

Cour des comptes



LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE

Rapport public thématique

Mai 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	25
Introduction	27
Chapitre I Un régime particulier de sécurité sociale en déclin structurel	29
I - Un « guichet unique » de la protection sociale qui couvre une population plus large que les seuls exploitants et salariés agricoles	29
A - Les ressortissants du régime agricole : une population plus large que la seule profession agricole	29
B - Une prise en charge globale de la protection sociale	32
II - Un fondement professionnel qui perd de sa substance	40
A - Le déclin de la démographie du régime agricole	40
B - Des règles en grande partie alignées sur celles du régime général	42
C - Un régime tributaire de la solidarité nationale	45
III - Une gouvernance spécifique, qui constitue un frein au pilotage national et aux réorganisations	48
A - Des administrateurs élus parmi lesquels la profession agricole tient une place prépondérante	48
B - Une chaîne de responsabilité éclatée	50
C - Des points de vigilance	52
Chapitre II Une gestion insuffisamment performante	57
I - Une organisation fragmentée des activités	58
A - Le maintien de 35 caisses locales et de 92 sites de production	58
B - En l'absence de nouvelles fusions, un mouvement inabouti de mutualisations d'activités entre caisses	61
II - Des moyens insuffisamment corrélés à la baisse des activités, un pilotage à renforcer	64
A - Des objectifs respectés, une trajectoire qui pourrait être plus exigeante	64
B - Une répartition inadaptée des moyens entre les caisses locales, au détriment de la production	67
C - Des marges de progrès pour les fonctions support	71

III - Des résultats très inégaux et souvent insatisfaisants dans l'exercice des missions	74
A - Un recouvrement en partie défaillant des prélèvements sociaux	75
B - Des délais variables de paiement des prestations.....	78
C - Le paiement à bon droit des prestations : des erreurs fréquentes à mieux mesurer et à réduire	81
D - Une qualité de la relation de service à rendre plus homogène et conforme aux attentes des assurés	85
Chapitre III Des évolutions à inscrire dans le cadre des réformes de la protection sociale.....	89
I - Des transformations de l'organisation de la protection sociale qui placent la MSA dans une position de plus en plus isolée.....	90
A - Une concentration croissante de la protection sociale autour du régime général	90
B - Des scénarios improbables d'élargissement de la population du régime agricole	92
C - Une participation croissante à la gestion d'autres régimes de sécurité sociale, au risque d'éluder les principaux enjeux de la MSA.....	93
II - Une expansion des activités de la MSA en dehors de la sécurité sociale à écarter.....	96
A - La relance éventuelle de la gestion de contrats privés d'assurance dans un cadre restant à sécuriser	97
B - L'expansion désordonnée de l'offre de services	100
III - Préparer l'avenir de la MSA en cohérence avec les évolutions de la protection sociale	108
A - Réexaminer la composition et certaines prérogatives de la gouvernance	109
B - Des marges d'efficience dans l'organisation des activités qui préservent la relation à l'assuré	112
C - Une ouverture vers le régime général à amplifier	115
Liste des abréviations	121
Annexes.....	123
Réponses des administrations et organismes concernés	137

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, et donc aussi bien l'exécution de ses contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le Premier ministre, la publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

*

L'enquête de la Cour sur la Mutualité sociale agricole dont les résultats sont ici publiés fait suite à une précédente enquête de 2011¹.

La compétence de la Cour pour contrôler les comptes et la gestion de la Mutualité sociale agricole (MSA) repose sur les dispositions de l'article L. 111-5 du code des juridictions financières, qui l'autorisent à contrôler les institutions de sécurité sociale.

L'enquête de la Cour sur la MSA a été effectuée au premier semestre 2019 par six rapporteurs et a bénéficié du concours d'un auditeur de la direction générale des finances publiques².

Elle a été conduite à la caisse centrale de la MSA (CCMSA) et dans neuf des 35 caisses locales, choisies en fonction de la composition de leurs ressortissants et de l'hétérogénéité de leurs performances de gestion, appréciées en fonction de certains critères : Alpes-Vaucluse ; Auvergne ; Porte de Bretagne ; Sud-Aquitaine ; Midi Pyrénées sud ; Bourgogne ; Sud Champagne ; Corse ; Île de France.

Les contrôles sur pièces et sur place, à la caisse centrale et dans les caisses locales précitées, auxquels a donné lieu cette enquête ont été complétés par de nombreux entretiens, notamment avec des représentants de la profession et d'organismes agricoles (fédération du Crédit Agricole, Groupama, groupement de protection sociale Agrica, FNSEA, Mutualia...).

Le rapport d'observations provisoires relatif à la MSA, délibéré le 10 juillet 2019 par la sixième chambre de la Cour des comptes, a été soumis à la contradiction selon les procédures prévues par le code des juridictions financières. À la suite de la réception des réponses de la caisse centrale de la MSA et de ses administrations de tutelle (ministère de l'agriculture, direction de la sécurité sociale et direction du budget), leurs responsables ou représentants ont été auditionnés le 2 octobre 2019.

¹ Cour des comptes, « La réorganisation de la Mutualité sociale agricole », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2011*, p. 435-460, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

² Comme le permet l'article R. 134-3 du code des juridictions financières, qui prévoit que dans le cadre du contrôle des organismes de sécurité sociale, le président de la sixième chambre peut demander le concours de fonctionnaires appartenant aux administrations de tutelle ou aux corps de contrôle.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 27 novembre 2019, par la sixième chambre, présidée par M. Morin, président, et composée de M. Viola, conseiller maître, contre-rapporteur, Mme Latare, conseillère maître, M. Appia, conseiller maître et M. Guégano, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mmes Saliou, conseillère maître, et Assous, conseillère référendaire, M. Le Bras, rapporteur extérieur et Mme Munforte, rapporteure extérieure.

Il a été examiné et approuvé, le 21 janvier 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport public thématique intitulé *La mutualité sociale agricole*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Durrleman, président de chambre maintenu, MM. Courtois, Lefebvre, Guédon, Thornary, Antoine, Mme Bouygar, MM. Glimet, de Nicolaÿ, Mmes Latare, de Coincy, MM. Miller, Chatelain, Soubeyran, Strassel, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, MM. Bouvard, Lejeune, Michelet, Duguéperoux, Mme Régis, MM. Houdebine, Bonnaud, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Carnot, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Morin, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de Mme Assous, conseillère référendaire, M. Le Bras, rapporteur extérieur et Mme Munforte, rapporteure extérieure, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Viola conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait le 31 mars 2020.

Synthèse

La Mutualité sociale agricole (MSA), héritière de dispositifs mutualistes nés dans le monde des exploitants agricoles, est une entité de sécurité sociale de nature professionnelle régie par le code rural et de la pêche maritime.

Elle constitue le deuxième régime de sécurité sociale en France avec 5,6 millions de ressortissants. Le régime agricole comprend lui-même deux régimes, des salariés et des non-salariés (ce dernier s'appliquant à la seule métropole³).

En 2018, la MSA a versé 28,3 Md€ de prestations de toute nature (légales, extra-légales d'action sanitaire et sociale et d'assurances privées) et mis en recouvrement 16,3 Md€ de prélèvements sociaux, principalement au titre des régimes agricoles, mais aussi d'autres organismes. Les charges de gestion s'élèvent à 1,25 Md€ et correspondent principalement à un peu plus de 15 300 collaborateurs exprimés en équivalent temps plein (ETP). En dehors des cotisations, les régimes agricoles bénéficient de ressources issues de la solidarité nationale qui contribuent à en assurer l'équilibre.

La caisse centrale de la MSA (CCMSA), organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, anime 35 caisses pour l'essentiel interdépartementales dotées d'une forte autonomie. Une convention d'objectifs et de gestion (COG) négociée avec les trois ministères de tutelle (santé, agriculture, budget), encadre la gestion de la MSA pour une période de cinq ans. La COG en vigueur couvre les années 2016 à 2020, selon une temporalité différente de celle des COG des branches du régime général (2018-2022). La négociation d'une nouvelle convention s'engage en 2020.

³ Dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion), la sécurité sociale des non-salariés agricoles est gérée par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) communes avec le régime général. En revanche, il n'existe pas de régime agricole des salariés.

La Cour a souligné en 2011⁴ que la MSA avait procédé à des fusions de caisses locales de manière tardive au vu de la baisse de la démographie des ressortissants du régime agricole, que cette réorganisation des activités restait inachevée et que la fonction de pilotage national de la caisse centrale demeurait insuffisamment affirmée.

À l'occasion de l'enquête ayant conduit au présent rapport, la Cour a constaté que l'activité du régime agricole demeurait fragmentée en un grand nombre de caisses et, plus encore, de sites de production, et que les performances de gestion étaient souvent insuffisantes. Les spécificités de la MSA perdent de leur substance et justifient de moins en moins une gouvernance atypique et peu adaptée à des évolutions indispensables dans l'organisation des activités du régime agricole.

De fait, les difficultés rencontrées dans la gestion du régime de sécurité sociale, mais aussi dans celle des activités situées dans le champ concurrentiel (contrats d'assurance pour le compte d'acteurs privés et services aux particuliers) requièrent des mesures fortes dans le cadre de la prochaine COG. Au-delà, la question de l'avenir de la MSA est posée dans le contexte de profondes transformations en cours de l'organisation de la protection sociale de nos concitoyens.

Un régime particulier de sécurité sociale en déclin structurel

Un guichet unique de la protection sociale qui couvre une population plus large que les seuls exploitants et salariés agricoles

Le régime agricole couvre des non-salariés (exploitants agricoles, collaborateurs d'exploitation, aides familiaux et chefs d'entreprises reconnues comme agricoles par la réglementation), mais aussi les salariés d'exploitations agricoles, forestières ou de pépinières, les salariés des haras, ainsi que des salariés employés dans l'industrie et les services : entreprises agro-alimentaires organisées sous une forme coopérative, Crédit Agricole, Groupama, personnels enseignants des lycées privés agricoles, chambres d'agriculture, etc.

Par rapport au régime général des salariés, la MSA a pour principale spécificité le « guichet unique », c'est-à-dire la gestion par une seule institution de l'ensemble de la protection sociale de ses affiliés.

⁴ Cour des comptes, « La réorganisation de la Mutualité sociale agricole », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2011*, p. 435-459, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Ainsi, la MSA verse les prestations de base de l'ensemble des risques couverts par la sécurité sociale (maladie-maternité, accidents du travail-maladies professionnelles, retraite et famille, par exception à la compétence universelle des CAF), la retraite complémentaire obligatoire des exploitants et les prestations de solidarité pour le compte de l'État (aides au logement, prime d'activité, allocation pour adulte handicapé) et des départements (revenu de solidarité active).

Par ailleurs, elle recouvre l'ensemble des prélèvements sociaux dont sont redevables les entreprises qui lui sont affiliées au titre de la sécurité sociale, des retraites complémentaires et de l'assurance chômage des salariés, ainsi que de la formation professionnelle.

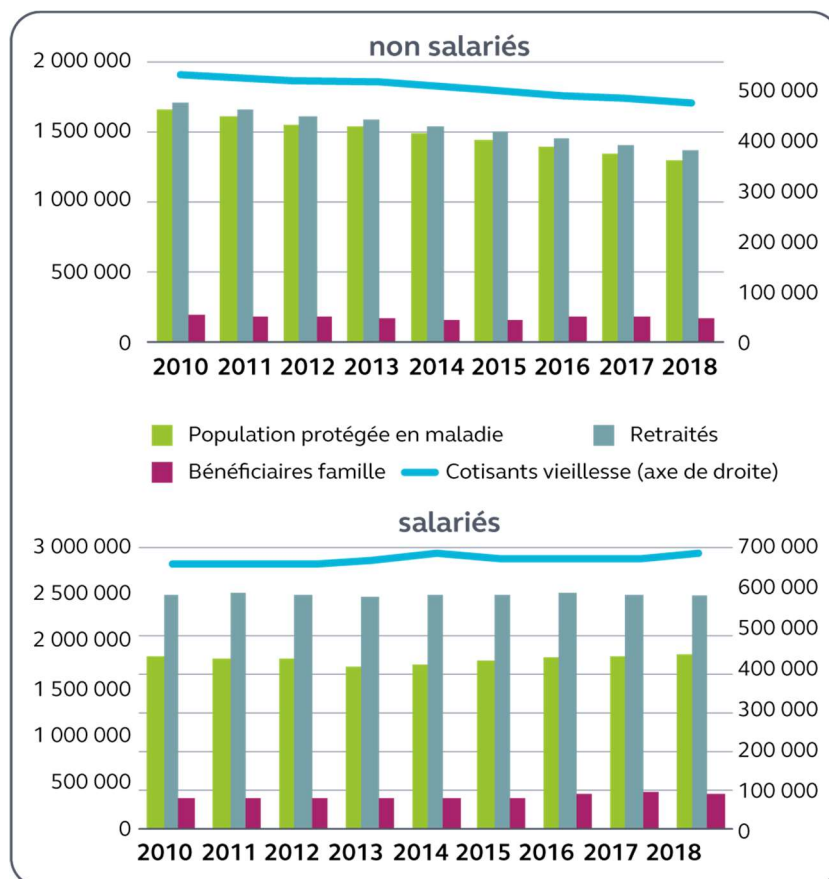
Au-delà du régime agricole de sécurité sociale proprement dit, la MSA propose aux particuliers, ressortissants du régime agricole ou non, de souscrire des assurances complémentaires dans les domaines de la santé et de la prévoyance pour le compte d'acteurs privés. En outre, elle propose aux particuliers une offre de services à la personne par l'intermédiaire d'associations partenaires.

