SNV2 pour le régime général

Tout projet de SI repose sur une évaluation du modèle cible du SI, de ses fonctionnalités métiers, avec une quantification économique de l'impact des investissements sur les activités métiers (*business case*), *i.e.* une évaluation des coûts, des bénéfices et des délais, afin de déterminer si le projet de SI permettra un réel gain fonctionnel et économique ou s'il ne répond qu'au besoin de changer.

En l'espèce, avant même de discuter l'opportunité d'une refonte, le *business case* est ici insuffisant : l'élaboration de la cible fonctionnelle n'a pas été l'occasion de passer en revue l'ensemble des processus de la branche recouvrement et d'identifier les tâches ou les processus nécessitant des moyens humains importants sans valeur ajoutée des agents.

**Recommandation n°31 : Redéfinir le *business case* sous-jacent à la cible fonctionnelle en menant une véritable analyse des processus de la branche recouvrement et en identifiant les potentiels gains de productivité afférents**

## 4.3 Un SNV2 obsolète handicapant pour la branche

### 4.3.1 Des activités cœurs de métiers lourdement impactées par l'obsolescence du SNV2 et une carence de formation

Les processus cœurs de métiers se trouvent alourdis par les carences des SI, parfois accrues par le développement de nouvelles applications obligeant à double saisie (ex. : REI) ou par la concomitance sur le poste de travail de plusieurs versions d'une même application (ex. : OSIRIS).

Par ailleurs, certaines tâches répétitives sans aucune plus-value des agents les effectuant ne sont pas automatisées (traitement des remises de majoration par exemple) alors que de simples développements déjà effectués dans d'autres Urssaf pourraient être examinés puis généralisés, sous réserve de compatibilité avec le plan de maîtrise des risques.

L'annexe 6 présente deux enquêtes de satisfaction mettant en évidence l'insatisfaction des utilisateurs et leurs exigences vis-à-vis de la DSI.

Ces différentes lourdeurs sont accrues par le manque général de formation des managers et des gestionnaires de comptes aux nouveaux applicatifs, qui sont souvent réduits à une découverte autodidacte. Le plan de formation est insuffisamment formalisé par la direction métier et par la DSI. Or, leur appropriation est un élément déterminant du déploiement effectif et l'assistance technique ne peut jouer le rôle de formateur initial. En l'espèce, les applicatifs, souvent, sont certes déployés mais les Urssaf continuent à utiliser les anciens applicatifs, faute de formation.

**Recommandation n°32 : Formaliser pour tout déploiement un plan de formation allant des managers jusqu'aux gestionnaires de comptes, et formaliser pour chaque applicatif un guide d'utilisation**



### 4.3.3 Une dette technique importante

Ces éléments de constats ont été objectivés en 2010 par l'analyse confiée à CAST pour examiner et mesurer la qualité, la complexité et la taille des applications logicielles constituant le SNV2. Cette étude fait ressortir une dette technique importante, avec notamment les caractéristiques suivantes, sur une échelle comportant quatre degrés (risque faible, modéré, élevé, très élevé) :

- l'évolutivité et la robustesse du SNV2 présentent un risque élevé, alors que ce sont des facultés cruciales dans le cas d'un SI sollicité par d'incessants changements liés aux évolutions réglementaires, à l'exigence d'une meilleure maîtrise des risques et d'une plus grande productivité. Sont mis en exergue les points de vigilance suivants :
  - l'évolutivité fonctionnelle<sup>37</sup> présente un risque très élevé en raison de la complexité cyclomatique<sup>38</sup> très élevée ;
  - s'agissant de la robustesse<sup>39</sup>, le risque est jugé très élevé sur la complexité technique ainsi que sur l'architecture, trop peu modulaire ;
- la transférabilité<sup>40</sup> présente un risque modéré, mais avec des points jugés très risqués :
  - très forte complexité cyclomatique (plus 50 % des artefacts ont une complexité très élevée) ;
  - mauvaise qualité de code rendant complexe son appréhension ;
  - documentation insuffisante du code.
- la performance et la sécurité présentent un risque modéré avec quelques pistes d'amélioration. Les parties en PL/SQL présentent un risque de sécurité très élevé et un risque de performance très élevés.

L'analyse de CAST conclut sur les deux alternatives et le constat suivants :

- « la maintenabilité est un point critique qui implique un risque très élevé (coût, difficulté) ;
- « si l'application doit vivre encore longtemps, il faudrait envisager un plan d'action pour réduire la complexité et la taille des artefacts ;
- « dans le cas contraire, il vaut mieux concentrer les efforts sur la robustesse et la performance. »

Aucune action correctrice massive n'a été menée suite à cette analyse statique, l'effort étant intégralement engagé sur la rénovation, au dire de la DSI.

Compte tenu des éléments précédents et du nécessaire besoin d'évolutivité des SI de la branche recouvrement (DSN, *etc.*), il est impossible de ne pas lancer une modernisation ou une rénovation du SNV2.

<sup>37</sup> Capacité de supporter une modification ou l'ajout de nouvelles règles fonctionnelles dans la structure de code existante sans menacer la stabilité et la capacité à tester l'application

<sup>38</sup> La complexité cyclomatique d'un programme est le nombre de point de décision (if, while, *etc.*). Plus la complexité cyclomatique est élevée, plus le programme est difficile à comprendre, à maintenir et à faire évoluer.

<sup>39</sup> Niveau de risque et de probabilité de voir apparaître des défauts et des erreurs dues à des modifications ;

<sup>40</sup> Facilité avec laquelle une nouvelle équipe ou un nouveau membre d'équipe deviendra productif lors de la prise en charge de l'application

#### 4.3.4 Un noyau de très bonne conception malgré une technologie datée

La conception initiale du SNV2 s'est avérée très bonne (notamment code métier bien isolé des couches présentation et données), et a permis de faire bénéficier au SNV2 d'améliorations et de modernisations successives sans toucher au code métier 1. L'analyse de CAST corrobore ce constat.

### 4.4 Modernisation ou refonte du SNV2 ?

La refonte du SI de la branche était l'un des quatre axes majeurs de la COG 2010-2013. La décision qui se présente actuellement à la branche recouvrement et aux tutelles est donc de choisir entre :

- une modernisation du SNV2, qui pourrait s'avérer moins coûteuse dans l'immédiat, sous réserve d'une étude *ad hoc*, mais qui ferait perdurer une technologie noyau ancienne, avec potentiellement moins d'évolutivité ;
- une refonte du SNV2, qui pourrait s'avérer plus onéreuse dans l'immédiat, mais qui permettrait de redonner un potentiel d'évolutivité, sous réserve d'une bonne conception et d'une bonne conduite du chantier.

#### 4.4.1 Modernisation du SNV2 ?

Les différentes possibilités théoriques d'une modernisation des SI de la branche sont les suivantes :

- réécrire le code source non supporté (code *legacy*), en priorisant les parties les plus névralgiques. Cette approche ne sera néanmoins pas suffisante pour réduire le couplage entre applications. Elle sera donc un sous-jacent des deux alternatives de modernisation suivantes ;
- conserver le noyau du SNV2 et moderniser les applications périphériques ;
- conserver le noyau du SNV2 et ne moderniser qu'une partie des applications périphériques, solution à écarter selon la mission (*cf. infra* au 4.4.1.3.).

##### 4.4.1.1 Une réécriture du code source non supporté ?

Il existe des technologies de réécriture de code source non supporté permettant de minimiser le risque vis-à-vis du SI originel (*strangler application* par exemple) : une fois les fonctionnalités du SI identifiées, pour chaque fonctionnalité développer du code nouveau autour du code source non supporté, que l'on peut activer ou désactiver par des interrupteurs, pour permettre le cas échéant un retour aux fonctionnalités d'origine, ce qui réduit le risque vis-à-vis de l'application. Le code source non supporté est, lui, progressivement gelé et peut dans certains cas être supprimé.

Les facteurs limitants d'ores et déjà prévisibles de cette approche sont le fort couplage des applications et le volume de code.

#### 4.4.1.2 Une modernisation des applications périphériques en conservant le noyau COBOL ?

Une possibilité pour moderniser le SI de la branche recouvrement pourrait consister à conserver le noyau du SNV2 et à moderniser les applications périphériques en utilisant les technologies actuelles (architectures SOA, *etc.*). Une telle solution pourrait être, sous réserve d'une étude *ad hoc*, moins onéreuse qu'une refonte totale.

À dire d'expert, une telle approche ne peut pas être écartée sans examen approfondi. S'il est possible que les SI de la branche recouvrement soient trop complexes et trop fortement couplés pour permettre une modernisation partant des périphériques existants, ceci nécessite néanmoins d'être objectivé. En tout état de cause, cela n'invalide pas l'hypothèse de travail d'une refonte des périphériques tout en conservant le noyau du SNV2.

Pour illustrer le risque d'une modernisation, la DSI oppose son expérience sur le REI, qui est aligné sur le CFE mais qui conserve des écarts par rapport au SNV2. Les surcharges avancées sont les suivantes :

- 4716 j/hommes pour le développement et la validation de REI ;
- 4092 j/hommes pour le mécanisme de gestion de la coexistence fonctionnelle et technique auquel il faut ajouter 1019 j/hommes de validation ;
- 30 ETP de gestionnaires de compte pour gérer les rejets.

Ainsi, sur l'exemple du REI, sa coexistence avec le reste des applications datées par rapport à une solution de REI isolée représente un surcoût de 108 %, auquel il conviendrait d'ajouter la surcharge pour les gestionnaires de comptes de gestion des rejets.

Cette illustration ne vaut néanmoins démonstration que pour le cas mentionné *supra* où cohabitent des applications de technologies et standards différents, pas pour invalider l'hypothèse d'une modernisation complète des applications périphériques en conservant le noyau du SNV2.

#### 4.4.1.3 Une modernisation partielle des applications périphériques doit être rejetée

Une possibilité théorique serait de conserver le noyau et de ne moderniser qu'une partie des applications périphériques, avec pour corollaire le maintien d'applications couplées entre elles bien que de technologies très différentes.

Eu égard à l'expérience du REI et compte tenu du très fort couplage entre les applications, une telle solution doit être écartée.

#### 4.4.1.4 Un risque technologique de non-refonte à objectiver

La mission entend l'argument, qualitatif à ce stade, de l'intérêt d'un rattrapage technologique sur le noyau, que ne permettrait pas une modernisation du SNV2, l'idée sous-jacente étant de repousser l'échéance d'une rupture technologique inéluctable. Il existe cependant de nombreux exemples de noyaux anciens qui perdurent (NASA, banques, CNAF, *etc.*).

La DSI de l'Acos s'est positionnée très clairement en faveur d'une refonte, sur la base de l'ensemble de ces analyses. Il convient néanmoins d'objectiver ce choix, le cas échéant, de l'objectiver par un ROI, d'identifier les avantages et inconvénients pour la branche en termes de robustesse de son SI, d'évolutivité et de performance.

**Recommandation n°33 : Diligenter sans délai une étude sur le choix de modernisation de l'ensemble des applications périphériques vs. refonte du SNV2**

#### 4.4.2 Refonte du SNV2 ?

Dès lors qu'une refonte serait décidée, la principale discussion doit être sur la modalité de refonte choisie, avec les habituelles alternatives :

- urbanisation avec la possibilité de mise en production des lots au fur et à mesure ;
- approche dite *Big Bang*, avec des lots de construction vérifiables au fur et à mesure mais qui ne seraient mis en production qu'*in fine* et simultanément.

##### 4.4.2.1 Une urbanisation du SNV2 ?

L'urbanisation des SI présenterait la difficulté de repartir de l'existant mais permettrait un suivi plus rassurant pour la tutelle, dans la mesure où les livrables sont mis en production au fur et à mesure et donc vérifiables par elle-même et la MOA. L'expérience montre néanmoins que l'urbanisation n'est pas maîtrisée (ex. : REI, OSIRIS, *etc.* ; à l'inverse, HPSW semble être finalement un succès mais non sans heurts, et grâce au pilotage très rapproché en phase de déploiement par le plus haut niveau de l'Acoss) et qu'elle engendre généralement une surcharge de travail importante pour les utilisateurs (gestionnaires de compte, contrôleurs, *etc.*). Or, l'objectif d'amélioration de la productivité de la branche est contradictoire avec ce genre de pratiques.

Dans les faits, les briques déjà lancées lors de la COG 2010-2013 et qui seront mises en production lors de la COG 2014-2017, notamment sur le contrôle (OPC), relèvent d'une approche d'urbanisation. Il est en revanche impératif que la mise en production de ces lots soit dûment préparée et que l'Acoss s'assure qu'elle n'entraîne pas de surcharge de travail pour les gestionnaires de compte.

##### 4.4.2.2 Une approche *Big Bang* progressive et vérifiable ?

Une approche *Big Bang* suppose un développement mis en production une fois que tout est achevé, avec la crainte - légitime vu les antériorités - de l'effet tunnel et de ne pouvoir suivre de près l'avancée du projet, la tenue du calendrier et du budget, et sans avoir l'assurance du bon fonctionnement lors de la mise en production. Si la puissance publique a pu connaître des difficultés, pour d'autres motifs, avec des SI développés en approche *Big Bang*, cette approche a l'avantage de ne pas modifier l'environnement des SI pendant le projet.

L'approche privilégiée pour le moment par la DSI de l'Acoss, devant aboutir à un pilote RG en 2018 et à un déploiement en 2019, est toutefois bien plus pragmatique et répond à la double exigence de suivi et de garanties de la tutelle, d'une part, et, d'autre part, de ne pas initier une mise en production dont on sait qu'elle est très risquée. La DSI de l'Acoss propose, sous réserve de l'évolution des échanges qu'elle a avec la DSS, à ce stade :

- des jalons biannuels avec des livrables réguliers, d'une part, pour les applications mises en production (mais qui sont des modules périphériques, dans le prolongement de l'ancienne approche et demeurent donc dans une approche d'urbanisation) et, d'autre part, pour les tests réalisés sur les jeux de données migrés (*cf. infra*) ;
- de tester les SI sur des jeux de données réels migrées, approche qui semble très pertinente aux yeux de la mission ;
- sur le cœur des SI, un déploiement progressif pour atténuer l'effet *Big Bang* ;
- un système de tranche conditionnelle pour garantir une meilleure maîtrise budgétaire et de l'avancée du projet, l'allocation des budgets pouvant être conditionnée à la satisfaction des engagements de livraison.

Si une telle approche devait être retenue, la démarche pragmatique de la DSI de l'Acoss semble très pertinente à la mission. La définition des modalités de ce suivi nécessite toutefois d'être approfondie, notamment sur la faisabilité d'un suivi régulier de l'avancée des travaux sur la gestion de compte RG et de leur qualité.

#### 4.4.3 Pilotage de la refonte ou de la modernisation du SNV2 : un risque majeur

##### 4.4.3.1 La direction bicéphale du programme de refonte n'était pas de nature à permettre une conduite efficace et opérationnelle du projet

Le pilotage du programme de refonte prévu initialement avec, pour le seul côté Acoss, une direction de programme bicéphale entre la DISIR et la DMD n'était pas de nature à permettre un pilotage opérationnel et réactif qui devait en outre faire face à une MOA partagée avec le RSI. L'audit du SGMAP préconisait une direction de programme unique, et la récente décision de l'Acoss de nommer un seul directeur de programme et de lui adjoindre un responsable métier est la bienvenue aux yeux de la mission.

Néanmoins, il est impératif de veiller à une articulation efficace entre la direction de programme et les MOA et AMOA métiers pour éviter le risque de dissoudre la MOA.

##### 4.4.3.2 La conduite d'un projet d'une telle ampleur nécessite de s'adjoindre les meilleures compétences techniques et de conduite de projet

Quel que soit le choix retenu - modernisation ou refonte -, un chantier d'une telle ampleur est rare, donc les compétences de conduite de tels projets également. Un accompagnement de la DSI est donc indispensable, tant sur la matière technique que sur les aspects conduite de projet. Les prestataires avec lesquels la DSI a contractualisé sont parmi les SSII les plus reconnues.

Les marchés parvenant bientôt à échéance, la plus grande vigilance doit être accordée à l'appel d'offre pour s'adjoindre les meilleurs prestataires.

### 4.5 Chantier du SNV2 : un risque majeur pour la branche

Au final, la mission considère que le chantier de la refonte ou de la modernisation du SNV2, indépendamment de l'option finalement retenue, constitue à ce jour un risque majeur pour la branche :

- une véritable DSI de branche n'a été constituée que très récemment alors que le chantier du SNV2 est colossal et que la branche n'a toujours pas résolu toutes ses carences de pilotage sur des champs stratégiques comme les études et développements, ainsi que la validation ;
- les services ne mesurent pas encore totalement la complexité du SNV2, comme l'a encore montré l'exemple récent de mise en production du REI ;
- aucune MOA métier n'est constituée à ce jour sur les champs de la production et du recouvrement ;
- la DSI n'a pas prévu de recrutement de haut niveau pour la conduite de projet. Rares mais nécessaires sont les expériences sur des chantiers d'une telle ampleur.

Un suivi très rapproché des tutelles est donc impératif, et devrait opportunément s'accompagner d'un audit annuel de l'avancement du chantier. La réussite de la refonte ou de la modernisation du SNV2 est un préalable à de plus amples gains de productivité. Au demeurant, le *business case* n'est pas assez approfondi.

**Recommandation n°34 : Suivre la bonne avancée de la refonte ou de la modernisation du SNV2 par un audit annuel**

## 5 PERFORMANCE DE GESTION

La COG à venir se déroule dans un tel contexte économique et financier que la question des gains d'efficacité risque de se retrouver au cœur de sa négociation. Compte tenu des missions de la branche, il a été procédé à une approche de la performance du réseau mêlant à la fois une approche d'efficacité dans l'utilisation des ressources et une autre de qualité dans l'exécution des missions.

Tableau 14 : Evolution de la consommation des crédits de dépenses à caractère limitatif sur la période 2010-2012

Dépenses à caractères limitatif	2010	2011	2012	évolution 2012/2010
Dépenses de personnel	873,5	905,1	922,7	49,2
Dépenses de fonctionnement courant	204,1	206,5	212,2	8,1
Dépenses de fonctionnement informatique	35,1	38,8	32,9	-2,2
Dépenses de fonctionnement rénovation SNV2	5,3	11,4	16,8	11,5
Investissements locaux	12,4	9,1	10,9	-1,5
Investissements locaux rénovation V2	0,1	0,2	0,0	-0,1
Plan informatique national	16,0	17,0	19,2	3,2
Plan immobilier	11,8	13,0	22	10,2
<b>TOTAL</b>	<b>1158,3</b>	<b>1201,1</b>	<b>1236,7</b>	<b>78,4</b>

Source : AcoSS/ Mission IGAS

Les dépenses de personnel sont de loin les plus importantes. Elles représentent plus des trois quarts des crédits à caractère limitatif (75,41 % en 2010 et 74,60 % en 2012). Sur la période la progression de ces dépenses est de 5,63 %.

Hors dépenses liées aux systèmes d'information, les deux autres postes les plus lourds sont les dépenses de fonctionnement courant et le plan immobilier.

Devant ce constat la mission a consacré une attention particulière à la gestion des ressources humaines et à celle du patrimoine immobilier qui, du fait des caractéristiques de ses modes d'occupation (propriété et location), présente la particularité de peser à la fois sur les dépenses de fonctionnement courant et sur les dépenses d'investissement.

### 5.1 Gestion des ressources humaines

#### 5.1.1 État des lieux

La COG 2010-2013 demandait aux Urssaf un effort limité de réduction de -100 CDI auxquels il convenait de rajouter les -42 ETPMA non réalisés lors de la COG 2006-2009 soit une réduction totale de -142 ETPMA CDI.

Par ailleurs, la réduction du nombre d'ETPMA sous CDD et en intérim devait s'élever à -240 ETP sur les CDD et à -200 ETP pour les contrats d'intérim.

Tableau 15 : Évolution des effectifs de la branche recouvrement sur la COG 2010-2013

	2010	2011	2012	2013	Évolution 2013/2010
<b>CDI</b>	13 520,65	13 504,61	13 433,43	13 379,9	<b>-140,75</b>
<b>CDD</b>	474,37	606,93	643,02	365,7	<b>-108,67</b>
<b>Intérimaires</b>	341,20	266,08	179,03	48,06 <sup>41</sup>	<b>-293,14</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14 336,22</b>	<b>14 377,62</b>	<b>14 255,48</b>	<b>13 793,66</b>	<b>-542,56</b>

Source : AcoSS

Concernant les CDI, la DGR a précisé que, sur la base des chiffres d'août, 13 379,9 ETPMA à fin août, que l'objectif de réduction des effectifs CDI serait quasiment atteint. Le non-rendu en fin de COG devrait s'élever +7,9 ETPMA CDI.

Il convient de remarquer que le cadencement des réductions des effectifs en CDI s'est opéré sur la période de l'actuelle COG à un rythme soutenu. Conformément aux orientations de l'annexe 1 de la COG 2010-2013, l'Urssaf Île-de-France avec une réduction de plus de 200 ETPMA a été le principal contributeur à cet effort de productivité des organisations RH, effort qui a toutefois nécessité de l'organisme l'externalisation de certaines activités dont l'équivalent RH est évalué en 2012 à 112 ETP.

Pour ce qui est des CDD et des intérimaires, l'effort devait s'élever à -240 ETP sur les CDD et à -200 ETP pour les contrats d'intérim. L'effort réalisé par la branche équivaut à -108,67 ETPMA CDD et -293,14 ETPMA intérim soit un total -401,81 ETPMA soit un écart de +38 ETPMA par rapport aux objectifs de la COG.

Par ailleurs, concernant la gestion des CDD, il convient de rappeler que leur utilisation doit se limiter à des situations bien précises. Il s'agit soit :

- de faire face à un surcroît d'activité ;
- d'assurer le remplacement d'agents se trouvant momentanément indisponibles du fait d'un arrêt maladie. Ce motif représente selon la DGR un volume équivalent à 250 ETPMA. Il n'est pas inutile de rappeler que dans ce cas, la convention collective ne prévoit pas l'application des jours de carence de droit commun. Les Urssaf, de ce fait, continuent d'assurer le paiement de leurs agents en arrêt maladie et, en contrepartie de cette garantie conventionnelle, récupèrent les indemnités journalières versées par l'assurance maladie pour tous les jours d'arrêt au-delà du 3ème jour. Cette subrogation les conduit à constater une recette qui est susceptible de leur ouvrir des possibilités de remplacement des agents malades. On pourrait de ce fait concevoir que, sous réserve de mettre en place une politique de contrôle des arrêts notamment de courte durée, les Urssaf puissent réutiliser en fonction de ces recettes les mensualités de remplacement des agents en arrêt maladie ;
- Enfin, il faut préciser que les pratiques RH de la branche aboutissent aussi à recourir au CDD pour les agents en formation, dans le cadre des contrats de professionnalisation, sur certains métiers avant validation de leur formation. Il en est ainsi des contrôleurs sur pièces et des gestionnaires de comptes, dont les formations durent 9 mois, et des inspecteurs, dont la formation est de 18 mois. La branche forme ainsi chaque année une promotion de 80 inspecteurs. L'identification d'un volume de CDD spécifique destiné à cet enjeu essentiel de formation et déterminé au préalable apparaît nécessaire pour en préserver l'utilisation, dès lors que l'enveloppe globale de CDD deviendra extrêmement contraignante.

<sup>41</sup> Estimation à fin septembre de la DGR. Les données de toutes les régions n'étaient toutefois pas connues.

### 5.1.2 Évolution de la masse salariale

Le salaire brut moyen<sup>42</sup> versé dans la branche aux CDI toutes catégories confondues s'élève à 36 937,56 € et 37 704,64 €<sup>43</sup> selon que l'on intègre ou pas les agents pour lesquels le salaire est maintenu en cas d'arrêt (stagiaires, agents en formation salariés d'autres branches, etc.). À ce salaire moyen pour obtenir le coût moyen total toutes charges confondues, c'est-à-dire intégrant les charges patronales, il convient d'appliquer un coefficient multiplicateur de 1,63.

Les dépenses de personnel représentent plus des trois quarts des crédits à caractère limitatif sur la période la progression de ces dépenses est de 5,6 % mais leur part relative dans le montant global des crédits consommés se réduit modérément (-0,8 %).

De fait, la contrainte imposée à la branche en matière d'évolution de ses effectifs n'a pas eu de traductions directes en matière d'évolution de la masse salariale consacrée à la rémunération des agents en CDI.

Tableau 16 : Evolution de la Masse salariale consacrée à la rémunération des CDI, CDD et intérimaires sur la période

	2010	2011	2012
<b>Masse salariale exécutée Chargée - hors AGEPRET</b>	<b>873 429 316,98</b>	<b>904 949 369,51</b>	<b>922 631 341,54</b>
<b>Compte 64 111 11 - CDI Non chargé</b>	<b>438 267 425,68</b>	<b>449 825 337,55</b>	<b>457 027 370,67</b>
<b>Compte 64 111 21 - CDD Non Chargé</b>	<b>10 158 612,57</b>	<b>13 428 526,26</b>	<b>15 269 733,14</b>
<b>Compte 6211 - Personnel Intérimaire (ADF)</b>	<b>15 149 495,41</b>	<b>11 813 948,93</b>	<b>7 941 412,04</b>

Source : AcoSS

La masse salariale consacrée à la rémunération des CDI continue de progresser, illustrant une politique présentée par les responsables du réseau comme étant destinée à « vendre » la régionalisation et qui tient dans la phrase suivante entendue par la mission « vous serez moins nombreux mais mieux payés ». Une des principales raisons à cette situation est à rechercher dans l'harmonisation des rémunérations qui a été réalisée par « le haut » et dans un temps relativement rapide. La pièce jointe n°2 de l'annexe consacrée à l'évolution des effectifs et de la masse salariale illustre les écarts de rémunération, approchés sous l'angle du salaire moyen, pouvant exister entre les différentes Urssaf. La région PACA peut être citée en exemple. Le salaire moyen régional (salaire maintenu)<sup>44</sup> y est de 37 108,80 € L'Urssaf du Var, qui a conduit une politique RH centrée sur une maîtrise des effectifs assortie d'une meilleure rémunération, est à 39 701,30 € alors que l'Urssaf des Alpes-Maritimes est à 35 553,27 €

Certes, l'objectif final que devra poursuivre la prochaine COG sur la question particulière du suivi de la masse salariale est de s'assurer de la traduction budgétaire de la réduction d'effectif qui aura été arrêtée. Cet objectif devra toutefois être concilié avec la nécessité de poursuivre la politique d'harmonisation des rémunérations entamée dans le cadre de la mise en place des Urssaf régionales et qui s'est jusqu'à présent traduite par une « harmonisation par le haut ». Le moyen pour y parvenir pourrait être d'opter, le temps de l'harmonisation des salaires pour la mise en place « d'années blanches » en matière de mesures générales d'augmentation des salaires, de manière à ce que le GVT soit prioritairement consacré à la gestion des écarts.

<sup>42</sup> Il s'agit du salaire chargé avec les seules charges salariales.

<sup>43</sup> Pièce jointe n°2 de l'annexe n°2 sur l'évolution des ressources humaines et de la masse salariale.

<sup>44</sup> Il convient d'appliquer un coefficient multiplicateur de 1,63 pour avoir le salaire moyen toutes charges comprises.

**Recommandation n°35 :** Veiller à la traduction en termes d'évolution de la masse salariale des réductions d'effectifs qui auront été arrêtées.

**Recommandation n°36 :** Poursuivre la politique d'harmonisation des rémunérations dans le cadre des Urssaf régionales en optant, le temps de l'harmonisation des salaires, pour la mise en place « d'années blanches » en matière de mesures générales d'augmentation des salaires, de manière à ce que le GVT soit prioritairement consacré à la gestion des écarts.

## 5.2 Gestion immobilière

### 5.2.1 État des lieux

Sur la base d'une étude conduite par l'UCANSS en 2009, le patrimoine de la branche recouvrement se compose de 178 bâtiments dont 123 sont en propriété, 53 en location et 2 occupés à titre gracieux. 40 bâtiments sont occupés dans le cadre d'une union immobilière : 9 avec la branche maladie, 6 avec la branche famille et 25 avec ses deux branches présentes au sein d'UNIOSS. Par ailleurs, 9 % des surfaces sont occupées par les centres informatiques et 2 % par les centres de formation professionnelle qui sont gérés par l'AcoSS pour le compte de l'interbranche.

La surface hors œuvre nette (SHON) de ces bâtiments est de 458 573 m<sup>2</sup>.

Pour ce qui est de l'âge de ces bâtiments, 6 % ont plus de 50 ans, 53 % ont un âge compris entre 30 et 49 ans, 27 % ont entre 10 et 29 ans, et 14 % ont moins de 10 ans.

### 5.2.2 Une évolution tributaire de la stratégie d'implantation

Le conseil de l'Immobilier de l'État (CIE), dans son rapport de février 2010, concluait sur la base d'un rapprochement avec les critères de performance de la politique immobilière de l'État, à un excédent potentiel de surface de l'ordre de 40 % sur l'ensemble du parc.

Dans la note présentée au conseil d'administration lors de sa séance du 25 février 2011, l'AcoSS rappelait l'objectif d'atteindre une moyenne de 12 m<sup>2</sup> de surface utile par poste de travail d'ici 2015. Elle précisait par ailleurs que le ratio moyen de surface utile nette (SUN) par agent était de 14,24m<sup>2</sup>. La cible d'un SUN de 12 m<sup>2</sup> par agent constitue bien aujourd'hui un critère d'évaluation des projets immobiliers.

L'AcoSS a par ailleurs établi un plan immobilier qui définit trois niveaux de priorité de financement pour tenir compte de l'objectif de préservation du patrimoine existant.

La priorité 1, à laquelle est consacrée un budget de 18 M€ au plan immobilier 2010-2013, est consacrée aux travaux de clos et couvert.

La priorité 2 représentant un budget de 14 M€ au Plan immobilier 2010-2013 vise les travaux de mise aux normes intégrant la réalisation des opérations induites par l'obligation d'assurer l'accessibilité des personnes à mobilité réduite.

Enfin, la priorité n°3, représentant un budget de 3,6 M€ au plan immobilier 2010-2013, vise à assurer le financement de petits travaux de réfection et de réaménagement.

### 5.2.3 Le coût d'exploitation pour le réseau lié à l'immobilier laisse apparaître l'impact des locations par ailleurs concentrées sur un faible nombre de régions et de structures.

Tableau 17 : coûts de fonctionnement du patrimoine immobilier du réseau (en €)

Amort. des charges à étaler	0
Amortissement immobilisations corporelles	18 511 803
Assurance multirisques	256 886
Assurance obligatoire dommage construction	99 670
Autres impôts locaux	2 670 462
Autres services immobiliers	0
Charges locatives et de copropriété	6 140 409
Combustibles et autres sources d'énergie	138 231
Combustibles-chauffage	0
Contrats de nettoyage	4 772 025
Contributions de gestion courante	7 222 646
Crédit-bail immobilier	0
Dot. prov. ch. à repart. s/plusieurs ex.	647 945
Eau	359 925
Electricité	4 191 553
Entret. et rep.s/biens immobiliers	2 372 125
Fournitures d'entretien et de petit équipement	690 560
Frais de gardiennage	1 849 266
Gaz	843 814
Locations immobilières	24 199 649
Maintenance immobilières	3 638 118
Revenus des activités annexes (exclusivement immobilier)	26 252
Revenus des immeubles non affectés à des activités professionnelles	0
Services rendus (exclusivement immobilier)	0
Taxes foncières	2 839 644
Taxes s/bureaux.region idf (art.231-cgi)	33 161
<b>TOTAL</b>	<b>81 504 144</b>

Source : Acoiss

Les coûts de fonctionnement liés aux des Urssaf et CERTI s'élèvent à plus de 81,5 M€ et encore convient-il de préciser que tous les postes de dépenses ne sont pas systématiquement renseignés pour toutes les Urssaf.

Par ordre décroissant, le poste locations immobilières représente le premier poste de dépenses (30 % du total). L'Urssaf Île-de-France avec une dépense totale en location de 22 115 549 € représente seule plus de 91 % de ce budget. L'utilité du recours à la location plutôt qu'à un bien en pleine propriété doit être analysée au regard de la durée probable d'utilisation du dit bien. Une occupation prévisionnelle supérieure à 10-12 ans devrait amener les décideurs à s'interroger réellement sur l'opportunité d'acheter. Enfin, il convient d'apprécier la faisabilité d'un abandon de site au regard des enjeux concomitants en matière sociale et notamment de la contrainte posée par l'absence de mobilité forcée.

➤ Le cas de l'Urssaf d'Île-de-France

Tableau 18 : Répartition pour l'année 2012 des coûts en loyers et en charges de l'Urssaf Île-de-France

	Loyers	Charges	TOTAL sites
<b>DDR PN</b>	3 652 939,72 €	893 563,70 €	<b>4 546 503,42 €</b>
<b>DDR PS</b>	5 548 164,76 €	1 065 454,12 €	<b>6 613 618,88 €</b>
<b>DDR 78</b>	1 132 600,73 €	169 001,02 €	<b>1 301 601,75 €</b>
<b>DDR 91</b>	783 619,20 €	192 787,68 €	<b>976 406,88 €</b>
<b>DDR 92</b>	1 703 686,30 €	441 741,58 €	<b>2 145 427,88 €</b>
<b>DDR 93</b>	726 988,28 €	244 461,58 €	<b>971 449,86 €</b>
<b>LAGNY</b>	3 313 062,40 €	957 566,88 €	<b>4 270 629,28 €</b>
<b>MARCEAU</b>	2 824 130,11 €	823 004,68 €	<b>3 647 134,79 €</b>
<b>HELIAQUE</b>	1 238 570,53 €	338 418,66 €	<b>1 576 989,19 €</b>
<b>DDR 94</b>	549 068,92 €	190 014,50 €	<b>739 083,42 €</b>
<b>DDR 95</b>	642 718,44 €	307 000,76 €	<b>949 719,20 €</b>
<b>Autres sites (RIE DDR94, RIE TERRANOVA)</b>	- €	11 647,89 €	<b>11 647,89 €</b>
<b>TOTAL comptes</b>	<b>22 115 549,39 €</b>	<b>5 634 663,05 €</b>	<b>27 750 212,44 €</b>

Source : AcoSS

Tableau 19 : Evolution du coût des locations pour l'Urssaf Île-de-France sur la période de la COG

<b>Compte 61323 Locations Constructions Urssaf Paris</b>	
2009	25 240 294,70 €
2010	24 090 266,30 €
2011	22 059 770,91 €
2012	22 115 549,39 €
<b>Total</b>	<b>93 505 881,30 €</b>

Source : AcoSS

Sur la période de son CPG, l'Urssaf Île-de-France aura dépensé plus de 93,5 M€ en location. Une telle dépense doit interroger les décideurs sur l'opportunité de conserver une telle formule. La location ne se justifie, à un tel niveau de coût, que dans la mesure où l'occupation du site est estimée transitoire et susceptible de faire l'objet d'une relocalisation à brève échéance.

Selon le DGR de l'AcoSS, les baux ont été renégociés en 2010 et 2011. Pour les bâtiments du siège de l'Urssaf Île-de-France une proposition pour acheter les immeubles Lagny et Marceau a été formalisée pour un montant global (avant négociation) de 75 M€. Les montants annuels des loyers de ces deux bâtiments sont de 6,1 M€ (avec une augmentation annuelle l'ordre de 3 % soit 7 M€ en fin de COG), ce qui correspond à un retour compris entre 12,5 et 13 ans.

Outre la situation spécifique de l'Urssaf Île-de-France, il convient de rappeler que l'AcoSS est dans une situation similaire qui nécessiterait d'être revue au terme du présent bail. En 2013, le montant du loyer et des charges locatives s'élève à 7,8 M€ dont 0,8 M€ de charges locatives.

L'estimation du coût d'acquisition s'établit entre 95 M€ et 105 M€ selon l'évolution du loyer au cours des deux prochaines années. La formule du prix de rachat est prévue dans le bail à l'intérieur duquel figure par ailleurs une option d'achat qui doit être levée avant juin 2016.

**Recommandation n°37 :** Réexaminer les situations de location au regard des coûts de marché locatif, du prix de l'immobilier et de la durée prévisionnelle d'occupation du site.

**Recommandation n°38 :** Réexaminer à l'aune des possibilités de densification de l'occupation le nombre de sites d'implantation lorsque plusieurs lieux sont utilisés dans une même ville et a fortiori quand certains de ces lieux sont loués et d'autres détenus en propriété et dédier une priorité du futur plan immobilier au financement d'opérations en découlant.

#### 5.2.4 Les modalités d'organisation de la fonction immobilière en Urssaf régionale se structurent lentement

Les modalités d'organisation de la fonction immobilière en Urssaf régionale ont fait l'objet d'une présentation au conseil de réseau du 23 mai 2012. Cette présentation faisait suite à une enquête diligentée par l'Acoss, enquête à laquelle douze régions ont répondu.

Il en ressortait alors qu'aucune tendance forte ne se dégage des organisations actuellement en place. Les  $\frac{3}{4}$  des régions ont un service dédié à la gestion du patrimoine sans pour autant disposer d'un gestionnaire de patrimoine ou équivalent.

Suite à ce constat, une cible régionale a été arrêtée dans le cadre de la création des Urssaf régionales. Cette cible préconisait la création d'une fonction de gestion interne se subdivisant en trois pôles, le pôle gestion de patrimoine et logistique, le pôle achat-marchés et enfin le pôle facturation-ordonnancement. Cette structuration rattache clairement la gestion de patrimoine au niveau régional et identifie un pôle dont le portefeuille d'activités porte sur la gestion des immeubles, la sécurité des personnes, l'approvisionnement en fournitures diverses.

Une liberté relative a été laissée aux régions quant à l'organisation de ces trois pôles afin de permettre leur adaptation à l'organigramme mis en place. Toutefois, l'Acoss a recommandé le développement d'une culture de la transversalité et selon la taille des équipes dédiées à ces fonctions, la mise en place d'une polyvalence susceptible d'assurer l'atteinte d'un double objectif de compétence et de continuité de l'activité. Par ailleurs, les contenus des métiers de gestionnaire de patrimoine et d'assistant en gestion de patrimoine ont été définis.

De fait, le contour même de l'activité du pôle gestion de patrimoine et approvisionnement conduit à essayer de marier des activités fort diverses n'ayant parfois qu'un lien très lointain avec ce que devrait être la fonction *stricto sensu* d'un gestionnaire de patrimoine<sup>45</sup>.

Ce constat plaiderait en faveur de l'émergence d'une structuration d'une réelle fonction d'expertise en gestion immobilière mutualisée au niveau interrégional, situation qui existe déjà sur la fonction achat.

### 5.3 Gestion de la productivité

Le contexte budgétaire global dans lequel se trouve le pays rend plus que jamais nécessaire la conduite d'une juste adaptation des moyens aux missions.

---

<sup>45</sup> On y trouve ainsi : la billetterie, la gestion des salles de réunion et l'approvisionnement des dites salles en boissons chaudes ou froides, la gestion des événements (assurer la signalisation des parcours, etc.), la reprographie, la gestion du parc automobile, la gestion du courrier sortant et parfois entrant, la gestion de l'accueil fournisseurs-visiteurs, les frais de déplacement des administrateurs, la gestion de la documentation, etc.

### 5.3.1 Pilotage de la productivité dans la branche

À titre liminaire, il convient de noter que si la branche a, depuis la crise de gestion de l'ISU, une culture de pilotage de la production, elle est en revanche relativement peu pourvue d'outils de pilotage de la productivité.

#### 5.3.1.1 Un manque d'indicateurs et d'outils satisfaisants

L'approche de l'efficacité de la branche recouvrement est essentiellement basée sur la notion de compte actif pondéré (CAP) (cf. annexe), l'analyse de productivité s'appuyant sur le nombre de CAP/ETP OGUR, l'analyse des coûts étant, elle, basée sur la notion de coût unitaire du CAP.

Cette approche connaît cependant certains biais liés au fait :

- qu'il repose d'une manière importante sur le « déclaratif » des agents ;
- le concept d'ETP OGUR ne différencie pas l'activité réalisée par les CDI de celle faite par les CDD ;
- dans le EQ50<sup>46</sup> les indicateurs de production sont tous valorisés un pour un ;
- que certains indicateurs sont comptabilisés alors qu'ils sont fortement automatisés et n'induisent pas forcément d'activités humaines.

Ces indicateurs, s'ils ont le mérite de la simplicité et s'ils sont bien maîtrisés par l'Acoss, montrent toutefois leur limite sur les processus cœurs de métier faute de correspondre à ce qu'est la performance de chacun des processus.

Ainsi, on peut très simplement mettre en évidence l'insuffisance de l'analyse de productivité basée sur le nombre de CAP/ETP. Si l'on prend le processus du contrôle, en prenant le montant redressé moyen par ETP dédié au contrôle, le classement de productivité des Urssaf pour les ETP dédiés au contrôle n'est pas du tout le reflet du classement obtenu par le nombre de CAP/ETP, cf. tableau ci-dessous : ainsi, l'Auvergne qui serait la 3ème Urssaf la plus productive en contrôle si l'on s'en réfère au nombre de CAP/ETP est en réalité celle dont le montant redressé par ETP est le plus faible du réseau.

Tableau 20 : Inadéquation du nombre de CAP/ETP pour la productivité du contrôle

	Nb de CAP/ETP contrôle	rang au nbre de CAP/ETP contrôle	montant redressé/ETP contrôle	rang au montant redressé/ETP contrôle
<b>Alsace</b>	5 497	11	701 892	8
<b>Aquitaine</b>	5 500	10	766 892	7
<b>Auvergne</b>	6 049	3	205 840	22
<b>Basse-Normandie</b>	5 597	7	418 329	13
<b>Bourgogne</b>	4 953	14	298 836	18
<b>Bretagne</b>	5 646	6	420 787	12
<b>Centre</b>	5 024	12	294 571	19
<b>Champagne-Ard.</b>	5 321	8	350 550	16
<b>Corse</b>	7 184	1	993 032	5
<b>Franche-Comté</b>	5 509	5	265 472	20

<sup>46</sup> Cf. encadré sur la méthode actuelle d'analyse de l'activité et de calcul de la productivité figurant dans l'annexe 8.

<b>Haute-Normandie</b>	4 735	11	604 100	10
<b>Île-de-France</b>	4 547	12	1 094 379	3
<b>Languedoc-Rous.</b>	6 455	1	498 868	11
<b>Limousin</b>	4 607	10	236 173	21
<b>Lorraine</b>	4 840	9	386 288	15
<b>Midi-Pyrénées</b>	5 710	2	812 712	6
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	4 895	7	1 161 627	2
<b>PACA</b>	5 697	2	1 692 552	1
<b>Pays de la Loire</b>	5 475	2	406 155	14
<b>Picardie</b>	5 199	3	699 759	9
<b>Poitou-Charentes</b>	5 125	3	328 216	17
<b>Rhône-Alpes</b>	5 963	1	1 049 112	4

Source : Acoiss/calculs IGAS

Il importe donc *a minima* que la branche se dote d'indicateurs de productivité pour chacun des processus métiers.

**Recommandation n°39 :** Mettre en place des indicateurs de productivité adaptés à chacun des processus métiers, identifier des cibles de productivité optimale par rapport à la performance du recouvrement, et élaborer un outil de pilotage de la productivité sur cette base

### 5.3.1.2 Une absence de pilotage de la productivité et des coûts par processus métier

La branche ne dispose pas, au niveau national, d'un pilotage de la productivité par métier (un outil d'analyse de gestion est en cours d'élaboration, destiné essentiellement aux Urssaf, sans pour autant constituer ni un outil décisionnel, ni un tableau de bord, ni un outil national de pilotage de la productivité).

Si l'on peut considérer qu'un tel pilotage relève de l'autorité du directeur régional, il est néanmoins de meilleure gestion de savoir sur quel processus métier une Urssaf est performante, voire trop productive au risque de dégrader la qualité de son recouvrement, et sur quel autre processus métier elle doit en revanche améliorer sa productivité.

### 5.3.2 Gains de productivité évalués par processus métier

Les démarches proposées ci-dessous correspondent classiquement à une approche d'homogénéisation des performances des Urssaf qui, après l'évaluation des coûts fixes par site, étudie la répartition des ETP OGUR par processus.

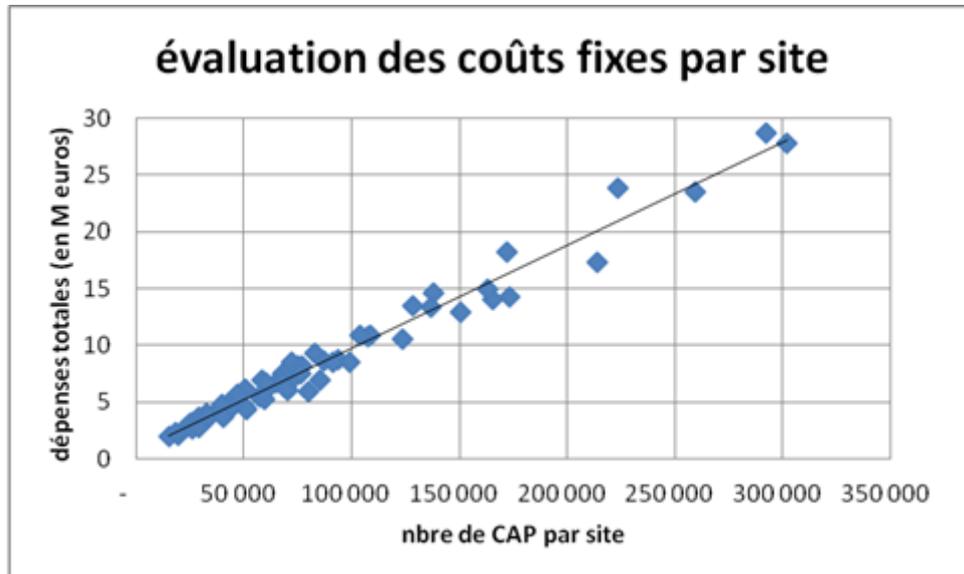
Par ailleurs, compte-tenu des efforts réalisés au cours de la COG qui s'achève en matière de réduction du nombre de CDD et d'intérimaire la mission a décidé de concentrer les efforts demandés en matière de réduction d'effectifs sur les CDI.

#### 5.3.2.1 Évaluation des coûts fixes des sites

La mission a réalisé une évaluation des coûts fixes en régressant les dépenses de personnel et les dépenses hors personnel sur le nombre de CAP. Les coûts fixes sont obtenus par l'ordonnée à l'origine de ladite régression.

Cette évaluation montre que les coûts fixes par site sont statistiquement de 620,3 k€ de coûts fixes par site, dont 558,7 k€ de dépenses de personnel et seulement 61,7 k€ de dépenses hors personnel. La faiblesse de ce dernier étant à mettre en regard de la propriété de l'immobilier sur l'essentiel des sites.

Graphique 9 : Evaluation des coûts fixes par site



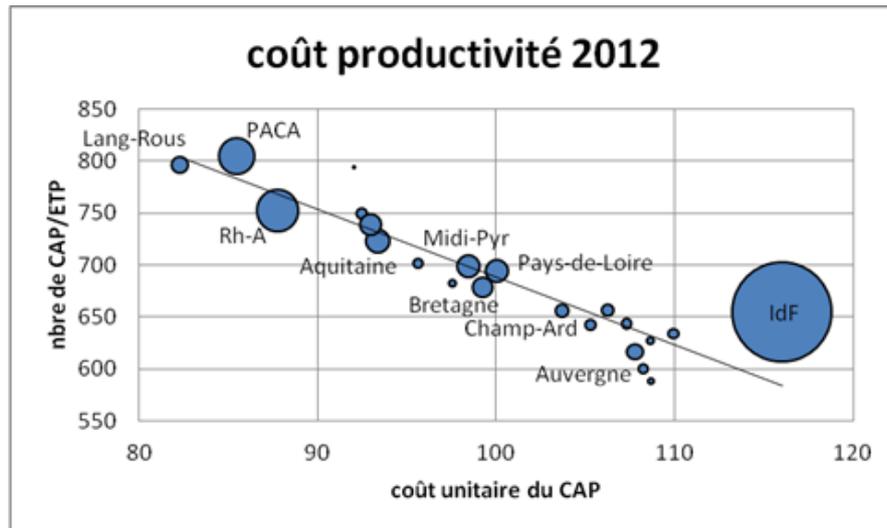
Source : Données AcoSS 2012, calculs IGAS

À partir de la droite de régression établie dans le graphique ci-dessus (dont le coefficient de détermination est très élevé,  $R^2$  valant 0,9748), il est possible d'évaluer la hausse des dépenses résultant d'une augmentation du nombre de CAP gérés dans un site. Sous réserve que la pondération entre les différents types de comptes reste identique, chaque CAP supplémentaire dans un site coûte en gestion 91 €

### 5.3.2.2 Cas de l'Île-de-France

L'Urssaf Île-de-France est très atypique, (sa faible productivité et ses coûts très élevés, cf. *infra*) ne pouvant être réduits au sujet immobilier, et représente près de 27 % des coûts totaux.

Graphique 10 : Coût productivité des Urssaf en 2012



Source : Données Acooss, graphique IGAS

Note de lecture sur la taille des bulles, dont le diamètre est proportionnel au coût total de l'Urssaf

Compte tenu de l'effort de productivité nécessaire, un plan d'action *ad hoc* devrait être adopté par l'Acooss et l'Urssaf Île-de-France.

**Recommandation n°40 :** Établir un plan de productivité spécifique à l'Urssaf Île-de-France

### 5.3.2.3 Approche par processus métier

Graphique 11 : Répartition des ETP selon les processus



Source : Données Acooss, graphique IGAS

### ➤ **Gestion de comptes**

La gestion de comptes, qui représente 26% des ETP fait apparaître une grande hétérogénéité de productivité et de coûts unitaires. La mission a essayé d'approcher le seuil à partir duquel le gain réalisé en matière de productivité risque de se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par des effets négatifs en matière de recouvrement. On peut ainsi mettre en évidence (cf. annexe 8 au 2.1.) un seuil à 3000 CAP/ETP gestion de comptes : au-delà de 3000 CAP/ETP, à l'exception de l'Urssaf PACA dont la productivité et le pilotage sont reconnus, les Urssaf présentent un taux de RAR supérieur à 1% ; en-deçà de 3000 CAP/ETP gestion de comptes, sauf exception suggérant un défaut de pilotage, le taux de RAR est inférieur à 0,9%.

### ➤ **Recouvrement amiable et forcé (RAF)**

Comme la gestion de comptes, le RAF produit essentiellement des recettes. Dans ce contexte, la mission a souhaité voir s'il existait de même un seuil de productivité au-delà duquel l'efficacité du RAF se dégrade. La mission a retenu le taux d'efficacité de l'amiable, qui n'est qu'une composante partielle mais néanmoins largement déterminante de l'efficacité du RAF. Ainsi, on peut mettre en évidence (cf. annexe 8 au 2.2.) un seuil de 8500 CAP/ETP RAF : au-delà de 8500 CAP/ETP RAF, le taux d'efficacité de l'amiable est en-deçà de 50%, sauf pour l'Auvergne dont l'expertise en matière de RAF fait référence dans le réseau ; en-deçà de 8500 CAP/ETP RAF, le taux d'efficacité de l'amiable est supérieur à 50%, sauf exception suggérant un défaut de pilotage.

### ➤ **Contrôle**

Les effectifs consacrés au contrôle présentent la particularité d'une rentabilité quasi-immédiate : le montant moyen annuel redressé par ETP est de 837k€ et l'élasticité du montant redressé par rapport aux ETP contrôle est de 1,37<sup>47</sup>, *i.e.* augmenter de 1% les effectifs contrôle accroît de 1,37% les montants redressés. On pourrait donc être tenté d'augmenter ces effectifs pour augmenter les montants recouverts. La mission considère toutefois qu'il n'y a pas lieu de sanctuariser ces effectifs dans l'effort de productivité exigé de la branche.

Par ailleurs, les effectifs consacrés au contrôle sont parfois réduits dans certaines régions. En nombre, l'Île-de-France concentre l'essentiel des effectifs de contrôle. Mais la proportion d'effectifs dédiée au contrôle dans les effectifs totaux des Urssaf est relativement homogène sur le territoire, à l'exception de l'Auvergne. Pour cette région, le piètre montant redressé moyen par ETP manifeste une faiblesse de la fonction dans cet organisme, puisque ces effectifs ne représentent que 6,9%, *vs.* 13,0% en moyenne.

L'approche retenue par la mission est donc de conserver une part stable des effectifs dédiés aux contrôles. L'amélioration de la performance du contrôle passerait ainsi essentiellement par une réduction de l'hétérogénéité des montants redressés annuels moyens par ETP.

### ➤ **Accueil**

Cette fonction comprend l'accueil physique et l'accueil téléphonique, la mission s'est intéressée au meilleur déterminant des effectifs, avec l'interrogation de savoir si la variable explicative ne serait pas, plus que le nombre de CAP, le nombre de comptes TI et AE, qui sont les principaux intéressés par une proximité des Urssaf. Il apparaît que les corrélations sont très élevées dans les deux cas, avec une très légère supériorité pour la corrélation avec le nombre CAP qu'avec le nombre de comptes TI et AE. C'est donc le nombre de CAP qui a été retenu. Il n'a pas été possible, compte tenu des indicateurs disponibles, de déterminer un indicateur de performance de l'accueil. Partant la mission n'a pas été en mesure de déterminer une cible de productivité pour ce processus. C'est donc une approche par la moyenne qui a été retenue.

### ➤ **Encadrement**

---

<sup>47</sup> calculs IGAS sur données Acoiss

Plutôt que d'adopter une approche par nombre de CAP/ETP encadrement, la mission a regardé la part des ETP encadrement /ETP totaux. Ce ratio va de 5,5 % pour Languedoc-Roussillon à 11,8 % pour Pays de la Loire. La mission a retenu une approche à la moyenne du ratio d'encadrement.

➤ **Supports**

Sur ce point également, la mission a regardé le ratio d'effectifs supports sur les effectifs totaux. Le ratio va de 17,1 % pour l'Urssaf Île-de-France à 27,0 % pour l'Urssaf Poitou-Charentes. La situation de l'Île-de-France se comprend comme celle d'une Urssaf ayant effectué une presque régionalisation depuis 2008 et donc comme ayant déjà engrangé les gains sur les fonctions supports. La mission retient donc comme cible de productivité le ratio de l'Île-de-France.

➤ **Autres activités (DUE, courrier, etc.)**

S'agissant des autres activités, hormis la gestion de la trésorerie – qui a semblé performante aux yeux de la mission pour ce qu'elle a pu en voir -, la logique de rendement marginal positif d'un ETP supplémentaire ne semble pas s'appliquer. Aussi est-il vraisemblablement possible d'adopter une approche plus classique d'homogénéisation de la productivité, sans la contrôler par un indicateur de qualité de l'activité.

➤ **CNT, CERTI, AcoSS**

S'agissant des CNT, des CERTI et de l'AcoSS, la mission n'a pas pu mener une analyse de la productivité.

5.3.2.4 **Premier scénario : ramener, processus par processus, les Urssaf les moins productives à la productivité moyenne en contrôlant l'efficacité sur la gestion des comptes, le contentieux et le contrôle.**

Le premier scénario proposé par la mission repose sur les hypothèses suivantes :

- la productivité moyenne est calculée hors Île-de-France ;
- processus par processus hormis contrôle, les Urssaf moins productives que la moyenne sont ramenées à la moyenne par une réduction d'ETP ;
- pour les ETP gestion de compte, les Urssaf dont le nombre de CAP/ETP gestion de compte est supérieur à 8500 se voient dotées en ETP pour revenir à un recouvrement plus efficace ;
- pour les ETP contentieux, les Urssaf dont le nombre de CAP/ETP contentieux est supérieur à 3000 se voient dotées en ETP pour revenir à recouvrement amiable plus efficace ;
- pour les ETP contrôle, il est donc appliqué une répartition d'ETP pour que toutes les Urssaf aient une part des effectifs contrôle égale à la moyenne (non pondérée) du réseau, 12,8 % ;
- pour tenir compte de l'évolution du nombre de CAP par région, et pour neutraliser les évolutions régionales par rapport à l'évolution nationale, la mission propose de répartir les ETP selon que la région ait une prévision de progression pour 2017 supérieure ou inférieure à la prévision d'évolution nationale pour 2017, ce qui suppose que le réseau absorbe à effectif constant la hausse de 1,72 % du nombre de CAP ;
- enfin, pour que ces propositions de réductions d'ETP soient compatibles avec les prévisions d'effectif et pour laisser aux organismes un niveau de remplacement des

départs en retraite compatible avec la poursuite de leurs missions, la réduction d'ETP ne peut excéder 50% des prévisions de départ en retraite<sup>48</sup>;

- s'agissant enfin des CNT, des CERTI et de l'Acoss, la mission applique le traitement suivant :
  - les effectifs sont réduits du même taux de réduction d'effectif avant prise en compte de l'évolution du nombre de CAP ;
  - aucune prise en compte d'évolution du nombre de comptes n'est prise en compte pour moduler l'effort demandé ;
  - pour que ces propositions de réductions d'ETP soient compatibles avec les prévisions d'effectif et pour laisser aux organismes un niveau de remplacement des départs en retraite compatible avec la poursuite de la gestion opérationnelle, la réduction d'ETP ne peut excéder 50% des prévisions de départ en retraite pour les CNT et les CERTI. Ce dernier traitement n'est pas appliqué pour l'Acoss compte tenu de ses missions.

Les tableaux ci-dessous donnent les résultats par organisme, puis par métier.

Tableau 21 : 1<sup>er</sup> scénario : réduction d'ETP par organisme

Organisme	TOTAL interméd.	Prév. d'évolution du nbre de CAP d'ici 2017	TOTAL après répartition de l'évolution du nbre de CAP	Prév. de départ en retraite	TOTAL plafonné pour chaque organisme à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions	Part de réduction d'effectif dans les effectifs totaux de l'organisme
<b>Urssaf</b>						
Alsace	-3,1	3,1%	+1,3	-30	+1,3	+0,4%
Aquitaine	-26,2	2,1%	-23,9	-86	-23,9	-3,6%
Auvergne	-30,7	0,3%	-34,6	-33	-16,5	-6,1%
Basse-Normandie	-35,1	-1,3%	-43,4	-30	-15,0	-5,5%
Bourgogne	-20,4	-1,0%	-28,6	-24	-12,0	-4,0%
Bretagne	-32,7	3,2%	-24,1	-78	-24,1	-4,2%
Centre	-61,4	-0,4%	-71,4	-42	-21,0	-4,5%
Champagne-Ardenne	-5,1	-0,6%	-10,2	-27	-10,2	-4,7%
Corse	+0,6	6,4%	+3,9	-3	+3,9	+5,5%
Franche-Comté	-18,6	-0,6%	-23,5	-19	-9,5	-4,5%
Haute-Normandie	-11,3	-0,2%	-16,8	-22	-11,0	-3,9%
Ile-de-France	-220,0	2,5%	-201,8	-370	-185,0	-7,6%
Languedoc-Roussillon	+17,5	2,4%	+20,8	-49	+20,8	+4,3%
Limousin	-20,8	-3,1%	-28,4	-19	-9,5	-6,1%
Lorraine	-30,6	-0,3%	-38,1	-51	-25,5	-6,9%
Midi-Pyrénées	-23,5	1,6%	-24,1	-63	-24,1	-3,8%
Nord-Pas-de-Calais	-3,7	1,1%	-7,1	-65	-7,1	-1,3%
PACA	+34,0	1,6%	+32,8	-107	+32,8	+3,3%
Pays de la Loire	-50,1	1,8%	-49,3	-73	-36,5	-5,7%

<sup>48</sup> Ce point ouvre d'ailleurs une autre question, celle de la correspondance entre les prévisions de départs en retraite qui sont toujours estimés en personnes physiques d'avec les besoins en effectifs calculés en équivalent temps plein. Le coefficient de conversion obtenu auprès de la DGR (0,92 ETPCDI/personne physique) est un coefficient national moyen. Cela signifie qu'en limitant à 50% des départs en retraite la réduction d'ETP, il est en moyenne laissé aux directeurs d'Urssaf une marge de manœuvre reposant sur un taux de remplacement des départs en retraite de 45% (cf. 3.3. de l'annexe 8 pour des variantes en fonction du niveau de marge de manœuvre laissé aux directeurs d'Urssaf).

Picardie	-37,1	0,0%	-42,3	-43	-21,5	-7,4%
Poitou-Charentes	-31,5	0,3%	-36,4	-45	-22,5	-6,7%
Rhône-Alpes	-0,5	4,1%	+28,4	-123	+28,4	+2,4%
<b>Total URSSAF</b>	<b>-610,4</b>	<b>1,7%</b>	<b>-616,3</b>	-1402	<b>-387,5</b>	<b>-3,3%</b>
<b>CNT</b>	<b>-41,0</b>		<b>-41,0</b>	<i>Inclus supra</i>	<b>-41,0</b>	<b>-5,2%</b>
<b>CERTI</b>	<b>-33,6</b>		<b>-33,6</b>	-28	<b>-14</b>	<b>-2,2%</b>
<b>Accoss</b>	<b>-30,1</b>		<b>-30,1</b>	-51	<b>-30,1</b>	<b>-5,2%</b>
<b>TOTAL branche recouvrement</b>	<b>-715,9</b>		<b>-721,8</b>	-1481	<b>-473,4</b>	<b>-3,4%</b>

Source : Calculs IGAS sur données Accoss

Ces résultats supposent les précautions d'usage suivantes :

- ils sont basés sur les données dont a pu disposer la mission, étant entendu que la branche dispose de données probablement plus riches. En particulier, la segmentation des ETP par région et métier n'est, au dire de l'Accoss, disponible que par le système de comptabilité analytique OGUR, qui est déclaratif et qui n'est pas utilisé par la direction de l'Accoss en charge de la gestion de la productivité ;
- les ETP utilisés dans les calculs recouvrent des CDD et des CDI, et ils ne correspondent pas exactement aux ETPMA, *cf. supra* ;
- lorsque les réductions d'ETP théoriques *ex abrupto* sont confrontées aux prévisions de départ en retraite, il est entendu que les deux notions ne sont pas comparables, l'une étant exprimé en ETP, l'autre étant une personne physique dont le temps de travail effectif peut être inférieur à 1 ETP ;
- La gestion au sein des caisses de la réduction d'effectif suppose essentiellement une adéquation entre les activités devant faire l'objet d'une hausse de productivité et les départs en retraite. La mission ne dispose pas des prévisions de départ en retraite par région et par métier et n'a donc pas pu en vérifier théoriquement la compatibilité. Au demeurant, l'adéquation entre l'objectif de hausse de productivité et départs en retraite relève de la compétence du directeur régional. C'est pourquoi les calculs de gain de productivité ne sont pas donnés par métier et par Urssaf ;
- ce scénario ne prend pas en compte l'impact en ETP des missions nouvelles qui pourraient être confiées à la branche recouvrement en sus du périmètre actuel de gestion. En particulier, ne sont pas chiffrés les impacts ETP, *cf. infra* :
  - de la DSN ;
  - du contrôle éventuel du CICE ;
  - de la fin du droit d'option pour l'assurance privée des frontaliers travaillant en Suisse ;
  - potentiellement, du compte pénibilité voté dans le projet de loi de réforme des retraites.

Enfin, ces résultats appellent les commentaires suivants :

- certaines régions verraient une part importante de leur effectif diminuer, tant en absolu (Île-de-France surtout, Centre, Pays de la Loire) qu'en part des effectifs totaux (Picardie, Lorraine, Limousin, Auvergne, *etc.*) ;
- à l'inverse, certaines régions très productives, notamment du fait de la croissance naturelle de leur activité économique, verraient leur effectif augmenter (Rhône-Alpes, PACA et Languedoc-Roussillon) pour que la productivité élevée, et qui devrait encore augmenter du fait de la croissance du nombre de CAP sur la période de la COG, n'entraîne pas une baisse de la qualité du recouvrement ;

- la réduction d'effectif total masque le fait que, dans le scénario, des ETP sont restitués à certaines régions sur les fonctions gestion de compte, contentieux et contrôle, cf. tableaux *infra*.

Tableau 22 : Augmentations d'effectif pour les régions les plus productives sur le RAF

Région	Augmentation d'ETP RAF
Champagne-Ardenne	6,5
Corse	7,7
Languedoc-Roussillon	18,2
PACA	33,4
Picardie	2,4

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Tableau 23 : Augmentations d'effectif pour les régions les plus productives sur le contentieux

Région	Augmentation d'ETP contentieux
Alsace	3,0
Bretagne	1,3
Midi-Pyrénées	6,4
Nord-Pas-de-Calais	1,0
PACA	0,5
Pays de la Loire	0,8
Rhône-Alpes	9,7

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Le tableau ci-dessous montre l'effort sollicité par processus métier. Ce tableau montre notamment que l'effort demandé au RAF et à l'encadrement sont importants, ce qui traduit, respectivement, de fortes hétérogénéités de productivité et le surcroît d'encadrement nécessaire pour conduire la régionalisation.

Tableau 24 : 1<sup>er</sup> scénario : réduction d'ETP par processus métier

	Gestion des comptes	RAF	Contrôle	Accueil	Autres services (DUE, courrier)	Encadrement	Support	TOTAL
<b>Total</b> avant plafonnement par départ en retraite	-68,1	-106,4	-68,7	-44,9	-52,2	-102,9	-167,3	-610,4
<b>TOTAL par métier</b> après plafonnement à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions	-43,42	-67,5	-43,7	-28,5	-33,1	-65,3	-106,2	-387,5
<b>Part dans les effectifs totaux du métier</b>	-1,4%	-6,1%	-2,7%	-3,0%	-3,1%	-7,1%	-3,7%	-3,3%

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Au final, les gains de productivité se répartiraient entre absorption de la croissance du nombre de CAP et réduction d'ETP de la manière suivante :

Tableau 25 : 1<sup>er</sup> scénario : répartition des gains de productivité des Urssaf

Région	Rang en termes de productivité (nbre de CAP/ETP)	Hausse de la productivité par augmentation du nbre de CAP	Hausse de la productivité par réduction d'ETP	Hausse totale de la productivité
Alsace	5	3,1 %	-0,4%	2,7%
Aquitaine	7	2,1 %	3,7%	5,9%
Auvergne	21	0,3 %	6,5%	6,8%
Basse-Normandie	18	-1,3 %	5,8%	4,4%
Bourgogne	17	-1,0 %	4,2%	3,1%
Bretagne	12	3,2 %	4,4%	7,8%
Centre	20	-0,4 %	4,7%	4,3%
Champagne-Ardenne	11	-0,6 %	5,0%	4,3%
Corse	3	6,4 %	-5,2%	0,8%
Franche-Comté	19	-0,6 %	4,8%	4,1%
Haute-Normandie	8	-0,2 %	4,1%	3,9%
Île-de-France	15	2,5 %	8,2%	10,9%
Languedoc-Roussillon	2	2,4 %	-4,1%	-1,8%
Limousin	22	-3,1 %	6,5%	3,1%
Lorraine	14	-0,3 %	7,4%	7,1%
Midi-Pyrénées	9	1,6 %	4,0%	5,7%
Nord-Pas-de-Calais	6	1,1 %	1,3%	2,4%
PACA	1	1,6 %	-3,2%	-1,7%
Pays de la Loire	10	1,8 %	6,1%	8,1%
Picardie	16	0,0 %	8,0%	7,9%
Poitou-Charentes	13	0,3 %	7,2%	7,5%
Rhône-Alpes	4	4,1 %	-2,3%	1,7%
<b>TOTAL</b>		<b>1,7 %</b>	<b>3,4%</b>	<b>5,2%</b>

Source : Calculs IGAS sur données AcoSS

Ce tableau met notamment en évidence trois types de situations :

- les régions dont les Urssaf sont les plus productives (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon notamment) bénéficient d'une certaine attractivité économique, qui voient leur productivité maintenue par l'augmentation de leur portefeuille de CAP ;
- d'autres Urssaf moins productives (Bretagne, Aquitaine, Alsace, *etc.*) alors que leur région bénéficie d'une croissance d'activité économique, et devrait profiter de la hausse du portefeuille de CAP pour améliorer leur productivité de manière masquée par rapport aux réductions d'effectif ;
- les Urssaf peu productives et qui voient leur portefeuille se réduire sont dans une situation les contraignant à une importante réduction d'effectif.

### 5.3.3 2<sup>ème</sup> scénario : amener, processus par processus, les Urssaf à faire la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité

Le deuxième scénario proposé par la mission repose sur les hypothèses suivantes :

- pour la gestion de comptes et le contentieux, les Urssaf en-deçà de l'objectif de productivité (*i.e.* respectivement 3000 CAP/ETP gestion de compte et 8500 CAP/ETP contentieux) sont amenées à faire la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité : par exemple une Urssaf ayant une productivité de 7000 CAP/ETP RAF devra faire la moitié du chemin pour parvenir à 8500 CAP/ETP RAF, soit 7750, et une Urssaf qui est à 8000 CAP/ETP RAF devra parvenir à 8250 CAP/ETP RAF. En revanche, pour les Urssaf ayant une productivité au-delà de ces seuils, des ETP leur sont rendus pour revenir au seuil de productivité où la qualité de recouvrement ne se dégrade pas ;
- pour les ETP contrôle, comme dans le premier scénario il est appliqué une répartition d'ETP pour que toutes les Urssaf aient une part des effectifs contrôle égale à la moyenne (non pondérée) du réseau, 13,0 % ;
- pour les ETP supports, il est retenu pour cible de productivité le ratio de 17,1 %, les Urssaf étant amenées à la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité ;
- sur les autres processus, il est appliqué la même logique qu'au premier scénario : processus par processus, les Urssaf moins productives que la moyenne sont amenées à la moyenne par une réduction d'ETP, la productivité moyenne étant calculée hors Île-de-France ;
- l'évolution du nombre de CAP par région est prise en compte comme dans le premier scénario ;
- enfin, comme dans le premier scénario, la réduction d'ETP ne peut excéder 50 % des prévisions de départ en retraite ;
- s'agissant des CNT, des CERTI et de l'Acoss, ils sont traités comme dans le premier scénario.

Les tableaux ci-dessous donnent les résultats par organisme, puis par métier.

Tableau 26 : 2<sup>ème</sup> scénario : réduction d'ETP par organisme

Organisme	TOTAL interm.	Prév. d'évolution du nbre de CAP d'ici 2017	TOTAL après répartition de l'évolution du nbre de CAP	Prév. de départ en retraite	TOTAL plafonné pour chaque région à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions	Part de réduction d'effectif dans les effectifs totaux
<b>Urssaf</b>						
Alsace	-10,5	3,1%	-6,1	-30,0	-6,1	-1,9%
Aquitaine	-37,6	2,1%	-35,3	-86,0	-35,3	-5,3%
Auvergne	-21,5	0,3%	-25,5	-33,0	-16,5	-6,1%
Basse-Normandie	-25,2	-1,3%	-33,5	-30,0	-15,0	-5,5%
Bourgogne	-16,8	-1,0%	-25,0	-24,0	-12,0	-4,0%
Bretagne	-34,7	3,2%	-26,1	-78,0	-26,1	-4,6%
Centre	-48,1	-0,4%	-58,1	-42,0	-21,0	-4,5%
Champagne-Ardenne	-6,8	-0,6%	-11,9	-27	-11,9	-5,6%
Corse	+3,9	6,4%	+7,3	-3,0	+7,3	+10,9%
Franche-Comté	-17,4	-0,6%	-22,2	-19,0	-9,5	-4,5%
Haute-Normandie	-14,7	-0,2%	-20,1	-22,0	-11,0	-3,9%
Ile-de-France	-179,4	2,5%	-161,1	-370,0	-161,1	-6,6%
Languedoc-Roussillon	+3,0	2,4%	+6,3	-49,0	+6,3	+1,3%

Limousin	-13,9	-3,1%	-21,5	-19,0	-9,5	-6,1%
Lorraine	-24,9	-0,3%	-32,4	-51,0	-25,5	-6,9%
Midi-Pyrénées	-31,7	1,6%	-32,2	-63,0	-31,5	-5,0%
Nord-Pas-de-Calais	-15,9	1,1%	-19,3	-65,0	-19,3	-3,4%
PACA	20,4	1,6%	19,3	-107,0	19,3	2,0%
Pays de la Loire	-29,4	1,8%	-28,6	-73,0	-28,6	-4,5%
Picardie	-26,7	0,0%	-31,9	-43,0	-21,5	-7,4%
Poitou-Charentes	-24,3	0,3%	-29,1	-45,0	-22,5	-6,7%
Rhône-Alpes	-38,3	4,1%	-9,3	-123,0	-9,3	-0,8%
<b>Total Urssaf</b>	<b>-590,4</b>		<b>-596,3</b>	<b>-1402,0</b>	<b>-460,3</b>	<b>-3,9%</b>
<b>CNT</b>	<b>-39,4</b>		<b>-39,4</b>	<i>inclus supra</i>	<b>-39,4</b>	<b>-5,0%</b>
<b>CERTI</b>	<b>-32,3</b>		<b>-32,3</b>	-28	-14	-2,2%
<b>Acos</b>	<b>-29,8</b>		<b>-29,8</b>	-51	-29,8	-4,0%
<b>TOTAL branche recouvrement</b>	<b>-691,8</b>		<b>-697,7</b>	-1481	<b>-543,4</b>	<b>-3,9%</b>

Source : Calculs IGAS sur données Aco

Le résultat en termes de réduction d'effectifs est plus élevé que dans le premier scénario essentiellement en raison de la fixation de la cible sur la productivité des fonctions supports.

**L'approche consistant à demander aux Urssaf de faire la moitié du chemin vers la cible de productivité en quatre ans paraît plus pertinente aux yeux de la mission qu'une approche amenant les Urssaf à un seuil, indépendamment de leur point de départ.**

Tableau 27 : 2ème scénario : réduction d'ETP par processus métier

	Gestion des comptes	RAF	Contrôle	Accueil	Autres services (DUE, courrier)	Encadrement	Support	TOTAL
<b>Total avant plafonnement par départ en retraite</b>	-68,7	-61,3	-66,7	-44,9	-52,2	-69,9	-226,6	-590,4
<b>TOTAL par métier après plafon. à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions</b>	-53,5	-47,8	-52,0	-35,0	-40,7	-54,5	-176,7	-460,3
<b>Part dans les effectifs totaux du métier</b>	-1,8%	-4,3%	-3,3%	-3,7%	-3,8%	-5,9%	-6,2%	-3,9%

Source : Calculs IGAS sur données Aco

Ce scénario présente une moindre réduction d'ETP pour l'Urssaf Île-de-France (-161 ETP vs. -185 dans le premier scénario), dans la mesure où l'effort de productivité porte essentiellement, dans ce deuxième scénario, sur les fonctions supports, pour lesquelles l'Île-de-France constitue la cible de productivité.