Pour les ressortissants du régime agricole, le « guichet unique », qui assure la gestion des prestations de base et, dans certains cas, complémentaires, constitue un avantage réel : unicité d'interlocuteur ; informations couvrant l'ensemble du spectre de la protection sociale ; versement conjoint des prestations complémentaires et de base.

Un fondement professionnel qui perd de sa substance

La MSA gère un régime de protection sociale dont l'assise professionnelle se réduit inexorablement. La démographie des non-salariés décline de manière continue, tandis que celle des salariés, devenus majoritaires dans le total des actifs du régime (58 % en 2018), stagne, d'autant que le régime agricole n'est pour la plupart d'entre eux qu'un régime secondaire dans leur carrière professionnelle. Au global, la MSA perd chaque année des assurés.

Évolution du nombre de ressortissants du régime agricole (2010-2018)



Cour des comptes, d'après les données de la CCMSA

Ce déclin démographique va se poursuivre : en 2030, le régime des non-salariés n'aurait plus que 367 000 cotisants, contre 478 000 en 2018.

La part croissante des salariés parmi les ressortissants du régime agricole n'est pas sans conséquence sur la justification d'un régime autonome de sécurité sociale, d'autant que le régime agricole des salariés applique pour l'essentiel les règles du régime général, tandis que celui des non-salariés conserve de fortes spécificités, notamment pour les retraites.

Compte tenu notamment de son déclin démographique global, le régime agricole de sécurité sociale est le principal régime bénéficiaire de la solidarité nationale (affectation d'impôts et de taxes, compensation démographique généralisée pour les retraites, transferts d'équilibrage des branches du régime général). En 2018, les ressources issues de la solidarité nationale représentaient ainsi 40,6 % de celles du régime des salariés et 83,1 % de celles du régime des exploitants.

Contrairement à celui des salariés, et aux régimes d'assurance maladie des non-salariés comme des salariés, le régime de retraite des non-salariés ne bénéficie pas d'une dotation d'équilibre du régime général. S'il a retrouvé l'équilibre en 2018, une importante dette (3,7 Md€ fin 2018) demeure financée par des avances de trésorerie du régime général, financées par des emprunts à très court terme émis par l'ACOSS sur les marchés financiers internationaux. Il convient de définir les modalités de son amortissement par la CADES.

Une gouvernance spécifique, qui constitue un frein au pilotage national et aux réorganisations

La gouvernance de la MSA s'appuie sur un réseau de 13 760 délégués locaux, élus par près de 2,7 millions d'électeurs, qui élisent eux-mêmes un peu plus de 1 000 administrateurs. Ce réseau d'élus est fréquemment mobilisé dans le cadre de l'action sanitaire et sociale, pour des actions de prévention et en tant que relais auprès des ressortissants du régime. Élection après élection, la participation est cependant en baisse : lors des dernières élections (janvier 2020), elle s'est établie à 26 % en moyenne (32,9 % pour les exploitants).

L'organisation de la gouvernance en trois collèges donne un rôle prépondérant aux exploitants agricoles (premier collège) et aux chefs d'entreprises (troisième collège) au détriment des salariés (deuxième collège), pourtant majoritaires en nombre et appelés à l'être toujours davantage. En outre, les conseils d'administration des caisses de la MSA conservent des prérogatives bien supérieures à celles de leurs homologues du régime général. Ainsi, ils nomment et licencient les hauts cadres des caisses locales et de la caisse centrale, notamment le directeur et l'agent comptable. Ils sont également en mesure de peser fortement sur les décisions relatives à l'organisation des activités du régime entre ses différentes caisses et au sein de ces dernières.

La prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des attributions des conseils d'administration appelle un renforcement des procédures et de leur application.

Une gestion insuffisamment performante

Avec 10 % environ des agents du régime général, la MSA a, en 2018, versé l'équivalent de 7,2 % des prestations versées par les branches du régime général et mis en recouvrement l'équivalent de 4,3 % des prélèvements sociaux collectés par les Urssaf.

L'importance des moyens engagés au regard de la charge d'activité du régime agricole par comparaison au régime général, traduit la fragmentation de l'activité de la MSA entre un grand nombre de caisses locales et, plus encore, de sites de production. Elle ne s'accompagne pas de meilleurs résultats dans l'exercice des missions. Au contraire, ces derniers sont inégaux et souvent insatisfaisants.

Une organisation fragmentée des activités

La MSA est organisée en 35 caisses locales, pour l'essentiel interdépartementales, issues de la fusion en 2010 de 84 caisses à maille départementale. Le processus de fusion avait été engagé dix ans plus tôt, mais les conseils d'administration d'une partie des caisses étaient réticents.

Malgré la baisse de la charge d'activité intervenue depuis 2010, sous l'effet de l'érosion de la démographie du régime agricole, mais aussi de la dématérialisation croissante des échanges avec les assurés et du traitement des opérations, la MSA n'a pas engagé de nouvelles fusions de caisses.

La carte des implantations n'a pas non plus été resserrée. La MSA compte encore 92 sites de production⁵ (hérités de l'ancienne organisation à 84 caisses), auxquels s'ajoutent 243 agences et 349 permanences locales qui accueillent du public.

Au regard des montants de prestations et de prélèvements gérés, toutes les caisses de la MSA ont une petite taille : les plus grandes caisses sont plus petites que les plus petites caisses et Urssaf du régime général.

Devant le manque de taille critique d'un grand nombre de caisses et de sites de production, la MSA a mutualisé de manière obligatoire certaines activités dans le cadre national, en les confiant à un nombre réduit de caisses. Surtout, elle a engagé des mutualisations d'activités entre deux ou trois caisses limitrophes au sein de mêmes régions administratives.

⁵ Sites où sont effectuées les tâches de gestion des prestations et des prélèvements sociaux, à distinguer de ceux où sont reçus les assurés.

Sans réduire le nombre de sites de production, ces évolutions ont favorisé leur spécialisation par domaine, selon une intensité néanmoins variable selon les caisses et les natures d'activité. Certaines insuffisances dans la préparation et l'accompagnement des redéploiements d'activité (au total, 2 000 agents ont changé d'activité) ont parfois affecté la qualité ou la continuité de la production de certaines caisses.

Malgré les mutualisations nationales et locales d'activités, les caisses demeurent faiblement spécialisées. Compte tenu de la marge de manœuvre étendue laissée aux caisses, la très grande majorité d'entre elles a conservé la gestion de l'ensemble des prestations et prélèvements.

Si le « guichet unique » favorise une prise en charge plus personnalisée qu'au régime général, notamment pour les exploitants agricoles, la densité très élevée des accueils physiques s'accompagne d'une productivité plus faible (3,5 fois moins de visites par agent à l'accueil qu'au régime général).

Cette transformation inaboutie de l'organisation de la production des prestations et du recouvrement des prélèvements sociaux souligne les faiblesses de la caisse centrale qui, faute d'autorité suffisante sur les caisses locales comme d'outils adaptés de pilotage, a mené une réforme en demi-teinte dont les insuffisances devront être corrigées lors de la préparation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion avec l'État.

Des moyens insuffisamment corrélés à la baisse de la charge d'activité, un pilotage à renforcer

En 2018, la MSA avait un peu plus de 15 300 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP). La MSA a consenti d'importantes réductions d'effectifs sur longue période (-20 % entre 2004 et 2017 contre -12 % pour le régime général), mais l'effort s'est ralenti au cours des dernières années. La MSA respecte les objectifs de réduction prévus par la COG à partir de 2016 (-1 300 ETP), mais une forte sous-estimation du nombre de départs en retraite a élargi les possibilités de nouveaux recrutements. Entre 2016 et 2018, la MSA a par ailleurs réduit ses dépenses de gestion courante de 0,3 % par an contre 1,15 % à la CNAM et 1,65 % à l'ACOSS.

Si le suivi de l'atteinte des objectifs de la COG en matière d'effectifs est assuré par la caisse centrale, la gestion des ressources humaines reste fortement décentralisée.

La gestion des moyens du régime se caractérise par un dialogue insuffisant entre la caisse centrale et les caisses locales. Pour l'essentiel, les plafonds d'effectifs et de dépenses de gestion courante sont répartis entre les caisses de manière paramétrique. Sans comptabilité analytique, ni

instruments de mesure de la charge d'activité adaptés aux enjeux, la caisse centrale de la MSA est dépourvue des outils à même d'assurer une bonne adéquation des moyens accordés à l'activité de chacune des caisses.

La baisse globale des effectifs se traduit par une diminution de la part de ces derniers affectée à la production, au profit notamment des fonctions support. Cette évolution reflète les rigidités induites par le fractionnement de l'activité en un grand nombre de caisses et de sites. Elle est peu propice à l'amélioration des délais de production des prestations.

De manière générale, l'exercice de ses missions de gestionnaire d'un régime de sécurité sociale par la MSA pâtit d'une allocation des moyens entre les caisses locales qui procède de circonstances historiques révolues et entraîne de fortes disparités quant à l'emploi qui leur est donné. Ainsi, la part des moyens affectée à la production varie de 15 points entre les caisses situées aux deux extrémités du spectre sans que cet écart s'explique par des disparités liées à la population des assurés.

Malgré certains progrès, les achats restent insuffisamment mutualisés au niveau national. Par ailleurs, la gestion immobilière est insuffisamment coordonnée ; le recours à 34 sociétés civiles immobilières (SCI), survivance de pratiques anciennes, constitue un frein à la mise en œuvre d'une politique nationale par la caisse centrale.

Enfin, la MSA a récemment revu l'organisation de sa fonction informatique, qui comprend désormais une direction informatique de petite taille à la caisse centrale, un GIE principalement chargé de la maîtrise d'œuvre et huit pôles de compétence de maîtrise d'ouvrage. Les dépenses informatiques sont en forte croissance au cours de la période d'application de la COG 2016-2020 (315 M€ au total), mais la qualité des systèmes d'information reste inégale selon les domaines d'activité.

*Des résultats très inégaux et souvent insatisfaisants
dans l'exercice des missions*

La performance de gestion des régimes de sécurité sociale est fragile, voire dégradée dans plusieurs domaines, ce qui témoigne d'un pilotage insuffisant par la caisse centrale et de résultats très inégaux selon les risques gérés et selon les caisses locales.

Conséquence d'une mauvaise allocation des moyens, de défauts d'organisation et d'outils perfectibles, les performances sont variables en fonction des domaines d'activité et, plus encore, des caisses locales.

Le recouvrement des prélèvements sociaux (16,3 Md€ au total) est le principal point noir de la gestion opérationnelle de la MSA, avec des taux de restes à recouvrer de 6,4 % et de 2 % sur les flux de prélèvements sociaux respectifs des non-salariés et des employeurs de salariés en 2018.

Il pâtit des difficultés économiques de certains secteurs d'activité. En outre, le calcul par les caisses des prélèvements dus par les employeurs à partir des informations adressées par ces derniers a fait place en 2017 à la déclaration directe par les employeurs, dans le cadre de la déclaration sociale nominative (DSN), des prélèvements dont ils sont redevables. De fait, la MSA a insuffisamment maîtrisé cette transformation et peine à résorber les désordres comptables qui en ont résulté pour elle et les tiers concernés (Agirc-Arrco).

Au-delà de ces caractéristiques communes, les performances du recouvrement sont très inégales selon les caisses, pour des raisons qui tiennent pour partie à des différences d'organisation et de pratiques.

Pour les cotisations employeurs, les restes à recouvrer se situaient, en 2017, entre 2,7 % et 13,5 % du flux de l'année ; pour les non-salariés, entre 3 % et 12 % (si l'on met à part le cas particulier de la Corse, dont le taux de non recouvrement dépasse 30 %).

S'agissant des délais de paiement des retraites, les performances sont elles aussi dégradées sur un plan global et très hétérogènes entre les caisses : en 2017 et 2018, un peu plus d'une demande de retraite sur deux était payée à échéance, ce taux s'étageant de 20 à 80 % selon les caisses.

Les performances de la branche famille de la MSA, qui concerne un nombre très limité de bénéficiaires par rapport aux CAF, sont en moyenne insatisfaisantes et très contrastées entre les caisses. En 2017 et 2018, seules 57 % des prestations familiales et de solidarité étaient payées à l'échéance.

Pour ces deux branches, une prise de conscience récente a conduit la MSA à prendre de premières mesures correctrices pour les situations locales les plus critiques (entraide entre caisses, cellule nationale d'appui).

La liquidation des prestations maladie et AT-MP bénéficie, en revanche, d'une allocation de moyens et d'organisations permettant des délais maîtrisés et au moins comparables à ceux du régime général.

Par ailleurs, la MSA a engagé avec retard la mise en place d'indicateurs visant à mesurer le paiement à bon droit⁶ des prestations. Les mesures disponibles doivent être fiabilisées. Celles aujourd'hui disponibles font apparaître, là aussi, de fortes disparités entre les caisses locales.

S'agissant de la relation de service avec les assurés, la MSA fait preuve de capacités d'initiative reconnues. Néanmoins, le taux de réponse aux appels téléphoniques est inférieur à celui du régime général. La qualité de service perçue par les assurés est fortement hétérogène selon les caisses.

Des évolutions à inscrire dans le cadre des réformes de la protection sociale

Les constats établis par la Cour montrent qu'au-delà de difficultés conjoncturelles, la MSA connaît des handicaps structurels dans un contexte caractérisé à la fois par le déclin de la population des ressortissants du régime agricole et de profondes transformations de l'organisation de la protection sociale de nos concitoyens, marquées par une concentration croissante de cette dernière autour du régime général.

Cette situation suppose de pouvoir s'affranchir du *statu quo* institutionnel pour engager les réformes nécessaires et dessiner des perspectives d'avenir.

Des transformations de l'organisation de la protection sociale qui placent la MSA dans une position de plus en plus isolée

Le mouvement d'ensemble de transformation de l'organisation de la protection sociale tend à marginaliser la MSA. En effet, les régimes de base de l'ex-régime social des indépendants (RSI) ont été intégrés au régime général, alors qu'un regroupement avec la MSA avait un temps été envisagé. En outre, la mise en place de la liquidation unique des retraites dans les régimes alignés réduit la charge de travail de la MSA en faveur du régime général. Par ailleurs, le projet de loi instaurant un système universel de retraite prévoit que les organismes chargés de gérer des régimes de retraite obligatoires, dont la MSA, concluront une convention avec la caisse nationale de retraite universelle, nouvellement créée, pour déterminer les missions qu'ils exerceront par délégation de cette dernière dans le cadre du système universel de retraite.

⁶ C'est-à-dire une attribution et un calcul conformes aux règles de droit applicable, sans insuffisance ni excès de versement au détriment ou en faveur des assurés.

La concentration croissante de l'organisation de la protection sociale autour du régime général rend peu réalistes les hypothèses, parfois avancées, d'élargissement de la population du régime agricole aux salariés de l'industrie agro-alimentaire ou aux habitants de communes rurales afin de compenser la baisse de la charge d'activité du régime. Ces extensions hypothétiques du périmètre du régime agricole par réduction de celui du régime général ne seraient d'ailleurs pas justifiées, car elles n'apporteraient pas aux assurés et aux cotisants de gains tangibles en matière de qualité du service qui leur est rendu.

Alors que le périmètre des missions des branches du régime général s'élargit en permanence, la MSA bénéficie tout au plus de nouvelles activités de taille limitée et de nature disparate : sous-traitance de tâches de gestion d'autres régimes ; transfert de la gestion de régimes de petite taille (notamment le service de l'allocation de solidarité versée aux personnes âgées dépourvues de tout droit contributif).

Ces activités ne sont pas suffisantes pour enrayer le déclin global de la charge d'activité de la MSA. En revanche, elles réduisent les ressources qu'elle peut consacrer à l'amélioration de la gestion du régime agricole, notamment sur le plan informatique, voire risquent de la détourner des enjeux prioritaires que constituent la qualité du service rendu aux ressortissants du régime agricole et l'efficacité des moyens engagés.

Une expansion des activités de la MSA en dehors de la sécurité sociale à écarter

Devant la baisse de sa charge d'activité, la MSA pourrait être tentée d'investir de manière plus active les activités extérieures à la sécurité sociale qui sont situées dans le champ concurrentiel : gestion de contrats d'assurance complémentaire santé et de prévoyance ; offre de services à la personne par le relais d'environ 200 associations partenaires.

Une orientation de cette nature serait peu pertinente car elle pourrait, là aussi, détourner la MSA des enjeux d'amélioration de l'efficacité de son organisation et de la qualité de sa production.

De plus, les activités situées dans le champ concurrentiel soulèvent elles-mêmes des difficultés.

Ainsi, les coûts de la gestion de contrats d'assurance privés sont mal connus, ce qui ne permet pas d'exclure que les frais de gestion facturés aux assureurs les couvrent de manière incomplète. Alors que certains partenaires historiques du domaine de l'assurance ont réduit les tâches qu'ils confient à la MSA, le maintien de prêts subordonnés (56,6 M€) à l'un d'eux, pour une durée indéterminée et avec une rémunération presque symbolique, est contestable. Le régime fiscal des activités de la MSA situées dans le champ concurrentiel doit par ailleurs être clarifié.

L'offre de services a des synergies limitées avec le régime de sécurité sociale qui constitue le cœur de métier de la MSA et est insuffisamment pilotée par la caisse centrale. Elle s'accompagne d'un grand foisonnement institutionnel. Elle présente par ailleurs des risques juridiques du point de vue du droit de la concurrence, du régime fiscal applicable et de la responsabilité financière de la MSA, une partie des structures associatives (notamment les MSA services) étant dirigées par des administrateurs ou des agents de direction des caisses.

Plutôt qu'une expansion du champ d'activité de la MSA, la question est posée d'un réexamen de la gestion par celle-ci d'établissements sanitaires et médico-sociaux et de villages de vacances, qui s'éloignent des missions d'une institution de sécurité sociale.

Réexaminer la composition et certaines prérogatives de la gouvernance

Loin d'être un atout pour la conduite du changement, la gouvernance actuelle de la MSA apparaît comme un frein aux transformations nécessaires. La difficulté de faire évoluer la carte des implantations et les lacunes persistantes du pilotage des activités des caisses locales par la caisse centrale en sont la manifestation. Sans méconnaître l'attachement du « monde agricole » au dispositif en vigueur, ni le rôle positif joué par les délégués cantonaux, la gouvernance du régime agricole doit évoluer.

Au sein des conseils d'administration de la caisse centrale et des caisses locales, l'absence de parité des représentants des salariés d'une part et de ceux des employeurs et des non-salariés d'autre part perdure, alors que les salariés deviennent de plus en plus majoritaires. Elle n'est pas justifiée par le caractère professionnel du régime, les autres caisses professionnelles ayant toutes une gouvernance paritaire. Elle laisse à penser que les préoccupations de la MSA se concentrent sur les enjeux des seuls exploitants agricoles. La MSA et ses autorités de tutelle devraient engager une réflexion sur la composition des conseils d'administration.

De même, l'incapacité dans laquelle se trouve le directeur général de la caisse centrale, lui-même nommé et révoqué par son conseil d'administration, de nommer et de révoquer les directeurs des caisses locales, cette prérogative relevant des conseils d'administration des caisses locales, affecte la capacité de la caisse centrale à mener une politique nationale. La réflexion à engager sur la gouvernance devrait donc s'étendre à une modification des modalités de nomination du directeur général de la caisse centrale et des responsables des caisses locales.

Enfin, l'État est représenté au conseil d'administration de la CCMSA par le seul ministère chargé de l'agriculture. Celui chargé de la sécurité sociale devrait aussi en être membre de droit.

Des marges d'efficience dans l'organisation des activités qui préservent la relation à l'assuré

La MSA est moins efficiente que le régime général : ses dépenses de gestion courante absorbent près de quatre centimes sur un euro de ressources qui lui sont affectées, contre moins de trois centimes pour le régime général.

Devant la poursuite de la contraction de sa charge d'activité, une réorganisation d'ensemble des activités du régime agricole s'impose, sous la forme de fusions de caisses ou de mutualisations d'activités beaucoup plus étendues dans le cadre national, le cadre de caisses locales limitrophes étant trop étroit pour réorganiser efficacement les activités du régime.

Ces évolutions ne remettraient pas en cause le « guichet unique » qui constitue le fondement du régime, mais conduiraient à spécialiser plus nettement sur certaines activités les sites de production qui seraient conservés, sans amoindrir le maillage territorial des accueils physiques des ressortissants du régime agricole, assurés par la MSA de manière directe ou par l'intermédiaire de partenaires.

S'agissant de ce maillage territorial, la labellisation d'environ 1 800 structures France services d'ici à 2022 décidée par le Gouvernement, où les services de la MSA seront accessibles à distance, doit elle-même permettre de réduire le nombre de structures d'accueil du public propres à la MSA, beaucoup moins sollicitées en moyenne que celles des branches du régime général, sans dégrader la relation de service avec les assurés.

Une ouverture vers le régime général à amplifier

À moyen terme, plusieurs scénarios d'évolution de la MSA sont envisageables. Plusieurs considérations peuvent être prises en compte et faire l'objet d'arbitrages : l'appréciation des avantages du « guichet unique » dans le contexte d'une dématérialisation croissante des relations des assurés avec les organismes sociaux ; la présence territoriale souhaitable des accueils et des activités propres au régime agricole ; les écarts de performances de gestion admissibles avec les branches du régime général ; la capacité autonome de la MSA à corriger les faiblesses qui affectent ses processus de gestion.

Indépendamment des oppositions qui pourraient se manifester, une intégration rapide de la MSA au régime général n'est pas envisageable au regard de l'importance des chantiers dans lesquels les branches de ce dernier sont engagées : transformation du mode de production de la branche famille, intégration de l'ex-RSI pour les branches maladie et vieillesse et les Urssaf, extension considérable du périmètre des missions des Urssaf à partir de 2020 ; projet de création d'une caisse nationale de retraite universelle.

En revanche, il convient de développer résolument les synergies de la MSA avec les branches du régime général, qui sont très insuffisamment exploitées. Au-delà des fonctions support (achats, immobilier, etc.), un enjeu essentiel porte sur les systèmes d'information. Peu de projets communs ont abouti entre la MSA et les branches du régime général. Il en résulte des duplications de moyens, mais aussi des risques pour la maîtrise de la traduction informatique des évolutions législatives et réglementaires ainsi que le respect de leurs calendriers d'entrée en vigueur.

Les options de gestion retenues par la MSA, notamment en matière de systèmes d'information, devraient donc privilégier une approche inter-régimes et veiller à laisser ouverts tous les choix possibles à l'avenir pour les pouvoirs publics. Afin de favoriser des rapprochements opérationnels entre la MSA et les branches du régime général, il convient notamment d'impliquer plus fortement ces dernières dans cet objectif stratégique et de faire coïncider les périodes des conventions d'objectifs et de gestion respectives de la MSA et des branches du régime général avec l'État.

L'ensemble de ces constats, qui sont détaillés dans les chapitres ci-après, conduisent la Cour à formuler douze recommandations, tendant à exercer plus efficacement les missions du régime de sécurité sociale, à réexaminer le champ et à préciser le cadre juridique des activités distinctes de ce dernier, à réformer la gouvernance du régime agricole et à développer les synergies avec le régime général de sécurité sociale, à assainir la situation financière du régime agricole.