De même que pour le premier scénario, les Urssaf plus productives que l'objectif de productivité de la gestion de compte et que l'objectif de productivité du contentieux se verraient restituer des ETP. Il est également à noter que dans ce scénario, ex abrupto et sous réserve d'une analyse ad hoc de la situation précise des Urssaf concernées, seules l'Urssaf de Languedoc-Roussillon et l'Urssaf de Corse se verraient affecter de nouveaux effectifs supplémentaires, alors que dans le premier scénario, outre ces deux Urssaf, celles d'Alsace, de PACA et de Rhône-Alpes se verraient également redotées en effectif.

Par ailleurs, les gains de productivité dans le second scénario seraient de +5,9% (vs. +5,2% dans le premier scénario), dont +4,1% par réduction d'ETP (vs. +3,3%) et 1,7% par absorption de la croissance du nombre de CAP.

**Recommandation n°41 : Réaliser sur la prochaine COG les gains de productivité que la collectivité peut légitimement demander suite à la régionalisation.**

**Recommandation n°42 : Les Urssaf régionales devront être invitées par l'Acoss à présenter un plan pluriannuel de regroupement des activités support au niveau régional avec indication des gains attendus d'efficience tant en volume qu'en temporalité.**

L'annexe 8 (cf. 3.3 de cette annexe) présente des variantes de ces scénarios en fonction du niveau de marge de manœuvre laissé aux directeurs d'Urssaf pour adapter les départs en retraite aux besoins de ressources de chacune des activités.

#### 5.3.4 Des scénarios en rupture avec les COG précédentes qui appellent un certain nombre de précautions

Un tel quantum de réduction d'effectif constitue un changement radical avec les efforts sollicités de la branche dans les précédentes COG en matière d'évolution des effectifs CDI, qui nécessitera un accompagnement spécifique de l'ACOSS et de la DSS.

La mission souligne les éléments suivants :

- aller au-delà de ce quantum constituerait un risque majeur de nette dégradation de l'efficacité du recouvrement des cotisations et contributions sociales ; le rôle particulier de la branche en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales doit être pris en compte pour ne pas fragiliser le financement de la protection sociale ;
- si l'État sollicite un tel effort, il devra en contrepartie s'engager à prendre des mesures législatives ou réglementaires de nature à simplifier la gestion du recouvrement et à être un cotisant exemplaire ;
- ce gain d'efficience doit être accompagné par un renforcement du pilotage national pour *a minima* maintenir l'adaptation des missions aux moyens, la qualité du recouvrement et du contrôle, la cible étant évidemment une harmonisation des pratiques et des performances entre les Urssaf régionales ;
- enfin, ce quantum repose sur l'hypothèse que le périmètre des missions dévolues à la branche ne sera pas notablement amendé.

### 5.3.5 Charge des missions nouvelles

Ces scénarios ne prennent pas en compte l'impact en ETP des missions nouvelles qui pourraient être confiées à la branche recouvrement en sus du périmètre actuel de gestion. En particulier, ne sont pas chiffrés les impacts en ETP :

- de la DSN. Sur ce point, trois motifs pourraient avoir un impact sur les moyens : la phase projet ; la mise en place de la DSN avec un enjeu particulier de fiabilisation des données impactant la branche, point d'entrée de la DSN ; les fonctionnalités supplémentaires que pourrait mettre en œuvre la branche grâce à la DSN. S'agissant de la phase projet et de la mise en place de la DSN, l'expérience de l'ISU montre qu'il convient d'être très prudent sur les mesures simplificatrices en apparence et que sécuriser la mise en place peut justifier, le cas échéant, un renfort temporaire des moyens. À ce jour, si la phase projet a été chiffrée à DAS, la fiabilisation des données n'a pas fait l'objet d'une estimation. S'agissant enfin des fonctionnalités supplémentaires permises par la DSN, l'Acoss n'est qu'à un stade très intermédiaire de leur définition ; partant, le chiffrage des moyens, le cas échéant supplémentaires, est prématuré ;
- du contrôle du CICE ;
- potentiellement, du compte pénibilité adopté dans le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

S'agissant de la fin du droit d'option pour l'assurance privée des frontaliers travaillant en Suisse, et sous réserve de la solution de gestion qui sera finalement retenue, une première approximation consiste à assimiler les 150 000 transfrontaliers concernés à des travailleurs indépendants pour l'Urssaf, avec donc une pondération de 1,444, ce qui supposerait, en première approximation, 72 ETP en gestion de compte, et 23 ETP en RAF si la branche décidait d'en faire sur cette population.

S'agissant du contrôle Agirc-Arrco, la mission considère que cette mission faisant déjà partie du périmètre actuel de la branche, elle ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle dotation d'ETP mais éventuellement se traduire par une révision à la baisse des objectifs fixés à la branche.

### 5.3.6 L'État doit, selon son exigence de productivité, prendre ses responsabilités en termes de mesures de simplification de gestion

Il ressort des investigations de la mission qu'une partie non négligeable des effectifs est occupée à la gestion de complexité engendré par le législateur ou l'État.

En fonction des exigences de productivité de l'État, il lui incombe donc d'alléger la gestion de certains dispositifs en en simplifiant la réglementation, ou d'assumer certains choix permettant une gestion simplifiée en caisse (abaissement des seuils d'obligation de VLU, *etc.*).

**Recommandation n°43 : Renforcer les engagements de l'État en matière de mesures de simplification et instaurer un processus d'examen formel des propositions de mesures remontées par la branche recouvrement en amont des PLF et PLFSS**

**Recommandation n°44 : Converger vers une exemplarité de l'État cotisant en termes de procédures de déclaration et de dématérialisation**

### 5.3.7 La branche sera confrontée à une problématique de phasage

La première difficulté à laquelle la branche va être confrontée pour réaliser les gains de productivité qui vont lui être demandés réside dans le rythme des départs en retraite sur la période de la COG. Ces derniers ne s'intensifient en effet qu'à partir de 2016.

Cependant, il convient de ne pas oublier que les estimations en termes d'effectifs, faites par la mission sur la base des résultats d'OGUR, reposent non seulement sur l'activité produite par les CDI mais aussi sur celle réalisée par les CDD. De ce fait, en 2014, année où le nombre de départs en retraite est très limité, une partie de l'effort peut être accompli par une limitation du recours aux CDD en faisant assurer par les CDI considérés comme excédentaires une partie des missions qui auraient été confiées aux CDD.

En effet, il convient de rappeler que le recours aux CDD recouvre trois réalités distinctes, le surcroît d'activité, le remplacement des arrêts maladies et certains agents en formation. Le volume de ces derniers dépendra des besoins de la branche une fois que sera connue le volume final de l'effort demandé en matière de non remplacement des départs en retraite. Le second motif, le remplacement des arrêts maladie, représente environ 240 ETPMA. Il peut tout à fait être envisagé dans le cadre de la COG de limiter ce volume au montant des indemnités journalières perçues par les Urssaf et de conditionner cette « liberté » à un suivi rigoureux de l'évolution des arrêts maladie par chaque Urssaf site par site. Un volume de CDD pour surcroît d'activité peut être défini pour répondre aux besoins d'Urssaf qui ponctuellement rencontreraient d'importantes difficultés.

Le maintien du volume des CDD et des intérimaires aux niveaux atteints en 2013, intégrant pour les CDD les remplacements pour arrêts maladie, a les faveurs de la mission. Dans ce cas l'objectif de la COG sera un plafond de 48 ETP MA d'intérimaires et de 366 CDD ETPMA dont 240 au titre du remplacement pour arrêts maladie.

### 5.3.8 Cheminer vers une modularité nationale des activités des Urssaf

La DGR n'a pu fournir qu'une estimation moyenne pour l'ensemble du réseau de la correspondance entre ETP et personnes physiques. Cette estimation ne peut raisonnablement pas être extrapolée pour chacune des Urssaf.

L'analyse croisée de la productivité des Urssaf et de l'évolution de leur fichier montre une situation très contrastée : certaines Urssaf sont très productives et voient leur fichier augmenter très vite, d'autres Urssaf sont peu productives et voient leur fichier se réduire.

La complexité de ces situations est encore accrue par l'éventuelle non-adéquation des prévisions de départs en retraite aux exigences théoriques de gains d'efficacité. La distribution des départs en retraite varie en effet fortement d'une Urssaf à l'autre. Une chose est d'évaluer un potentiel de manière globale et nationale, une autre est de le mettre en œuvre localement. Par exemple, les départs en retraite peuvent être plus importants dans des régions où l'activité nécessiterait de pouvoir remplacer une grande partie de ces départs.

Une première réponse à ces disparités a été la spécialisation des Urssaf. Si des marges de spécialisation existent encore et pourrait utilement abonder l'activité des Urssaf peu productives dont le fichier se réduit, la mission considère que la branche ne doit pas s'orienter vers une spécialisation exagérée des activités.

Néanmoins, la mission considère que l'adaptation des moyens aux missions pourrait utilement trouver solution dans une répartition nationale des activités des Urssaf. C'est la démarche débutée sur la gestion des appels téléphoniques où le débord d'appels d'une Urssaf peut basculer sur l'Urssaf d'une autre région.

La question de l'adaptation des moyens aux missions est essentielle.

Dès lors, il apparaît indispensable que l'Acoss dote plus largement la branche de la faculté de moduler la charge de travail entre les différentes Urssaf en fonction des moyens disponibles de chacune d'elle, à l'instar de ce qui se produit dans les Urssaf régionales où le directeur de l'Urssaf régionale fait varier l'activité d'un site à l'autre. Cette modularité nationale est une condition indispensable à une maximisation des gains d'efficacité. Dans la mesure où cette volonté serait traduite dans les faits dès le début de la prochaine COG, la branche serait en situation de maximiser les gains d'efficacité en fin de COG, c'est-à-dire au moment où se produira l'essentiel des départs en retraite.

\*\*\*

La COG 2014-2017 sera dans l'ensemble une COG de consolidation. Elle devra voir aboutir le processus de régionalisation et réaliser tant les gains en qualité, notamment l'harmonisation des pratiques que les gains en productivité que cette nouvelle organisation, accompagnée d'un pilotage renouvelé, a rendus possibles. En revanche, l'enjeu est colossal sur la refonte ou la modernisation du SNV2, pour une DSI tout fraîchement en ordre de marche, et le risque est majeur : faute de la tenue des objectifs, des échéances et des coûts, ce seront les capacités de productivité de la branche qui seront fortement obérées pour l'avenir.

Laurence ESLOUS

Michel-Henri MATTERA

Arnaud VANNESTE



## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandations	Autorité responsable	Echéance
1	Poursuivre la stratégie d'association du réseau dans tous les grands chantiers de la prochaine COG, notamment pour tous ceux qui auront trait aux gains d'efficience	ACOSS	2014
2	Au cours de la prochaine COG, réaliser un bilan des différentes formules d'organisation régionale mises en place et assurer la convergence vers celles qui s'avéreront les plus performantes	ACOSS	2016
3	Accompagner financièrement le réseau en crédits non reportables qui devront être dimensionnés en fonction des efforts financiers demandés à la branche afin de lui permettre jusqu'en 2015 de disposer des ressources pour achever le processus de régionalisation	Tutelles	2014 et 2015
4	Au terme du processus à la fin de l'année 2015 réaliser le bilan financier de l'opération de régionalisation	ACOSS	2016
5	L'Acoss devra veiller à l'adéquation des moyens aux missions au niveau des Urssaf régionales, au besoin en se donnant la possibilité de réallouer l'activité en dehors des Urssaf qui viendraient à être en tension.	ACOSS	Période de la COG
6	Instaurer pour les auto-entrepreneurs nouveaux cotisants une obligation de déclaration et de virement sur internet et traiter le stock actuel dans le cadre d'une montée en charge progressive.	Tutelles	2014
7	Etudier les conséquences pour l'organisation du réseau de l'abaissement à 1000 salariés du seuil de l'obligation de versement en lieu unique pour les entreprises relevant de plusieurs Urssaf.	ACOSS	2014
8	Poursuivre la dématérialisation des volets sociaux du CESU.	ACOSS Tutelles	2014
9	Réinterroger la nécessité de maintenir le TESE. Un choix devant clairement être fait entre suppression ou développement de l'offre de service.	Tutelles	2014
10	Maintenir une vigilance sur la qualité de service du dispositif ISU	ACOSS	Période de la COG
11	Doter le recouvrement direct des moyens nécessaires (ressources humaines pérennes, outils informatiques) à l'exercice de sa mission dans des conditions satisfaisantes.	ACOSS	Période de la COG
12	Examiner au plus vite les tests de chaque partenaire de la DSN, tester leur compatibilité sur des jeux de données, et vérifier la capacité des SI des partenaires à supporter des flux machine to machine remontants importants.	GIP MD	2014
13	Mettre en œuvre la mise en demeure sous pli simple	ACOSS	2014
14	Lancer une action de fiabilisation des données cotisants, à la fois sur l'intégration des débits et sur les coordonnées postales et téléphoniques du cotisant	ACOSS	2014

15	Étudier les gains d'efficience obtenus par une harmonisation vers une gestion en portefeuille WATT individualisé, et le cas échéant, généraliser ce modèle	ACOSS	2014
16	Refondre la documentation des consignes nationales en simplifiant la stratification entre socle commun, SPR, fiches thématiques et lettres collectives, et adopter le principe d'actualisation simultanée de tous les documents lors de tout changement.	ACOSS	2014
17	Renforcer le contrôle exercé par le niveau national sur le paramétrage et la planification de l'ensemble des traitements de la branche et veiller au strict respect des consignes obligatoires	ACOSS	2014
18	Étendre les contrôles sur pièces aux entreprises de quatre salariés et plus	ACOSS	2014
19	Fixer dans les CPG des objectifs de taux de couverture cohérents avec les ressources régionales disponibles et le fichier à contrôler	ACOSS	2014
20	Contrôler par un audit de la DAS début 2015 l'application homogène des référentiels de contrôle. Axer la COG 2014-2017 sur la réduction de l'hétérogénéité entre régions des pratiques et des performances.	ACOSS	2015
21	Développer les travaux de ciblage des contrôles et évaluer systématiquement a posteriori les politiques de ciblage menées, aux niveaux régional comme national	ACOSS	Période de la COG
22	Construire pendant la COG un indicateur de recouvrement des redressements suite à contrôle, comme en LCTI	ACOSS	Période de la COG
23	En prévision du fichier contrôle national, préparer en 2014 un meilleur ajustement du fichier à contrôler aux effectifs de contrôle présents dans les Urssaf	ACOSS	2014
24	Lancer en 2014 les premiers contrôles sur la seule assiette des cotisations retraite complémentaire. Les mener dans quelques régions, les plus performantes. Associer ces premiers contrôles à une évaluation des temps nécessaires. Planifier le déploiement des contrôles à l'ensemble des régions.	ACOSS	2014
25	Reprendre les contrôles comptables d'assiette sur le champ des travailleurs indépendants	ACOSS	2014
26	Examiner en 2014 la faisabilité d'une rénovation du SI comptable correspondant aux besoins de la fonction comptable.	ACOSS	2014
27	A l'occasion de la prochaine COG, engager la fonction informatique dans une démarche de référentiels de bonnes pratiques, visant à une certification externe	ACOSS	Période de la COG
28	Intégrer systématiquement la sécurisation de l'activité trésorerie de l'Acoss dans le rôle des tutelles (activité réglementaire, contenu des COG des partenaires de l'Acoss, ...)	Tutelles	Période de la COG
29	Constituer au sein de chaque direction métier une cellule MOA-SI avec des organigrammes fonctionnels nominatifs	ACOSS	2014
30	Redéfinir le business case sous-jacent à la cible fonctionnelle en menant une véritable analyse des processus de la branche recouvrement et en identifiant les potentiels gains de productivité afférents	ACOSS	2014

31	Formaliser pour tout déploiement un plan de formation allant des managers jusqu'aux gestionnaires de comptes, et formaliser pour chaque applicatif un guide d'utilisation	ACOSS	2014
32	Diligenter sans délai une étude sur le choix de modernisation de l'ensemble des applications périphériques vs. refonte du SNV2	ACOSS	2014
33	Suivre la bonne avancée de la refonte ou de la modernisation du SNV2 par un audit annuel	Tutelles ACOSS	Période de la COG
34	Veiller à la traduction en termes d'évolution de la masse salariale des réductions d'effectifs qui auront été arrêtées.	Tutelles ACOSS	Période de la COG
35	Poursuivre la politique d'harmonisation des rémunérations dans la cadre des Urssaf régionales en optant, le temps de l'harmonisation des salaires, pour la mise en place « d'années blanches » en matière de mesures générales d'augmentation des salaires, de manière à ce que le GVT soit prioritairement consacré à la gestion des écarts.	Tutelles ACOSS	Période de la COG
36	Réexaminer les situations de location au regard des coûts de marché locatif, du prix de l'immobilier et de la durée prévisionnelle d'occupation du site.	Tutelles ACOSS	Période de la COG
37	Réexaminer à l'aune des possibilités de densification de l'occupation le nombre de sites d'implantation lorsque plusieurs lieux sont utilisés dans une même ville et a fortiori quand certains de ces lieux sont loués et d'autres détenus en propriété et dédier une priorité du futur plan immobilier au financement d'opérations en découlant.	Tutelles ACOSS	Période de la COG
38	Mettre en place des indicateurs de productivité adaptés à chacun des processus métiers, identifier des cibles de productivité optimale par rapport à la performance du recouvrement, et élaborer un outil de pilotage de la productivité sur cette base	ACOSS	2015
39	Établir un plan de productivité spécifique à l'Urssaf Île-de-France	ACOSS	2014
40	Réaliser sur la prochaine COG les gains de productivité que la collectivité peut légitimement demander suite à la régionalisation.	Tutelles ACOSS	Période de la COG
41	Les Urssaf régionales devront être invitées par l'Acoss à présenter un plan pluriannuel de regroupement des activités support au niveau régional avec indication des gains attendus d'efficience tant en volume qu'en temporalité.	ACOSS	2014
42	Renforcer les engagements de l'État en matière de mesures de simplification et instaurer un processus d'examen formel des propositions de mesures remontées par la branche recouvrement en amont des PLF et PLFSS	Tutelles ACOSS	Période de la COG
43	Converger vers une exemplarité de l'État cotisant en termes de procédures de déclaration et de dématérialisation	Tutelles ACOSS	Période de la COG



**OBSERVATIONS DE L'AGENCE CENTRALE DES  
ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS)**

**&**

**REPONSES DE LA MISSION**



# OBSERVATIONS DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS)



► Caisse nationale  
du réseau des Urssaf

Pour nous contacter :  
Direction générale  
Jean-Louis REY  
Directeur  
jean-louis.rey@acoss.fr

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

Montreuil, le 31 janvier 2014

**Monsieur le Directeur de l'Acoss**

à

**Monsieur le Chef de l'Inspection générale  
des affaires sociales**  
Section des rapports de l'IGAS

39-43, quai André Citroën  
75739 PARIS Cedex 15

**Objet :** Mission d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale 2010-2013 – Rapport provisoire IGAS 2013-082R – Procédure contradictoire.

Le projet de rapport que vous m'avez transmis appelle deux observations de ma part :

1. Vous notez que « la période à venir doit être celle de la mise en œuvre, attendue depuis 2011, du contrôle des cotisations de retraite complémentaire obligatoire pour le compte de l'Agirc-Arrco » et que « d'autres évolutions peuvent impacter le périmètre actuellement contrôlé par la branche ». Vous soulignez que « ces extensions de périmètre, si elles sont décidées, pèseront sur les ressources de la branche ». Vous en déduisez qu'elles pourraient conduire à revoir le niveau des objectifs fixés à la branche lors de la future COG en matière de contrôle » (p.5), point que vous précisez p.101 : « s'agissant du contrôle Agirc Arrco, la mission considère que cette mission faisant déjà partie du périmètre actuel de la branche, elle ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle dotation d'ETP mais éventuellement se traduire par une révision à la baisse des objectifs fixés à la branche ».

Je ne saurais partager ce point de vue :

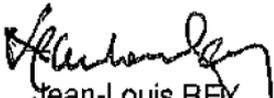
- la COG 2010-2013 prévoyait le déploiement du contrôle de l'Agirc-Arrco après une phase expérimentale permettant en particulier finaliser un plan de déploiement et de déployer progressivement le contrôle. L'expérimentation menée en 2011 avait pour but de déterminer l'impact précis sur les charges de la branche de l'extension du périmètre, ce qui a été effectué ;
- la discussion sur les moyens n'avait pas été menée à son terme dans le cadre de la négociation ; ce point s'était traduit par une absence de cible sur l'indicateur de taux de couverture du fichier pour 2012 (« cible 2013 à réviser selon les modalités de prise en charge du contrôle Agirc Arrco ») ;
- il ne peut donc être considéré que les moyens dédiés à ce contrôle sont d'ores et déjà présents dans la branche ;
- diminuer les objectifs du contrôle sur le régime général serait contreproductif au regard de la gestion des enjeux financiers associés à la politique de contrôle, essentielle pour garantir les recettes des caisses prestataires, dans un système fondé sur un prélèvement à la source, strictement déclaratif.

2. Sur la refonte du système d'information, vous estimez « qu'il n'y a à ce jour aucun élément permettant de trancher entre la modernisation du SNV2...et la refonte totale du SNV2 ». Vous appelez l'attention « de la branche et des tutelles sur le risque majeur qu'encourt ce chantier compte tenu de l'absence de MOA métier sur le recouvrement, d'une DSI à stabiliser et du manque d'expérience dans une conduite de projet d'une telle ampleur ».

Ces points font aujourd'hui l'objet d'un audit lancé par les tutelles, en plein accord avec la branche, qui doit permettre de :

- vérifier que la refonte du système d'information, portée par la branche, est la seule solution praticable ;
- s'assurer de la capacité de la branche à faire, et juger de pertinence de la recomposition, en cours, de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et du pilotage de clé-a par une direction de programme.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

  
Jean-Louis REY  
Directeur

## REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DE L'ACOSS

La mission partage pleinement le souci de l'ACOSS d'une fonction « contrôle » performante, qu'elle a elle-même qualifiée de fonction « essentielle ». Dans ses calculs de productivité, la mission a ainsi globalement maintenu la proportion d'ETP affectés au contrôle.

Par contre, à la différence de l'ACOSS, la mission ne se cantonne pas au seul régime général. C'est donc une bascule de moyens de contrôle du régime général vers les cotisations de retraite complémentaire obligatoire que la mission a proposé, les enjeux s'élevant à près de 60 milliards d'euros mais non contrôlés à ce jour bien que déterminant des droits à retraite.

Au vu de la démarche pragmatique de mise en œuvre de ces contrôles suggérée par la mission pour la COG à venir (contrôle limité à un contrôle d'assiette sans individualisation des droits ; démarche d'expérimentation, s'accompagnant de la création des outils informatiques nécessaires aux inspecteurs, avant généralisation), l'impact de cette bascule en ETP et sur les objectifs fixés au contrôle pour le seul régime général était, dans l'esprit de la mission, très limité.

S'agissant enfin des systèmes d'information, la mission prend bonne note des audits lancés par la branche et ses tutelles sur la justification du choix d'une refonte totale et sur la capacité à faire de la branche, la pertinence de la recomposition d'une MOA métier ainsi que sur le pilotage de clé-a par la direction de programme.

La mission insiste sur le fait que :

- le premier audit doit également inclure les modalités de livraison des lots par rapport au SI existant et leurs impacts sur la production des organismes ;
- le second audit ne doit pas omettre, outre les points mentionnés, la question du pilotage effectif des équipes d'études et développement, de l'organisation de la validation au sein de la branche et de la présence au sein de la DSI des expériences et des compétences requises pour un chantier d'une telle ampleur.



# LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

## 1 MINISTÈRES ET ADMINISTRATION CENTRALE

### 1.1 Ministère des Affaires sociales et de la Santé

#### Cabinet de la ministre chargée des Affaires sociales et de la Santé

-Agathe DENECHERE, conseillère

#### Direction de la sécurité sociale

-Jonathan BOSREDON, chef de service

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

-Arnaud JULLIAN, sous-directeur du financement de la sécurité sociale

-Cédric PARIS, chef du bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale

-Tanguy LE ROUX, chef du bureau du recouvrement

### 1.2 Ministère délégué chargé du budget

#### Cabinet du ministre délégué chargé du Budget

-Yann-Gaël AMGHAR, conseiller

#### Direction du budget

-Gauthier BAILLY, sous-directeur de la 6<sup>ème</sup> sous-direction

-Nicolas NOIRIEL, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé

-Ségoène BERNARD, adjointe au chef de service

## 2. ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE

### 2.1 Agence centrale des organismes de sécurité sociale

#### Conseil d'administration

-Jean-Eudes TESSON, président du conseil d'administration

-Pierre-Yves CHANU, vice-président du conseil d'administration

-Gabrielle HOPPE, secrétaire générale du conseil d'administration

#### Direction générale

-Jean-Louis REY, directeur général

**Agence comptable nationale**

- Yves TERRASSE, agent comptable national
- Mallory LEJEMBLE, directrice adjointe de l'agent comptable

**Direction de l'audit et de la stratégie (DAS)**

- Nathalie GUILHEMBET, directrice
- Christine LORENZO,
- Christophe FRANCESCHI,
- Samuel FARGETTE, sous-directeur du contrôle de gestion

**Direction de la gestion du réseau (DGR)**

- Nicolas LE BELLEC, directeur
- Vincent GUERINET, sous-directeur des ressources humaines
- Florence OUVRARD, sous-directrice à l'animation du réseau

**Direction financière (DIFI)**

- Alain GUBIAN, directeur
- Emmanuel LAURENT, directeur adjoint
- Alexandre BOIS, sous-directeur
- Gwenaëlle LE BOHEC, sous directrice
- Géraldine PROLONGEAU, sous-directrice

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

- Jean-Marie GUERRA, directeur
- Stephane HOLE, directeur adjoint
- Evelyne FLEURET
- Habib EL HAIBA
- Isabelle SOURGET-RUTH
- Philippe AZAIS, MOA contrôle
- Chantal MILARD, MOA contrôle
- Françoise MINVIELLE, MOA contrôle

**Direction des statistiques, des études et des prévisions (DISEP)**

- Alain GUBIAN, directeur
- Cyril HAGNERE, responsable du département Risques, recherche, évaluation et publications
- Annabelle KLEIN
- Christian VIARD

**Direction des systèmes d'information du recouvrement (DISIR)**

- Jean-Baptiste COUROUBLE, directeur
- Philippe GARINET, adjoint au directeur, responsable du pilotage opérationnel

**Direction de la maîtrise d'ouvrage déléguée (DMD)**

- François HIEBEL, directeur
- Franck LAMARTINE, sous-directeur

**Direction de programme (DP)**

- Éric LE BONT, directeur

**Direction du pilotage de la production et de la maîtrise des risques (DPMR)**

- Pierre FENEYROL, directeur
- Ghania ABBAR, directrice adjointe

## 2.2 Entretiens régionaux

**Urssaf de Champagne-Ardennes**

- François COULLET, directeur régional
- Claudine GOSSET, directrice adjointe
- René BILLIETTE, responsable du service contrôle

**Urssaf de Midi-Pyrénées**

- Guy-Francis RAYNAUD, directeur régional
- Pierre-Marie CAMUS, directeur régional adjoint
- Catherine BERRODIER, agent comptable régional
- Hélène BASTARD, directrice
- Bruno CARNAROLI, gestion des comptes
- Jean-Christophe CRULLI, directeur départemental de Tarn-et-Garonne
- Karine DESBARRES, sous-directrice
- Ginette LAFONT, sous-directrice
- Serge MAILLARD, directeur départemental d'Ariège
- Hervé PAPON, sous-directeur

**Urssaf de Languedoc-Roussillon**

- Franck BARBE, Directeur régional
- Sophie ARTIGAUT, Directeur régional adjoint
- Olivia GRANGERODET, Directeur adjoint contrôle, recouvrement et sécurisation juridique
- Marc PELLET, sous-directeur réglementation et sécurisation juridique
- Pierre-Sylvain GUELY, directeur départemental Hérault responsable régional production
- Michel BESSIERE, directeur départemental Gard responsable régional maîtrise des risques
- Jean-Hervé DUPONT, responsable régional adjoint FOODS adjoint du directeur départemental de l'Hérault responsable du site de Béziers
- Marie-Josée GUILHEMJOUAN, responsable RAF Hérault appui au responsable régional RAF
- Annick CLEREN, Agent comptable

-Alice PERCEVAUD, responsable production site Gard

### **Urssaf d’Auvergne**

-Christine LOPPIN, directeur régional  
-Jean-Claude KUBIAK, directeur départemental Allier  
-Gérard COUZINET, directeur départemental Cantal  
-Marie-Josée GOMBERT, directeur départemental Puy-de-Dôme  
-Philippe FERRE, directeur du centre national Pajemploi  
-Ingrid CHABRILLAT, responsable des ressources humaines  
-Marie-Charlotte KOSSMANN, sous-directrice du centre PAJE  
-Sylviane BUSSET, expert régional RAF  
-Pierre SECRÉTANT, responsable de l’informatique

### **Urssaf d’Ile-de-France**

-Philippe RENARD, directeur régional  
-Agnès BASSO-FATTORI, directeur adjoint  
-Aurélie NAUD-BRUYERES, directrice du contrôle  
-Laury DUCOMBS, directeur adjoint chargé de la gestion interne  
-Sophie PATOUT, directeur des ressources humaines  
-Maud DOUARD, attachée de direction à la direction du contrôle  
-Julie AUBERTIE, directeur de la relation cotisant  
-Emmanuel DELLACHERIE, directeur du site Paris-Nord  
-Lionel DEBRAS, directeur des systèmes d’information (DSIP)

### **CERTI Lyon (CIRTIL)**

-Thierry FAIVRE, directeur  
-Céline FORET-GIMEL, sous-directrice, secrétaire général du CIRTIL

## **2.3 Caisse nationale du RSI**

-Stéphane SEILLER, directeur général  
-Jacques BOULDOIRES, directeur des systèmes d’information

## **3. AUTRES**

### **GIP-MDS**

-Jean-Louis BUHL, président

## SIGLES UTILISES

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AMOA	Assistance à la maîtrise d'ouvrage
AOT	Association organisatrice de transport
ARRCO	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
AT-MP	Accidents du travail et maladies professionnelles
CAP	Compte actif pondéré
CDC	Caisse des dépôts et consignation
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CCR	Comité de concertation régionale
CE	Comité d'entreprise
CEA	Chèque emploi associatif
CERTI	Centre de ressource et de transfert en informatique
CESU	Chèque emploi service universel
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CHS-CT	Comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail
CICE	Crédit impôt compétitivité emploi
CODIR	Comité de direction
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CPG	Contrat pluriannuel de gestion
CSG	Contribution sociale généralisée
DAS	Direction de l'audit et de la stratégie
DF	Direction financière
DGR	Direction de la gestion du réseau
DIAME	Direction de l'accompagnement des missions de l'établissement
DIFI	Direction financière
DIMO	Direction de la maîtrise d'ouvrage
DIRRES	Direction de la règlementation, du recouvrement et du service
DISEP	Direction de la statistique, des études et de la prévision
DOM	Départements d'Outre-mer
DP	Direction de programme
DPMR	Direction du pilotage de la production et de la maîtrise des risques
DSI	Direction du système d'information
DUE	Déclaration unique d'embauche
ECP	Euro commercial papers
ETP	Equivalent temps plein
ETPMA	Equivalent temps plein moyen annuel
GE	Grandes entreprises
IDIRA	Instance départementale d'instruction des recours amiables
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IRP	Instances représentatives du personnel
ISU	Interlocuteur social unique
LCTI	Lutte contre le travail illégal
MOA	Maîtrise d'ouvrage
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PME	Petites et moyennes entreprises
RAF	Recouvrement amiable et forcé

RAR	Restes à recouvrer
RPA	Référentiel des paramètres
RSI	Régime social des indépendants
SCDP	Système commun dédié partagé
SNV2	Système national V2
SPR	Socle des pratiques recommandées
TGE	Très grandes entreprises
TESE	Titre emploi service entreprise
TPE	Très petites entreprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCANSS	Union des caisses nationales de sécurité sociale
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
Urssaf	Union de recouvrement de cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VLU	Versement en un lieu unique





Inspection générale  
des affaires sociales

# Evaluation de la COG AcoSS 2010-2013

## ANNEXES

Établie par

Laurence ESLOUS

Michel-Henri MATTERA

Arnaud VANNESTE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Février 2014 -

2013-082R



## Sommaire

ANNEXE N°1 : BILAN DE LA REGIONALISATION.....	5
ANNEXE 2 : LA POLITIQUE DE SECURISATION JURIDIQUE DU COTISANT.....	19
ANNEXE 3 : RECOUVREMENT ET OFFRE DE SERVICES.....	31
ANNEXE 4 : LE CONTROLE COMPTABLE D'ASSIETTE ET LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULE.....	81
ANNEXE 5 PRESENTATION DE LA GESTION DE LA TRESORERIE DU REGIME GENERAL PAR L'ACOSS.....	99
ANNEXE 6 : SYSTEME D'INFORMATION.....	115
ANNEXE 7 : L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE.....	135
ANNEXE 8: PRODUCTIVITE.....	163



# ANNEXE 1 : BILAN DE LA REGIONALISATION

1.	SI LA REGIONALISATION VISE A RECHERCHER DES GAINS D'EFFICIENCE POUR LE RESEAU, ELLE PERENNISE UNE REPARTITION TERRITORIALE FONDEE SUR LE DEPARTEMENT QUI DEVIENT LE POINT D'ANCRAGE DU RECOUVREMENT.....	8
1.1	LES BUTS POURSUIVIS PAR LA REGIONALISATION N'ONT PU ETRE ATTEINTS SANS RESPECTER QUELQUES CONTRAINTES.....	8
1.2	LE MAINTIEN DES IMPLANTATIONS DEPARTEMENTALES ET INFRA DEPARTEMENTALES.....	9
1.2.1	Le maintien des implantations départementales s'est accompagné d'une ré architecture managériale .....	10
1.2.2	La régionalisation se déploiera sur deux COG conformément aux engagements pris lors de la signature de la précédente COG.....	12
2	LA METHODOLOGIE SUIVIE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION A BENEFICIE D'UN ACCOMPAGNEMENT SPECIFIQUE EMPREINTE DE PRAGMATISME.....	12
2.1	L'ACOSS A MIS EN PLACE UN PILOTAGE ET UN ACCOMPAGNEMENT SPECIFIQUE .....	12
2.1.1	Un pilotage spécifique.....	12
2.1.2	L'accompagnement s'est appuyé sur un ambitieux dispositif de formation professionnelle. ....	14
2.2	UNE METHODE MARQUEE PAR LE PRAGMATISME ET LE VOLONTARIAT .....	14
2.3	LE COUT DE LA REGIONALISATION .....	15
3	LE BILAN DE LA MISE EN PLACE DE LA REGIONALISATION A L'ETE 2013.....	17
3.1	POUR CE QUI EST DES DEUX URSSAF PILOTES VISITEES PAR LA MISSION .....	17
3.2	POUR CE QUI EST DES DEUX AUTRES VAGUES .....	18



La réorganisation des Urssaf sur une base régionale a été avec le transfert des cotisations de l'assurance chômage, l'ISU et la rénovation du système d'information l'un des quatre chantiers majeurs de la précédente COG 2010-2013. Celle-ci en effet stipulait :

« La branche évoluera au cours des quatre prochaines années vers une organisation structurée autour de nouvelles URSSAF régionales reposant sur les sites départementaux actuels ».

La régionalisation est apparue nécessaire pour dépasser des difficultés de pilotage du réseau et aboutir à une harmonisation des pratiques entre les Urssaf. C'est d'ailleurs ce qui est clairement écrit dans la COG :

« les évolutions organisationnelles menées durant la COG 2006-2009...n'ont pas permis de résoudre les difficultés du pilotage des organismes du réseau et donc d'atteindre tous les objectifs de mise en œuvre homogène de la réglementation et des politiques de recouvrement sur l'ensemble du territoire ».

La COG précisait par ailleurs au 6.1 *Engager un projet de création d'URSSAF régionales* l'objectif majeur poursuivi par la régionalisation dans les termes suivants :

« L'ACOSS prévoit de retenir une approche consistant à créer des organismes régionaux qui s'appuieront sur des instances de gouvernance garantissant une logique de proximité et un management efficace. »

L'architecture organisationnelle pressentie par la COG reposait sur les principes suivants :

- un siège régional en charge du pilotage stratégique, des comptes, du budget et de la politique en matière de ressources humaines ;
- des établissements départementaux en charge de la production, de la relation avec les cotisants et du management opérationnel.

Par ailleurs deux fiches thématiques de la COG ont directement été consacrées à la régionalisation. Il s'agit des fiches n° 13 et n° 22.

- La fiche 13 intitulée « évolution de l'organisation des Urssaf » est spécifiquement consacrée à la régionalisation. Elle comporte 5 actions qui sont : adapter le maillage territorial cible des Urssaf, élaborer et mettre en œuvre un modèle organisationnel garantissant l'articulation optimale entre le niveau départemental et régional, déterminer un schéma de gouvernance contribuant à assurer l'ancrage départemental du recouvrement, définir les modalités d'accompagnement du réseau dans la mise en œuvre de cette réforme.
- la fiche 22 intitulée quant à elle « adapter nos politiques d'accompagnement et de formation aux évolutions des métiers et des organisations dans le réseau » est consacrée aux impacts de la régionalisation sur les collaborateurs du réseau. Elle annonce notamment un renforcement « des outils de gestion de carrière au niveau national pour l'ensemble des agents de direction du recouvrement, qui permettra de réaliser des bilans de carrière tout au long de la mise en œuvre des évolutions organisationnelles. »

Au moment de la présente évaluation, le processus de régionalisation, conformément aux prévisions, est encore en cours et ne s'achèvera qu'au cours du second semestre 2015.

Notamment sur l'harmonisation des pratiques et la performance globale, les données sont encore incomplètes. De même, les gains d'efficacité liés à cette réforme majeure ne seront réellement évaluables que lorsque la réorganisation des Urssaf aura été complètement achevée. Il est donc trop tôt pour en faire un bilan autre que procédural, qui est la caractéristique de la présente annexe, ne mettant en exergue que les mécanismes et les structures mis en place par le réseau et ayant participé à la réussite du déploiement de la réforme.

## **1 SI LA REGIONALISATION VISE A RECHERCHER DES GAINS D'EFFICIENCE POUR LE RESEAU, ELLE PERENNISE UNE REPARTITION TERRITORIALE FONDEE SUR LE DEPARTEMENT QUI DEVIENT LE POINT D'ANCRAGE DU RECOUVREMENT**

Deux actions de la fiche thématique n°13 « évolution de l'organisation des URSSAF » y étaient consacrées. Il s'agit :

- D'évaluer et mettre en œuvre un modèle organisationnel garantissant l'articulation optimale entre le niveau départemental et régional qui a été réalisée à 100%
- de déterminer un schéma de gouvernance contribuant à assurer l'ancrage départemental du recouvrement. Cette action a été réalisée selon le bilan triennal 2010-2012 à 95%.

### **1.1 Les buts poursuivis par la régionalisation n'ont pu être atteints sans respecter quelques contraintes.**

Les buts étaient :

- d'accélérer le processus de régionalisation du recouvrement déjà engagé,
- d'harmoniser les modes de gestion au sein du réseau,
- d'améliorer la mise en œuvre homogène de la réglementation et de la politique de recouvrement sur le territoire,
- de mettre en adéquation l'organisation du recouvrement avec celle de certains de certains partenaires qui avaient déjà opté pour une structuration régionale (RSI, pôle emploi, MSA),
- de générer des gains de qualité et d'efficacité,
- de garantir une relation de proximité avec les cotisants.

Cependant, cette réforme a du être conduite en tenant compte de contraintes que résume bien le guide méthodologique d'accompagnement à la régionalisation et qui étaient énoncées dans la fiche gouvernance n°1 « constituer la nouvelle Urssaf régionale » cinq axes directeurs pour chacun des sites dans le cadre de la COG 2010-2013 :

- maintenir les implantations locales,
- assurer la consolidation et le développement des fonctions métiers,
- ne pas imposer de mobilité géographique,
- maintenir les conditions techniques et matérielles favorables, assurer le caractère équitable des règles de répartition des flux et des charges de travail, garantir la présence de ressources managériales suffisantes,
- maintenir la qualité des emplois en termes de diversité et de richesse de contenu (via la formation).

Le socle de l'Urssaf régionale pose enfin deux principes généraux d'organisation qui se déclinent de la manière suivante :

- au niveau régional, la définition de la stratégie, l'organisation du management et le pilotage des fonctions supports ;
- au niveau départemental, concentration, pour le régime général, sur le cœur du métier recouvrement et l'instruction des recours amiables.

Schématiquement la régionalisation s'est traduite par la disparition de 88 organismes et la création de 22 nouvelles Urssaf régionales. Situation qui devrait à l'avenir faciliter le pilotage du réseau et l'harmonisation des pratiques professionnelles.

## 1.2 Le maintien des implantations départementales et infra départementales

Toutefois, cette réduction du nombre d'entités juridiques ne s'est pas traduite par une réduction du nombre de sites. La présence du niveau départemental a notamment été conservée en réponse à deux impératifs :

- la nécessité de maintenir une présence territoriale : Elle est justifiée par la nécessité de répondre aux besoins de proximité des cotisants. Proximité d'autant plus importante pour certaines catégories de cotisants (travailleurs indépendants, etc.) que le RSI n'est pas présent dans tous les départements. La volonté de préserver la proximité a fait l'objet d'une position forte du conseil d'administration de l'ACOSS. Notamment, la régionalisation s'est accompagnée de la mise en place dans tous les départements des Urssaf régionales nouvellement créées des commissions de recours amiable (CRA) et des instances départementales d'instruction des recours amiables (IDIRA) dont l'existence a été consacrée par l'article D. 213-7 du code de la sécurité sociale. Par ailleurs le processus de régionalisation fait suite au processus de départementalisation qui lui-même s'était caractérisé par un regroupement au plan départemental du management et des organisations tout en assurant la préservation territoriale infra départementale des sites. Certains de ces sites infra départementaux étant d'ailleurs présentés par la direction générale du réseau de l'ACOSS comme étant particulièrement productifs.
- Le socle juridique des instances départementales :
- Le décret n°2011-1079 du 8 septembre 2011 donne une base juridique aux conseils départementaux en précisant que la composition du conseil départemental est paritaire (8 représentants salariés et 8 représentants des employeurs), et que ces conseils doivent assurer le suivi de l'activité de l'Urssaf notamment sur les volets recouvrement, du contrôle et de la lutte contre la fraude. Par ailleurs des instances d'instruction des recours amiables sont constituées au sein des conseils départementaux. Ils sont composés de dix membres désignés parmi les conseillers départementaux (un représentant par organisation syndicale au titre des assurés sociaux et cinq représentants au titre des employeurs et travailleurs indépendants). Cette instance est destinée à réaliser une instruction de premier niveau et de formuler des avis à la CRA. Il convient de préciser enfin que la charte du réseau des Urssaf relative à l'instruction et à la gestion des recours amiables par les instances départementales et par les commissions de recours amiables a été adoptée par le conseil d'administration de l'ACOSS le 13 octobre 2011.
- la nécessité d'obtenir le plus fort consensus politique et social sur la démarche engagée. Le protocole d'accord relatif aux garanties conventionnelles apportées dans le cadre de l'évolution des réseaux signé le 26 janvier 2010 entre l'UCANSS et les organisations syndicales prévoit notamment d'une part qu'aucun licenciement économique individuel n'interviendrait dans ce cadre et, d'autre part que toute mobilité (le texte ne précisant pas si sont visées uniquement celles de nature géographique) ne pourrait s'opérer que sur la base du volontariat de l'agent. Dans le cadre d'une réorganisation de l'ampleur de la régionalisation, ce protocole d'accord est une contrainte très forte et s'il peut paraître humainement et socialement nécessaire, il n'en demeure pas moins un facteur extrêmement

limitatif dans une logique de recherche de gains de productivité et d'adaptation des moyens aux missions.

En pratique, si aucune règle n'a été posée pour les autres segments de cotisants (les travailleurs indépendants, les praticiens et auxiliaires médicaux, les administrations et collectivités territoriales, etc.), le mode d'organisation des Urssaf régionales privilégie bien la proximité pour la gestion des comptes et les directeurs régionaux utilisent bien le levier de la modulation de la charge de travail entre les différents sites départementaux d'une même région pour adapter les missions aux moyens disponibles. En l'absence de mobilité forcée des agents, c'est la mobilité de la charge de travail qui est tout naturellement effectuée.

De fait, la répartition territoriale des sites Urssaf apparaît tout autant comme étant le fruit de l'histoire que celui du « jeu politique » ou encore du résultat d'un consensus recherché dans le but d'obtenir une adhésion minimale à une réforme dont l'ampleur objective ne peut être contestée. Cette situation, en ce qu'elle a contribué à la pérennité de sites qui sans cela auraient été menacés par la réduction de leurs activités et par la difficulté à recruter les expertises nécessaires, explique très certainement l'adhésion globale du réseau, que la mission a pu constater, à cette réforme.

A moyen long terme, tant la réalisation de gains d'efficience que les divergences régionales en matière de dynamisme économique devront inciter à une réévaluation de la pertinence du maintien de sites infra départementaux (dans les régions où ceux-ci existent) ainsi qu'au rééquilibrage par le niveau national, à l'instar de ce que font les directeurs régionaux entre les différents sites infrarégionaux, de la charge de travail entre les différentes régions en fonction des ressources disponibles.

### 1.2.1 Le maintien des implantations départementales s'est accompagné d'une ré architecture managériale

Les principes généraux d'organisation de l'URSSAF régionale ont été élaborés en 2011-2012. L'organisation des Urssaf régionales et le mode de déploiement de la régionalisation alliant autonomie des Urssaf et supervision stratégique de l'ACOSS a abouti à des constructions originales. Ainsi une grande latitude a été donnée aux directeurs préfigurateurs pour construire la nouvelle organisation de l'Urssaf régionale dont les traits généraux étaient établis par l'ACOSS. Un guide de la régionalisation a été élaboré. Ce guide a par ailleurs fait l'objet de mises à jour régulières notamment pour tenir compte des retours d'expériences de la vague 1. Ainsi pour ce qui est du management régional, semblent se dessiner deux orientations majeures au sujet de la place accordée au directeur départemental dans la nouvelle organisation régionale. L'une fait du directeur départemental le supérieur hiérarchique de tout agent, quel que soit son métier, travaillant sur le site départemental ; l'autre confère au pilote fonction régional une place plus importante dans le management des agents, relevant de sa fonction, travaillant sur l'ensemble des sites de la région.

Cette méthodologie a eu pour effet de permettre aux nouvelles Urssaf régionales de construire une architecture managériale et d'opter pour des réorganisations d'activités en continuité par rapport à leurs histoires spécifiques et adaptées à leurs réalités géographiques respectives. Cette réorganisation régionale se caractérise, tout au moins pour l'instant, par deux grands modèles :

- l'un marqué par le maintien d'un pilotage départemental assuré par le directeur de site, les pilotes métiers et les directions fonctionnelles de la région étant en appui,
- le second par une place centrale occupée par le pilotage régional tant sur les fonctions métiers que sur les fonctions supports, le directeur départemental n'ayant plus qu'un rôle de présence locale.

Les modèles développés seront très certainement appelés à converger et la mission estime que la formule tendant à confier une certaine autorité au directeur départemental sur l'ensemble des agents de son site est très certainement appelée à se généraliser. Il est en effet intéressant d'observer que le processus d'organisation de l'Urssaf d'Ile de France s'est caractérisé par une déconcentration des activités reposant sur une relative spécialisation des sites tout en donnant une place effective au directeur de site. En effet, l'Urssaf d'ile de France, qui regroupe tous les départements de l'Ile de France sauf la Seine et Marne, a d'abord connu une implantation centralisée avant d'opter pour une redistribution départementale sur neuf sites répartis dans la région parisienne. Il est toutefois nécessaire de noter que ce mouvement a été rendu nécessaire par la taille de l'organisme et a été facilité par le fait que malgré cette déconcentration départementale les structures réimplantées ont pu conserver une taille critique suffisante et une expertise suffisante. Ce mouvement n'a pas entravé les réductions d'effectifs réalisées à l'occasion de la COG qui s'achève, tout en ayant nécessité pour y parvenir l'externalisation de certaines fonctions, accueil téléphonique notamment.

Quoi qu'il en soit, le souci de n'exclure personne a conduit les directeurs régionaux à confier aux responsables de sites des fonctions de pilotage régional soit sur des fonctions métiers soit sur des fonctions supports.

La réorganisation managériale ne s'est d'ailleurs pas limitée aux équipes de direction. Des conseils départementaux des URSSAF régionales ont été mis en place. Conseils dont la création et les principes de fonctionnement ont fait l'objet d'une délibération adoptée à la majorité des membres du conseil d'administration de l'ACOSS le 29 octobre 2010.

Par ailleurs il est à rappeler que les présidents et premiers vice-présidents d'Urssaf doivent se retrouver au sein des comités de concertation régionaux (CCR) appelés à se réunir tous les trimestres pour assurer le suivi de la mise en place de l'Urssaf régionale. A ce titre ils sont invités à rendre un avis sur le plan d'action régional, sur l'enveloppe régionale, sur le suivi des actions régionales et notamment d'assurer l'examen du bilan annuel de la coopération régionale, enfin de prendre connaissance et de rendre un avis sur toute problématique régionale.

Ainsi l'association forte des conseils d'administration des URSSAF départementales dans le processus de régionalisation a été un facteur de réussite. Dans la mesure où il a permis une véritable association via notamment la mise en place des Comités de Concertations Régionaux (CCR) dont le rôle consultatif sur la mise en place des instances régionales est « de rendre un avis sur le plan d'action régional et sur l'enveloppe régionale et d'assurer le suivi des actions régionales, de rendre un avis sur toute problématique d'intérêt régional ». Les Présidents et premiers vice-présidents des Urssaf départementales appelées à fusionner ont siégé au sein des CCR et devaient procéder, à chaque séance du conseil d'administration, à un point sur les travaux des CCR. Enfin, les travaux des CCR (dossiers et procès-verbaux) sont transmis à l'ACOSS pour assurer la coordination nationale et permettre au CA de l'ACOSS de prendre connaissance de ces travaux.

La qualité du pilotage par la direction de l'ACOSS du processus de régionalisation doit être soulignée. Non seulement, ce processus est une première dans le régime général mais de surcroît la qualité du pilotage national a permis en un temps relativement bref une réorganisation complète de la branche non seulement sans lever d'oppositions majeures mais surtout au final en obtenant l'adhésion des acteurs.

Le guide de la régionalisation a cependant été parfois plus directif. Ce fut notamment le cas de l'organisation des relations sociales. Ainsi un seul comité d'entreprise a été maintenu au niveau régional, où se situe le pouvoir économique de l'organisme. Par contre, le CHSCT et le délégué du personnel ont été maintenus au niveau départemental pour être au plus près des agents.

## 1.2.2 La régionalisation se déploiera sur deux COG conformément aux engagements pris lors de la signature de la précédente COG.

Précisée dès le premier trimestre 2011 avec l'affirmation du principe de la création d'une URSSAF par région administrative, la régionalisation s'est déployée au sein du réseau des Urssaf en 3 vagues.

La première vague a été engagée le 1er janvier 2012. Elle visait à la disparition de 17 Urssaf et à la création de 3 Urssaf régionales (Auvergne, Pays de Loire et Midi-Pyrénées).

La seconde vague qui a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2013 aboutit à la suppression de 40 Urssaf et à la création de 12 nouvelles Urssaf régionales (Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Poitou-Charentes)

La troisième et dernière vague débutera le 1er janvier 2014 et aboutira à la disparition de 31 Urssaf et à la création de 6 Urssaf régionales (Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, PACA, Rhône-Alpes).

L'Urssaf de Corse n'est pas engagée dans le processus. Une seule Urssaf est en effet déjà présente pour les deux départements de la Corse.

Au terme de la présente COG, le réseau a selon les propos du président de l'ACOSS, « réalisé la construction des Urssaf régionales mais il lui reste à tirer partie de la nouvelle organisation ».

Conformément aux engagements pris lors de la signature de la COG, le processus de régionalisation sera complètement achevé au deuxième semestre 2015. La réalisation des gains d'efficience issus de la régionalisation est un enjeu majeur de la COG 2013-2017.

## 2 LA METHODOLOGIE SUIVIE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION A BENEFICIE D'UN ACCOMPAGNEMENT SPECIFIQUE EMPREINTE DE PRAGMATISME

### 2.1 L'ACOSS a mis en place un pilotage et un accompagnement spécifique

#### 2.1.1 Un pilotage spécifique

En 2010 l'ACOSS a mis en place une « cellule régionalisation » rattachée à la direction de la gestion du réseau (DGR). Cette équipe est composée de cinq membres et est pilotée par le directeur de la gestion du réseau. Certains de ses membres avaient acquis une expérience antérieure en matière d'opérations de fusion ou de restructuration d'organismes de sécurité sociale. Elle était en charge de questions variées soit relevant du cœur de métier (production, recouvrement amiable et forcé, contrôle, statistiques, trésorerie, etc.), soit relatives à la gestion des ressources humaines, du dialogue social, de la communication, etc.

Un Guide d'accompagnement à la régionalisation a par ailleurs été élaboré et s'est au cours du temps enrichi des expériences de terrain conduites par les 3 Urssaf pilotes. Initialement, le modèle qui devait servir de base à la mise en place de la régionalisation était celui qui avait été utilisé lors de la réforme de la départementalisation. Cependant, assez rapidement, le modèle utilisé lors de la départementalisation a paru inadapté et la nécessité d'élaborer un modèle spécifique s'est fait jour.

Des directeurs préfigureurs ont été nommés dans toutes les futures Urssaf régionales. La nomination de ces directeurs, ayant par ailleurs vocation à prendre la direction générale du nouvel organisme régional une fois celui-ci créé, s'est faite selon la procédure mise en place par le décret du 6 septembre 2010 (nomination par le directeur général de l'ACOSS). Ces nominations se sont accompagnées de l'établissement d'un référentiel associé à l'exercice de la fonction de directeur préfigureur. Ce document, outre la description des conditions d'exercice et des objectifs de la dite mission de préfigureur, comportait des instructions sur les principes de gestion du projet de régionalisation ainsi que sur la contribution pouvant être attendue de la part de l'ACOSS, sur la construction des organigrammes et des équipes de direction des nouvelles Urssaf régionales, sur la mise en place de la nouvelle gouvernance régionale et les relations avec les conseils d'administration, les instances représentatives du personnel et les conditions du dialogue social.

Les conditions de mise en place des équipes de direction des Urssaf régionales ont été précisées dans la lettre collective n°2011-230. Cette lettre précise par ailleurs les modalités de la compensation des pertes de rémunération inhérentes aux repositionnements des intéressés dans le nouvel organigramme (points cadres dirigeants, perte potentielle d'une partie de la part variable, prime spécifique de responsabilité versée aux agents comptables) et éventuellement prime de mobilité pour les agents de direction d'une région engagée dans la création d'une URSSAF régionale amenés à effectuer une mobilité géographique et dont la candidature a été retenue suite à vacance de poste. Il convient aussi de préciser que la mise en place des équipes de direction s'est accompagnée de mesures spécifiques destinées soit à faciliter le nouvel exercice managérial (management à distance, capitalisation des pratiques managériales, animation des équipes et gestion stratégique de projet, diagnostics conseil, coaching etc.), soit à aider les cadres de direction à se repositionner (entretiens de carrière). Ces derniers, fondés sur le volontariat, ont été proposés aux agents de direction de la branche dans le but d'aider à la constitution des nouvelles équipes de direction et d'entamer la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et de compétences de cette catégorie d'agents. Des outils ressources humaines spécifiques tel que la détection de potentiel managérial (DPM) ou le diagnostic individuel d'accompagnement professionnel (DIAP) ont été mis en place dans les Urssaf pour accompagner les évolutions RH liées à la régionalisation.

Enfin, la lettre collective n°2012-13 pose le principe du remplacement conditionné de tout agent de direction au sein de la branche recouvrement. Le remplacement est subordonné à un échange entre le directeur préfigureur et le directeur général de l'ACOSS.

Les instances de gouvernance du réseau dont la description a été faite par la lettre collective n°2011-30 ont été adaptées pour prendre en compte le nouvel environnement organisationnel résultant de la régionalisation. Notamment le fonctionnement de ces instances témoigne, tant au niveau de l'établissement des orientations stratégiques que sur celui du pilotage des activités ou encore sur la conduite de projet, de la volonté forte de la direction de l'ACOSS d'associer le réseau à la construction des modalités de gestion de la branche, à la résolution des difficultés rencontrées et à la conduite des projets majeurs inscrits dans la COG.

Il n'est pas par ailleurs inutile de préciser que dans le cadre de sa fonction de pilotage du réseau, l'ACOSS assure une fonction de validation de tous les accords renégociés dans le cadre des nouvelles Urssaf régionales avant que ceux-ci ne soient mis en place.

Ce processus organisationnel conciliant les éléments d'autonomie des organismes et la nécessité d'un pilotage centralisé par le biais d'une participation forte du réseau aux modalités de sa propre évolution dans le cadre de la régionalisation a été sans nul doute un facteur essentiel dans la réussite de la régionalisation. Il est utile d'ailleurs de préciser que la mission avait pu observer que la dite méthode avait été reprise au plan local pour la mise en place des Urssaf régionales elles-mêmes.

### 2.1.2 L'accompagnement s'est appuyé sur un ambitieux dispositif de formation professionnelle.

La fiche thématique n°22 de la COG 2010-2013 consacrée à la politique de formation professionnelle avait pour but de promouvoir une politique de ressources humaines ambitieuse au profit de l'ensemble des collaborateurs du réseau. Le taux de participation financière de la branche à l'effort de formation, taux qui est calculé en rapprochant le montant des dépenses de formation annuelles de la branche au montant des salaires est en 2012 de 6% et légèrement supérieur à l'objectif qui était de 5,8%. Il est de ce fait en augmentation par rapport aux années 2010 et 2011 où il était respectivement de 5,54% et 5,53%. Sept actions étaient poursuivies dans le cadre de la politique de formation professionnelle :

- Favoriser les passerelles entre métiers et développer les parcours professionnels. L'état d'avancement de cette action était à la fin de l'année 2012 de 90%,
- Faciliter la gestion des situations individuelles et la mobilité professionnelle des collaborateurs. L'action a été réalisée fin 2012 à 40%,
- Accompagner les managers et les cadres dirigeants dans la mise en œuvre des évolutions d'organisation. Le degré d'avancement de cette action est de 95% à la fin de 2012,
- Développer dans le cadre de l'UCANSS, un dialogue social de qualité sur les évolutions du réseau. Cette action a été réalisée à 100%,
- Mettre en place un politique métier permettant de contribuer à l'atteinte des objectifs de la branche. Le taux d'atteinte de cette action est de 63%,
- Renforcer la formation professionnelle des salariés en poste au sien du réseau. Le taux d'atteinte de l'action est de 100%,
- Repenser l'organisation du système de formation pour garantir son efficience. Le taux d'avancement de cette action est lui aussi de 100%.

La deuxième action « faciliter la gestion des situations individuelles et la mobilité professionnelle des collaborateurs » est celle pour laquelle le taux de réalisation est le moins élevé (40%). Le réseau s'est toutefois doté de conseillers en orientation professionnelle (COP) par la lettre collective n°2012-112. Ces derniers nommés au sein de chaque région ont bénéficié en préalable à leur prise de fonction d'une formation spécifique aux démarches d'orientation. Cependant compte tenu des options prises en matière de déploiement de la régionalisation, les outils relatifs à l'accompagnement de la mobilité géographique ont été abandonnés.

De fait, aujourd'hui il apparaît difficile d'entamer la phase de la régionalisation qui devra se dérouler sur la période de la COG à venir en modifiant les principes fondamentaux du consensus social qui a prévalu jusqu'ici (absence de mobilité forcée des agents notamment).

## 2.2 Une méthode marquée par le pragmatisme et le volontariat

Le pragmatisme de la démarche suivie a été souligné à de nombreuses reprises. Ce fut notamment le cas dans un courrier en date du 3 octobre 2011 par le directeur de la sécurité sociale au directeur de l'ACOSS.

Le phasage de déploiement du mouvement de régionalisation, se caractérisant par une montée en puissance progressive du dispositif qui bénéficiait du retour d'expérience réalisé à partir des trois URSSAF engagées dans la première vague, témoigne bien du pragmatisme méthodologique mis en place par l'ACOSS.

La première vague des Urssaf qui se sont engagées dans la régionalisation a été constituée d'URSSAF volontaires et qui, pour certaines, avaient un « historique » de travail partenarial. Cela a notamment été le cas des régions Auvergne et Midi-Pyrénées. En effet, les Urssaf de ces deux régions, caractérisées par un très fort déséquilibre entre la place tenue au plan du dynamisme économique par le chef lieu de région et les autres départements, s'étaient engagées dans un processus de coopération régionale tant sur les fonctions métiers que sur les fonctions supports. Ce processus se caractérisait par la mise en place de moments d'échanges sur les bonnes pratiques pouvant être généralisées dans le but de rompre l'isolement et la difficulté de recrutement dans les petites Urssaf. Chaque directeur restait toutefois libre de la réalité et du rythme des mises en œuvre.

Ainsi, une réelle coopération s'était instaurée en région Auvergne entre les différentes Urssaf suite à la mise en place d'un Comité régional des directeurs ainsi que de diverses commissions qui au fil du temps avaient étendu leur champ d'intervention permettant la mise en place d'une véritable synergie régionale entre les cadres des différentes URSSAF, etc.

En 2006, à l'occasion d'une nouvelle COG, l'ACOSS a impulsé la transition vers la mutualisation. Certaines Urssaf, ce fut le cas dans les deux régions pré-citées, ont souhaité au vu de leur contexte géographique et politique répartir les effets de cette mutualisation entre tous les sites de la région de manière à ce qu'il n'y ait aucun perdant des réorganisations en cours et à venir. Ces centres mutualisés sur diverses fonctions (expertise ressources humaines, achats et marchés, gestion de la paie, expertise ressources humaines, ingénierie de la formation, système de production SNV2, DUE, aide aux utilisateurs des offres de service, documentation juridique, communication, etc.) ont été autant de ferments qui ont préparé le réseau à la régionalisation.

### **2.3 Le coût de la régionalisation**

Le FNGA 2010-2013 indiquait dans son annexe financière pour les exercices 2012 et 2013 une dotation annuelle de 10 millions d'euros dans le cadre de la réserve nationale au titre de l'accompagnement de l'évolution du réseau.

La DGR a établi à la demande de la mission un tableau synthétique des coûts de la régionalisation, tant pour l'ACOSS que pour les URSSAF, tels qu'ils sont connus à ce jour. Il convient de préciser qu'il ne s'agit donc pas du coût définitif qui ne sera connu avec précision que lorsque toutes les étapes nécessaires à l'achèvement du processus de régionalisation auront abouti dans toutes les régions, soit au troisième semestre de l'année 2015 pour les URSSAF de la troisième vague.

Tableau 1 : Coût de la régionalisation dans la branche en K euros

Thèmes	2010	2011	2012
Harmonisation des rémunérations	0	433	915
Agents de direction (+5%)	0	363	954
<b>sous-total MSP</b>	<b>0</b>	<b>796</b>	<b>1 869</b>
Temporaires (CDD)	786	1 363	694
Prime de 200 € nets	0	754	3 140
Prime de mobilité et indemnités diverses	28	828	1 680
<b>sous-total MSNR</b>	<b>814</b>	<b>2 945</b>	<b>5 514</b>
<b>sous-total Masse salariale</b>	<b>814</b>	<b>3 741</b>	<b>7 383</b>
<b>Autres dépenses de fonctionnement</b>			
Informatique (dont intérim)	918	1 373	592
Expertises CHSCT	248	1 620	1 200
Réunions du personnel et déplacements	188	1 365	100
Formation	0	280	50
Marchés nationaux ACOSS	1 596	3 564	2 830
<b>sous-total ADF</b>	<b>2 950</b>	<b>8 202</b>	<b>4 772</b>
<b>Total général</b>	<b>3 763</b>	<b>11 943</b>	<b>12 155</b>

Source : DGR

Il est intéressant d'observer la part tenue par les principaux postes de dépenses dans le processus de régionalisation ainsi que l'évolution respective de ces postes entre eux dans le coût global annuel constaté.

Alors qu'en 2010 la masse salariale occupe 21,63 % du coût total, cette part s'élève 2 ans après à 60,74%. Dans le même temps et inversement, l'impact sur les autres dépenses de fonctionnement se réduit à due proportion passant de 78,37 % à 39,26%.

Le détail des types d'opérations pris en charge dans le cadre des marchés nationaux ACOSS, qui représentent par ailleurs une part non négligeable des autres dépenses de fonctionnement, est précisé par le tableau ci-après.

Tableau 2 : Régionalisation des Urssaf montant des marchés d'accompagnement ACOSS

### Régionalisation des URSSAF Marchés d'accompagnement ACOSS

En Euros	2011	2012
Accompagnement des équipes	758 384	1 338 639
Entretien des carrières	30 020	0
Coaching individuel	92 929	235 058
Audit réseau	714 610	1 421 781
Assistance au pilotage du SI	0	568 298
<b>Total marchés d'accompagnement ACOSS</b>	<b>1 595 943</b>	<b>3 563 777</b>

Source : ACOSS

La régionalisation s'est traduite par une harmonisation à la hausse des rémunérations au sein de la branche. Processus qui certes a permis son acceptation sociale mais a aussi fortement pesé sur le GVT de la Branche.

Le processus n'étant pas achevé, une des grandes questions que devra trancher la négociation de la COG à venir sera de se prononcer sur la continuité de cette logique.

### **3 LE BILAN DE LA MISE EN PLACE DE LA REGIONALISATION A L'ETE 2013**

#### **3.1 Pour ce qui est des deux URSSAF pilotes visitées par la mission**

Les conditions de mise en œuvre de l'association des instances représentatives du personnel au projet de régionalisation ont été définies dans un modèle national d'accord de méthode dont le but était de préciser les modalités d'information et de consultation des CHS-CT et des comités d'entreprise. Enfin, dans toutes les Urssaf, un dossier information-consultation des IRP a été constitué.

- En Auvergne : 97 salariés étaient potentiellement concernés par une évolution de leur activité. Au final, 10 agents ont connu un changement de fonction significatif. Pour les autres, le constat d'évolution restreinte du périmètre de leurs activités a pu être porté. Ce fut par exemple le cas de salariés du pôle paie aujourd'hui chargés de l'établissement de contrats de travail.

Par ailleurs aucun salarié n'a demandé à travailler à temps partiel ou pris un congé de fin de carrière du fait de la mise en place du processus de régionalisation.

La phase de consultation des CE et CHSCT a bien sûr été conduite. Elle a notamment abouti à la mise en place d'une procédure adaptée destinée à l'information, la formation à leurs nouvelles fonctions des agents concernés par des réorientations.

Toutes les organisations syndicales ont signé le protocole d'accord préélectoral (PAP) pour le CE. Le PAP prévoit une majoration du nombre de sièges au comité d'entreprise (10 titulaires au lieu de 6, nombre qui serait celui qui résulterait de l'application stricte du code du travail). Deux organisations syndicales n'ont pas signé le PAP en raison d'un désaccord sur la répartition des sièges entre le collège employeur et cadres sur le site de Clermont-Ferrand. Ce désaccord a été porté devant la DIRECCTE qui a donné raison à l'employeur. Les élections au CE se sont déroulées le 21 juin.

- En Midi-Pyrénées : L'organisation régionale mise en place favorise le maintien des personnels sur les activités qu'ils exerçaient avant la régionalisation. L'organisation hiérarchique est selon les termes du directeur régional « prioritairement territoriale ». Ce qui se traduit par une priorité donnée au directeur départemental qui demeure le référent local pour son site pour tous les sujets, quelle que soit leur nature support ou métier. 37 salariés, principalement des agents de direction et des agents des services comptables, sont néanmoins concernés par une évolution importante de la nature de leur activité. Trois agents de direction ont connu un changement de lieu de travail, deux sans changement de domicile ni double résidence, et un avec changement de domicile.

Ce faible impact RH s'explique pour partie par l'anticipation du processus de régionalisation, et pour partie par le maintien sur les sites des agents. Il a un coût certain en matière de frais et de temps de déplacement. La direction régionale affiche clairement, outre le rappel au principe de non mobilité géographique forcée, que le maintien des effectifs sur les sites doit toujours être recherché en privilégiant plutôt le transfert des activités et la mobilité professionnelle fonctionnelle à celle géographique et non volontaire des personnels. Toutefois, au départ des intéressés, les emplois ne faisant pas l'objet d'un gel ou d'une suppression redeviennent mobiles et sont transférables d'un site à un autre par le directeur régional en fonction des besoins.

Tous les anciens conseils d'administration avaient donné leur accord pour que la région soit site pilote. Cependant, l'arrêté de création avait fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le protocole d'accord préélectoral avait été signé par trois organisations syndicales (CFDT, FO et CFTC). Le PAP prévoit une majoration du nombre de sièges au comité d'entreprise (8 au lieu de 6), avec un dispositif d'heures supplémentaires « ACOSS » et la mise en place d'un mandat de trois ans. Les élections au CE se sont déroulées le 24 mai 2012. Une organisation syndicale avait déposé un recours gracieux devant la DIRECCTE au sujet de la question du CE unique. La position de l'employeur sur cette question a été validée.

L'essentiel des négociations a été finalisé au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2013 pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> avril 2013. Ce faisant, l'échéancier initial qui prévoyait une période maximale de 15 mois pour dénoncer les précédents accords et en faire aboutir des nouveaux, notamment sur les horaires variables et l'aménagement du temps de travail, a été respecté. Les temps de trajet en revanche ont fait l'objet tant en Auvergne qu'en Midi-Pyrénées d'une décision unilatérale de l'employeur.

### **3.2 Pour ce qui est des deux autres vagues**

Concernant la vague 2 la région Aquitaine a signé trois accords sur l'ARTT, les horaires variables et le droit syndical. Ces accords seront examinés à la COMEX de septembre 2013.

Des projets d'accord ont été transmis pour avis à l'ACOSS par les régions Alsace, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas de Calais et Picardie. De son côté, la région Bretagne a transmis un accord sur le temps de trajet.

Dans d'autres régions (Basse-Normandie, Ile de France et Poitou-Charentes) les négociations sont entamées sans toutefois qu'un projet d'accord puisse être finalisé à fin de transmission à l'ACOSS.

Concernant la vague 3, les arrêtés de création ont été publiés au début de l'été 2013.

## ANNEXE 2 : POLITIQUE DE SECURISATION JURIDIQUE DU COTISANT

1	LA SECURISATION JURIDIQUE DANS LA COG.....	22
<b>1.1</b>	<b>LES ACTIONS PREVUES DANS LA COG .....</b>	<b>22</b>
1.1.1	Informier : « informer pleinement les cotisants sur la législation et la réglementation et favoriser la maîtrise de la mise en pratique des mesures adoptées » .....	22
1.1.2	Prévenir et valider : « s'engager dans une démarche ambitieuse de prévention et de validation de pratiques adaptées aux différents profils des entreprises » et « fiabiliser les données déclaratives » ..	23
1.1.3	Anticiper : « créer une cellule nationale d'accompagnement à la mise en œuvre des mesures nouvelles et de veille réglementaire ».....	24
<b>1.2</b>	<b>LES INDICATEURS DE LA COG ET LES RESULTATS OBTENUS .....</b>	<b>26</b>
<b>1.3</b>	<b>LES ENGAGEMENTS DE L'ETAT .....</b>	<b>27</b>
2	LA SECURISATION JURIDIQUE DANS LE CADRE DE LA REGIONALISATION .....	27
<b>2.1</b>	<b>LE PILOTAGE NATIONAL .....</b>	<b>27</b>
<b>2.2</b>	<b>L'ORGANISATION DE LA SECURISATION JURIDIQUE AU NIVEAU REGIONAL .....</b>	<b>28</b>
<b>2.3</b>	<b>LES EFFECTIFS CONSACRES A CETTE POLITIQUE.....</b>	<b>28</b>



L'objectif fixé à la politique, nouvelle, de sécurisation juridique est de développer une politique active et précoce de sécurisation juridique des cotisants dans l'application de la réglementation.

Pour définir cette politique, la DIRRES de l'Acosse a établi en avril 2011 un intéressant rapport de réflexion sur la sécurisation juridique. Il a été complété d'un état des lieux de la sécurisation juridique réalisé en 2011 en régions selon les 3 axes définis par la COG : « informer, prévenir et valider, anticiper ».

En début de période COG, la consolidation de ces états des lieux locaux a fait apparaître en creux l'absence de mutualisation dans certains domaines, les organisations hétérogènes des Urssaf fonction des moyens disponibles, le besoin de formation interne et l'utilisation des services de contrôle comme ressource juridique.

Ainsi, en 2011 :

- 80% des Urssaf organisent ou participent à des manifestations informatives avec des acteurs locaux, sur des thèmes qui peuvent être récurrents (création d'entreprise, information à destination des comités d'entreprise, sensibilisation de certains secteurs d'activité comme le BTP ou le secteur sportif, actualité du recouvrement dont le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage, campagnes de prévention contre le travail dissimulé), mais pour lesquels elles ne disposent pas de supports mutualisés ;
- toutes les Urssaf réalisent une veille juridique, et 13 régions réalisent une « newsletter » mais avec des moyens disparates ; la veille peut ainsi être réalisée par le pôle réglementation lorsqu'il existe, par des référents techniques mais aussi par des cadres ou responsables de services (contrôle ou gestion des comptes ou contentieux) avec une nette prédominance des acteurs du contrôle ; pour le suivi des mesures nouvelles, si la moitié des Urssaf ont un dispositif de suivi, celui-ci est disparate et ne fait pas l'objet de procédures régionales ; la plupart des Urssaf disposent de bases juridiques régionales ou interrégionales des réponses qui ont été apportées par les correspondants juridiques régionaux mais ces bases ne sont pas enrichies des réponses délivrées localement ;
- des formations internes à l'actualité juridique n'existent que dans trois quarts des Urssaf et, quand elles existent, sont le plus souvent ponctuelles selon les besoins (55%) ou non formalisées (27%) ; 18% des Urssaf assurent une formation initiale des membres du conseil d'administration composant la commission de recours amiable ;
- les circuits des courriers sont divers, de même que les procédures d'archivage ; peu d'Urssaf ont formalisé un circuit spécifique pour les « demandes complexes » et seul un quart des Urssaf a déclaré avoir formalisé un système de stockage/archivage des courriers et courriels ;
- la question posée des personnes « ressources » identifiées comme disposant de compétence juridique fait apparaître que, si les correspondants juridiques régionaux<sup>1</sup> sont cités par toutes les régions, il en va de même des inspecteurs du recouvrement dits « référents » ; sont également cités, par ordre de fréquence, les chargés d'affaires juridiques (16 régions sur 22), les audenciers (15 régions sur 22), les responsables du contrôle (13 régions sur 22) ou les responsables contentieux (12 régions sur 22) ;
- la moitié des Urssaf font une veille stratégique sur le contentieux, au-delà de la veille faite par le correspondant juridique régional en cas de contentieux multi-Urssaf ou de nouveaux contentieux d'ampleur nationale ;
- enfin, il peut exister des plans locaux de fiabilisation des données mais la fiabilisation des données ne fait l'objet d'aucune action coordonnée au niveau régional.