Récapitulatif des recommandations⁷

Exercer plus efficacement les missions du régime de sécurité sociale

3. Établir, en vue de la préparation de la nouvelle COG avec l'État, le bilan des opérations de réorganisation de la production et réformer en conséquence l'organisation territoriale de la MSA (CCMSA).
4. Accorder une priorité immédiate à une amélioration significative du recouvrement des prélèvements sociaux, par une meilleure utilisation de l'ensemble des outils disponibles, y compris de recouvrement forcé (CCMSA).
5. Approfondir la rénovation de la gestion des régimes obligatoires et réduire résolument les écarts de performance au sein du réseau, par un pilotage national resserré des moyens et des résultats par la caisse centrale et la systématisation des pôles d'appui aux caisses en difficulté (CCMSA).
6. Construire des outils robustes permettant de mesurer la charge d'activité et la productivité des caisses locales et d'allouer, dans le cadre d'un dialogue de gestion approfondi, les moyens en conséquence (CCMSA).
7. Dissoudre l'ensemble des SCI détenues par la MSA lorsque celles-ci ne sont pas le support d'une mutualisation de sites immobiliers avec un partenaire extérieur (CCMSA).

Réexaminer le champ et préciser le cadre juridique des activités distinctes du régime de sécurité sociale

10. Mettre à niveau l'outil de comptabilité analytique afin de mesurer de manière fiable les coûts de gestion des prestations de service rendues à des organismes tiers au régime agricole de sécurité sociale et adapter en conséquence les frais de gestion facturés à ces derniers ; auditer annuellement ces coûts (CCMSA).

⁷ Les recommandations sont ici classées selon cinq thèmes. Leur numérotation correspond à leur ordre d'apparition dans le rapport.

11. Clarifier le régime fiscal applicable aux prestations de service rendues par la MSA à des tiers au régime agricole de sécurité sociale (CCMSA).
12. Transférer à d'autres opérateurs les six établissements institutionnels sanitaires et médico-sociaux, les centres de soins infirmiers et les centres de vacances, qui s'éloignent des missions d'une institution de sécurité sociale (CCMSA, ministères de tutelle).

Réformer la gouvernance du régime agricole

8. Rapprocher la gouvernance de la MSA de celle des autres régimes de sécurité sociale, s'agissant de la représentation paritaire des salariés d'une part et des employeurs et des non-salariés d'autre part dans les conseils d'administration des caisses, des modalités de nomination des directeurs et agents comptables des caisses et de la représentation de la direction de la sécurité sociale au conseil d'administration de la caisse centrale (ministères de tutelle, MSA).
2. Renforcer la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice des mandats des administrateurs de la MSA (MSA).

Développer les synergies avec le régime général de sécurité sociale

9. Rapprocher la MSA des branches du régime général sur un plan opérationnel, s'agissant notamment des résultats à atteindre et des systèmes d'information, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion couvrant les mêmes années que celles des branches en question (ministères de tutelle, organismes nationaux du régime général, MSA).

Assainir la situation financière du régime agricole

1. Définir les modalités de l'amortissement par la CADES de la dette du régime de retraite des non-salariés agricoles non reprise à ce jour (ministères chargés de la sécurité sociale et du budget).

Introduction

La Mutualité sociale agricole (MSA) est un régime obligatoire de base⁸ de sécurité sociale, régi par le livre VII du code rural et de la pêche maritime et placé sous la triple tutelle des ministres chargés de l'agriculture, de la sécurité sociale et du budget.

En 2018, elle a versé 28,3 Md€ de prestations de toute nature (légales, extra-légales d'action sanitaire et sociale et d'assurances privées) à 5,6 millions de ressortissants – dont plus de trois millions de retraités – et mis en recouvrement 16,3 Md€ de prélèvements sociaux. Elle comporte deux régimes distincts : celui des non-salariés, constitué pour l'essentiel d'exploitants agricoles et celui des salariés, numériquement plus important et dans lequel les salariés du secteur agricole sont minoritaires.

Deuxième régime de sécurité sociale en France par le nombre de ressortissants, la MSA reste néanmoins de taille modeste comparée au régime général. Ainsi, en 2018, les prestations dont elle assure le versement représentaient 7,2 % de celles versées par les branches de prestations du régime général ; les prélèvements 4,3 % de ceux mis en recouvrement par les Urssaf.

Héritière de dispositifs mutualistes nés dans le monde des exploitants agricoles, la MSA se considère comme une organisation professionnelle agricole, partenaire des divers organismes du « monde agricole » (chambres d'agriculture, Crédit Agricole notamment), tout en affiliant des publics très divers s'agissant des salariés. Fortement implantée dans les territoires ruraux, elle s'appuie sur un réseau de délégués locaux élus tous les cinq ans (13 760 pour les élections de janvier 2020).

Organisée autour d'un « guichet unique », la MSA recouvre toutes les cotisations et contributions et verse toutes les prestations de sécurité sociale des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (maladie, vieillesse, famille, accidents du travail-maladies professionnelles) et assure les services de médecine du travail et de sécurité sanitaire.

En outre, elle gère pour le compte de tiers le recouvrement de cotisations (assurance chômage et retraites complémentaires des salariés, formation professionnelle, contrats d'assurance santé et de prévoyance complémentaire) et le versement de prestations (au titre d'une partie des

⁸ Et complémentaire, pour ce qui concerne les retraites des non-salariés.

contrats précités). Enfin, par l'intermédiaire d'associations partenaires, elle déploie une « offre de services », notamment à la personne.

La MSA compte environ 15 300 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP), présents pour 90 % d'entre eux dans les caisses locales. Une caisse centrale (CCMSA), organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, pilote 35 caisses départementales et pluri-départementales de droit privé dotées d'une forte autonomie. La CCMSA négocie avec ses tutelles des conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion (COG), comme les autres régimes et branches de sécurité sociale.

L'enquête de la Cour avait deux objectifs principaux. Le premier visait à mesurer l'efficacité de la MSA dans l'exercice de missions très diverses. Le second portait sur la participation de la MSA aux transformations en cours de l'organisation de la protection sociale obligatoire, marquées par une concentration croissante autour du régime général de sécurité sociale.

Les constats et recommandations qui suivent reposent sur trois idées directrices. La MSA est un régime de sécurité sociale marqué par l'érosion de sa démographie et de son fondement professionnel (chapitre I). Sa gestion administrative et opérationnelle est dans l'ensemble insuffisamment performante, ce qui rend nécessaire l'adoption de mesures énergiques dans la prochaine COG (chapitre II). Au-delà de l'amélioration indispensable de l'efficacité de la MSA, les transformations profondes de la protection sociale en cours ou annoncées requièrent d'engager sans tarder une réflexion stratégique sur son avenir (chapitre III).

Chapitre I

Un régime particulier de sécurité sociale en déclin structurel

Fondée sur une approche multirisques ou multibranches de la protection sociale (« le guichet unique ») qui la conduit à intervenir sur un périmètre très large d'activités, la MSA est confrontée à l'érosion structurelle du modèle de régime professionnel sur lequel elle s'est construite. Bien qu'elle constitue un régime autonome de sécurité sociale, elle est très dépendante de la solidarité nationale et, spécifiquement, du régime général de sécurité sociale. Sa gouvernance, originale et non dénuée d'atouts, présente des faiblesses qui freinent les évolutions nécessaires.

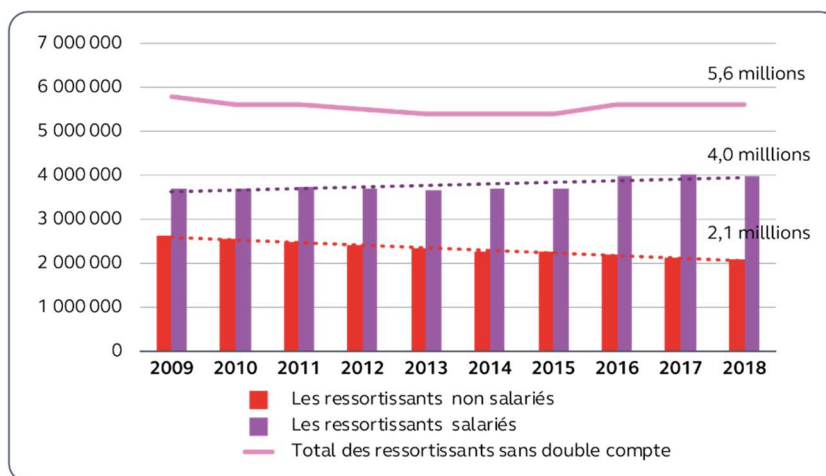
I - Un « guichet unique » de la protection sociale qui couvre une population plus large que les seuls exploitants et salariés agricoles

A - Les ressortissants du régime agricole : une population plus large que la seule profession agricole

La Mutualité sociale agricole, deuxième régime de sécurité sociale en France par le nombre de ressortissants, assure la gestion de l'ensemble des prestations de sécurité sociale destinées aux exploitants agricoles et des chefs d'entreprises reconnues comme agricoles par le code rural et de la pêche maritime, ainsi qu'aux salariés affiliés au régime agricole. Au sein de la MSA, les non-salariés et les salariés relèvent de régimes de sécurité sociale distincts.

Prise dans son ensemble, la MSA compte environ 5,6 millions de ressortissants, dont le nombre a au mieux stagné au cours de la période récente et parmi lesquels les salariés sont de plus en plus majoritaires.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de ressortissants de la MSA



Source : Cour des comptes d'après CCMSA

Note : les ressortissants respectifs des régimes de non-salariés et de salariés correspondent aux personnes protégées par la MSA en assurance maladie et aux titulaires d'une pension de retraite de la MSA qui relèvent d'un autre régime de sécurité sociale pour leur couverture maladie. Le total des ressortissants ne prend en compte qu'une seule fois les assurés qui reçoivent de cette dernière deux pensions de retraite distinctes, en qualité d'(anciens) non-salarié et salarié.

S'agissant des non-salariés, l'article L. 722-2 du code rural et de la pêche maritime prévoit l'affiliation obligatoire à la MSA des personnes qui exercent une activité agricole par nature : productions végétales et animales (élevage ; activités équestres, pisciculture, etc.) ; transformation, conditionnement et commercialisation de produits agricoles si celle-ci est un prolongement de l'acte de production (jardinerie par exemple) ; travaux agricoles et forestiers ; tourisme rural.

Les salariés du régime agricole relèvent de secteurs d'activité encore plus divers, dont certains n'ont qu'un lien ténu avec le « monde agricole ».

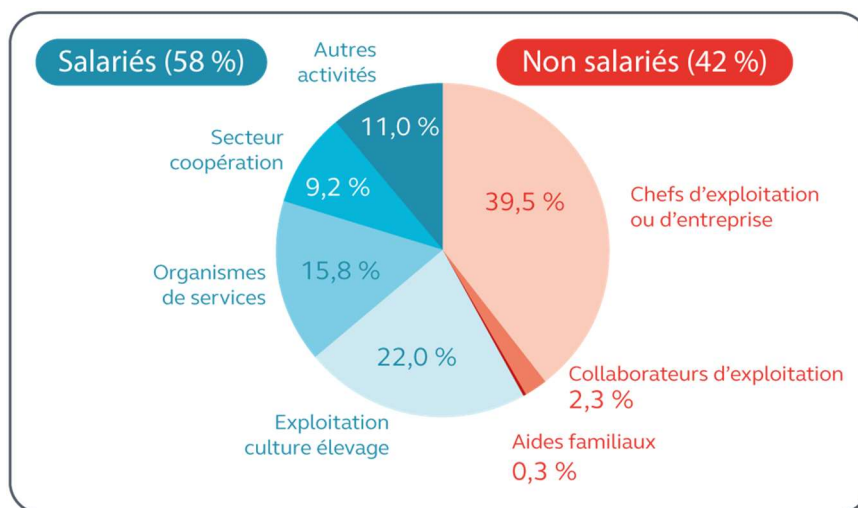
Sont ainsi affiliés à la MSA, outre les salariés qui exercent une activité agricole par nature, ainsi que ceux des haras et des exploitations forestières et de pépinières, ceux d'organismes expressément visés par la loi : Crédit Agricole ; Groupama ; coopératives agricoles⁹ ; sociétés et groupements professionnels agricoles ; centres de gestion agréés s'ils traitent principalement avec des entreprises agricoles ; chambres d'agriculture ; personnels enseignants des lycées privés agricoles ; syndicats agricoles ; caisses de la MSA.

Les frontières avec le régime général sont pour une grande part conventionnelles. Le régime agricole des salariés existe en France métropolitaine, mais pas dans les DOM : les salariés des organismes précités sont affiliés au régime général. Sont rattachées au régime agricole les filiales de premier (depuis 1989) et de deuxième degrés (depuis 2006) des organismes précités qui en relèvent en application de la loi. Si une même entreprise regroupe des activités de production et de commercialisation de produits agricoles, tous les salariés relèvent du régime agricole ; si ces activités sont organisées dans des entreprises distinctes n'ayant pas le caractère de filiale de premier ou de deuxième degré, seuls sont affiliés les salariés de l'activité de production.

En 2018, 1,1 million d'actifs cotisaient à la MSA, dont 58 % de salariés et 42 % de non-salariés¹⁰. Parmi les salariés, les métiers agricoles (exploitation, culture, élevage) sont minoritaires (moins de 38 % du total).

⁹ Stockage et conditionnement de produits agricoles, de fleurs, fruits et légumes, approvisionnement, collecte, traitement et distribution de produits laitiers, traitement de la viande, conserverie sucrerie, distillation, coopératives diverses.

¹⁰ À noter qu'environ 65 000 exploitants sont des cotisants de solidarité (ou cotisants solidaires). Il s'agit de personnes qui exercent une activité agricole trop modeste (en termes de superficie ou d'heures travaillées et de revenus) pour leur permettre d'être affiliés à la MSA en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole. Au titre de leur affiliation au régime agricole, ils acquittent une cotisation de solidarité, à moins d'en être exonérés s'ils bénéficient de la CMU-C, remplacée par la complémentaire santé solidaire depuis le 1^{er} novembre 2019.

Graphique n° 2 : la population active affiliée à la MSA (2018)

Source : Cour des comptes d'après les données de la CCMSA

B - Une prise en charge globale de la protection sociale

La MSA exerce, sous le vocable de guichet unique, des activités très diverses, avec deux singularités marquantes : la gestion de l'ensemble des prestations obligatoires de base de sécurité sociale, mais aussi de prestations complémentaires au titre de contrats privés d'assurance ; des services principalement à la personne par l'intermédiaire d'associations partenaires au titre de son offre de services.

1 - La réunion en une seule entité de l'ensemble des missions des régimes de base de sécurité sociale

La MSA gère, pour la partie obligatoire de la protection sociale, deux régimes professionnels, ceux des non-salariés et des salariés. Dans les deux cas, elle verse les prestations des régimes de base, en recouvre les cotisations et contributions sociales, assure les missions de santé et de sécurité au travail ainsi que l'action sanitaire et sociale.

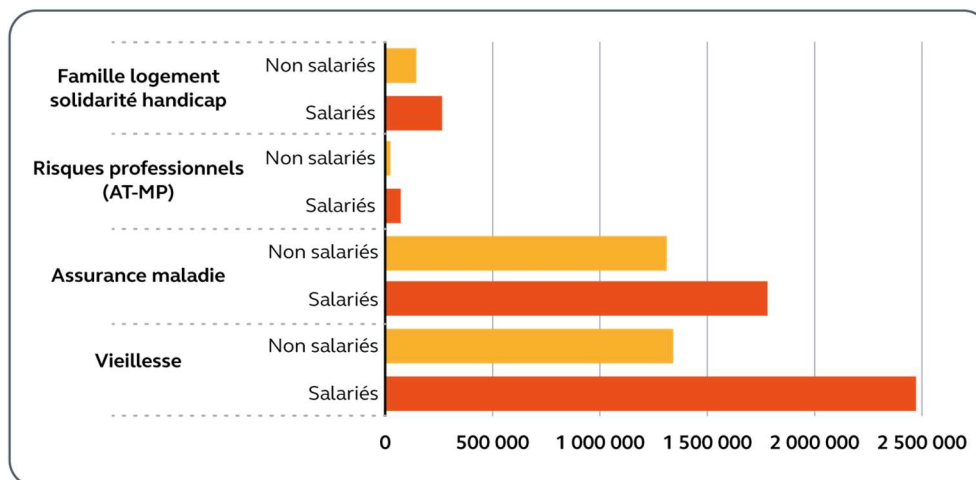
a) La gestion des régimes obligatoires

S'agissant des prestations légales dues au titre des branches des régimes de base agricoles des salariés et des non-salariés, la MSA a, en 2018, versé **24,9 Md€** de prestations : 13 Md€ de prestations de retraite, 11,2 Md€ de prestations maladie-maternité et 0,7 Md€ de prestations AT-MP. S'ajoutent à ces prestations de base les retraites complémentaires obligatoires des non-salariés¹¹, soit 0,7 Md€.

Par ailleurs, en 2018, la MSA a versé **1 Md€** de prestations familiales par délégation du régime général et **1,1 Md€** de prestations de solidarité, à l'instar des CAF, pour le compte de l'État (aides au logement, allocation aux adultes handicapés et prime d'activité) et des départements (RSA).

En fonction des risques qu'elles couvrent, les prestations bénéficient à un nombre variable d'assurés ou d'allocataires, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 3 : les bénéficiaires de la protection sociale agricole (2018)



Source : Cour des comptes d'après « Chiffres utiles 2019 » (CCMSA)

Champ : Bénéficiaires d'au moins une prestation logement, familiale ou de solidarité (famille), victimes d'un AT-MP indemnisé (risques professionnels), bénéficiaires d'au moins un remboursement (assurance maladie) et d'une pension de retraite (vieillesse).

¹¹ Ce régime complémentaire de retraite par points a été instauré en 2003. Il revêt un caractère obligatoire pour les non-salariés et entre dans le champ de la sécurité sociale (voir *infra*).

La MSA recouvre les cotisations sociales des quatre branches de prestations de base de la sécurité sociale (maladie, AT-MP, famille et retraites), des retraites complémentaires des non-salariés et de la médecine du travail des salariés (voir c) *infra*), soit **8,4 Md€** en 2018 (dont 6,1 Md€ pour les salariés et 2,3 Md€ pour les non-salariés¹²).

En outre, la MSA recouvre des contributions sociales centralisées par l'ACOSS (**3,2 Md€** au total), notamment : la CSG sur les revenus d'activité, soit plus de 2,7 Md€ (dont 1,9 Md€ pour les salariés et 0,8 Md€ pour les non-salariés), intégralement affectée au régime agricole depuis 2017 (en dehors de la quote-part affectée à la caisse d'amortissement de la dette sociale) ; la contribution au remboursement de la dette sociale (affectée à la CADES) ; le forfait social (affecté au régime général) ; la contribution de solidarité autonomie (affectée à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – CNSA).

b) Une organisation spécifique en matière de santé et de sécurité au travail, propice à des actions innovantes

Parmi les spécificités du régime agricole, figure aussi la réunion dans un même service¹³, financé par le fonds national de prévention des risques professionnels (120 M€ en 2018), des acteurs¹⁴ de la santé et de la sécurité au travail. Propre au seul régime agricole, la prise en charge conjointe de la prévention des risques professionnels et de la santé au travail permet à la MSA de développer des approches pluridisciplinaires, notamment en matière de prévention des risques de désinsertion professionnelle et des tentatives de suicide.

¹² Dont 1,9 Md€ au titre des régimes de base et 0,4 Md€ du régime de retraites complémentaires.

¹³ Mis en place par une loi du 26 décembre 1966 relative à la médecine du travail et à la médecine préventive agricole.

¹⁴ La MSA compte 295 médecins, 150 infirmiers, 260 conseillers en prévention des risques professionnels et 289 assistants dans les 35 services santé et sécurité au travail.

Des approches pluridisciplinaires en matière de prévention

La MSA s'appuie sur des cellules pluridisciplinaires de maintien dans l'emploi qui mobilisent le service santé et sécurité au travail, des travailleurs sociaux et parfois les services d'appui au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés (maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ou Pôle emploi). Ces cellules permettent d'accompagner la personne qui court un risque de désinsertion professionnelle, grâce à la détection précoce de difficultés économiques, sociales ou de santé, de nature à affecter son maintien dans l'emploi.

En 2017, 2 337 assurés ont été identifiés comme connaissant ce type de situation. Le parcours mis en place par la MSA a donné lieu dans 48 % des cas à un maintien dans l'emploi.

Afin de prévenir les suicides en milieu agricole¹⁵, la MSA a par ailleurs mis en place des cellules pluridisciplinaires de prévention, créé la ligne « Agri'écoute » et instauré une aide au remplacement pour les exploitants connaissant une situation d'épuisement.

c) Une intervention sanitaire et sociale soutenue

Autre mission dévolue aux régimes de sécurité sociale, l'action sanitaire et sociale est financée par deux fonds.

Le fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS) est doté d'un budget annuel de **193 M€**, reconduit à l'identique par la COG 2016-2020 ; il comprend une enveloppe de 30 M€ consacrée à la prise en charge de cotisations d'exploitants en difficulté lors des crises agricoles. Le budget du fonds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaire des professions agricoles (FNPEISA), soit **25 M€** en 2018, augmente chaque année au même rythme que l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM).

La MSA compte 765 travailleurs sociaux (ETP). Elle participe aux « missions publiques », terme qui recouvre des actions communes aux différents régimes de sécurité sociale, notamment en finançant des prestations liées à la petite enfance, au temps périscolaire et au soutien à la parentalité. En dehors des « missions publiques », la MSA, outre le traitement des difficultés individuelles, conduit notamment des diagnostics

¹⁵ Chez les exploitants agricoles, le risque de décès par suicide est deux fois plus élevé pour les femmes et trois fois plus élevé pour les hommes que dans les autres professions. Il concerne en premier lieu les éleveurs bovins.

territoriaux et met en œuvre des « chartes de solidarité » destinées à susciter des projets en direction des familles et des personnes âgées. Si son action est reconnue par ses partenaires et les pouvoirs publics, notamment en matière d'ingénierie médico-sociale et de prévention de la perte d'autonomie, il est parfois difficile de distinguer l'action sanitaire et sociale de l'offre de services, évoquée de manière détaillée plus loin.

2 - Une présence affirmée dans la protection sociale destinée aux ressortissants du régime de sécurité sociale

La MSA assure, pour le compte de tiers¹⁶, en application de conventions conclues par la caisse centrale ou des caisses locales, le recouvrement de cotisations et le versement de prestations relevant de la protection sociale conventionnelle ou complémentaire.

Depuis 1976, la MSA recouvre les cotisations d'assurance **chômage** des salariés (**1,2 Md€** en 2018) en application d'une convention avec l'Unédic.

Depuis 1995, la MSA recouvre par ailleurs les cotisations de **retraite complémentaire** des salariés du régime agricole (**2,9 Md€** en 2018), en application de conventions avec l'Agirc-Arrco.

Par ailleurs, la MSA recouvre d'autres cotisations légalement obligatoires au titre notamment de la formation professionnelle des salariés et des non-salariés (voir annexes n° 1 et n° 2).

Au-delà de ces activités extérieures au champ concurrentiel, la MSA gère plus de 200 contrats d'assurance complémentaire santé (remboursement de frais de santé) et de prévoyance (compléments d'indemnités journalières et de pensions d'invalidité, assurance décès). Certains contrats sont des contrats collectifs d'entreprise souscrits par les employeurs de salariés en application d'obligations légales ou conventionnelles¹⁷. Les non-salariés agricoles peuvent quant à eux souscrire des contrats individuels. Une partie des contrats en question s'adressent à une clientèle plus large que les seuls ressortissants du régime

¹⁶ La gestion pour compte de tiers est autorisée par l'article L. 723-2 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁷ Depuis 2016, tous les employeurs doivent procurer à leurs salariés un socle de garanties d'assurance complémentaire santé. Dans une partie des branches professionnelles, des accords prévoient des couvertures complémentaires en matière d'indemnisation des arrêts de travail, d'invalidité et de décès.

agricole. La MSA recouvre, à ce double titre, des cotisations et verse des prestations pour un peu plus de 400 M€ par an (voir annexes n° 1 et n° 2).

Pour les ressortissants du régime agricole, le « guichet unique » qui assure la gestion des prestations de base, ainsi que de prestations complémentaires, obligatoires dans le cadre de l'entreprise ou facultatives, constitue un **avantage réel** : information sur tout le spectre de la protection sociale ; tiers payant intégré à la carte Vitale ; intégration de la prévoyance dans le versement des indemnités journalières.

*
**

Après prise en compte de ces activités de gestion pour le compte de tiers, l'activité totale de la MSA ressortait en 2018 à **28,3 Md€** de prestations sociales et à **16,3 Md€** de prélèvements sociaux, toutes natures confondues. Le tableau ci-après en fournit une description détaillée.