<sup>1</sup> Réseau de 21 experts juridiques ayant à la fois une mission nationale (pour la Dirres) et régionale, mis en place dans le cadre de la COG 1998-2001.

## 1 LA SECURISATION JURIDIQUE DANS LA COG

### 1.1 Les actions prévues dans la COG

Les quatre actions prévues par la COG se rattachent à trois axes stratégiques de la COG, « informer, prévenir et valider, anticiper » :

- informer les cotisants sur la réglementation ;
- prévenir les erreurs déclaratives et de compréhension, en répondant par écrit aux questions des cotisants et en fiabilisant leurs déclarations ;
- anticiper les difficultés, en créant une cellule de veille réglementaire ayant également pour rôle d'analyser les impacts des nouvelles mesures réglementaires.

#### 1.1.1 Informer : « informer pleinement les cotisants sur la législation et la réglementation et favoriser la maîtrise de la mise en pratique des mesures adoptées »

Dans le cadre d'un groupe de travail (dit de « niveau 3 » par rapport aux instances nationales dites « de niveau 2 »), la branche a clarifié la gestion et le suivi des questions juridiques en organisme, selon le niveau de complexité et dans l'objectif de définir un socle minimum national. Les questions de niveau 1 sont prises en charge par la plateforme téléphonique ou l'accueil physique, celles de niveau 2 sont du ressort du front office ou de la gestion des comptes, enfin les questions de niveau 3 sont traitées par la structure régionale de gestion et d'assistance des affaires juridiques.

Dans cette démarche, les inspecteurs du recouvrement, qui étaient mobilisés pour répondre aux questions, notamment dans les petites Urssaf ne disposant pas de ressources juridiques expertes, ne répondront qu'aux questions des cotisants relatives aux contrôles en cours, avec le soutien au besoin de la structure juridique régionale.

En gestion, cette clarification nécessite une bonne orientation des courriers entrants vers les destinataires adéquats selon la complexité de la question.

La branche a également engagé des travaux pour mutualiser au mieux les réponses au plan national. Ainsi, selon le bilan triennal de la COG :

- « concernant la réponse téléphonique, le déploiement de la bibliothèque nationale des réponses téléphoniques a été poursuivi. Cette bibliothèque regroupe des fiches thématiques, qui présentent des scripts destinés à garantir une réponse uniforme sur l'ensemble du territoire ;
- en ce qui concerne les saisines directes de l'Acoss, il a été décidé de mutualiser les réponses apportées auprès du réseau et des cotisants, par diffusion de ces réponses au sein d'une newsletter juridique et auprès des tiers déclarants. »

En interne à la branche, des actions visent à favoriser une meilleure maîtrise de la réglementation sur l'ensemble du territoire, et au-delà des métiers du contrôle.

Ainsi, la branche a travaillé sur la mutualisation des bases documentaires existant ici ou là. En 2012, l'Acoss a diffusé une base nationale issue de la base « DOMI » créée et alimentée par l'Urssaf de Paris-Région parisienne, et ayant à l'origine comme utilisateurs les inspecteurs et contrôleurs du recouvrement.

Plus généralement, la professionnalisation des pilotes régionaux en charge de la sécurisation juridique comme le développement des compétences juridiques des agents ont conduit la branche à adapter l'offre de formations en la matière.

### 1.1.2 Prévenir et valider : « s'engager dans une démarche ambitieuse de prévention et de validation de pratiques adaptées aux différents profils des entreprises » et « fiabiliser les données déclaratives »

Selon le bilan triennal de la COG établi par l'Acoss, des pistes d'actions, non encore concrétisées lors du bilan, ont été proposées :

- « généraliser les dispositifs d'appui personnalisés aux TGE/GE s'agissant de dispositifs juridiques complexes (retraite prévoyance, intéressement), par exemple en proposant un soutien juridique dans les moments stratégiques de la vie de l'entreprise (alertes mail sur des sujets complexes, interventions lors de la renégociation par accords auprès des services des ressources humaines...) ;
- promouvoir plus fortement la procédure de rescrit social notamment auprès des PME. »

L'essentiel des actions menées a surtout porté sur la fiabilisation des données. La fiabilisation des données doit permettre de sécuriser les pratiques de l'entreprise dans le cadre d'une démarche de prévention avant contrôle.

Chaque année depuis 2010<sup>2</sup>, l'Acoss a établi de plans d'actions nationaux sur la fiabilisation des données. Ces plans, menés en lien avec la direction des statistiques, des études et des prévisions (DISEP) de l'Acoss, reposent sur la détection d'atypies au niveau national, les comptes cotisants concernés étant ensuite transmis, pour action correctrice, aux régions. A titre d'exemple, un des thèmes de la fiabilisation a été l'exonération zone franche urbaine (ZFU), par croisement entre les établissements déclarant une exonération à ce titre et leur localisation dans une zone délimitée, ou non, ZFU. Les autres thématiques de fiabilisation ont été les exonérations Fillon, les contributions d'assurance chômage, reposant sur la vérification des assiettes d'assurance chômage et cotisations AGS par comparaison à l'assiette des cotisations dé plafonnées de sécurité sociale), et la loi pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM).

A compter de 2012, divers sujets ont été testés en région pour identifier de nouvelles zones de fiabilisation à déployer au niveau national, telle que la fiabilisation de certains codes type de personnel.

Les plans menés ont conduit à fiabiliser 14 000 comptes en 2012 et plus de 36 000 en 2011. L'Acoss a aussi précisé l'articulation entre opérations de fiabilisation et de contrôle. En l'absence de régularisation ou de justification de l'atypie par le déclarant, les comptes concernés doivent être basculés dans le plan de contrôle sur place ou sur pièces pour mise en œuvre d'un contrôle partiel, portant sur la seule atypie détectée.

Ces plans annuels ont été complétés par le renforcement, en lien avec la CNAVTS, de l'accompagnement des entreprises en vue de faciliter la production des déclarations annuelles des données sociales (DADS) et des tableaux récapitulatifs : la branche a communiqué à la CNAVTS un ensemble d'informations contribuant à la fiabilisation du contenu des rubriques de la DADS, informations que la CNAVTS a ensuite mises à disposition des employeurs.

---

<sup>2</sup> Cf. lettres collectives n°2010-0000178, 2011-0000157 et 2012-0000179.

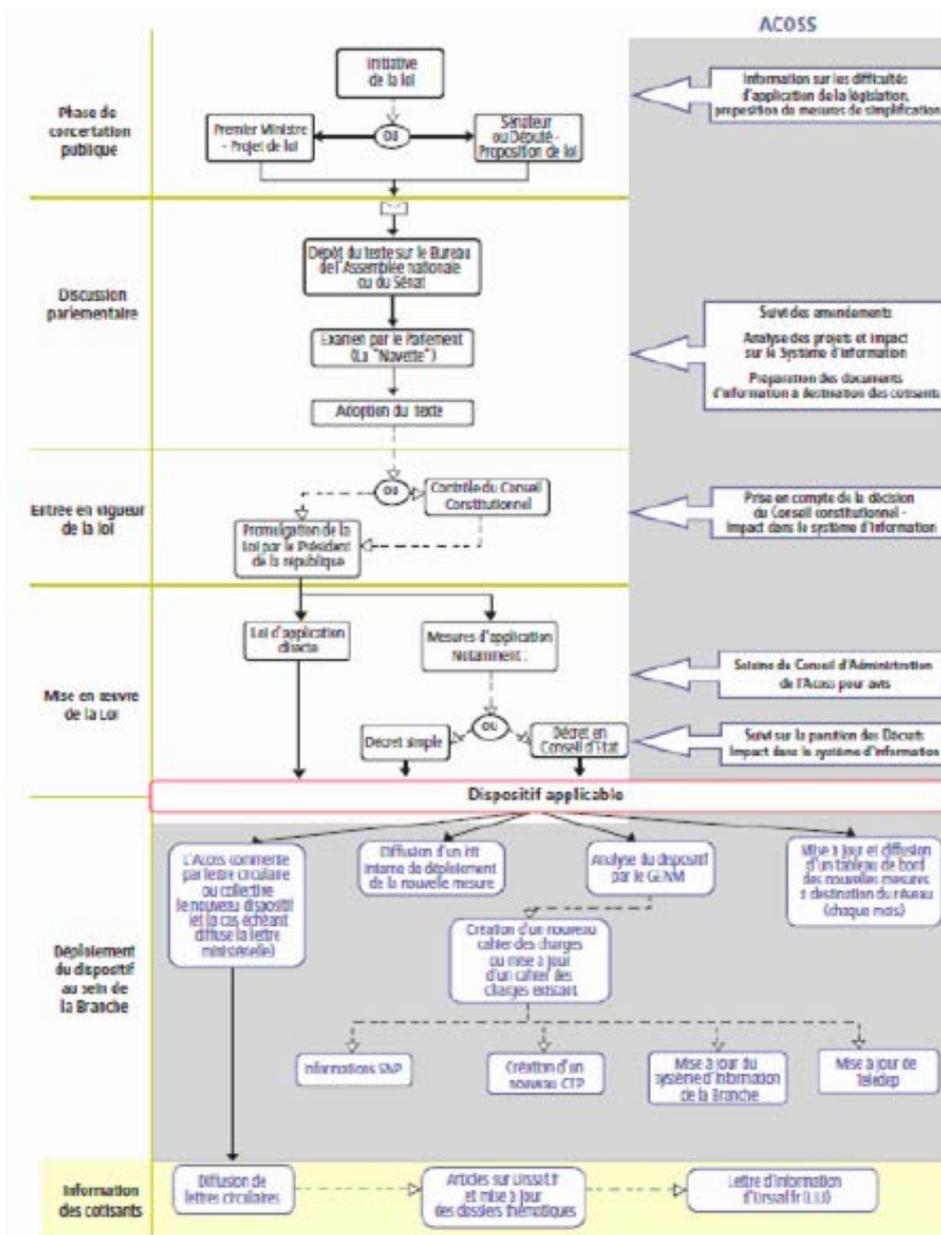
### 1.1.3 Anticiper : « créer une cellule nationale d'accompagnement à la mise en œuvre des mesures nouvelles et de veille réglementaire »

La branche a créé une cellule de veille, composée de représentants de l'Acoss et du réseau. Les missions de la cellule sont :

- de réaliser des études, pour publication (« ces études peuvent poursuivre plusieurs objectifs : anticiper un certain nombre de risques, notamment contentieux, lever des sources d'insécurité, expliquer la vision de la branche ») et en particulier un rapport annuel comportant des propositions de simplification et une étude d'impact d'une mesure ; la cellule de veille a réalisé un premier rapport annuel au titre de 2012 ; pour le volet « étude d'impact sur l'application d'un dispositif », le rapport a porté sur les méthodes de contrôle, en référence à l'article 4 du décret « droits des cotisants » du 11 avril 2007 ; le rapport a également proposé des mesures de simplification à partir d'une analyse d'une sélection d'arrêts de la Cour de cassation ;
- d'analyser les mesures nouvelles et de structurer la veille juridique sur les domaines concernant la branche. A ce titre, « une présentation complète des nouveautés législatives et réglementaires est désormais effectuée en début d'année et au fil de l'eau ». Au titre des mesures nouvelles, depuis fin 2011, la veille s'accompagne d'actions de communication avec l'établissement au niveau national de « kits de déploiement » (par exemple sur la LFSS, la loi de finances ou la loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, dite Warsmann du 22 mars 2012). Ces kits sont des supports de formation/information à destination des différents métiers de la branche en région.

L'Acoss a également schématisé le circuit des mesures nouvelles et son intervention aux différentes phases.

Graphique 1 : Le circuit de mise en œuvre des nouvelles dispositions



Source : Rapport Acoss 2012 sur la sécurisation juridique

En application de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, le conseil d'administration de l'Acoss est saisi pour avis de « tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans [son] domaine de compétence et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale », parfois dans des délais très contraints selon les élus rencontrés par la mission. Cette rédaction, qui cite explicitement le PLFSS mais non le PLF, pose la question de la saisine du CA de l'Acoss sur les mesures prévues dans le PLF et pouvant entrer dans son champ de compétences, tel que le dispositif du CICE, adopté en loi de finances.

## 1.2 Les indicateurs de la COG et les résultats obtenus

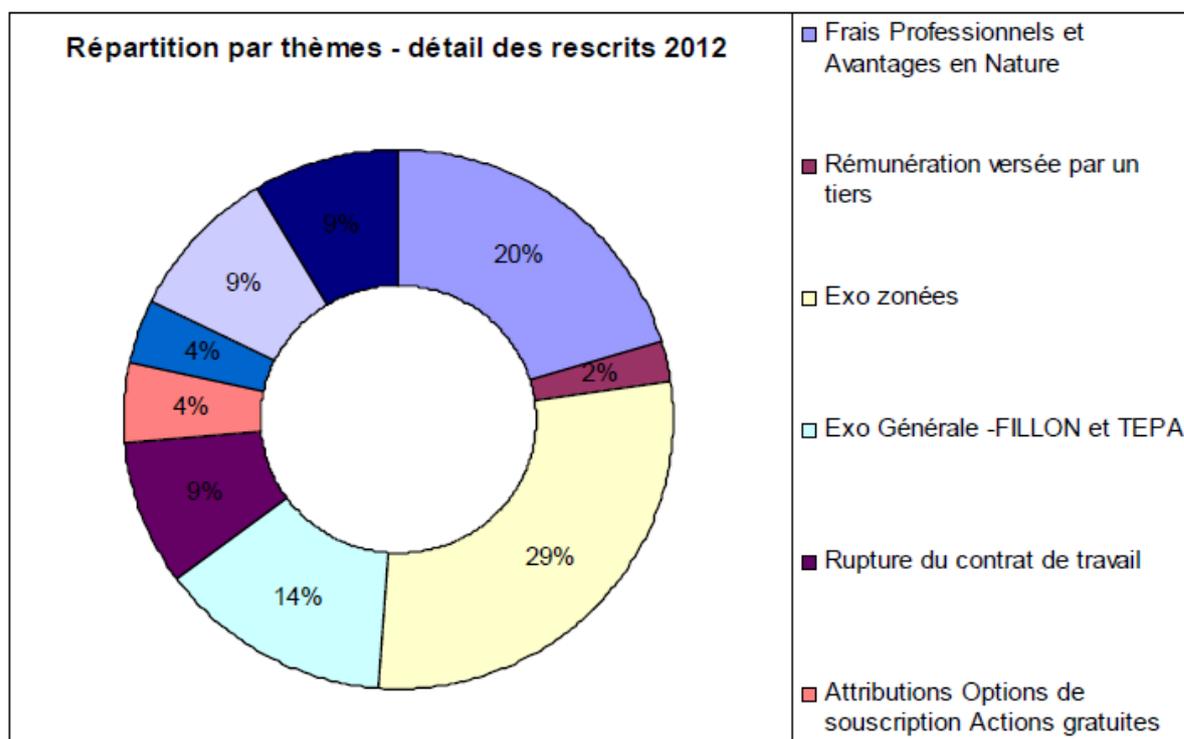
La politique de sécurisation juridique ne dispose pas d'indicateur de résultat.

Il existe par contre un indicateur de suivi, le nombre de rescrits sociaux, mais qui présente peu d'intérêt. Selon le bilan triennal de la COG, le nombre de rescrits sociaux est stable (304<sup>3</sup> en 2012, 311 en 2011 et 294 en 2010), à un niveau faible et inférieur au niveau de pointe atteint en 2009 (362 rescrits sociaux), année où la procédure du rescrit social a été ouverte aux travailleurs indépendants. Malgré l'intervention de la loi Warsmann du 22 mars 2012 précitée, qui a élargi le périmètre du rescrit aux rémunérations versées par les tiers et aux règles déclaratives et de paiement des cotisations, le nombre de rescrits évolue peu en 2012 par rapport à 2011.

Les explications avancées par l'Acos à ce peu de succès sont le formalisme lourd de la procédure, le délai de réponse de 3 mois considéré comme trop long, et la concurrence entre le rescrit et la simple réponse écrite qui lie également l'organisme. Pour les entreprises, le délai de trois mois peut s'avérer excessif lorsque la question correspond au besoin de sécuriser l'établissement des feuilles de paie des salariés.

L'analyse par thème des rescrits est intéressante : ce sont les exonérations zonées, puis les avantages en nature et les frais professionnels et enfin les exonérations générales (de type Fillon ou TEPA) qui suscitent le plus de rescrits (respectivement 29%, 20% et 14%).

Schéma 1 : Répartition des rescrits 2012 par thème



Source : Acos – rapport thématique sur la sécurisation juridique 2012

Par taille d'entreprises en effectifs salariés, il n'apparaît pas de méconnaissance du rescrit social par les plus petites entreprises, même si les plus grandes entreprises apparaissent surreprésentées en comparaison de leur nombre parmi la totalité des entreprises. Seules font exception les entreprises sans salarié (futur employeur ou travailleur indépendant), qui recourent proportionnellement très peu au rescrit.

<sup>3</sup> Dans le rapport sur la sécurisation juridique 2012, le nombre de rescrits est de 324 et non de 304.

Tableau 1 : Répartition des rescrits 2012 par taille de l'entreprise

Taille de l'entreprise (effectif salarié)	<b>zéro salarié</b>	<b>1 à 9</b>	<b>10 à 49</b>	<b>50 à 199</b>	<b>200 à 499</b>	<b>500 à 1999</b>	<b>2 000 ou plus</b>
Proportion dans le nombre total d'entreprises	67,1%	27,2%	4,7%	0,7%	0,1%	0,1%	0,0%
Taille de l'entreprise (effectif salarié)	<b>0 (futur employeur ou TI)</b>	<b>1 à 9</b>	<b>10 à 49</b>	<b>50 à 249</b>		<b>250 à 1999</b>	<b>2 000 ou plus</b>
Proportion dans les rescrits 2012	3%	30%	32%	19%		13%	3%

Source : Insee.fr (données pour le secteur marchand au 1<sup>er</sup> janvier 2012) et rapport Acoiss sur la sécurisation juridique

### 1.3 Les engagements de l'Etat

L'Etat s'était engagé pour la période conventionnelle qui s'achève à :

- privilégier systématiquement l'octroi d'un délai suffisant permettant à la branche de procéder à une analyse complète lors de la saisine pour examen d'un projet de texte ; selon les membres du conseil d'administration rencontrés par la mission, les délais sont parfois très courts, même si la période a connu des progrès en la matière ;
- examiner une fois par an les propositions de correctifs de la branche lors d'une réunion entre la DSS et la cellule de veille et d'analyse des mesures nouvelles de l'Acoiss ;
- expertiser, lors de la mise en place de nouvelles mesures de large ampleur, la possibilité d'une mise en œuvre débutant systématiquement par une phase, limitée dans le temps, « d'adaptation » et d'appropriation au bénéfice des employeurs et des organismes de recouvrement ; cet engagement a été tenu pour les grands projets que sont le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage (TREC), l'annualisation de la réduction Fillon et la DSN ;
- évaluer, en vue de leur éventuelle évolution, les dispositions juridiques applicables à la DADS et au tableau récapitulatif ; ce thème a conduit à la refonte des textes relatifs à la DADS et au tableau récapitulatif dans le cadre de la LFSS pour 2012 ;
- clarifier le dispositif de sanction applicable en cas de non renseignement des rubriques d'assiettes non soumises à cotisations dans les DADS ; selon le tableau de suivi des engagements tenu par la DSS, un projet de décret est en cours d'élaboration.

Enfin, quant à l'engagement de mener une réflexion conjointe avec l'Acoiss sur les difficultés rencontrées par les cotisants lors de la mise en œuvre de nouvelles mesures, cet engagement reste à mettre en œuvre.

## 2 LA SECURISATION JURIDIQUE DANS LE CADRE DE LA REGIONALISATION

### 2.1 Le pilotage national

Dans cadre de la réforme de la gouvernance de la branche, l'Acoiss a créé une instance nationale spécifique à la « réglementation et sécurisation juridique » (INRSJ), s'accompagnant, comme pour les autres instances nationales, de la définition de pilotes au niveau régional.

Les missions de l'INRSJ sont les suivantes :

- piloter la politique en la matière, en co-production avec le réseau ;
- produire des préconisations organisationnelles et métier, dont par exemple la définition du plan de fiabilisation des données ;

- être le lieu de remontée des pratiques du réseau ;
- identifier et piloter des expérimentations locales.

En co-production avec le réseau, l'instance doit définir un socle national de sécurisation juridique, avec des axes de développement liés à des particularités régionales ou locales. L'Acoss a diffusé au réseau par lettre collective<sup>4</sup> des premières orientations nationales de la réglementation et de la sécurisation juridique pour 2013 en définissant 4 axes de travail :

- « Inscrire la sécurisation juridique dans les process métiers de branche ;
- Développer la gouvernance de la fonction RSJ dans la branche ;
- Définir des chantiers « coeurs de métier » de la sécurisation juridique ;
- Développer les compétences et la maîtrise des risques. »

## 2.2 L'organisation de la sécurisation juridique au niveau régional

Dans le socle de l'organisation régionale défini fin 2011, l'Acoss a indiqué que ses préconisations « *s'appuient* » sur la création et la mise en œuvre d'une structure régionale d'assistance et de gestion des affaires juridiques en charge de l'ensemble des activités relevant de la sécurisation juridique. Elle précise que l'organisation, définie par le directeur régional sur proposition du pilote régional en matière de sécurisation juridique comprend à la fois :

- des ressources et des compétences dédiées et pérennes (correspondants juridiques régionaux, chargés d'affaires juridiques locaux et agents audienciers, agents détachés à l'information législative et réglementaire, agents ou experts documentation, ...),
- et des moyens partagés avec d'autres secteurs, tels que la gestion des comptes ou la relation cotisant ; dans ce deuxième cas, l'organisation nécessite un lien fonctionnel permettant au pilote régional, garant des résultats, de mobiliser ces agents pour répondre aux prescriptions et objectifs nationaux, notamment au regard des plans d'actions (fiabilisation des données par exemple).

Dans les orientations nationales pour 2013, l'Acoss a confirmé que l'animation de la politique de sécurisation juridique implique la création d'une nouvelle structure juridique régionale dédiée, dénommée soit « structure juridique régionale » (SJR) soit « direction juridique régionale » (DJR), et dirigée par le pilote régional en matière de réglementation et sécurisation juridique. « Eu égard à l'exercice de sa mission à vocation nationale et régionale », le correspondant juridique régional doit occuper une place stratégique dans la nouvelle structure juridique régionale.

## 2.3 Les effectifs consacrés à cette politique

La direction de l'audit et de la stratégie a mené début 2013 une étude sur « l'impact de la mise en œuvre d'une stratégie de sécurisation juridique dans la branche recouvrement », dont il a été rendu compte à l'observatoire de gestion.

L'audit a été mené sur la base d'un échantillon de quatre régions. En extrapolant aux 22 régions, l'étude évalue à 354 ETP en 2013 les effectifs affectés à la fonction de sécurisation juridique. Comme la structuration régionale de la sécurisation juridique se met en place avec la régionalisation, le rapport note qu'il est difficile de déterminer avant 2015 la charge de travail cible, le processus de régionalisation s'échelonnant en trois vagues.

Parmi les différentes activités de sécurisation juridique, la gestion des recours et l'information juridique sont les plus consommatrices en ETP (respectivement 46% et 37%).

---

<sup>4</sup> Lettre collective n° 2013-0000108 diffusée le 16 avril 2013.

Tableau 2 : Evaluation de la charge en ETP de la sécurisation juridique

En ETP	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution COG
<b>Recours</b>	120,3	147,4	155,4	143,8	162,3	42,0
<b>Information juridique</b>	105,6	109,1	121,2	128,0	129,8	24,2
<b>Fiabilisation</b>	4,7	6,2	7,4	6,6	7,7	3,0
<b>Autres activités</b>	15,0	13,2	12,9	15,8	10,4	-4,6
<b>Pilotage</b>	21,5	27,8	27,5	36,4	39,4	18,0
<b>Pilotage (ETP projet)</b>	0,0	1,4	4,4	5,7	4,2	4,2
<b>Total ETP SJ</b>	267,2	305,1	328,9	336,3	353,9	86,7

*Source : Acoiss – rapport d'étude sur l'impact de la mise en œuvre d'une stratégie de sécurisation juridique dans la branche recouvrement, juillet 2013*

Pour les recours, l'étude évalue à 100 ETP en 2013 la gestion des recours auprès des instances départementales de recours amiable (IDIRA) et des commissions régionales (CRA), tandis que la gestion des contentieux devant les TASS, cour d'appel et au pénal est estimée à 56 ETP.

Pour l'étude, la création des IDIRA à partir de 2012, en lien avec le début de la régionalisation, devrait conduire à une augmentation de la charge de travail. Corrélativement, l'étude note que plusieurs facteurs peuvent modérer cette augmentation de la charge, notamment, la rationalisation accrue de la démarche précontentieuse, le renforcement de la gouvernance juridique régionale dans le cadre de la politique de sécurisation juridique et la spécialisation des acteurs permettant d'augmenter la productivité.



## **ANNEXE 3 : RECOUVREMENT ET OFFRE DE SERVICES**

1	DONNEES DE CADRAGE.....	33
1.1	<b>NOMBRE DE COTISANTS ET DE COMPTES PAR CATEGORIE DE COTISANTS .....</b>	<b>33</b>
1.2	<b>EFFECTIFS .....</b>	<b>34</b>
1.3	<b>MONTANTS RECOUVRES PAR URSSAF.....</b>	<b>35</b>
1.4	<b>COUT DE L'EURO RECOUVRE.....</b>	<b>36</b>
2	INDICATEURS DE LA COG ET DES CPG 2010-2013 .....	37
2.1	<b>LES INDICATEURS COG ET LEURS RESULTATS .....</b>	<b>37</b>
2.1.1	Aucun indicateur de production.....	37
2.1.2	Les indicateurs « Qualité du service ».....	38
3	UNE OFFRE DE SERVICES SATISFAISANTE, MAIS DONT L'EFFICIENCE DOIT ETRE QUESTIONNEE POUR CERTAINS DISPOSITIFS.....	46
3.1	<b>LES PROGRES DE LA DEMATERIALISATION SUR LA COG 2010-2013.....</b>	<b>46</b>
3.1.1	Un constat globalement positif.....	46
3.1.2	Qui nécessite quelques aménagements pour répondre aux situations particulières des travailleurs indépendants.....	47
3.1.3	La situation complexe des autorisations de délais de paiement .....	49
3.2	<b>GESTION SPECIFIQUE DES AE .....</b>	<b>50</b>
3.3	<b>LE SERVICE RENDU AUX TRES GRANDES ENTREPRISES ET LE VERSEMENT EN LIEU UNIQUE.....</b>	<b>50</b>
3.4	<b>LES CENTRES NATIONAUX DE TRAITEMENT .....</b>	<b>52</b>
3.4.1	Le TESE une offre de service dont l'intérêt doit être questionné.....	52
3.4.2	Des offres de service globalement performantes qui répondent à un réel besoin.....	54
3.4.3	Cesu.....	55
3.4.4	CEA .....	56
3.4.5	Les limites de ces offres de service .....	58
4	UNE ORGANISATION DU RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE A HOMOGENEISER ENTRE URSSAF.....	58
4.1	<b>RECOUVREMENT AMIABLE.....</b>	<b>58</b>
4.1.1	Relances téléphoniques.....	59
4.1.2	Avis amiable.....	60
4.1.3	Mises en demeure, relance téléphonique TEL3 et dernier avis avant poursuite .....	60
4.1.4	Efficience du recouvrement amiable : fiabiliser les données cotisants en amont .....	60
4.2	<b>RECOUVREMENT FORCE .....</b>	<b>63</b>
4.2.1	Contrainte .....	63
4.2.2	Choix des huissiers : une analyse et des instructions qui restent à faire.....	64

4.2.3	Gestion des garanties : des procédures méconnues non couvertes par des instructions nationales opérationnelles .....	65
4.2.4	Suivi des débiteurs .....	66
4.2.5	Paramétrage local des traitements : un facteur de risque.....	66
4.2.6	Pilotage : un défaut d'outil de pilotage et de référentiels de contrôle interne et des instructions dispersées .....	66
<b>4.3</b>	<b>TAXATION D'OFFICE : LIMITER LES TO INJUSTIFIEES ET SUIVRE LES STOCKS.....</b>	<b>67</b>
4.3.1	Limiter les TO injustifiées .....	67
4.3.2	Optimiser les traitements liés aux TO .....	70
4.3.3	Mieux piloter la gestion des stocks de TO.....	70
<b>4.4</b>	<b>ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE .....</b>	<b>71</b>
4.4.1	Un pilotage national peu lisible, parfois incohérent, se traduisant par le maintien des pratiques locales.....	72
4.4.2	Outils d'aide à la décision ou de traitement : une utilisation à améliorer.....	73
4.4.3	Un paramétrage local qui n'assure pas un traitement efficient et équitable .....	74
4.4.4	Remises de majoration de retard en très forte augmentation .....	75
<b>5</b>	<b>PARTENARIATS : LE TRANSFERT REUSSI DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS D'ASSURANCE CHOMAGE ET AGS.....</b>	<b>75</b>
<b>5.1</b>	<b>LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR CETTE REFORME .....</b>	<b>76</b>
<b>5.2</b>	<b>UN BILAN QUI APPARAIT GLOBALEMENT POSITIF.....</b>	<b>77</b>

Depuis plusieurs années le développement des offres de service à l'attention des cotisants a été placé au cœur de l'activité de la branche. Trois types d'actions ont notamment marqué cette politique :

- le développement d'une gamme de services dématérialisés diversifiée ;
- la mise en œuvre d'outils nationaux visant à une homogénéisation de la relation, notamment téléphonique, avec les cotisants ;
- la création de services spécifiques dédiés à certaines catégories ou segments d'utilisateurs.

La COG 2010-2013 précise d'ailleurs que : « *C'est en effet en assurant un accompagnement des cotisants que l'on peut faciliter la réalisation de leurs obligations déclaratives, en particulier dans un contexte économique changeant. Cette logique d'accompagnement s'incarne par la priorité donnée aux politiques amiables.* »<sup>5</sup>

Deux opérations majeures combinant renforcement du service et rationalisation des organisations ont été conduites. Il s'agit d'une part de la concentration sur 8 Urssaf de la gestion des très grandes entreprises et sur 33 Urssaf pour les grandes entreprises, et d'autre part du transfert de la très grande majorité des comptes des particuliers employeurs vers les dispositifs du chèque emploi service universel (Cesu) et Pajemploi, gérés dans des centres nationaux spécialisés.

La COG 2010-2013 reconnaissait les efforts faits par la branche : forte augmentation des taux de dématérialisation des déclarations et des paiements, facilitée par la création d'obligations réglementaires nouvelles, accroissement de la fréquentation du site Internet de la branche, forte montée en charge des services dédiés aux particuliers employeurs et poursuite du déploiement des services d'accompagnement pour les Très petites entreprises (TPE) et les petites associations (titre emploi simplifié entreprise ou TESE, chèque emploi associatif ou CEA), maintien d'un haut niveau de qualité de l'accueil téléphonique.

Par ailleurs, la période conventionnelle qui s'achève a été marquée par deux chantiers majeurs :

- le traitement et la sortie de la phase aiguë de la crise de l'ISU ;
- le transfert à la branche recouvrement du recouvrement des contributions dues au titre du régime de l'assurance chômage.

## **1 DONNEES DE CADRAGE**

### **1.1 Nombre de cotisants et de comptes par catégorie de cotisants**

En 2012, la branche gère 9,6 millions de comptes cotisants. Les deux tiers des comptes actifs sont gérés par les Urssaf, soit près de 6 millions en 2012, comme le détaille le tableau ci-dessous. Le tiers restant, soit 3,7 millions de comptes de particuliers employeurs, est géré par des centres nationaux de traitement, le CNT Cesu et le CNT Pajemploi.

---

<sup>5</sup> COG 2010-2013 p.9

Tableau 3 : Evolution du nombre de comptes géré en Urssaf de 2009-2012

Catégorie de cotisant	Nombre de comptes actifs gérés en Urssaf				Evolution 2012/2009, sauf AE 2012/2010	Part relative en 2012
	2009	2010	2011	2012		
Admin. et coll. territ. (hors VLU)	74 300	73 481	73 204	72 701	-2%	1%
Auto-entrepreneur		526 813	704 854	810 952	54%	14%
Autres VLU	38 113	33 877	32 010	31 696	-17%	1%
CEA	55 339	62 025	67 151	71 546	29%	1%
Divers (Autres cotisants)	245 335	246 958	227 756	219 698	-10%	4%
EGM	540 448	467 292	450 085	421 248	-22%	7%
ETI hors ISU	784 507	772 203	804 554	822 246	5%	14%
ETI ISU	1 622 752	1 429 600	1 365 443	1 349 079	-17%	23%
Grandes entreprises VLU	57 003	64 209	66 913	70 287	23%	1%
PAM	271 856	276 179	281 688	288 032	6%	5%
RG mensuels au 15	295 167	297 530	302 304	309 103	5%	5%
RG mensuels au 5 ou 25	65 665	65 004	66 510	68 085	4%	1%
RG trimestriels	1 234 208	1 234 212	1 244 122	1 232 135	0%	21%
TESE	113 856	123 769	129 963	134 509	18%	2%
Très Grandes Entreprises	95 249	95 852	95 174	87 711	-8%	1%
<b>Total</b>	<b>5 493 798</b>	<b>5 769 004</b>	<b>5 911 731</b>	<b>5 989 028</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

Source : AcoSS / Mission IGAS

Pour ce faire, le recouvrement mobilise des ressources humaines qu'il convient à présent de détailler.

## 1.2 Effectifs

Tableau 4 : Evolution des ETP au sein des Urssaf par processus depuis 2009, hors activités externalisées

	2009	2010	2011	2012	2012/2009		2012/2010	
					en ETP	en %	en ETP	en %
Gestion des comptes	2 934,45	2 940,17	3 016,06	2 992,02	57,57	2,0%	51,85	1,8%
Recouvrement amiable et forcé	1 135,27	1 096,81	1 086,25	1 110,11	-25,16	-2,2%	13,30	1,2%
Accueil	1 104,68	1 116,70	1 047,60	945,18	-159,50	-14,4%	-171,52	-15,4%
Autres activités "métier"	1 114,01	1 102,35	1 095,47	1 071,36	-42,65	-3,8%	-30,99	-2,8%
Dont courrier en arrivée	612,93	622,02	622,09	602,76	-10,17	-1,7%	-19,26	-3,1%
Dont DUE	91,74	87,92	77,97	60,94	-30,80	-33,6%	-26,98	-30,7%

Source : AcoSS

Sur un total d'ETP OGUR évalués à 11 775 dans le réseau des Urssaf (en incluant les activités supports, les missions nationales et non affectables, et l'encadrement), près de 4 100 ont été consacrés à la gestion des comptes et au recouvrement amiable et forcé sur toute la durée de la précédente COG. L'activité « accueil », qui regroupe l'accueil téléphonique et physique, et l'assistance aux services dématérialisés, a vu ses effectifs décroître de 15,4% entre 2010 et 2012. Cette décroissance est toutefois à relativiser au regard de l'externalisation de certaines activités, en particulier concernant la téléphonie. Une plateforme téléphonique externalisée prend en charge les demandes des cotisants portant sur l'ISU, ainsi que celles portant sur le Cesu et Pajemploi pour l'ensemble des Urssaf en cours de régionalisation, pendant un an. Le marché, piloté par l'Urssaf Ile-de-France, porte sur 72 ETP.

### 1.3 Montants recouverts par Urssaf

Tableau 5 : Montants recouverts par région

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	9 188 400 129 €	9 274 754 445 €	10 802 876 382 €	11 326 276 019 €
Aquitaine	10 405 421 755 €	10 510 217 527 €	12 100 505 801 €	12 606 548 804 €
Auvergne	2 871 376 146 €	2 926 922 487 €	3 339 836 796 €	3 441 214 774 €
Basse-Normandie	3 450 542 980 €	3 579 541 157 €	4 114 211 969 €	4 268 690 612 €
Bourgogne	3 937 954 979 €	3 911 305 527 €	4 436 277 137 €	4 549 713 694 €
Bretagne	8 012 429 784 €	8 068 954 531 €	9 273 316 464 €	9 604 787 268 €
Centre	6 866 531 884 €	6 844 200 988 €	7 472 299 040 €	7 356 159 702 €
Champagne-Ardenne	3 226 561 383 €	3 248 479 046 €	3 712 849 108 €	3 810 898 986 €
Corse	697 356 595 €	726 278 865 €	845 798 052 €	896 014 206 €
Franche-Comté	2 698 970 444 €	2 714 628 562 €	3 021 010 718 €	3 102 357 226 €
Haute-Normandie	5 139 411 061 €	5 068 248 995 €	5 768 618 712 €	5 970 030 522 €
Ile-de-France	75 997 881 142 €	77 764 381 247 €	89 632 860 177 €	94 202 991 060 €
Languedoc-Roussillon	5 703 980 773 €	5 669 513 865 €	6 497 473 937 €	6 698 217 441 €
Limousin	2 002 827 937 €	2 049 587 558 €	2 305 828 202 €	2 371 528 212 €
Lorraine	5 850 214 763 €	6 429 883 794 €	7 726 518 922 €	7 908 382 983 €
Midi-Pyrénées	13 468 083 408 €	13 835 440 130 €	15 957 908 728 €	16 788 059 737 €
Nord-Pas-de-Calais	15 511 039 531 €	15 769 119 212 €	18 221 520 030 €	18 848 486 358 €
PACA	19 059 808 656 €	19 535 352 203 €	21 959 670 856 €	22 716 872 159 €
Pays de la Loire	11 640 077 450 €	11 928 625 629 €	13 944 191 351 €	14 598 146 224 €
Picardie	4 144 121 345 €	4 136 829 828 €	4 716 547 354 €	4 818 384 047 €
Poitou-Charentes	3 495 509 706 €	3 520 362 656 €	4 066 638 870 €	4 203 426 831 €
Rhône-Alpes	25 758 819 586 €	26 918 272 427 €	31 309 775 367 €	32 181 313 608 €
France	239 127 321 435 €	244 430 900 679 €	281 226 533 973 €	292 268 500 472 €

Source : Acoiss indicateurs COG 2009-2012

Ce tableau retrace le montant des cotisations liquidées hors montants recouverts suite à contrôle et hors ISU.

## 1.4 Coût de l'euro recouvré

La branche connaît une baisse constante de son coût de gestion de l'euro recouvré qui s'établit autour de 30 centimes pour 100 euros recouverts.

Tableau 6 : Evolution du coût de recouvrement pour 100 € recouverts par la branche recouvrement du régime général de 2007 à 2011

En centimes d'€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Objectif
<b>Coût du recouvrement de 100 €</b>	34 centimes	32 centimes	34 centimes	33 centimes	30 centimes	27 centimes	Diminution

Source : AcoSS/ PQE financement annexé au PLFSS 2013/Mission IGAS

La forte baisse du coût (6 centimes entre 2010 et 2012) est à mettre en relation avec la montée en charge des encaissements liés notamment à la montée en charge de ceux des cotisations d'assurance chômage par le réseau des Urssaf.

Pour apprécier ce coût, il convient de le mettre en relation avec celui constaté pour d'autres administrations dans leur mission de collecte des prélèvements obligatoires.

Ainsi, et même si cette comparaison présente des limites, concernant la DGFIP, l'indicateur figurant dans le PAP fait ressortir un taux d'intervention sur l'impôt<sup>6</sup> de presque 1% soit 1 € pour 100 € recouverts.

Tableau 7 : indicateur 9.1 : taux d'intervention sur les recettes et les dépenses

en %	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
<b>Taux d'intervention sur l'impôt (DGFIP)</b>	1,04	1,02	0,98	0,97	0,93	0,88

Source : DGFIP et rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (juillet 2012).

Cependant l'évolution de ce coût global cache des disparités assez fortes en fonction des offres de service.

<sup>6</sup> Le taux d'intervention sur l'impôt (DGFIP) correspond au rapport entre les coûts de gestion des impôts et le montant des recettes collectées par la DGFIP. Les coûts sont calculés selon une méthode constante, c'est-à-dire avec un taux de contribution au CAS pensions stabilisé afin de mesurer les évolutions de coûts imputables à la DGFIP. Le taux d'intervention est fondé sur des recettes brutes (restitutions d'impôts non déduites). Les prévisions de recettes brutes retenues pour la période 2014-2015 reposent sur une hypothèse d'élasticité de leur croissance par rapport à la croissance du PIB de 1 (1 % de croissance du PIB génère 1% de croissance des recettes fiscales), et sur une prévision de croissance annuelle du PIB de 2 % pour 2015.

Tableau 8 : Coût de l'euro encaissé par les Urssaf en 2012 (OGUR système de comptabilité analytique Acoss)

Catégorie de cotisant (objet de coût)	Coût total mutualisé	Encaissement (en K€)	Coût d'1 € encaissé
Admin. et coll. territ. (hors VLU)	15 199 389	22 731 307	0,0007
Auto-entrepreneur	34 392 620	903 917	0,0380
Autres VLU	7 684 951	21 846 702	0,0004
CEA	3 905 463	208 067	0,0188
Divers (Autres cotisants)	10 087 300	2 950 202	0,0034
EGM	21 561 754	492 092	0,0438
ETI hors ISU	114 105 418	7 194 105	0,0159
ETI ISU	163 304 343	14 550 392	0,0112
Grandes entreprises VLU	19 512 615	27 647 739	0,0007
PAM	26 221 396	1 723 779	0,0152
RG mensuels au 15	126 836 043	62 622 644	0,0020
RG mensuels au 5 ou 25	39 652 027	60 903 433	0,0007
RG trimestriels	232 040 902	27 772 083	0,0084
TESE	9 662 550	374 287	0,0258
Très Grandes Entreprises	15 101 177	54 902 043	0,0003
<b>Total</b>	<b>839 267 947</b>	<b>306 822 792</b>	<b>0,0027</b>

Source : OGUR

Certaines catégories présentent un coût de l'€ encaissé supérieur à la moyenne affichée par la branche. Il en est ainsi par ordre décroissant de l'auto entrepreneurs (coût de 0,0380 € par € encaissé), du TESE (coût de 0,0258 € par € encaissé), du CEA (coût de 0,0188 € par € encaissé), etc.

Dans un contexte financier extrêmement contraint et de recherche de gains d'efficience, il est urgent d'engager une réflexion sur les process et/ou l'opportunité de conserver certaines offres de service. Ainsi, et c'est là un exemple de la première hypothèse, la mise en place du télépaiement pourrait être engagée pour les AE. La nécessité de conserver l'offre de service TESE, et c'est là un exemple de la deuxième hypothèse, pourrait être réétudiée notamment eu égard, ce que nous verrons, à sa concurrence avec l'offre de service proposée par les experts comptables.

## 2 INDICATEURS DE LA COG ET DES CPG 2010-2013

### 2.1 Les indicateurs COG et leurs résultats

#### 2.1.1 Aucun indicateur de production

L'absence d'indicateur est à relier à l'absence de pilotage national de la fonction production. En effet, la direction du pilotage de la production et de la maîtrise du risque (DPMR) est de création récente. Son origine est intimement liée à la crise de l'ISU et à l'apparition liée de stocks, situation qui était jusque-là inconnue des Urssaf.

## 2.1.2 Les indicateurs « Qualité du service »

### ► Le taux d'appels efficaces

**Définition :** Ce taux indique la part des appels décrochés par un interlocuteur humain au regard du nombre d'appels reçus.

Cette mesure repose sur les résultats de l'enquête Mystère qui a pour but d'évaluer la capacité des organismes à gérer les flux téléphoniques et électroniques de la branche. L'enquête mystère a vocation à évaluer l'efficacité et la qualité des réponses téléphoniques et courriels.

Tableau 9 : Evolution par région du taux d'appel efficace entre 2010 et 2012

Région	2010	2011	2012
Région Alsace	97,50%	98,27%	90,97%
Région Aquitaine	97,27%	99,69%	96,62%
Région Auvergne	92,45%	97,35%	96,92%
Région Basse-Normandie	94,12%	97,65%	96,03%
Région Bourgogne	95,43%	97,39%	93,91%
Région Bretagne	89,02%	98,85%	94,10%
Région Centre	94,70%	97,73%	94,24%
Région Champagne-Ardenne	93,02%	98,27%	90,97%
Région Corse	97,89%	98,32%	98,42%
Région Franche-Comté	93,25%	97,50%	96,50%
Région Haute-Normandie	94,12%	97,65%	96,03%
Région Ile-de-France	95,00%	93,64%	94,24%
Région Languedoc-Roussillon	95,27%	99,08%	95,08%
Région Limousin	94,00%	98,67%	91,67%
Région Lorraine	95,10%	98,27%	90,97%
Région Midi-Pyrénées	95,00%	96,63%	94,61%
Région Nord-Pas-de-Calais	92,81%	89,06%	89,69%
Région PACA	97,89%	98,32%	98,42%
Région Pays de la Loire	95,00%	93,97%	77,35%
Région Picardie	97,44%	94,10%	94,10%
Région Poitou-Charentes	95,43%	95,43%	91,52%
Région Rhône-Alpes	94,62%	97,26%	96,15%

Source : ACOSS

Toutes les régions sont à plus de 90% de taux d'appel efficace, ce qui était l'objectif global de la COG, et l'objectif commun aux CPG. A l'exception de Nord-Pas-de-Calais et surtout de Pays-de-Loire, qui passe de 95% à 77,35% entre 2010 et 2012.

Cependant, une question demeure sur la pertinence de la méthodologie utilisée pour l'enquête mystère. En effet, celle-ci est réalisée en fin d'année, de septembre à décembre sur une période connue des agents.

Aramis rend possible d'identifier le taux de décroché et de pouvoir réaliser une double écoute. Il s'agit d'une évolution majeure par rapport à l'enquête Mystère qui permettra une appréciation plus exacte de la situation

► **La note de satisfaction d'un échantillon de cotisants**

Définition : Cette note mesure la satisfaction des cotisants des Urssaf, du centre Pajemploi et du Cncesu

En 2012, la note moyenne attribuée par l'ensemble des cotisants des Urssaf, du CnCesu et du CnPajemploi s'élève à 7,46. Elle était de 7,2 en 2006 et 7,3 en 2009 (hors commerçants et artisans). Il s'agit du résultat le plus élevé constaté sur la période. En effet, l'année 2011 avait marqué un infléchissement (7,30) par rapport à 2010 (7,42). La cible pour 2013 est de 7,4.

Les résultats régionaux n'ont pas été communiqués.

► **Le respect du délai de réponse aux courriels**

Définition : Ce taux indique la part des courriels, au regard du volume global des courriels reçus, pour lesquels une réponse a été donnée sous les deux jours ouvrés.

Tableau 10 : Taux de respect des délais de réponse aux courriels en 2011 et 2012

Région	2011	2012
Alsace	99,28%	93,55%
Aquitaine	98,85%	96,31%
Auvergne	99,49%	97,69%
Basse-Normandie	99,63%	96,47%
Bourgogne	97,83%	97,39%
Bretagne	99,59%	97,05%
Centre	99,62%	94,24%
Champagne-Ardenne	99,28%	93,55%
Corse	100,00%	90,11%
Franche-Comté	100,00%	94,50%
Haute-Normandie	99,63%	96,47%
Ile-de-France	100,00%	94,44%
Languedoc-Roussillon	99,62%	97,23%
Limousin	100,00%	97,33%
Lorraine	99,28%	93,55%
Midi-Pyrénées	99,71%	94,38%
Nord-Pas-de-Calais	99,22%	97,50%
PACA	100,00%	90,11%
Pays-de-Loire	100,00%	97,65%
Picardie	99,36%	97,44%
Poitou-Charentes	100,00%	97,83%
Rhône-Alpes	99,79%	97,78%

Source : AcoSS

Le taux moyen était de 94,1% en 2008.

En 2012, si toutes les Urssaf atteignent bien et dépassent même le taux de 90% sur cet indicateur, aucune n'atteint les 100%, qui était l'objectif fixé aux Urssaf se situant au-delà de 85% en 2009 et ce alors même qu'un certain nombre d'Urssaf avait atteint ce taux de 100% en 2011.

### 2.1.2.1 Les indicateurs « dématérialisation »

Deux seuils d'assujettissement différents sont prévus :

- le seuil de 50 000 € relatif à l'obligation générale de déclaration et paiement dématérialisé ;
- le seuil de 7 M€ relatif à l'obligation de paiement par virement bancaire.

L'obligation de payer exclusivement par virement bancaire concerne les entreprises ou établissements d'une même entreprise, redevables de cotisations, contributions et taxes d'un montant supérieur à 7 M€ au titre d'une année civile. Ce seuil se traduit par une obligation de règlement des cotisations par virement bancaire l'année suivante.

L'obligation de déclarer et payer par voie électronique : A partir du 1er janvier 2013, les entreprises, tous établissements confondus, qui ont acquitté plus de 50 000 € de cotisations, contributions et taxes auprès de l'Urssaf au titre de l'année 2012, ou qui ont pour obligation de verser mensuellement leurs cotisations, contributions et taxes auprès de l'Urssaf doivent effectuer leurs déclarations sociales et le paiement, par voie dématérialisée, sous peine de majoration. Sont concernés par cette obligation de déclaration et de paiement dématérialisé par voie électronique, tous les employeurs du secteur privé ou du secteur public, à l'exception de l'État, des Collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, scientifiques et culturels.

#### ➤ Le taux de déclarations dématérialisées secteur privé

Définition : Il représente la part des comptes actifs des entreprises du secteur privé ayant au moins une déclaration concernant les bordaux récapitulatifs de cotisations mensuels et trimestriels (BRC) ou les déclarations unifiées de cotisations sociales (DUCS) dématérialisée

Tableau 11 : Evolution du taux de déclarations dématérialisées par région de 2009 à 2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	47,68%	52,89%	78,86%	93,07%
Aquitaine	47,51%	53,52%	75,15%	94,11%
Auvergne	40,98%	46,09%	54,90%	84,18%
Basse-Normandie	38,80%	45,72%	60,05%	86,23%
Bourgogne	36,05%	41,70%	52,89%	80,48%
Bretagne	46,07%	51,25%	61,36%	88,71%
Centre	38,14%	43,92%	55,82%	79,50%
Champagne-Ardenne	40,37%	46,30%	80,85%	91,63%
Corse	33,13%	41,64%	69,31%	91,29%
Franche-Comté	49,36%	54,11%	65,53%	82,79%
Haute-Normandie	45,48%	50,89%	59,83%	84,82%
Ile-de-France	39,82%	47,16%	64,53%	85,92%
Languedoc-Roussillon	37,49%	43,28%	53,40%	81,66%
Limousin	42,38%	51,42%	77,67%	93,82%
Lorraine	42,38%	49,71%	76,35%	89,93%
Midi-Pyrénées	56,05%	62,09%	76,05%	93,92%
Nord-Pas-de-Calais	61,63%	66,67%	81,20%	93,31%
PACA	41,63%	49,52%	75,00%	91,42%
Pays-de-Loire	45,80%	52,07%	61,11%	83,11%
Picardie	42,34%	48,93%	68,47%	92,13%
Poitou-Charentes	37,16%	42,82%	59,64%	91,22%
Rhône-Alpes	47,22%	53,73%	77,83%	92,99%
Moyenne réseau	44,14%	50,60%	65,55%	88,68%

Source : AcoSS/Mission IGAS

L'objectif fixé dans la COG de 61,5% en 2013 a été largement atteint et dépassé en 2012, le taux moyen pour l'ensemble des régions étant de près de 89%. Toutes les régions dépassent le taux de 80% à l'exception de l'une d'entre elles, la région Centre. Une précision est toutefois nécessaire. Cet indicateur est calculé en prenant en compte la part des comptes actifs ayant au moins une déclaration (BRC ou DUCS) dématérialisée, et non la totalité des déclarations d'une même entreprise.

➤ **Le taux de paiements dématérialisés en montants**

Définition ; Il représente le rapport entre le montant des encaissements sur support dématérialisé (virement, prélèvement, virement CCP, télé règlement) et les encaissements des entreprises du secteur privé

Tableau 12 : Evolution du taux de paiements dématérialisés par région de 2009 à 2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	91,95%	92,87%	94,63%	96,60%
Aquitaine	87,25%	88,66%	90,60%	94,21%
Auvergne	82,27%	84,18%	85,74%	89,75%
Basse-Normandie	83,10%	85,79%	88,41%	93,11%
Bourgogne	83,21%	84,51%	86,53%	90,61%
Bretagne	84,28%	86,16%	88,28%	92,16%
Centre	85,34%	86,66%	88,47%	91,50%
Champagne-Ardenne	84,57%	85,84%	89,19%	93,02%
Corse	63,20%	67,14%	73,29%	82,02%
Franche-Comté	87,29%	88,44%	89,79%	92,60%
Haute-Normandie	87,80%	88,55%	90,13%	93,00%
Ile-de-France	89,90%	91,56%	92,89%	95,30%
Languedoc-Roussillon	76,82%	78,44%	80,86%	86,33%
Limousin	81,17%	83,61%	89,23%	92,89%
Lorraine	85,43%	86,72%	90,07%	93,19%
Midi-Pyrénées	91,72%	93,05%	94,29%	96,62%
Nord-Pas-de-Calais	92,29%	93,36%	94,47%	97,00%
PACA	86,90%	88,90%	91,00%	94,11%
Pays de la Loire	88,74%	90,01%	91,40%	93,96%
Picardie	83,74%	85,38%	87,94%	92,94%
Poitou-Charentes	79,91%	82,60%	85,02%	90,11%
Rhône-Alpes	89,28%	91,04%	92,85%	96,10%
Moyenne réseau	88,33%	89,93%	91,64%	94,59%

Source : Acoiss/Mission IGAS

Le taux moyen était de 78,73% en janvier 2009 et de 88,33% sur l'année 2009. Il atteignait 94,59% sur l'année 2012 et 95,46% en avril 2013. Soit un taux très supérieur à la cible 2013 qui est de 90%.

En 2013, seuls la Corse et le Languedoc-Roussillon n'atteignent pas les 90% fixés par la COG (respectivement 82% et 86%), ce qui s'explique par la forte proportion de TI dans ces régions.

► **Part des volets sociaux Cesu et Pajemploi dématérialisés**

Définition : représente la part des volets sociaux déclarés sur internet.

Tableau 13 : Evolution de la part des volets sociaux dématérialisés entre 2010 et 2012

Régions	2010	2011	2012
Alsace	57,89%	62,40%	66,27%
Aquitaine	51,00%	56,70%	61,10%
Auvergne	49,06%	53,89%	57,54%
Basse-Normandie	53,34%	57,95%	61,66%
Bourgogne	53,44%	58,07%	62,09%
Bretagne	59,58%	64,50%	67,96%
Centre	55,69%	59,98%	63,22%
Champagne-Ardenne	54,69%	59,59%	63,33%
Corse	45,73%	53,53%	58,92%
Franche-Comté	62,21%	66,79%	70,91%
Haute-Normandie	58,62%	63,02%	66,85%
Ile-de-France	63,93%	68,42%	71,91%
Languedoc-Roussillon	56,66%	61,68%	65,96%
Limousin	42,06%	46,66%	50,18%
Lorraine	60,73%	65,41%	68,92%
Midi-Pyrénées	53,59%	58,86%	62,82%
Nord-Pas-de-Calais	61,76%	66,35%	70,01%
PACA	54,62%	59,74%	63,63%
Pays de la Loire	62,52%	66,52%	69,66%
Picardie	60,02%	64,22%	67,93%
Poitou-Charentes	50,75%	55,13%	58,61%
Rhône-Alpes	65,69%	70,48%	73,81%
Moyenne réseau	58,69%	63,42%	67,07%

Source : Acoiss/Mission IGAS

Pour mémoire ce taux était de 29,9% en 2006. La cible pour 2013 avait été arrêtée à 58%. Le taux en 2012 est de 67,07%. L'objectif peut donc être considéré comme atteint, voire largement dépassé, dans toutes les régions en 2012, à l'exception du Limousin (50,18% en 2012), dont la population plus âgée est moins familière d'internet. Il est à noter cependant que la région enregistrait en 2010 un taux de 42,06%. Ce qui porte sa progression sur les Trois années à un peu plus de 8%. Soit un taux qui est tout à fait comparable à celui de la progression de la moyenne pour la branche (8,32%).

#### 2.1.2.2 Les indicateurs « recouvrement »

► **Le taux de récupération des créances à 100 jours en nombre**

Définition : Il représente la part des écarts négatifs en cotisations soldés dans les 3 mois suivant l'exigibilité

Tableau 14 : Evolution du taux de récupération des créances à 100 jours par région de 2009 à 2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	77,08%	79,13%	78,02%	79,25%
Aquitaine	64,71%	62,27%	62,34%	61,38%
Auvergne	64,96%	66,53%	65,44%	62,90%
Basse-Normandie	61,17%	65,32%	68,15%	68,45%
Bourgogne	65,75%	65,74%	64,13%	65,30%
Bretagne	62,81%	68,01%	68,60%	68,67%
Centre	60,81%	66,73%	66,94%	67,34%
Champagne-Ardenne	56,26%	57,96%	58,23%	56,82%
Corse	54,65%	56,15%	56,75%	54,02%
Franche-Comté	57,08%	60,35%	59,63%	57,63%
Haute-Normandie	60,79%	63,70%	62,08%	65,96%
Ile-de-France	52,77%	55,48%	60,00%	60,78%
Languedoc-Roussillon	56,74%	58,16%	60,33%	62,22%
Limousin	66,99%	69,74%	73,96%	74,00%
Lorraine	63,33%	66,53%	65,60%	65,08%
Midi-Pyrénées	73,74%	71,23%	71,92%	75,74%
Nord-Pas-de-Calais	70,18%	62,74%	57,97%	54,32%
PACA	61,98%	66,83%	65,69%	67,00%
Pays de la Loire	63,67%	62,17%	65,91%	59,17%
Picardie	62,23%	61,73%	63,45%	62,11%
Poitou-Charentes	64,87%	65,37%	64,84%	63,37%
Rhône-Alpes	62,44%	61,16%	61,50%	63,92%
Moyenne réseau	62,29%	63,65%	64,50%	65,14%

Source : AcoSS/Mission IGAS

La cible en moyenne était fixée par la COG à 64% d'écarts négatifs en cotisations soldés dans les 3 mois suivant l'exigibilité. La moyenne en 2012 est de 65,12%, l'objectif de cet indicateur important en matière de recouvrement est donc globalement atteint. Cependant, l'examen des résultats région par région fait ressortir des situations très contrastées d'une région à l'autre. Certaines régions conservent voire améliorent leurs bons résultats. C'est le cas de l'Alsace (77,08% en 2009, 79,25% en 2012). D'autres régions améliorent leurs résultats. C'est le cas de l'Ile-de-France (52,77% en 2009, 60,78% en 2012). Certaines stagnent bien en deçà de l'objectif. Telle la Corse (54,65% en 2009 et 54,02% en 2012). Enfin pour certaines régions la détérioration s'avère importante. Ainsi Nord-Pas-de-Calais (70,18% en 2009, 54,32% en 2012). Ces exemples, qui portent aussi bien sur des régions en croissance d'effectifs (alsace, corse) qu'en réduction (Ile-de-France) ou relative stabilité (Nord-Pas-de-Calais) ne démontrent pas de lien direct entre l'évolution des effectifs es Urssaf et les résultats enregistrés.

➤ **Le taux de restes à recouvrer à 15 mois**

Définition : Cet indicateur rapporte le montant des restes à recouvrer aux cotisations liquidées en métropole au 31 mars de l'année N+1, hors opérations de contrôle et hors ISU.

Tableau 15 : Evolution du taux des restes à recouvrer à 15 mois de 2009 à 2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	0,69%	0,63%	0,61%	0,70%
Aquitaine	0,70%	0,60%	0,59%	0,76%
Auvergne	0,91%	0,79%	0,89%	1,00%
Basse-Normandie	1,02%	0,74%	0,68%	1,09%
Bourgogne	1,21%	1,12%	0,95%	0,88%
Bretagne	0,81%	0,68%	0,65%	0,85%
Centre	1,11%	0,85%	0,90%	0,87%
Champagne-Ardenne	1,54%	1,14%	1,00%	1,33%
Corse	2,26%	2,09%	2,05%	2,27%
Franche-Comté	1,23%	0,84%	0,88%	1,06%
Haute-Normandie	0,96%	0,85%	0,93%	1,17%
Ile-de-France	0,95%	0,75%	0,64%	0,68%
Languedoc-Roussillon	1,42%	1,30%	1,21%	1,36%
Limousin	0,87%	0,62%	0,66%	0,67%
Lorraine	1,07%	0,85%	0,72%	0,91%
Midi-Pyrénées	0,52%	0,46%	0,48%	0,53%
Nord-Pas-de-Calais	0,79%	0,74%	0,80%	0,74%
PACA	1,04%	0,90%	0,88%	0,95%
Pays de la Loire	0,77%	0,76%	0,68%	0,88%
Picardie	1,18%	0,91%	0,82%	1,18%
Poitou-Charentes	1,18%	0,93%	0,85%	1,01%
Rhône-Alpes	0,92%	0,69%	0,59%	0,64%
Moyenne réseau	0,93%	0,76%	0,71%	0,79%
Ecart Type	0,35%	0,32%	0,31%	0,36%

Source : AcoSS/Mission IGAS

La cible fixée est de 0,75% en moyenne. S'élevant à 0,93% en 2009, cet indicateur, sensible à la conjoncture économique, a atteint son niveau le plus bas en 2011, à 0,71%. En 2012, il est de 0,79%. L'écart type affiche en fin de période une valeur proche à celle qui était la sienne en début de période. Les données ne permettent pas de déduire une détérioration du fait de la réduction des effectifs. L'exemple de l'Ile-de-France est de ce point de vue édifiant. Les résultats des trois Urssaf pilotes en matière de régionalisation semblent indiquer un lien entre stagnation des résultats et engagement du processus de régionalisation. Ce résultat est cohérent avec les témoignages recueillis par la mission lors de ses déplacements, faisant état d'une dégradation, temporaire, de la performance, lors de la mise en place de la régionalisation.

Ce taux est très dépendant de la conjoncture économique.

► **Le taux d'efficacité de la politique amiable**

Définition : Cet indicateur se rapporte au nombre d'actions amiables efficaces enregistrées par rapport au nombre d'actions amiables entreprises par les Urssaf

Tableau 16 : Evolution du taux d'efficacité de la politique amiable sur la période 2009-2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	51,36%	56,12%	50,27%	45,12%
Aquitaine	64,71%	56,40%	57,32%	55,52%
Auvergne	64,96%	61,46%	57,69%	59,95%
Basse-Normandie	61,17%	50,75%	47,66%	45,56%
Bourgogne	65,75%	47,29%	49,16%	51,41%
Bretagne	62,81%	55,80%	52,84%	49,84%
Centre	60,81%	60,74%	61,36%	56,17%
Champagne-Ardenne	56,26%	50,82%	51,23%	47,46%
Corse	54,65%	59,97%	60,42%	52,02%
Franche-Comté	57,08%	46,37%	48,49%	51,04%
Haute-Normandie	60,79%	54,58%	54,70%	54,70%
Ile-de-France	52,77%	47,72%	47,25%	54,28%
Languedoc-Roussillon	56,74%	53,18%	55,73%	55,19%
Limousin	66,99%	62,17%	63,40%	60,69%
Lorraine	63,33%	51,16%	47,42%	49,40%
Midi-Pyrénées	73,74%	56,69%	52,37%	48,77%
Nord-Pas-de-Calais	70,18%	44,39%	43,58%	44,21%
PACA	61,98%	49,99%	48,44%	45,70%
Pays de la Loire	63,67%	43,84%	41,41%	34,20%
Picardie	62,23%	60,78%	62,51%	65,72%
Poitou-Charentes	64,87%	65,19%	65,37%	59,83%
Rhône-Alpes	62,44%	52,55%	51,49%	48,15%
Moyenne réseau	50,25%	51,90%	50,82%	50,94%

Source : AcoSS/Mission IGAS

En décembre 2012, le taux d'efficacité de la politique amiable était de près de 51%, pour un objectif fixé à 52%. On constate d'ailleurs sur cette même année 2012 une baisse relative du taux d'efficacité qui était de 55,21% en janvier. Le niveau le plus faible ayant été atteint en avril 2012 avec un résultat de 49,15%. Sur la période de la COG la progression de la moyenne du réseau est très faible puisque l'on passe de 50,25% en 2009 à 50,94% en 2012.

En avril 2013 le taux est remonté à 54,06%. Si l'on observe l'évolution au cours d'une année de ce taux. Le profil d'évolution se duplique d'une année sur l'autre et reflète systématiquement une détérioration en cours de l'exercice annuel d'environ 5 points.

Il conviendrait de mesurer l'ensemble des actions amiables réalisées par les organismes tel que : envoi de courriels, sms, relance du cotisant avant le débit, etc. Ces actions aujourd'hui d'une utilisation extrêmement banalisées minorent l'indicateur.

Par ailleurs, il faudrait, sous réserve de l'historique des cotisants, profiler les débiteurs. Par exemple en ciblant les primo défaillants. Cette évolution témoignerait d'une meilleure prise en compte de l'approche économique d'un système qui aujourd'hui se présente essentiellement comme un dispositif juridique.

Pour ce qui est des créances à 100 jours : le système actuel a pour conséquence d'entraîner que la récupération de sommes modiques, un € par exemple, améliore l'indicateur.

En cas de problème de production dans une Urssaf, la relance téléphonique n'est pas faite : s'y substitue les mises en demeure. Cette pratique n'a aucun effet constaté sur l'efficacité du recouvrement. Ce faible impact sur l'efficacité du recouvrement nécessite d'afficher la primauté de l'amiable.

➤ **Taux de respect des engagements de service relatifs aux modalités de traitement des demandes de délais**

Dans la COG cet indicateur n'a pas été construit. Il n'y avait de surcroît et tout naturellement aucune antériorité. La cible 2013 devait être proposée courant 2010 après construction de l'indicateur. En 2013, la cible n'est toujours pas fixée. Cet indicateur est donc resté lettre morte.

### 2.1.2.3 Des indicateurs de suivi « Qualité du service » et « Recouvrement »

L'annexe 5 de la COG prévoyait deux indicateurs de suivi au titre de la qualité de service et un indicateur de suivi au titre du recouvrement.

- taux d'appels efficaces Cesu et Pajemploi. Indicateurs qualité de service visant à identifier la part des appels décrochés par un interlocuteur humain. Indicateur pour lequel il n'y avait aucune antériorité ;
- flux de courriels par exercice ;
- stocks de créances par rapport au volume des cotisations liquidées ; indicateur représentant le montant global des créances par rapport aux cotisations de l'année. Ce taux s'était accru au cours de la COG 2006-2009 passant de 62,9% en 2006 à 64,8% en 2008.

## 3 UNE OFFRE DE SERVICES SATISFAISANTE, MAIS DONT L'EFFICIENCE DOIT ETRE QUESTIONNEE POUR CERTAINS DISPOSITIFS

### 3.1 Les progrès de la dématérialisation sur la COG 2010-2013

Le progrès de la dématérialisation sur la période conventionnelle est indéniable sauf pour les TI, secteur encore marqué du contre-coup de la crise de l'ISU.

#### 3.1.1 Un constat globalement positif

Le développement de la dématérialisation a été un des objectifs de la période conventionnelle qui s'achève. La fiche thématique n°2 intitulée : « utiliser pleinement les potentialités techniques pour déployer des services dématérialisés innovants au cœur de la relation du cotisant avec l'Urssaf » s'appuyait sur la réalisation de quatre actions.

- « utiliser toutes les potentialités des nouvelles technologies pour offrir aux entreprises un service dématérialisé intégré aux fonctionnalités étendues ». Cette action a été réalisée à 56% ;
- « Consolider le service d'assistance multimédia à l'attention des utilisateurs d'internet en particulier lors des exigences et de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs ». cet objectif a été complètement atteint ;
- « Promouvoir les services dématérialisés et développer la logique partenaire ». L'action a été réalisée à 76% ;

- « Développer la plus-value de l'offre de service existante à l'attention des experts comptables et des intermédiaires de paie ». L'action a été réalisée à 95% ;
- « Examiner les conditions d'un accompagnement des déclarants papier résiduels à l'utilisation de la DU dématérialisée ». Cet objectif a été complètement atteint.

Le bilan de la dématérialisation est globalement positif. En effet, l'analyse des résultats de la dématérialisation se réalise par l'intermédiaire de deux indicateurs qui sont le taux de dématérialisation du secteur privé et le taux de paiement dématérialisé en montant.

Concernant le taux de dématérialisation du secteur privé : Fin décembre 2012, celui-ci est de 88,53% en hausse de 20 points par rapport au niveau qui était le sien en décembre 2011. Par ailleurs un impact important est observé dans les entreprises de moins de 20 salariés pour lequel le taux est à fin décembre 2012 de 88,40% alors qu'il était de 62,23% en décembre 2011. Les entreprises de moins de 20 salariés ont aujourd'hui un taux de dématérialisation comparable à celui de l'ensemble du secteur privé.

La dématérialisation a eu un impact réel sur la performance du réseau. L'Acoss estime en terme d'effectifs ses effets à un gain équivalent à un peu plus de 203 ETPMA. Le tableau suivant en donne la répartition en fonction des différentes activités.

Tableau 17 : Impact de la dématérialisation en ETP par année

Impacts par activité et par année	2010	2011	2012	2013	Total
<b>IDRE</b>	0,0	0,0	-4,2	-0,7	-4,9
<b>Gestion des demandes de délais</b>	0,0	-0,7	-1,2	-1,7	-3,6
<b>Gestion des déclarations</b>	-7,5	-13,8	-49,1	-36,1	-106,5
<b>Courrier entrant</b>	-1,7	-5,0	-30,1	-0,4	-37,2
<b>Affectation des paiements</b>	-1,6	-3,4	-14,4	-2,8	-22,3
<b>DUE</b>	-3,7	-6,8	-18,4	-0,1	-29,0
<b>Total</b>	<b>-14,4</b>	<b>-29,7</b>	<b>-117,5</b>	<b>-41,7</b>	<b>-203,4</b>

Source : Acoss

Concernant le taux de paiement dématérialisé en montant, il est à fin décembre 2012 de 94,6%, en hausse de 3 points sur la seule année 2012. Sur le segment des entreprises de moins de 20 salariés il est à fin 2012 de 76,7%, soit une hausse de 10 points entre sur l'année 2012. Pour les entreprises de moins de 20 salariés il convient de noter que les cotisations versées sont souvent de faible volume. Cependant, pour les TI la dématérialisation recule chaque année pour l'encaissement et le paiement trimestriel des cotisations. De plus, les TI ont recours à la modulation des cotisations : ils demandent qu'on prenne en compte les estimations de cotisations pour l'année en cours. Les gains acquis par le régime général ont été perdu côté TI.

La dématérialisation a permis de limiter le nombre de gestionnaires de base sur les flux entrants : encaissement et numérisation des documents (traitement du chèque, etc.) pour le RG. Cependant, la gestion des anomalies et le traitement qualitatif sont restés inchangés.

### 3.1.2 Qui nécessite quelques aménagements pour répondre aux situations particulières des travailleurs indépendants

Sur les aspects dématérialisation, il faut différencier auto-entrepreneurs (AE) et travailleurs indépendants (TI) hors AE.

## 3.1.2.1 AE et PAM

Tableau 18 : Situation en 2012 de la dématérialisation pour les AE et les praticiens et auxiliaires médicaux

Contexte 2012		Auto-entrepreneurs	PAM
Déclarations	Papier	68% des déclarations sont effectuées sous format papier	100% des déclarations sont effectuées sous format papier
	Dématérialisées	32% des déclarations sont dématérialisées	La dématérialisation des déclarations des PAM n'est pas possible pour l'instant
Paiements	Papier	67% des paiements sont effectués par chèque	54% des paiements sont effectués par chèque
	Dématérialisés	33% des paiements sont effectués par téléversement	46% des paiements sont effectués par prélèvement

Source : Acoss/DAS/SDCG étude sur les effets de la dématérialisation AE et PAM juillet 2013

**Evaluation des impacts selon deux scénarios :  
Taux de dématérialisation cible à 100% (théorique) et à 70% (réaliste)**

	Hypothèse théorique d'un taux de dématérialisation à 100%		Hypothèse d'un taux de dématérialisation à 70%
<b>Auto-entrepreneurs</b>	<b>Evolution de la charge</b>		<b>Evolution de la charge</b>
	<b>ETP</b>	<b>ETP par point</b>	<b>ETP</b>
	Déclarations *	-31	-0,4
Paiements *	-18	-0,3	-10
<b>Total</b>	<b>-48</b>	<b>-0,7</b>	<b>-27</b>
<b>PAM</b>	<b>Evolution de la charge</b>		<b>Evolution de la charge</b>
	<b>ETP</b>	<b>ETP par point</b>	<b>ETP</b>
	Paiements et courrier	-2	-0,05

\* dont ouverture et tri des courriers associés

Les auto-entrepreneurs n'ont pas connus le traumatisme de l'ISU. Cette situation rend possible la mise en place d'une obligation de déclaration et de paiement sur internet pour cette population d'actifs pour les nouveaux cotisants. Il convient d'ailleurs d'observer sur la base des « résultats 2012 de l'enquête de satisfaction auprès des cotisants » communiquée par l'Aocss que 65% des cotisants AE professions libérale (AE PL) connaissent et utilisent le portail officiel de l'AE. 27% le connaissent mais ne l'utilisent pas. 6% ne le connaissent pas mais utilisent internet. La quasi-totalité des AE et ce quel que soit sa catégorie professionnelle utilise internet. Ces données devraient rendre rapidement possible l'obligation de dématérialisation des déclarations et des paiements pour tous les nouveaux AE. La question situation du flux étant traitée, la gestion du stock pourrait faire l'objet d'une montée en charge progressive.

### 3.1.2.2 Travailleurs Indépendants

Pour les TI la situation est quelque peu différente. En effet, le champ de dématérialisation des TI (hors PAM et Auto-entrepreneurs) s'applique par essence exclusivement aux moyens de paiements et non au couplage élément déclaratif / moyen de paiement à l'instar du schéma applicable dans le Régime Général. En effet, les cotisations des TI sont calculées de manière provisionnelle et ne donnent pas lieu à modifications de débits en cours d'exercice (sauf régularisation par anticipation). L'intégration des débits des TI n'implique donc d'activité spécifique que lors des campagnes annuelles d'intégration des déclarations de revenus professionnels. Or, pour les TI ISU et PL, la gestion des DCR fait d'ores et déjà l'objet d'un échange dématérialisé en provenance des caisses RSI qui en sont destinataires de premier niveau vers les Urssaf. L'impact d'une dématérialisation des DCR est donc nulle pour la branche recouvrement.

Aujourd'hui, 44% des TI ISU ont un prélèvement automatique alors qu'auparavant ce taux était de l'ordre de 70-75%. La nécessité de conserver au travailleur indépendant l'initiative du paiement amène à privilégier la formule du virement à celle du prélèvement.