**Tableau n° 1 : activité de la MSA en matière de prestations
et de prélèvements sociaux (2018, en M€)**

	Prestations		Prélèvements	
	Non salariés	Salariés	Non salariés	Salariés
Prestations du régime agricole				
	Prestations légales		Cotisations	
Maladie	6 524	4 661	465	2 105
AT-MP	125	530	202	490
Retraite de base	7 162	5 861	1 124	2 849
Retraite complémentaire	724	-	439	-
Médecine du travail	-	-	-	67
	Prest. extra-légales		Cotisations	
Prestations d'action sociale (toutes branches)	90	49	<i>Inclus dans montants supra</i>	
Sous-total (1)	14 619	11 101	2 231	5 511
Prestations familiales et de solidarité (hors régime agricole)				
	Prestations légales		Cotisations	
Famille (par délégation du régime général)	323	669	77	598
Solidarité (par délégation de l'État et des départements)	1 070		<i>Remboursement des prestations versées</i>	
	Prest. extra-légales		Cotisations	
Prestations d'action sociale	67	65	<i>Inclus dans montant supra</i>	
Sous-total (2)	2 194		77	598
Prélèvements sociaux centralisés à l'ACOSS (hors cotisations famille)				
CSG sur revenus d'activité	-	-	820	1 953
CRDS sur revenus d'activité	-	-	44	122
Forfait social	-	-	-	228
Contribution solidarité autonomie	-	-	-	51
Autres	-	-	-	21
Sous-total (3)			865	2 376
Gestion pour le compte de tiers – domaine non concurrentiel				
Agirc-Arrco	-	-	-	2 889
Unédic	-	-	-	1 186
Formation professionnelle	-	-	54	79
Autres	-	-		49
Sous-total (4)				4 258
Gestion pour le compte de tiers – domaine concurrentiel : contrats d'assurance complémentaire santé et de prévoyance				
Sous-total (5)	410		424	
Total (1+2+3+4+5)	28 324		16 339	

Source : CCMSA

3 - Des activités diversifiées tournées vers d'autres bénéficiaires que les seuls ressortissants du régime agricole de sécurité sociale

D'une part, la MSA conclut des conventions avec d'autres régimes et caisses de sécurité sociale, qui lui sous-traitent des missions d'éditique, d'infogérance ou de gestion des prestations.

Au-delà, les pouvoirs publics ont confié à la MSA la gestion d'autres régimes de sécurité sociale. Depuis le 1^{er} janvier 2015, les agriculteurs mahorais ont rejoint la MSA. De manière plus notable, la MSA a repris au 1^{er} janvier 2019 la gestion du fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA)¹⁸ et au 1^{er} janvier 2020 le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées¹⁹, jusque-là assurés par la Caisse des dépôts et consignations.

Toujours dans le domaine de la sécurité sociale, la MSA a assuré la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et la maîtrise d'œuvre de la création du portail numérique des droits sociaux, ouvert en mars 2017.

D'autre part, la MSA promeut une « offre de services », qui dépasse le cercle des ressortissants du régime agricole de sécurité sociale pour se tourner plus largement vers les habitants de territoires ruraux.

Depuis les années 1960, la MSA s'appuie sur des associations partenaires pour développer des activités qui « contribuent au développement sanitaire et social des territoires ruraux »²⁰. Cette offre de services, notamment d'aide à la personne, conduit parfois la MSA à se présenter comme « le groupe MSA », lequel n'a cependant pas de réalité juridique.

Par ailleurs, la MSA est propriétaire d'établissements sanitaires et médico-sociaux et de villages de vacances, auxquels peuvent accéder les ressortissants d'autres régimes de sécurité sociale que le régime agricole.

¹⁸ Rentes et allocations versées aux exploitants et salariés agricoles victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle constatés avant le 1^{er} juillet 1973 et celles versées aux exploitants victimes d'un accident du travail entre juillet 1973 et mars 2002, dans le cas d'une souscription à une assurance facultative.

¹⁹ C'est-à-dire les prestations du minimum vieillesse destinées aux retraités n'ayant acquis aucun droit contributif.

²⁰ Article L. 723-3 du code rural et de la pêche maritime.

II - Un fondement professionnel qui perd de sa substance

A - Le déclin de la démographie du régime agricole

Comme l'illustrent les graphiques suivants, la démographie du régime agricole évolue dans un sens défavorable. La lente augmentation du nombre d'assurés du régime des salariés n'est pas de nature à compenser l'érosion continue de la population du régime des non-salariés.

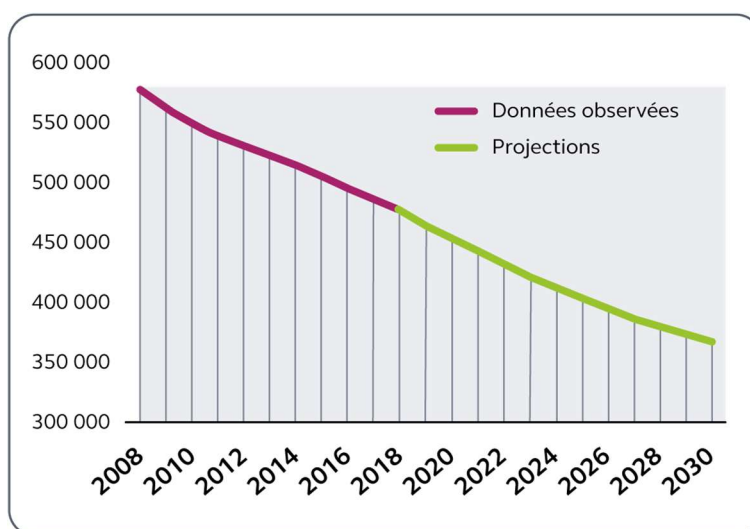
Graphique n° 4 : évolution du nombre de ressortissants du régime agricole (2010-2018)



Le nombre de non-salariés agricoles et de leurs ayants droits affiliés à la MSA (1,3 million de personnes protégées en maladie en 2018 pour la seule France métropolitaine) se réduit inexorablement.

Ce déclin s'explique par la baisse du nombre des exploitations agricoles, la disparition progressive de l'important contingent de retraités anciens exploitants et l'augmentation de la pluriactivité au sein des familles. La tendance ne peut que se poursuivre : l'âge moyen des non-salariés agricoles atteignait 61,9 ans en octobre 2018. En l'espace de dix ans, le nombre d'actifs ressortissants du régime a baissé de 17 % ; selon les projections, ce repli pourrait se poursuivre à un rythme encore plus soutenu. À l'horizon 2030, les actifs non-salariés ne s'élèveraient alors plus qu'à environ 367 000 cotisants²¹, contre près de 478 000 en 2018.

Graphique n° 5 : évolution constatée et projetée des actifs non-salariés agricoles (2008-2030)



Source : Ministère de l'agriculture et CCMSA

S'agissant des salariés et de leurs ayants droit, 1,9 million de personnes, dont l'âge moyen était de 41,3 ans, étaient protégées en 2018 en assurance maladie. Après s'être tassé, ce chiffre augmente depuis 2015.

²¹ Hors cotisants solidaires (cf. I-A).

Cependant, la hausse du nombre de ressortissants du régime agricole des salariés est imputable à celui des retraités. Au mieux, le nombre d'actifs salariés stagne, en fluctuant selon les années en fonction de la conjoncture économique générale et de celle des secteurs d'activité rattachés au régime agricole. Ainsi, la baisse de l'emploi salarié permanent a été très marquée entre 2008 et 2012 et, après une reprise ponctuelle, s'est poursuivie en 2015 et en 2016. Depuis lors, l'emploi n'a que légèrement augmenté dans les secteurs relevant du régime agricole des salariés.

Selon les prévisions de la MSA, le nombre de cotisants salariés serait légèrement inférieur à 690 000 fin 2022, comme fin 2014.

De surcroît, la plupart des salariés du régime agricole n'effectuent qu'une part minoritaire de leur carrière sous ce dernier : en 2017²², plus des trois quarts des retraités du régime agricole des salariés avaient exercé la majorité de leur carrière sous d'autres régimes de sécurité sociale.

La part de plus en plus majoritaire des salariés au sein de la MSA n'est pas sans conséquence sur la manière dont celle-ci conçoit sa place dans l'ensemble des régimes de sécurité sociale. Une hypothèse de fusion entre l'ex-régime social des indépendants (RSI)²³ et la MSA, qui avait pour corollaire le transfert des salariés au régime général, a été écartée en 2015, entre autres raisons parce que la présence des salariés est un facteur de ralentissement du déclin démographique.

En 2018, on comptait un actif pour 2,6 retraités au régime des non-salariés agricoles et un actif pour 2,5 retraités pour les salariés.

B - Des règles en grande partie alignées sur celles du régime général

Les salariés affiliés au régime agricole bénéficient de prestations dont les règles d'attribution et de calcul sont identiques (prestations d'assurance maladie en nature et en espèces et d'accidents du travail – maladies professionnelles) ou pratiquement identiques (retraites²⁴) à celles

²² Cour des comptes d'après DREES (*Les retraités et les retraites – édition 2019*).

²³ Supprimés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, les régimes de base du RSI couvraient les artisans et commerçants en matière de retraite et les artisans, commerçants et professions libérales pour les remboursements de frais de santé.

²⁴ Les dernières spécificités du régime agricole des salariés (dont les modalités de calcul du revenu annuel moyen), ont été supprimées lors de l'instauration au 1^{er} juillet 2017 d'une liquidation unique des retraites (régime général, régimes des artisans et des commerçants, régime agricole des salariés).

des salariés du régime général de sécurité sociale. En outre, les règles d'assujettissement et de calcul des prélèvements sociaux sont identiques à celles des employeurs du régime général.

Les règles applicables aux non-salariés²⁵ continuent en revanche à comporter des spécificités. Les principales qui ont échappé, à ce jour, à l'homogénéisation des prélèvements et des prestations portent sur les cotisations des non-salariés et sur les retraites, pensions d'invalidité et capitaux décès versés à ces derniers ou à leurs ayants droit.

S'agissant du calcul des cotisations, à la différence des travailleurs indépendants non agricoles, les revenus d'activité pris en compte dans l'assiette sociale sont constitués, sur option de l'assuré, de la moyenne des revenus perçus durant les trois années précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues.

En outre, les cotisations et les indemnités dues au titre de l'assurance maladie, maternité et invalidité (AMEXA) et de l'assurance accidents du travail-maladies professionnelles (ATEXA) des exploitants agricoles sont calculées sur la base d'un pourcentage de gain forfaitaire annuel²⁶.

Par ailleurs, le revenu pris en compte au titre des prestations de solidarité soumises à des conditions de ressources conserve des particularités²⁷.

C'est néanmoins en matière de retraite que le régime des non-salariés agricoles présente les particularités les plus significatives.

²⁵ Les non-salariés agricoles relèvent de trois situations distinctes : chef d'exploitation (personne travaillant au moins 1 200 heures sur une exploitation au moins égale à 50 % de la surface minimale d'installation du département) ; collaborateur d'exploitation (personne non rémunérée, mariée ou pacsée avec le chef d'exploitation) ; aide familial (personne participant à l'exploitation et prouvant un lien de parenté avec le chef d'exploitation ou son conjoint).

²⁶ En matière d'invalidité, la cotisation due est, depuis 2016, distincte de la cotisation AMEXA et une pension forfaitaire est servie.

²⁷ À la demande de l'intéressé, le montant de la prime d'activité peut être calculé sur la base d'un revenu trimestriel. S'agissant du RSA, la définition des ressources ne tient pas compte de l'allocation de remplacement pour maternité ou paternité, de la dotation aux jeunes agriculteurs et des aides à la reconversion des agriculteurs en difficulté.

La retraite des non-salariés agricoles

La retraite des non-salariés agricoles comprend trois étages :

- une retraite forfaitaire versée en contrepartie de la cotisation d'assurance vieillesse individuelle, d'un montant moyen de 221 € par mois en 2018. Le taux de cotisations pour cette retraite de base est de 17,11 % contre 17,75 % pour le régime général ;
- une retraite proportionnelle versée en contrepartie de la cotisation vieillesse agricole. Cette dernière est organisée selon un système par points acquis en fonction d'un barème variant selon le revenu. Son montant moyen était de 261 € par mois en 2018 ;
- une retraite complémentaire obligatoire créée à compter de 2003 pour les chefs d'exploitation, étendue en 2011 à l'ensemble des non-salariés. Cette RCO relève également d'un système à points, obtenus par versement de cotisations ou à titre gratuit (ce qui était le cas de 93 % des droits servis en 2018).