Hors effort de promotion et d'assistance, la charge relative au traitement des paiements non dématérialisés des TI représente environ 50 ETP en 2012, selon le rapport sur l'évaluation des effets de la dématérialisation des TI hors AE et PAM du 27 mars 2013. Ce qui constitue un potentiel de gain de charge maximum dans l'hypothèse d'une dématérialisation totale.

### 3.1.3 La situation complexe des autorisations de délais de paiement

La mise en place de l'automatisation de délais de paiement (ADP) destinée à aider en trésorerie les cotisants dans une situation de crise est un sous-objectif du 100% dématérialisé. La demande de délai de paiement en ligne en fait partie. Toutefois le développement de cette offre de service se heurte à des intérêts contradictoires et l'Aocss est aujourd'hui embarrassée pour en assurer la promotion du fait de la position de la DSS. De fait, la mission de la branche recouvrement n'est pas de jouer le rôle de banquier social. Cependant, dans un contexte de crise économique sévère, les délais de paiement peuvent contribuer à la sauvegarde d'un tissu économique fragilisé.

Jusqu'à présent l'expérimentation s'est faite en deux temps :

- si courrier, circuit Watt pour gérer la demande ;
- le cotisant devient gestionnaire de son compte au regard de critères fixés au préalable.

En 2013 : on est passé du critère de primo-débiteur à un critère de mono-débiteur ; bilan pour fin 2013. Mono débiteur, note Aida, nombre de demandes d'échéances (3 maximum).

**Recommandation n°1 : Faire évoluer l'automatisation des délais de paiement.**

### 3.2 Gestion spécifique des AE

Le régime AE a été mis en place à partir du 1er janvier 2009. Il s'est caractérisé par un nombre important de demandes d'adhésion et une charge nouvelle significative dans la branche. Une étude menée par l'Acoss en 2009 a conclu que l'impact pérenne du dispositif AE pour la branche représenterait environ 7 ETP pour 10 000 comptes. Cependant cette étude s'est appuyée sur des conditions de traitement des comptes non stabilisées (charge de travail liée aux modifications administratives et radiations n'a pas été prise en compte (le formulaire cerfatisé n'a été disponible sur le portail qu'en septembre 2009), ainsi que la bascule des AE vers les TI suite à dépassement du seuil de chiffre d'affaires.

Au final l'étude conduite par l'Acoss conclut :

- « Des retraitements marginaux ont permis d'évaluer **l'impact pérenne à 4,50 ETP** pour 10 000 comptes contre 4,35 ETP au réel en 2010 (en particulier : prise en compte de l'obligation de déclarer en 2011) ;
- « Le dispositif AE représente **moins de la moitié de la charge d'exploitation des TI** classiques (4,5 contre 9,9 ETP) en raison d'une gestion des comptes plus simple et de contentieux faibles ;
- « La charge 2010 de traitement des comptes AE a représenté 229 ETP pour 527 000 comptes AE actifs. Compte tenu des évolutions 2011 (obligation de déclarer), 237 ETP auraient été nécessaires (+8 ETP) ;
- « En tenant compte d'une estimation par l'INSEE de l'effet de substitution du dispositif AE aux comptes TI classiques, **la charge pérenne passe à 2,8 ETP** pour 10 000 comptes environ. L'évolution du nombre de comptes TI et des ETP dédiés est en cohérence avec ce résultat. »

### 3.3 Le service rendu aux très grandes entreprises et le versement en lieu unique

Dans le cadre de la COG 2006-2009, la gestion des entreprises de plus de 2 000 salariés (ou très grandes entreprises – TGE) a été confiée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 à huit Urssaf :

- Bas-Rhin ;
- Bouches-du-Rhône ;
- Gironde ;
- Haute-Garonne ;
- Loire-Atlantique ;
- Nord ;
- Paris et région parisienne ;
- Rhône.

La réforme TGE ainsi engagée avait pour objectif majeur de garantir un niveau optimal de qualité de service à ce segment de cotisants, stratégique pour la branche. L'Acoss a ainsi défini une charte qui vient préciser les engagements des Urssaf en charge des grands comptes, dont font partie les huit organismes qui gèrent les TGE. Elle a pour objectif affiché d'encadrer la gestion des grandes entreprises et d'homogénéiser les pratiques.

La charte TGE

Elle a été élaborée par les services de l'Acoss, en lien avec le sous-groupe TGE3 constitué dans le cadre de l'IPSOR, et adoptée par la commission grands comptes – VLU et le conseil d'administration en septembre 2006. Il s'agit d'un document interne à la branche recouvrement qui définit les engagements réciproques

- des Urssaf habilitées à assurer la gestion des grands comptes dont les 8 Urssaf TGE à l'égard des cotisants et de l'Acoss en matière de performance et de qualité de gestion,
- de l'Acoss à l'égard des Urssaf pour ce qui est des moyens permettant l'atteinte des engagements pris.

La convention a été réactualisée en 2009. C'est à cette occasion qu'ont été intégrés les engagements relatifs au contrôle interne et à la trésorerie.

Cependant la charte ne constitue pas un socle de gestion global du segment GE/TGE. En effet, ne sont définis des engagements spécifiques à ce segment de cotisants que pour certaines activités, en particulier en matière de relation cotisant et de contrôle, ou plus récemment en matière de trésorerie et de contrôle interne. Pour ce qui est du processus recouvrement, la charte engage globalement les organismes à respecter le socle de droit commun, alors même que dans certains socles, les cotisants VLU sont exclus du champ des orientations nationales. C'est notamment le cas pour le socle de gestion des TO et pour le socle de gestion des primo et multi défailants. Enfin, certaines activités comme la gestion des données administratives ne fait l'objet d'aucun engagement spécifique.

Il s'agit principalement pour le réseau d'apporter une prestation spécifique, reposant sur un contact personnalisé au sein de l'Urssaf, une assistance de la TGE pour l'ensemble des opérations dématérialisées déclarations préalables à l'embauche (DPAE) et télé règlements de cotisations et contributions sociales, un renforcement de la sécurisation juridique.

Les engagements sont globalement respectés. En effet, seuls un engagement national (mettre en place un comité de suivi national à réunir annuellement) et un engagement local (vérifier es pratiques de décalage de paie) ne sont pas couverts.

Selon le rapport d'audit de la mise en œuvre de la charte TE/TGE par les Urssaf TGE transmis au directeur de l'Acoss le 13 janvier 2012, « Le fichier national des TGE est tenu sur une base dédiée à l'Acoss, par un service de la DIRRES. Il est enrichi non seulement des nouvelles entreprises soumises à l'obligation de centralisation de leurs déclarations et paiements (comptant plus de 2000 salariés), mais également de leurs filiales demandant leur rattachement à l'Urssaf « interlocuteur unique » de l'entreprise dominante (comptant moins de 2000 salariés). Celles-ci signent pour cela un contrat d'adhésion au VLU. Ce service n'a cependant pas connaissance des établissements rattachés aux TGE ou à leurs filiales. Selon les données DIRRES communiquées au mois d'octobre 2011 à la mission d'audit, le fichier national TGE compte 2482 sociétés réparties en : - 730 entreprises soumises à l'obligation de centraliser leurs déclarations et leurs paiements, - 1752 filiales de moins de 2000 salariés ».

le fichier TGE de chaque Urssaf compte donc à la fois non seulement des entreprises de plus de 2000 salariés (entreprises dominante et filiales) mais aussi, des filiales de moins de 2000 salariés rattachées à une entreprise dominante. Cependant certaines entreprises dominantes peuvent également avoir des filiales de moins de 2000 salariés qui n'ont pas souhaité leur rattachement au VLU. Dans ce dernier cas elles continuent à être gérées par l'Urssaf compétente en fonction de leur lieu d'implantation.

Il existait un comité des TGE. Dans le cadre du nouveau dispositif de gouvernance mis en place par l'Acoss, le comité spécifique de suivi des TGE qui existait a été supprimé et a été remplacé par les différentes instances métiers créées dans le cadre du suivi de la COG et du déploiement de la régionalisation : contrôles, recouvrement, offres de service, *etc.* l'Acoss n'envisage pas de recréer une instance spécifique TGE.

Le modèle actuel d'organisation de ce service pourrait évoluer dans les années à venir. Deux schémas méritent une attention particulière.

- Le premier reposerait sur une centralisation totale et la mise ne place au sein de l'Acoss d'une direction des TGE,
- Le second viserait à réduire à 3 au lieu des 8 actuelles le nombre d'Urssaf TGE.

#### Le versement en un lieu unique (VLU)

Le versement en un lieu unique (VLU) permet aux entreprises multi établissements de centraliser auprès d'une seule Urssaf, dénommée pour la circonstance Urssaf de liaison, leurs déclarations et leur paiement. Ce dispositif est obligatoire pour les entreprises de plus de 2000 salariés (article R.243-8 du code de la sécurité sociale) ; il est facultatif pour les entreprises de moins de 2000 salariés. Il convient aussi d'observer que les entreprises de moins de 250 salariés peuvent aussi choisir de centraliser leurs cotisations en un lieu unique.

Dans le segment 1000 à 2000 salariés la répartition entre entreprises VLU et hors VLU s'opère de la manière suivant entre 1000 et 2000 VLU et hors VLU au quatrième trimestre 2012 est de 515 VLU et 315 non VLU. Le choix d'être VLU représente en conséquence plus de 62% des entreprises de ce segment. En conséquence, il apparaît opportun d'abaisser l'obligation VLU dès le seuil de 1000 salariés pour les entreprises multi établissements.

### 3.4 Les centres nationaux de traitement

Tableau 19 : Activités et ressources RH des entres nationaux de traitement en 2011

	Nombre d'ETP par centre national	Nombre total de déclarations sur 2011	Somme totale recouvrée sur 2011	Nombre de déclarations par ETP
<b>TESE</b>	65	1063500	666 M€	16361,5
<b>CEA</b>	33	709500	375 M€	21500,0
<b>Cesu</b>	200	18734700	2 086 M€	93673,5
<b>Pajemploi</b>	119	10579600	3 331 M€	88904,2

Source : Acoss/mission IGAS

Il est délicat de comparer les ratios de productivité des CNT, calculée ici en fonction du nombre de déclarations par ETP, entre eux. Les calculs de paie et de cotisations des entreprises et associations sont en effet plus complexes que celles des particuliers employeurs. Cependant, l'écart existant entre le nombre de déclarations TESE par ETP et le nombre de déclarations Cesu par ETP reste important (de 1 à 5). Le système de comptabilité analytique OGUR, qui mesure le temps passé par un agent sur différentes tâches, pondère de façon encore plus forte les comptes TESE, avec un rapport de 1 à 20 par rapport à un compte Cesu.

#### 3.4.1 Le TESE une offre de service dont l'intérêt doit être questionné

Le TESE est un dispositif destiné à simplifier les formalités sociales liées à l'emploi de salariés et à faire gagner du temps aux employeurs dans la gestion administrative de leur personnel. Il a pour origine le projet du gouvernement de l'époque, l'idée de faire prendre en charge par un tiers les difficultés déclaratives que pouvaient rencontrer certaines catégories d'employeurs. De fait, le TESE permet aux entreprises, de France métropolitaine, d'au plus 9 salariés de gérer l'ensemble de leurs salariés, quel que soit leur contrat de travail (CDI, CDD, contrat d'apprentissage, etc.) et aux entreprises de plus de 9 salariés de gérer leurs seuls occasionnels. La notion d'occasionnel correspond à un salarié, en CDI ou en CDD, effectuant au plus 700 heures ou 100 jours, consécutifs ou non, par année civile.

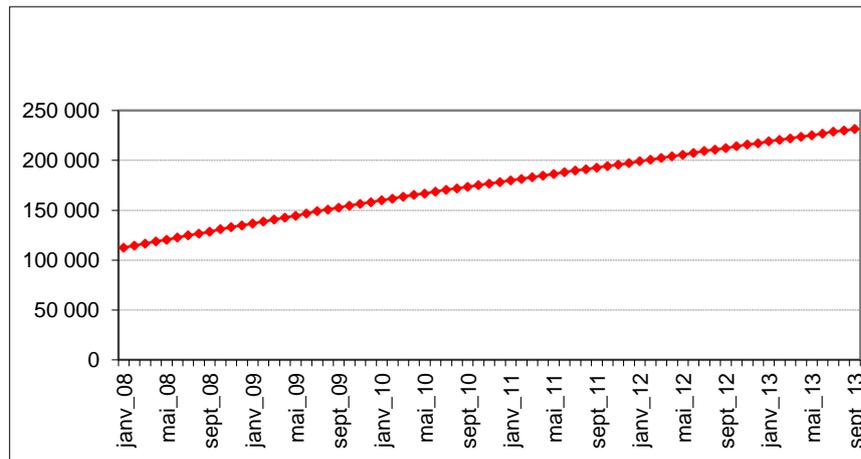
Tableau 20 : Comparaison des données économiques du TESE entre le moment de sa création et juillet 2013

Date	Nb comptes actifs au cours d'un mois	Nb salariés actifs au cours d'un mois	Nb volets sociaux actifs au cours d'un mois	Assiette salariale au cours d'un mois (= salaire brut)	Nb heures au cours d'un mois	Salaire horaire brut moyen	% volets soc. démat. actifs au cours d'un mois en période d'emploi
janv_08	32 763	48 942	51 810	27 465 398	2 656 924	10,3	44,2%
juil_13	52 045	99 804	107 983	69 483 214	6 100 857	11,4	88,0%

Source : AcoSS

Le nombre de comptes actifs a progressé de près de 59%. Le nombre de salariés actifs concernés est passé de 48 942 à 99 804 et le taux de dématérialisation des volets sociaux a doublé.

Graphique 1 : Montée en charge du TESE illustrée par l'évolution du cumul d'adhésions saisies



Source : AcoSS

Le TESE est simple d'utilisation ce qui explique l'évolution du cumul d'adhésions saisies illustrée par le graphique précédent. En effet, il se caractérise par un seul document pour accomplir toutes les formalités destinées à l'embauche, une seule déclaration pour les organismes de protection sociale gérant des régimes obligatoires et collectifs, un seul règlement pour les cotisations de protection sociale obligatoire dues à ces organismes. Le TESE établit également, le bulletin de paie, les états récapitulatifs mensuels et annuels, les déclarations sociales annuelles dont la DADS et l'attestation fiscale pour les salariés. Ces prestations concurrencent des offres de services existants par ailleurs et proposées notamment par les experts comptables. Dans ce contexte un « modus vivendi » a été trouvé et la branche s'est engagée à ne pas faire de promotion de son offre. De leurs côtés les experts comptables ont accepté qu'une partie des cotisants basculent sur le TESE. Cette situation explique pour partie le succès mesuré de cette offre de service.

La gestion du TESE est assurée par trois centres nationaux : Bordeaux, Lyon et Paris. Regrouper les 3 centres sur un seul ne ferait pas baisser le coût de gestion. Par contre au regard du compromis qui a du être trouvé avec les experts comptables, du coût de cette offre de service (0,0258€ de l'€recouvré à mettre en relation au 0,0027€ de l'€recouvré pour le total de la branche) il conviendrait de réinterroger l'utilité de cette offre de service en choisissant entre deux hypothèses. La première l'arrêt de cette offre de service qui peut être par ailleurs assurée par les experts comptables. La seconde, le développement de cette offre de service. Dans le cadre de cette dernière hypothèse il conviendrait de rendre obligatoire la dématérialisation des volets sociaux.

### 3.4.2 Des offres de service globalement performantes qui répondent à un réel besoin

#### 3.4.2.1 Pajemploi

Pajemploi en chiffres au 31 décembre 2012

- 1 178 360 employeurs actifs
- 477 736 salariés actifs
- 11 215 778 déclarations reçues / 96% par internet
- 3.540 milliards d'€ encaissés / dont la part CAF : 3,108 milliards d'€
- 1 526 558 appels téléphoniques 418 687 courriers et 422 876 courriels
- 1 146 247 visiteurs sur le site internet en moyenne par mois
- 27 agents

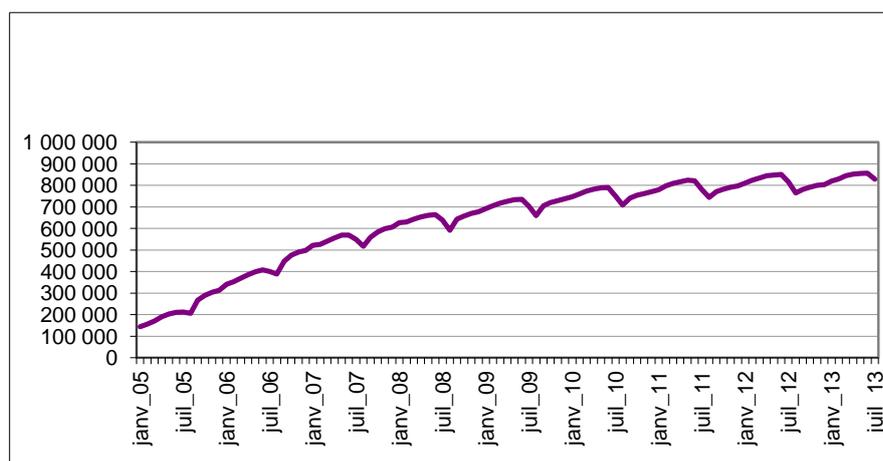
Le Centre national Pajemploi a été créé en janvier 2004 dans le cadre de la mise en place de la PAJE (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant). Il assure la gestion nationale d'une offre de services simplifiée : Pajemploi dont les missions sont le recouvrement national (métropole et DOM) des cotisations dues au titre de l'emploi d'une assistante maternelle agréée et d'une garde d'enfant à domicile dans le cadre du complément de libre choix du mode de garde, la gestion (création et mise à jour) d'un fichier national des salariés, la gestion de la relation de service (partage de la relation téléphonique avec les Urssaf), la gestion des comptes (cotisants et salariés), le recouvrement amiable et forcé et la lutte contre la fraude, la mise en place d'une Offre de service simplifiée basé sur les principes de guichet centralisé pour les cotisants-allocataires

Tableau 21 : Comparaison des données économiques de Pajemploi de janvier 2005 et de juillet 2013

Date	Nb de comptes actifs pour un mois	Nb de comptes actifs AM	Nb de comptes actifs GED	Nb volets sociaux AM	Nb volets sociaux GED	Nb salariés employés AM	Nb salariés employés GED
janv_05	153 790	143 837	10 672	145 970	11 045	118 512	9 992
juil_13	890 317	828 526	65 815	842 708	68 282	315 587	58 612

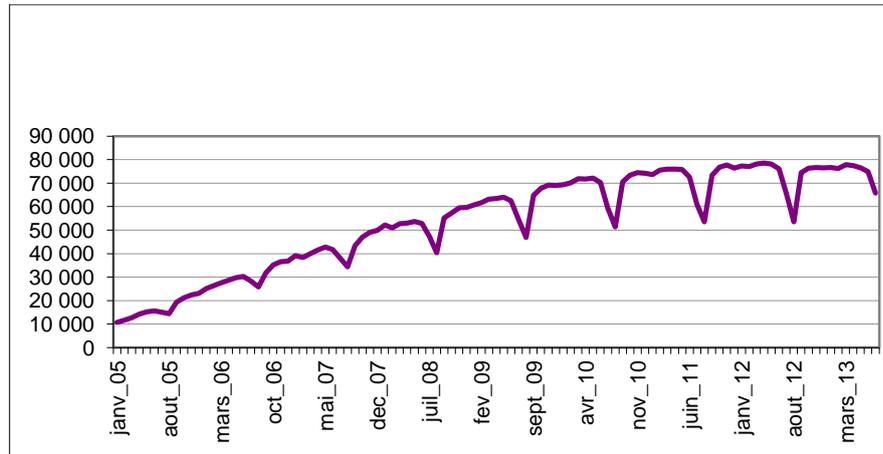
Source : Acoiss

Graphique 2 : Nombre de comptes PAJE mouvementés pour les assistantes maternelles



Source : Acoiss

Graphique 3 : Nombre de comptes PAJE mouvementés pour les gardes d'enfants à domicile



Source : Acoiss

Pajemploi est une offre de service qui répond à un réel besoin. Il convient d'ailleurs d'observer que Pajemploi compte-tenu de son segment d'activité (Sont usagers du centre les cotisants employant une assistante maternelle et/ou une garde d'enfant à domicile – garde directe), , à la différence du TESE, n'entre que de manière très limitée en concurrence avec d'autres acteurs telles que les associations professionnelles.

Par ailleurs, Il est important de rappeler que pajemploi est au cœur d'un **dispositif partenarial** comprenant en premier lieu la CNAF, la CCMISA, l'ensemble des CAF et MSA. Une convention a par ailleurs été signée avec la DGT l'habilitant à répondre aux questions de droit du travail.

### 3.4.3 Cesu

Le chèque emploi service universel (Cesu) a été institué par la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (articles L. 129-5 et suivants du Code du travail). Le Cesu réalise la fusion de deux dispositifs antérieurs, le chèque emploi service créé en 1994 et le titre emploi service créé en 1996 et se traduit par la mise en place de deux systèmes complémentaires le Cesu bancaire à destination des particuliers et le Cesu préfinancé à destination d'entreprises habilitées.

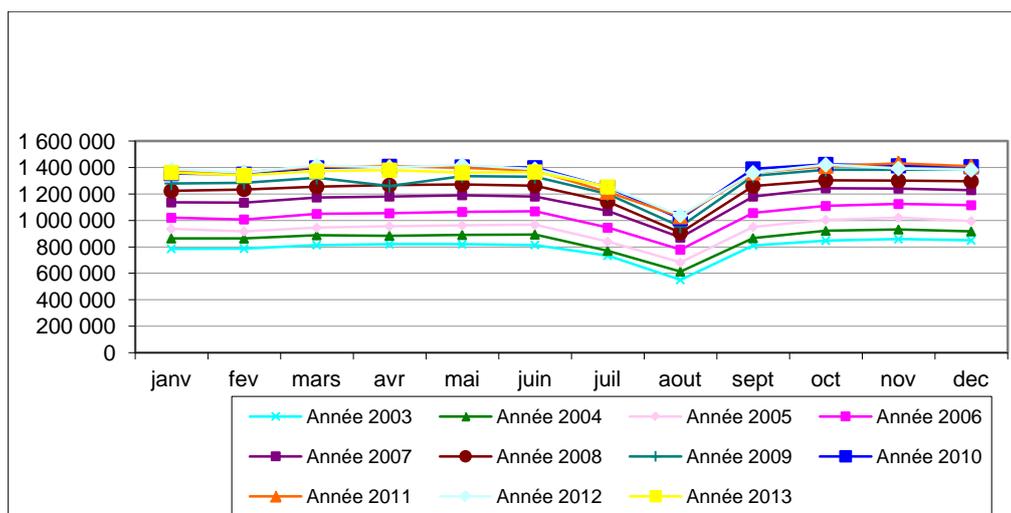
Tableau 22 : Comparaison des données économiques du Cesu de septembre 2005 et Juin 2013

Date	Nb de comptes économiquement actifs dans le mois	Nb de comptes économiquement actifs par trimestre	Nb volets sociaux relatifs à une période d'emploi (A)	Dont nombre de volets sociaux reçus par Internet relatifs à une période d'emploi (B)	Part des VS reçus par internet (C=B/ A)	Part des VS reçus par internet (indicateur COG ; taux corrigé des retardataires)(*)	Nombre de salariés en période d'emploi	Cumul des salaires net (en M€) (D)
sept_05	950 827	1 136 754	1 088 637	125 186	6,96%	11,0%	517 321	182
juin_13	1 366 793	1 597 890	1 599 965	797 850	49,9%	51,1%	657 439	297

Source : Acoiss

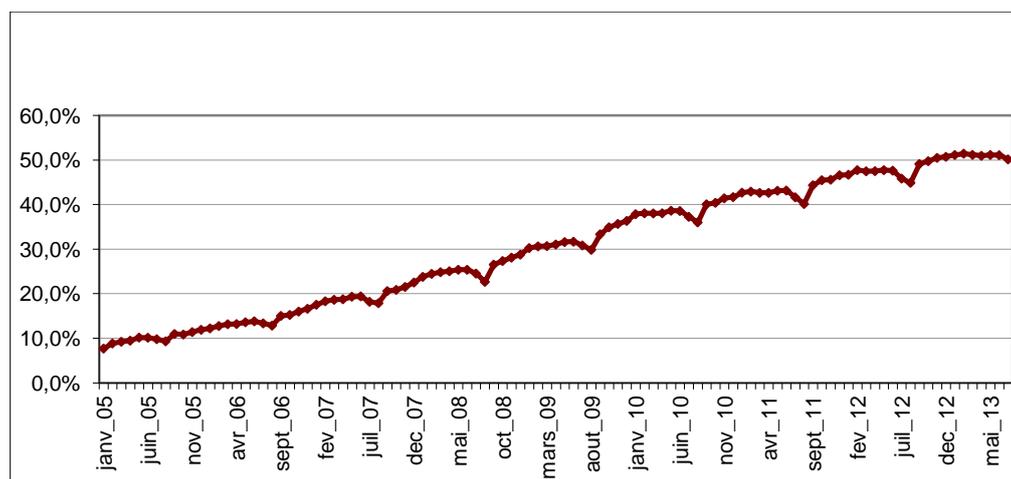
Le Cesu répond à un besoin. Le nombre de particuliers employeurs croît d'année en année pour se situer aujourd'hui à environ 1,4 millions

Graphique 4 : Nombre de particuliers employeurs utilisant le CESU au cours d'un mois



Source : Acoiss

Graphique 5 : Montée en charge de la dématérialisation



Source : Acoiss

La croissance de la dématérialisation est lente mais régulière. De moins de 10% en janvier 2005, elle atteint en 2013 les 50%. Pour partie cette situation trouve son explication dans les caractéristiques de la population des employeurs. En effet, une partie de celle-ci est composée de personnes âgées employant des personnes temporairement pour les aider dans l'exécution de tâches du quotidien.

### 3.4.4 CEA

Le chèque emploi associatif (CEA) est une offre de service pour favoriser l'emploi en milieu associatif qui a été porté par le monde associatif et les élus en 2004. On dénombre 75000 adhérents, le chèque emploi associatif répond à la demande. Il permet aux associations employant (ou souhaitant employer) au plus 9 équivalents temps plein, soit 14 463 heures dans l'année, quel que soit le nombre de salariés, à temps plein ou à temps partiel, de remplir toutes les formalités liées à l'embauche et à la gestion des salariés.

Les formalités liées à l'embauche (déclaration préalable à l'embauche, contrat de travail) sont réalisées à l'aide d'un seul document : le volet "identification du salarié". Il peut être rempli en ligne. Une seule déclaration est nécessaire pour le calcul des cotisations de Sécurité sociale, d'assurance chômage, de retraite complémentaire et de prévoyance, *etc.* auprès d'un seul interlocuteur le centre national Chèque emploi associatif, à l'aide d'un seul document : le volet social.

Le centre CEA après transmission des données par l'employeur calcule à la place de l'association le montant des cotisations et contributions de protection sociale obligatoire après avoir pris en compte les exonérations et allègements applicables, envoie au salarié et à l'association des attestations d'emploi valant bulletins des salaires, communique à l'association le décompte des cotisations dues, effectue les déclarations annuelles (DADS, attestation fiscale, *etc.*) Cette prise en charge de l'intégralité des obligations déclaratives tous champs confondus a eu pour effet d'amener de nombreuses associations à se « désengager » pour ne pas payer. En effet auparavant, les associations ne déclaraient que sur le champ de la sécurité sociale. Les associations sportives et culturelles sont les plus ciblées en termes de contrôle

Le dispositif est géré par un centre dédié, le centre national CEA d'Arras.

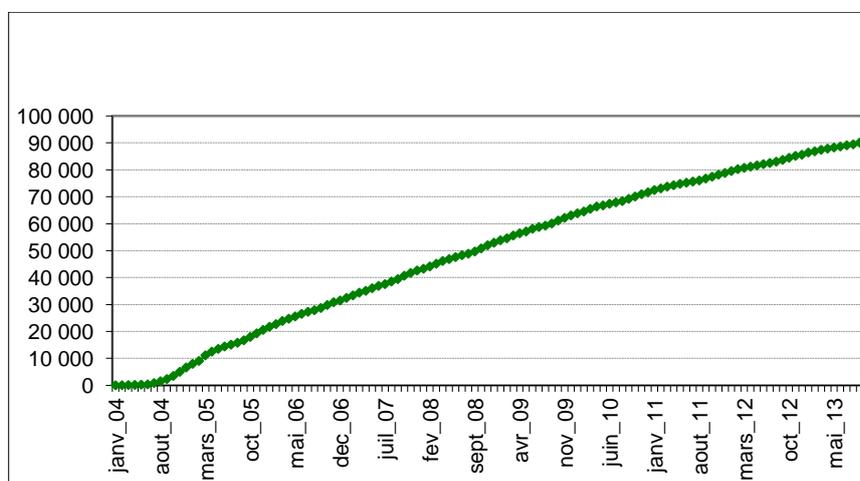
En pratique 22% des comptes actifs associatifs utilisent le CEA qui est subordonné à l'accord du salarié.

Tableau 23 : Synthèse de la gestion du CEA au 30 septembre 2013

<b>Cumul d'adhésions saisies</b>	90 095
<b>Stock d'adhésions en attente de traitement (en fin de mois)</b>	600
<b>Nb adhésions saisies dans le mois</b>	651
<b>Nb de nouveaux contrats saisis dans le mois</b>	14 850
<b>Nb de volets sociaux reçus saisis</b>	49 608
<b>Appels reçus</b>	12 733
<b>dont appels efficaces</b>	12 224
<b>Taux d'appels efficaces</b>	96,00%
<b>Nombre de courriels reçus</b>	4 297

Source : AcoSS

Graphique 6 : Montée en charge du CEA illustrée par l'évolution du cumul d'adhésions saisies



Source : AcoSS

La montée en charge du cumul d'adhésions saisies illustre l'intérêt de ce dispositif.

Certains professionnels, ce qui semble être le cas des médecins qui gèrent en gestion collective, l'utilisent moins.

### 3.4.5 Les limites de ces offres de service

Pour ces offres de service, une problématique forte existe. Il s'agit des liens à établir avec les Urssaf géographiques.

Une deuxième difficulté réside dans la lisibilité même des offres de service. Aujourd'hui celles-ci sont accessibles à tous y compris pour les situations d'emplois occasionnels. Or, le non-rapprochement des systèmes d'information rend difficile la mise en place de stratégies de contrôle en la matière. Le déclenchement du contrôle du compte TESE est souvent lié au contrôle d'un compte régime général.

## 4 UNE ORGANISATION DU RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE A HOMOGENEISER ENTRE URSSAF

Les différentes étapes du recouvrement amiable et forcé (RAF) sont les suivantes :

- pour le recouvrement amiable :
  - pour les TO, relance téléphonique dite TEL0 ;
  - pour les débiteurs, relance téléphonique dite TEL1 ;
  - pour l'ISU, relance téléphonique dite TEL2 ;
  - l'avis amiable ;
  - la mise en demeure ;
  - la relance téléphonique dite TEL3, pour les situations non régularisées un mois après la mise en demeure ;
  - le dernier avis avant poursuite (DRAAP), pour les situations non régularisées un mois après la mise en demeure ;
  - l'arrêt de procédure, dans le cas par exemple d'une demande de délai, d'une saisine du CODEFI, *etc.* ;
- pour le recouvrement forcé, qui débute avec le déclenchement de la contrainte :
  - la contrainte ;
  - la demande en paiement ;

Au-delà des procédures individuelles, les Urssaf gèrent également les assignations en procédure collective, les procédures collectives, la prévention de la prescription et l'admission en non-valeur. La mission ne traite pas de ces dernières procédures.

### 4.1 Recouvrement amiable

La COG 2010-2013 a pris pour orientation le développement du recouvrement amiable, qui participe pleinement de la dimension qualitative de la relation avec le cotisant. La phase de recouvrement amiable débute par un incident de paiement ou par la non-transmission du bordereau récapitulatif des cotisations (BRC).

### 4.1.1 Relances téléphoniques

Les relances téléphoniques sont ciblées comme suit :

- TEL0 : pour les cotisants RG primo TO, cotisants RG mono TO, ACT en TO, EPM primo et mono TO ;
- TEL1 : RG mensuels et trimestriels, EPM et ACT primodébiteurs ou monodébiteurs, CEA ou TESE primodébiteurs.

La relance téléphonique est effectuée dans les 5 jours ouvrés suivant l'échéance. Si le cotisant débiteur n'a pas pu être joint après trois tentatives, une notification est envoyée par le CERTI éditique dont dépend l'Urssaf.

En termes de pilotage en temps réel (*i.e.* pendant les 5 jours pour pouvoir effectuer toutes les relances téléphoniques) de la campagne de relance téléphonique, SX4 ne permet plus des requêtes infraquotidiennes alors même que les managers du RAF ont besoin d'un requêtage au bas mot à la demi-journée sur chaque site pour piloter la bonne avancée de la campagne de relance téléphonique. Les modalités de suivi des de l'efficacité des relances téléphoniques font l'objet d'un suivi dans le tableau de bord gestion du risque.

**Recommandation n°2 :** Étudier la possibilité de créer localement des bases miroirs chaque demi-journée pour permettre le pilotage infra quotidien pendant les campagnes de relances téléphoniques.

En amont des relances téléphoniques, le traitement V2 effectuant l'analyse des mises en recouvrement (TC31) est planifié quotidiennement. Ce traitement produit la liste des relances téléphoniques TEL0 et TEL1.

Les demandes des cotisants exprimées lors des relances téléphoniques sont prises en compte par des traitements faits dans le SNV2 par les gestionnaires de compte recouvrement ou encaissement (selon l'organisation locale) : circuits WATT concernant les demandes d'analyse de créance, les demandes de sursis à pourvoir, demande de délai CCSF, et demande de remises de majoration de retard.

Outre les modalités les plus efficaces pour chaque type de débiteurs, un audit, réalisé par Eurogroup pour l'Acosse en décembre 2012<sup>7</sup>, met notamment en évidence les marges de manœuvre sous-jacentes aux campagnes de relance téléphonique TEL0 et TEL1 :

- 12% des appels planifiés de relance TEL0 n'ont pas été possibles faute de numéro de téléphone (3% pour les relances TEL1), avec un temps moyen passé sur un numéro introuvable de 3 min 27 s (vs. temps moyen de 4 min 36 s sur TEL0). C'est donc 12% du temps de travail sur les relances TEL0 qui est ainsi perdu ;
- 13% des appels planifiés de relance TEL0 et 24% des appels planifiés de relance TEL1 n'avaient pas lieu d'être, le cotisant ayant régularisé sa situation, le temps moyen d'un tel appel étant de 3 min 42 s (vs. temps moyen de 5 min 25 s sur TEL1). **C'est donc 27% du temps de travail des relances qui est perdu.**

**Recommandation n°3 :** lancer une action de fiabilisation des données cotisants, à la fois sur l'intégration des débits et sur les coordonnées postales et téléphoniques du cotisant

---

<sup>7</sup> Analyse de l'efficacité des procédures de recouvrement, Eurogroup pour l'Acosse, décembre 2012.

### 4.1.2 Avis amiable

Sont visés par les avis amiables tous les cotisants (RG, ACT, PAM, ETI ISU, *etc.*) non concernés par les actions TEL0 et TEL1, notamment primo, mono ou bidébiteurs avec dette en cotisations inférieures à un seuil, ainsi que les cotisants PAM et ETI ISU redevables uniquement de sanctions.

L'envoi de l'avis amiable est fait selon la planification régionale suite à un traitement SNV2 quotidien (TC30), qui génère l'édition des avis amiables, puis l'envoi depuis le centre d'édition dont dépend l'Urssaf.

Après la campagne de relance, les demandes des cotisants sont prises en compte par des traitements faits dans le SNV2 : circuits WATT concernant les demandes d'analyse de créance, les demandes de sursis à pourvoir, demande de délai CCSF, et demande de remises de majoration de retard.

### 4.1.3 Mises en demeure, relance téléphonique TEL3 et dernier avis avant poursuite

La mise en demeure vise tous les cotisants n'ayant pas régularisé leur situation suite à relance TEL0 ou TEL1, ou à l'avis amiable et l'invitant à régulariser sa situation dans un délai d'un mois.

S'agissant des cotisants non ciblés par les campagnes TEL0, TEL1 et par l'avis amiable (récidivistes, non primo débiteurs ou TO, non mono débiteurs ou TO, *etc.*), la mise en demeure est adressée directement sans passer par les relances téléphoniques TEL0 et TEL1 ni l'avis amiable.

Suite à réception de la mise en demeure, les demandes des cotisants sont prises en compte par des traitements faits dans le SNV2 : circuits WATT concernant les demandes d'analyse de créance, les demandes de délai, délais CCSF, demande de remises de majoration de retard, accusé de réception non réclamé.

Un mois après la réception des mises en demeure, tous les cotisants n'ayant pas régularisé leur situation un mois après réception suite à mise en demeure font l'objet d'une relance téléphonique TEL3.

Pour tous les cotisants n'ayant pas régularisé leur situation un mois après réception suite à mise en demeure et n'ayant pas fait l'objet d'une relance TEL3, un dernier avis avant poursuite est édité et envoyé. Le traitement informatique correspondant est hebdomadaire.

En l'absence de régularisation 10 jours après la relance TEL3 ou le dernier avis avant poursuite, une contrainte est envoyée par le centre éditique dont dépend l'Urssaf.

### 4.1.4 Efficience du recouvrement amiable : fiabiliser les données cotisants en amont

#### 4.1.4.1 Efficience des modalités du recouvrement amiable : poursuivre la recherche et la mise en œuvre des modalités amiables les plus efficaces

L'audit susmentionné analyse l'efficacité et l'efficience des différentes procédures de recouvrement possibles :

- pour une première phase amiable du recouvrement :
  - avis amiable suivi d'une mise en demeure ;

- relance téléphonique TEL0 suivie d'une mise en demeure ;
- relance téléphonique TEL1 suivi d'une mise en demeure ;
- pour une seconde phase du recouvrement :
  - dernier avis avant poursuite (DRAAP), suivi d'une contrainte ;
  - relance téléphonique TEL3 (cotisants n'ayant pas régularisé leur situation suite à MD reçue depuis minimum 30 jours) suivi d'une contrainte.

L'efficacité et l'efficience de chacune de ces modalités est déterminée sur les types de débiteurs suivants :

- RG, en distinguant primo TO, mono TO, primo RG et multidéfaillants ;
- PL, sans possibilité de distinguer les différents types de débiteurs.

L'audit montre tout d'abord que l'élément discriminant est l'efficacité de la modalité, non son efficience, les différences de coûts entre les différentes modalités (inférieures à 4€) étant négligeables par rapport aux montants recouverts.

L'audit met aussi en exergue pour chaque type de débiteurs les modalités les plus efficaces :

- pour le premier temps du recouvrement, pour les primo et monodébiteurs, primo et mono TO et multidéfaillants RG comme pour les PL, la relance téléphonique suivie de l'envoi d'une mise en demeure ;
- pour le second temps du recouvrement, pour les PL, la relance téléphonique suivie de l'envoi de la contrainte ;
- pour le second temps du recouvrement du RG, la modalité la plus efficace dépend du type de débiteurs.

Par ailleurs, l'audit simule une nouvelle modalité pour améliorer l'efficience des procédures de recouvrement : celle d'ajouter une mise en demeure sous pli simple, non en LRAR, ce qui diminue le nombre et donc le coût des mises en demeure envoyée en LRAR à ceux n'ayant pas régularisé leur situation, la LRAR demeurant nécessaire pour la poursuite des procédures en contentieux. L'audit estime :

- le gain sur les coûts du recouvrement amiable (d'au moins 10% pour les PL, entre 8% et 15% selon les types de débiteurs RG) ;
- le gain en termes d'efficacité du recouvrement entre +1,4% et +7,7% du nombre de procédure et +2,9% du montant.

La mission attire toutefois l'attention sur le fait, non explicité dans l'audit, que cette conclusion n'est pas valable pour les débiteurs primo TO RG : l'audit montre que l'efficacité en montant recouvert baisse de 2,6% avec l'introduction d'une mise en demeure sous pli simple, même si l'efficacité sur le nombre de procédure augmente de +1,3% (l'interprétation étant que les primo TO réagissant à la mise en demeure sous LRAR sont des gros cotisants).

#### **Recommandation n°4 : mettre en œuvre la mise en demeure sous pli**

##### **4.1.4.2 Fiabiliser les coordonnées cotisants**

Par ailleurs, les données transmises à la mission par certaines Urssaf montrent que l'efficacité des différentes modalités du recouvrement amiable n'est pas celle mentionnée ci-dessus pour les TI. Compte tenu du profil de fichier de certaines Urssaf, une étude sur l'efficacité et l'efficience des procédures de recouvrement sur les TI paraît opportune.

#### **Recommandation n°5 : développer une étude de l'analyse de l'efficience des procédures de recouvrement amiable et forcé spécifique aux TI et aux AE ;**

#### 4.1.4.3 Efficience d'une gestion en portefeuille WATT individualisé

La mission a pu constater que les Urssaf avaient une organisation des portefeuilles disparate, parfois au sein même d'une région : certaines Urssaf ont une gestion individuelle du portefeuille alors que d'autres ont une gestion de portefeuille par groupe.

Si la mission entend les raisons historiques pouvant expliquer ces hétérogénéités d'organisation interne et de la nécessité d'une souplesse dans la phase de régionalisation, celle-ci doit néanmoins permettre une harmonisation des pratiques vers le haut, *i.e.* en faveur d'une gestion en portefeuille individuel, permettant le management individuel des gestionnaires de comptes. Il est intéressant de noter que les Urssaf ayant généralement une gestion en portefeuille WATT individualisé sont plus efficaces que les Urssaf dont les portefeuilles sont par groupe.

À l'inverse, une gestion de portefeuille par groupe nécessite l'intervention d'un manager pour répartir les affaires au sein du groupe, et présentent un biais en faveur du seul traitement des affaires aisées que les gestionnaires préféreraient traiter par rapport aux affaires complexes et longues.

#### **Recommandation n°6 : Étudier les gains d'efficience obtenus par une harmonisation vers une gestion en portefeuille WATT individualisé**

Au demeurant, la régionalisation se traduira dans l'immédiat par une augmentation de la qualité du RAF avant d'en tirer un gain net, notamment parce que certaines tâches abandonnées par impératif de productivité et de priorisation des tâches pourront à nouveau être traitées (ex : travail des enquêteurs qui n'étaient plus effectués et qui réapparaît suite à la régionalisation dans l'Urssaf Auvergne).

#### 4.1.4.4 Des indicateurs COG qui ne ciblent pas les leviers efficaces

La COG 2010-2013 entend clairement favoriser la relance amiable, et en particulier la relance téléphonique.

Les Urssaf les plus productives (par exemple PACA, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Alsace) ont souvent des indicateurs dégradés concernant la politique amiable, en particulier sur les relances téléphoniques : ces Urssaf semblent privilégier une approche de production (surcharge de travail de la relance téléphonique par rapport à l'édition de courriers) par rapport à l'approche d'efficacité du recouvrement.

Sur le recouvrement amiable, le taux d'efficacité des relances téléphoniques est supérieur à 70%, contre 46% d'efficacité pour les notifications. Il faut donc que l'indicateur porte sur la relance téléphonique et non sur la notification courrier.

- Efficacité de la politique amiable  $((\text{eff tel J} + \text{eff notif} + \text{eff AVAM}) / (\text{tel J} + \text{notif} + \text{AVAM}))$
- Taux d'intensité de l'amiable  $((\text{tel J} + \text{notif} + \text{AVAM}) / (\text{tel J} + \text{notif} + \text{AVAM} + \text{MD}))$
- Part de la relance tél dans l'amiable  $(\text{tel J} / (\text{tel J} + \text{notif} + \text{AVAM}))$

Ces indicateurs ont quelques travers : si le premier et le troisième tendent à inciter les Urssaf à favoriser la relance téléphonique, le second peut être augmenté artificiellement en diminuant le nombre de mise en demeure, alors que c'est une étape nécessaire pour la suite de la procédure, le troisième ne mesure pas l'efficacité de la relance téléphonique qui n'est pas davantage mesurée par le premier. Deux indicateurs sur l'intensité et l'efficacité de la relance téléphonique auraient été préférables.

De même, l'indicateur COG n'intègre par le dernier avis avant poursuite, qui n'a aucune valeur juridique et qui ne coûte guère que l'éditique, mais dont l'efficacité est importante (32,6%).

## 4.2 Recouvrement forcé

Le recouvrement forcé est un processus porteur de risques dans la mesure où le domaine requiert des compétences techniques fortes et où les activités sont gérées avec des partenaires extérieures (huissiers, tribunaux, *etc.*), qui suppose un suivi renforcé de l'activité.

En réponse à ces risques, des dispositifs nationaux de maîtrise ont été mis en place mais leur appropriation et leur mise en œuvre reste assez hétérogène entre Urssaf. La mise en place d'un pilotage régional de la fonction devrait à ce titre constituer un levier permettant de mutualiser les bonnes pratiques.

### 4.2.1 Contrainte

La contrainte est un titre susceptible d'exécution forcée contre les cotisants (RG, TESE, CEA, TI PL, PAM) débiteurs qui n'ont pas régularisé au terme du délai d'un mois à compter de la réception de la mise en demeure leur situation, qu'il s'agisse d'une TO, de dettes réelles, ou de créance active.

Une première phase consiste en la simulation des contraintes : un traitement (TC36), qui peut être paramétré en hebdomadaire, vise à simuler les contraintes potentielles, en y ajoutant une aide à la décision, ce qui permet, de manière automatique ou assistée, de distinguer les comptes pour lesquels l'Urssaf souhaite engager une autre procédure que la contrainte ou arrêter temporairement le recouvrement forcé.

Suit la phase de contrôle des contraintes simulées. Cette phase, manuelle et facultative, doit permettre :

- d'éditer les contraintes dont la simulation est validée (traitement TC37) ;
- de supprimer certaines simulations pour lesquelles les contraintes ne seront pas éditées ;
- de réorienter ponctuellement les comptes vers d'autres procédures, voire d'arrêter temporairement la procédure ;

Cette phase de contrôle doit se situer au plus proche de l'envoi des contraintes et sur un intervalle de temps court (2 ou 3 jours) afin de limiter toute interférence avec d'autres événements (administratif, comptable ou contentieux) sur le compte cotisant. La résorption des stocks et la transversalité du pilotage (notamment sur la gestion des TO) est cruciale pour l'efficacité de la procédure, faute de quoi des contraintes injustifiées peuvent être envoyés par ministère d'huissier.

Cette phase de contrôle n'est toutefois pas systématiquement réalisée. Or, l'absence de contrôle des contraintes simulées ne permet pas d'avoir l'assurance de limiter l'édition et l'envoi de contraintes aux seules situations le justifiant.

**Recommandation n°7 : Effectuer un contrôle des simulations pour s'assurer de la juste opportunité de l'envoi de la contrainte et harmoniser les traitements et leur fréquence.**

L'utilisation insuffisante du SNV2 (paramétrages des traitements TC36 et TC37 ainsi que des aides à la décision) n'a pas permis de bénéficier des gains de productivité : elle n'a pas permis d'automatiser l'orientation de la procédure.

Néanmoins, l'outil TAMARA, développé par l'Urssaf Champagne-Ardenne et en cours de déploiement, devrait permettre d'avoir une vision transversale des comptes figurant dans les listes simulées, ce qui accélérera leur traitement dans la phase de contrôle.

**Recommandation n°8 : Accélérer le déploiement de TAMARA**

Par ailleurs, les procédures alternatives à la contrainte :

- la demande de paiement, seule voie possible pour obtenir un titre exécutoire à l'encontre de l'État et des ACT, engagée par l'Urssaf devant le TASS, afin d'obtenir la condamnation du débiteur au paiement des cotisations, majorations et pénalités ;
- les actions devant le tribunal de police et le tribunal correctionnel, en vue d'une condamnation pénale ;
- opposition à tiers détenteur, qui permet de recouvrer les créances en faisant opposition sur les fonds détenus pour le compte du débiteur par un tiers.

Or, ces mesures alternatives à la contrainte ne sont pas couvertes par des instructions pratiques au niveau national, ce qui ne contribue pas à leur connaissance à leur maîtrise et à leur usage.

**Recommandation n°9 : Décliner en instructions nationales opérationnelles les mesures alternatives à la contrainte**

Enfin, la contrainte peut être signifiée par l'huissier, ou envoyée par LRAR, possibilité introduite en 2008<sup>8</sup> et qui présente un intérêt évident en termes de coûts, sous réserve d'une efficacité identique. Toutefois, l'envoi de la contrainte par LRAR ne connaît pas le développement espéré, alors même qu'il pourrait être très intéressant, notamment pour les TI.

Le parcours SNV2 correspondant a tardé à être mis en développement pour les comptes en procédure collective, et n'a pas encore été engagé pour les comptes actifs.

**Recommandation n°10 : Mettre en place les parcours SNV2 correspondant à l'envoi de la contrainte par LRAR**

Le manque d'information sur les conditions d'utilisation de la contrainte envoyée par LRAR n'a pas facilité sa mise en place dans le réseau et n'a pas permis de bénéficier des économies et de la souplesse que confère cette procédure. Les Urssaf jugent en revanche la signification par huissier plus efficace car plus coercitive.

**Recommandation n°11 : donner des consignes nationales sur l'envoi de la contrainte par LRAR et tester son efficacité par rapport à la signification par ministère d'huissier**

Enfin, les possibilités techniques de contraintes dématérialisées nécessiteraient des adaptations réglementaires qui ne sont pas faites à ce jour, alors que l'intérêt en termes de productivité est évident, sous réserve d'une étude plus approfondie de l'efficacité de telles contraintes dématérialisées.

**Recommandation n°12 : Étudier les adaptations réglementaires pour rendre valide juridiquement les contraintes dématérialisées**

#### 4.2.2 Choix des huissiers : une analyse et des instructions qui restent à faire

La COG 2010-2013 prévoyait dans sa fiche n°4 de la COG :

- de définir une liste nationale d'études partenaires ;
- de développer la coopération actuelle avec le RSI en matière de relations avec les huissiers afin d'agir conjointement pour inciter les relations en échange de données informatisées (EDI9).

<sup>8</sup>

<sup>9</sup> L'EDI est un système d'échanges dématérialisés par télétransmission d'informations structurées entre le SNV2 et le logiciel de gestion de l'huissier.

Si le RSI et la branche recouvrement collaborent pour promouvoir les relations EDI avec les huissiers et en développer les fonctionnalités (retour d'acte, note de frais, *etc.*), l'idée d'harmoniser la liste des huissiers entre les deux réseaux a été abandonnée face à la différence d'approche : le RSI souhaitant mettre en concurrence les partenaires par une multiplicité alors que les Urssaf souhaitent limiter le nombre de partenaires pour avoir un poids significatif dans chacune des études.

Il n'existe pas à ce jour d'orientation nationale sur le nombre et les critères de choix des huissiers. En effet, les tableaux de bord nationaux existants ne permettent pas un état des lieux chiffrés sur les huissiers et leur activité. La base Huissier de Pléiade, que la COG fixait comme objectif de la constituer et qui n'a pas été engagé, doit permettre de répondre à cette attente.

Il existe un modèle national de convention diffusé dans le socle huissier de 2005, utilisé par 79% des Urssaf. Néanmoins, ces conventions ne font pas l'objet d'une mise à jour régulière, eu égard notamment aux difficultés de gestion qui découlent du déconventionnement d'une étude (retour des titres, réorientation des dossiers, gestion des flux EDI, *etc.*). La mise en place des Urssaf régionale devrait être l'occasion de revoir les relations partenariales et les conventions signées.

**Recommandation n°13 : Définir une politique nationale de sélection des études conventionnées avec la branche**

**4.2.3 Gestion des garanties : des procédures méconnues non couvertes par des instructions nationales opérationnelles**

Les créances d'un organisme, en fonction de la situation et des éléments de solvabilité dont il dispose, peuvent être garanties contre le risque de non-recouvrement. La politique de garanties et de sûretés réelles et personnelles est déterminée au niveau local. Elle nécessite l'implication des huissiers.

L'inscription de privilège est considérée comme la procédure la plus efficace, dans la mesure où :

- c'est la seule procédure qui fait l'objet d'une automatisation dans le SNV2, via le passage de traitement batch et la mise en place de l'EDI avec les greffes ;
- elle est incitative au paiement du cotisant qui craint la publicité du privilège.

Néanmoins, les procédures alternatives demeurent méconnues :

- l'hypothèque légale, en fonction du contexte immobilier local, se heurte à de multiples difficultés de mise en œuvre (complexité technique, longueur, faible efficacité en cas d'insolvabilité organisée pour les TI et les PL, *etc.*)
- les oppositions à vente de fonds, réalisées par les huissiers dès qu'ils sont informés d'une vente dans le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales ;
- la caution, utilisée ponctuellement et pour laquelle il n'existe pas de parcours SNV2, ce qui nuit à sa traçabilité et conduit à une gestion manuelle consommatrice de ressources et source de risques.

Les dispositions relatives aux garanties et sûretés, à l'exception de l'inscription de privilège ne sont pas déclinées au niveau national de manière opérationnelle, ce qui ne contribue pas à la connaissance, à la maîtrise et à l'utilisation de l'ensemble des garanties, dont la maîtrise juridique nécessite déjà des compétences pointues. Or, ces procédures alternatives sont susceptibles d'optimiser le recouvrement des cotisations.

**Recommandation n°14 : Donner des instructions nationales sur les critères d'analyse devant présider au choix de la voie de gestion de garantie à retenir afin de maximiser la garantie contre le risque de non-recouvrement et étudier l'automatisation de cette analyse et des voies de garanties et de sûretés.**

Le suivi des garanties est possible par les requêtes Galaxie mais elles n'offrent pas un niveau de visibilité suffisant : si elles permettent de visualiser le recours à certaines garanties, elles ne permettent pas d'obtenir sur une période annuelle le nombre et les montants d'écart négatifs couverts par une garantie données dans la mesure où toutes les données ne sont pas historisées.

#### 4.2.4 Suivi des débiteurs

Le suivi des gros débiteurs est réalisé de manière hétérogène entre Urssaf, sur la base de tableaux Excel ou de listes croisant les données issues de différentes sources : traitement national EC16, la base Arome, le TC31. Le traitement national EC16 ne vaut toutefois que pour le RG, pas pour le champ ISU, et n'est pas obligatoire aux termes du SPR11 qui ne propose qu'une planification « éventuelle ».

La planification et l'exploitation de plusieurs outils pour assurer le suivi des gros débiteurs entraînent une surcharge de travail du fait de la redondance possible de certains comptes figurant sur les différentes listes. L'utilisation d'outils locaux au détriment des outils nationaux mis à la disposition des Urssaf peut s'avérer chronophage en termes de développement et de maintenance, et peu sécurisant si ces derniers n'offrent pas les mêmes fonctionnalités ni les mêmes garanties de fiabilité au niveau des informations restituées.

**Recommandation n°15 : établir une consigne nationale sur le suivi des gros débiteurs**

L'utilisation limitée des fonctionnalités du traitement EC16 ne permet ni de bénéficier des gains de productivité ni d'une ergonomie optimale dans le traitement des listes.

Enfin, une surveillance irrégulière des créances génère un risque de retard de recouvrement et partant une perte financière.

Par ailleurs, l'absence d'ajustement des seuils de surveillance en fonction de la composition du fichier cotisant de l'organisme fragilise les possibilités de ciblage des comptes à risque.

#### 4.2.5 Paramétrage local des traitements : un facteur de risque

La gestion de recouvrement forcé est soumise, comme le reste de l'activité, au risque du paramétrage local du SI.

Par ailleurs, les tables contentieuses du SNV2 sont complexes (différentes voies, possibilité d'arrêt de procédure, etc.).

Enfin, la gestion courante des dossiers nécessite l'utilisation de transactions sensibles telles que DECC.

#### 4.2.6 Pilotage : un défaut d'outil de pilotage et de référentiels de contrôle interne et des instructions dispersées

Au niveau national, différents outils de pilotage sont mis à disposition des Urssaf pour évaluer leur politique de recouvrement forcé :

- pour la performance et l'efficacité, les tableaux de bord RAF, les tableaux de bord COG et COG, et les rapports Galaxie ;

- pour les coûts, les rapports OGUR.

Si Galaxie offre la possibilité d'obtenir un certain nombre de rapports et d'informations relatives au recouvrement forcé et permettre de filtrer les données, les autres outils ne comprennent que peu d'indicateurs spécifiques au recouvrement forcé :

- le tableau de bord RAF, qui comprend une trentaine d'indicateurs n'en contient que trois sur le recouvrement forcé ;
- les indicateurs COG et CPG ne comprennent le recouvrement renforcé qu'indirectement (taux de récupération des créances à 100 jours, stock des créances/cotisations liquidées).

Ainsi, certaines activités ne font l'objet d'aucun suivi, notamment celles relatives aux garanties et les sûretés. Il n'y a donc pas de visibilité au niveau national sur le montant des créances dues par les cotisants couvertes par des garanties.

S'il existe plusieurs dispositifs et instructions permettant de couvrir le risque juridique, le risque de prescription et de maîtriser l'efficacité et les coûts financiers, il n'y pas à proprement parler un référentiel de contrôle interne du processus de recouvrement forcé : les instructions sont en effet dispersées sur des supports différenciés (socle huissier, socle primo/multi défaillant, projet de socle assignation, SPR11, SPR15, lettres collectives, *etc.*), parfois incohérents, contradictoires ou incomplets.

### 4.3 Taxation d'office : limiter les TO injustifiées et suivre les stocks

Les cotisants n'ayant pas déclaré à temps leurs cotisations ou leurs revenus (TI, PL) voient le montant de leurs cotisations calculés sur des bases forfaitaires majorées, c'est la taxation d'office (TO).

La taxation d'office est provoquée par un traitement dit de positionnement des TO. Un enjeu important de fiabilisation des TO est d'effectuer les traitements nécessaires avant ce traitement de positionnement des TO.

La démarche de maîtrise des risques a pu mettre en évidence un défaut de suivi des TO :

- part élevée de TO sur des comptes finalement radiés ;
- stocks de TO importants ;

La taxation d'office fait l'objet d'un suivi parallèle à celui du recouvrement, conformément au socle commun de gestion des taxations d'office.

#### 4.3.1 Limiter les TO injustifiées

Dans un contexte de production tendu, l'un des enjeux est de réduire au maximum les TO injustifiées. La prévention du risque de TO injustifiée passe à différentes phases du processus par la fiabilisation des données administratives et comptables de comptes cotisants.

Le socle commun de qualité « gestion des TO » précise les principaux dispositifs à mettre en œuvre par les Urssaf pour prévenir la génération d'une TO injustifiée en amont de l'action de relance téléphonique dans le cadre du recouvrement amiable.

#### 4.3.1.1 Fiabiliser le traitement des événements sur les comptes

Le premier niveau de fiabilisation consiste à programmer le traitement de positionnement des TO suffisamment loin des échéances pour éviter qu'un compte, dont le BRC ou l'encaissement est dans la chaîne de traitement sans encore être intégré dans le SNV2, ne soit positionné en TO. L'optimisation du cadencement du traitement du positionnement des TO par rapport aux échéances doit permettre d'éviter ce travers.

Néanmoins, par exemple, les demandes de délai anticipées, peu nombreuses, ne sont pas priorisées par rapport au recouvrement des créances exigibles, et basculent en TO dès l'échéance si elles ne sont pas traitées avant.

Les principaux événements susceptibles de générer des TO injustifiées sont les radiations et les cessations d'emploi. Pour mémoire, les Urssaf sont CFE compétents pour la prise en compte :

- des demandes de radiation (cessation d'activités) émanant des PL ;
- des demandes de cessation temporaire ou permanente d'emploi de personnel, pour toutes les catégories.

L'Urssaf est informé sur ces deux sujets soit par le biais de déclaration de cotisants (courriers, BRC, DUCS), soit par les CFE compétents. Dans ce dernier cas, l'information (de radiation, de cessation, *etc.*) est alors intégrée dans le SNV2 *via* le traitement TII4 « interface CFE/SNV2 ou Immatriculation de masse des CFE ». Les événements non automatisés sont édités sous forme de liasse papier et traités manuellement.

Ainsi, afin d'éviter la génération de TO injustifiées, il est important que les organismes passent régulièrement le TII4 et traitent rapidement les anomalies produites. En effet, lors de l'intégration de ces événements, des rejets peuvent être générés, le SPR2 préconisant une exploitation et une correction quotidiennes de ces rejets.

En revanche, la traçabilité des rejets du TII4 n'est pas assurée partout, en particulier s'il n'existe pas de circuits WATT associé. Or, c'est une condition du suivi de l'exploitation quotidienne des rejets.

Un audit interne<sup>10</sup> met en évidence que :

- l'automatisation de l'intégration des événements CFE est homogène sur la prise en compte des fins d'emploi entre les Urssaf. Ces événements parviennent soit directement, s'il s'agit de PL, soit *via* EDI-CFE, la majorité des Urssaf ne changeant la situation du cotisant que lorsqu'une information du CFE compétent lui parvient. Dans ce dernier cas, en attendant cette information, les affaires restent en instance dans les circuits WATT, s'ils existent, et les comptes restent actifs, ce qui peut engendrer le positionnement de TO selon le délai pris par le cotisant pour réaliser ses démarches. En revanche, dans ce cas, aucune consigne nationale ne donne la conduite à tenir par les Urssaf : relancer le cotisant sur la réalisation des démarches ou suspension dès connaissance de l'information mais sans attendre sa confirmation ;
- les radiations d'office en provenance des partenaires ne sont globalement pas automatisées, s'agissant souvent de radiation sans démarche du cotisant auprès de l'Urssaf. En particulier, l'absence de règle nationale sur le paramétrage de l'outil EDI-CFE ne va pas dans le sens d'une harmonisation des pratiques ;
- les paramétrages des cessations d'activité sont plus disparates.

Ces différences de planification ou de paramétrage ne sont pas nécessairement à l'origine de TO dans la mesure où le TII4 est planifié avant le passage des traitements de positionnement de TO, et que les rejets sont traités rapidement.

---

<sup>10</sup> Audit du processus d'identification et d'analyse des TO injustifiées, audit interne, mai 2012.

#### 4.3.1.2 Fiabiliser les adresses des cotisants

Les Urssaf en général traitent les retours de courriers et d'AR en PSA/NPAI ou DCD. Les consignes nationales préconisent une suspension pour une durée maximale de six mois des comptes en TO pour lesquels une mise en demeure est retournée avec l'une des trois mentions. La suspension du compte durant la période de recherche de la nouvelle adresse interrompt le recouvrement et bloque le positionnement d'autres TO.

Ces préconisations en matière de suspension ne sont que peu appliquées selon l'audit susmentionné. Ainsi, les comptes TO avec une mise en demeure PSA restent actifs dans l'attente d'une solution, ce qui tend à générer d'autres TO. Au demeurant, il n'existe pas d'outil national permettant de suivre ces suspensions et de s'assurer du respect maximum de la suspension, même si certaines Urssaf ont développé un outil local à cette fin.

Par ailleurs, il n'y a pas d'analyse locale ou nationale sur l'efficacité relative de chacune des actions de recherches des adresses :

- vérification des adresses dans le SNV2 ;
- instances WATT pour vérifier un éventuel changement d'adresse ;
- l'outil FICOBA (fichier national des comptes bancaires et assimilés), qui contient des informations provenant des déclarations fiscales établies par des organismes qui gèrent des comptes (banques, *etc.*) qui semble performant mais, s'agissant de données confidentielles protégées, l'accès à cet outil est restreint à une ou deux personnes du service RAF ;
- contact avec les partenaires (CAF, mairies, impôts, *etc.*) ;
- prestataires externes ;
- enquêteurs de l'Urssaf.

En 2012, une action de fiabilisation des adresses a eu lieu en lien avec la Poste.

#### **Recommandation n°16 : Étudier le moyen de fiabilisation des adresses le plus efficace**

#### 4.3.1.3 Fiabiliser l'intégration des débits

L'intégration des débits est réalisée par le biais de traitements d'injection automatique des éléments déclaratifs dans le SNV2. Néanmoins, selon les modalités d'envoi des déclarations par les cotisants, tous les traitements ne sont pas planifiés.

Suite à l'intégration de débit, quatre cas peuvent se présenter :

- le débit est intégré dans le SNV2 ;
- le débit est intégré en SNV2 avec signalement ;
- le débit est intégré partiellement (rejet ligne) ;
- l'élément déclaratif est rejeté (rejet pièce). Ce dernier cas provoque la non-intégration dans le SNV2 des assiettes et des taux déclarés par le cotisant au moment de l'échéance. Si cette anomalie n'est pas détectée par l'organisme puis régularisée, une TO sera systématiquement positionnée au compte du cotisant.

Ainsi, il peut y avoir génération d'une TO injustifiée en l'absence de détection ou de traitement des rejets pièces avant la planification du traitement de positionnement des TO.

L'identification des anomalies relevées au cours de l'injection (signalement, rejet) est conditionnée par le paramétrage d'une table (TBRC) qui permet de définir les critères d'édition des listes d'anomalies à traiter. Ce paramétrage est défini dans une lettre collective<sup>11</sup>.

Les anomalies sont générées quotidiennement par le passage des traitements d'injection TD70 et TD71. Toutefois, les Urssaf utilisent généralement une édition papier de la liste des anomalies, qui ne permet pas de trier par code anomalie et la distinction entre les rejets pièces, les rejets lignes et les signalements, ce qui nécessite par conséquent un traitement individuel de chaque anomalie. Pourtant, peu d'Urssaf utilise une fonctionnalité de la liste dématérialisée, qui doit ensuite être injectée, et qui peut être triée par code anomalie, ce qui permettrait ensuite de prioriser le traitement des rejets de pièces, susceptibles par la suite de générer des TO.

**Recommandation n°17 : Diffuser une consigne sur l'utilisation des fonctionnalités des listes dématérialisées pour trier selon le code anomalie et prioriser le traitement des rejets pièces.**

### 4.3.2 Optimiser les traitements liés aux TO

#### 4.3.2.1 Être vigilant sur l'exécution des traitements nécessaires préalablement au traitement de positionnement des TO

L'AcoSS a mis à disposition des organismes depuis plusieurs années des socles de préconisation en vue d'harmoniser et d'améliorer les politiques locales de recouvrement. Le socle commun de qualité gestion des TO cotisant du RG préconise un paramétrage des tables créant les motifs de détection et la liste des tests, ainsi que la planification des traitements liés au TO. Le SPR4 apporte des précisions sur les autres catégories ETI, ACT, EPM, PAM, divers.

Aux dires de l'audit susmentionné, les Urssaf positionnent généralement les traitements conformément aux préconisations nationales : au plus près des délais maximums prévus avant le traitement de positionnement des TO, ce qui permet aux Urssaf de fiabiliser les données administratives en amont du positionnement de la TO, et donc de limiter les TO injustifiées.

#### 4.3.2.2 Optimiser la récupération des BRC

Suite au positionnement des TO, les Urssaf réalisent une campagne de relances téléphoniques amiables afin de réclamer les déclarations aux cotisants (*cf. supra* TEL0).

Les orientations nationales (socle et SPR) ne s'appliquent que pour le RG. Pour les autres catégories de comptes cotisants, la politique est laissée à la libre appréciation des organismes.

**Recommandation n°18 : Donner des consignes nationales sur les modalités de récupération des BRC**

En amont des relances téléphoniques TEL0, les Urssaf analysent les comptes afin de vérifier qu'elles ne disposent pas d'éléments pouvant régulariser le compte et éviter un appel inutile (*cf. supra* pour l'efficacité du recouvrement amiable).

### 4.3.3 Mieux piloter la gestion des stocks de TO

Le suivi des stocks de TO est important dans la mesure où il a un impact immédiat sur le contrôle du taux de reste à recouvrer.

---

<sup>11</sup> lettre collective n°2011-216

Les Urssaf disposent de deux types d'outils pour surveiller les stocks de TO :

- les produits de l'EP10 «surveillance des comptes en TO », dont l'utilisation est préconisée dans le SPR4, qui permet de suivre les TO les plus anciennes et les TO qui sont soldées ;
- des requêtes développées localement.

Cependant, il n'existe pas de consignes nationales sur le périmètre du suivi et les modalités de surveillance de stock de TO (soldées ou non), qui relèvent donc de l'initiative locale.

Les Urssaf concentrent leur suivi sur les TO hors procédure collective, même si les comptes en procédure collective représentent une part importante du stock des TO (de l'ordre de la moitié). Néanmoins, ce suivi n'est pas exhaustif :

- les comptes RG en TO sont systématiquement surveillés ;
- les comptes ACT, PL ou encore EPM font l'objet d'une surveillance très hétérogène ;
- certaines Urssaf privilégient le suivi des TO non soldées, d'autres celui des TO soldées (suspicion de fraude voire de travail illégal si multi-TO soldées).

Tous les comptes figurant dans les stocks en TO ne sont donc pas surveillés et, par ailleurs, les actions menées pour tenter de les résorber sont différentes selon les Urssaf.

#### 4.4 Accompagnement des entreprises en difficulté

L'accompagnement des entreprises en difficulté fait partie des enjeux repris dans la COG 2010-2013 et a fait l'objet d'orientations nationales pour harmoniser les pratiques en vue d'un meilleur service rendu aux cotisants sous oublier l'impératif de recouvrement.

Les cotisants en difficulté ont la possibilité de demander auprès de leur Urssaf :

- un sursis à pourvoir, i.e. un délai pour s'acquitter de ses cotisations, sous réserve de certaines, notamment que la part ouvrière de ses cotisations soient bien acquittées. Un délai ne peut donc être obtenu que sur la part patronale ;
- une remise des majorations de retard, sous réserve notamment que les cotisations aient été réglées et les déclarations fournies.

Dans un contexte de crise économique, le nombre de demande de paiement a augmenté de 10% en 2012. Le transfert du recouvrement des contributions assurance-chômage et AGS n'a pas eu d'impact sur le volume de l'activité de gestion des demandes de délai. De l'ordre de 150 000 demandes de délai ont été accordées, sur 250 000 demandes.

Tableau 24 : Evolution du nombre de demandes de délais entre 2008 et 2012 par périodicité.

Périodicité	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2011-2012
Mensuels	32344	60590	50533	49600	57099	15,1%
Trimestriels	130163	195934	179625	180344	194809	8,0%
Ensemble	162507	256524	230158	229944	251908	9,6%

Source : Acoff, rapport d'activité 2012

Le taux de respect des accords de délai est globalement stable : 75% en 2010, 73% en 2011.

Les durées accordées sont inférieures à 3 mois dans 79% des cas.

#### 4.4.1 Un pilotage national peu lisible, parfois incohérent, se traduisant par le maintien des pratiques locales

La branche a pris le parti de définir un cadre national de gestion visant à répondre aux orientations des tutelles tout en laissant aux organismes, dans le cadre des politiques régionales, le choix de mise en œuvre opérationnelle.

Ainsi, le cadre national de gestion qui se traduit par :

- depuis 2009, le socle commun de qualité « gestion des délais de paiement », complété par un socle « gestion de crise », donnant le cadre législatif et réglementaire ;
- en 2011, la DIRRES, dans le cadre de la fiche n°4 de la COG 2010-2013, a constitué des fiches thématiques spécifiques à la gestion des délais, dont l'objectif est de centraliser l'ensemble des consignes. Ces fiches ont été mises à jour en 2012 suite aux assouplissements des règles d'octroi ou de remise. Ces fiches sont supérieures au socle dans la hiérarchie des normes de la branche ;
- en 2013, dans le cadre du projet 100% dématérialisation, le paramétrage des outils a fait l'objet de nombreuses consignes ;
- un certain nombre de lettres collectives impactent également la gestion des demandes de délais.

Les Urssaf ont alors de nombreuses orientations, peu lisibles, parfois incohérentes ou incomplètes. Il n'est ainsi pas toujours évident pour les Urssaf de savoir quel référentiel prévaut.

En 2012, la DIRRES a hiérarchisé ces textes et a retenu la prééminence d'une lettre collective<sup>12</sup> et des fiches thématiques. Toutefois, cette hiérarchisation n'est pas explicitée, la rendant dans les textes et référentiels quelque peu inopérante.

En outre, si les fiches thématiques ont pour objectif de rassembler l'ensemble des consignes, elles ne contiennent parfois pas tous les éléments nécessaires à la gestion des délais, essentiellement sur les points suivants, qui nécessitent de se rapporter à des consignes *ad hoc* :

- réglementation ;
- application dans les SI ;
- contrôle interne.

En outre, un audit interne<sup>13</sup> a mis en évidence un certain nombre de carence dans les consignes nationales, notamment :

- non-mise à jour du socle commun de qualité « gestion des délais de paiement » dans le SNV2 depuis 2009 ;
- non-mise à jour du SPR15 depuis 2009 ;
- consignes de gestion différentes pour les demandes incomplètes entre le SPR15 et la fiche thématique ;
- non-adéquation des consignes de paramétrage entre celles diffusées dans le cadre de ADP et celles du socle commun « gestion des délais de paiement » dans le SNV2 ;
- consignes nationales ne permettant pas de garantir un traitement des demandes dans un délai raisonnable : par exemple, le paramétrage de l'EC15 conjugué à la fréquence de sa planification équivaut à une détection des dossiers présentant une anomalie pouvant aller jusqu'à 60 jours.

<sup>12</sup> Lettre collective n°2012-150

<sup>13</sup> Audit du processus de gestion des délais, audit conjoint AcoSS Unédic, avril 2013.

La non-actualisation des différents supports disponibles (notamment socle commun et SPR) et le trop grand nombre de référentiels et de textes disponibles sous Iliad sont donc source de beaucoup de confusion : faute de lisibilité et face à des consignes parfois contradictoires, les Urssaf ont parfois des difficultés à savoir ce qui doit être appliqué. Au final, les divergences entre consignes nationales et SPR15 encouragent les Urssaf à conserver leurs pratiques locales.

Les travaux nationaux en cours liés à la refonte des modalités de gestion des SPR doivent être l'occasion pour la branche d'améliorer la lisibilité, la complétude et la cohérence des consignes nationales.

**Recommandation n°19 : Refondre la documentation des consignes nationales en simplifiant la stratification entre socle commun, SPR, fiches thématiques et lettres collectives et adopter le principe d'actualisation simultanée de tous les documents lors de tout changement.**

#### 4.4.2 Outils d'aide à la décision ou de traitement : une utilisation à améliorer

Pour mettre en œuvre le processus de gestion des délais, les organismes disposent d'outils d'aide à la décision (AIDA) et d'outils de traitement (ADP, ONDE, WATT). Ces outils ont notamment pour but d'améliorer le service rendu aux cotisants (temps de réponse) et d'améliorer l'efficacité du processus.

La prise en charge des dossiers de demande de délai est principalement confiée aux gestionnaires de compte recouvrement, dans la mesure où l'accord de délai nécessite des délégations, dont ne disposent pas, outre la compétence, les agents affectés aux plateformes téléphoniques, d'autant que le temps de traitement d'une demande de délai sont bien supérieurs aux trois minutes imposées aux téléconseillers.