Il s'agit du seul régime de retraite complémentaire financé par la solidarité nationale : des impositions (cotisations sur les boissons alcooliques, taxes sur certains produits alimentaires) lui sont affectées afin d'en assurer l'équilibre financier.

S'y ajoutent deux dispositifs de solidarité :

- la pension majorée de référence instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, similaire au minimum contributif des autres régimes (en 2017 : 687,33 € pour les chefs d'exploitation) ;
- la garantie minimale à 75 % du SMIC net agricole pour les chefs d'exploitation ayant une carrière complète, créée par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

À cet égard, la création d'un système universel de retraite pourrait atténuer, voire supprimer, la principale singularité du régime agricole en matière de prestations. Dans cette perspective, tous les ressortissants du régime agricole, non-salariés y compris, se verraient appliquer des règles identiques à celles des salariés du secteur privé affiliés au régime général.

C - Un régime tributaire de la solidarité nationale

Compte tenu de sa situation démographique, le régime des non-salariés bénéficie de longue date de la solidarité nationale pour assurer la plus grande partie de son financement²⁸. La plupart des risques gérés par le régime des salariés sont quant à eux intégrés financièrement au régime général, qui assure leur équilibre.

1 - Des ressources principalement externes au régime

Compte tenu de la démographie des régimes agricoles des non-salariés et des salariés, les cotisations sociales et la CSG sur les revenus d'activité, ainsi que les compensations d'exonérations ciblées de cotisations par l'État, ne couvrent qu'une partie de leurs charges.

Dans une large mesure, l'équilibre financier des régimes agricoles est assuré par la solidarité nationale, par la voie de dispositifs variés : compensation démographique généralisée pour les retraites des salariés et des non-salariés ; prise en charge de prestations et de cotisations par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ; affectation d'impôts et de taxes pour le régime des non-salariés ; compensation démographique bilatérale (AT-MP) et transferts du régime général aux régimes des salariés (maladie et retraite) et des non-salariés (maladie) afin d'en équilibrer le solde, généralement déficitaire.

L'affectation d'impôts et de taxes (4,8 Md€ et neuf prélèvements distincts en 2018, principalement constitués de droits sur les alcools, les bières et les eaux) connaît une forte instabilité dans le temps (nature des prélèvements affectés, répartition entre les deux régimes agricoles).

Au total, les mécanismes de solidarité ont procuré à la MSA 18,2 Md€ en 2018, soit 63,4 % du total de ses produits²⁹ : 5,2 Md€, soit 40,6 % des produits du régime des salariés et 13 Md€, soit 83,1 % de ceux du régime des non-salariés. La part de la solidarité dans le financement du régime des non-salariés tend à s'accroître (en 2010, elle s'élevait à 78,9 %).

²⁸ Ce fut d'abord dans le cadre d'un budget annexe au budget général de l'État, supprimé fin 2004, puis à partir de 2005 par les concours d'un fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFiPSA), toutefois déséquilibré sur le plan financier. La suppression du FFiPSA en 2007 a conduit le régime des non-salariés à devoir assumer son propre équilibre financier, avec le concours d'impôts et de taxes affectés.

²⁹ Hors écritures comptables de reprises sur provisions et de dotations aux amortissements.

De tous les régimes de sécurité sociale, la MSA est celui qui bénéficie le plus de mécanismes de solidarité.

2 - L'intégration financière au régime général de la plupart des branches du régime agricole

La branche maladie-maternité du régime général prend en charge le solde des branches maladie-maternité des régimes agricoles de salariés et de non-salariés. En 2018, cette intégration financière s'est traduite par des transferts d'équilibrage de 1,1 Md€ et de 4,1 Md€ respectivement.

De même, la branche vieillesse du régime général prend en charge le solde de la branche vieillesse du régime agricole des salariés. Compte tenu des autres ressources affectées à ce dernier, le régime général bénéficie à l'heure actuelle d'un transfert positif (367 M€ en 2018).

Une intégration financière progressive au régime général

Le processus d'intégration financière du régime agricole des salariés au régime général a été engagé en 1963, avec l'alignement des cotisations des salariés sur celles des salariés du secteur privé. Depuis lors, la CNAM et la CNAV prennent en charge le solde de ce régime.

Le financement du régime des non-salariés agricoles a été réformé en 2009, afin d'intégrer financièrement le risque maladie au régime général, à la suite de la suppression de la compensation démographique généralisée des régimes d'assurance maladie.

Depuis l'instauration de la protection universelle maladie (PUMa) en 2016, la CNAM retrace dans les comptes de la branche maladie du régime général l'ensemble des produits et charges des autres régimes d'assurance maladie, dont les régimes agricoles.

Par ailleurs, depuis 2013, les produits et charges liés à la gestion des prestations familiales, y compris les charges liées aux prestations d'action sociale et à la gestion administrative, sont centralisés dans les comptes de la branche famille. En effet, ces prestations ont cessé d'être des prestations du régime agricole pour devenir des prestations de la branche famille, dont des dispositions législatives délèguent la gestion à la MSA.

3 - Le financement par le régime général des déficits des retraites des non-salariés non transférés à la CADES

Compte tenu des éléments qui précèdent, le régime agricole prend en charge les résultats des branches vieillesse et AT-MP et de la retraite complémentaire obligatoire des non-salariés, ainsi que le résultat de la branche AT-MP des salariés (sous réserve pour cette dernière d'une compensation bilatérale de la branche AT-MP du régime général).

Pour l'essentiel, le solde du régime des non-salariés reflète celui de sa branche vieillesse, non intégrée financièrement au régime général. Après avoir atteint jusqu'à 1,3 Md€ en 2010, le déficit du régime des non-salariés a fait place à un léger excédent en 2018, rendu possible par la hausse des impôts et taxes qui lui sont affectés et la baisse du nombre de pensionnés.

Compte tenu de ses déséquilibres antérieurs à 2018, le régime des non-salariés a néanmoins accumulé un important montant de déficits cumulés. Une partie de ces déficits ont été repris par des entités tierces au régime agricole comme au régime général.

Les reprises de déficits du régime des non-salariés agricoles

Une partie des dettes de la MSA engendrées par les déficits du régime des non-salariés agricoles a fait l'objet de transferts à l'État ou à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

En 2008, l'État a repris la dette, soit 7,5 Md€, du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFiPSA), parallèlement à sa suppression.

Par la suite, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a organisé la reprise par la CADES à fin 2011 des déficits 2009 et 2010, soit 2,5 Md€.

Depuis 2012, la CADES n'a plus repris d'autres déficits du régime agricole. Dans ces conditions, les déficits agrégés du régime agricole, liés à la situation de la branche vieillesse du régime des non-salariés, n'ont cessé d'augmenter jusqu'au retour à l'équilibre de cette dernière en 2018.

Le besoin de financement externe du régime agricole lié à ces déficits agrégés n'est plus couvert par des emprunts bancaires. Depuis 2015, l'ACOSS, autrement dit le régime général, accorde à la branche vieillesse du régime agricole des non-salariés des avances de trésorerie rémunérées de 12 mois au plus, dans la limite d'un plafond fixé dans la loi de financement de la sécurité sociale annuelle (soit 4,9 Md€ pour 2018). En 2018, l'encours correspondant atteignait 3,5 Md€ en moyenne.

Au titre du régime agricole des non-salariés, l'ACOSS finance une dette dont l'horizon de remboursement dépasse l'année par des emprunts d'une durée maximale de 12 mois, conformément aux dispositions du code de la sécurité sociale. La maturité réduite des emprunts émis par l'ACOSS expose cette dernière à un risque de liquidité : en 2018, l'ACOSS a fait bénéficier la MSA de 54 avances successives de trésorerie, sur de courtes durées, pour un montant cumulé de 199,6 Md€.

Le régime agricole des salariés ne connaît pas de déséquilibre financier. Celui du régime agricole des non-salariés a pris fin en 2018. Afin d'assainir complètement la situation financière du régime agricole et d'alléger les besoins de financement de l'ACOSS, il convient que les modalités de l'amortissement par la CADES de la dette du régime de retraite des non-salariés soient prochainement définies. Fin 2018, celle-ci atteignait 3,7 Md€.

III - Une gouvernance spécifique, qui constitue un frein au pilotage national et aux réorganisations

A - Des administrateurs élus parmi lesquels la profession agricole tient une place prépondérante

La MSA a la particularité de s'appuyer sur un système de gouvernance électif très large.

Les organes de gouvernance de la MSA sont constitués de représentants élus, à la différence des conseils d'administrations des organismes du régime général, composés de personnes nommées par les pouvoirs publics sur présentation des syndicats représentatifs.

Les élections interviennent tous les cinq ans dans le cadre de trois collèges distincts. De nouvelles élections sont intervenues en janvier 2020.

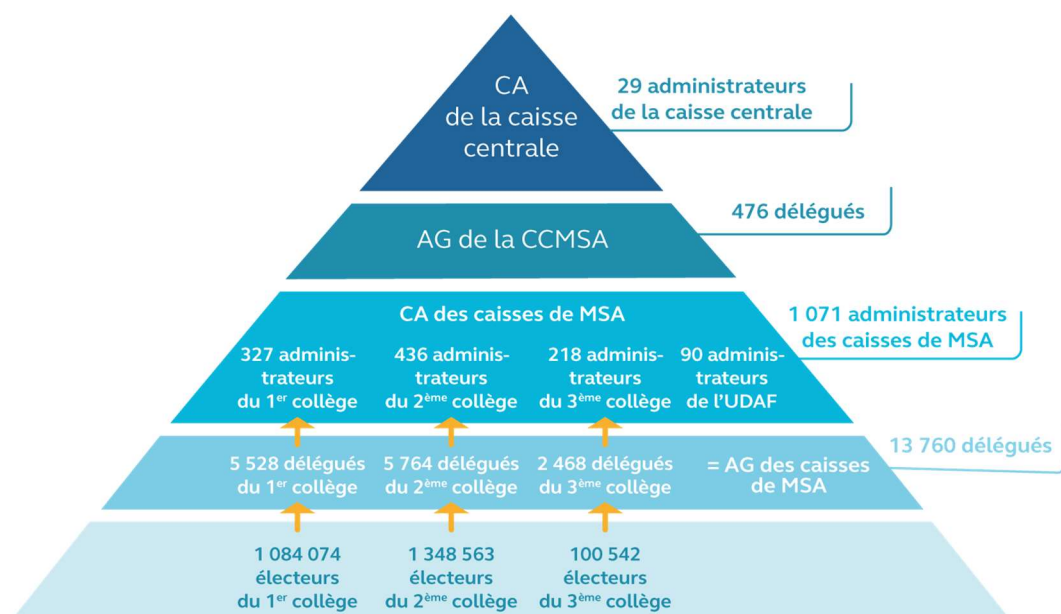
Les trois collèges des conseils d'administration

Le conseil d'administration de chaque caisse locale comprend trois collèges distincts :

- 1^{er} collège (exploitants agricoles) : 9 à 12 administrateurs ;
 - 2^{ème} collège (salariés) : 12 à 16 administrateurs ;
 - 3^{ème} collège (employeurs de main d'œuvre) : 6 à 8 administrateurs.
- Par ailleurs, les unions familiales désignent de 2 à 4 représentants.

L'élection se déroule au niveau des cantons. Environ 2,5 millions d'électeurs ont élu, en 2020, 13 760 délégués cantonaux (et 3 222 suppléants), qui ont élu 1 071 administrateurs de caisses locales, lesquels ont désigné 29 administrateurs de la CCMSA³⁰.

Graphique n° 6 : une gouvernance pyramidale



Source : d'après la CCMSA

Le taux de participation moyen était de l'ordre de 26 % en 2020³¹, soit une baisse de cinq points par rapport à 2015, venant après une précédente baisse de huit points. La représentativité ainsi fournie aux élus de la MSA est cependant affaiblie par le déclin ininterrompu de la participation électorale.

En tout état de cause, ce système électif, notamment l'existence des délégués cantonaux, est un des atouts de la MSA. Certains élus cantonaux

³⁰ Chaque élection coûte environ 6 à 7 M€, charge d'autant plus notable que tous les documents sont adressés par courrier postal.

³¹ Lors des élections de 2020, les taux de participation s'élevaient à 32,9 % (premier collège exploitants), à 20,3 % (deuxième collège des salariés) et à 31,2 % (troisième collège des employeurs).

participent à des actions de prévention et d'éducation en matière sanitaire et sociale.