Pour décider de l'issue à donner aux sursis à pourvoir, notamment lors des campagnes de relance téléphonique, divers outils sont à la disposition des gestionnaires de compte :

##### ► **ONDE**

La transaction ONDE est un outil de négociation des délais, initialement prévu pour le *front office* (accueil physique et téléphonique), qui permet la négociation en temps réel et conserve les éléments de la négociation.

ONDE permet également de traiter les demandes de délais dont les parts ouvrières ne sont pas soldées, ainsi que les demandes de délai anticipées. Toutefois, ONDE est peu déployé, les gestionnaires n'ayant souvent pas été formés à son utilisation.

##### ► **AIDA**

La transaction AIDA constitue une aide à la décision qui permet dévaluer le risque de non recouvrement de la créance, en fonction de dix critères nationaux paramétrés, dont la pondération peut être modifiée par l'Urssaf. AIDA rend un score sur 20, une note en-deçà de 8 signifiant, aux termes des consignes nationales, un risque fort de non-recouvrement. Au-delà de 8, le gestionnaire est libre d'accorder un délai supplémentaire ; en-deçà de 8, le gestionnaire doit argumenter sa décision.

##### ► **SCORE**

Cet outil, en complément d'AIDA, effectue une cotation du risque de défaillance d'une entreprise, du point de vue économique.

## ➤ ADP

L'automatisation des accords de délais de paiement (ADP), lancé en 2012, doit permettre d'optimiser la dématérialisation en offrant aux cotisants la possibilité d'obtenir immédiatement et automatiquement un accord de délai, sous certaines conditions.

Cette automatisation de la gestion des demandes de délai de paiement répond aux préoccupations de cotisants et doit permettre de réaliser des gains de productivité sur le traitement des demandes de délai les plus simples.

Toutefois, la part des délais octroyés par ADP demeure réduite, 9% début 2013<sup>14</sup>, avec 20% des Urssaf dont le taux d'automatisation était nul pour janvier 2013.

Les critères d'automatisation sont en effet trop restrictifs et contribuent peu à l'allègement de la charge de travail des gestionnaires de compte recouvrement.

### **Recommandation n°20 : Poursuivre l'expérimentation de l'automatisation des demandes de sursis à pourvoir**

Néanmoins, pour diverses raisons (inadéquation au besoin, outils en cours de déploiement auxquels les Urssaf n'ont pas été formés), les Urssaf ne se sont pas encore complètement appropriés ces outils.

Un audit interne réalisé par la DAS pour l'Acoss et l'Unédic en avril 2013 montre que certaines consignes nationales ne sont pas prises en compte (utilisation d'ONDE pour les demandes par anticipation et les reports de paiement des parts ouvrières)

### **Recommandation n°21 : Renforcer l'appropriation des outils d'aide à la décision ou de traitement des demandes de délai dans les Urssaf.**

#### 4.4.3 Un paramétrage local qui n'assure pas un traitement efficient et équitable

Le paramétrage de l'évolution des actions et des traitements, y compris le paramétrage des tables d'évolution des stades, relève du niveau local. Le SI traduit en effet la latitude et l'autonomie laissées aux organismes dans leur choix de traitement. Toutefois, le paramétrage étant local, il peut ne pas être conforme aux prescriptions nationales et différer d'une région à l'autre.

Or, les choix de paramétrage structurent les différentes étapes de l'activité (octroi, suivi, etc.). Il conditionne notamment le passage d'un stade à l'autre du dossier. Il peut être à la source de dysfonctionnement notable : l'audit susmentionné relève qu'un paramétrage local de l'EC15 ne permet pas toujours de détecter l'ensemble des dossiers en anomalie, ce qui ne permet pas un pilotage efficient de l'activité.

Il n'existe pas à ce jour de blocage des paramètres au niveau national, même pour ceux qui sont liés à des préconisations obligatoires.

En outre, le contrôle des paramètres est difficile, même localement eu égard aux compétences nécessaires. Le contrôle des paramètres enregistrés dans les régions et leurs modifications dans le temps n'est pas non plus réalisable au niveau national pour le moment. Le nouvel module RPA (référentiel des paramètres) permettra à terme d'enregistrer l'historique des paramétrages.

---

<sup>14</sup> Cf. audit susmentionné

Enfin, il manque parfois de consignes nationales sur le paramétrage ou la planification des traitements. Ainsi, aucune consigne nationale sur le délai d'automatisation, par le traitement TC48 permettant l'évolution d'un stade vers l'autre, de la rupture d'une demande en cas de non-retour de l'accord de prélèvement par le cotisant après initialisation de la demande de délai. De même, aucune consigne nationale n'est donnée sur la fréquence de passage du traitement TC10 permettant la surveillance des échéanciers.

Or, l'audit susmentionné révèle que les paramétrages locaux ne sont pas toujours en adéquation avec les consignes nationales lorsqu'elles existent, et sont très disparates entre Urssaf lorsque les consignes manquent de clarté.

#### 4.4.4 Remises de majoration de retard en très forte augmentation

Le nombre total de remises accordées en 2012 augmente de 8,3% par rapport à 2011 sur la France entière. Le montant des remises accordées augmente encore de 10,5% (plus de 389 M€ en 2012). Cette hausse concerne quasi exclusivement les TI et plus précisément, comme en 2011, les remises exceptionnelles accordées dans le cadre des dysfonctionnements de l'ISU. Elle traduit également les effets de la crise et les difficultés rencontrées par les entreprises dans le respect de leurs obligations déclaratives et de paiement.

Conséquence de la période de crise, les remises exceptionnelles connaissent encore une augmentation importante en 2012 : + 43.7% en nombre et +37.5% en montant ; elles représentent plus de 78 M€ en 2012 contre 56 M€ en 2011.

Dans le contexte de crise économique de la précédente COG, l'accompagnement des entreprises en difficulté a été un axe fort de la politique des Urssaf, en particulier à travers leur participation aux CODEFI et aux CCSF.

L'action des Urssaf a dû prendre en compte une évolution de la gouvernance de l'intervention de l'État en la matière, avec la nomination dans chaque région de commissaires au Redressement productif en juin 2012, au sein des directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE). Une certaine disparité de pratiques a pu être constatée dans les relations entre les Commissaires au Redressement Productif et les Urssaf.

## 5 PARTENARIATS : LE TRANSFERT REUSSI DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS D'ASSURANCE CHOMAGE ET AGS

Outre le recouvrement des cotisations d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales dues par les employeurs au titre des travailleurs salariés ou assimilés, par les assurés volontaires et par les assurés personnels, la collecte de la taxe sur les primes d'assurance des véhicules automobiles, le recouvrement des contributions des laboratoires pharmaceutiques, le contrôle et le contentieux du recouvrement, la branche recouvrement est également chargée, pour le compte de tiers, du recouvrement de diverses contributions ou cotisations :

- contributions d'assurance chômage et cotisations AGS (Association pour la Gestion du régime de garantie des créances des Salariés) ;
- versement de transport ;
- contribution du fonds d'aide au logement ;
- cotisations sociales dues par les employeurs et TI ;
- contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement ;
- contribution au remboursement de la dette sociale ;
- contribution autonomie ;

- cotisations du régime complémentaire des employés de maison ;
- cotisations du régime spécial des praticiens et auxiliaires médicaux.

A la lecture des comptes annuels de l'Acoss, les produits du recouvrement représentent 390 Md€ en 2012, en augmentation de 5,12% par rapport à 2011. Ils sont attribués comme suit :

- 323,5 Md€ aux attributaires dont le recouvrement est retracé au compte de résultat
- 66,6 Md€ aux attributaires dont le recouvrement est retracé au bilan.

Cette somme se répartit de la manière suivante : 32,0 Md€ à l'UNEDIC et l'AGS, 10,9 Md€ à la CADES, 9,7 Md€ à la CNRSI, 6,7 Md€ aux AOT, 2,8 Md€ aux autres entités publiques (FNAL, État), 2,4 Md€ à la CPRP SNCF, 1,6 Md€ aux autres tiers (IRCEM, AGIRC-ARRCO, ...), 0,5 Md€ aux autres organismes et régimes (Alsace-Moselle, CIPAV...)

Ces partenariats donnent à la branche recouvrement un rôle de tout premier rang dans le financement de la protection sociale. En effet les missions de la branche recouvrement sont de fait multiples. La branche assure le recouvrement, la gestion du compte de trésorerie et le contrôle pour le compte de partenaires vis-à-vis desquels la posture d'offre de services développée par l'Acoss tant de plus en plus à opérer un alignement avec la place tenue par cette même branche au sein du régime général.

Un focus particulier sera porté sur la situation liée au transfert à la branche Recouvrement de la perception des contributions dues au régime de l'Assurance-chômage.

## 5.1 Les objectifs poursuivis par cette réforme

Les objectifs poursuivis durant la période conventionnelle étaient :

- D'assurer la prise en charge par le réseau des Urssaf l'encaissement des contributions dues au régime d'assurance chômage ;
- de garantir à l'UBEDIC et à Pôle emploi le maintien du financement de l'assurance chômage par la mise en place de flux financiers adaptés et un recouvrement fiabilisé ;
- d'offrir aux entreprises un service facilitant les démarches sociales et le paiement des cotisations et contributions ;
- de sécuriser les opérations de transfert en partenariat avec l'Unedic et Pôle emploi.

Pour cela cinq actions devaient être poursuivies :

- sécuriser l'opération de transfert grâce à la mise en place en amont d'un dispositif pilote du recouvrement. La désignation d'Urssaf pilotes, la mise en place de groupes de projet pilotés par des chefs de projets régionaux, le rapprochement des fichiers Acoss et Pôle-Emploi facilité par l'identification de ressources temporaires, un plan de fiabilisation des données déclaratives enregistrées par les Urssaf ont grandement permis la réalisation de cette action.
- Assurer un rôle de guichet unique pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage. La mise en place du nouveau dispositif de recouvrement permet aux employeurs de bénéficier de la mise en place d'un guichet unique. Les conséquences en sont la mise en place d'un document déclaratif unique, d'un seul flux de paiement et de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour la gestion du compte cotisant, l'extension du « 100% dématérialisation », le maintien des services particuliers proposés par l'Unedic notamment pour ce qui est du paiement des cotisations d'assurance-chômage au forfait.
- Offrir à l'Unedic et à Pôle emploi une offre correspondant à leurs attentes. La mise en place de l'offre de service TREC repose sur une gestion de trésorerie garantissant la neutralité financière notamment par des régularisations quotidiennes des fonds versés, un recouvrement performant, un dispositif complet d'informations reposant sur trois volets

(comptables, statistiques et de pilotage. Cette offre dont la qualité fait l'objet d'une facturation basée sur la comptabilité analytique de l'Acoss.

- Mettre en place un dispositif de suivi de projet ; la mise en œuvre de la réforme devait s'appuyer sur la mise en place d'un comité de pilotage technique et d'un suivi des principales étapes de déploiement du projet. Par ailleurs devaient être expertisées les conditions de transmission par le certificateur du régime général des informations garantissant aux certificateurs des organismes partenaires une bonne appréciation de la qualité du recouvrement effectué par les Urssaf.

Depuis le 1er janvier 2011 la branche recouvrement assure la collecte des cotisations pour le compte de l'assurance chômage (Unedic) et de l'Association pour la gestion du régime de Garantie des créances des Salariés (AGS).

Le projet TREC ainsi que le montre le tableau ci-après a mobilisé un total de 21 892 jours homme et l'accompagnement de consultants pour un montant de 614 K€

Tableau 25 : Projet TREC répartition des jours homme de 2009 à 2011 entre les différents chantiers

JH Domaine	2009	2010	2011	Total
Développement (CNIR et Certi)	93	1 222	880	2 195
Adaptation du SID	0	100	800	900
Validation CNV	58	469	53	580
Fiabilisation		5 159	1 050	6 209
Comptabilité		148	2	151
Pilotage des formations		176	7	183
Pilotage du projet		230		230
Juridique	7	50		57
Contrôle de gestion	12	24		36
Cahiers des charges	45	180		225
Statistiques	15	200	100	315
Autres non chiffrés	ND	ND	ND	ND
<b>Total JH (hors formations)</b>	<b>230</b>	<b>7 958</b>	<b>2 892</b>	<b>11 080</b>
Formations		10 812		10 812
<b>Total JH (incluant formations)</b>	<b>230</b>	<b>18 770</b>	<b>2 892</b>	<b>21 892</b>

Source : Acoss

Les principaux enseignements qui peuvent être tirés de ce tableau sont :

- Le projet TREC, hors formation, a mobilisé près de 30 ETP pendant 18 mois (11 080 j/homme),
- La fiabilisation des fichiers représente une part importante de cette charge (56%),
- La formation a mobilisé environ 6 500 agents pendant 1 à 2 jours fin 2010.

## 5.2 Un bilan qui apparaît globalement positif

Un rapport d'étude « évaluer la charge pérenne de TREC » remis au directeur de l'Acoss le 27 mars 2013 fait état d'une charge en ETP relativement modeste et ne tout cas sans commune mesure avec les prévisions initiales établies au moment de la COG.

Tableau 26 : Ecart entre les estimations et les coûts constatés en ETP par l'Acoss concernant la mise en place du TREC

Impact	Charge en ETP	estimation faite par la COG de la charge en ETP	Précision
1. Gestion du courrier arrivé	2,9	non estimé	Charge générée par le traitement des courriers relatifs à l'Unedic : de l'appropriation à l'indexation
2. Gestion du front office téléphonique et physique	0,4	55	Il s'agit de la charge induite par l'accueil téléphonique
3. Gestion des comptes (immatriculation, déclaration, remboursement)	2,1	179	Charge générée par le temps de saisie des CTP supplémentaires des bordereaux non ladables
6. Gestion de la forfaitisation facultative des cotisations d'assurance chômage	2,4	100	Gestion des entrées et sorties du dispositif
	0,2		Gestion de la régularisation annuelle (31 000 comptes au forfait mais déclaration au réel)
8. Gestion des conventions d'adhésion volontaire des établissements et collectivités publiques au régime d'assurance chômage	0,3	21	Faible volumétrie des conventions d'adhésion
10. Mise en place d'un reporting de performance. Mise en place de restitutions financières, comptables et statistiques. Contribution à la certification des comptes.	1,3	non estimé	Chiffrage estimatif Acoss établi courant juin confirmé
11. Plan de fiabilisation	3,3	non estimé	16000 comptes analysés Branche x 20 minutes de traitement (évaluation à l'UR60)
<b>Impact pérenne total</b>	<b>12,8</b>	<b>355</b>	<b>Impact annuel branche (Acoss + Urssaf)</b>

Source : Acoss

Un bilan de la mise en place du recouvrement par les Urssaf des contributions dues au titre de l'assurance chômage réalisé en 2012 dans un contexte économique difficile marqué par une évolution nulle du produit intérieur brut (0%) après deux années de croissance faible (1,4% en 2010 et 1,7% en 2011) conclut non seulement à une augmentation du montant des cotisations et contributions à l'assurance-chômage et à l'AGS recouvré en 2012 a fortement augmenté (+13,7%). Cette évolution est notamment liée au recouvrement des cotisations du 1er trimestre 2012 (les cotisations du 1er trimestre 2011 n'étaient pas prises en charge par la branche Recouvrement) mais aussi, à une légère augmentation du taux des restes à recouvrer.

Les taux de RAR sont globalement en augmentation par rapport aux résultats de 2011. Sur les cotisations du champ Urssaf (métropole), le taux de RAR est ainsi passé de 1,04% à 1,16%, tandis que sur les cotisations du champ Unedic, il a augmenté de 0,97% à 1,25

Cependant, il convient de noter que si l'écart entre le taux de RAR du champ Urssaf et le taux de RAR du champ Unedic s'est légèrement accru, il a surtout changé de sens. En 2011, année où le recouvrement sur le champ Unedic n'avait porté que sur trois échéances trimestrielles, le taux de RAR du champ Unedic était en effet légèrement inférieur au taux de RAR du champ Urssaf (0,97% contre 1,04%) ; tandis qu'en 2012, il lui est légèrement supérieur (1,25% contre 1,16%). Comme pour les cotisations Urssaf, compte tenu de la règle de priorité des encaissements de cotisations, les taux sont nettement plus faibles pour les cotisations salariales que pour les cotisations patronales.

Unedic, ceux-ci sont de 0,60 % contre 1,61 % en 2012). Pour les cotisations patronales, le taux plus faible sur le champ Urssaf que sur le champ Unedic (1,45% contre 1,61%) s'explique par les exonérations s'appliquant aux cotisations de Sécurité sociale qui modèrent les cotisations patronales et améliorent mécaniquement les taux. Par ailleurs, on constate que les taux « part salariale » sont quasiment identiques entre les deux champs en 2012 (0,60% pour le champ Unedic et 0,65% pour le champ Urssaf).

Ces données permettent de porter une appréciation globalement positive du transfert à la branche recouvrement de la perception des cotisations dues au titre de l'assurance chômage. La méthodologie utilisée (mise en place de groupe projet, de pilotes régionaux, harmonisation des bases de données Acof et Unedic, *etc.*) s'est révélée efficace.



## **ANNEXE 4 : CONTROLE COMPTABLE D'ASSIETTE ET LUTTE CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULE**

<b>1</b>	<b>LES CONTROLES COMPTABLES D'ASSIETTE</b> .....	<b>83</b>
<b>1.1</b>	<b>LES FINALITES DU CONTROLE</b> .....	<b>83</b>
<b>1.2</b>	<b>LES EFFECTIFS ET LE TEMPS DE TRAVAIL ALLOUE AU CONTROLE</b> .....	<b>84</b>
1.2.1	Les effectifs du contrôle .....	84
1.2.2	Le « temps de travail effectif contrôle » (TTEC).....	85
<b>1.3</b>	<b>LES ACTIONS ET LES INDICATEURS PREVUS PAR LA COG</b> .....	<b>87</b>
<b>1.4</b>	<b>LES RESULTATS OBTENUS</b> .....	<b>87</b>
1.4.1	La régionalisation de la fonction contrôle dès 2010.....	87
1.4.2	Les montants redressés et le taux de redressement des cotisations contrôlées .....	88
1.4.3	La couverture du fichier.....	90
<b>2</b>	<b>LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL (LCTI)</b> .....	<b>92</b>
<b>2.1</b>	<b>LES ACTIONS PREVUES PAR LA COG</b> .....	<b>92</b>
<b>2.2</b>	<b>LES PLANS NATIONAUX DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL</b> .....	<b>93</b>
<b>2.3</b>	<b>L'ORGANISATION REGIONALE DE LA LCTI</b> .....	<b>94</b>
<b>2.4</b>	<b>LES RESULTATS OBTENUS</b> .....	<b>95</b>
2.4.1	Les montants redressés .....	95
2.4.2	Les montants recouverts suite à redressement.....	96



**Les principes du contrôle : extraits du rapport IGAS n° 2009-144P sur le bilan de la convention d'objectifs et de gestion de la branche recouvrement, établi par Yann-Gaël AMGHAR, Nicolas BONDONNEAU et Thomas WANECQ**

« Les cotisations sociales sont un prélèvement à la source, dont le montant est, sauf dispositions particulières de simplification, calculé et déclaré par les entreprises. Si ce type de prélèvement bénéficie en général d'un bon niveau de recouvrement spontané, il implique en retour un contrôle a posteriori rigoureux. Dans la branche du recouvrement, celui-ci est principalement mené sur place, par des inspecteurs du recouvrement. Ces procédures sont qualifiées au sein de la branche de contrôle comptable d'assiette.

« C'est le législateur qui a confié aux Urssaf la mission de s'assurer de la conformité des informations déclarées aux règles en vigueur en matière d'assiette et de calcul des prélèvements sociaux. Le contrôle des cotisants répond en pratique à trois nécessités :

« - sécuriser le financement du système de la sécurité sociale ;

« - garantir l'égalité de traitement entre les cotisants, dans une économie où les diverses cotisations et contributions constituent une composante importante des coûts de production des entreprises. L'activité de contrôle contribue à faire émerger les conditions d'une réelle concurrence ;

« - enfin, elle permet de préserver les salariés dans la plénitude de leurs droits.

...

« Une des particularités du contrôle effectué par la branche du recouvrement est qu'il ne s'attache pas uniquement à déterminer les irrégularités commises ayant abouti à une perte de revenus pour la sécurité sociale, mais aussi celles qui ont conduit le cotisant à surévaluer le montant des cotisations. »

## 1 LES CONTROLES COMPTABLES D'ASSIETTE

En matière de contrôle, comme en matière de recouvrement, l'Acoss a pour rôle, selon l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale, « de définir ses orientations ... ainsi que de coordonner et de vérifier leur mise en œuvre par les organismes locaux ».

### 1.1 Les finalités du contrôle

Selon l'Acoss<sup>15</sup>, les finalités du contrôle sont les suivantes :

*« Le contrôle constitue l'action majeure de sécurisation et de couverture du risque d'irrégularités déclaratives, fortuites ou intentionnelles. Il s'agit de garantir le financement de la Sécurité sociale par une action de vérification a posteriori auprès des employeurs, dont les modalités opérationnelles diffèrent en fonction de l'objectif poursuivi.*

*En outre, dans une économie où les diverses cotisations et contributions constituent une composante importante des coûts de production des entreprises, l'activité de contrôle contribue à garantir l'égalité de traitement entre les cotisants et les conditions d'une réelle concurrence.*

<sup>15</sup> Lettre collective n°2013-0000044 sur les orientations nationales du contrôle pour 2013.

*Enfin, elle permet de préserver les salariés dans la plénitude de leurs droits et elle favorise la maîtrise des nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires par le cotisant et ses partenaires. »*

Cette présentation est très proche de celle du rapport Igas précité. Toutefois, elle s'en écarte par la mention que le contrôle « favorise la maîtrise par le cotisant des nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires ».

Certes, les actions de contrôle peuvent conduire à des redressements dans les deux sens, en faveur de l'Urssaf (« redressement positif ») mais aussi en faveur du cotisant (« redressement négatif » ou « restitution »). Toutefois, il n'appartient pas en premier chef aux inspecteurs, spécifiquement formés au contrôle et rémunérés en conséquence (début de carrière au niveau 6 dans la convention collective), de consacrer du temps à des opérations de communication individuelle sur la réglementation auprès des cotisants. Cela relève prioritairement d'autres acteurs, dans le cadre de la politique de sécurisation juridique.

## 1.2 Les effectifs et le temps de travail alloué au contrôle

Le contrôle comptable d'assiette est traditionnellement effectué sur place par les inspecteurs du recouvrement. Assermentés et agréés, ils ont qualité pour dresser en cas d'infraction des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

Depuis le décret « droits des cotisants » du 11 avril 2007, le contrôle qui s'effectuait sur place peut également être mené sur pièces, pour les très petites entreprises, cette possibilité étant ouverte à la branche jusqu'à 10 salariés. En pratique, la branche a déployé un nouveau métier de contrôleurs et développé les contrôles sur pièces pour les entreprises de moins de 4 salariés.

### 1.2.1 Les effectifs du contrôle

Les effectifs budgétaires étaient en début de COG de 1 550 pour les inspecteurs et 219 pour les contrôleurs du recouvrement. La Direction de la réglementation, du recouvrement et du service (DIRRES), direction en charge du pilotage du métier contrôle, effectue un suivi rapproché des effectifs dans les Urssaf avec une politique, indiquée oralement aux directeurs régionaux, de « sanctuarisation » des effectifs contrôle.

Actuellement, rapportés aux ETP directs des autres processus gérés en Urssaf, la part des effectifs affectés au contrôle selon la comptabilité analytique est relativement homogène d'une région à l'autre : elle est de 12,8% en moyenne pour les 22 régions métropolitaines et varie de 11,1% pour la Corse à 15,2% dans le Nord Pas-de Calais. Seule l'Auvergne ressort, avec un taux de 6,9%, comme atypique.

Tableau 1 : Part des ETP contrôle dans les ETP directs totaux des Urssaf

	<b>ETP total</b>	<b>ETP contrôle</b>	<b>part des ETP contrôle dans les ETP totaux</b>
<b>Alsace</b>	312,12	42,5	13,6%
<b>Aquitaine</b>	702,65	88,2	12,6%
<b>Auvergne</b>	405,10	28,1	6,9%
<b>Basse-Normandie</b>	267,01	31,9	12,0%
<b>Bourgogne</b>	296,37	39,3	13,3%
<b>Bretagne</b>	548,25	71,1	13,0%
<b>Centre</b>	461,52	57,4	12,4%
<b>Champagne-Ardenne</b>	213,80	28,3	13,2%
<b>Corse</b>	74,53	8,3	11,1%
<b>Franche-Comté</b>	202,84	24,3	12,0%
<b>Haute-Normandie</b>	284,36	41,7	14,7%
<b>Ile-de-France</b>	2 754,06	370,4	13,4%
<b>Languedoc-Roussillon</b>	460,15	61,1	13,3%
<b>Limousin</b>	156,27	20,9	13,4%
<b>Lorraine</b>	359,93	50,4	14,0%
<b>Midi-Pyrénées</b>	595,16	76,8	12,9%
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	578,70	88,2	15,2%
<b>PACA</b>	974,01	144,3	14,8%
<b>Pays-de-la-Loire</b>	620,96	80,8	13,0%
<b>Picardie</b>	274,38	36,0	13,1%
<b>Poitou-Charentes</b>	327,84	43,4	13,2%
<b>Rhône-Alpes</b>	1 397,19	156,9	11,2%
<b>Total</b>	12 267,20	1 590	12,8%

Source : données Acoiss, calculs IGAS

### 1.2.2 Le « temps de travail effectif contrôle » (TTEC)

Pour construire les plans régionaux de contrôle, les pilotes régionaux analysent les ressources régionales disponibles pour atteindre les objectifs, et en premier lieu le temps de travail effectif contrôle.

Nationalement, le temps de travail effectif contrôle a évolué comme suit entre 2009 et 2012 :

Tableau 2 : Evolution du TTEC entre 2009 et 2012

	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>évolution</b>
<b>temps de travail effectif contrôle</b>	229 221	222 100	-3,1%
<b>part du TTEC dans le temps disponible</b>	82,7%	85,1%	2,8%

Source : Données Acoiss

Le temps disponible consacré aux contrôles a évolué favorablement sur la période, en pourcentage. Mais, en nombre de jours, le TTEC a baissé. Il existait en effet sur la période 2006-2009 un dispositif de « tuilage » de postes lors de l'arrivée d'un nouvel inspecteur pendant sa période de formation, longue de 18 mois. Mais ce dispositif, mis en œuvre lorsque les marges de manœuvre en effectifs étaient plus importantes, n'a pu être reconduit pour la période 2010-2013, et les Urssaf ne le font quasiment plus car le suivi en ETP moyen annuel ne donnerait plus la souplesse nécessaire en termes de gestion des effectifs.

Régionalement, les données disponibles pour 2011 montraient une forte hétérogénéité entre régions du temps de travail effectif contrôle ainsi que le montre le tableau suivant.

Tableau 3 : Temps de travail effectif contrôle par régions

	Temps de travail effectif contrôle (en % du temps disponible)
<b>Alsace</b>	81,8%
<b>Aquitaine</b>	84,2%
<b>Auvergne</b>	70,2%
<b>Basse-Normandie</b>	78,4%
<b>Bourgogne</b>	74,2%
<b>Bretagne</b>	83,7%
<b>Centre</b>	75,8%
<b>Champagne-Ardenne</b>	70,7%
<b>Corse</b>	65,4%
<b>Franche-Comté</b>	71,0%
<b>Haute-Normandie</b>	83,8%
<b>Ile-de-France</b>	81,5%
<b>Languedoc-Roussillon</b>	79,4%
<b>Limousin</b>	65,7%
<b>Lorraine</b>	83,7%
<b>Midi-Pyrénées</b>	60,3%
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	82,4%
<b>PACA</b>	74,8%
<b>Pays-de-la-Loire</b>	71,5%
<b>Picardie</b>	75,9%
<b>Poitou-Charentes</b>	67,1%
<b>Rhône-Alpes</b>	41,2%
<b>France entière</b>	70,9%

Source : Mission – données du tableau de bord contrôle 2011

Par ailleurs, la répartition des temps disponibles entre les différentes actions s'est modifiée : les temps disponibles pour les CCA ont diminué de 3% sur la période 2009-2012, au profit de la LCTI et des contrôles sur pièces.

La LCTI représente globalement dans la branche 15% du temps de travail effectif contrôle.

Tableau 4 : Répartition des ETP contrôle selon les actions de contrôle

	2009	2010	2011	2012	Structure 2012	évolution 2009/2012	évolution 2011/2012	TCAM 2009/2012
Contrôle Comptable d'Assiette	1 132,21	1 136,09	1 106,81	1 094,35	69%	-3%	-1%	-1%
Lutte contre le travail illégal	216,78	215,78	221,30	231,77	15%	7%	5%	2%
Contrôle d'assiette sur pièces	120,72	193,15	186,61	171,95	11%	42%	-8%	9%
Autres actions de contrôle	108,14	98,36	110,34	93,05	6%	-14%	-16%	-4%
Total	1 577,85	1 643,38	1 625,06	1 591,12	100%	1%	-2%	0,2%

Source : AcoSS - Analyse nationale V12

### 1.3 Les actions et les indicateurs prévus par la COG

La COG 2010-2013 avait fixé quatre thèmes majeurs pour le contrôle, assortis d'actions à mener :

- la régionalisation, dès 2010, de la fonction contrôle, accompagnée d'un pilotage national renforcé ;
- l'amélioration de la couverture du fichier à contrôler, via le développement du contrôle sur pièces ;
- l'évolution des méthodes de ciblage et des approches de contrôle, visant une plus grande efficacité des contrôles ;
- et enfin, la professionnalisation des pratiques, afin de réduire leur hétérogénéité, avec un objectif d'égalité de traitement des cotisants mais également de maîtrise des risques.

La COG 2010-2013 prévoit trois indicateurs de résultats, le taux de couverture du fichier, le taux de contrôle des cotisations liquidées et, enfin, le taux de redressement des cotisations contrôlées. Le taux de couverture du fichier est complété d'un indicateur de suivi portant sur le taux de couverture du fichier par des actions de contrôle sur pièces.

Le taux de couverture du fichier est pris en compte dans la définition de la part nationale de l'intéressement, avec une pondération de 10%, de même que le taux de contrôle des cotisations liquidées. La fréquence des redressements et le taux de redressement des cotisations contrôlées sont quant à eux des indicateurs retenus dans la part locale de l'intéressement.

### 1.4 Les résultats obtenus

#### 1.4.1 La régionalisation de la fonction contrôle dès 2010

La COG prévoyait que la fonction contrôle soit régionalisée dès 2010, notamment en raison de l'existence antérieure de groupes d'échanges au niveau régional. Cette régionalisation en amont de la régionalisation globale des Urssaf s'est traduite par la fixation, dans les CPG des organismes, d'objectifs fixés au niveau régional.

Par ailleurs, une instance de pilotage de la fonction contrôle, regroupant les pilotes régionaux du contrôle, a été mise en place et ses premiers travaux ont consisté à définir le rôle du pilote régional. Dans le cadre de la rénovation de la gouvernance permise par la régionalisation des Urssaf, cette instance est devenue l'instance nationale du contrôle (INC), à l'image de ce qui s'est fait pour chaque métier.

Dans le cadre de l'INC ont progressivement été définies des orientations nationales du contrôle. Le pilotage de la fonction s'est outillé, à compter de mi 2012 d'un tableau de bord mensuel et annuel<sup>16</sup> comprenant l'ensemble des indicateurs (COG, CPG, intéressement) ainsi que des données selon différents axes d'analyse.

Dans le cadre national de la définition du socle de l'Urssaf régionale, le socle d'organisation de la fonction contrôle a été défini fin 2011. Il prévoit que « *le pilotage du contrôle et de la lutte contre les fraudes s'exercent en un même lieu* » et que les organisations retenues dans le domaine du contrôle et de la lutte contre le travail illégal (LCTI) sont complémentaires.

En matière de contrôle, le socle de l'Urssaf régionale ne tranche pas la question de savoir si le pilote régional de la fonction contrôle est également, ou non, le responsable hiérarchique des ressources affectées aux contrôles, tout en indiquant que :

*« Il est nécessaire de mettre en place une ligne régionale claire permettant au pilote régional du contrôle de disposer des moyens de conduire une politique cohérente à partir d'une stratégie régionale et d'une gestion des ressources et des compétences. »*

*« Cette organisation doit impérativement concentrer les ressources managériales stratégiques du contrôle autour du pilote régional qui représente la région au sein de l'instance nationale contrôle. Celui-ci doit être en capacité de construire sous le contrôle du directeur régional de suivre le plan de contrôle régional, de suivre l'activité et de prendre les mesures d'adéquation charges-ressources associées. »*

La prochaine période conventionnelle devrait conduire à identifier les organisations les plus performantes et préciser le socle de l'organisation de la fonction contrôle dans les Urssaf régionales.

## 1.4.2 Les montants redressés et le taux de redressement des cotisations contrôlées

### 1.4.2.1 Les montants redressés

Les montants redressés suite à contrôle comptable d'assiette sont en forte croissance pendant la COG, passant de 800 millions d'euros en 2009 à 1,1 milliards d'euros en 2012, soit une hausse de 37%. Par région, et y compris LCTI, les montants redressés sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

---

<sup>16</sup> Pour permettre les analyses comparatives, le tableau reprenait également les données de 2011.

Tableau 5 : Montants redressés par région

	<b>Montants redressés 2012 (en €) toutes actions</b>
<b>PACA</b>	244 285 992
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	102 409 000
<b>Ile-de-France</b>	405 325 248
<b>Rhône-Alpes</b>	164 605 672
<b>Corse</b>	8 232 234
<b>Midi-Pyrénées</b>	62 400 031
<b>Aquitaine</b>	67 639 862
<b>Alsace</b>	29 830 411
<b>Picardie</b>	25 184 338
<b>Haute-Normandie</b>	25 184 909
<b>Languedoc-Roussillon</b>	30 495 824
<b>Bretagne</b>	29 930 592
<b>Basse-Normandie</b>	13 348 886
<b>Pays-de-la-Loire</b>	32 796 994
<b>Lorraine</b>	19 480 485
<b>Champagne-Ardenne</b>	9 924 073
<b>Poitou-Charentes</b>	14 228 174
<b>Bourgogne</b>	11 750 237
<b>Centre</b>	16 908 382
<b>Franche-Comté</b>	6 448 323
<b>Limousin</b>	4 931 298
<b>Auvergne</b>	5 775 870
<b>Total métropole</b>	<b>1 331 116 835</b>

Source : Mission – Données du tableau de bord contrôle et ETP OGUR (hors DOM)

Il ressort de ce tableau que les trois régions où les montants redressés sont les plus importants sont l'Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

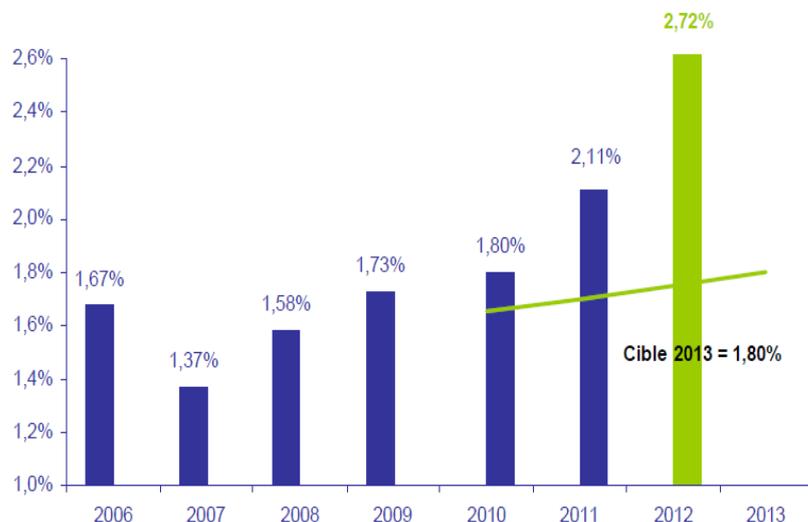
Bien que la branche soit attachée aux enjeux financiers, les montants recouverts sur les montants redressés ne sont pas suivis, notamment en raison d'une rupture dans la chaîne de gestion : les montants redressés suite à contrôle ne sont pas automatiquement transmis au recouvrement et nécessitent un traitement spécifique dans le système d'information. Par ailleurs, il n'est pas possible dans le SNV2 de rattacher les paiements au contrôle initial.

En gestion, le principe est, même s'il n'est pas encore appliqué dans toutes les régions, que la saisie des rapports de contrôle dans la V2 relève de la gestion des comptes. La doctrine de la branche, indiquée lors des réunions des instances nationales, est que le délai entre le dépôt et la saisie du rapport, soit inférieur à un mois. Il reste à veiller dans toutes les Urssaf à la bascule dans la V2 des redressements suite à contrôle, dans un délai court.

#### 1.4.2.2 Le taux de redressement des cotisations contrôlées

L'indicateur de la COG ne porte pas sur les montants redressés mais sur le taux de redressement des cotisations contrôlées. Ce taux est défini, pour le seul régime général, comme le rapport entre le montant total des redressements (en faveur de l'Urssaf) et le montant des cotisations contrôlées suite à un contrôle comptable d'assiette. Seuls les redressements en faveur de l'Urssaf sont pris en compte, les restitutions ayant perturbé l'indicateur lors de la COG 2006-2009 du fait de l'importance des restitutions résultant de la mauvaise maîtrise par les cotisants des exonérations générales de cotisations de sécurité sociales dites « Fillon ».

La cible de l'indicateur était de 1,8% pour 2013, soit un niveau proche de celui atteint en 2009, cible qui a été rapidement dépassé par la branche. L'année 2012 est marquée par une augmentation particulièrement nette du taux de redressement.



Source : AcoSS

Le taux de redressement résulte à la fois de la fréquence des redressements et de leurs montants.

La fréquence des redressements, qui rapporte le nombre de contrôles avec redressement au nombre total de contrôles, décroît avec la taille des entreprises. Pour la France entière, en 2012, elle est de 94% pour les grandes et très grandes entreprises (GE de 250 à 1999 salariés –TGE pour 2000 salariés et plus), de près de 82% pour les petites et moyennes entreprises (PME, de 10 à 249 salariés), et d'environ 55% pour les très petites entreprises (TPE, de 0 à 9 salariés). Ceci souligne les marges de progrès réalisables dans le ciblage des entreprises contrôlées, afin de concentrer les contrôles sur les entreprises pour lesquelles la probabilité *a priori* d'effectuer un redressement est la plus élevée.

La fréquence des redressements par segment de cotisants pour le régime général n'ayant pas progressé entre 2011 et 2012, la hausse du taux de redressement résulte de la seule hausse des montants redressés.

### 1.4.3 La couverture du fichier

Deux indicateurs de la COG visent à mesurer la bonne couverture du fichier, en montant ou en nombre : le taux de contrôle des cotisations liquidées et le taux de couverture du fichier.

#### 1.4.3.1 Le taux de contrôle des cotisations liquidées

Le taux de contrôle par des contrôles comptables d'assiette des cotisations liquidées mesure le degré de couverture du fichier à contrôler en fonction des enjeux financiers. Défini sur une période triennale glissante, il n'évolue que lentement. La cible, fixée, à 50%, a été atteinte en 2011 (50,6%) et 2012 (51,1%).

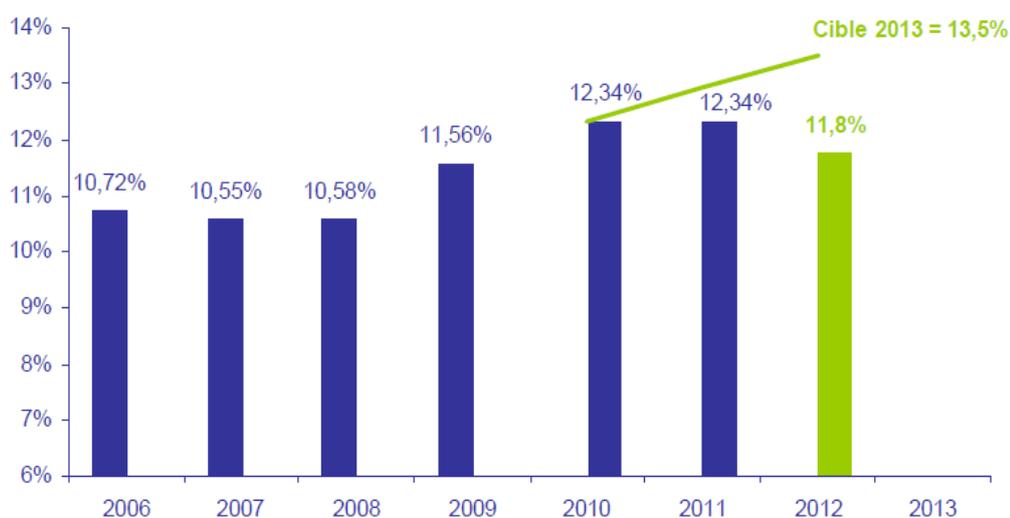
### 1.4.3.2 Le taux de couverture du fichier

Le taux de couverture du fichier, traduisant l'objectif d'égalité de traitement des cotisants, rapporte le nombre d'actions de contrôle de prévention et de LCTI à la population à contrôler en nombre. Il s'attache ainsi à ce que l'ensemble des segments, quelle que soit la taille des entreprises, fasse l'objet de contrôles. Cet indicateur est complété d'un indicateur de suivi portant sur le taux de couverture du fichier par des actions de contrôle sur pièces.

La cible de l'indicateur a été fixée à 13,5% en 2012 et devait être révisée en 2013 selon les modalités de prise en charge du contrôle des cotisations Agirc-Arrco, ce qui n'a pas été fait.

Les résultats sont les suivants :

Graphique 1 : Evolution du taux de couverture du fichier



Source : AcoSS-bilan triennal de la COG

Par le développement du contrôle sur pièces, la COG attendait une amélioration du taux de couverture. L'objectif national de 13,5% est toutefois non atteint en 2012, peut-être en raison, en partie, de la surestimation initiale de la capacité de couverture du fichier par le contrôle sur pièces. Bien qu'en léger retrait en 2012, le bilan du plein déploiement du contrôle sur pièces est positif, puisqu'il contribue au taux de couverture à hauteur de plus de 3%.

Graphique 2 : Taux de couverture du fichier par des actions de contrôle sur pièces



Source : Acoff – bilan triennal de la COG

## 2 LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL (LCTI)

La branche a depuis longtemps une action en matière de lutte contre le travail dissimulé. Dénommée lutte contre le travail illégal<sup>17</sup> (LCTI), elle s'inscrit plus largement dans le dispositif de lutte contre la fraude. Pour cette raison, si la branche se voit fixer des objectifs par la COG en matière de lutte contre le travail dissimulé, elle se voit également fixer des objectifs hors COG, par le ministre en charge du Travail ou dans le cadre du dispositif interministériel de lutte contre les fraudes.

Différents agents de contrôle interviennent dans la LCTI<sup>18</sup> (inspecteurs des Urssaf assermentés et agréés à cet effet mais également inspecteurs et contrôleurs du travail, officiers et agents de police judiciaire, agents des impôts et des douanes, ...). Dans ce cadre, la branche mène des actions coordonnées avec les partenaires et, en cas d'actions non conjointes, une exploitation réciproque des procès-verbaux établis est organisée.

### 2.1 Les actions prévues par la COG

Les actions prévues par la COG visent à prévenir la fraude, mieux la réprimer, mieux la détecter et contribuer à la bonne valorisation des droits des salariés.

La prévention de la fraude passe par des campagnes de communication. Outre les campagnes locales, un plan national avait été mis en place en 2009 entre l'Acoff et le Ministère des Finances pour organiser des actions de communication à destination du grand public sur les risques du travail dissimulé et des fraudes. La campagne réalisée en 2011 sur le thème « Frauder, c'est voler » a eu un impact fort (36% du grand public disant se souvenir de cette campagne et près de 70% des chefs d'entreprise).

<sup>17</sup> Selon l'article L 8211-1 du code du travail, le travail illégal regroupe les infractions de travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main-d'œuvre, emploi d'étranger sans titre de travail, cumuls irréguliers d'emplois et de fraude ou fausse déclaration prévue aux articles L. 5124-1, L. 5135-1 et L. 5429-1 du même code.

<sup>18</sup> La liste des agents de contrôle compétents est fixée à l'article L 8271-1-2 du code du travail.

L'accroissement de l'efficacité de la LCTI passait en particulier par le développement des relations partenariales et l'exploitation des procès-verbaux établis par les autres agents de contrôle LCTI.

La branche a mené de nombreux travaux pendant la COG la conduisant par exemple à signer des conventions avec l'Office central de lutte contre le travail illégal ou la DGFIP (convention visant à instaurer un circuit pérenne de transmission des signalements entre les Urssaf et les directions en charge du contrôle fiscal), à rédiger une instruction commune avec la DGT fixant les axes à renforcer et les modes opératoires à privilégier dans la relation entre Urssaf et Direccte, et à convenir avec les organismes de protection sociale d'un accès des inspecteurs au RNCPS via le portail EIOPPS de la CNAV. Cet accès permet ainsi d'identifier les caisses de rattachement des cotisants ou des salariés et de savoir s'ils bénéficient de cotisations.

Pour l'exploitation des procès-verbaux de travail dissimulé transmis par les inspecteurs et contrôleurs du travail, les officiers de police judiciaire et les agents des impôts et des douanes, la LFSS pour 2013, qui a créé un nouvel article L. 243-7-5 du code de la sécurité, a ouvert la possibilité de redressement au réel des cotisations. Antérieurement, à défaut d'engager une procédure de contrôle sur place, la branche ne pouvait redresser que forfaitairement, même si elle disposait des éléments de constat permettant un redressement au réel.

En complément, un des axes de travail a été d'élargir le spectre des cotisants contrôlés, aux offres de service à la personne (CESU et PAJE), aux activités non déclarées sur internet à travers la cellule nationale d'investigation créée en 2009 au sein de l'Urssaf de Paris, et au contrôle des auto-entrepreneurs. Pour ces derniers, un premier plan national en 2011 a été reconduit en 2012-2013, avec un échantillon de 1 500 comptes. Il vise à apporter un éclairage sur la population des auto-entrepreneurs et sur l'utilisation du dispositif à travers la recherche de situations de fraude pour minoration ou surévaluation du chiffre d'affaire et de contextes atypiques de donneurs d'ordre unique. Le plan 2011 avait conduit à un montant total des redressements de 672 878 € soit 45,7% des cotisations contrôlées, et un montant moyen des redressements de 577€

Enfin, la branche a mené une action spécifique de lutte contre les fraudes à l'international, d'une part par la création courant 2012 d'une cellule dédiée à l'Acosse ayant mission d'expertiser les phénomènes d'évasion sociale et de développer la coopération nationale et internationale, et d'autre part par le ciblage des actions des Urssaf sur le contrôle des détachements, comprenant l'élaboration d'une méthodologie de traitement des situations de détachement.

## 2.2 Les plans nationaux de lutte contre le travail illégal

Un plan national de lutte contre le travail illégal avait été défini pour les années 2010-2011. Les objectifs de ce plan avaient été reconduits en 2012 dans le cadre du plan national de lutte contre la fraude aux finances publiques 2012, coordonné par la DNLF. Un nouveau plan de lutte contre le travail illégal a été défini pour la période 2013-2015.

Pour la période 2013-2015, le comité national de lutte contre le travail dissimulé réuni le 27 novembre 2012 a défini les axes suivants de travail :

- Les priorités de contrôle sont :
  - la lutte contre le travail dissimulé sous ses formes habituelles et les plus répandues,
  - les fraudes au détachement dans le cadre de prestations de service internationales,
  - le recours délibéré à des statuts détournés de leur objectif,
  - les situations frauduleuses conséquences de contrats de sous-traitance en cascade,

- enfin, les services habilités pour relever ce type d'infractions inscriront dans leurs priorités la sanction du recours à un étranger sans titre et l'appui aux étrangers concernés pour qu'ils puissent bénéficier de leurs droits.
- Les dispositifs sur lesquels chaque organisme doit se mobiliser sont :
  - une politique de prévention mobilisant l'ensemble des acteurs,
  - la professionnalisation et la coopération renforcée des services de contrôle,
  - le renforcement de l'animation des services territoriaux de lutte contre le travail illégal,
  - l'utilisation de tous les leviers de sanctions.

Le plan définit des indicateurs d'objectifs et de suivi. Les indicateurs d'objectifs transversaux sont, pour l'ensemble des partenaires:

- une part des procédures de travail illégal issue d'opérations conjointes de 25% ;
- le nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la prestation de service international a été constaté avec un objectif d'augmentation de 20% par an ;
- le nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la sous-traitance en cascade a été constaté avec un objectif d'augmentation de 10% par an ;
- le nombre d'infractions de travail illégal portant sur les stagiaires avec un objectif d'augmentation de 10% par an.

Enfin, un indicateur d'objectif concerne spécifiquement l'Acoss : la part des actions ciblées de contrôle menées par la branche recouvrement donnant lieu à redressement des cotisations éludées de 70%.

Il est à noter que, à la différence du plan précédent qui avait fixé pour les organismes sociaux (Acoss et MSA) un objectif pour 2011 de 190 M€ de montants redressés, le plan ne fixe pas d'objectifs chiffrés en la matière, même si les CODAF continueront à suivre ces montants.

### 2.3 L'organisation régionale de la LCTI

En matière de LCTI, le choix retenu pour la définition du socle régional d'organisation a été plus tranché que pour les contrôles comptables d'assiette: « *Au regard des finalités et objectifs de la lutte contre les fraudes, la mise en place d'une structure régionale [...] composée d'inspecteurs du recouvrement affectés à **plein temps** aux missions de la cellule est incontournable* ».

Outre l'insistance sur la spécialisation LCTI d'une équipe régionale dédiée d'inspecteurs à temps plein, le socle a donné une fourchette d'effectifs pour la LCTI et précisé la nécessaire articulation avec les sites infra-régionaux :

« *La spécialisation et la professionnalisation d'inspecteurs du recouvrement dans le cadre d'équipes ou de « brigades » de 1er niveau au sein de la région signifie :*

« *- d'affecter les ressources suffisantes à cette structure spécialisée : des ressources à hauteur de 12 à 15% des ETP du contrôle (IR et assistant(e)s) apparaissent un seuil réaliste et raisonnable à l'occasion de la mise en œuvre de ces préconisations ;*

« *- pour les agents spécialisés, de consacrer 100% de leur activité aux missions de lutte contre la fraude*

« *- de mettre en place un management dédié à cette activité, ainsi que des organisations administratives adaptées (assistance et secrétariat spécialisé), sous la responsabilité du pilote régional.* »

« Un deuxième niveau d'implication et de contribution doit donc s'envisager à la faveur de l'identification d'un réseau d'inspecteurs locaux (en charge de cette mission à temps compté) sur chacun des sites, permettant de faire les liens nécessaires avec les équipes et les partenaires locaux en coordination avec le directeur départemental. »

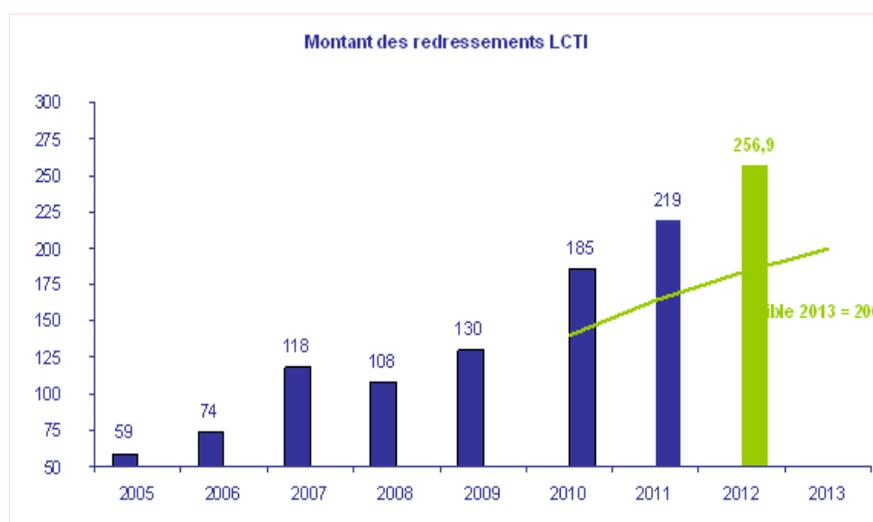
« Enfin sur la base d'un troisième niveau, l'implication des inspecteurs "généralistes" se matérialise par une contribution planifiée ou inopinée à l'occasion de la mise en œuvre d'actions ponctuelles de grandes envergures pour lesquelles la seule participation de l'équipe de la structure dédiée ne serait pas en concordance avec la cible visée. Par ailleurs, l'affectation de l'ensemble du corps d'inspection à des actions ponctuelle LCTI (actions aléatoires, actions saisonnières ...) assure une présence de l'Urssaf sur le territoire régional tout au long de l'année et participe au développement de la prévention de la branche sur cette thématique. »

## 2.4 Les résultats obtenus

### 2.4.1 Les montants redressés

Par rapport aux objectifs de redressement fixés par la COG, soit 200 M€ en 2013, la branche les a largement dépassés.

Tableau 6 : Evolution des montants de redressement LCTI



Source : Acoff – bilan triennal

A compter de 2013, les montants devraient nettement progresser, toutes choses égales par ailleurs car la LFSS pour 2013<sup>19</sup> majore le redressement de 25% en cas de constat de travail dissimulé.

Ces résultats peuvent, au moins en partie, être attribués à la professionnalisation résultant de la création de cellules spécialisées LCTI et aux travaux de ciblage menés conformément au plan de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal, avec la définition de cinq secteurs prioritaires : BTP, HCR, Nettoyage, Sécurité privée, Spectacle, Services aux personnes. Ainsi, au cours de la COG, le taux de redressement des personnes dans le cadre de la LCTI, indicateur de suivi de la COG qui rapporte le nombre d'actions LCTI avec redressement au nombre total d'actions LCTI et mesure ainsi la qualité du ciblage, a nettement progressé.

<sup>19</sup> Loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012.

Tableau 7 : Taux de redressement des personnes dans le cadre de la LCTI

2010	2011	2012
69,44%	77,11%	80,47%

Source : AcoSS

Par ailleurs, au cours de la COG, l'arsenal juridique mobilisable par les inspecteurs en cas de travail dissimulé a été renforcé.

Deux nouveaux dispositifs issus de la LFSS pour 2012<sup>20</sup> sont à mentionner : le dispositif de flagrance sociale et la solidarité financière personnelle du dirigeant.

Aux termes de l'article L. 243-7-4 du code de la sécurité sociale créé par la LFSS pour 2012, « dès lors qu'un procès-verbal de travail illégal a été établi et que la situation et le comportement de l'entreprise ou de ses dirigeants mettent en péril le recouvrement des cotisations dissimulées, l'inspecteur du recouvrement peut dresser un procès-verbal de flagrance sociale comportant l'évaluation du montant des cotisations dissimulées ». Au vu des procès-verbaux de flagrance sociale et de travail dissimulé, le directeur de l'Urssaf peut solliciter le président du tribunal de grande instance pour autoriser des mesures conservatoires sur les biens du débiteur. En 2012, l'Urssaf Ile-de-France a ainsi introduit une saisie conservatoire sur la base d'un PV de flagrance sociale, mais la saisie conservatoire n'a pu aboutir, en raison de la liquidation judiciaire de l'entreprise.

La même LFSS a instauré la solidarité financière personnelle du dirigeant<sup>21</sup>, en droit ou en fait, de l'entreprise verbalisée pour travail dissimulé, qui peut être déclaré solidairement responsable du paiement des cotisations, contributions et sanctions pécuniaires.

#### 2.4.2 Les montants recouverts suite à redressement

La COG prévoyait la construction d'un nouvel indicateur, le taux de recouvrement des montants redressés suite à des contrôles LCTI. Cet indicateur a été complexe à construire car :

- pour que les montants concernés soient mis en recouvrement, il est nécessaire d'identifier l'entreprise dans les bases des Urssaf. De plus, les entreprises radiées, définies comme n'ayant pas effectué au moins une déclaration salariale trimestrielle dans l'année, ne sont pas retenues dans le champ de l'indicateur ; en conséquence, le périmètre de l'indicateur est plus restreint que le total des actions LCTI ;
- la branche exclut du calcul les entreprises en procédure collective: si un contrôle est associé à un ensemble de créances intégrées à une procédure collective, il est exclu du champ de calcul du taux de recouvrement ;
- enfin, de façon générale, le taux de recouvrement augmente au cours du temps, au fur et à mesure des versements des entreprises ; pour les recouvrements LCTI, l'AcoSS a choisi de comptabiliser les versements mis en recouvrement dans un délai de 9 mois après le contrôle, et effectués par le cotisant dans un délai maximum de 24 mois, soit un délai total de 33 mois après le contrôle ; au-delà de ce délai, le résultat des mises en recouvrement est considéré comme définitif.

Les résultats de l'indicateur, transmis à la mission, sont les suivants pour les années où les paiements sont considérés comme définitifs :

<sup>20</sup> Loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011.

<sup>21</sup> Cf. article L. 243-3-2 du code de la sécurité sociale.

Tableau 8 : Taux de recouvrement suite aux contrôles LCTI

	2009 (résultats définitifs)			2010 (résultats définitifs)		
	Toutes créances	Hors procédure collective	Hors procédure collective et compte radié	Toutes créances	Hors procédure collective	Hors procédure collective et compte radié
<b>France entière</b>	13,3%	24,2%	36,2%	11,6%	17,6%	27,7%
<b>Ecart-type (hors DOM)</b>	4,9%	9,4%	12,8%	9,6%	11,1%	16,8%

Source : Données Acoiss

De 10% à 15% toutes créances confondues, le taux de recouvrement avoisine 30% lorsqu'on exclut du champ les entreprises radiées ou en procédure collective mais les montants concernés ne représentent plus que 25% (année 2009) ou 29% (année 2010) des montants redressés.



# ANNEXE 5 PRESENTATION DE LA GESTION DE LA TRESORERIE DU REGIME GENERAL PAR L'ACOSS

1. LE CHANGEMENT MAJEUR DES MISSIONS FINANCIERES DE L'ACOSS.....	101
<b>1.1 D'UN FINANCEMENT PAR LA CAISSE DES DEPOTS A UN FINANCEMENT SUR LES MARCHES</b>	<b>101</b>
1.1.1 La crise de 2009.....	102
1.1.2 La recherche de financements complémentaires par le recours à des instruments de marché..	103
1.1.3 Le rôle de la direction financière dans ce nouveau contexte .....	104
<b>1.2 LES RISQUES DE TRESORERIE.....</b>	<b>106</b>
1.2.1 Le risque de liquidité .....	107
1.2.2 Le risque de change .....	107
1.2.3 Le risque de taux .....	107
1.2.4 Les autres risques .....	107
<b>1.3 UN COUT DE FINANCEMENT EN FORTE BAISSSE SUR LA PERIODE DE LA COG .....</b>	<b>108</b>
2. LA PROFESSIONNALISATION DE LA FONCTION TRESORERIE EN URSSAF .....	109
<b>2.1 DEFINITION DE LA POLITIQUE DE VIDAGE.....</b>	<b>109</b>
<b>2.2 L'ORGANISATION DE LA FONCTION TRESORERIE DANS LES URSSAF REGIONALES .....</b>	<b>110</b>
<b>2.3 L'INDICATEUR DE PERFORMANCE DE LA TRESORERIE PREVU DANS LA COG .....</b>	<b>110</b>
3. LA COORDINATION DES ACTIONS DE TRESORERIE ET DE FINANCEMENT AU SEIN DE LA SPHERE SOCIALE.....	112
<b>3.1 LA MISSION NATIONALE FINANCIERE, OUTIL POUR IMPULSER ET COORDONNER UNE POLITIQUE DE TRESORERIE DU REGIME GENERAL DANS SON ENSEMBLE.....</b>	<b>112</b>
3.1.1 La fonction trésorerie au sein du régime général.....	112
3.1.2 Les SI en matière de trésorerie .....	112
3.1.3 L'optimisation des relations bancaires.....	113
<b>3.2 LA MUTUALISATION DES FINANCEMENTS AU SEIN DES SPHERES SOCIALE ET PUBLIQUE...</b>	<b>114</b>



Historiquement, le rôle premier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) est de centraliser la gestion de la trésorerie du régime général de sécurité sociale. Elle est chargée, aux termes de l'article L 225-1 du code de la sécurité sociale, d'assurer « *la gestion commune de la trésorerie* » centralisée à l'Acos des différentes branches du régime général, et, depuis 1995, en vue de clarifier la gestion des branches du régime, de « *l'individualisation de la trésorerie de chaque branche par un suivi permanent en prévision et en réalisation comptable* ».

Pour remplir cette mission financière, l'article L 225-1-1 du code de la sécurité sociale prévoit que l'Acos « *est également chargée* :

*1° D'exercer un pouvoir de direction et de contrôle sur les unions de recouvrement en matière de gestion de trésorerie ; »...*

Ce pouvoir de direction et de contrôle sur les Urssaf, typique d'une caisse nationale, est spécifique à la gestion de la trésorerie. Il n'est pas aussi clairement établi par la loi pour les autres métiers de la branche, tels que le recouvrement ou le contrôle, ou la loi mentionne un rôle de coordination des actions des Urssaf et CGSS. Au-delà des Urssaf, l'Acos a également un rôle spécifique vis-à-vis des caisses de sécurité sociale du régime général qui doivent lui communiquer toute information nécessaire à l'exercice de la mission qui lui est confiée à l'article L 225-1 du code de la sécurité sociale (cf. article L 225-4 du code de la sécurité sociale).

En matière financière, l'Acos a également pour mission le recouvrement directement au siège de certaines cotisations et contributions : il s'agit essentiellement de divers impôts et taxes affectés à la sécurité sociale, ainsi que de sommes recouvrées par des tiers ou prélevées sur les revenus de remplacement tels que les pensions d'invalidité et sur les indemnités journalières.

Au sein de l'agence centrale, les missions financières de l'Acos sont pilotées par la direction financière (DIFI). Cette dernière est organisée en trois sous-directions. Une sous-direction est principalement en charge du pilotage de la trésorerie dans le réseau, une autre du recouvrement à l'Acos, et une troisième de la centralisation des différents flux de trésorerie entrants et sortants, et du placement ou du financement du solde. S'ajoute à ces trois sous-directions une mission, en charge de la MOA métier de la DIFI.

Les effectifs de la DIFI sont, en 2013, de 27 ETP. La DIFI travaille en partenariat avec l'agence comptable de l'Acos, notamment pour le recouvrement direct pour lequel le processus est partagé entre ces deux directions, la fonction comptable étant une fonction métier dans la branche du recouvrement.

## **1 LE CHANGEMENT MAJEUR DES MISSIONS FINANCIERES DE L'ACOSS**

### **1.1 D'un financement par la caisse des dépôts à un financement sur les marchés**

Dans un article paru en juillet 2012 dans la revue *Regards* de l'EN3S, les directeurs et directeur adjoint de la DIFI ont décrit le changement majeur intervenu en début de COG par le recours croissant à un financement sur les marchés, ainsi que les conséquences en matière de gestion du risque de trésorerie<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Alain Gubian et Emmanuel Laurent, *Modernisation de la gestion de trésorerie de l'Acos et portage de la dette sociale*, revue *Regards* n°42, juillet 2012.

### 1.1.1 La crise de 2009

Alors que le déficit du régime général était déjà voisin de 10 milliards d'euros en 2008, la récession économique de 2009 a conduit à une baisse des recettes de la sécurité sociale, qui dépendent de la masse salariale, d'environ 10 milliards d'euros, tandis que les dépenses ont été conformes aux prévisions. C'est ainsi un déficit du régime général d'environ 20 milliards d'euros qui a été constaté fin 2009. En 2010, la croissance de la masse salariale n'ayant pas permis de reprendre le retard, c'est à nouveau un déficit d'environ 24 milliards d'euros qui a été constaté en fin d'année.

En l'absence dans la LFSS de reprise de dette par la CADES pour ces déficits accumulés, la LFSS pour 2010 a autorisé l'Acoss à recourir à des emprunts à court terme (dénommés « ressources non permanentes » par la LFSS) jusqu'à un plafond, jamais atteint jusque là, de 65 milliards d'euros. Ce plafond est supérieur de près de 30 milliards d'euros au plafond le plus élevé qui avait été fixé par la LFSS pour 2008 à 36 milliards d'euros. Pour 2010, les financements retenus étaient ainsi les avances octroyées par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dans la limite d'un plafond de 20 milliards d'euros fixé par la CDC elle-même, les billets de trésorerie (11 milliards d'euros émis en 2010 contre moins de 4 milliards d'euros en 2009) et la montée en puissance d'un nouveau programme d'émission, les « euro commercial papers » (ECP) géré par l'Agence France Trésor (AFT) pour le compte de l'Acoss.

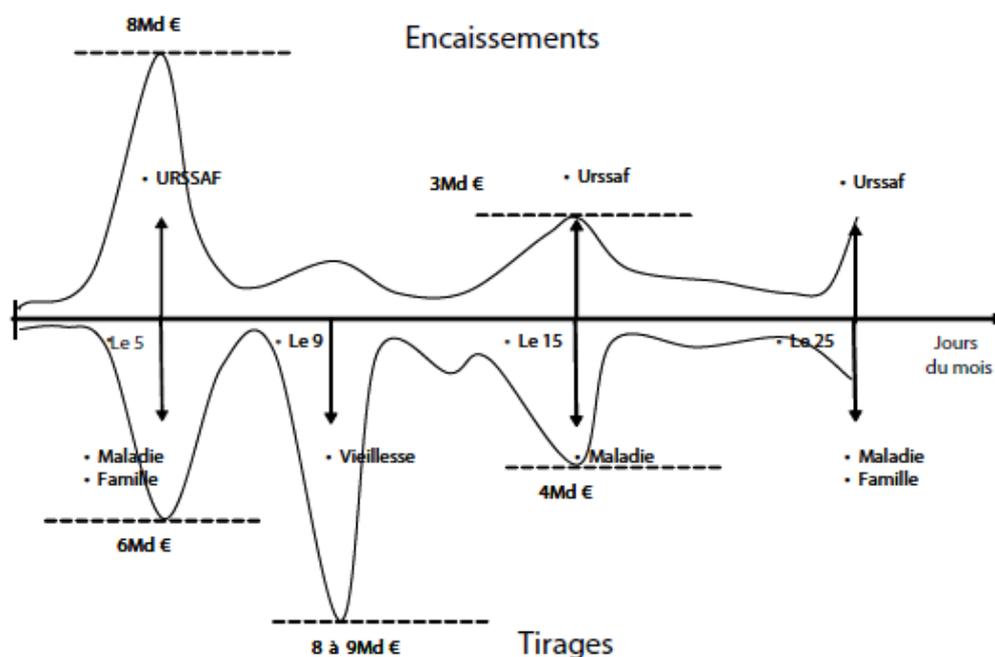
Dans ce contexte, la renégociation de la convention entre l'Acoss et la (CDC), signée en 2010 pour la période 2011-2014, prévoit les éléments suivants :

- la tenue des comptes bancaires de l'Acoss, régie par la réglementation ;
- les financements que la CDC accorde à l'Acoss pour couvrir les besoins de financement du régime général ; les financements apportés par la CDC sont plafonnés à 14 milliards d'euros en 2013-2014.

Les financements de la CDC sont structurés selon la maturité des besoins de l'Acoss. Pour couvrir les besoins structurels, la CDC s'engage sur des prêts fermes de 3 à 12 mois, dans la limite de 10 milliards d'euros et un tiers du plafond de la LFSS.

Par ailleurs, l'Acoss doit gérer des pics de besoin de financement, qui sont fonction des principales échéances d'encaissement et de décaissement.

Graphique 1 : Principales échéances d'encaissement et de décaissement



Source : Revue Regards, juillet 2012, article d'A. Gubian et E. Laurent

Pour la gestion des pics résultant du paiement des pensions au 9 du mois et en l'attente des encaissements du 15 du mois, la CDC accorde à l'Acoss des prêts de quelques jours, à hauteur de 3,5 milliards d'euros en 2011 et 2,5 milliards d'euros en 2012.

Enfin, à très court terme, pour gérer des variations de trésorerie prévisibles à 24h, des avances renouvelables en J-1 pour J sont possibles à hauteur de 1,5 milliards d'euros. Pour la gestion des aléas de trésorerie le jour même, des avances de trésorerie sont mobilisables avant 9h (à hauteur de 500 M€) ou avant 10h (à hauteur de 200M€).

La convention avec la CDC pour 2011-2014, dont l'Acoss va préparer le renouvellement dès 2014, prévoit des pénalités financières pour l'Acoss en cas d'insuffisante maîtrise des prévisions transmises la veille et de la position globale de trésorerie intra-journalière.

### 1.1.2 La recherche de financements complémentaires par le recours à des instruments de marché

Les financements accordés par la CDC étant insuffisants, l'intervention de l'Acoss consiste à rechercher des financements au-delà de cet apport, dans une situation de portage de la dette que la Cour des comptes a qualifié de « *très anormale, cette mission relevant de la CADES* », et conduisant l'Acoss à être « *exposée à un risque de liquidité et de taux dont la Cour a déjà souligné les dangers* »<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Cf. Cour des comptes, rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2013.

Tableau 1 : Evolution de l'endettement de l'Acoss (en milliards d'€)

	31 décembre 2009	31 décembre 2010	31 décembre 2011	31 décembre 2012	31 décembre 2013
Dettes financières	24,3	50,3	5,8	19,1	-
Disponibilités	0,2	0,7	1,2	2,6	-
<b>Endettement financier net</b>	<b>24,1</b>	<b>49,6</b>	<b>4,6</b>	<b>16,5</b>	<b>26,1</b>

Source : Cour des comptes, rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2013

La part des financements complémentaires obtenus par un recours croissant à des instruments de marché, les billets de trésorerie (BT) et les « euro commercial papers » (ECP) est passée de 30% en 2009 à 89% en 2012.

Tableau 2 : Evolution de la part des différentes sources de financement

	2009	2012
CDC	70%	8%
Billets de trésorerie	30%	45%
<i>dont billets de trésorerie marché</i>	<i>22%</i>	<i>17%</i>
<i>dont trésoreries sociales et publiques</i>	<i>8%</i>	<i>28%</i>
ECP	0%	44%
Autres	0%	3%

Source : Acoss – bilan triennal 2010-2012 de la COG 2010-2013

Les billets de trésorerie (BT) sont des titres de créances négociables émis par les entreprises pour leur financement à court terme. La possibilité pour l'Acoss d'en émettre a été ouverte par la LFSS pour 2007, avec une modification du code monétaire et financier ajoutant l'Acoss à la liste des émetteurs. Les émissions de l'Acoss, qui bénéficient de la meilleure notation des agences, ont dès le début rencontré une forte demande des souscripteurs, ce qui a permis à l'Acoss d'émettre à des taux favorables. Une part des billets de trésorerie est émise sur le marché, une autre est émise dans le cadre d'opérations bilatérales au sein de la sphère sociale ou publique (cf. infra 3.2).

Le marché des ECP est un marché de financement à court terme, basé à Londres et moins réglementé que le marché des BT supervisé par la Banque de France. Sur ce marché, où émettent également la CADES ou la CDC, les émetteurs sont des entreprises, des sociétés financières ou des émetteurs publics ou para-publics.

Dans sa politique d'émission sur les marchés, l'Acoss est fondée sur un double principe de lissage, visant à éviter la concentration de remboursements importants sur une même date, et de fractionnement des émissions, pour éviter de dépendre de manière excessive d'une seule contrepartie.

### 1.1.3 Le rôle de la direction financière dans ce nouveau contexte

Si le changement de nature des missions de la DIFI l'a conduite à opérer les recrutements nécessaires à l'exercice de ses nouvelles missions, au global les effectifs de la direction n'ont pas évolué en nombre, ils ont même légèrement baissé sur la période de la COG.

Tableau 3 : Les effectifs de la DIFI en équivalent temps plein moyen annuel (ETPMA)

	2010	2011	2012	2013 (jusqu'au 31 août 2013)
<b>CDI</b>	27,65	27,20	27,35	26,87
<b>CDD</b>	0,12	0,33	-	-

Source : AcoSS

Il faut ajouter à ces chiffres le fait que la direction dispose de 2 ETP, que l'Acoss finance, à l'Agence France Trésor pour le back office des billets de trésorerie qu'elle émet.

Les deux objectifs de la gestion de trésorerie sont de gérer la liquidité pour faire face aux engagements, et de le faire à moindre coût c'est-à-dire d'optimiser le résultat net de trésorerie, produits financiers moins charges financières.

Les missions de la DIFI sont ainsi de :

- ▶ mettre en place une organisation de trésorerie optimale en termes de rapidité et de coûts associés

Cette mission nécessite d'analyser les circuits d'encaissement et de décaissement, en prévisions de trésorerie comme en réalisations.

Les prévisions de trésorerie débutent par un cadrage macro annuel sur la base des hypothèses de la LFSS, incluant notamment le point bas de l'année. Les prévisions de trésorerie sont ensuite réalisées sur des périodes plus réduites, du mois jusqu'à la prévision quotidienne de la situation de trésorerie.

Les réalisations de trésorerie se composent de flux encaissés et de flux décaissés. Les encaissements proviennent des Urssaf, au titre de l'encaissement des cotisations et contributions sociales, ainsi que des opérations réalisées directement au siège pour le compte de partenaires institutionnels, qu'il s'agisse des branches prestataires ou de tiers hors régime général (FSV, CADES, CNSA, CNRSI, UNEDIC, etc.).

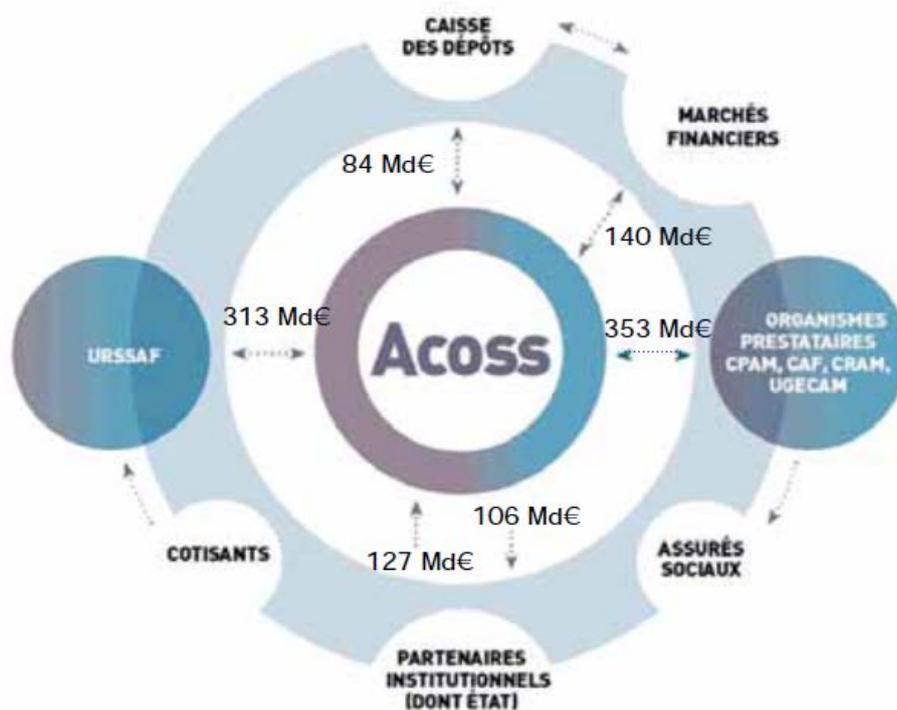
Les décaissements ou « tirages » sont quant à eux fonction des prestations versées par les caisses prestataires. Le profil mensuel des tirages connaît ainsi un pic le 9 du mois, pour l'échéance des pensions versées par la CNAV.

La centralisation des flux encaissés et décaissés se fait quotidiennement sur le compte central ouvert à la caisse des dépôts et consignations.

Pour le partenaire UNEDIC, suite au transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage, l'objectif de la gestion de trésorerie a été de mettre en œuvre des modalités d'échange permettant à la fois de reverser les montants dus à l'UNEDIC en J pour J et de garantir la neutralité financière des reversements pour les deux parties, par une valorisation des régularisations mensuelles.

En montants de flux, ce sont 900 milliards d'euros qui ont été gérés par l'Acoss en 2012.

Schéma 2 : Cartographie globale des flux financiers



Source : Acoss - rapport thématique Conjoncture et financement 2012

- gérer le besoin ou la capacité de financement

Pour réduire au maximum le besoin de financement, le principe est celui d'une trésorerie « zéro » dans les Urssaf. Au niveau de l'Agence centrale, le principe d'une trésorerie à zéro était possible quand la CDC portait le risque de financement. Dans le contexte actuel de portage du risque de liquidité par l'Acoss, cette dernière conserve un matelas de trésorerie, qui est placé, avec un objectif de coût maximal de cette sécurité de 5 M€ Dans les faits, son coût est actuellement de 1 à 2 M€

- et, enfin, se prémunir contre les différents risques.

## 1.2 Les risques de trésorerie

Le changement de sources de financement a conduit à un changement majeur des risques supportés dans le cadre de la gestion de trésorerie de l'Acoss.

Les différents risques supportés sont :

- en premier lieu, le risque de liquidité ou risque de ne pas pouvoir faire face aux engagements financiers, par exemple le versement à temps des fonds à la branche retraite pour le paiement des pensions ;
- le risque de change qui existe sur les ECP, émis majoritairement en dollars ou en livres sterling ;
- le risque de taux, une hausse des taux conduisant à un coût plus élevé du financement ;
- ainsi que différents risques tels que les risques opérationnels, de contrepartie, juridique...

### 1.2.1 Le risque de liquidité

En application de la LFSS 2012, la gestion du risque de liquidité fait l'objet d'un audit externe annuel. Le premier audit réalisé a permis d'identifier les actions à mener. Le deuxième audit réalisé par KPMG en 2013 a acté les progrès faits par l'Acoss : KPMG écrit dans son rapport de synthèse du 13 mai 2013 que « *dans la limite des travaux réalisés, et sous réserve des observations et recommandations, nous considérons que les dispositifs mis en place par l'Acoss pour gérer le risque de liquidité sont globalement satisfaisants et permettent de réduire significativement le risque de liquidité inhérent aux missions de l'Acoss* ».

KPMG note ensuite qu'il existe des risques résiduels significatifs. Il s'agit en matière opérationnelle de l'absence de middle-office, de l'absence d'outil informatique de place pour la gestion des opérations financières actuellement suivie manuellement sous excel, et de l'absence de test en 2012 des plans de reprises informatiques. L'Acoss envisage de répondre à ces critiques par l'achat d'un logiciel de marché, dont le périmètre, plus ou moins large, est à déterminer.

Quant au financement en cas de crise de liquidité, KPMG suggère de compléter le dispositif mis en place par l'Acoss par des sécurités complémentaires obtenues auprès de différentes contreparties bancaires.

### 1.2.2 Le risque de change

Depuis juillet 2010 et le lancement des premières émissions d'ECP, l'Acoss emprunte une partie de ses ressources en devises étrangères car le marché des ECP est majoritairement constitué de titres en dollars US, en livres sterlings et en francs suisses. Pour neutraliser le risque de change entre la devise étrangère et l'euro, l'Acoss (en pratique l'AFT dans le cadre de son mandat) associe dès l'émission de l'ECP un contrat d'échange de devise à terme (« swap de change ») pour avoir une couverture parfaite du risque de change.

### 1.2.3 Le risque de taux

Avant 2010, l'Acoss se finançait sur des durées très courtes, le taux de référence étant le taux au jour le jour Eonia. Depuis, l'ampleur des besoins, en partie structurels, ont conduit à un allongement de la durée moyenne des financements, ce qui conduit à devoir gérer le risque de taux. En conséquence, l'Acoss doit effectuer des choix sur les maturités retenues pour ses émissions et sur les taux retenus, taux fixe en cas d'anticipation d'une hausse des taux, ou taux variable en cas d'anticipation d'une baisse.

Pour couvrir le risque de hausse des taux lorsqu'elle émet à taux variable (ce que peut demander la contrepartie qui anticipe une hausse des taux), l'Acoss peut se couvrir par un swap de taux échangeant le taux variable contre le taux fixe, ce qui lui permet de figer le taux d'intérêt de son émission. Testée en 2012 sur deux opérations, cette couverture reste aujourd'hui très partielle.

### 1.2.4 Les autres risques

D'autres risques existent que la DIFI a identifiés : le risque de règlement/livraison (parfaite livraison, en montant et heure, des fonds obtenus ; pour palier ce risque, l'Acoss dispose d'un compte de secours de 500 M€ à la CDC), le risque de contrepartie (risque de défaillance d'une contrepartie, ce qui génère un écart entre la prévision et la réalisation du flux), le risque juridique (risque de litige en fonction de la convention passée avec les partenaires, notamment en l'absence de convention signée), et enfin le risque opérationnel (continuité informatique, erreurs humaines, risque matériel, ...) à l'Acoss ou chez ses partenaires.

De façon générale, en matière de maîtrise des risques, bien que la gestion de la trésorerie ne fasse pas l'objet d'un plan de contrôle interne global à ce stade, plusieurs dispositifs globaux mis en œuvre pendant la COG concourent à la maîtrise des risques et au contrôle interne. Cette fonction occupe un ETP de la DIFI. L'établissement a établi une cartographie de l'ensemble des risques de la gestion de trésorerie, et identifié les 10 risques majeurs. Les activités de la DIFI dans son ensemble font l'objet d'un suivi systématique des incidents, complété des actions mises en œuvre (préventives, correctives ou curatives) et du suivi de leur efficacité. Au-delà, la démarche de la DIFI est d'intégrer le contrôle interne autant que possible au sein des services eux-mêmes.

Pour le recouvrement direct, la DIFI a mis en place un standard de pratiques recommandées en trésorerie et une démarche de contrôle interne. Pour la centralisation de la trésorerie, le service a obtenu en 2012 le renouvellement pour trois ans de la certification ISO 9001. Cette certification comprend des indicateurs standards de solde créditeur à la CDC et de transmission quotidienne de la décision financière à l'agence comptable, Elle inclut également des indicateurs très opérationnels : la présence quotidienne de deux autorités décisionnaires et deux collaborateurs opérationnels. Enfin, pour la trésorerie en Urssaf, la maîtrise des risques est embarquée dans le cadre du plan national de maîtrise des risques de la branche.

### 1.3 Un coût de financement en forte baisse sur la période de la COG

Tableau 4 : Evolution du coût de financement de la trésorerie du régime général (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Coût de financement net</b>	647,9	832,4	95,6	324,1	142,9	15
<i>Dont charges débitrices</i>	658,8	839,2	97,8	326,7	154,5	22
<i>Dont intérêts créditeurs</i>	10,9	6,8	2,2	2,6	11,6	7

Source : Annexe 1 au PLFSS 2014 – programme de qualité et d'efficacité « financement »

Pour 2013, la prévision du coût de financement s'élève à 20 M€

La baisse très nette du coût de financement résulte de la combinaison de plusieurs facteurs :

- en premier lieu, la modification de la structure de financement ;
- le maintien à des bas niveaux de la marge payée par l'Acoss lorsqu'elle recourt aux marchés ; il est à noter que l'activité de trésorerie de l'Acoss est notée par les 3 principales agences de notation (Standard and Poors, Moodys et Fitch) sur la qualité de ses programmes de court terme et dispose, comme l'Etat, de la meilleure notation de court terme possible ;
- enfin, une forte baisse du taux de marché de référence, l'EONIA (European Over Night Interest Average, qui correspond à la moyenne pondérée des taux sur le marché monétaire au jour le jour sur le marché européen) ; en 2012, il a atteint en moyenne 0,23%, contre 0,83% en 2011.

Il est de ce fait intéressant d'observer la marge payée par l'Acoss au-delà de l'EONIA, ainsi que sa décomposition entre les différentes sources de financement.

Tableau 5 : Marge payée par l'Acoss au-dessus de l'EONIA (en points de base)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Marge moyenne</b>	14,1	4,4	13,6	50,6	19,7	1,6
<i>Dont marge sur les BT</i>	6,4	4,1	3,5	5,1	0,97	-1,95
<i>Dont marge sur les ECP</i>	-	-	-	1,2	-6,7	-10,3

Source : Annexe 1 au PLFSS 2014 – programme de qualité et d'efficacité « financement »

En 2012, la marge payée sur les billets de trésorerie et les euro commercial papers est négative. Au global, la marge est cependant positive, en raison de la part de financement résiduel auprès de la CDC.

Comme indiqué dans le PQE « financement » annexé au PLFSS 2014, « *la structure de financement a été profondément modifiée en faisant une large place aux outils de marché à partir de 2011, par rapport à 2010, où le niveau des besoins était tel, qu'il avait exigé le recours auprès de la Caisse des dépôts et consignations à des prêts fixes d'une durée d'un an pour 20 Md€, à des conditions tarifaires plus élevées que les autres supports d'emprunt en raison à la fois du montant très élevé des sommes à mobiliser et de la durée de l'emprunt. La mobilisation des instruments de marché, dans un contexte marqué par une demande très soutenue de titre de court terme et d'« une fuite des investisseurs » vers la qualité, a permis à l'Acoss d'obtenir des marges négatives, tant sur les BT que sur les ECP.* »

« *Par conséquent, le coût de financement est presque divisé par dix entre 2011 et 2012 pour s'établir à 15 M€ contre 142 M€. Ces résultats traduisent en outre la politique d'optimisation des placements des éventuels excédents de trésorerie associés à la stratégie de gestion des risques financiers. Cette cible se traduit par les produits financiers dégagés par l'Agence, notamment grâce aux dépôts sur le compte de la CDC, de la Banque de France et les placements en pensions livrées, retranscrit dans le tableau par les intérêts créditeurs.* »

## 2. LA PROFESSIONNALISATION DE LA FONCTION TRESORERIE EN URSSAF

### 2.1 Définition de la politique de vidage

La signature de la convention entre l'Acoss et la CDC, par les contraintes qu'elle a imposé, a nécessité de définir avec le réseau une politique stricte de « vidage » des comptes sur le compte courant central. L'Acoss supportant des pénalités dès la première minute de retard, aucun vidage ne doit arriver après 14h30 à la CDC. Cette politique a notamment pour objectif de réduire le découvert intra journalier sur le compte Acoss, la CDC facturant des pénalités à compter de 2013.

Le nombre de vidages est également fonction des demandes de la CDC. Pour les jours d'échéance, la CDC a demandé à recevoir un premier vidage avant 10 heures, quand l'horaire est avant 11h30 pour les autres jours. Sur ces mêmes périodes d'échéance, le nombre de vidages a également été augmenté.

Le vidage est variable selon la taille de l'Urssaf et le montant à vider. En pratique, un petit nombre d'Urssaf (principalement les Urssaf TGE) devraient faire plus de deux vidages en période d'échéance. Beaucoup d'autres n'en auront que deux (par exemple des Urssaf GE) et enfin, un certain nombre d'Urssaf n'en auront qu'un et ce compte tenu du coût d'un vidage comparé à sa rentabilité.

Au total, les règles applicables dans les Urssaf pour les heures de vidage et le nombre de vidages quotidiens dépendent de la période durant laquelle le vidage est fait (hors échéance ou en échéance), du montant à vider et du coût d'un virement de vidage, et de la banque partenaire de l'Urssaf (à titre d'exemple, pour le réseau du Crédit du Nord, les heures limites d'arrivée sur le compte de la CDC nécessitent la saisie du virement sur le service internet de la banque 45 minutes plus tôt).

## 2.2 L'organisation de la fonction trésorerie dans les Urssaf régionales

L'Acosse a défini fin 2011 les règles « socles » pour la fonction trésorerie dans le cadre de la régionalisation, visant à renforcer la professionnalisation des trésoriers dans l'ensemble des Urssaf régionales, comme cela avait été fait antérieurement dans les 8 Urssaf TGE avec la création d'une cellule trésorerie et le recrutement de trésoriers et trésoriers adjoints.

Le socle commun aux Urssaf régionales est le suivant :

- une centralisation de la fonction trésorerie en un lieu unique, « avec une recommandation forte pour qu'elle soit au siège » ;
- une cellule trésorerie identifiée, de taille minimale et qualifiée : placée sous la responsabilité d'un agent de direction, la cellule trésorerie doit être composée, d'au moins, trois autres personnes, dont un trésorier qualifié ; pour les Urssaf TGE, la cellule doit obligatoirement avoir un trésorier adjoint et une équipe renforcée.

La DIFI s'est chargée de l'accompagnement par des formations internes et externes pour les trésoriers et trésoriers adjoints, et a été vigilante sur les profils recrutés.

Outre cette structuration du réseau, l'Acosse a conduit ou accompagné plusieurs évolutions importantes en Urssaf :

- l'adaptation de la branche aux conséquences de la mise en place de l'espace unique européen des paiements (Sepa) ;
- l'appui à la renégociation des marchés bancaires, dont le cadre a été fortement revu, notamment pour prendre en compte les conséquences de la convention avec la CDC sur la politique de vidage ; 15 marchés bancaires ont été renégociés depuis 2010 ;
- un travail visant à redéfinir les risques majeurs pour la trésorerie en Urssaf et les parades associées, comme par exemple le suivi des cotisants représentant un pourcentage significatif de virements aux échéances pour créer une relation privilégiée de trésorier à trésorier, ou la mise en place, avant 15h30, de contrôles de supervision.

## 2.3 L'indicateur de performance de la trésorerie prévu dans la COG

La gestion de la trésorerie dispose d'un indicateur de résultat dans la COG, l'indicateur de qualité de vidage des comptes (IQV). Cet indicateur, synthétique et complexe, a pour objet de mesurer la performance de la gestion de la trésorerie, à la fois sur la qualité des prévisions et sur celle des soldes créditeurs. Il se décompose en deux sous-indicateurs, chacun pondéré à 50% :

- l'indicateur de qualité des annonces (IP) ;
  - et l'indicateur de qualité des soldes créditeurs (IS).
- Il vise à s'assurer que :
- les fonds sont virés le jour de leur arrivée sur le compte d'encaissement, même si le vidage est différent de l'annonce formulée par les Urssaf la veille ;
  - les soldes créditeurs sont les plus faibles possibles sur les comptes d'encaissement des cotisations du secteur privé.

L'indicateur de qualité des annonces journalières (IP) mesure l'écart entre les prévisions de vidages des encaissements vers l'Acosse et les réalisations. Il est égal à 1 moins le rapport entre la somme des écarts journaliers en valeur absolue constatés entre réalisation et prévision de vidage et la somme des vidages effectivement constatés. Il est soumis à un seuil de déclenchement fixé à 0,75 : si la somme des écarts journaliers en valeur absolue représente 25% ou plus de la somme des réalisations, l'indicateur prend une valeur nulle. La valeur cible est fixée à 1.

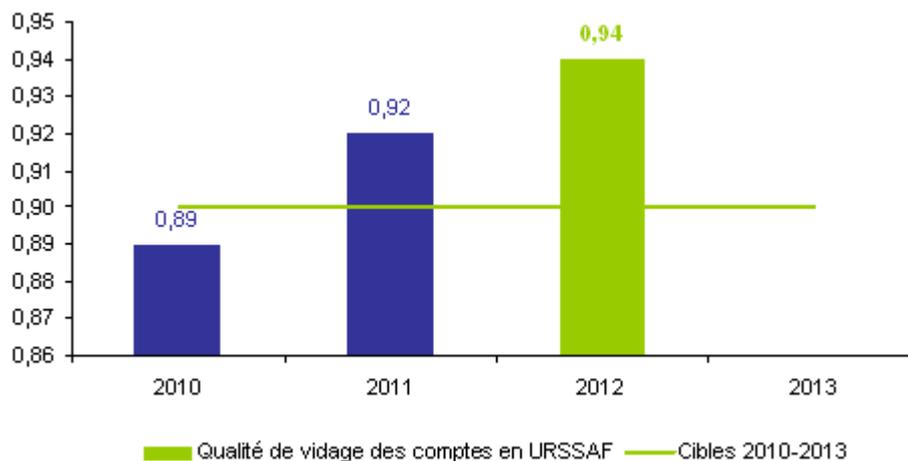
L'indicateur de qualité des soldes créditeurs (IS) mesure la performance de l'Urssaf pour remonter le plus rapidement les fonds vers l'Agence centrale, même si cette réalisation est différente de la prévision formulée la veille. Il est égal à 1 moins le rapport entre la somme des soldes créditeurs des comptes d'encaissement des Urssaf et la somme des encaissements effectués sur ces mêmes comptes. Le seuil de l'indicateur est à zéro et la cible de l'indicateur est fixée à 0,9 : si la somme des soldes créditeurs représente 10 % ou moins de la somme des encaissements, l'indicateur prend la valeur maximale de 1.

Pour calculer la valeur de l'indicateur IQV, chacun des sous-indicateurs est « transposé » c'est-à-dire recalculé par l'application de seuils de déclenchement et de cibles<sup>24</sup>. Enfin, l'indicateur IS étant calculé à partir des soldes créditeurs et des encaissements en date de valeur, et ceux-ci pouvant être corrigés ou complétés sous 90 jours, les résultats cumulés des 3 derniers mois sont considérés comme provisoires.

L'indicateur de qualité de vidage des comptes retenu pour les CPG et déterminer la part locale de l'intéressement s'écarte dans sa formule de l'indicateur COG. En particulier, pour inciter en début de COG les Urssaf à transmettre quotidiennement des prévisions de vidages, ce qu'elles pouvaient oublier, il inclut également un sous-indicateur, pondéré à 30%, mesurant l'absence de prévisions quotidiennes. Vu à juin 2013, on constate que désormais toutes les régions ont le sous-indicateur sur la transmission quotidienne des prévisions à 1, il n'y a plus d'oubli de transmission des prévisions.

S'agissant de l'indicateur de la COG, on observe une progression régulière de l'indicateur de qualité de vidage des comptes en Urssaf avec une cible 2013 fixée à 0,90, dépassée à partir de 2011.

Graphique 2 : Indicateur de la qualité de vidage des comptes en Urssaf



Source : Acoiss- bilan triennal de la COG

Au 31 décembre 2012, la valeur de l'indicateur s'établit à 0,94. Pour les deux sous-indicateurs « qualité des annonces » et « qualité des soldes créditeurs », les résultats sont respectivement de 0,971 et 0,889.

A juin 2013, l'ensemble des régions se situent au-delà de la cible de 0,90, à l'exception de la Picardie (0,825).

<sup>24</sup> Indicateur transposé = (Indicateur - Seuil) / (Cible - Seuil)

### 3. LA COORDINATION DES ACTIONS DE TRÉSORERIE ET DE FINANCEMENT AU SEIN DE LA SPHERE SOCIALE

#### 3.1 La mission nationale financière, outil pour impulser et coordonner une politique de trésorerie du régime général dans son ensemble

En complément de la gestion de la trésorerie au niveau de la seule branche du recouvrement, l'Acoss est chargée d'impulser et de coordonner une politique de trésorerie à l'échelle du régime général dans son ensemble, pour optimiser la gestion de la trésorerie sur l'ensemble de la chaîne, de l'encaissement des cotisations au paiement des prestations.

Pour outiller l'Acoss, la COG a prévu la mise en place d'une « mission nationale financière » : « *L'Acoss mettra en place une « mission nationale financière » (MNF) chargée d'assurer la coordination des actions de trésorerie au sein du régime général. La mission sera constituée d'une équipe dédiée et pluridisciplinaire, placée auprès de l'Acoss. Elle aura une double mission d'expertise pour le compte du régime général dans son ensemble et de conduite de projets d'intérêt commun* ».

La MNF mobilise 2 personnes à l'Acoss. Pour animer la MNF, la DIFI s'appuie également sur un réseau de référents dans les caisses prestataires du régime général.

La COG 2010-2013 avait listé trois principaux domaines d'action pour la MNF :

- le pilotage de la fonction trésorerie ;
- les systèmes d'information en matière de trésorerie ;
- l'optimisation des relations bancaires.

##### 3.1.1 La fonction trésorerie au sein du régime général

Des premiers travaux ont conduit la MNF à mieux identifier la fonction trésorerie dans l'ensemble du régime général, à travers un questionnaire déclaratif sur les effectifs au sein des organismes prestataires. Il en ressort que, si plus de 2 100 personnes contribuent à la fonction trésorerie, cette dernière n'occupe que 500 ETP, soit 0,3% des effectifs du régime général, la fonction nécessitant une présence permanente et « *souvent cumulée avec d'autres activités, telle que la comptabilité* »<sup>25</sup>. Pour la branche recouvrement, la MNF estime à 159 les ETP affectés à la fonction trésorerie.

Par ailleurs, à compter de l'automne 2013, la MNF va se décliner régionalement, avec l'animation d'une communauté régionale de trésoriers inter-branches, avec un démarrage prévu dans la région du Nord.

Enfin, la coordination des actions de trésorerie va se traduire par la mise en place d'un socle commun sur la maîtrise des risques et le contrôle interne spécifiques à la trésorerie avec une application sur un échantillon d'organismes, un par branche.

##### 3.1.2 Les SI en matière de trésorerie

Les applications informatiques pour la gestion de trésorerie sont composites et non intégrées entre elles. Au sein de la branche, les Urssaf utilisent le logiciel Soft et le recouvrement direct un autre outil, l'outil comptable « Reseda ». La centralisation de la trésorerie repose ainsi sur des sources diverses et subit les éventuels dysfonctionnements informatiques de plusieurs applications.

---

<sup>25</sup> Cf. MNF, Tableau de bord de la trésorerie des organismes du régime général de la sécurité sociale, 1<sup>er</sup> trimestre 2013

L'évolution majeure pendant la COG des systèmes d'information a été la dématérialisation, effective en octobre 2012, des ordres de tirages des caisses prestataires, que la MNF a accompagnée. Elle s'est traduite par le déploiement d'une nouvelle application, dénommée SYTI pour système de tirage. Antérieurement, les caisses adressaient par télécopie leurs ordres de tirage aux préposés de la caisse des dépôts et consignations dans les DDFIP ou DRFIP.

L'application SITY intègre la saisie des prévisions à J+2 et J+3, l'ajustement de la réalisation, la saisie des ordres de tirage pour J+1 et les prévisions des excédents de trésorerie à J+1. Les ordres de tirage se substitueront aux télécopies de demandes de tirage envoyées aux services préposés de la CDC en DDFIP ou DRFIP. La saisie des ordres de tirage ne constitue plus une simple annonce mais un ordre ferme et définitif de tirage.

Ce dispositif s'est accompagné de la modification de l'article D.253-29 du code de la sécurité sociale, car il revient désormais à l'agent comptable de l'Acoss d'alimenter les comptes financiers des organismes, et de nouvelles modalités de travail en organisme, avec notamment un nouveau séquençement horaire des opérations d'annonce : la saisie et la validation des ordres de tirage par les organismes doit intervenir avant 13 h 30.

Ce projet a permis de sécuriser les opérations de remises d'ordre de virements à la CDC, notamment par la mise en place de divers contrôles qui n'existaient pas antérieurement.

A l'automne 2013, l'Acoss a mené à bien un deuxième projet de dématérialisation, celui de l'alimentation en trésorerie des établissements publics de santé (EPS). Elle dispose désormais d'une vue, dont personne ne disposait auparavant, sur les tirages des EPS. Elle a ainsi déjà constaté que le nombre de tirages étaient dans certains cas multiples et pour des montants faibles.

### 3.1.3 L'optimisation des relations bancaires

S'agissant des relations bancaires, et s'appuyant sur l'expérience de la branche dans l'accompagnement des Urssaf en la matière, la MNF a mis en place un dispositif de sécurisation et d'accompagnement des mises en concurrence bancaires réalisées par les autres branches du régime général. Elle a ainsi rédigé le cadre stratégique des marchés bancaires, en lien avec les caisses nationales, et conçu un outil de simulation et de gestion des données des marchés de services bancaires.

La MNF a également réalisé une cartographie des marchés bancaires des organismes, fourni un apport d'expertise auprès du RSI et de la CCMSA, et accompagné la CNAV et la CNAMTS sur les marchés de paiements internationaux.

Au total, la MNF a un double rôle :

- un rôle d'expert sur les enjeux de trésorerie interbranches (pilotage, marchés bancaires, SI), favorisant l'échange de bonnes pratiques au sein du régime général et s'appuyant sur un réseau de trésoriers référents ;
- un rôle de lien opérationnel entre les caisses et l'Acoss, dans le cadre du déploiement de projets tels que la dématérialisation des ordres de tirage ou dans la gestion quotidienne de la trésorerie.

### 3.2 La mutualisation des financements au sein des sphères sociale et publique

Au-delà de la mission de gestion de la trésorerie du régime général, la mission de trésorerie de l'Acoss s'est étendue vers d'autres partenaires, avec un objectif d'optimisation de la trésorerie de la sphère sociale dans son ensemble ou de la sphère publique. Les excédents de certains organismes peuvent venir financer les besoins de trésorerie de l'Acoss.

Ainsi des billets de trésorerie émis par l'Acoss sont-ils souscrits par l'AFT. De même, l'offre de dépôts de trésorerie à terme rémunérés (possibilité ouverte à l'Acoss depuis la LFSS 2009) et de billets de trésorerie a été étendue à des caisses hors régime général, notamment la caisse des mines et le RSI pour le placement de la C3S. Et, la CNSA a souscrit des billets de trésorerie émis par l'Acoss depuis 2009.

Au total, en 2012, les trésoreries sociales et publiques ont financé 28% des besoins de l'Acoss, dans des opérations bilatérales mutuellement avantageuses.

\*\*\*

En matière de gestion de trésorerie, la période 2010-2013 aura été une période de changement majeur, avec une bascule du financement par la CDC à des financements directs, conduisant à une désintermédiation des financements. Pour la COG 2014-2017, l'orientation prévue par l'Acoss est celle d'une désintermédiation des flux, de façon à rationaliser et simplifier les circuits de trésorerie. Aujourd'hui, la totalité des flux passe par le compte courant central ouvert à la Caisse des dépôts et consignations, alors même que certains flux passant par le système intra-bancaire pourraient être des virements de compte à compte dans une même banque. A titre d'exemple, l'Acoss dispose d'un compte à la Banque de France, de même que l'Etat et d'autres partenaires. Pour réduire l'ampleur des flux, il pourrait donc y avoir compensation de ces différents flux par des virements de compte à compte à la Banque de France, avant remontée du solde à la Caisse des dépôts et consignations.

## ANNEXE 6 : SYSTEME D'INFORMATION

1	ÉVOLUTIONS DE LA GOUVERNANCE.....	117
1.1	<b>UNE EVOLUTION TRES POSITIVE D'ORGANISATIONS REGIONALES DES SI VERS UNE DSI DE BRANCHE.....</b>	<b>117</b>
1.1.1	Cartographie des sites et missions des SI de la branche recouvrement.....	117
1.1.2	Nouvelle organisation fonctionnelle de la DSI qui permet de sortir de l'ancienne rivalité entre sites et d'entrer dans une organisation fonctionnelle claire et efficace au service de la branche.....	118
1.1.3	Une assistance qui pourrait encore évoluer.....	119
1.1.4	Redondance de la production à prioriser.....	119
1.2	<b>ÉVOLUTION DE LA MOA : DES DIRECTIONS METIERS QUI DOIVENT IMPERATIVEMENT SE Doter d'une cellule MOA-SI et une DMD qui devrait être positionnée clairement en PMO, sauf exception .....</b>	<b>120</b>
1.3	<b>ÉVOLUTION DE LA MOE.....</b>	<b>121</b>
1.3.1	Évolution pertinente de l'organisation vers une gestion en processus .....	121
1.3.2	Un développement renforcé mais nécessitant encore des outils de pilotage.....	121
1.3.3	Perspective à terme de regroupement .....	122
1.4	<b>UNE VALIDATION ENCORE INSUFFISAMMENT ORGANISEE .....</b>	<b>122</b>
1.4.1	Rupture du cycle de test.....	122
1.4.2	Sortir les CNV des Urssaf ? .....	123
1.5	<b>UN PILOTAGE RH DES SI DE LA BRANCHES ENCORE TROP FAIBLE .....</b>	<b>123</b>
2	REALISATIONS TECHNIQUES DE LA COG 2010-2013 : QUELQUES BRIQUES ET UNE MATURATION.....	124
2.1	<b>REALISATIONS TECHNIQUES DE LA COG 2010-2013.....</b>	<b>124</b>
2.2	<b>DEBOIRES DE L'ELABORATION DU SI DEDIE A L'ISU, SCDP, ET ARRET JUDICIEUX DU PROJET .....</b>	<b>124</b>
3	OBSOLESCENCE DU SNV2.....	125
3.1	<b>DES ACTIVITES CŒURS DE METIERS LOURDEMENT IMPACTEES PAR L'OBSOLESCENCE DU SNV2125</b>	
3.1.1	Un millefeuille applicatif grevant la gestion quotidienne.....	125
3.1.2	Un manque global de formation lors de la livraison des applicatifs.....	127
3.1.3	Une documentation à simplifier et dont l'accès doit être clarifié.....	127
3.2	<b>UNE CHARGE D'ENTRETIEN DE PLUS EN PLUS LOURDE ? .....</b>	<b>127</b>
3.3	<b>SNV2 : UN EXEMPLE Pousse du syndrome de plat de spaghettis .....</b>	<b>128</b>
3.4	<b>UNE DETTE TECHNIQUE IMPORTANTE.....</b>	<b>129</b>
3.5	<b>UN NOYAU DE TRES BONNE CONCEPTION MALGRE UNE TECHNOLOGIE DATEE.....</b>	<b>130</b>
3.6	<b>UNE INTEGRATION INSUFFISANTE ET MAL MAITRISEE.....</b>	<b>130</b>
4	MODERNISATION OU REFONTE DU SNV2 ? .....	130
4.1	<b>UN AUDIT DU PATRIMOINE APPLICATIF EST NECESSAIRE .....</b>	<b>131</b>

<b>4.2</b>	<b>MODERNISATION DU SNV2 ?</b> .....	<b>131</b>
4.2.1	Une réécriture du code source non supporté ? .....	131
4.2.2	Une modernisation des applications périphériques en conservant le noyau COBOL ? .....	131
4.2.3	Une modernisation partielle des applications périphériques doit être rejetée.....	132
4.2.4	Un risque technologique de ne pas faire de refonte à objectiver .....	132
<b>4.3</b>	<b>REFONTE DU SNV2 ?</b> .....	<b>132</b>
4.3.1	Une urbanisation du SNV2 ? .....	133
4.3.2	Une approche <i>Big Bang</i> progressive et vérifiable ? .....	133
<b>4.4</b>	<b>PILOTAGE DE LA RENOVATION OU DE LA MODERNISATION DU SNV2</b> .....	<b>134</b>
4.4.1	La direction bicéphale du programme de refonte n'était pas de nature à permettre une conduite efficace et opérationnelle du projet.....	134
4.4.2	La conduite d'un projet d'une telle ampleur nécessite de s'adjoindre les meilleures compétences techniques et en conduite de projet.....	134

## 1 ÉVOLUTIONS DE LA GOUVERNANCE

La COG et le SDSI 2010-2013 portaient une réorganisation des services informatiques de la branche qui se constituaient de :

- la mise en place d'une organisation matricielle fonctionnelle/hiérarchique de la DSI de la branche ;
- l'exploitation, la concentration de neuf à trois centres nationaux de production (CNP) ;
- la technique, la création de centres d'expertises (CST) ;
- l'assistance, la création des centres de services inter-régionaux (CSIR) ;
- l'étude et développement, la création d'une structure unique (MAD) ;
- la MOA, la constitution d'une entité (la DMD).

Ces transformations très structurantes pour le fonctionnement SI de la branche ont été menées dans la COG 2010-2013.

### 1.1 Une évolution très positive d'organisations régionales des SI vers une DSI de branche

#### 1.1.1 Cartographie des sites et missions des SI de la branche recouvrement

La DSI de la branche recouvrement a évolué sur la COG 2010-2013 pour aboutir à la cartographie suivante :

- à l'ACOSS, la DISIR, ses deux CNIR (Paris, Valbonne) et la DMD ;
- au niveau national, la DSI, qui a adopté une nouvelle organisation fonctionnelle ;
- 10 sites (Caen, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris (deux entités), Toulouse, Valbonne) répartis comme suit :
  - 2 CNIR (Paris, Valbonne), rattachés directement au niveau national à la DISIR ;
  - 7 centres informatiques (CERTI) (Caen, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Toulouse), rattachés à la DSI, et la DSIP de Paris, rattachée à l'Urssaf Île-de-France, parmi lesquels sont réparties les missions d'assistance (CSIR), de production (CNP), d'expertise technique (CST) et l'étude et le développement, cf. tableau *infra*.
- s'ajoutent à ces sites, des centres qui ne relèvent pas de la DSI mais qui en sont fonctionnellement partie intégrante, 4 centres de validation : 3 centres nationaux de validation (CNV) et un centre de validation d'exploitabilité.

Tableau 1 : Cartographie organisationnelles des SI de la branche recouvrement

Site	Assistance (CSIR)	Production (CNP)	Expertise technique (CST)	Études et développement
<b>CERTI Caen</b>	Assistance pour Centre, Haute-Normandie, Basse-Normandie	Toulouse	Réseau, téléphonie, poste de travail	Trésorerie-pilotage
<b>CERTI Nantes</b>	Assistance pour Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes		Sécurité	Trésorerie-pilotage
<b>CERTI Toulouse</b>	Assistance pour Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin		Réseau	Cœur Urssaf

<b>CERTI Lille</b>	Assistance pour Nord, Pas-de-Calais, Picardie	Lyon	Centre national de reprise d'activité (CNRA), téléphonie, réseaux	Cœur Urssaf
<b>CERTI Lyon</b>	Assistance pour Auvergne, Rhône-Alpes, Bourgogne		Téléphonie	Cœur Urssaf
<b>CERTI Marseille</b>	Assistance pour Languedoc-Roussillon, PACA, Corse		Poste de travail, sécurité	Cœur Urssaf
<b>CERTI Nancy</b>	Assistance pour Alsace, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine	Marne-la-Vallée	Centre de validation de l'exploitabilité	Cœur Urssaf
<b>DSI Paris</b>	Assistance pour Île-de-France, dont 77		Téléphonie	Cœur Urssaf
<b>CNIR Montreuil</b>	Assistance pour ACOSS		RAD	Trésorerie-pilotage
<b>CNIR Valbonne</b>			Compétences applicatifs	Cœur Urssaf

Source : ACOSS

Enfin, compte tenu de l'obsolescence des applications, de la forte charge de maintenance en condition opérationnelle et des nécessaires investissements, la DSI est dotée d'une instance permettant de prioriser les chantiers SI, la CNSAP, réunissant outre la DISIR et la DMD, l'ensemble des directions métiers. Une telle instance de priorisation est en effet grandement nécessaire. Par ailleurs, les directeurs des CERTI participent pleinement à la décision des orientations des SI de la branche dans le cadre d'une instance, la CDI, permettant de s'assurer de leur adhésion à la démarche décidée pour la branche.

### 1.1.2 Nouvelle organisation fonctionnelle de la DSI qui permet de sortir de l'ancienne rivalité entre sites et d'entrer dans une organisation fonctionnelle claire et efficace au service de la branche

Début 2013, une nouvelle organisation fonctionnelle vient d'être mise en place à la DSI. N'apparaissent plus désormais les différentes entités juridiques que sont les CERTI, les CNIR et la DSIP : le pilotage est organisé fonctionnellement par principales missions de la DSI vis-à-vis de la branche :

- production, qui regroupe fonctionnellement les CNP ;
- assistance, qui regroupe fonctionnellement les CSIR ;
- expertise technique (infrastructures et architectures), qui regroupe fonctionnellement les CST ;
- étude et développement, organisé en deux pôles (cœur Urssaf et trésorerie-pilotage) et dix secteurs fonctionnels, dont les équipes sont réparties dans les CERTI ;
- sécurité du SI.

Chacune de ces missions est clairement répartie entre les CERTI, qui ont systématiquement un rôle de CSIR et regroupent une ou plusieurs des fonctions de CNP, CST et étude et développement.

Par ailleurs, les Urssaf sont demandeuses d'une meilleure visibilité sur les projets engagés, sur le contenu et le calendrier de livraison des applicatifs, ainsi que d'une participation à l'expression des besoins pour que les lots livrés répondent à leurs besoins fonctionnels.

L'aboutissement de ce projet doit se concrétiser par la constitution d'un catalogue des services à destinations des Urssaf et de l'ACOSS. La mission ne peut que louer cette démarche qui correspond à l'achèvement de la constitution d'une DSI de branche, dont l'activité était jusqu'à présent trop opaque pour le reste de la branche.

Cette réorganisation fonctionnelle, qui a été élaborée en association étroite avec les directeurs de CERTI, est évidemment pertinente et bienvenue : là où les CERTI étaient auparavant en concurrence (avec ce que cela suppose de redondance), cette réorganisation introduit une logique de SI de branche, les champs de compétence sont désormais clairement définis entre chaque CERTI, de sorte que chacun a une contribution précise avec une compétence reconnue et sans concurrence sur un processus et un domaine.

La mission a pu constater l'adhésion des CERTI et de la DSIP à cette nouvelle organisation fonctionnelle.

### 1.1.3 Une assistance qui pourrait encore évoluer

La concentration de la production était un changement sensible puisqu'elle revient à démunir un cinq CERTI de l'activité de production. Seule l'assistance demeure donc dans tous les CERTI. Pour ces derniers, l'assistance constitue, outre l'ancrage interrégional des CERTI, une proximité des Urssaf intéressante pour entretenir une accointance métier, nécessaire aux SI.

Ainsi, l'assistance de niveau 1 et de niveau 2 sont assurés dans les CSIR, qui relèvent donc de la DSI. En revanche, l'assistance de niveau 3 est assurée par des pôles de compétences nationaux, qui relèvent eux de la DMD. Le bon fonctionnement de l'assistance de niveau 3 reste à confirmer.

Une enquête de satisfaction des SI réalisée auprès des utilisateurs en juillet et août 2013 (*cf. infra* au 3.1.1.) montre toutefois que l'assistance est jugée globalement satisfaisante (63%) avec toutefois le souhait que les CSIR soient davantage formés à l'assistance fonctionnelle. L'aide en ligne est jugée peu ou pas satisfaisante pour 55% des répondants, avec le souhait que soient développés des outils d'e-formation, que l'accès à la documentation soit unique et plus aisé, et que soit mis à disposition un dictionnaire des applicatifs de la branche précisant les fonctionnalités, le public concerné et les modes opératoires et l'assistance.

Au demeurant, s'agissant de l'assistance de niveau 1, la question se pose d'un *help-desk* national. De même, l'assistance de niveau 2 pourrait être regroupée nationalement dans un CSIR sur certaines applications complexes (GRH, Watt, SNV2 par exemple).

Dans l'immédiat, il semble toutefois préférable que la proximité métier permise par le CSIR soit préservée.

### 1.1.4 Redondance de la production à prioriser

Le centre national de reprise d'activité (CNRA) de Lille constitue une solution de reprise d'activité dans l'hypothèse où l'un des trois CNP tombe en panne. Il ne dispose pas, en revanche, de la technologie permettant d'en faire une solution de continuité (*switch* manuel).

En outre, il s'avère difficile de maintenir à jour les équipes d'un CNRA des évolutions applicatives incessantes, dans la mesure où elles n'y sont pas directement en première ligne comme ce serait le cas dans un CNP.

Quoiqu'il en soit, la branche ne peut se permettre de ne pas avoir de redondance sur la production.

**Recommandation n°22 : Prioriser la constitution d'une redondance effective entre les CNP**

## 1.2 Évolution de la MOA : des directions métiers qui doivent impérativement se doter d'une cellule MOA-SI et une DMD qui devrait être positionnée clairement en PMO, sauf exception

Pour mémoire, avant la COG 2010-2013, l'AMOA était intégrée à la DISIR, avec en résultante un affaiblissement de la compétence métier de cette AMOA. Parmi d'autres explications, cet affaiblissement a eu pour effet de laisser se développer une conception en couches, chaque Urssaf développant localement de nouvelles fonctionnalités, sans qu'une réelle expression fonctionnelle des besoins ne soit réalisée au niveau national.

La COG 2010-2013 prévoyait le renforcement de la MOA par la constitution d'une direction *ad hoc*. En juin 2010, la direction de la MOA déléguée (DMD) a été constituée.

Il existe schématiquement deux modalités d'organisation de la MOA :

- soit une grosse direction dédiée à la MOA, à l'instar de l'organisation retenue à la CNAVTS, avec l'assurance de disposer de compétences fortes en MOA mais au risque d'avoir un déficit de d'expérience et de connaissance métier ;
- soit une cellule MOA dans chaque direction métier, avec en transverse une cellule MOA sur outils et méthodes

Le schéma retenu à l'ACOSS lors de l'élaboration de la précédente COG correspondait dans l'intention au second cas, ce qui revient à privilégier, fort judicieusement aux yeux de la mission, la connaissance métier dans la constitution de la MOA, car tel est en effet le besoin.

Néanmoins, la DMD a un rôle ambigu entre MOA déléguée et *project management office* (PMO), qui transparaît jusqu'à sa dénomination.

Si la MOA incombait à juste titre aux directions métiers, celles-ci avaient en revanche la liberté de mettre en place ou non une cellule MOA-SI.

Ce schéma semble très bien fonctionner lorsque les directions métiers ont constitué une cellule MOA, à l'instar de l'agence comptable ou de la DIFI. En revanche, la DIRRES n'a pas constitué de cellule MOA-SI et les projets de SI ont pu pâtir d'une faiblesse de MOA qui aurait pu être palliée par la levée de l'ambiguïté du rôle que devait prendre la DMD : rester dans un rôle de PMO ou prendre la place de MOA déléguée.

Étant donné le contexte de refonte des SI de la branche nécessitant une MOA forte, la mission est d'avis que les directions métiers doivent impérativement se doter d'une cellule MOA-SI. En revanche, par pragmatisme et souci d'opérationnalité, si la MOA métier vient à faillir, la PMO doit pouvoir prendre le rôle de MOA déléguée de manière claire et partagée.

Cette faiblesse de MOA-métier est d'ailleurs remontée par les directeurs d'Urssaf dans une enquête de satisfaction des SI réalisée en juillet et août 2013 (*cf. infra* au 3.1.1.), dans laquelle ils manifestent le souhait que soient impliquées plus fortement les Urssaf dans la définition des besoins, pour qu'elle corresponde à ceux des Urssaf, la conception des applicatifs, et plus généralement dans la réflexion d'élaboration du SDSI.

Il est donc impératif de constituer au sein de chaque direction métier une cellule MOA-SI avec une équipe dédiée.

**Recommandation n°23 :** En cas de défaillance de la MOA métier ou selon la teneur technique du projet et sous réserve d'un constat partagé, que la cellule PMO puisse prendre explicitement le rôle de MOA déléguée.

La mission s'est interrogée sur le positionnement de la DMD. La fonction de PMO peut en effet être rattachée à la DISIR sans que cela ne nuise à sa fonction. En revanche, il n'en va pas de même pour l'AMOA métier, dont l'histoire a montré qu'elle était affaiblie si elle était intégrée à la DISIR. Compte tenu du grand besoin de connaissance métier, il semble préférable aux yeux de la mission que la DMD demeure en l'état, avec un positionnement clair sur PMO et AMOA métier.

### 1.3 Évolution de la MOE

#### 1.3.1 Évolution pertinente de l'organisation vers une gestion en processus

La COG précédente faisait le constat d'une fonction étude et développement trop faible, dispersée sur douze sites et qui n'était pas pilotée au niveau national.

La réorganisation entreprise début 2013 (*cf. supra* avec constitution de deux pôles, divisés en respectivement trois et quatre secteurs) constitue cette reprise en main au niveau national de la fonction étude et développement (sans toutefois aller jusqu'à un établissement national avec les contraintes RH attenantes) en mettant un terme à la situation passée de rivalité entre CERTI, qui développait des applications concurrentes, *etc.* Les équipes sont donc dans une relation fonctionnelle avec le responsable de secteur et la DSI et hiérarchique avec le directeur de site.

Cette organisation en processus reste maintenant à approfondir mais elle reçoit d'ores et déjà l'approbation des équipes d'étude et développement.

#### 1.3.2 Un développement renforcé mais nécessitant encore des outils de pilotage

Outre la réorganisation fonctionnelle, le renforcement de la fonction étude et développement s'est concrétisé par le recrutement de 50 ETP de développeurs sur la COG 2010-2013 pour faire face au chantier de la rénovation du SNV2. Ces renforts ont toutefois un temps de montée en charge : 3 mois de formation théorique, 5 mois pour être opérationnel sur les cas courants et 2 ans pour une maîtrise de l'ensemble des opérations.

Néanmoins, ces ressources supplémentaires sont été apportées dans un contexte où les outils de pilotage n'existent pas dans une mesure satisfaisante :

- sur une ressource interne effective théorique de 80 000 j/hommes, la capacité de production de l'étude et développement n'est que de 48 000 j/hommes, soit une perte de 40% de la capacité de développement. Si le sujet est identifié par la nouvelle DSI, l'élaboration des outils de pilotage des ressources est prioritaire et constitue un préalable à toute discussion portant sur les moyens ;

#### **Recommandation n°24 : Mettre en place très rapidement un outil de pilotage des ressources internes d'étude et développement**

- par ailleurs, les équipes d'étude et développement effectue une part de maintenance en conditions opérationnelles, parfois très élevée (jusque 73%), au détriment du développement et de l'investissement dans les évolutions des SI de la branche.

#### **Recommandation n°25 : Étudier un plafonnement de la part de maintenance en conditions opérationnelles dans les équipes d'étude et développement**

Compte tenu de l'ampleur des chantiers et le caractère fini des ressources, il est crucial que la CNSAP joue son rôle d'arbitrage et de priorisation. Il est aussi crucial qu'il ne soit pas fait recours aux ressources internes de développement pour des progiciels qui existent déjà sur le marché. L'exemple récent de l'outil GRH, qui a été développé en interne alors bien des ERP RH existent sur le marché pour un coût in fine moindre, ne devrait pas être répété. À l'inverse, la DIFI, qui aura recours à un logiciel métiers pour sa gestion de la trésorerie, participe à une bonne gestion des ressources SI.

**Recommandation n°26 : Recourir par préférence aux progiciels marchés sur les activités qui ne sont pas spécifique au cœur de métier de la branche (trésorerie, etc.)**

### 1.3.3 Perspective à terme de regroupement

La réorganisation réalisée pendant la COG 2010-2013 est conséquente et il convient désormais de stabiliser l'organisation et d'approfondir la nouvelle organisation fonctionnelle de la DSI.

Les CERTI sont toutefois hétérogènes en termes de nature et de charge de travail, ainsi que de compétences concentrées.

**Recommandation n°27 : Développer les coopérations et les échanges entre CERTI pour assurer une homogénéité de charge et de compétence.**

S'agissant de la DSIP et de son statut juridique singulier, aux yeux de la mission, l'important est à ce stade que la DSIP poursuive la dynamique très positive qu'elle a engagée, avec une montée en charge dans le fonctionnement de l'organisation informatique nationale de la branche recouvrement, en tant que CNP, CSIR, CST et sur étude et développement. Le DSIP dispose en outre d'infrastructures qui pourraient être valorisées à terme.

## 1.4 Une validation encore insuffisamment organisée

### 1.4.1 Rupture du cycle de test

Depuis les constats d'insuffisance d'organisation de la validation formulés dans le rapport d'évaluation de la précédente COG, le processus s'est quelque peu structuré. La validation est réalisée dans les CNV (Bordeaux, Clermont-Ferrand, Paris) mais relève fonctionnellement de la DMD.

Il demeure toutefois des difficultés sur l'organisation de la validation. Plus précisément, il n'y a pas à ce jour de visibilité partagée sur les tests réalisés par le développement, l'intégration et le centre de validation :

- les tests unitaires sont fait en partie par les équipes de développement, qui n'ont de visibilité que sur leurs tests, et qui n'ont pas, en particulier, de visibilité sur les tests d'intégration et sur les tests de validation ;
- les tests d'intégration sont réalisés par le centre de Valbonne qui n'a de visibilité que sur ses tests, sans savoir nécessairement les tests unitaires déjà été réalisés par les équipes de développement ;
- enfin, le CNV qui prend en charge les tests de validation, n'ont pas connaissance des tests unitaires et des tests d'intégration déjà réalisés antérieurement. le passage aux CNV constitue une rupture dans le processus de test plus marquée que la précédente.

Ce manque de visibilité sur le cycle de test induit des redondances, des inadéquations de tests dans un contexte où le développement et plus encore la validation sont en tension, ce qui accroît le risque de ne pouvoir dénouer le goulot d'étranglement déjà constaté lors de la COG 2006-2009 sur la validation.

Au final, les lots livrés risquent de faire pâtir la branche par des difficultés techniques ou opérationnelles non identifiées lors de la validation et par un manque de stabilité.

L'enquête de satisfaction des SI susmentionnée, réalisée en juillet et août 2013 auprès des directeurs d'Urssaf (*cf. infra* au 3.1.1.), montre notamment que :

- leur souhait à court terme (le troisième plus important) est que les applicatifs livrés soient dûment testés pour sécuriser la livraison et immédiatement opérationnels ;
- leur souhait à moyen terme (le quatrième plus important) est de fiabiliser la chaîne de validation pour l'ensemble des applications et de mieux prendre en compte les observations des organismes dans la phase de prévalidation.

Le problème était déjà identifié lors de l'élaboration de la COG 2010-2013 et n'a pas été résolu à ce jour. Il est impératif qu'il soit traité dans le prochain SDSI.

#### **Recommandation n°28 : unifier le cycle de test et le partager entre développement, intégration et validation**

Compte tenu de l'enjeu de la phase de validation et de la nécessité de disposer rapidement d'une validation effective et bien organisée en vue du chantier du SNV2, la mission est d'avis que, sauf si les difficultés étaient déjà résolues ou sur le point de l'être, le lien fonctionnel des CNV devrait passer à la DSI.

#### **Recommandation n°29 : Intégrer la fonction de validation au sein de la DSI**

### 1.4.2 Sortir les CNV des Urssaf ?

La mission s'est interrogée sur la cohérence d'une organisation des SI de la branche maintenant les CNV dans les Urssaf alors qu'ils font partie intégrante du processus d'élaboration des SI.

Néanmoins, compte tenu d'une connaissance métier déjà faible, il apparaît préférable aux yeux de la mission de maintenir les CNV dans les Urssaf pour permettre aux validateurs d'avoir une meilleure accointance métier. À l'inverse, rattacher les CNV aux CNP ou aux CERTI rendrait difficiles les parcours professionnels allant du métier à la validation.

#### **Recommandation n°30 : Maintenir les CNV au sein des Urssaf**

## 1.5 Un pilotage RH des SI de la branches encore trop faible

Les moyens humains devant être consacrés à élaborer le GPEC de la DSI se limitent actuellement à une seule personne. Or, les enjeux RH sont importants :

- dans l'immédiat, mettre en place des indicateurs de suivi de l'effectivité du travail produit, *cf. supra* ;
- gestion des compétences,
- décliner les référentiels d'emplois et de compétence,
- formation des managers qui viennent du terrain, parcours

#### **Recommandation n°31 : Renforcer rapidement le pilotage RH**

En particulier, ce diagnostic RH est un préalable nécessaire à la question de l'adéquation des moyens.

## **2 REALISATIONS TECHNIQUES DE LA COG 2010-2013 : QUELQUES BRIQUES ET UNE MATURATION**

### **2.1 Réalisations techniques de la COG 2010-2013**

La rénovation du SI de la branche, scindée en six paliers, devait s'étaler sur deux COG. À défaut d'avoir atteint l'objectif fixé initialement, il y a eu tout de même quelques réalisations :

- le référentiel des entreprises et des individus (REI), le référentiel d'identification des cotisants a été déployé. Non sans heurt puisqu'il oblige à double saisie dans les CFE faute de synchronisation ;
- référentiel des paramètres (RPA), contenant l'ensemble des paramètres de gestion du SI et qui constitue un élément essentiel dans l'homogénéisation des paramétrages et qui est stabilisé à jour, en 2012 ;
- l'outil du poste de travail des gestionnaires de comptes (HPSW) en 2012 ;
- la mise en place de services rendus aux cotisants (services dématérialisés participant à l'objectif 100% dématérialisation, i.e. attestations en 2011, demande de délai en 2012) ;
- le lancement de la refonte des outils du contrôle, avec retard ;
- un modèle métier cible pour le futur système ;
- un socle d'architecture devant accueillir les nouveaux modules fonctionnels.
- la montée en compétence sur les architectures orientées services, vouées à constituer le socle du futur SI de la branche.

Par ailleurs, cette première COG, à défaut d'avoir atteint les objectifs fixés initialement, a permis, au dire de la branche, la maturation des méthodes, des compétences de la MOA et de la MOE (montée en charge métier notamment des 50 développeurs recrutés durant la COG) et d'une organisation de l'informatique de branche.

### **2.2 Déboires de l'élaboration du SI dédié à l'ISU, SCDP, et arrêt judicieux du projet**

Enfin, fin 2010, il a été décidé, contrairement aux orientations initiales de la COG et en réponse aux difficultés de gestion de l'ISU, que le projet de rénovation des SI de la branche devrait d'abord être mené pour la population des TI, avant de l'être pour le régime général. Cela avait conduit à revoir une première fois le budget consacré à la rénovation, passé de 60,7M€ à 73,9M€ sur la durée de la COG.

Ce SI dédié à l'ISU, SCDP, devait permettre d'améliorer significativement l'efficacité de gestion et répondre aux besoins identifiés en matière d'auditabilité des comptes. Il était initialement prévu qu'il soit mis en production mi-2014.

En novembre 2012, le RSI et l'ACOSS ont fait part des retards dus notamment à un défaut de gouvernance sur la MOA partagée. Les deux caisses ont dû proposer une nouvelle trajectoire, devant aboutir en 2014 à la résorption des problèmes métiers sur la base des SI existant et en 2016, le déploiement de SCDP. Afin d'essayer de mieux maîtriser les risques du projet, le SGMAP s'est vu confier l'audit de cette nouvelle trajectoire et a recommandé :

- une gouvernance unique du projet ;
- la priorisation des différents projets de SI des deux organismes ;

- un allotissement du projet, qui s'est avéré sans grand effet sur la maîtrise des risques.

Mi-2013, le RSI et l'ACOSS ont remis en cause l'intérêt de SCDP : le RSI souhaitait prioriser l'amélioration du processus de gestion administrative des TI (téléservices, sécurisation de la gestion administrative, relation client, *etc.*) sur la base des SI existants ; l'ACOSS souhaitait prioriser la rénovation de son SI pour le régime général.

Au demeurant, comme le souligne également le RSI, si SCDP pouvait constituer une réponse, c'était concentrer l'effort de rénovation sur 14,5Md€ de recouvrement, en laissant un SNV2 obsolète sur les 292Md€ de recouvrement restant. La mission ne peut qu'approuver cette dernière analyse.

Compte tenu de l'évaluation du SGMAP sur la possible stabilisation du fonctionnement de l'ISU sans bouleversement des SI existants, et sur le fait qu'elle relevait davantage d'une question d'organisation interne et de mise en œuvre d'une politique de recouvrement plus dynamique, le projet SCDP a été arrêté mi-juillet 2012 ; seule demeure la trajectoire du SI RSI de l'ISU.

Cette décision paraît judicieuse aux yeux de la mission.

Partant, s'agissant des pertes, l'analyse de la charge consommée et partant d'un coefficient de réutilisabilité des travaux effectués sur SCDP de 58% aboutit aux estimations suivantes :

- sur les 73,9M€ du budget global de la rénovation, 15,41M€ ont été engagés sur le projet SCDP ;
- perte de 6,47M€ sur le budget assistance technique de SCDP ;
- 45,92M€ sur les 52,39M€ engagés sont réutilisables.

### 3 OBSOLESCENCE DU SNV2

#### 3.1 Des activités cœurs de métiers lourdement impactées par l'obsolescence du SNV2

##### 3.1.1 Un millefeuille applicatif grevant la gestion quotidienne

La branche recensait, en juin 2013, 235 applications (pour lesquelles, pour certaines, coexistent plusieurs versions), donc 149 ayant un impact comptable. Il n'existe pas à ce jour de dictionnaire des applications de la branche précisant les fonctionnalités, les modes opératoires et l'assistance.

Lors de visites d'Urssaf par la mission, il a systématiquement été mentionné, avec des éléments qualitatifs, que les activités cœurs de métiers se trouvent alourdies par les carences des SI, obligeant parfois à double saisie (défaut de synchronisation, *etc.*), parfois accrues par le développement de nouvelles applications obligeant à double saisie (ex. : REI) ou par la concomitance sur le poste de travail de plusieurs versions d'une même application (ex. : OSIRIS). L'impact de cette lourdeur sur la productivité des gestionnaires de comptes n'a pas été chiffré par la branche.

Par ailleurs, certaines tâches répétitives sans aucune plus-value des agents les effectuant ne sont pas automatisées (traitement des remises de majoration de retard par exemple) alors que de simples développements déjà effectués dans certaines Urssaf pourraient être examinés puis généralisés, sous réserve d'accord avec le plan de la maîtrise des risques.

Deux enquêtes de satisfaction du SI ont été réalisées entre juillet et août 2013, l'une auprès des utilisateurs, l'autre auprès des directeurs d'Urssaf. Celles-ci montrent notamment :

- 69% des agents de direction et 59% des gestionnaires de compte ne sont pas ou peu satisfaits des SI ;
- les applications appréciées sont, par ordre décroissant d'appréciation : Lotus Note, puis portail Harmonie (portail agent qui donne une synthèse des informations opérationnelles, bien que partiellement inadaptées, et un accès centralisé aux applications), Iliad (intranet de la branche), Osiris (contrôle), portail ISU et PCSNV2 (portail qui donnant des sessions de différents sites V2 dans une même fenêtre) ;
- les applications les moins appréciées sont, par ordre croissant d'appréciation, Scribe (bibliothèque et élaboration de courriers), REI, GED LAD CIME (gestion de l'archivage électronique des entrants papiers), Recours et Coala (distribution et correction d'anomalies SNV2 et LAD) ;
- seule une application, Lotus Notes, recueille moins d'un tiers de peu ou pas satisfaits ;
- les applications suivantes recueillent plus de 50% de managers insatisfaits : Scribe (66%, 75% pour les gestionnaires de comptes), REI (65%, 69% pour les gestionnaires de comptes), Recours (57%), GED LAD CIME (55%), Contact courriel (55%), Coala (50%) et Contact multimédia (gestion de la relation téléphonique avec le cotisant) (50%) ;
- les dysfonctionnements les plus perturbants pour l'activité sont, par ordre décroissant :
  - la piètre performance des SI, avec la lenteur des applications hébergées sous le portail Harmonie, la lenteur du démarrage de l'application et son ralentissement ;
  - la livraison des applicatifs, avec les problèmes de stabilité suite aux livraisons (HPSW notamment) et l'absence de visibilité sur le contenu et le calendrier des livraisons ;
  - les indisponibilités diverses : celles des applicatifs métiers, du SNV2, ainsi que les arrêts de production.
- Enfin, les directeurs d'Urssaf souhaitent les orientations stratégiques à moyen terme suivantes :
  - la rationalisation des SI, évitant la démultiplication des applicatifs, garantissant une homogénéité des configurations locales ;
  - l'association des métiers et des Urssaf dans la réflexion du SDSI, dans la conception des applicatifs pour parvenir à une réelle adéquation de l'expression des besoins avec celle des Urssaf ;
  - la fiabilisation de la validation, avec notamment une meilleure prise en compte des observations des Urssaf en phase de pré-validation.

L'initiative ces enquêtes de satisfaction est évidemment louable, et doit permettre une meilleure adéquation du SDSI aux besoins opérationnels des Urssaf.

La mission note toutefois qu'un seul des sept axes sondés<sup>26</sup> porte sur l'impact du SI sur la gestion quotidienne (disponibilité des applications) et qu'en particulier l'adéquation des SI aux besoins des métiers et la performance des SI n'ont pas été sondées.

<sup>26</sup> Assistance utilisateurs, aide en ligne, gestion des mots de passe, information sur les règles de sécurité, matériel informatique, disponibilité des applications, et qualités des produits envoyés aux cotisants.

### 3.1.2 Un manque global de formation lors de la livraison des applicatifs

Ces différentes lourdeurs sont accrues par le manque général de formation des managers et des gestionnaires de comptes aux nouveaux applicatifs, qui sont souvent réduits à une découverte autodidacte. Le plan de formation est insuffisamment formalisé par la direction métier et par la DSI. Or, leur appropriation est un élément déterminant du déploiement effectif et l'assistance technique ne peut jouer le rôle de formateur initial. En l'espèce, les applicatifs, souvent, sont certes déployés mais les Urssaf continuent à utiliser les anciens applicatifs, faute de formation.

Il est donc impératif de formaliser pour tout déploiement un plan de formation allant des managers jusqu'aux gestionnaires de comptes, et formaliser pour chaque applicatif un guide d'utilisation.

L'enquête de satisfaction susmentionnée montre d'ailleurs une demande de développement des outils d'e-formation, outre un meilleur accès à la documentation (*cf. supra* au 1.1.3.).

### 3.1.3 Une documentation à simplifier et dont l'accès doit être clarifié

Indépendamment des SI, la documentation pâtit déjà d'un foisonnement complexe de référentiels (*cf. rapport* au 2.3.4.).

De surcroît, douze applications existent pour le seul domaine documentaire. Si Athema doit à terme devenir le point d'accès centralisé, son utilisation est encore très hétérogène dans les Urssaf qui poursuivent globalement les pratiques locales.

L'enquête de satisfaction évoquée *supra* montre la demande insatisfaite à ce stade d'une documentation avec un accès unique, aisé. Compte tenu de cette demande émanant des Urssaf elles-mêmes, l'Acoss devrait donner une consigne claire sur l'outil à utiliser.

**Recommandation n°32 : Donner une consigne nationale sur l'outil à utiliser pour la documentation.**

Par ailleurs, cette même enquête explicite la demande que soit constitué un dictionnaire des applications à visée opérationnelle, détaillant pour chacune le public concerné, les fonctionnalités, les modes opératoires, l'assistance. La mission ne peut qu'appuyer cette demande.

**Recommandation n°33 : Constituer un dictionnaire des applications à visée opérationnelle.**

La documentation est actuellement assurée par la MOE. La mission est d'avis qu'elle devrait être assurée par des équipes métiers, et que la documentation soit assortie de plans de communication et de déploiement.

**Recommandation n°34 : Assurer la documentation par des équipes métiers et organiser une réelle diffusion de la documentation**

Enfin, sur un plan plus accessoire, la branche devrait s'astreindre à la discipline d'adopter une dénomination claire et explicite, sinon transparente, des applications.

## 3.2 Une charge d'entretien de plus en plus lourde ?

Les coûts de maintenance du SNV2 sont évalués à 8,87M€ pour 2012, soit près de 16% du budget du PEI. En revanche la mission n'a pas pu obtenir de données antérieures à 2012 sur le montant de la maintenance du SNV2 pour les évolutions antérieures, de sorte qu'elle n'est pas en mesure de porter un jugement sur la dynamique de maintenance, et partant sur l'évolution de la vétusté.



### 3.4 Une dette technique importante

Ces éléments de constats ont été objectivés en 2010 par l'analyse confiée à CAST pour examiner et mesurer la qualité, la complexité et la taille des applications logicielles emportées dans le SNV2. Cette étude fait ressortir une dette technique importante les éléments suivants, sur une échelle comportant quatre degrés (risque faible, modéré, élevé, très élevé) :

- l'évolutivité et la robustesse du SNV2 présentent un risque élevé, avec en particulier les points de vigilance suivants :
  - l'évolutivité fonctionnelle<sup>28</sup> présente un risque très élevé en raison de la complexité cyclomatique très élevée (trop d'instructions conditionnelles ; codes trop longs ; trop d'instruction d'interruption du flux d'exécution (GOTO ; BREAK, *etc.*), entraînant surcroît de tests ou erreurs ; *etc.*) ;
  - s'agissant de la robustesse<sup>29</sup>, le risque est jugé très élevé sur la complexité technique (complexité algorithmique, complexité cyclomatique, très fort couplage entre les applications par un nombre trop important d'appels entrants ou sortants vers d'autres applications, *etc.*) ainsi que sur l'architecture, trop peu modulaire (copiers-collers très largement utilisés au lieu d'en faire un module appelable, rendant très compliquées les modifications et les tests ; plus de 30% des boucles IF ne sont pas terminées par END IF ; *etc.*) ;
- la transférabilité<sup>30</sup> présente un risque modéré, mais avec des points jugés très risqués :
  - très forte complexité cyclomatique (plus 50% des artefacts ont une complexité très élevées) ;
  - mauvaise qualité de code (*cf.* supra sur les boucles IF non terminées ; usage impropre des GOTO ; lignes de code, sections et programmes trop longs ; *etc.*) rendant complexe son appréhension ;
  - code insuffisamment documenté.
- la performance et la sécurité présentent un risque modéré avec quelques pistes d'amélioration, notamment les parties en PL/SQL, qui présentent un risque de sécurité très élevés (multiplicité des artefacts intervenant sur une table SQL) et un risque de performance très élevé (requêtes sans index qui entraînent le parcours entier de tables).

L'analyse de CAST conclue sur les deux alternatives et le constat suivants :

- « la maintenabilité est un point critique qui implique un risque très élevé (coût, difficulté) ;
- « si l'application doit vivre encore longtemps, il faudrait envisager un plan d'action pour réduire la complexité et la taille des artefacts ;
- « dans le cas contraire, il vaut mieux concentrer les efforts sur la robustesse et la performance. »

Aucune action correctrice massive n'a été menée suite à cette analyse statique, l'effort étant intégralement engagé sur la rénovation, au dire de la DSI.

La DSI de l'ACOSS a pour le moment retenu de mettre en œuvre un certain nombre de correctif par des sociétés de service "*framework*".

Compte tenu des éléments précédents et du nécessaire besoin d'évolutivité des SI de la branche recouvrement (DSN, *etc.*), il n'est pas possible de ne pas lancer une modernisation ou une rénovation du SNV2.

<sup>28</sup> Capacité de supporter une modification ou l'ajout de nouvelles règles fonctionnelles dans la structure de code existante sans menacer la stabilité et la capacité à tester l'application

<sup>29</sup> Niveau de risque et de probabilité de voir apparaître des défauts et des erreurs dues à des modifications ;

<sup>30</sup> Facilité avec laquelle une nouvelle équipe ou un nouveau membre d'équipe deviendra productif lors de la prise en charge de l'application

**Recommandation n°35 : Mettre un terme à l'évolution par couches des SI de la branche en entreprenant une modernisation ou une rénovation**

### 3.5 Un noyau de très bonne conception malgré une technologie datée

Le SNV2 est une technologie datant de la fin des années 1970, dont la conception initiale s'est avérée très bonne (notamment code métier bien isolé des couches présentation et données), qui a permis de faire bénéficier au SNV2 d'améliorations et de rénovations successives sans toucher au code métier 1. L'analyse de CAST corrobore ce constat.

### 3.6 Une intégration insuffisante et mal maîtrisée

Le SI de la branche est équipé d'une plate-forme d'intégration d'applications d'entreprise (IAE, ou *entreprise application integration (AEI)*) de type *entreprise service bus (ESB)* dont l'intérêt est de pouvoir interfacier certaines applications, qui constituent un ensemble très hétérogène, avec le SNV2.

Ce type de technologie, permettant d'interfacier des applications qui à la base ne sont pas pensées pour fonctionner ensemble, présente normalement les avantages suivants :

- des flux centralisés, toutes les interfaces IAE convergeraient au niveau du concentrateur central alors que, dans la situation actuelle, chaque application nécessite une interface spécifique à connecter point par point aux autres applications, qui engendre le syndrome du plat de spaghettis ;
- des flux traités au fil de l'eau, et non par batch comme dans la situation actuelle avec les inconvénients d'utilisation qui en découlent (défaut de synchronisation de deux applications faute d'actualisation par batch entraînant erreur ou double saisie, *etc.*) ;
- une évolutivité plus aisée, puisqu'en cas de modification ou de changement d'application, peu de modifications sont nécessaires pour gérer les interfaces.

Il est donc évidemment souhaitable de disposer d'une intégration.

Néanmoins, la génération ESB demeure une technologie peu stabilisée, dont l'offre est éclatée, et dont la mise en œuvre n'est pas suffisamment maîtrisée par les exploitants du centre de Valbonne. Ces difficultés doivent néanmoins pouvoir être surmontées et le gain serait conséquent pour le réseau (programmation des batchs, *etc.*).

**Recommandation n°36 : Étudier la possibilité d'externaliser l'intégration ou de faire monter en compétence les exploitants sur ces technologies qui existeront de toute façon dans le futur SI.**

## 4 MODERNISATION OU REFONTE DU SNV2 ?

La refonte du SI de la branche était l'un des quatre axes majeurs de la COG 2010-2013. La décision qui se présente actuellement à la branche recouvrement et aux tutelles est donc de choisir entre :

- une modernisation du SNV2, qui pourrait s'avérer moins coûteuse dans l'immédiat, sous réserve d'une étude *ad hoc*, mais qui ferait perdurer une technologie noyau ancienne, avec potentiellement une évolutivité plus complexe ;
- une refonte du SNV2, qui pourrait s'avérer plus onéreuse dans l'immédiat, mais qui permettrait de redonner un potentiel d'évolutivité, sous réserve d'une bonne conception et d'une bonne conduite du chantier.

## 4.1 Un audit du patrimoine applicatif est nécessaire

Avant de se lancer dans une solution *Big Bang* ou urbanisation il est certainement nécessairement d'effectuer un audit applicatif exhaustif qui doit notamment définir la valeur de chaque application.

## 4.2 Modernisation du SNV2 ?

Les différentes possibilités théoriques d'une modernisation des SI de la branche sont les suivantes :

- réécrire le code *legacy*, en priorisant les parties les plus névralgiques du code. Cette approche ne sera néanmoins pas suffisante pour réduire le couplage entre applications. Elle sera donc un sous-jacent des deux alternatives de modernisation suivantes ;
- conserver le noyau du SNV2 et moderniser les applications périphériques ;
- conserver le noyau du SNV2 et ne moderniser qu'une partie des applications périphériques.

### 4.2.1 Une réécriture du code source non supporté ?

Il est évident, compte tenu de l'importance de la dette technique, qu'une approche *Just Do It*, consistant à ne faire que des modifications rapides et locales, s'avérerait très longue, la non-régression imposant de répercuter les changements de nombreuses fois dans l'ensemble des applications sans que ce ne soit fléché, *cf. supra*.

Néanmoins, on pourrait se poser la question de l'opportunité d'une *strangler application*, dont l'intérêt est de minimiser le risque vis-à-vis du SI originel : une fois les fonctionnalités du SI de la branche identifiées, modifier chacune de ces fonctionnalités en développant du code nouveau autour du code source non supporté (code *legacy*), et que l'on peut activer ou désactiver par des interrupteurs en plaçant de simples boucles *if*, qui permettent le cas échéant un retour aux fonctionnalités d'origine, ce qui réduit le risque vis-à-vis de l'application. Le code source non supporté est, lui, progressivement gelé et peut dans certains cas être supprimé.

Les principaux facteurs limitant d'ores et déjà prévisibles de cette approche sont le fort couplage des applications (plus le couplage est élevé plus la modernisation est coûteuse) et le volume de code.

**Recommandation n°37 : Examiner la faisabilité et le coût d'une réécriture du code source non supporté**

### 4.2.2 Une modernisation des applications périphériques en conservant le noyau COBOL ?

Une possibilité pour moderniser le SI de la branche recouvrement pourrait consister à conserver le noyau du SNV2 et à moderniser les applications périphériques en utilisant les technologies actuelles (architectures SOA, *etc.*). Une telle solution pourrait être, sous réserve d'une étude *ad hoc*, moins onéreuse qu'une refonte totale.

À dire d'expert, une telle approche ne peut pas être écartée sans examen approfondi. Il est néanmoins probable que les SI de la branche recouvrement soient trop complexes et trop fortement couplés pour permettre une telle modernisation. Ceci nécessite d'être objectivé.

Pour illustrer cette difficulté de modernisation, la DSI dispose de son expérience sur le REI, qui est aligné sur le CFE mais qui conserve des écarts par rapport au SNV2. Les surcharges avancées sont les suivantes :

- 4716 j/hommes pour le développement et la validation de REI
- 4092 j/hommes pour le mécanisme de gestion de la coexistence fonctionnel et technique auquel il faut ajouter 1019 j/hommes de validation
- 30 ETP de gestionnaires de compte pour gérer les rejets.

Ainsi, sur l'exemple du REI le coût de la coexistence du REI avec le reste des applications datées par rapport à une solution de REI isolée représente un surcoût de 108%, auquel il conviendrait d'ajouter la surcharge pour les gestionnaires de comptes de gestion des rejets.

Cette illustration ne vaut néanmoins démonstration que pour le cas mentionné ci-dessous où cohabitent des applications de technologies et standards différents, pas pour invalider l'hypothèse d'une modernisation complète des applications périphériques en conservant le noyau du SNV2.

#### 4.2.3 Une modernisation partielle des applications périphériques doit être rejetée

Une possibilité théorique serait de conserver le noyau et de ne moderniser qu'une partie des applications périphériques, avec pour corollaire le maintien d'applications couplées entre elles bien que de technologies très différentes.

Eu égard à l'expérience du REI et compte tenu du très fort couplage entre les applications, une telle solution doit être écartée.

#### 4.2.4 Un risque technologique de ne pas faire de refonte à objectiver

La mission, dans la limite de ses compétences, entend tout à fait l'argument, qualitatif à ce stade, de l'intérêt d'un rattrapage technologique sur le noyau, que ne permettrait pas une modernisation du SNV2, *i.e.*, dit autrement, du danger que pourrait être la perdurance du noyau du SNV2. Moderniser le SNV2 pourrait donc être perçu comme repousser l'échéance d'une rupture technologique. De nombreux exemples existent cependant de noyaux anciens qui perdurent (NASA, banques, *etc.*).

La DSI de l'ACOSS s'est positionnée très clairement en faveur d'une refonte, sur la base de l'ensemble de ces analyses.

Il convient néanmoins d'objectiver ce choix, le cas échéant, de l'objectiver par un ROI, d'identifier les avantages et inconvénients pour la branche en termes de robustesse de son SI, d'évolutivité et de sa performance.

Il serait donc utile, étant donné les enjeux financiers et techniques, de diligenter une étude sur le choix de modernisation *vs.* refonte du SNV2.

### 4.3 Refonte du SNV2 ?

Dès lors qu'une refonte est décidée, la principale discussion doit être sur la modalité de rénovation choisie, avec les habituelles alternatives :

- urbanisation avec la possibilité de mise en production des lots au fur et à mesure ;
- approche hélas dite *Big Bang*, avec des lots de construction que l'on peut vérifier au fur et à mesure mais qui ne sont mis en production qu'*in fine*.

### 4.3.1 Une urbanisation du SNV2 ?

L'urbanisation des SI présenterait la difficulté de repartir de l'existant mais permettrait un suivi plus rassurant pour la tutelle et plus structurant pour les services SI de la branche dans la mesure où les livrables sont mis en production au fur et à mesure et donc vérifiables par la MOA et la tutelle. L'expérience montre néanmoins que les services SI ne maîtrisent guère l'urbanisation (ex. : REI, OSIRIS, *etc.* ; à l'inverse, HPSW semble être finalement un succès mais non sans heurts, et grâce au pilotage très rapproché en phase de déploiement par le plus haut niveau de l'ACOSS) et qu'elle engendre généralement une surcharge de travail importante pour les utilisateurs (gestionnaires de compte, contrôleurs, *etc.*). Or, l'objectif d'amélioration de la productivité de la branche est contradictoire avec ce genre de pratiques.

Dans les faits, les briques déjà lancées lors de la COG 2010-2013 et qui seront mis en production de la COG 2014-2017, notamment sur le contrôle (OPC), relèvent d'une approche d'urbanisation. La même logique de ne pas surcharger les utilisateurs doit être retenue.

**Recommandation n°38 : si une urbanisation globale du SI devait être retenue, et dans tous les cas pour les lots mis en production, s'interdire d'alourdir la charge de travail des gestionnaires de comptes**

### 4.3.2 Une approche *Big Bang* progressive et vérifiable ?

Une approche *Big Bang* suppose un développement mis en production une fois que tout est achevé, avec la crainte - légitime vu les antériorités - de l'effet tunnel et de ne pouvoir suivre de près l'avancée du projet, la tenue du calendrier et du budget, et sans avoir l'assurance du bon fonctionnement lors de la mise en production. La puissance publique connaît par ailleurs des difficultés avec des SI ayant adopté une approche *Big Bang* (ex. : Chorus, Copernic, *etc.*). Cette approche a néanmoins l'avantage de ne pas modifier l'environnement des SI pendant la phase projet.

L'approche privilégiée pour le moment par la DSI de l'ACOSS, devant aboutir à un pilote RG en 2018 et à un déploiement en 2019, est toutefois bien plus pragmatique et répond à la double exigence de suivi et de garanties de la tutelle, d'une part, et, d'autre part, de ne pas s'embarquer dans une mise en production dont on sait qu'elle est très risquée. La DSI de l'ACOSS propose, sous réserve de l'évolution des échanges qu'elle a avec la DSS, à ce stade :

- des jalons biannuels avec des livrables réguliers, d'une part, pour les applications mises en production (mais qui sont des modules périphériques, dans le prolongement de l'ancienne approche et demeurent donc dans une approche d'urbanisation) et, d'autre part, pour les tests réalisés sur les jeux de données migrés (*cf. infra*).
- de tester les SI sur des jeux de données réels migrés, approche qui semble très pertinente aux yeux de la mission ;
- sur le cœur des SI, un déploiement progressif pour atténuer l'effet *Big Bang* ;
- un système de tranche conditionnelle pour garantir une meilleure maîtrise budgétaire et de l'avancée du projet, l'allocation des budgets pouvant être conditionnée à la satisfaction des engagements de livraison.

Si une telle approche devait être retenue, la démarche pragmatique de la DSI de l'ACOSS semble très pertinente à la mission. La définition des modalités de ce suivi nécessite toutefois d'être approfondie, notamment pour ce qui est de la vérification régulière de l'avancée des travaux sur la gestion de compte RG et de leur qualité.

**Recommandation n°39 : si une approche *Big Bang* devait être retenue, définir une modalité de suivi très rapprochée de l'avancée du projet et des modalités de test garantissant le bon fonctionnement lors de la mise en production**

## 4.4 Pilotage de la rénovation ou de la modernisation du SNV2

### 4.4.1 La direction bicéphale du programme de refonte n'était pas de nature à permettre une conduite efficace et opérationnelle du projet

Le pilotage du programme de refonte prévu initialement avec, pour le seul côté ACOSS, une direction de programme bicéphale entre la DISIR et la DMD n'était pas de nature à permettre un pilotage opérationnel et réactif qui devait en outre faire face à une MOA partagée avec le RSI.

L'audit du SGMAP préconisait une direction de programme unique, et la récente décision du directeur général de l'ACOSS de nommer un seul directeur de programme et de lui adjoindre un responsable métier est la bienvenue aux yeux de la mission.

Néanmoins, il est impératif de veiller à une articulation efficace entre la direction de programme et les MOA et AMOA métiers pour éviter le risque de dissoudre la MOA.

**Recommandation n°40 : Veiller à une articulation forte entre la direction de programme et les MOA et AMOA métiers**

### 4.4.2 La conduite d'un projet d'une telle ampleur nécessite de s'adjoindre les meilleures compétences techniques et en conduite de projet

Quel que soit le choix retenu - modernisation ou refonte -, un chantier d'une telle ampleur est rare. Les compétences de conduite de tels projets sont donc rares et pourtant indispensables.

Un accompagnement de la DSI est donc indispensable, tant sur la matière technique que sur les aspects conduite de projet. Les prestataires avec lesquels la DSI a contractualisé sont parmi les conseils les plus reconnus des SSII.

Les marchés parviennent bientôt à échéance. La plus grande vigilance doit être accordée à l'appel d'offre pour s'adjoindre les meilleurs prestataires.

Enfin, des projets d'une telle ampleur sont rares et nécessitent un pilotage particulier qui rend nécessaire des ressources ayant déjà cette expérience et les compétences requises. Elles ne sauraient être remplacées par un prestataire en AMOA. Or, l'Acoss ne dispose pas de telle ressource et la mission n'a pas connaissance de démarche de recrutement de ce profil. Le recrutement de compétences ayant l'expérience de chantier de refonte ou de modernisation d'une telle ampleur est une condition *sine qua non* de sa bonne conduite.

## ANNEXE 7 : EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE

1	L'EVOLUTION DES EFFECTIFS SUR LA COG QUI S'ACHEVE. ....	138
1.1	<b>SI PROCESSUS DE REDUCTION DU NOMBRE DE CDI A BIEN ETE ENTAME LORS DE LA COG 2009-2013, IL DEMEURE INCOMPLET POUR LE RELIQUAT DATANT DE LA COG 2006-2009 .</b>	<b>140</b>
1.1.1	Evolution quantitative .....	140
1.1.2	Evolutions des CDI par métiers sur la période de la COG .....	142
1.2	<b>SI LA REDUCTION DES EFFECTIFS SUS CDD ET EN INTERIM A BIEN ETE CONDUITE, ELLE FUT CONFRONTEE DANS SON CADENCEMENT ANNUEL A LA CRISE DE L'ISU ET A LA MISE EN PLACE DE LA REGIONALISATION.....</b>	<b>144</b>
1.2.1	Evolution quantitative.....	144
1.2.2	Cartographie du recours à l'emploi temporaire CDD et intérimaires au cours de la COG 2010-2013 .....	145
1.3	<b>LES NOMBREUX CHANTIERS ENGAGES AU COURS DE LA COG ONT EU DES CONSEQUENCES SUR L'EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA BRANCHE.....</b>	<b>147</b>
2	LA STRUCTURE DEMOGRAPHIQUE REND POSSIBLE L'ADAPTATION DES EFFECTIFS TOUT EN RESPECTANT LES CONTRAINTES LIEES A L'ACCORD UCANSS DE NON LICENCIEMENT ET DE NON MOBILITE FORCEE .....	148
2.1	<b>LA PYRAMIDE DES AGES .....</b>	<b>151</b>
2.2	<b>DEPARTS EN RETRAITE PAR ORGANISME .....</b>	<b>152</b>
2.3	<b>DEPARTS PAR METIER.....</b>	<b>153</b>
3	EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES DEPENSES DE PERSONNEL.....	153



La précédente COG aborde en annexe 1 la question de l'évolution des effectifs pour la branche sur la durée 2010-2013. L'effort demandé aux Urssaf s'élève à – 100 CDI.

Elle précise que « Le FNGA repose sur une stabilisation des effectifs sur l'année 2010 pour permettre à la branche recouvrement d'assurer dans de bonnes conditions les nouvelles missions qui lui ont été confiées, puis au cours des trois années suivantes, sur la réduction de 100 postes en contrat à durée indéterminée, la branche devant en parallèle retrouver à l'issue de la période un niveau comparable à celui de l'année 2007, antérieur à la mise en place de l'ISU, en termes de contrats à durée déterminée et d'intérim ».

L'effort demandé sur les contrats à durée déterminée et sur l'intérim s'élevait plus précisément à 440 équivalents temps plein (ETP), volume notamment précisé par le représentant de la DSS au conseil d'administration de l'ACOSS lors du vote de cette instance sur la COG le 3 mars 2010<sup>31</sup>.

Une lettre au directeur général de l'ACOSS en date du 20 septembre 2010, cosignée du directeur de cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et du directeur de cabinet du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, précisait que l'effort devait s'élever à 240 ETP sur les contrats à durée déterminée et à 200 ETP pour les contrats d'intérim. Par ailleurs, cette même lettre rappelait au directeur général de l'ACOSS qu'une réduction de 42 ETP, objectif non réalisé de la COG 2006-2009, venait s'ajouter à la réduction des effectifs demandée sur la durée de la COG.

#### Sur la question des CDD

D'une manière générale, le recours aux CDD doit se limiter à des situations bien précises. Il s'agit soit :

- de faire face à un surcroît d'activité ;

-soit d'assurer le remplacement d'agents se trouvant momentanément indisponibles du fait d'un arrêt maladie. Il n'est pas inutile de rappeler que, dans ce cas, la convention collective ne prévoit pas l'application des jours de carence de droit commun. De ce fait, les Urssaf continuent d'assurer le paiement de leurs agents en arrêt maladie et, en contrepartie de cette garantie conventionnelle, récupèrent les indemnités journalières versées par la sécurité sociale pour tous les jours d'arrêt au-delà du 3<sup>ème</sup> jour. Le recrutement d'agents en CDD pour faire face aux remplacements d'agents en arrêt maladie représente selon le directeur de la gestion du réseau (DGR) un volume d'environ 250 ETP en moyenne annuelle (ETPMA) soit un budget d'environ 10 millions d'euros.

Il faut aussi préciser que les pratiques de la branche aboutissent aussi à recourir sur certains métiers au CDD pour les agents en formation, dans le cadre des contrats de professionnalisation, avant que ceux-ci n'aient validé leur formation. Il en est ainsi des contrôleurs sur pièces et des gestionnaires de comptes dont les formations durent 9 mois et des inspecteurs dont la formation est de 18 mois. La branche forme ainsi chaque année une promotion de 80 inspecteurs.

Pour chaque CDD autorisé, la DGR accorde aux Urssaf une enveloppe globale et forfaitaire de 3 300€par mois.

<sup>31</sup> En 2007, la branche comptait un effectif de 416 ETP en emplois temporaires (400 CDD et 16 en intérim). En 2009, elle en comptait 856 (507 ETP en CDD et 349 ETP en intérim). L'écart est bien de 440.

Il n'est pas inutile de rappeler que cet effort d'« adaptation assez souple des règles de non remplacement que l'Etat s'est lui-même fixées ou qu'il fixera à ses différents opérateurs », ainsi qu'il est écrit dans le procès verbal du CA du 3 mars 2010, devait s'accompagner d'une clause de réexamen « intégrant une mission d'inspection qui aura lieu dès 2010 et qui permettra de vérifier la pertinence de l'adaptation des moyens à l'évolution des missions. »

Par ailleurs, la COG rappelle à différentes occasions certains principes forts et structurants en matière de gestion des ressources humaines qui ont constitué autant de contraintes dans le rythme de réduction des effectifs ainsi que dans la latitude laissée aux gestionnaires pour adapter les moyens aux missions. On peut ainsi relever :

- Que la régionalisation, à l'instar de ce qui a été pratiqué dans le cadre de la départementalisation, « se mettra en place sans licenciements ni mobilité imposée, conformément aux garanties conventionnelles » (fiche 13 Evolution des URSSAF, 4° « définir les modalités d'accompagnement de la branche dans la mise en œuvre de cette réforme ») ;
- que la branche se dotera d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et définira les modalités d'accompagnement individuel de collaborateurs connaissant une évolution de leur métier. Une attention particulière était d'ailleurs à porter au positionnement de l'encadrement dans les structures nouvellement constituées ;
- la nécessité d'un suivi des effectifs en ETP de l'ensemble des personnels de la branche quelle que soit la nature du lien juridique les liant à l'employeur URSSAF (CDI et CDD).

D'une manière générale, le postulat de mise en place de la régionalisation sans licenciements ni mobilité imposée, conformément au protocole d'accord relatif aux garanties conventionnelles apportées dans le cadre de l'évolution des réseaux signé le 26 janvier 2010, a bien été une règle absolue. Son respect se conçoit d'ailleurs fort aisément dans un contexte de recherche d'acceptation sociale du processus de restructuration que constituait la régionalisation des URSSAF. Lequel intervenait, il faut le rappeler, après le processus de départementalisation qui s'était traduit par une première réorganisation territoriale du réseau ainsi que par la pérennisation des sites infra départementaux.

## 1 L'EVOLUTION DES EFFECTIFS SUR LA COG QUI S'ACHEVE.

La branche suit l'évolution de ses effectifs selon deux méthodes. La première est celle qui s'appuie sur le suivi des équivalents temps plein en moyenne annuelle (ETPMA). La seconde vise au suivi des ETP OGUR<sup>32</sup>.

Les ETPMA, ou ETP UCANSS, permettent le suivi du nombre d'agents ayant un lien juridique avec la branche à la faveur notamment de la DSS.

Le volume des ETP OGUR retrace l'ensemble des ETP des URSSAF, quel que soit le code statut (CDI ou CDD) duquel sont déduites les absences supérieures à 30 jours, effectuant une tâche. Cette approche permet au réseau d'apprécier l'utilisation de ses ressources et de mesurer sa productivité. En effet, le système OGUR repose sur l'utilisation d'un inducteur d'activités (EQ50<sup>33</sup>) auxquels sont couplés les effectifs.

Faute d'une spécialisation des équipes du fait très souvent de leur faible taille, la productivité par ligne de coûts n'est pas utilisée.

<sup>32</sup> OGUR est un outil de comptabilité analytique utilisé par le réseau.

<sup>33</sup> Inducteur qui reprend l'ensemble des actions réalisées en V2 et permet de déterminer le nombre d'actions nécessaires à la réalisation d'une activité donnée.

Cet outil comporte au moins deux biais. D'une part, dans le EQ50, les indicateurs de production sont tous valorisés un pour un. D'autre part, certains indicateurs sont fortement automatisés et n'induisent pas forcément d'activités humaines. L'ACOSS, entendue en tant que siège, n'est pas couverte par la comptabilité analytique.

Le responsable de la comptabilité analytique de la branche estime qu'il existe un écart de 5,588% entre les ETP OGUR et les ETPMA.

La branche à partir du 1<sup>er</sup> janvier envisage de ne plus suivre que les ETPMA et les ETP dits de production desquels seront retranchées toutes les périodes d'absence. En effet, le concept d'ETPMA est celui auquel se réfèrent l'ACOSS et ses tutelles dans le cadre des négociations de la COG et de son suivi. Par ailleurs, il permet un suivi plus fin des différentes catégories juridiques (CDI, CDD et intérimaires). Enfin, le suivi des ETP de production permettra un suivi plus aisé du volume des arrêts de différentes natures.

La COG en cours s'étant traduite par des obligations tant en manière d'évolution des effectifs permanents (CDI) que des effectifs temporaires (CDD et intérim), il convient de réaliser l'évaluation des actions conduites par la branche dans ces deux volets.

## 1.1 Si le processus de réduction du nombre de CDI a bien été entamé lors de la COG 2009-2013, il demeure incomplet pour le reliquat datant de la COG 2006-2009

### 1.1.1 Evolution quantitative

Tableau 1 : Suivi des effectifs en CDI par organismes de 2010 au 31 juillet 2013

ETP CDI MA Réalisés 2010-2011-2012 et Cibles 2013 Branche Recouvrement					
Organismes	ETP MA CDI *			Cible**	évolution 2013/2010
	2010	2011	2012	2013	
Alsace	304,17	308,17	313,08	310,28	6,11
Aquitaine	693,2	698,44	699,37	703,95	10,75
Auvergne	374,99	394,59	405,5	400,92	25,93
Basse Normandie	267,82	270,32	267,64	264,59	-3,23
Bourgogne	299,1	292,79	293,42	290,05	-9,05
Bretagne	552,03	551,03	548,84	548,8	-3,23
Centre	471,72	463,71	460,72	452,21	-19,51
Champagne Ardenne	210,74	213,15	214,28	214,68	3,94
Corse	73,56	73,94	73,49	77,3	3,74
Franche Comté	209,07	206,79	202,75	208,35	-0,72
Haute Normandie	282,15	285,55	275,04	277,7	-4,45
Ile de France	2 901,36	2 825,01	2 757,66	2 689,31	-212,05
Languedoc Roussillon	442,74	452,15	455,3	465,7	22,96
Limousin	156,55	152,17	154,93	154,1	-2,45
Lorraine	362,97	360,94	359,29	361,97	-1
Midi-Pyrénées	579,93	585,17	593,48	601,53	21,6
Nord pas de Calais	584,48	578,65	578,65	584,39	-0,09
PACA	976,35	978,62	972,87	982,23	5,88
Pays de la Loire	610,11	615,58	618,13	628,96	18,85
Picardie	283,26	275,46	272,24	275,43	-7,83
Poitou Charente	329,13	330,82	327,57	324,36	-4,77
Rhône Alpes	1 416,64	1 410,12	1 396,53	1 418,56	1,92
<b>Total URSSAF</b>	<b>12 382,07</b>	<b>12 323,17</b>	<b>12 240,78</b>	<b>12 235,37</b>	<b>-146,7</b>
Part des URSSAF dans le total branche en %	91,58	91,25	91,12	91,22	
<b>AcoSS</b>	<b>509,7</b>	<b>535,54</b>	<b>547,32</b>	<b>544,76<sup>34</sup></b>	<b>35,06</b>
part de l'ACOSS dans le total branche en %	3,77	3,97	4,07	4,06	
Certi Marseille	93,41	119,26	122,79	97,36	3,95
Certi Caen	64,04	60,4	57,32	56,6	-7,44
Certi Toulouse	122,81	121,65	123,44	129,7	6,89
Certi Nantes	69,95	69,74	68,69	66,82	-3,13
Certi Nancy	66,57	65,23	64,66	65,51	-1,06
Certi Lille	60,11	56,1	53,78	57,46	-2,65
Certi Lyon	151,98	153,51	154,67	160,08	8,1
<b>Total CERTI</b>	<b>628,87</b>	<b>645,89</b>	<b>645,35</b>	<b>633,53</b>	<b>4,66</b>
Part des CERTI dans le total branche en %	4,65	4,78	4,80	4,723	
<b>Branche</b>	<b>13 520,65</b>	<b>13 504,61</b>	<b>13 433,43</b>	<b>13 413,66</b>	<b>-106,99</b>

Source : \*Source : ACOSS/mission IGAS

<sup>34</sup> Un autre document fourni par l'ACOSS fait apparaître un effectif CDI de 553,81 ETPMA en 2013

Les CDI des centres nationaux sont inclus dans les données régionales. Les informations ci-après sont données en équivalents temps plein titulaires d'un contrat à durée indéterminée (ETPCDI)

- PAJE: 118.4 ETP CDI 2013 (Auvergne)
- CESU 199.95 ETP CDI (Rhône alpes)
- CEA 33 ETP CDI (Nord pas de calais)
- CNFE 8 ETP CDI (Alsace)

L'évolution des effectifs CDI de la branche laisse apparaître au mois d'avril 2013 un non rendu de + 24 postes. Cet écart correspond à la différence entre le réalisé 13.396 ETP et la cible COG de 13.414 auquel il convient de rajouter les 42 postes non rendus sur la précédente COG. L'objectif réel est donc de 13372 ETPMA. En septembre, lors d'une rencontre avec la mission, le directeur de la gestion du réseau a toutefois précisé à la mission que, sur la base des chiffres d'août, le volume des effectifs serait de (13.379,9 ETPMA). De ce fait, l'objectif de réduction des effectifs CDI serait quasiment atteint. Le non rendu final dans ce cas s'élèverait à 7,9 ETPMA.

Il convient de remarquer que le cadencement des réductions des effectifs en CDI s'est opéré sur la période de l'actuelle COG à un rythme soutenu et d'une manière générale en avance par rapport à la prévision annuelle ainsi que le montre le tableau n° 2 ci-après.

Tableau 2 : Suivi des effectifs ETPM CDI de la branche sur la période conventionnelle 2010-2013 (situation 2013 arrêtée au mois d'avril de la dite année)

	<b>Cadencement COG Tutelle</b>	<b>Cadencement CPG ACOSS</b>	<b>Résultat ETPM annuel</b>	<b>Ecart COG</b>	<b>Ecart CPG</b>
<b>2010</b>	13564	13631	13521	-43	-110
<b>2011</b>	13524	13617	13505	-19	-112
<b>2012</b>	13474	13514	13433	-41	-81
<b>2013</b>	13372	13372	13396	+24	+24

Source : ACOSS/Mission IGAS

L'effort principal en matière de réduction d'effectifs CDI sur la période de la COG a été supporté par l'Urssaf d'Ile de France (-212,05 ETPMA, soit une réduction de 7,30% des effectifs de 2010) suivi par la région Centre (-19,51 ETPMA, soit une réduction de 4,16% des effectifs présents en 2010). Il n'est pas excessif de dire que les réductions d'effectifs pratiquées dans l'Urssaf Ile de France compensent à elles seules les créations réalisées à l'ACOSS (+35,06 ETPMA), créations rendues nécessaires par l'évolution des missions de la caisse centrale en gestion de trésorerie et en gestion du risque, et permettant une partie du renforcement des moyens dont bénéficient les Urssaf déficitaires. En effet, si l'on fait abstraction de l'Urssaf de Paris, le volume des postes créés dans les différentes Urssaf bénéficiaires de province est de 121,68 ETPMA alors que la contribution des Urssaf dites « contributrices » est de -56,33 ETPMA. Cet effort n'a été rendu possible que grâce au recours à l'externalisation de certaines fonctions (accueil téléphonique, etc.) et s'est donc traduit par un déplacement d'une partie de la charge des dépenses de personnel vers les autres dépenses de fonctionnement. L'Urssaf Ile-de-France estime que le volume des activités externalisées a représenté, en 2012, 113,56 ETP.

Un effort aussi concentré s'inscrit dans l'application logique de la COG 2010-2013 qui identifiait les sur dotations de l'Urssaf Ile de France<sup>35</sup>. Le volume des missions externalisées montre toutefois la difficulté à concentrer sur un nombre d'Urssaf limité l'effort de gains d'efficience.

<sup>35</sup> COG 2010-2013 Annexe 1 : « Pour atteindre l'objectif fixé, la branche conduira une politique de réduction des écarts d'efficience entre organismes qui portera en priorité sur l'URSSAF de Paris-Ile de France ».

Le réseau a mis en œuvre la régionalisation sur la base de principes forts (maintien des sites infra départementaux et départementaux, absence de mobilités forcées et absence de licenciements pour causes économiques). Il est par ailleurs composé d'organismes employant un volume d'agents très variable pouvant aller de quelques dizaines (par exemple 30,71 ETPMA à l'Urssaf de la Vienne) à 392,29 ETPMA à l'Urssaf des Bouches-du-Rhône<sup>36</sup>. Il ne pourra conduire les opérations à venir et bénéficier des gains de productivité qui en résulteront sans une mobilisation forte des directions de l'ACOSS et, notamment, sans une définition au niveau national d'une politique de rééquilibrage des activités en fonction des moyens, comparable aux initiatives déjà conduites au niveau régional par les directeurs généraux des Urssaf régionales nouvellement créées.

Dans le même temps, les effectifs de la caisse nationale ont crû dans des proportions importantes.

Tableau 3 : Evolution des effectifs CDI en ETPMA de l'ACOSS par direction entre 2010 et 2013

	2010	2011	2012	2013	évolution 2013/2010
<b>AC</b>	61,65	63,75	64,04	63,27	1,62
<b>DG-Cab dir- SGCA- DICOM</b>	17,46	17,47	18,67	18,19	0,73
<b>DAS</b>	23,15	25,02	27,79	29,08	5,93
<b>DGR</b>	42,12	42,04	40,84	40,34	-1,78
<b>DIAME</b>	75,59	72,49	72	70,65	-4,94
<b>DIFI</b>	27,65	27,2	27,35	26,87	-0,78
<b>DIRRES</b>	57,74	60,89	61,87	60,04	2,3
<b>DISEP</b>	36,66	39,26	41,74	40,45	3,79
<b>DMD</b>	3,25	21,52	22,18	23	19,75
<b>DPMR</b>	0,42	10,32	12	13	12,58
<b>Dir. de programme</b>				0,75	0,75
<b>DISIR-CNIR</b>	163,98	156,09	160,24	168,17	4,19
<b>Total ACOSS</b>	509,67	536,05	548,72	553,81	44,14

Source : COSS

Par rapport à 2010, l'augmentation des effectifs du siège est de 44,14 ETPMA, soit + 8,66%. La DMD, la DPMR, la DAS et la DISIR-CNIR sont les principales directions à voir leurs effectifs se renforcer. A contrario, la DGR, malgré le contexte de déploiement de la régionalisation, connaît une réduction de ses effectifs.

### 1.1.2 Evolutions des CDI par métiers sur la période de la COG

<sup>36</sup> Cf. pièce jointe n°1 : Effectifs en ETPMA par site

Tableau 4 : Evolution des effectifs sous CDI par métier sur la période 2010-2013

Famille professionnelle	2010	2011	2012	2013	Evolution 2013/2010
Erreur de saisie	24,92	23,78	34,34	26,25	1,33
Analyse et conseil juridique	649,01	642,69	632,9	595,74	-53,27
Assistance logistique	86,73	78,29	67,64	60,56	-26,17
Contrôle et maîtrise des risques externes	1 646,15	1 641,17	1 617,96	1 631,92	-14,23
Gestion comptable et financière	435,95	430,32	412,78	389,95	-46
Gestion des moyens matériels	248,79	245,35	254,63	280,15	31,36
Gestion des situations clients	4496,58	4515,25	4490,21	4501,65	5,07
Gestion des systèmes d'information	1 000,81	1 006,68	1 015,41	1 021,59	20,78
Gestion et développement des ressources humaines	316,77	316,5	319,18	334,47	17,7
Information et communication	1 284,59	1 243,46	1 210,04	1 213,23	-71,36
Intervention et développement social	1	1	1	1	0
Management et pilotage	2654,75	2664,2	2691,17	2632,63	-22,12
Observatoire socio-économique	142,3	144,27	146,35	138,68	-3,62
Optimisation des processus	419,28	418,85	430,82	447,06	27,78
Promotion de l'offre de service	134,86	137,13	133,86	128,15	-6,71

Source : ACOSS/mission IGAS

Les principaux métiers où se sont réalisées les créations d'emplois sur la période de la COG sont la gestion des moyens matériels, l'optimisation des processus, la gestion des systèmes d'information et la gestion des ressources humaines. Certains secteurs, notamment moyens matériels et RH, étaient directement impactés par le processus de régionalisation et ses conséquences en matière de mutation des organisations. En effet, la régionalisation du fait de l'accroissement de la taille des organismes conduit à mettre en place des outils de management RH très souvent absents de structure de taille réduite.

Les métiers sur lesquels les réductions d'effectifs sont opérées sont par ordre décroissant ceux de l'information-communication (-71,36 ETPMA), de l'analyse et du conseil juridique (-53,27 ETPMA), de l'assistance logistique (-26,17 ETPMA) et du management et pilotage (-22,12 ETPMA)

Mis à part la fonction de cadre de direction pour laquelle une procédure spécifique de validation du remplacement par le directeur de l'ACOSS<sup>37</sup>, en cas de départ de l'intéressé, avait été mise en place, la détermination des métiers sur lesquels devait porter les efforts en matière de réduction d'effectifs est de la compétence du directeur de l'Urssaf.

## 1.2 Si la réduction des effectifs CDD et en intérim a bien été conduite, elle fut confrontée dans son cadencement annuel à la crise de l'ISU et à la mise en place de la régionalisation

Il convient de rappeler que l'objectif global était de -440 ETPMA. Ainsi que l'illustre le tableau n° 4 ci-après la situation concernant ces salariés est plus nuancée, notamment sur le rythme suivi par le processus de réduction au cours de la COG. Les difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en place de l'ISU et l'accompagnement de la régionalisation sont à l'origine de ces résultats.

### 1.2.1 Evolution quantitative

Tableau 5 : Effectifs en CDD et en intérim de la branche en ETP sur la période de la précédente COG (2010-2012 selon les différentes catégories juridiques)

	2010	2011	2012	Ecart 2012/2010
<b>CDD</b>	470,86	608,14	643,87	+173,01
<b>Intérimaires</b>	341,00	266,00	179,00	-162
<b>Total</b>	<b>811,86</b>	<b>874,14</b>	<b>822,87</b>	<b>+11,01</b>

Source : ACOS.S L'unité utilisée est l'ETP moyen annuel pour les CDI et CDD. Pour les intérimaires, le nombre d'ETP est calculé en divisant le coût global des intérimaires par le coût moyen mensuel d'un intérimaire.

Concernant l'année 2013, le Directeur de la gestion du réseau précisait lors de l'instance nationale de concertation du 30 mai 2013 :

*« Sur la politique RH 2012...428 recrutements en CDI ont été effectués et 643 personnes en CDD ont travaillé au sein de la branche recouvrement en 2012. A noter que 2013 sera une année de diminution du nombre de recours aux CDD et aux intérimaires puisque les moyens alloués à la branche ont été ventilés dans les URSSAF et sont plafonnés à 443 ETP »<sup>38</sup>*

<sup>37</sup> Lettre collective n° 2012-13

<sup>38</sup> Souligné par la mission

## 1.2.2 Cartographie du recours à l'emploi temporaire CDD et intérimaires au cours de la COG 2010-2013

### 1.2.2.1 Cartographie du recours aux CDD par région

Tableau 6 : Evolution par régions du nombre de CDD en ETPMA sur la période de la COG

Région	2010	2011	2012	2013 <sup>39</sup>		part relative 2010 ETPMA	part relative 2013 ETPMA
	ETPMA	ETPMA	ETPMA	Tendance	ETPMA		
ACOSS	0,79	1,15	5	3,84	2,56	0,17%	1,05%
Alsace	5,17	8,4	8,12	3,08	2,05	1,09%	0,84%
Aquitaine	29,1	39,68	35,32	10,54	7,03	6,13%	2,88%
Auvergne	31,37	28,14	28,82	18,18	12,12	6,61%	4,97%
Basse-Normandie	12,28	12,94	14,79	3,02	2,01	2,59%	0,82%
Bourgogne	8,49	14,83	12,89	8,33	5,55	1,79%	2,28%
Bretagne	28,78	47,26	45,61	24,89	16,6	6,07%	6,81%
Centre	17,83	18,98	17,45	13,19	8,79	3,76%	3,61%
CERTI	20,86	30,44	33,22	28,46	18,97	4,40%	7,78%
Champagne-Ardenne	6,12	7,18	9,11	4,5	3	1,29%	1,23%
Corse	1,68	0,72	1,47	1,8	1,2	0,35%	0,49%
Franche-Comté	5,67	7,46	11,44	8,69	5,79	1,20%	2,37%
Haute-Normandie	8,69	8,13	7,91	5,64	3,76	1,83%	1,54%
Ile-de-France	61,86	52,58	55,18	37,47	24,98	13,04%	10,25%
Languedoc-Roussillon	28,68	39,3	41,96	29,75	19,83	6,05%	8,13%
Limousin	6,33	9,69	10,49	4,77	3,18	1,33%	1,30%
Lorraine	14,02	16,23	18,46	8,82	5,88	2,96%	2,41%
Midi-Pyrénées	32,21	50,5	47,02	18,1	12,07	6,79%	4,95%
Nord-Pas de Calais	26,78	31,31	44,1	15,26	10,18	5,65%	4,18%
PACA	39,9	62,4	56,95	38,39	25,59	8,41%	10,50%
Pays-De-La-Loire	22,99	18,25	24,51	16,08	10,72	4,85%	4,40%
Picardie	13,66	14,44	19,49	8,45	5,63	2,88%	2,31%
Poitou-Charentes	9,26	10,89	14,49	4,59	3,06	1,95%	1,26%
Rhône-Alpes	41,86	76,04	79,24	49,85	33,24	8,82%	13,63%
<b>Total</b>	<b>474,37</b>	<b>606,93</b>	<b>643,02</b>	<b>365,7</b>	<b>243,8</b>	100,00%	<b>100,00%</b>

Source : ACOSS/Mission IGAS

Les seules régions qui voient leur part augmenter dans le volume global de CDD sont Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon (régions qui connaissent aussi un accroissement de leurs effectifs en CDI) et, dans une moindre mesure, les régions Bourgogne et Bretagne. Les CERTI sont aussi dans cette configuration.

<sup>39</sup> Estimations faites en octobre 2013

Contrairement à ce qui était prévu initialement dans la COG, laquelle envisageait une réduction de 100 ETP (CDD et intérimaires) par an sur la période pour arriver à une réduction totale de -440 ETP, l'effort a été concentré sur la dernière année, ce qui s'est traduit par une réduction de -277,32 ETPMA pour la seule catégorie des CDD entre 2012 et 2013.

Ce résultat n'a pu être atteint qu'à grâce à une politique extrêmement restrictive du recours aux CDD la dernière année de la COG. Politique qui s'est notamment traduite par une limitation du remplacement des arrêts maladies malgré les indemnités journalières perçues par les caisses.

### 1.2.2.2 Cartographie du recours à l'intérim par région

Tableau 7 : Evolution par région du recours aux intérimaires en ETPMA

ETP MA Intérim	2010	2011	2012	Situation ETPMA au 31/08/2013
Auvergne	4,45	1,72	3,13	3,03
Alsace	12,57	14,31	11,83	0,45
Aquitaine	19,27	6,20	6,06	0,20
Basse-Normandie	5,44	3,23	1,00	-
Bourgogne	2,34	3,23	4,02	1,77
Bretagne	10,38	1,77	2,53	1,11
Centre	5,92	7,21	3,79	1,07
Champagne-Ardenne	5,79	1,31	0,15	-
Corse	-	-	-	-
Franche-Comté	9,11	7,24	1,06	0,01
Haute-Normandie	8,89	5,11	3,74	-
Ile-de-France	1,61	12,53	7,52	2,05
Languedoc-Roussillon	15,74	5,26	0,01	-
Limousin	0,78	2,03	1,20	0,06
Lorraine	14,64	10,46	6,12	2,49
Midi-Pyrénées	26,19	13,79	8,28	-
Nord-Pas de Calais	6,69	0,09	-	-
PACA	24,33	1,50	2,34	0,25
Pays-De-La-Loire	16,19	26,24	19,25	1,09
Picardie	0,14	0,55	-	-
Poitou-Charentes	8,50	6,42	2,78	0,15
Rhône-Alpes	34,79	13,69	14,14	1,66
Acoss	55,76	80,71	29,89	8,05
Cmaf	-	-	0,01	-
Cgss	0,21	0,28	-	-
Certi	51,46	41,18	50,19	24,62
<b>Totaux</b>	<b>341,20</b>	<b>266,08</b>	<b>179,03</b>	<b>48,06</b>

Source : ACOSS

Les données pour 2013 n'ont pu être connues que de manière incomplète au moment de la rédaction du présent rapport. Elles témoignent cependant d'une sérieuse décélération du recours à l'intérim. Entre 2010 et 2012, période de la COG pour laquelle la mission dispose de données complètes, la tendance est bien à une réduction conséquente du recours à l'intérim par la branche. Mis à part les CERTI et les régions Pays de Loire et Bourgogne où l'augmentation du nombre d'intérimistes est très limitée, toutes les régions connaissent une évolution à la baisse. L'objectif qui était au début de la COG une réduction du recours à l'intérim représentant un équivalent de 200 ETP était atteint à plus de 80% à la fin de l'année 2012 (-162,17 ETPMA). Compte tenu des données recueillies pour l'année 2013 et, sous réserve que parmi les régions pour lesquelles l'ACOSS ne dispose pas d'informations fiables il n'y ait pas de dérives notables, l'objectif établi dans la COG à la branche sur le registre de la maîtrise du recours à l'intérim peut être considéré comme atteint. .

### 1.2.2.3 Cartographie du recours aux CDD selon les métiers

Tableau 8 : Cartographie du recours aux CDD par métiers

Effectif par famille professionnel en ETPM - CDD - Personnel CCN - Source ACOSS				
Famille professionnelle	2010	2011	2012	2013
Erreur de saisie	0,01			
Analyse et conseil juridique	4,39	4,99	4,73	0,72
Assistance logistique	2,67	1,90	1,70	
Contrôle et maîtrise des risques externes	19,43	15,79	15,07	16,86
Gestion comptable et financière	13,37	13,40	15,72	7,72
Gestion des moyens matériels	1,38	4,43	4,84	4,31
Gestion des situations clients	118,62	158,56	148,42	86,62
Gestion des systèmes d'information	6,06	8,21	14,85	11,27
Gestion et développement des ressources humaines	5,55	8,81	9,46	6,15
Information et communication	292,11	384,84	420,94	216,01
Intervention et développement social				
Management et pilotage	2,67	2,37	3,05	1,71
Observatoire socio-économique	0,92	0,76	1,54	
Optimisation des processus	3,41	1,05	2,45	1,16
Promotion de l'offre de service	3,79	1,82	0,25	0,43

Source : ACOSS données au 20/08/2013

Sur la période, l'architecture générale des métiers recourant au CDD ne s'est pas fondamentalement modifiée. Le secteur information et communication est toujours le secteur principal (292,11 ETPM en 2010, 216,01 en 2013 avec un pic à 420,94 en 2012). Le second, le secteur gestion des comptes clients, passe quant à lui de 118,62 ETPM en 2010 à 86,62 en 2013, avec un pic à 158, 56 en 2011.

La COG fixant un objectif global de réduction des CDD et des intérimistes de - 440 ETPMA, il convient d'évaluer l'effort qui aura été accompli par la branche sur la période de la COG. Compte-tenu des précisions apportées précédemment et, sous réserve de la vérification à la fin de l'année 2013 des prévisions, l'effort réalisé équivaut à -108, 67 ETPMA CDD et -293,14 ETPMA intérim soit un total de -401,81 ETPMA et un écart de + 38 ETPMA par rapport aux objectifs de la COG.

## 1.3 Les nombreux chantiers engagés au cours de la COG ont eu des conséquences sur l'évolution des effectifs de la branche

L'ACOSS a été invitée par la mission à fournir ses estimations sur les impacts en matière de ressources humaines des chantiers régionalisation et dématérialisation sur l'évolution des effectifs pour le réseau au cours de la COG 2010-2013.

L'ACOSS a répondu :

« Sur l'impact des chantiers régionalisation et dématérialisation, il y a lieu de distinguer l'impact sur les effectifs et l'impact sur la charge de travail.

- les effectifs de chacun des organismes sont paramétrés dans leur CPG. Il n'y a pas eu d'ajustements autres que marginaux à ces paramétrages initiaux,
- les charges de travail ont bien été impactées par la régionalisation et la dématérialisation. Concernant la régionalisation, il s'agit essentiellement, pour la période écoulée, de charges supplémentaires en termes de gestion de projet, en cours de consolidation. »

L'observatoire de gestion évalue dans l'analyse nationale des ressources en ETP des Urssaf en 2012, les impacts des différents chantiers menés par le réseau au cours de la COG de la manière suivante :

- **« La régionalisation »** : a nécessité depuis son lancement en 2012 la mobilisation de ressources humaines dédiées tant en région qu'au plan national. Quel que soit leur métier d'origine, ces agents ont travaillé à la définition des nouvelles organisations de travail, à la préparation des différents supports destinés à faciliter le processus de changement engagé. L'ACOSS estime qu'en 2012 ces effectifs dédiés s'élève à 362 ETP. Il s'agit là d'un sureffectif dont le besoin devrait logiquement s'estomper avec le temps et l'arrivée à maturité de la régionalisation.
- **La gestion des comptes ETI ISU** : La mise en place de l'ISU s'est révélée très difficile pour la branche recouvrement et s'est traduite par un stock important. La branche a dû engager un plan spécifique de recours à des renforts d'effectif via l'embauche de CDD pour résorber ce stock. Sur la période 2012-2013, ces effectifs temporaires s'élèvent à plus de 650 ETP par an.
- **Le recouvrement des cotisants UNEDIC** : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, les URSSAF assurent le recouvrement des cotisations chômage. Pour le réseau cette nouvelle mission représente un besoin de 13 ETP par an.
- **La dématérialisation** des déclarations (dont DUE) et des paiements des comptes RG a généré un gain de 150 ETP depuis 2009. D'autres services offerts aux cotisants RG/ETI (délais, attestation) ont encore amplifié ce gain de 18 ETP. Cependant, concernant la dématérialisation des ETI, compte tenu des dysfonctionnements observés, l'alourdissement de la charge pour les URSSAF a représenté 6 ETP.
- **La dématérialisation interne et le développement de nombreux applicatifs** : C'est le cas en particulier de WATT qui par son déploiement a permis depuis 2009 un gain de 90 ETP. »

Ces évaluations regroupent deux réalités différentes. Les besoins liés à la régionalisation et à la gestion des comptes ETI ISU, et notamment dans ce dernier cas les renforts destinés à résorber le stock, sont par nature temporaires. Au contraire, les gains liés à la dématérialisation sont eux pérennes. Par ailleurs, il convient de noter le très faible impact du transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage.

## 2 LA STRUCTURE DEMOGRAPHIQUE REND POSSIBLE L'ADAPTATION DES EFFECTIFS TOUT EN RESPECTANT LES CONTRAINTES LIEES A L'ACCORD UCANSS DE NON LICENCIEMENT ET DE NON MOBILITE FORCEE

Les contraintes liées à l'application du protocole UCANSS limitent fortement les possibilités d'adaptation des effectifs. La seule voie utilisable consiste en effet à mettre en œuvre un dispositif de non remplacement systématique des départs volontaires. Ceux ci sont de deux types, les départs en retraite et le turn-over naturel qui correspond à toutes les situations de mobilité souhaitée.

Sur la période de la COG qui s'achève les taux de sortie avec retraite sont présentés pour chaque région dans le tableau suivant :

Tableau 9 : Taux de sortie avec retraite pour la branche par région et organisme

<b>Taux de sortie avec retraite</b>				
<b>Organisme Région</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>ACOSS</b>	8,07%	7,20%	5,30%	3,29%
<b>Alsace</b>	1,24%	2,14%	3,89%	2,99%
<b>Aquitaine</b>	3,78%	4,32%	3,46%	3,59%
<b>Auvergne</b>	5,32%	4,10%	1,65%	3,54%
<b>Basse-Normandie</b>	3,17%	5,30%	3,86%	4,30%
<b>Bourgogne</b>	3,51%	5,75%	5,59%	3,86%
<b>Bretagne</b>	4,40%	3,10%	5,12%	3,49%
<b>Centre</b>	3,64%	4,51%	4,76%	4,00%
<b>CERTI</b>	2,99%	5,18%	3,89%	7,04%
<b>Champagne-Ardenne</b>	5,98%	3,90%	2,60%	3,91%
<b>Corse</b>	7,59%	5,33%	6,41%	2,56%
<b>Franche-Comté</b>	3,65%	3,24%	3,72%	2,82%
<b>Haute-Normandie</b>	5,72%	3,34%	8,05%	4,18%
<b>Ile-de-France</b>	4,62%	3,87%	4,67%	3,61%
<b>Languedoc-Roussillon</b>	4,71%	3,20%	3,15%	3,56%
<b>Limousin</b>	7,23%	5,66%	1,89%	3,77%
<b>Lorraine</b>	3,94%	4,75%	4,49%	4,84%
<b>Midi-Pyrénées</b>	4,95%	3,16%	2,42%	2,27%
<b>Nord-Pas de Calais</b>	4,23%	3,62%	3,29%	3,45%
<b>PACA</b>	4,29%	3,83%	6,62%	2,62%
<b>Pays-De-La-Loire</b>	4,56%	3,74%	4,80%	2,58%
<b>Picardie</b>	6,02%	4,81%	3,83%	4,48%
<b>Poitou-Charentes</b>	4,36%	3,17%	6,61%	5,07%
<b>Rhône-Alpes</b>	2,41%	5,21%	4,64%	2,92%
<b>Branche</b>	<b>4,31%</b>	<b>4,21%</b>	<b>4,48%</b>	<b>3,59%</b>

Source : ACOSS

Ces taux lorsqu'on les compare avec les taux de sortie hors retraite, illustrés par le tableau 10 ci-après, laissent apparaître la place prépondérante de la retraite dans le processus de départ des agents.

Tableau 10 : Taus de sortie, hors retraite, des agents

Taux de sortie hors retraite				
Organisme Région	2010	2011	2012	2013
ACOSS	5,82%	5,35%	3,11%	2,60%
Alsace	0,00%	1,83%	1,50%	1,19%
Aquitaine	0,98%	2,09%	1,80%	0,83%
Auvergne	2,03%	1,03%	1,42%	1,42%
Basse-Normandie	2,11%	2,47%	2,11%	0,72%
Bourgogne	1,28%	1,60%	3,29%	0,64%
Bretagne	1,18%	1,90%	2,56%	0,70%
Centre	1,21%	2,87%	2,07%	1,47%
CERTI	2,36%	4,11%	2,99%	6,59%
Champagne-Ardenne	3,85%	3,46%	0,43%	0,87%
Corse	1,27%	1,33%	2,56%	0,00%
Franche-Comté	0,00%	1,39%	1,86%	0,94%
Haute-Normandie	2,36%	1,34%	5,37%	3,14%
Ile-de-France	2,18%	1,90%	2,32%	0,92%
Languedoc-Roussillon	2,02%	2,13%	1,68%	0,63%
Limousin	2,41%	3,77%	1,26%	0,63%
Lorraine	1,05%	3,69%	3,17%	1,61%
Midi-Pyrénées	2,81%	2,33%	1,29%	0,32%
Nord-Pas de Calais	1,63%	1,81%	0,99%	0,99%
PACA	1,80%	2,39%	4,60%	0,78%
Pays-De-La-Loire	1,73%	1,40%	1,55%	0,46%
Picardie	3,34%	2,41%	1,74%	1,72%
Poitou-Charentes	0,58%	2,02%	2,87%	1,19%
Rhône-Alpes	1,41%	2,47%	3,03%	1,49%
<b>Branche</b>	<b>1,93%</b>	<b>2,34%</b>	<b>2,45%</b>	<b>1,34%</b>

Source : ACOSS

La nécessité de conserver une marge de manœuvre aux gestionnaires des ressources humaines du réseau conduit la mission à estimer qu'il conviendrait, lors de la prochaine COG, de limiter l'effet du non remplacement systématique sur les seuls départs en retraite. En effet, les départs hors retraite sont faiblement prévisibles et varient assez fortement d'une région à l'autre et d'une année sur l'autre. Par ailleurs, la mission tient à rappeler d'une part que les prévisions concernant les départs en retraite ont, du fait des réformes sur les retraites, de plus en plus un caractère estimatif et sujet à variation et, d'autre part, ne peuvent être donnés qu'en personnes physiques alors que les estimations en besoins d'effectifs se font en ETPMA. Compte-tenu des aménagements en matière de temps de travail permis par la législation une traduction-conversion de la prévision de départs en retraite donnée en effectif physique en équivalent temps plein est donc nécessaire. Cette dernière est délicate à réaliser surtout à long terme compte-tenu des variations qui peuvent intervenir dans la réalité constatée du temps travaillé des agents.

Il ressort selon une information fournie par le directeur de la gestion du réseau **qu'une personne physique équivaut, en moyenne nationale, à 0,92 CDI ETPMA**<sup>40</sup> au regard des données de ces dernières années.

<sup>40</sup> En gras et souligné par la mission

## 2.1 La pyramide des âges

Tableau 11 : Pyramide des âges du réseau

	Femmes	Hommes
- 20 ans	0	0
20 à 24 ans	84	28
25 à 29 ans	624	242
30 à 34 ans	1 142	496
35 à 39 ans	1 293	632
40 à 44 ans	1 483	735
45 à 49 ans	1 343	532
50 à 54 ans	1 701	672
55 à 59 ans	1 575	696
60 à 64 ans	324	219
65 ans et +	9	14
<b>Total</b>	<b>9 578</b>	<b>4 266</b>

Source : ACOSS

L'unité utilisée est la personne physique présente, et l'exercice de référence est 2012. La pyramide des âges n'est donnée que pour la catégorie juridique des CDI.

Plus de 20% des agents du réseau ont plus de 55 ans.

Cette situation va générer un nombre de départs en retraite important sur la période de la prochaine COG. Toutes les Urssaf (à une exception près la Corse pour laquelle il est prévu que 4% des effectifs parte en retraite sur la période de la COG) et tous les métiers vont être affectés. Cette situation est très favorable à une adaptation « en douceur » et respectueuse de l'accord UCANSS des effectifs du réseau.

La mission a pu faire réaliser par l'ACOSS les estimations suivantes sur la base des effectifs physiques présents au 30 juin 2013.

## 2.2 Départs en retraite par organisme

Tableau 12 : Départs en retraite en personnes physiques par organisme sur la période de la COG à venir

Organisme	2014	2015	2016	2017	Total dep retraite	Effectif au 30/06/2013	% Départ
AcoSS	11	6	15	19	51	595	9%
Alsace	4	6	9	11	30	328	9%
Aquitaine	10	19	37	20	86	727	12%
Auvergne	9	9	3	12	33	417	8%
Basse-Normandie	3	3	12	12	30	273	11%
Bourgogne	6	4	9	5	24	304	8%
Bretagne	5	14	27	32	78	576	14%
Centre	4	10	12	16	42	468	9%
Certi Caen	2	1	5	1	9	58	16%
Certi Lille		2	1	2	5	55	9%
Certi Lyon		1	1		2	169	1%
Certi Marseille			4	1	5	92	5%
Certi Nancy			1	1	2	65	3%
Certi Nantes					0	65	0%
Certi Toulouse	1		2	2	5	135	4%
Champagne-Ardenne	2	6	11	8	27	227	12%
Corse	2		1		3	77	4%
Franche-Comté	2	4	6	7	19	213	9%
Haute-Normandie	6	8	4	4	22	288	8%
Ile-de-France	43	85	111	131	370	2889	13%
Languedoc-Roussillon	7	14	8	20	49	477	10%
Limousin	2	3	6	8	19	158	12%
Lorraine	3	15	19	14	51	367	14%
Midi-Pyrénées	8	14	24	17	63	622	10%
Nord-Pas-de-Calais	9	14	26	16	65	609	11%
PACA	12	26	38	31	107	1032	10%
Pays-de-la-Loire	4	17	28	24	73	655	11%
Picardie	8	11	10	14	43	284	15%
Poitou-Charentes	3	10	16	16	45	332	14%
Rhône-Alpes	15	29	40	39	123	1498	8%
TOTAL	181	331	486	483	1481	14055	11%

Source : ACOSS

Sur la période de la future COG, 11% des agents présents, soit 1481 salariés, sont susceptibles de prendre leur retraite.

► Traduction en ETPMA rendus disponibles année par année au cours de la future COG

Au regard du coefficient de conversion indiqué ci-dessus et avec les limites précitées, cela équivaudrait en CDI ETPMA, à 166,52 ETPMA en 2014, 305,52 ETPMA en 2015, 437,40 ETPMA en 2016 et 444,36 ETPMA en 2017. Soit un total de 1353,80 ETPMA.

► Estimation des crédits de personnel, toutes charges comprises, dégagés du fait de ces départs en retraite

Sur la base du coût moyen d'un ETPMA 2012, c'est-à-dire en ne prenant en compte ni les éléments de GVT à venir sur la période de la futur COG, ni les impacts de l'harmonisation des salaires liée à la régionalisation, la traduction budgétaire de ces départs serait de :

$$37\,705 \text{ €(salaire moyen)} \times 1,63 \text{ (toutes charges)} = 61\,459 \text{ €par ETPMA}$$

$$61\,459 \text{ €} \times 166,52 \text{ ETPMA} = 10.234.178 \text{ €en 2014}$$

$$61\,459 \text{ €} \times 305,52 \text{ ETPMA} = 18.776.954 \text{ €en 2015}$$

$$61\,459 \text{ €} \times 437,40 \text{ ETPMA} = 26.882.167 \text{ €en 2016}$$

$$61\,459 \text{ €} \times 444,36 \text{ ETPMA} = 27.309.921 \text{ €en 2017}$$

Soit un enjeu global sur la période de la COG de 83.203.220 €(base 2013) sur l'enveloppe budgétaire consacrée à la rémunération des CDI.

## 2.3 Départs par métier

Par métier, le rythme et le volume des départs sera le suivant.

Tableau 13 : Départs en retraite en personnes physiques par métier sur la période de la CGO à venir

Famille professionnell	2014	2015	2016	2017	Dep retraite	Effectif au 30/06/2013	% Départ
Non renseigné	1	3	3		7	24	29%
Analyse et conseil juridique	12	10	21	28	71	619	11%
Assistance logistique	1	3	2	4	10	62	16%
Contrôle et maîtrise des risques externes	19	42	45	52	158	1678	9%
Gestion comptable et financière	2	8	16	6	32	401	8%
Gestion des moyens matériels	2	7	16	9	34	299	11%
Gestion des situations clients	36	94	148	136	414	4824	9%
Gestion des systèmes d'information	15	20	30	24	89	1051	8%
Gestion et développement des ressources hur	3	7	7	14	31	348	9%
Information et communication	22	33	59	49	163	1324	12%
Intervention et développement social					0	1	0%
Management et pilotage	61	85	112	135	393	2672	15%
Observatoire socio-économique	1		2	1	4	142	3%
Optimisation des processus	5	17	24	20	66	479	14%
Promotion de l'offre de service	1	2	1	5	9	131	7%
TOAL	181	331	486	483	1481	14055	11%

Source : ACOSS

La période de la future COG paraît propice à une adaptation des organisations permettant d'optimiser les gains d'efficacité pouvant être liés à la régionalisation. En effet, l'ensemble des familles professionnelles enregistrera sur la période des départs en retraite représentant entre 3% (observatoire socio-économique) et 16% (assistance logistique) de ses effectifs physiques présents au 30 juin 2013.

Toutefois la réalisation de ces gains nécessitera, compte-tenu de l'extrême variabilité de la dotation en effectif des implantations illustrée par la pièce jointe n°1 à la présente annexe, une mobilisation au plan régional des directeurs régionaux et très certainement au plan national de l'ACOSS afin de veiller à une adaptation constante de la charge de travail et des effectifs. Cette adaptation se réalise déjà au plan régional dans les Urssaf régionales ; elle est indispensable pour pouvoir "récupérer" les postes budgétaires là où ils deviendront vacants du fait de départs en retraite.

## 3 EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES DEPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel représentent plus des trois quarts des crédits à caractère limitatif (75,41% en 2010 et 74,60% en 2012). Sur la durée de la COG la progression de ces dépenses est de 5,63% mais leur part relative dans le montant global des crédits consommés se réduit modérément de (- 0,8%)

De fait, la contrainte imposée à la branche sur la période 2010-2012 en matière d'évolution de ses effectifs CDI ne s'est pas traduite par une réduction de la masse salariale. (-87,72 ETPMA CDI mais + 18 759 944,99 € de masse salariale non chargée dépensée). L'évolution du GVT de la branche dont les causes sont décrites ci-après explique cette situation. Concernant les CDD et les intérimaires l'évolution de la masse salariale reflète l'évolution des effectifs. (-162 ETPMA d'intérimaires, + 173,01 ETPMA de CDD<sup>41</sup>).

Tableau 14 : Evolution de la Masse salariale consacrée à la rémunération des CDI, CDD et intérimaires sur la période

	2010	2011	2012
<b>Masse salariale exécutée Chargée - hors AGEPRET</b>	<b>873 429 316,98</b>	<b>904 949 369,51</b>	<b>922 631 341,54</b>
<b>Compte 64 111 11 - CDI Non chargé</b>	<b>438 267 425,68</b>	<b>449 825 337,55</b>	<b>457 027 370,67</b>
<b>Compte 64 111 21 - CDD Non Chargé</b>	<b>10 158 612,57</b>	<b>13 428 526,26</b>	<b>15 269 733,14</b>
<b>Compte 6211 - Personnel Intérimaire (ADF)</b>	<b>15 149 495,41</b>	<b>11 813 948,93</b>	<b>7 941 412,04</b>

Source : ACOSS

La masse salariale consacrée à la rémunération des CDI continue de progresser illustrant une politique présentée par les responsable du réseau comme étant destinée à « vendre » la régionalisation et qui tient dans la phrase suivante entendue par la mission : « vous serez moins nombreux mais mieux payés ». Une des principales raisons à cette situation est à rechercher dans l'harmonisation des rémunérations qui a été réalisée par « le haut » et dans un temps relativement rapide. La pièce jointe n°2 de la présente annexe illustre les écarts de rémunération, approchés sous l'angle du salaire moyen, pouvant exister entre les différentes URSSAF.

Le bilan financier de la régionalisation illustre la part croissante des dépenses liées à la masse salariale dans le coût annuel global de la régionalisation.

Tableau 15 : Coût de la régionalisation dans la branche en K euros

Thèmes	2010	2011	2012
Harmonisation des rémunérations	0	433	915
Agents de direction (+5%)	0	363	954
<b>sous-total MSP</b>	<b>0</b>	<b>796</b>	<b>1 869</b>
Temporaires (CDD)	786	1 363	694
Prime de 200 € nets	0	754	3 140
Prime de mobilité et indemnités diverses	28	828	1 680
<b>sous-total MSNR</b>	<b>814</b>	<b>2 945</b>	<b>5 514</b>
<b>sous-total Masse salariale</b>	<b>814</b>	<b>3 741</b>	<b>7 383</b>
<b>Autres dépenses de fonctionnement</b>			
Informatique (dont intérim)	918	1 373	592
Expertises CHSCT	248	1 620	1 200

<sup>41</sup> Il convient de noter que les dépenses d'intérim sont enregistrées non dans les dépenses de personnel mais dans les autres dépenses de fonctionnement courant. Il en est de même des dépenses d'externalisation. Ainsi la mise en œuvre d'un marché national d'externalisation de la prise en charge d'appels téléphoniques a généré en 2012 une dépense de 2,7M€

Réunions du personnel et déplacements	188	1 365	100
Formation	0	280	50
Marchés nationaux ACOSS	1 596	3 564	2 830
<b>sous-total ADF</b>	<b>2 950</b>	<b>8 202</b>	<b>4 772</b>
<b>Total général</b>	<b>3 763</b>	<b>11 943</b>	<b>12 155</b>

Source : DGR

En outre en 2011, la rémunération moyenne des personnes en places (RMPP) a progressé de 3,37% en masse compte tenu du report de 0,97%, des mesures catégorielles (1,21% en masse dont 1,16 au titre de la mesure visant à octroyer 5 points d'indice jusqu'au niveau 9 de la classification) et de diverses mesures individuelles (1,20 % en masse et 1,80 % en niveau). De ce fait, le cadrage a été dépassé de 0,87%.

En 2012, la RMPP a progressé de 2,50% en masse. L'effet report des mesures prises en 2012 serait de 0,98 point en 2013.

Il convient cependant d'observer que l'évolution du GVT est aussi impactée par la structure spécifique des effectifs de la branche. Ainsi, et à juste titre, l'ACOSS fait remarquer :

- que 41% des effectifs de l'ACOSS relèvent des niveaux d'encadrement, du fait de la présence du corps de contrôle. Ce taux est par exemple de 28% à la CNAMTS. Cette structuration se traduit mécaniquement par un GVT supérieur dans la mesure où le pas minimum de compétence est de 12 points pour les cadres alors qu'il est de 7 points pour les employés.
- Par ailleurs, la méthode employée pour la formation des inspecteurs, les stagiaires inspecteurs en formation étant au niveau 3 (coefficient 215) et passant une fois en poste au niveau 6 (coefficient 315), constitue un autre facteur de tension sur le GVT.
- De même, le nombre d'agents de direction est atypique dans le réseau. La branche recouvrement emploie 8,95% des 156.000 salariés du régime général mais 18,23% des agents de direction du dit régime. La régionalisation devra être mise à profit pour mettre un terme à cette particularité en reconfigurant les organigrammes de direction.

L'objectif final que devra poursuivre la prochaine COG sur la question particulière du suivi de la masse salariale est de s'assurer de la traduction budgétaire de la réduction d'effectif qui aura été arrêtée. Cet objectif devra toutefois être concilié avec la nécessité de poursuivre la politique d'harmonisation des rémunérations entamée dans le cadre de la mise en place des Urssaf régionale et qui s'est jusqu'à présent traduite par une « harmonisation par le haut ». Le moyen pour y parvenir pourrait être d'opter le temps de l'harmonisation des salaires pour la mise en place « d'années blanches » en matière de mesures générales d'augmentation des salaires de manière à ce que le GVT soit prioritairement consacré à la gestion des écarts.

Quoi qu'il en soit, la poursuite de ce processus paraît essentielle pour achever la mise en place de la régionalisation, éviter les blocages au plan social et assurer l'égalité de traitement entre les salariés de la branche. En effet, le tableau présenté en pièce jointe n°2 de la présente annexe donne pour chaque site le salaire moyen par organisme et montre les variations importantes qu'il peut exister entre eux. La région Paca peut être citée en exemple. Le salaire moyen régional (salaire maintenu)<sup>42</sup> y est de 37 108,80 € L'Urssaf du Var, qui a conduit une politique RH centrée sur une maîtrise des effectifs assortie d'une meilleure rémunération, est à 39 701,30€ alors que l'Urssaf des Alpes-Maritimes est à 35 553,27€

<sup>42</sup> Il convient d'appliquer un coefficient multiplicateur de 1,63 pour avoir le salaire moyen toutes charges comprises.

## Pièce jointe n°1 / Effectif en ETPMA par site

Organisme_GRH	Organisme_Nom	Etab_Libellé	ETPAMOY 2013
AC750	Acooss	ACOSS	475,87
AC750	Acooss	CNIR SUD	88,89
CER13	Certi Marseille	C.I.P.A.M.	86,81
CER13	Certi Marseille	CIPAM MONTPELLIER	12,14
CER14	Certi Caen	UNICA	56,87
CER31	Certi Toulouse	C.I.R.S.O.	128,12
CER44	Certi Nantes		0,05
CER44	Certi Nantes	C I R T I DE NANTES	65,26
CER54	Certi Nancy	CERTI DE NANCY	64,78
CER59	Certi Lille	CERTI DE LILLE	33,93
CER59	Certi Lille	CERTI LILLE CIMAISE	18,93
CER69	Certi Lyon	CIRTIL	158,15
UR010	Urssaf de l'Ain	URSSAF DE L AIN	94,23
UR040	Urssaf d'Alpes de Haute Provence	URSSAF DES AHP	33,74
UR050	Urssaf de Hautes-Alpes	URSSAF SIEGE ADMI.	37,57
UR061	Urssaf des Alpes-Maritimes	URSSAF DES ALPES MARITIME	250,31
UR071	Urssaf de l'Ardeche	URSSAF ARDECHE	53,76
UR117	Urssaf d'Ile de France		1,04
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DE L ESSONNE 91	144,75
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DES HAUTS DE SEINE 92	203,91
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DES YVELINES 78	147,27
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DU VAL D OISE 95	124,70
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DU VAL DE MARNE 94	153,32
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR PARIS NORD	340,94
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR PARIS SUD	343,58
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR SEINE ET MARNE 77	181,05
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR SEINE ST DENIS 93	169,62
UR117	Urssaf d'Ile de France	URSSAF CENTRE INFORMATIQU	24,75
UR117	Urssaf d'Ile de France	URSSAF IDF HELIAQUE	155,31
UR117	Urssaf d'Ile de France	URSSAF IDF LAGNY	353,99
UR117	Urssaf d'Ile de France	URSSAF IDF MARCEAU	354,71
UR130	Urssaf des Bouches-du-Rhône	URSSAF DES BOUCHES DU RHO	392,29
UR180	Urssaf du Cher	URSSAF DU CHER	50,09
UR200	Urssaf de Corse	URSSAF ANTENNE DE BASTIA	7,00
UR200	Urssaf de Corse	URSSAF DE LA CORSE	67,28
UR210	Urssaf de Côte d'Or	URSSAF DE LA COTE D'OR	106,72
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne		0,50
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne	SITE DE CHARLEVILLE	37,60
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne	SITE DE CHAUMONT	29,27
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne	SITE DE REIMS	95,12
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne	SITE DE TROYES	49,60
UR227	Urssaf de Picardie		0,00
UR227	Urssaf de Picardie	ETABLISSEMENT AMIENS	101,08
UR227	Urssaf de Picardie	ETABLISSEMENT LAON	39,00
UR227	Urssaf de Picardie	ETS DE BEAUVAIS	64,47
UR227	Urssaf de Picardie	ETS DE CREIL	34,62
UR227	Urssaf de Picardie	ETS DE ST QUENTIN	36,00
UR250	Urssaf du Doubs	URSSAF DE BESANCON	47,58
UR250	Urssaf du Doubs	URSSAF DE BESANCON (ALPIA	20,03

UR257	Urssaf de Basse Normandie	ETABLISSEMENT ALENCON	51,22
UR257	Urssaf de Basse Normandie	ETABLISSEMENT SAINT LO	95,02
UR257	Urssaf de Basse Normandie	SIEGE SOCIAL CAEN	113,42
UR260	Urssaf de la Drôme	URSSAF DE LA DROME	85,08
UR270	Urssaf de l'Eure	U.R.S.S.A.F. DE L'EURE	81,27
UR280	Urssaf d'Eure-et-Loir	URSSAF D EURE ET LOIR	67,76
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais		1,00
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE D ARRAS	134,07
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE CALAIS	73,17
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE DOUAI	52,02
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE LILLE	191,74
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE TOURCOING	57,54
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE VALENCIENNES	72,08
UR360	Urssaf de l'Indre	U.R.S.S.A.F. DE L'INDRE	44,47
UR370	Urssaf de Touraine	URSSAF TOURAINE	116,40
UR388	Urssaf de l'Isère		0,00
UR388	Urssaf de l'Isère	URSSAF DE GRENOBLE	173,23
UR388	Urssaf de l'Isère	URSSAF DE VIENNE	30,71
UR390	Urssaf du Jura	URSSAF DU JURA	45,70
UR410	Urssaf de Loir-et-Cher	URSSAF DU LOIR ET CHER	59,79
UR417	Urssaf de Lorraine	SIEGE METZ	152,87
UR417	Urssaf de Lorraine	SITE D EPINAL	61,74
UR417	Urssaf de Lorraine	SITE DE BAR LE DUC	32,22
UR417	Urssaf de Lorraine	SITE DE NANCY	110,74
UR420	Urssaf de la Loire		0,38
UR420	Urssaf de la Loire	ETS DE CHATEAUCREUX	189,51
UR420	Urssaf de la Loire	URSSAF DE ROANNE	43,52
UR420	Urssaf de la Loire	URSSAF DE SAINT ETIENNE	100,00
UR427	Urssaf d'Alsace	SIEGE STRASBOURG	192,94
UR427	Urssaf d'Alsace	SITE DE COLMAR	5,00
UR427	Urssaf d'Alsace	SITE DE MULHOUSE	91,02
UR427	Urssaf d'Alsace	SITE DE MULHOUSE R PINS	19,82
UR450	Urssaf du Loiret	URSSAF CHEVRE QUI DANSE	27,27
UR450	Urssaf du Loiret	URSSAF DU LOIRET	88,28
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB ANGERS 49	108,07
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB CHOLET 49	28,77
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB LA ROCHE SUR YON 85	107,43
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB LAVAL 53	49,41
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB LE MANS 72	99,04
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB NANTES 44	232,74
UR537	Urssaf de Bretagne		0,02
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE BREST	81,03
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE PLERIN	51,93
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE QUIMPER	72,25
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE RENNES	184,66
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE SAINT BRIEUC	30,11
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE VANNES	121,85
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes		1,00
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes	SITE CHARENTE	64,72
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes	SITE CHARENTE MARITIME	117,57
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes	SITE DEUX SEVRES	63,01
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes	SITE VIENNE	76,08

UR580	Urssaf de Nièvre	URSSAF DE LA NIEVRE	36,54
UR690	Urssaf du Rhône	LYON	372,88
UR690	Urssaf du Rhône	VILLEFRANCHE	36,09
UR700	Urssaf de Haute-Saône	URSSAF	41,17
UR710	Urssaf de Saône-et-Loire	URSSAF SAONE ET LOIRE	92,43
UR727	Urssaf d'Aquitaine		265,57
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB DE LA DORDOGNE	48,98
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB DE LA GIRONDE	215,97
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB DES LANDES	40,53
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB LOT ET GARONNE	42,02
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB PYRAT ANGLET	46,29
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB PYRAT BILLERE	45,53
UR730	Urssaf de Savoie	URSSAF DE LA SAVOIE	84,86
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées		0,00
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DE HAUTE GARONNE	261,19
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DE L ARIEGE	32,59
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DE L AVEYRON	57,39
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DU GERS	37,33
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DU LOT	39,16
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DU TARN	69,34
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DU TARN ET GARONNE	45,63
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. HAUTES PYRENEES	53,68
UR740	Urssaf de Haute-Savoie	URSSAF HAUTE SAVOIE	146,51
UR747	Urssaf du Limousin	ETS CORREZE	51,96
UR747	Urssaf du Limousin	ETS CREUSE	27,55
UR747	Urssaf du Limousin	ETS HAUTE-VIENNE	74,02
UR760	Urssaf de Seine Maritime	UR SEINE MARITIME DIEPPE	38,35
UR760	Urssaf de Seine Maritime	UR SEINE MARITIME ROUEN	96,72
UR760	Urssaf de Seine Maritime	UR SEINE MARTIME LE HAVRE	56,93
UR830	Urssaf du Var	URSSAF DU VAR	172,65
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE ALLIER	62,82
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE CANTAL	36,45
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE HAUTE LOIRE	46,90
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE HAUTE LOIRE CPE	113,91
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE PUY DE DOME	142,12
UR840	Urssaf du Vaucluse	URSSAF DE VAUCLUSE	92,65
UR890	Urssaf de l'Yonne		1,00
UR890	Urssaf de l'Yonne	URSSAF DE L'YONNE	58,76
UR909	Urssaf du territoire de Belfort	URSSAF ETAB.SECONDAIRE	25,39
UR909	Urssaf du territoire de Belfort	URSSAF SIEGE	23,27
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon		0,02
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R	137,26
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R BEZIERS	57,62
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R CARCASSONNE	59,56
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R NIMES	119,01
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R PERPIGNAN	88,09
TOTAL			13381,92

Source : ACOSS

## Pièce jointe n°2 : Salaire moyen des CDI par organisme en 2012

Région	Organisme	SMPT hors salaire maintenu	SMPT avec salaire maintenu
ACOSS	Acoss	50 804,88 €	51 786,50 €
	Total	50 804,88 €	51 786,50 €
Alsace	Urssaf d'Alsace	33 757,19 €	34 350,83 €
	Urssaf du Haut-Rhin	37 929,89 €	38 539,92 €
	Total	35 339,68 €	35 939,53 €
Aquitaine	Urssaf d'Aquitaine	34 424,40 €	35 273,50 €
	Urssaf de Dordogne	35 782,52 €	36 187,88 €
	Urssaf de Lot et Garonne	32 871,80 €	33 755,19 €
	Urssaf des Landes	35 591,50 €	36 328,55 €
	Urssaf des Pyrénées Atlantiques	36 838,16 €	37 383,87 €
	Total	35 040,96 €	35 768,95 €
Auvergne	Urssaf d'Auvergne	32 559,79 €	33 412,42 €
	Total	32 559,79 €	33 412,42 €
Basse-Normandie	Urssaf de Basse Normandie	36 621,77 €	37 246,64 €
	Urssaf de la Manche	37 623,07 €	38 502,60 €
	Urssaf de l'Orne	36 424,29 €	36 996,75 €
	Total	36 944,67 €	37 651,19 €
Bourgogne	Urssaf de Côte d'Or	35 866,04 €	36 895,46 €
	Urssaf de l'Yonne	37 288,34 €	37 957,63 €
	Urssaf de Nièvre	36 816,09 €	37 468,99 €
	Urssaf de Saône-et-Loire	36 081,68 €	36 813,14 €
	Total	36 342,90 €	37 158,43 €
Bretagne	Urssaf de Bretagne	36 883,47 €	37 442,43 €
	Urssaf de Côtes-d'Armor	36 037,92 €	36 559,09 €
	Urssaf du Finistère	36 504,69 €	37 353,01 €
	Urssaf du Morbihan	35 255,78 €	36 164,14 €
	Total	36 279,83 €	36 991,48 €
Centre	Urssaf de l'Indre	36 501,68 €	36 828,57 €
	Urssaf de Loir-et-Cher	36 493,44 €	37 253,61 €
	Urssaf de Touraine	36 271,30 €	36 730,77 €
	Urssaf d'Eure-et-Loir	37 187,92 €	37 993,06 €
	Urssaf du Cher	36 240,95 €	36 586,65 €
	Urssaf du Loiret	36 649,73 €	37 244,73 €
	Total	36 552,06 €	37 111,14 €
CERTI	Certi Caen	45 175,60 €	45 805,35 €
	Certi Lille	43 660,13 €	43 880,60 €
	Certi Lyon	39 165,07 €	39 675,41 €
	Certi Marseille	42 735,98 €	43 171,85 €
	Certi Nancy	42 165,15 €	43 519,43 €
	Certi Nantes	44 658,92 €	45 235,78 €
	Certi Toulouse	42 625,67 €	43 365,61 €
	Total	42 304,58 €	42 923,63 €
Champagne-Ardenne	Urssaf de Champagne Ardenne	40 410,05 €	41 012,70 €
	Urssaf de Haute-Marne	34 652,46 €	34 851,50 €
	Urssaf de l'Aube	35 104,85 €	36 424,74 €
	Urssaf des Ardennes	38 203,65 €	38 723,50 €
	Total	37 957,73 €	38 657,94 €
Corse	Urssaf de Corse	34 825,88 €	36 178,72 €
	Total	34 825,88 €	36 178,72 €

Franche-Comté	Urssaf de Haute-Saône	35 829,20 €	36 245,70 €
	Urssaf du Doubs	38 621,36 €	38 957,86 €
	Urssaf du Jura	37 104,84 €	37 726,25 €
	Urssaf du territoire de Belfort	36 184,93 €	36 390,48 €
	<b>Total</b>	<b>37 113,09 €</b>	<b>37 497,39 €</b>
Haute-Normandie	Urssaf de l'Eure	35 345,25 €	36 172,94 €
	Urssaf de Seine Maritime	38 918,37 €	39 663,44 €
	<b>Total</b>	<b>37 831,84 €</b>	<b>38 602,04 €</b>
Ile-de-France	Urssaf de Seine et Marne	34 326,87 €	34 844,55 €
	Urssaf d'Ile de France	36 998,61 €	37 817,06 €
	<b>Total</b>	<b>36 804,74 €</b>	<b>37 601,37 €</b>
Languedoc-Roussillon	Urssaf de Languedoc Roussillon	35 090,22 €	35 642,51 €
	Urssaf de l'Aude	35 550,34 €	36 346,68 €
	Urssaf des Pyrénées-Orientales	33 205,09 €	33 636,22 €
	Urssaf du Gard	34 511,02 €	35 481,53 €
	<b>Total</b>	<b>34 640,78 €</b>	<b>35 311,57 €</b>
Limousin	Urssaf de Corrèze	35 738,30 €	36 792,33 €
	Urssaf de la Creuse	33 679,89 €	35 259,43 €
	Urssaf du Limousin	35 417,74 €	36 728,87 €
	<b>Total</b>	<b>35 235,33 €</b>	<b>36 502,51 €</b>
Lorraine	Urssaf de la Meuse	32 185,31 €	32 988,70 €
	Urssaf de Lorraine	36 293,29 €	37 146,35 €
	Urssaf de Meurthe-et-Moselle	35 744,56 €	36 249,85 €
	Urssaf des Vosges	36 125,68 €	36 471,31 €
	<b>Total</b>	<b>35 710,02 €</b>	<b>36 358,87 €</b>
Midi-Pyrénées	Urssaf de Midi-Pyrénées	36 098,19 €	36 738,46 €
	<b>Total</b>	<b>36 098,19 €</b>	<b>36 738,46 €</b>
Nord-Pas de Calais	Urssaf d'Arras-Calais-Douai	34 806,99 €	35 335,05 €
	Urssaf du Nord Pas de Calais	35 558,25 €	36 541,13 €
	<b>Total</b>	<b>35 229,60 €</b>	<b>36 013,51 €</b>
PACA	Urssaf d'Alpes de Haute Provence	36 157,50 €	37 252,65 €
	Urssaf de Hautes-Alpes	36 905,78 €	37 231,71 €
	Urssaf des Alpes-Maritimes	34 652,75 €	35 553,27 €
	Urssaf des Bouches-du-Rhône	35 290,44 €	36 721,58 €
	Urssaf du Var	38 748,36 €	39 701,30 €
	Urssaf du Vaucluse	36 962,80 €	37 920,13 €
	<b>Total</b>	<b>35 999,71 €</b>	<b>37 108,80 €</b>
Pays-De-La-Loire	Urssaf des Pays de Loire	36 693,39 €	37 248,27 €
	<b>Total</b>	<b>36 693,39 €</b>	<b>37 248,27 €</b>
Picardie	Urssaf de l'Aisne	39 731,11 €	40 415,95 €
	Urssaf de l'Oise	34 975,09 €	35 364,45 €
	Urssaf de Picardie	41 641,91 €	42 641,80 €
	<b>Total</b>	<b>38 527,86 €</b>	<b>39 203,78 €</b>
Poitou-Charentes	Urssaf de la Charente	36 944,58 €	37 289,78 €
	Urssaf de la Charente Maritime	36 716,31 €	37 323,36 €
	Urssaf de Poitou-Charentes	37 334,90 €	37 711,54 €
	Urssaf des Deux-Sèvres	35 993,14 €	36 698,91 €
	<b>Total</b>	<b>36 755,06 €</b>	<b>37 274,79 €</b>
Rhône-Alpes	Urssaf de Haute-Savoie	34 046,15 €	34 797,05 €
	Urssaf de la Drôme	35 871,95 €	36 460,54 €
	Urssaf de la Loire	32 967,06 €	34 055,39 €
	Urssaf de l'Ain	35 527,10 €	36 077,30 €

	Urssaf de l'Ardèche	33 839,70 €	34 359,16 €
	Urssaf de l'Isère	36 883,22 €	37 812,14 €
	Urssaf de Savoie	34 697,12 €	35 066,79 €
	Urssaf du Rhône	35 900,97 €	36 776,51 €
	<b>Total</b>	<b>34 982,36 €</b>	<b>35 818,98 €</b>
<b>Total général</b>		<b>36 937,56 €</b>	<b>37 704,84 €</b>

*Source : ACOSS*

Il est nécessaire d'appliquer un coefficient multiplicateur de 1,63 pour obtenir le salaire moyen chargé de toutes les charges y compris patronales.

La notion de salaire moyen non salaire maintenu recouvre la situation d'agents stagiaires, en situation de formation (agents d'autres organismes), etc.



## ANNEXE 8: PRODUCTIVITE

1	PILOTAGE DE LA PRODUCTIVITE DANS LA BRANCHE.....	165
1.1	UN MANQUE D'INDICATEURS ET D'OUTILS SATISFAISANTS .....	165
1.2	UNE ABSENCE DE PILOTAGE DE LA PRODUCTIVITE ET DES COUTS PAR METIER .....	168
1.3	L'APPROCHE NATIONALE PAR LE NOMBRE DE CAP/ETP .....	168
1.4	ÉVALUATION DES COUTS FIXES DES SITES .....	170
2	L'APPROCHE PAR PROCESSUS.....	171
2.1	GESTION DE COMPTES.....	172
2.2	RAF.....	173
2.3	CONTROLE .....	175
2.4	ACCUEIL.....	176
2.5	ENCADREMENT .....	176
2.6	SUPPORTS.....	176
2.7	AUTRES ACTIVITES (DUE, COURRIER, ETC.).....	176
3	SCENARIOS DE GAIN DE PRODUCTIVITE.....	177
3.1	PREMIER SCENARIO : RAMENER, PROCESSUS PAR PROCESSUS, LES URSSAF LES MOINS PRODUCTIVES A LA PRODUCTIVITE MOYENNE EN CONTROLANT L'EFFICACITE SUR LA GESTION DES COMPTES, LE CONTENTIEUX ET LE CONTROLE. ....	177
3.2	2 <sup>EME</sup> SCENARIO : AMENER, PROCESSUS PAR PROCESSUS, LES URSSAF A FAIRE LA MOITIE DU CHEMIN LES SEPARANT DE L'OBJECTIF DE PRODUCTIVITE .....	181
3.3	MARGE DE MANŒUVRE LAISSEE AUX DIRECTEURS D'URSSAF .....	185
3.4	CHARGE DES MISSIONS NOUVELLES.....	185
3.5	L'ÉTAT DOIT, SELON SON EXIGENCE DE PRODUCTIVITE, PRENDRE SES RESPONSABILITES EN TERMES DE MESURES DE SIMPLIFICATION DE GESTION .....	186



Le contexte budgétaire global dans lequel se trouve le pays rend nécessaire pour la branche de conduire une juste adaptation des moyens aux missions. La généralisation de la dématérialisation, le déploiement de la régionalisation, même si cette dernière ne sera complètement achevée qu'au deuxième semestre 2015, ouvrent des opportunités en matière de gains d'efficacité dont il convient d'envisager la réalisation. Pour ce faire, il convient cependant de ne pas perdre de vue que dans son rôle de recouvrement d'une part conséquente des prélèvements obligatoires, la branche doit pouvoir disposer des ressources, notamment humaines, lui permettant de faire face à cette mission essentielle dans l'équilibre des comptes publics. La mission présente donc dans le cadre de cette annexe des hypothèses de réduction des effectifs qui lui paraissent compatibles avec les missions dévolues à la branche.

## 1 PILOTAGE DE LA PRODUCTIVITE DANS LA BRANCHE

À titre liminaire, il convient de noter que la branche est relativement peu pourvue d'outils de pilotage de la productivité bien que le processus de restitution des effectifs ait été engagé depuis au moins 2006. Si ce manque n'était sans doute pas un obstacle pour le pilotage de la branche dans les périodes précédentes, la branche entre dans une phase où elle a besoin de tels outils, d'une part, parce que des gains de productivité sont désormais à attendre suite à la régionalisation et à la dématérialisation, et, d'autre part, parce que certaines Urssaf ont manifestement atteint de tels seuils de productivité que la qualité du recouvrement peut parfois en être dégradée.

### 1.1 Un manque d'indicateurs et d'outils satisfaisants

La branche appuie essentiellement son analyse de la productivité et de l'efficacité sur la notion de compte actif pondéré (CAP), avec, d'une part, pour la productivité, la notion de nombre de CAP / ETP et, d'autre part, pour le coût, la notion de coût unitaire du CAP.

Tableau 1 : Classement des Urssaf par productivité et coût

Région	productivité		coût	
	Nb de comptes actifs pondérés / ETP	Rang	Coût unitaire du CAP (en €)	Rang
<b>PACA</b>	805,04	1	85,47	2
<b>Languedoc-Roussillon</b>	796,66	2	82,28	1
<b>Corse</b>	794,52	3	92,03	4
<b>Rhône-Alpes</b>	752,71	4	87,76	3
<b>Alsace</b>	749,48	5	92,46	5
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	738,96	6	92,96	6
<b>Aquitaine</b>	723,10	7	93,35	7
<b>Haute-Normandie</b>	702,11	8	95,62	8
<b>Midi-Pyrénées</b>	699,20	9	98,46	10
<b>Pays-de-la-Loire</b>	694,13	10	100,03	12
<b>Champagne-Ardenne</b>	682,97	11	97,56	9
<b>Bretagne</b>	678,80	12	99,21	11
<b>Poitou-Charentes</b>	656,62	13	106,26	15
<b>Lorraine</b>	656,16	14	103,68	13
<b>Ile-de-France</b>	655,05	15	116,01	22
<b>Picardie</b>	643,50	16	107,31	16

<b>Bourgogne</b>	642,64	17	105,31	14
<b>Basse-Normandie</b>	634,28	18	109,92	21
<b>Franche-Comté</b>	627,00	19	108,61	19
<b>Centre</b>	617,02	20	107,76	17
<b>Auvergne</b>	600,62	21	108,24	18
<b>Limousin</b>	588,62	22	108,68	20

Source : AcoSS

### **La méthode actuelle d'analyse de l'activité et de calcul de la productivité**

Le système actuel de pondération a été mis en place dans le cadre de la mise en œuvre des indicateurs d'efficacité inscrits dans la COG 2010- 2013 :

- coût unitaire d'un compte actif pondéré (n°20)
- nombre de comptes actifs pondérés / ETP (n°21) – également appelée « productivité »
- réduction des écarts de coût (S10) – également appelée « dispersion ».

La pondération établie pour chacune des catégories de comptes est appliquée au nombre de comptes actifs pour obtenir le nombre de comptes actifs pondérés utilisé pour le calcul de ces indicateurs.

La pondération permet d'évaluer la charge de travail dans les Urssaf générée par la gestion des comptes cotisants. Le système de pondération a été initialement établi sur la base de l'observation de la charge constatée sur l'année 2008 et a ensuite fait l'objet d'une actualisation en 2011 pour prendre en compte la catégorie de compte « autoentrepreneur ».

### **-La méthode de pondération**

Cette dernière repose sur les principes et modalités techniques suivants :

#### Les principes :

- L'établissement d'un coefficient spécifique à chaque catégorie de comptes en théorie dépendant de la charge de travail induite. Cette méthode permet d'estimer une charge de travail liée à la structure du fichier de chaque Urssaf ;
- La pondération est calculée à partir des données analytiques d'OGUR-entités Urssaf et Centres nationaux de traitement : TESE, CEA, CESU, PAJE ;
- La pondération est établie et appliquée au plan national par l'AcoSS ;
- La pondération est figée pour la période conventionnelle sous réserve des modifications législatives majeures modifiant l'économie générale des comptes cotisants (création ou suppression d'une catégorie par exemple) ;

#### Modalités techniques

La méthode consiste à estimer le poids que représente la gestion des comptes de chacune des catégories, en termes de charge de travail. Elle repose sur l'exploitation nationale consolidée du nombre d'ETP par « objet de coût » calculé dans l'outil de comptabilité analytique de la branche recouvrement (OGUR) qui récence après retraitement l'ensemble des ETP des Urssaf, quel que soit le code statut (CDI ou CDD) duquel sont déduits les absences supérieures à 30 jours, effectuant une tâche Ce sont des ETP des activités métiers pour la catégorie de comptes en tant qu'objet de coût. Ils tiennent compte du déversement des activités de support.

Le nombre d'ETP par objet de coût est calculé automatiquement dans l'outil de comptabilité analytique au prorata du nombre d'inducteurs d'activité par catégorie de compte. Les inducteurs d'activité sont l'ensemble des actions unitaires réalisées en organisme par les gestionnaires de compte dans le système de production (SNV2 principalement) et importés dans OGUR via le traitement EQ 50. Il est ensuite rapporté aux nombre de comptes actifs de la catégorie considérée afin d'appréhender une charge de travail par compte actif. La valeur moyenne toutes catégories confondues se voit affecter un coefficient étalon égal à 1. Le poids de chaque objet de coût est ensuite calculé par rapport à cette valeur moyenne.

L'approche connaît donc certains biais liés au fait :

- qu'il repose d'une manière importante sur le « déclaratif » des agents ;
- dans le EQ50 les indicateurs de production sont tous valorisés un pour un ;
- que certains indicateurs sont comptabilisés alors qu'ils sont fortement automatisés et n'induisent pas forcément d'activités humaines.

Ces indicateurs, s'ils ont le mérite de la simplicité, montrent toutefois leur limite sur les processus cœurs de métier faute de correspondre à ce qu'est la performance de chacun des processus.

Ainsi, on peut très simplement mettre en évidence l'insuffisance de l'analyse de productivité basée sur le nombre de CAP/ETP. Si l'on prend le segment du contrôle, en prenant le montant redressé moyen par ETP dédié au contrôle, le classement de productivité des Urssaf pour les ETP dédiés au contrôle n'est pas du tout le reflet du classement obtenu par le nombre de CAP/ETP, cf. tableau ci-dessous : ainsi, l'Auvergne, qui serait la troisième Urssaf la plus productive en contrôle si l'on s'en réfère au nombre de CAP/ETP, est en réalité celle dont le montant redressé par ETP est le plus faible du réseau.

Tableau 2 : Impérialité du nombre de CAP/ETP pour la productivité du contrôle

	Nb de CAP/ETP	rang au nbre de CAP/ETP	montant redressé/ETP	rang au montant redressé/ETP
Alsace	5 497	11	701 892	8
Aquitaine	5 500	10	766 892	7
Auvergne	6 049	3	205 840	22
Basse-Normandie	5 597	7	418 329	13
Bourgogne	4 953	14	298 836	18
Bretagne	5 646	6	420 787	12
Centre	5 024	12	294 571	19
Champagne-Ard.	5 321	8	350 550	16
Corse	7 184	1	993 032	5
Franche-Comté	5 509	5	265 472	20
Haute-Normandie	4 735	11	604 100	10
Île-de-France	4 547	12	1 094 379	3
Languedoc-Rous.	6 455	1	498 868	11
Limousin	4 607	10	236 173	21
Lorraine	4 840	9	386 288	15
Midi-Pyrénées	5 710	2	812 712	6
Nord-Pas-de-Calais	4 895	7	1 161 627	2
PACA	5 697	2	1 692 552	1
Pays de Loire	5 475	2	406 155	14
Picardie	5 199	3	699 759	9
Poitou-Charentes	5 125	3	328 216	17
Rhône-Alpes	5 963	1	1 049 112	4

Source : Acoiss/calculs IGAS

Il importe donc *a minima* que la branche se dote d'indicateurs de productivité pour chacun des métiers.

La pondération sous-jacente au nombre de CAP n'est pas actualisée chaque année, d'une part, par lisibilité (même s'il aurait été possible de « rétropoler » chaque année la nouvelle pondération), et, surtout, pour que l'Acoss ne se voit pas opposer, dans le dialogue de gestion, des arguments méthodologiques alors qu'il est question de la gestion du cœur de métier.

Au demeurant, l'Acoss a vérifié la stabilité de la pondération. L'actualisation de la pondération chaque année n'entraînerait pas de changement singulier d'analyse.

## **1.2 Une absence de pilotage de la productivité et des coûts par métier**

La branche ne dispose pas, au niveau national, d'un pilotage de la productivité par métier (un outil d'analyse de gestion est en cours d'élaboration, destiné essentiellement aux Urssaf, sans pour autant constituer ni un outil décisionnel, ni un tableau de bord, ni un outil national de pilotage de la productivité).

Or, la mission a pu constater que certaines Urssaf présentaient une expertise et des compétences reconnues au niveau national comme faisant référence, grâce à l'investissement d'agents de direction sur tel ou tel métier, alors que d'autres pans métiers de la même Urssaf pouvaient être notablement améliorés.

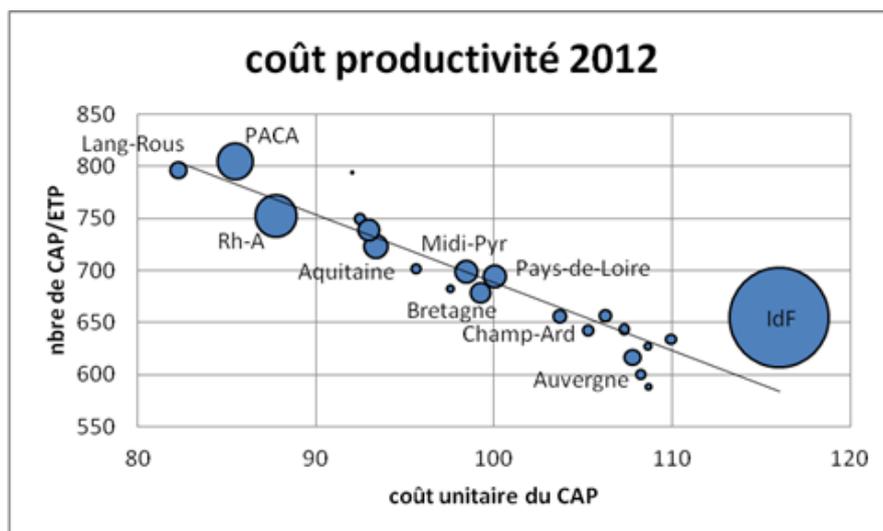
Si l'on peut considérer qu'un tel pilotage relève de l'autorité du directeur régional, il est néanmoins de meilleure gestion nationale de savoir sur quel métier une Urssaf est performante, voire trop productive, au risque de dégrader la qualité de son service, et sur quel autre métier elle doit en revanche améliorer sa productivité. On peut même soutenir que la finesse de l'analyse doit être corrélée à l'ampleur des efforts demandés afin d'éviter tous risques de rupture de charge qui pourraient handicaper la branche dans la satisfaction de ses missions.

La seule vision de la productivité dont dispose la branche au niveau national est une vision basée sur les nombre de CAP/ETP.

## **1.3 L'approche nationale par le nombre de CAP/ETP**

Un premier examen de la productivité des Urssaf basé sur le nombre de CAP/ETP montre que l'Île-de-France est très atypique – productivité faible et coût très élevé notamment en raison de la location de l'immobilier. Compte tenu de son atypie et de son poids dans les coûts totaux, près de 27%, l'Île-de-France a un impact important sur la productivité moyenne et sur le coût unitaire moyen, cf. tableau ci-dessous.

Graphique 2 : Coût productivité des Urssaf en 2012



Source : Données Acoiss, graphique IGAS

Note de lecture sur la taille des bulles, dont le diamètre est proportionnel au coût total de l'Urssaf

Tableau 3 : Impact de l'Île-de-France sur la productivité et le coût unitaire moyens

	Moyenne incluant l'Île-de-France	Moyenne hors Île-de-France
Coût unitaire moyen	99,8 €/CAP	95,7 €/CAP
Productivité moyenne	696,8 CAP/ETP	708,2 CAP/ETP

Source : Données Acoiss, calculs IGAS

À titre d'illustration, la mission présente deux scénarios dans le tableau ci-après : le premier intégrant toutes les Urssaf à l'analyse de la productivité, le second excluant Paris de l'analyse de la productivité des Urssaf de province.

Ce dernier scénario mérite d'être étudié, d'une part, car on verra qu'il n'est pas sans effet sur l'effort demandé aux Urssaf.

Tableau 4 : Productivité des Urssaf sur la base du Critère CAP/ETPMA en 2012

Région	Nombre de CAP	ETP	Nbre de CAP/ETP	Amener les moins productifs à la moyenne avec IDF	Amener les moins productifs à la moyenne sans IDF
Alsace	233 606	311,69	749,48	0,0	0,0
Aquitaine	485 089	670,85	723,10	0,0	0,0
Auvergne	169 735	282,60	600,62	-39,0	-42,9
Basse-Normandie	178 611	281,60	634,28	-25,3	-29,4
Bourgogne	194 753	303,05	642,64	-23,6	-28,0
Bretagne	401 608	591,65	678,80	-15,3	-24,6
Centre	288 367	467,35	617,02	-53,5	-60,2
Champagne-Ard.	150 632	220,55	682,97	-4,4	-7,9

<b>Corse</b>	59 555	74,96	794,52	0,0	0,0
<b>Franche-Comté</b>	133 824	213,43	627,00	-21,4	-24,5
<b>Haute-Normandie</b>	197 420	281,18	702,11	0,0	-2,4
<b>Île-de-France</b>	1 683 991	2 570,76	655,05	-154,2	-192,9
<b>Languedoc-Rous.</b>	394 589	495,30	796,66	0,0	0,0
<b>Limousin</b>	96 195	163,42	588,62	-25,4	-27,6
<b>Lorraine</b>	244 079	371,98	656,16	-21,7	-27,3
<b>Midi-Pyrénées</b>	438 448	627,07	699,20	0,0	-8,0
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	431 583	584,04	738,96	0,0	0,0
<b>PACA</b>	822 189	1 021,30	805,04	0,0	0,0
<b>Pays de Loire</b>	442 078	636,88	694,13	-2,5	-12,6
<b>Picardie</b>	187 119	290,79	643,50	-22,3	-26,6
<b>Poitou-Charentes</b>	222 167	338,35	656,62	-19,5	-24,6
<b>Rhône-Alpes</b>	935 529	1 242,89	752,71	0,0	0,0
<b>Total</b>	8 391 168	12 041,70	696,84	-428,0	-539,4

Source : *Calculs IGAS sur données Acoiss*

Un certain nombre de constat peuvent être porté à partir de ce tableau/

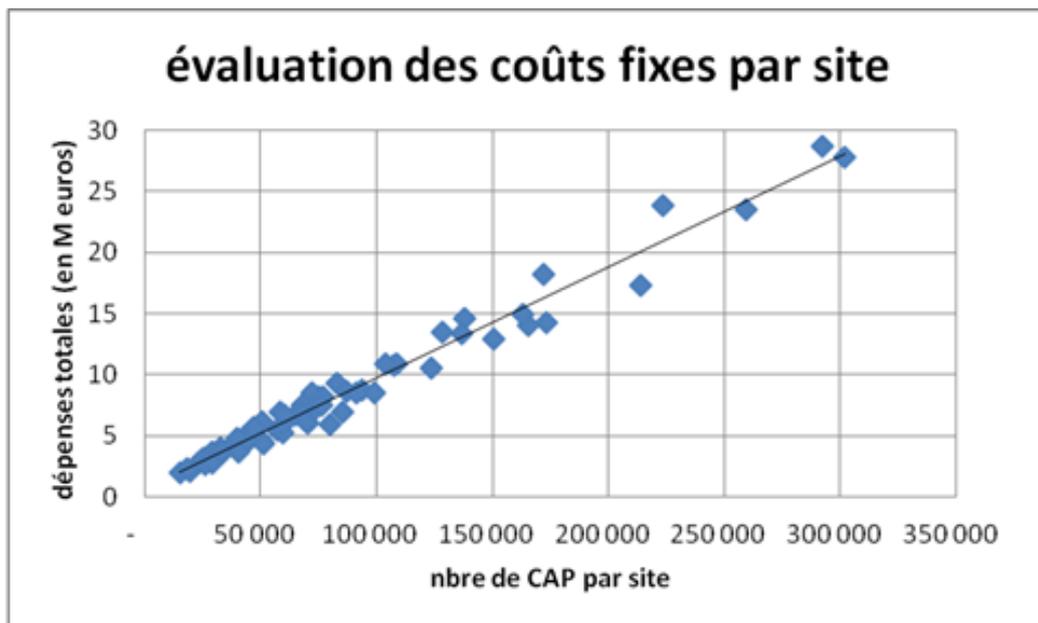
- Selon l'intégration ou l'exclusion de L'Urssaf de Paris, l'effort demandé aux autres Urssaf varie de 28%
- Cette variation fait contribuer des Urssaf qui échapperaient dans le scénario n°1 qui intègre la productivité de l'Urssaf de Paris dans le calcul ( Midi Pyrénées, Haute Normandie, Pays de Loire)
- L'exclusion de Paris dans l'approche de la productivité des Urssaf de province limite le besoin de renforcement en moyens humains des Urssaf les moins bien dotés.

## 1.4 Évaluation des coûts fixes des sites

La mission a réalisé une évaluation des coûts fixes en régressant les dépenses de personnel et les dépenses hors personnel sur le nombre de CAP/ETP. Les coûts fixes sont obtenus par l'ordonnée à l'origine de ladite régression.

Cette évaluation montre que les coûts fixes par site sont statistiquement de 620,3k€ de coûts fixes par site, dont 558,7 k€ de dépenses de personnel soit 90% de ces coûts fixes et seulement 61,7k€ de dépenses hors personnel. La faiblesse de ce dernier étant notamment à mettre en regard de la propriété de l'immobilier sur l'essentiel des sites.

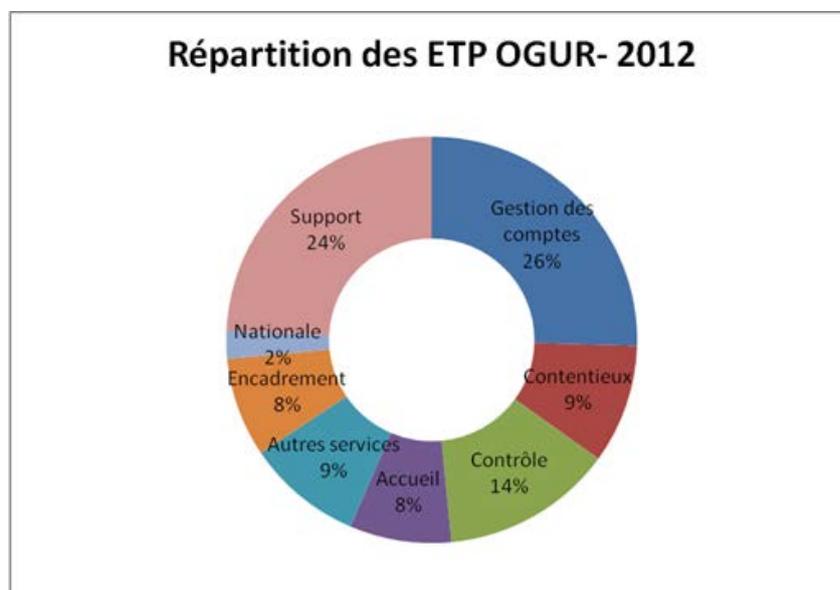
Graphique 1 : Evaluation des coûts fixes par site



Source : Données Acoiss 2012, calculs IGAS

## 2 L'APPROCHE PAR PROCESSUS

Graphique 2 : Répartition des ETP selon les processus

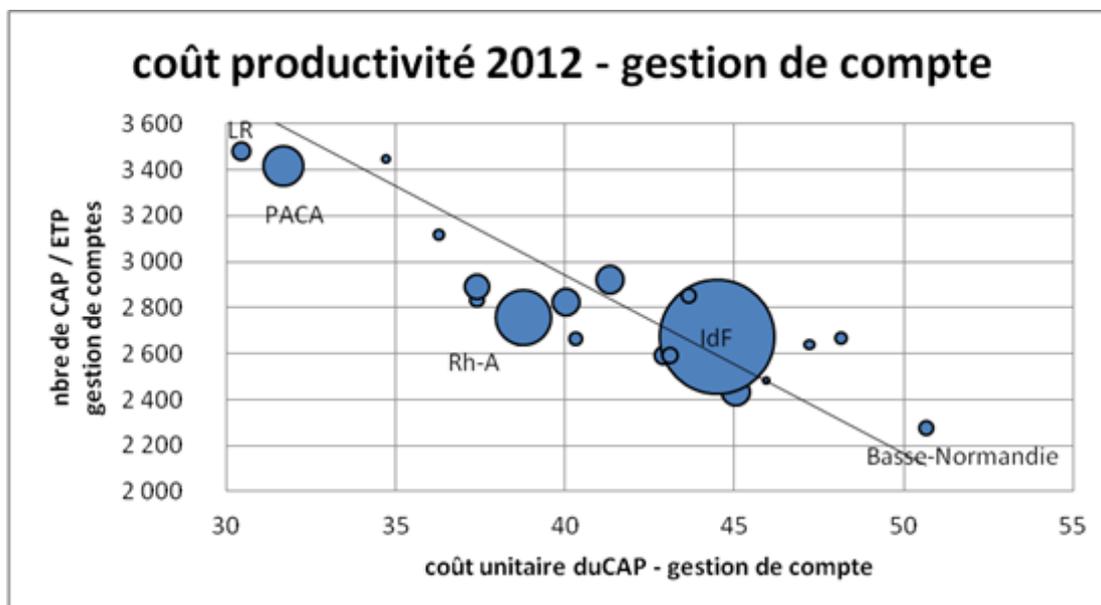


Source : Graphique IGAS sur données Acoiss

## 2.1 Gestion de comptes

La gestion de comptes, qui représente 26% des ETP. Elle fait apparaître une grande hétérogénéité de productivité et de coûts unitaires.

Graphique 3 : Coût productivité sur la gestion de compte en 2012



Source : Graphique IGAS sur données Acoss

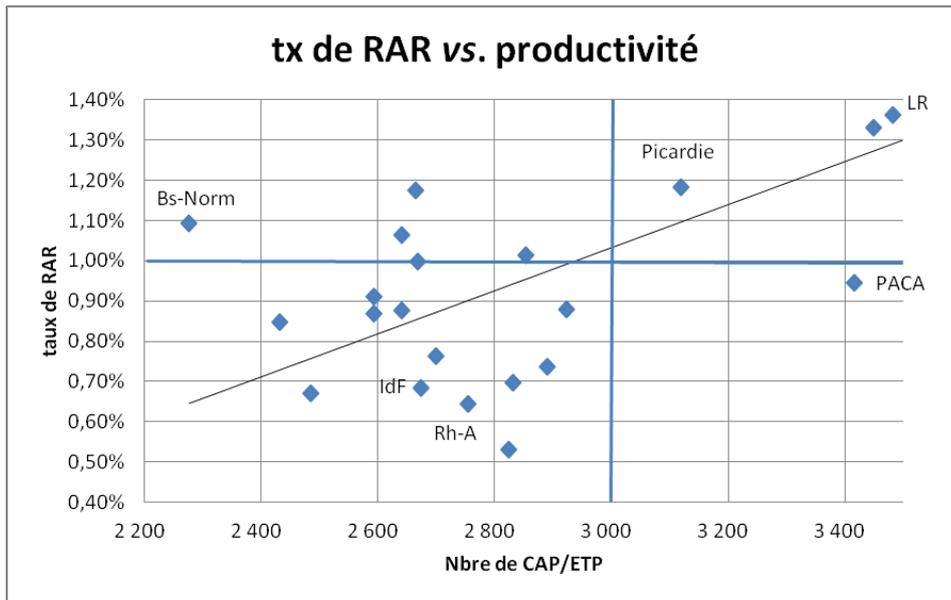
Compte-tenu de la mission particulière de la branche recouvrement, dont il résulte qu'une perte de qualité de service peut engendrer une moindre recette pour la sécurité sociale, la mission a essayé d'approcher le seuil à partir duquel le gain réalisé en matière de productivité risque de se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par des effets négatifs en matière de recouvrement.

Il ressort du graphique ci-dessous qu'au-delà de 3000 CAP/ETP, hormis PACA dont la bonne gestion est reconnue, les Urssaf présentent un taux de RAR supérieur à 1%, et qu'en-deçà de 3000 CAP/ETP, sauf régions dont le pilotage en la matière semble insatisfaisant, le taux de RAR est inférieur à 0,9%.

Plus généralement, le graphique se divise en quatre cadrans, sous réserve d'une analyse *ad hoc* de la situation de chaque Urssaf :

- au Nord-Ouest, les Urssaf peu productives et ayant un taux de RAR élevé, suggérant le besoin d'un renforcement du pilotage et un effort de productivité ;
- au Nord-Est, les Urssaf très productives mais dont le taux de RAR est élevé, suggérant le besoin d'un renforcement du pilotage et une productivité élevée pouvant nécessiter une redotation des ressources ;
- au Sud-Ouest, les Urssaf peu productives mais dont le taux de RAR est faible, suggérant un bon pilotage et le besoin d'un effort de productivité ;
- au Sud-Est, les Urssaf très productives dont le taux de RAR est faible, suggérant un bon pilotage et une productivité élevée, pouvant nécessiter une redotation des ressources.

Graphique 4 : Productivité et efficacité de la gestion de compte



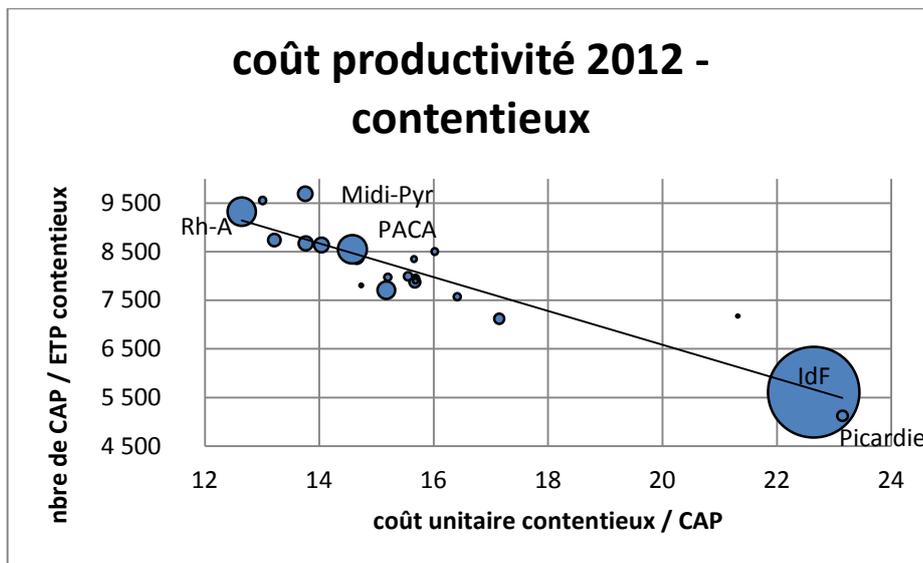
Source : Graphique IGAS sur données Acoss

La mission propose donc de contrôler, dans les scénarios de gain de productivité, la productivité de la gestion de compte en rendant des ETP lorsque la productivité atteint plus de 3000 CAP/ETP, afin de s’assurer que, toutes choses égales par ailleurs, le recouvrement ne pâtisse pas de l’exigence de gains de productivité.

## 2.2 RAF

L’examen de l’hétérogénéité des coûts unitaires et productivité du contentieux mettent en évidence que l’Urssaf d’Île-de-France est très atypique par rapport au reste du réseau – à la fois très peu productive et très chère. Il y a donc lieu de s’attendre à ce que le contentieux de l’Urssaf d’Île-de-France recèle une source importante de gains.

Graphique 5 : Coût productivité du contentieux en 2012

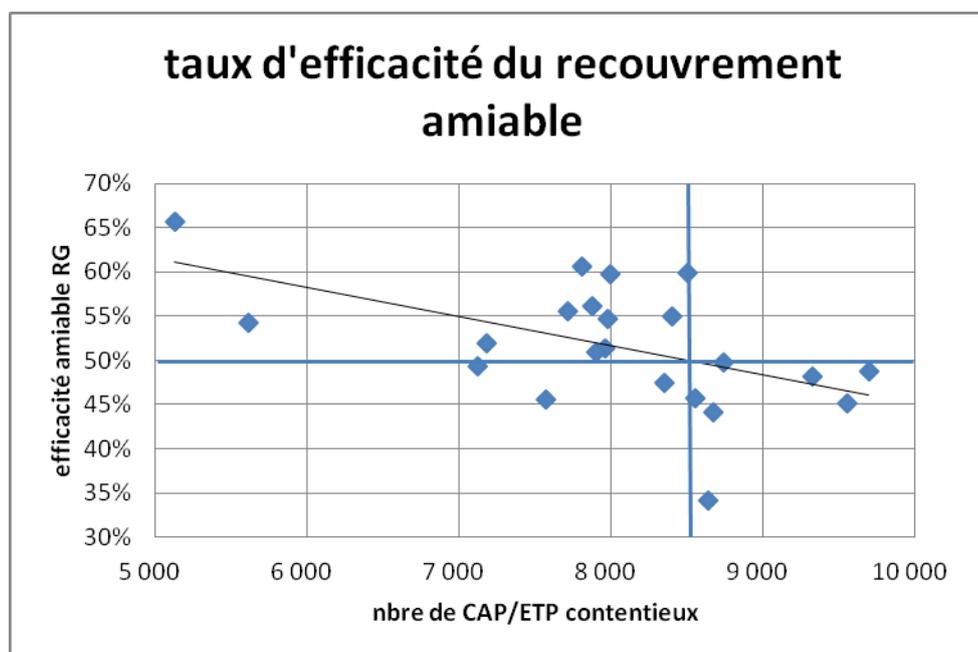


Source : Graphique IGAS sur données Acoss

Le RAF étant comme la gestion de compte de nature à apporter des recettes pour la sécurité sociale, la mission a souhaité voir s'il existait de même un seuil de productivité au-delà duquel l'efficacité du recouvrement amiable et forcé se dégrade.

Le RAF pâtit d'un manque d'indicateur pertinent. La mission a néanmoins retenu le taux d'efficacité de l'amiable, qui n'est certes qu'une composante du RAF, mais qui permet néanmoins d'en représenter une composante stratégique.

Graphique 6 : taux d'efficacité du recouvrement amiable vs. productivité en 2012



Source : Graphique IGAS sur données Acoss

Le graphique montre qu'au-delà de 8500 CAP/ETP contentieux, le taux d'efficacité du recouvrement amiable est en-deçà de 50%, sauf pour l'Auvergne, dont l'expertise en matière de recouvrement amiable et forcé fait référence dans le réseau. Inversement, les régions dont le nombre de CAP/ETP contentieux est inférieur à 8500 ont un taux d'efficacité du recouvrement amiable et forcé supérieure à 50%, sauf exception.

Plus généralement, le graphique se divise en quatre cadrans, sous réserve d'une analyse *ad hoc* de la situation de chaque Urssaf :

- au Nord-Ouest, les Urssaf peu productives et ayant une efficacité élevée de l'amiable, suggérant un bon pilotage mais aussi le besoin d'un effort de productivité ;
- au Nord-Est, les Urssaf très productives et dont l'efficacité de l'amiable est élevée, suggérant un bon pilotage et une productivité élevée pouvant nécessiter une redotation des ressources ;
- au Sud-Ouest, les Urssaf peu productives et dont l'efficacité de l'amiable est faible, suggérant le besoin d'un renforcement du pilotage et le besoin d'un effort de productivité ;
- au Sud-Est, les Urssaf très productives mais dont l'efficacité de l'amiable est faible, suggérant le besoin d'un renforcement du pilotage et une productivité élevée, pouvant nécessiter une redotation des ressources.

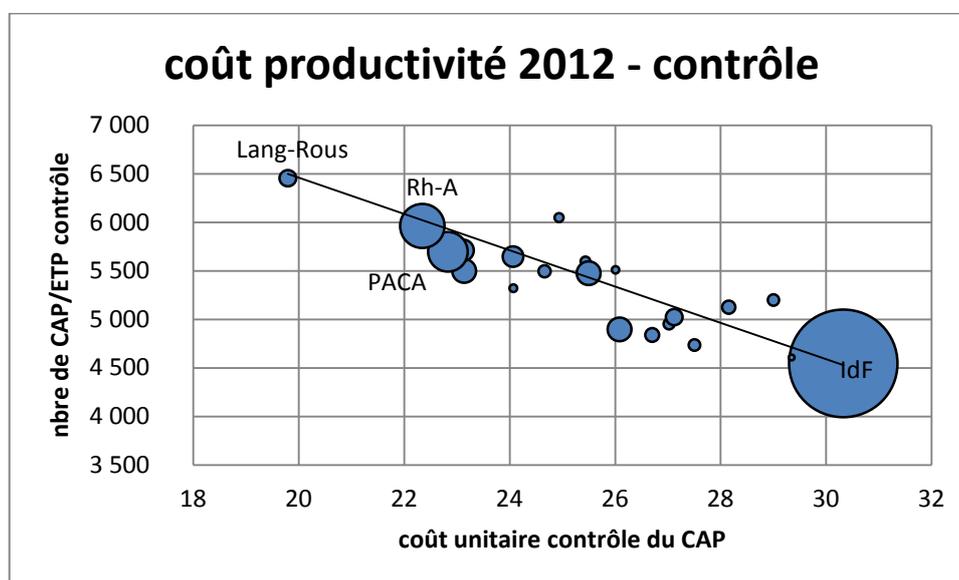
La mission propose donc de contrôler, dans les scénarios de gain de productivité, la productivité du contentieux en rendant des ETP lorsque la productivité atteint plus de 8500 CAP/ETP contentieux, afin de s'assurer que, toutes choses égales par ailleurs, le recouvrement amiable et forcé ne pâtisse pas de l'exigence de gains de productivité.

## 2.3 Contrôle

S'agissant du contrôle, l'analyse des coûts productivité peut paraître hétérogène mais elle reflète, comme expliqué *supra*, que la part des effectifs consacrée au contrôle est parfois très réduite dans certaines régions et que l'Île-de-France concentre l'essentiel des effectifs de contrôle, dans un contexte où les effectifs de contrôle ont vocation à travailler en interrégional. L'approche qu'il convient sans doute d'adopter est davantage d'exiger, d'une part, une part d'effectif dédiée au contrôle et, d'autre part, une homogénéisation du montant redressé annuel moyen par ETP.

La mission s'est interrogée, à la suggestion de l'Acoss, sur la question de savoir s'il convenait d'adopter une approche particulière pour les Urssaf TGE par rapport aux autres Urssaf. Or, compte tenu des éléments exposés dans la partie contrôle, il apparaît que le montant redressé annuel moyen par ETP contrôle n'est pas supérieure pour les Urssaf TGE. La mission n'a donc pas retenu de traitement particulier pour les Urssaf TGE.

Graphique 7 : Coût productivité du contrôle en 2012



Source : Graphique IGAS sur données Acoss

On a pu mettre en évidence *supra* qu'un montant redressé moyen annuel de 837k€ peut être attendu d'un contrôleur, et qu'il existe une élasticité de 1,37<sup>43</sup> du montant redressé par rapport aux ETP contrôle. On pourrait donc être tenté d'augmenter ces effectifs pour augmenter les recettes de sécurité sociale.

Néanmoins, la mission considère que ce rendement élevé et quasi-certain ne doit pas pour autant aboutir à sanctuariser les effectifs affectés au contrôle.

En revanche, il ressort des investigations de la mission que chaque Urssaf doit disposer d'une « force inspectante » relativement proportionnelle au reste de ses effectifs. Ainsi, le piètre montant redressé moyen par ETP de l'Auvergne doit être mis en relation d'avec la faiblesse de la fonction dans cet organisme, puisque ces effectifs ne représentent que 6,9%, vs. 13,0% en moyenne.

La mission propose donc de répartir les effectifs du contrôle en appliquant à toutes les régions la proportion moyenne constatée en 2012, soit 13,0% des ETP totaux directs. Dans les deux scénarios présentés ci-dessous, cela revient à ajouter 2 ETP contrôle en Auvergne.

<sup>43</sup> Calculs IGAS sur données Acoss

Néanmoins, cela ne signifie pas pour autant que l'exigence vis-à-vis du contrôle peut être relâchée. Il importe en effet surtout d'amener à ce que les Urssaf les moins productives parviennent au montant moyen redressé de 800k€ par ETP contrôlé, soit un gain d'environ 250M€ à échéance de la COG par rapport à 2012.

## 2.4 Accueil

S'agissant des fonctions accueils, qui comprend l'accueil physique et l'accueil téléphonique, la mission s'est intéressé au meilleur déterminant des effectifs, avec l'interrogation de savoir si la variable explicative ne serait pas, plus que le nombre de CAP, le nombre de comptes TI et AE, qui sont les principaux intéressés par une proximité des Urssaf. Il apparaît que les corrélations sont très élevées dans les deux cas, avec une très légère supériorité pour la corrélation avec le nombre CAP qu'avec le nombre de comptes TI et AE : 99% vs. 98%. C'est donc le nombre de CAP qui a été retenu.

Il n'a pas été possible, compte tenu des indicateurs disponibles, de déterminer un indicateur de performance de l'accueil, et partant la mission n'a pas été en mesure de déterminer une cible de productivité pour la fonction accueil. C'est donc une approche par la moyenne qui a été retenue.

## 2.5 Encadrement

Plutôt que d'adopter une approche par nombre de CAP/ETP encadrement, la mission a regardé la part des ETP encadrement /ETP totaux. Ce ratio va de 5,5% pour Languedoc-Roussillon à 9,6% pour l'Île-de-France, deux régions ayant un taux d'encadrement atypique : Pays de Loire avec 11,8% et la Corse avec 14,3%.

Faute de disposer d'un indicateur de performance de l'encadrement, la mission a donc adopté pour une approche par la moyenne sur la base du ratio d'encadrement.

## 2.6 Supports

Sur ce point également, la mission a regardé le ratio d'effectifs supports sur les effectifs totaux. Le ratio va de 17,1% pour l'Île-de-France à 27,0% pour l'Urssaf Poitou-Charentes. La situation de l'Île-de-France se comprend comme celle d'une Urssaf ayant effectué une presque régionalisation depuis 2008 et donc comme ayant déjà engrangé les gains sur les fonctions supports.

La mission retient donc comme cible de productivité le ratio de l'Île-de-France.

## 2.7 Autres activités (DUE, courrier, etc.)

S'agissant des autres activités, hormis la gestion de la trésorerie – qui a semblé performante aux yeux de la mission pour ce qu'elle a pu en voir -, la logique de rendement marginal positif d'un ETP supplémentaire ne semble pas s'appliquer pas, aussi est-il vraisemblablement possible d'adopter une approche plus classique d'homogénéisation de la productivité, sans la contrôler par un indicateur de qualité de l'activité.

### 3 SCENARIOS DE GAIN DE PRODUCTIVITE

#### 3.1 Premier scénario : ramener, processus par processus, les Urssaf les moins productives à la productivité moyenne en contrôlant l'efficacité sur la gestion des comptes, le contentieux et le contrôle.

Le premier scénario proposé par la mission repose sur les hypothèses suivantes :

- La productivité moyenne est calculée hors Île-de-France ;
- processus par processus hormis contrôle, les Urssaf moins productives que la moyenne sont ramenées à la moyenne par une réduction d'ETP ;
- pour les ETP gestion de compte, les Urssaf dont le nombre de CAP/ETP gestion de compte est supérieur à 8500 se voient dotées en ETP pour revenir à un recouvrement plus efficace ;
- pour les ETP contentieux, les Urssaf dont le nombre de CAP/ETP contentieux est supérieur à 3000 se voient dotées en ETP pour revenir à recouvrement amiable plus efficace ;
- pour les ETP contrôle, il est donc appliqué une répartition d'ETP pour que toutes les Urssaf aient une part des effectifs contrôle égale à la moyenne (non pondérée) du réseau, 12,8% ;
- pour tenir compte de l'évolution du nombre de CAP par région, et pour neutraliser les évolutions régionales par rapport à l'évolution nationale, la mission propose de répartir les ETP selon que la région ait une prévision de progression pour 2017 supérieure ou inférieure à la prévision d'évolution nationale pour 2017, ce qui suppose que le réseau absorbe à effectif constant la hausse de 1,72% du nombre de CAP ;
- Pour que ces propositions de réductions d'ETP soient compatibles avec les besoins des Urssaf, il a été estimé que la réduction d'ETP ne peut excéder 50% des prévisions de départ en retraite. Ce point ouvre d'ailleurs une autre question, celle de la correspondance entre les prévisions de départs en retraite qui sont toujours estimés en personnes physiques d'avec les besoins en effectifs calculés en équivalent temps plein. Le coefficient de conversion obtenu auprès de la DGR (0,92ETPCDI/ personne physique) est un coefficient national moyen. Cela signifie qu'en limitant à 50% des départs en retraite la réduction d'ETP, il est en moyenne laissé aux directeurs d'Urssaf une marge de manœuvre reposant sur un taux de remplacement des départs en retraite de 45% ;
- Enfin, le ratio final de réduction d'effectif final est appliqué aux CNT, Acooss, et CERTI et passé au crible

Les tableaux ci-dessous donnent les résultats par région, puis par métier.

Tableau 5 : 1<sup>er</sup> scénario : réduction d'ETP par organisme

Organisme	TOTAL interméd.	Prév. d'évolution du nbre de CAP d'ici 2017	TOTAL après répartition de l'évolution du nbre de CAP	Prév. de départ en retraite	TOTAL plafonné pour chaque organisme à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions	Part de réduction d'effectif dans les effectifs totaux de l'organisme
<b>Urssaf</b>						
Alsace	-3,1	3,1%	+1,3	-30	+1,3	+0,4%
Aquitaine	-26,2	2,1%	-23,9	-86	-23,9	-3,6%
Auvergne	-30,7	0,3%	-34,6	-33	-16,5	-6,1%
Basse-Normandie	-35,1	-1,3%	-43,4	-30	-15,0	-5,5%
Bourgogne	-20,4	-1,0%	-28,6	-24	-12,0	-4,0%
Bretagne	-32,7	3,2%	-24,1	-78	-24,1	-4,2%
Centre	-61,4	-0,4%	-71,4	-42	-21,0	-4,5%
Champagne-Ardenne	-5,1	-0,6%	-10,2	-27	-10,2	-4,7%
Corse	+0,6	6,4%	+3,9	-3	+3,9	+5,5%
Franche-Comté	-18,6	-0,6%	-23,5	-19	-9,5	-4,5%
Haute-Normandie	-11,3	-0,2%	-16,8	-22	-11,0	-3,9%
Ile-de-France	-220,0	2,5%	-201,8	-370	-185,0	-7,6%
Languedoc-Roussillon	+17,5	2,4%	+20,8	-49	+20,8	+4,3%
Limousin	-20,8	-3,1%	-28,4	-19	-9,5	-6,1%
Lorraine	-30,6	-0,3%	-38,1	-51	-25,5	-6,9%
Midi-Pyrénées	-23,5	1,6%	-24,1	-63	-24,1	-3,8%
Nord-Pas-de-Calais	-3,7	1,1%	-7,1	-65	-7,1	-1,3%
PACA	+34,0	1,6%	+32,8	-107	+32,8	+3,3%
Pays de la Loire	-50,1	1,8%	-49,3	-73	-36,5	-5,7%
Picardie	-37,1	0,0%	-42,3	-43	-21,5	-7,4%
Poitou-Charentes	-31,5	0,3%	-36,4	-45	-22,5	-6,7%
Rhône-Alpes	-0,5	4,1%	+28,4	-123	+28,4	+2,4%
<b>Total URSSAF</b>	<b>-610,4</b>	<b>1,7%</b>	<b>-616,3</b>	<b>-1402</b>	<b>-387,5</b>	<b>-3,3%</b>
CNT	-41,0		-41,0	<i>Inclus supra</i>	-41,0	-5,2%
CERTI	-33,6		-33,6	-28	-14	-2,2%
Acoss	-30,1		-30,1	-51	-30,1	-5,2%
<b>TOTAL branche recouvrement</b>	<b>-715,9</b>		<b>-721,8</b>	<b>-1481</b>	<b>-473,4</b>	<b>-3,4%</b>

Source : Calculs IGAS sur données Acoss

Ces résultats supposent les précautions d'usage suivantes :

- ils sont basés sur les données dont a pu disposer la mission, étant entendu que la branche dispose de données probablement plus riches. En particulier, la segmentation des ETP par région et métier n'est, au dire de l'Acoss, disponible que par le système de comptabilité analytique OGUR, qui est déclaratif et qui n'est pas utilisé par la direction de l'Acoss en charge de la gestion de la productivité. La mission ne dispose pas des prévisions de départs en retraite par Urssaf et par processus. Il a donc été retenu une approche par Urssaf, considérant qu'il relève de la responsabilité du directeur régional de garantir la meilleure

adéquation entre les prévisions de départ en retraite par processus et la performance de chacun de ses processus ;

- les ETP utilisés dans les calculs recouvrent des CDD et des CDI, et ils ne correspondent pas exactement aux ETPMA, cf. supra ;
- lorsque les réductions d'ETP théoriques ex abrupto sont confrontées aux prévisions de départ en retraite, il est entendu que les deux notions ne sont pas comparables, l'une étant exprimé en ETP, l'autre étant une personne physique dont le temps de travail effectif peut être inférieur à 1 ETP ;
- La gestion au sein des caisses de la réduction d'effectif suppose essentiellement une adéquation entre les activités devant faire l'objet d'une hausse de productivité et les départs en retraite. La mission ne dispose pas des prévisions de départ en retraite par région et par métier et n'a donc pas pu en vérifier théoriquement la compatibilité. Au demeurant, l'adéquation entre l'objectif de hausse de productivité et départs en retraite relève de la compétence du directeur régional. C'est pourquoi les calculs de gain de productivité ne sont pas donnés par métier et par Urssaf ;
- ce scénario ne prend pas en compte l'impact en ETP des missions nouvelles qui pourraient être confiées à la branche recouvrement en sus du périmètre actuel de gestion. En particulier, ne sont pas chiffrés les impacts ETP, cf. infra :
  - de la DSN ;
  - du contrôle éventuel du CICE ;
  - de la fin du droit d'option pour l'assurance privée des frontaliers travaillant en Suisse ;
  - potentiellement, du compte pénibilité voté dans le projet de loi de réforme des retraites.

Enfin, ces résultats appellent les commentaires suivants :

- certaines régions verraient une part importante de leur effectif diminuer, tant en absolu (Île-de-France surtout, Centre, Pays de la Loire) qu'en part des effectifs totaux (Picardie, Lorraine, Limousin, Auvergne, *etc.*) ;
- à l'inverse, certaines régions très productives, notamment du fait de la croissance naturelle de leur activité économique, verraient leur effectif augmenter (Rhône-Alpes, PACA et Languedoc-Roussillon) pour que la productivité élevée, et qui devrait encore augmenter du fait de la croissance du nombre de CAP sur la période de la COG, n'entraîne pas une baisse de la qualité du recouvrement ;
- la réduction d'effectif total masque le fait que, dans le scénario, des ETP sont restitués à certaines régions sur les fonctions gestion de compte, contentieux et contrôle, cf. tableaux *infra*.

Tableau 6 : Augmentations d'effectif pour les régions les plus productives sur la gestion de comptes

Région	Augmentation d'ETP gestion de comptes
Champagne-Ardenne	6,5
Corse	7,7
Languedoc-Roussillon	18,2
PACA	33,4
Picardie	2,4

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Tableau 7 : Augmentations d'effectif pour les régions les plus productives sur le RAF

Région	Augmentation d'ETP RAF
Alsace	3,0
Bretagne	1,3
Midi-Pyrénées	6,4
Nord-Pas-de-Calais	1,0
PACA	0,5
Pays de Loire	0,8
Rhône-Alpes	9,7

Source : Calculs IGAS sur données Acooss

Le tableau ci-dessous montre l'effort sollicité par processus métier. Ce tableau montre notamment que l'effort demandé au RAF et à l'encadrement sont importants, ce qui traduit, respectivement, de fortes hétérogénéités de productivité et le surcroît d'encadrement nécessaire pour conduire la régionalisation.

Tableau 8 : 1<sup>er</sup> scénario : réduction d'ETP par processus métier

	Gestion des comptes	RAF	Contrôle	Accueil	Autres services (DUE, courrier)	Encadrement	Support	TOTAL
<b>Total avant plafonnement par départ en retraite</b>	-68,1	-106,4	-68,7	-44,9	-52,2	-102,9	-167,3	-610,4
<b>TOTAL par métier après plafon. à un niveau de remplacem. compatible avec la poursuite de ses missions</b>	-43,2	-67,5	-43,6	-28,5	-33,1	-65,3	-106,2	-387,5
<b>Part dans les effectifs totaux du métier</b>	-1,4%	-6,1%	-2,7%	-3,0%	-3,1%	-7,1%	-3,7%	-3,3%

Source : Calculs IGAS sur données Acooss

Au final, les gains de productivité se répartiraient entre absorption de la croissance du nombre de CAP et réduction d'ETP de la manière suivante :

Tableau 9 : 1<sup>er</sup> scénario : répartition des gains de productivité des Urssaf

Région	Rang en termes de productivité (nbre de CAP/ETP)	Hausse de la productivité par augmentation du nbre de CAP	Hausse de la productivité par réduction d'ETP	Hausse totale de la productivité
Alsace	5	3,1%	-0,4%	2,7%
Aquitaine	7	2,1%	3,7%	5,9%
Auvergne	21	0,3%	6,5%	6,8%
Basse-Normandie	18	-1,3%	5,8%	4,4%
Bourgogne	17	-1,0%	4,2%	3,1%
Bretagne	12	3,2%	4,4%	7,8%
Centre	20	-0,4%	4,7%	4,3%
Champagne-Ardenne	11	-0,6%	5,0%	4,3%
Corse	3	6,4%	-5,2%	0,8%
Franche-Comté	19	-0,6%	4,8%	4,1%
Haute-Normandie	8	-0,2%	4,1%	3,9%
Île-de-France	15	2,5%	8,2%	10,9%
Languedoc-Roussillon	2	2,4%	-4,1%	-1,8%
Limousin	22	-3,1%	6,5%	3,1%
Lorraine	14	-0,3%	7,4%	7,1%
Midi-Pyrénées	9	1,6%	4,0%	5,7%
Nord-Pas-de-Calais	6	1,1%	1,3%	2,4%
PACA	1	1,6%	-3,2%	-1,7%
Pays de la Loire	10	1,8%	6,1%	8,1%
Picardie	16	0,0%	8,0%	7,9%
Poitou-Charentes	13	0,3%	7,2%	7,5%
Rhône-Alpes	4	4,1%	-2,3%	1,7%
<b>TOTAL</b>		<b>1,7%</b>	<b>3,4%</b>	<b>5,2%</b>

Source : Calculs IGAS sur données Acoass

Ce tableau met notamment en évidence trois types de situations :

- les régions dont les Urssaf sont les plus productives (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon notamment) bénéficient d'une certaine attractivité économique, qui voient leur productivité maintenue par l'augmentation de leur portefeuille de CAP ;
- d'autres Urssaf moins productives (Bretagne, Aquitaine, Alsace, etc.) alors que leur région bénéficie d'une croissance d'activité économique, et devrait profiter de la hausse du portefeuille de CAP pour améliorer leur productivité de manière masquée par rapport aux réductions d'effectif ;
- les Urssaf peu productives et qui voient leur portefeuille se réduire sont dans une situation les contraignant à une importante réduction d'effectif.

### 3.2 2<sup>ème</sup> scénario : amener, processus par processus, les Urssaf à faire la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité

Le deuxième scénario proposé par la mission repose sur les hypothèses suivantes :

- pour la gestion de comptes et le contentieux, les Urssaf en-deçà de l'objectif de productivité (*i.e.* respectivement 3000 CAP/ETP gestion de compte et 8500 CAP/ETP contentieux) sont

amenées à faire la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité : par exemple une Urssaf ayant une productivité de 7000 CAP/ETP contentieux devra faire la moitié du chemin pour parvenir à 8500 CAP/ETP contentieux, soit 7750, et une Urssaf qui est à 8000 CAP/ETP contentieux devra parvenir à 8250 CAP/ETP contentieux. En revanche, pour les Urssaf ayant une productivité au-delà de ces seuils, des ETP leur sont rendus pour revenir au seuil de productivité où la qualité de recouvrement ne se dégrade pas ;

- pour les ETP contrôle, comme dans le premier scénario il est appliqué une répartition d'ETP pour que toutes les Urssaf aient une part des effectifs contrôle égale à la moyenne (non pondérée) du réseau, 13,0% ;
- pour les ETP supports, il est retenu pour cible de productivité de ratio de 17,1%, les Urssaf étant amenées à la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité.
- sur les autres processus, il est appliqué la même logique qu'au premier scénario : processus par processus, les Urssaf moins productives que la moyenne sont amenées à la moyenne par une réduction d'ETP, la productivité moyenne étant calculée hors Île-de-France ;
- l'évolution du nombre de CAP par région est prise en compte comme dans le premier scénario ;
- Enfin, comme dans le premier scénario, pour que ces propositions de réductions d'ETP soient compatibles avec les besoins des Urssaf, il a été estimé que la réduction d'ETP ne peut excéder 50% des prévisions de départ en retraite. Ce point ouvre d'ailleurs une autre question, celle de la correspondance entre les prévisions de départs en retraite qui sont toujours estimés en personnes physiques d'avec les besoins en effectifs calculés en équivalent temps plein. Le coefficient de conversion obtenu auprès de la DGR (0,92ETPCDI/ personne physique) est un coefficient national moyen. Cela signifie qu'en limitant à 50% des départs en retraite la réduction d'ETP, il est en moyenne laissé aux directeurs d'Urssaf une marge de manœuvre reposant sur un taux de remplacement des départs en retraite de 45%.

Les tableaux ci-dessous donnent les résultats par région, puis par métier.

Tableau 10 : 2<sup>ème</sup> scénario : réduction d'ETP par organisme

Organisme	TOTAL interm.	Prév. d'évolution du nbre de CAP d'ici 2017	TOTAL après répartition de l'évolution du nbre de CAP	Prév. de départ en retraite	TOTAL plafonné pour chaque région à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions	Part de réduction d'effectif dans les effectifs totaux
<b>Urssaf</b>						
Alsace	-10,5	3,1%	-6,1	-30,0	-6,1	-1,9%
Aquitaine	-37,6	2,1%	-35,3	-86,0	-35,3	-5,3%
Auvergne	-21,5	0,3%	-25,5	-33,0	-16,5	-6,1%
Basse-Normandie	-25,2	-1,3%	-33,5	-30,0	-15,0	-5,5%
Bourgogne	-16,8	-1,0%	-25,0	-24,0	-12,0	-4,0%
Bretagne	-34,7	3,2%	-26,1	-78,0	-26,1	-4,6%
Centre	-48,1	-0,4%	-58,1	-42,0	-21,0	-4,5%
Champagne-Ardenne	-6,8	-0,6%	-11,9	-27	-11,9	-5,6%
Corse	+3,9	6,4%	+7,3	-3,0	+7,3	10,9%

Franche-Comté	-17,4	-0,6%	-22,2	-19,0	-9,5	-4,5%
Haute-Normandie	-14,7	-0,2%	-20,1	-22,0	-11,0	-3,9%
Ile-de-France	-179,4	2,5%	-161,1	-370,0	-161,1	-6,6%
Languedoc-Roussillon	+3,0	2,4%	+6,3	-49,0	+6,3	1,3%
Limousin	-13,9	-3,1%	-21,5	-19,0	-9,5	-6,1%
Lorraine	-24,9	-0,3%	-32,4	-51,0	-25,5	-6,9%
Midi-Pyrénées	-31,7	1,6%	-32,2	-63,0	-31,5	-5,0%
Nord-Pas-de-Calais	-15,9	1,1%	-19,3	-65,0	-19,3	-3,4%
PACA	+20,4	1,6%	19,3	-107,0	+19,3	2,0%
Pays de la Loire	-29,4	1,8%	-28,6	-73,0	-28,6	-4,5%
Picardie	-26,7	0,0%	-31,9	-43,0	-21,5	-7,4%
Poitou-Charentes	-24,3	0,3%	-29,1	-45,0	-22,5	-6,7%
Rhône-Alpes	-38,3	4,1%	-9,3	-123,0	-9,3	-0,8%
<b>Total Urssaf</b>	<b>-590,4</b>		<b>-596,3</b>	<b>-1402,0</b>	<b>-460,3</b>	<b>-3,9%</b>
CNT	-39,4		-39,4	<i>inclus supra</i>	-39,4	-5,0%
CERTI	-32,3		-32,3	-28	-14	-2,2%
Acoiss	-29,8		-29,8	-51	-29,8	-4,0%
<b>TOTAL branche recouvrement</b>	<b>-691,8</b>		<b>-697,7</b>	<b>-1481</b>	<b>-543,4</b>	<b>-3,9%</b>

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Le résultat est plus élevé que dans le premier scénario essentiellement en raison de la fixation de la cible sur la productivité des fonctions supports.

**L'approche consistant à demander aux Urssaf de faire la moitié du chemin vers la cible de productivité en quatre ans retient la préférence de la mission.**

Ce scénario présente une moindre réduction d'ETP pour l'Urssaf Île-de-France (-161 ETP vs. -185 dans le premier scénario), dans la mesure où l'effort de productivité porte essentiellement, dans ce deuxième scénario, sur les fonctions supports, dont l'Île-de-France constitue la cible

De même que pour le premier scénario, les Urssaf plus productives que l'objectif de productivité de la gestion de compte et que l'objectif de productivité du contentieux se verraient restituer des ETP. Il est également à noter que dans ce scénario, *ex abrupto* et sous réserve d'une analyse *ad hoc* de la situation précise des Urssaf concernées, seules l'Urssaf de Languedoc-Roussillon et l'Urssaf de Corse se verraient affecter de nouveaux effectifs supplémentaires, alors que dans le premier scénario, outre ces deux Urssaf, celles d'Alsace, de PACA et de Rhône-Alpes se verraient également redotées en effectif.

Par ailleurs, les gains de productivité dans le second scénario seraient de +6,0% (vs. +5,2% dans le premier scénario), dont +4,0% par réduction d'ETP (vs. +3,4%) et 1,7% par absorption de la croissance du nombre de CAP.

Tableau 11 : 2ème scénario : réduction d'ETP par processus métier

	Gestion des comptes	RAF	Contrôle	Accueil	Autres services (DUE, courrier)	Encadrement	Support	TOTAL
<b>Total avant plafonnement par départ en</b>	-68,7	-61,3	-66,7	-44,9	-52,2	-69,9	-226,6	-590,4

<i>retraite</i>								
<b>TOTAL par métier après plafon. à un niveau de remplacem. compatible avec la poursuite de ses missions</b>	-53,5	-47,8	-52,0	-35,0	-40,7	-54,5	-176,7	-460,3
<b>Part dans les effectifs totaux du métier</b>	-1,8%	-4,3%	-3,3%	-3,7%	-3,8%	-5,9%	-6,2%	-3,9%

Source : Calculs IGAS sur données Acoess

Au final, les gains de productivité se répartiraient entre absorption de la croissance du nombre de CAP et réduction d'ETP de la manière suivante :

Tableau 12 : 2<sup>ème</sup> scénario : répartition des gains de productivité des Urssaf

Région	Rang en termes de productivité (nbre de CAP/ETP)	Hausse de la productivité par augmentation du nbre de CAP	Hausse de la productivité par réduction d'ETP	Hausse totale de la productivité
Alsace	5	3,1%	1,9%	5,1%
Aquitaine	7	2,1%	5,6%	7,8%
Auvergne	21	0,3%	6,5%	6,8%
Basse-Normandie	18	-1,3%	5,8%	4,4%
Bourgogne	17	-1,0%	4,2%	3,1%
Bretagne	12	3,2%	4,8%	8,2%
Centre	20	-0,4%	4,7%	4,3%
Champagne-Ardenne	11	-0,6%	5,9%	5,2%
Corse	3	6,4%	-9,3%	-3,5%
Franche-Comté	19	-0,6%	4,8%	4,1%
Haute-Normandie	8	-0,2%	4,1%	3,9%
Île-de-France	15	2,5%	7,1%	9,7%
Languedoc-Roussillon	2	2,4%	-1,3%	1,1%
Limousin	22	-3,1%	6,5%	3,1%
Lorraine	14	-0,3%	7,4%	7,1%
Midi-Pyrénées	9	1,6%	5,2%	7,0%
Nord-Pas-de-Calais	6	1,1%	3,5%	4,7%
PACA	1	1,6%	-1,9%	-0,3%
Pays de la Loire	10	1,8%	4,7%	6,7%
Picardie	16	0,0%	8,0%	7,9%

<b>Poitou-Charentes</b>	13	0,3%	7,2%	7,5%
<b>Rhône-Alpes</b>	4	4,1%	0,8%	4,9%
<b>TOTAL</b>		<b>1,7%</b>	<b>4,1%</b>	<b>5,9%</b>

Source : Calculs IGAS sur données Acooss

### 3.3 Marge de manœuvre laissée aux directeurs d'Urssaf

Comme mentionné supra, les deux scénarios précédents reposent sur l'hypothèse d'une limitation de la réduction d'ETP à 50% des départs en retraite. Compte tenu du taux de conversion de 0,92 entre personnel physique et ETPMA, dont la mission ne dispose hélas qu'au niveau national, cela revient à laisser aux directeurs d'Urssaf une marge de manœuvre, pour la bonne adéquation entre départs en retraite et affectation des ressources aux activités, reposant sur un taux de remplacement des départs en retraite de 45%.

La justesse de ce taux est évidemment discutable. Toutefois, la mission considère que les quantum de gain de productivité ainsi obtenus au niveau national et dans chacune des régions et des principes retenus constituent la limite des gains de productivité pouvant être sollicités sans obérer la capacité des Urssaf à réaliser leurs missions et sous la double réserve que le pilotage soit renforcé et que l'État prenne ses responsabilités pour simplifier la gestion du recouvrement.

À titre illustratif, la mission présente toutefois les résultats correspondant à une limitation des gains de productivité à 60% des départs en retraite, soit une marge de manœuvre reposant sur un taux de remplacement moyen des départs en retraite de 35%.

Tableau 13 : Variantes des scénarios 1 et 2 selon la marge de manœuvre laissée aux Urssaf pour adapter départs en retraite et juste affectation des ressources aux activités

	<b>Gain de productivité Scénario 1 (ETP)</b>	<b>Gain de productivité Scénario 2 (ETP)</b>
<b>Marge de manœuvre retenue dans le rapport (45%)</b>	<b>-473,4</b> <i>dont -387,5 en Urssaf</i> <i>dont -185,0 en Île-de-France</i>	<b>-543,5</b> <i>dont -460,3 en Urssaf</i> <i>dont -161,1 en Île-de-France</i>
<b>Marge de manœuvre de 35%</b>	<b>-533,1</b> <i>dont -444,4 en Urssaf</i> <i>dont -201,8 en Île-de-France</i>	<b>-579,8</b> <i>dont -493,8 en Urssaf</i> <i>dont -161,1 en Île-de-France</i>

Source : Calculs IGAS sur données Acooss

La mission rappelle ses alertes (cf. 5.3.4. du rapport) quant au risque d'un tel quantum de gain de productivité sur l'efficacité du recouvrement.

### 3.4 Charge des missions nouvelles

Ces scénarios ne prennent pas en compte l'impact en ETP des missions nouvelles qui pourraient être confiées à la branche recouvrement en sus du périmètre actuel de gestion. En particulier, ne sont pas chiffrés les impacts en ETP :

- de la DSN. Sur ce point, trois motifs pourraient avoir un impact sur les moyens : la phase projet ; la mise en place de DSN avec un enjeu particulier de fiabilisation des données impactant la branche, point d'entrée de la DSN ; les fonctionnalités supplémentaires que pourrait mettre en œuvre la branche grâce à la DSN. S'agissant de la phase projet et de la

mise en place de la DSN, l'expérience de l'ISU montre qu'il convient d'être très prudent sur les mesures simplificatrices en apparence et que sécuriser la mise en place peut justifier, le cas échéant, un renfort temporaire des moyens. À ce jour, si la phase projet a été chiffrée, la fiabilisation des données n'a pas fait l'objet d'une estimation. S'agissant enfin des fonctionnalités supplémentaires permises par la DSN, l'Acoss n'est qu'à un stade très intermédiaire de leur définition ; partant, le chiffrage des moyens, le cas échéants supplémentaires est prématuré ;

- du contrôle du CICE ;
- potentiellement, du compte pénibilité voté dans le projet de loi de réforme des retraites ;
- S'agissant de la fin du droit d'option des transfrontaliers, et sous réserve de la solution de gestion qui sera finalement retenue, une première approximation consiste à assimiler les 150 000 transfrontaliers concernés à des travailleurs indépendants pour l'Urssaf, avec donc une pondération de 1,444, ce qui supposerait, en première approximation, 72 ETP en gestion de compte et 23 ETP en contentieux, soit 95 ETP au total ;
- S'agissant du contrôle Agirc-Arrco, la mission considère que cette mission faisant déjà partie du périmètre actuel de la branche, elle ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle dotation d'ETP.

### 3.5 L'État doit, selon son exigence de productivité, prendre ses responsabilités en termes de mesures de simplification de gestion

Il ressort de la visite de la mission qu'une partie non négligeable des effectifs est occupée à la gestion de complexité engendré par le législateur ou l'État.

En fonction des exigences de productivité de l'État, il lui incombe donc d'alléger la gestion de certains dispositifs en simplifiant la réglementation, ou d'assumer certains choix permettant une gestion simplifiée en caisse, qui correspond bien souvent à une gestion simplifiée de la relation avec les cotisants. De nombreuses propositions sont ainsi remontées par les Urssaf et l'Acoss en amont des PLF et PLFSS et répondent précisément à cet objectif :

- obligation de télédéclaration et télépaiement pour les AE ;
- obligation de télédéclaration pour les ACT ;
- obligation pour les TI PAM de télédéclaration des revenus et de demande dématérialisée de modulation ;
- *etc.*

Cela passe par un processus d'examen formel des propositions de mesures remontées par la branche recouvrement en amont des PLF et PLFSS, ainsi que par une consultation plus approfondie de la branche sur la faisabilité des mesures proposées par le gouvernement ou le législateur.

Cela passe également par une exemplarité de l'État cotisant en termes de procédures de déclaration (formalisation conjointe avec les Urssaf des formats d'échange de données, *etc.*) et de dématérialisation des procédures.