À l'issue du processus électoral, les 1 071 élus composent les conseils d'administration des 35 caisses locales. Chacune d'elles compte entre 29 et 40 administrateurs, selon le nombre de départements couverts.

Compte tenu de leurs nombres respectifs, la répartition des administrateurs entre les trois collèges procure quasi-automatiquement une majorité à ceux des exploitants et des chefs d'entreprise. Si un salarié peut en principe présider le conseil d'administration, tel n'est plus le cas depuis 2015 dans aucune des 35 caisses locales. Pour leur part, les vice-présidents sont des salariés ; souvent, ils ont pour employeur des organismes agricoles.

B - Une chaîne de responsabilité éclatée

1 - Des prérogatives étendues des conseils d'administration

Les pouvoirs des conseils d'administration des caisses de MSA sont plus importants que dans les autres régimes de sécurité sociale.

Contrairement aux têtes de réseau des branches du régime général de sécurité sociale (ACOSS, CNAF, CNAM et CNAV), le directeur général de la caisse centrale de la MSA (CCMSA) n'est pas nommé par l'État, mais par son conseil d'administration. Les ministères de tutelle exercent cependant un droit de regard.

Ce sont également les conseils d'administration des caisses locales qui nomment et démettent les directeurs de ces structures, le directeur général de la CCMSA disposant néanmoins depuis 2015 de la faculté de donner un avis. L'agent comptable, les praticiens conseils et les médecins du travail sont nommés selon des modalités identiques.

Ces règles privent le directeur général de la CCMSA de la possibilité de nommer ou de révoquer un directeur local, et donc affaiblit fortement sa capacité à lancer des réformes ou même à piloter activement son réseau, voire, dans certains cas, à garantir la qualité des services de la MSA.

2 - Une montée en puissance trop lente de la caisse centrale

La MSA n'est pas demeurée à l'écart de l'évolution générale des organismes de sécurité sociale vers une plus grande centralisation des décisions. La CCMSA, longtemps très faible, a reçu des lois de

financement de la sécurité sociale pour 2008, 2009 et 2010 des attributions qui la rapprochent des caisses nationales du régime général³².

Auparavant sous la seule tutelle du ministre chargé de l'agriculture, la MSA est, depuis la même époque, également placée sous celle des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

La principale modalité de pilotage des caisses locales par la caisse centrale est identique à celle prévalant dans le régime général : ce sont les contrats pluriannuels de gestion (CPG), déclinaison territoriale de la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue par la CCMSA et l'État ; COG et CPG fixent des plafonds d'effectifs et de dépenses de gestion administrative et d'action sociale.

D'autres mesures sont allées dans le sens d'une centralisation accrue : les dépenses de gestion administrative des caisses sont désormais financées par des dotations de la caisse centrale, alors que chaque caisse locale prélevait des cotisations de gestion sur ses affiliés ; les systèmes d'information sont pilotés de manière unifiée ; les réserves comptables des caisses locales sont remontées, depuis 2013, à la caisse centrale, conformément à une recommandation de la Cour³³.

Il reste que les outils de pilotage à la disposition de l'échelon central restent lacunaires. Comme souligné *supra*, le directeur général de la CCMSA ne dispose pas du pouvoir de nomination ou de licenciement d'un directeur de caisse locale, ce qui représente un handicap majeur pour conduire une politique nationale.

En outre, l'organisation interne de la caisse centrale manque de lisibilité, ce qui ne contribue pas à asseoir son autorité. Elle s'appuie principalement sur deux directions déléguées : la première regroupe une partie des enjeux métiers et des services transverses³⁴ ; la seconde, très lourde et assurant en complément les fonctions de direction des systèmes d'information, est chargée des autres enjeux métiers, des moyens, de la performance et de la réorganisation du réseau.

³² La caisse centrale assure notamment (articles L. 723-11 et suivants du code rural et de la pêche maritime) l'application homogène des règles de droit, le financement des gestions technique et administrative, le contrôle des budgets des organismes, la définition des opérations de contrôle, la validation des comptes des organismes de base, la négociation de la COG et sa mise en œuvre à l'échelon local.

³³ En revanche, les réserves comptables des services de la santé au travail (39 M€ fin 2018) n'ont pas été centralisées.

³⁴ Développement sanitaire et social, contrôle médical et organisation des soins, santé et sécurité au travail, réglementation et statistiques.

Enfin, la caisse centrale travaille avec les 35 caisses locales de son réseau par la voie de nombreux comités thématiques auxquels participent des agents de ces dernières. Cette comitologie, participative mais lourde, ne facilite pas une prise de décision rapide et a un coût que la MSA n'identifie pas précisément.

C - Des points de vigilance

Le fonctionnement de la gouvernance de la MSA présente des faiblesses. Les principales tiennent à une vigilance insuffisante en matière d'indemnités versées et de prévention des conflits d'intérêts.

1 - Le coût des instances délibératives

En sus du conseil d'administration, les élus participent à au moins une dizaine de commissions et comités divers dépendant du conseil, auxquels s'ajoutent la représentation de la MSA dans de nombreuses structures publiques impliquées dans les domaines de la santé, de l'action sociale et de l'agriculture³⁵. De plus, l'offre de services de la MSA se traduit par la participation de salariés et d'élus de la MSA à la gouvernance de nombreuses associations. La plupart des caisses locales font état d'environ 300 réunions par an, chaque élu ayant au moins une réunion par semaine pour les moins investis.

En 2018, le coût de cette comitologie s'élevait à 7,6 M€ pour l'ensemble des caisses, contre 10,1 M€ en 2014 (soit -24 %). Cette évolution favorable a vocation à être poursuivie. À titre d'illustration, la CCMSA a décidé en 2018 de n'accorder qu'une demi-vacation aux retraités pour siéger à son conseil d'administration, mais cette mesure a été inégalement reprise par les caisses locales.

Par ailleurs, si les membres des premier et troisième collèges peuvent être défrayés pour le temps passé dans l'exercice de leur mandat³⁶, tel n'est pas le cas des salariés. Comme dans le régime général, la MSA rembourse intégralement à leur employeur les salaires, avantages et charges correspondant au temps de leur absence, mais ne peut leur accorder d'indemnités, à titre personnel, que si leur mandat est exercé en dehors des

³⁵ À titre d'illustration, maison départementale des personnes handicapées, centre local d'information et de coordination, commissions paritaires des professionnels libéraux de santé et commission départementale d'orientation de l'agriculture.

³⁶ Article L. 723-37 du code rural et de la pêche maritime.

heures légales de travail³⁷. Les documents examinés par la Cour dans les caisses locales visitées font cependant apparaître que les administrateurs perçoivent toutes les indemnités, quel que soit leur collège d'appartenance.

2 - L'application des règles déontologiques aux administrateurs

La MSA porte une attention insuffisante aux risques de conflits d'intérêt.

Les administrateurs de la caisse centrale et des caisses locales sont invités³⁸ à remplir, chaque année, une déclaration des mandats et fonctions exercés. Ce document est présent dans toutes les caisses, mais la qualité des informations renseignées est très inégale et ne fait pas l'objet de vérifications de la part des responsables des caisses. De surcroît, l'absence de précision donnée par la MSA quant à la nature des informations à déclarer favorise leur disparité, voire leur absence de pertinence au regard de l'objectif recherché³⁹. En définitive, cet exercice apparaît surtout formel et insuffisamment protecteur pour la MSA.

De plus, les dispositions du code rural et de la pêche maritime qui prévoient la révocation d'un administrateur par le ministre de l'agriculture après avis du conseil d'administration sont restées lettre morte⁴⁰.

Cette attention insuffisante aux questions déontologiques est perceptible dans le fonctionnement des commissions dans lesquelles les élus jouent un rôle important. C'est notamment le cas de la commission de recours amiable, qui prend des décisions sur des cas personnels et examine rarement ceux-ci de manière anonyme, ce à quoi la Cour recommandait de mettre fin en 2011. Les défenseurs de cette pratique revendiquent la nécessité de « bien connaître » chaque situation. Cet argument n'est guère recevable face aux risques de rupture de la confidentialité des requérants comme de partialité en faveur ou au détriment de ces derniers, les membres de la commission étant susceptible de les connaître personnellement.

³⁷ Circulaire du 26 février 2003 du ministre de l'agriculture.

³⁸ Article L. 723-21 du code rural et de la pêche maritime.

³⁹ À titre d'illustration, huit élus de la MSA de Corse, tous collèges confondus, ne déclarent aucune activité, ce que contredit une simple vérification sur internet.

⁴⁰ Un administrateur condamné à six mois de prison avec sursis en 2015 pour avoir tenté d'investir la préfecture est resté membre du conseil d'administration de la MSA de Corse jusqu'à ce qu'il décide lui-même de démissionner.

Des progrès sont donc indispensables sur l'ensemble des questions liées à la déontologie des administrateurs. La création d'un poste de déontologue auprès du directeur général de la CCMSA pourrait contribuer à la définition de dispositifs adaptés et au contrôle de l'effectivité de leur mise en œuvre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Deuxième régime de sécurité sociale en France par le nombre de ressortissants, affiliant des salariés et des non-salariés, la Mutualité sociale agricole présente la singularité majeure d'un régime interbranches, qui réunit de surcroît en son sein la santé et la sécurité au travail et met en œuvre une action sanitaire et sociale développée.

Sous le terme de « guichet unique », elle propose aussi des services, qui dépassent le champ de la sécurité sociale : gestion de contrats d'assurance dans les domaines de la santé et de la prévoyance ; services à la personne auprès des habitants de territoires ruraux.

La singularité de la MSA se manifeste aujourd'hui dans un contexte de déclin démographique et de réduction des particularités de la protection sociale des professions affiliées au régime agricole. Ce n'est plus, pour l'essentiel, que pour l'assiette des cotisations sociales et la retraite des non-salariés agricoles que la MSA applique des règles très spécifiques, situation que l'instauration d'un système universel de retraite ferait évoluer.

Compte tenu de son évolution démographique, le régime agricole est le premier bénéficiaire de la solidarité nationale, qui lui procure près des deux tiers de ses ressources : affectation d'impôts et de taxes, compensation démographique généralisée pour les retraites, transferts d'équilibrage du régime général. Au-delà de ces derniers, le régime général finance la dette de la branche vieillesse du régime agricole des non-salariés (3,7 Md€ fin 2018), pour laquelle des modalités d'amortissement par la CADES doivent être définies.

La gouvernance de la MSA constitue une autre particularité. Encore très marquée par les origines du mutualisme agricole, élective, elle constitue un relais auprès des affiliés, mais peut s'avérer un frein aux réorganisations et à un pilotage national efficace. De fait, la gouvernance des caisses locales est le produit de réformes dont le caractère inabouti s'explique en grande partie par un processus de décision très décentralisé et par une affirmation insuffisante de la caisse centrale. Un enjeu immédiat porte sur le renforcement de la prévention des conflits d'intérêt.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. définir les modalités de l'amortissement par la CADES de la dette du régime de retraite des non-salariés agricoles non reprise à ce jour (ministères chargés de la sécurité sociale et du budget) ;*
 - 2. renforcer la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice des mandats des administrateurs de la MSA (MSA).*
-

Chapitre II

Une gestion insuffisamment performante

Les prestations sociales versées et les prélèvements sociaux mis en recouvrement par la MSA (soit 28,3 Md€ et 16,3 Md€ en 2018 au total) sont élevés en valeur absolue, mais réduits à l'échelle du régime général : ils représentent 7,2 % des prestations et 4,3 % des prélèvements. En revanche, la MSA emploie l'équivalent de 10 % des effectifs du régime général.

L'activité de la MSA, pour chacun des domaines concernés, correspond à celle d'une caisse du régime général, de taille variable : une CAF de taille moyenne (comme celles de la Moselle ou de l'Ille-et-Vilaine) pour les prestations versées par délégation de la branche famille ; la caisse du Languedoc-Roussillon (15^{ème} sur 16 en métropole) pour les prestations de retraite des salariés et des non-salariés agricoles ; une CPAM francilienne (comme celle des Yvelines) pour les prestations d'assurance maladie-maternité et d'accidents du travail-maladies professionnelles ; une Urssaf de grande taille (comme celle des Pays-de-la-Loire) pour les prélèvements sociaux mis en recouvrement.

Pour être pertinente, la comparaison avec les branches du régime général doit cependant être effectuée à une échelle beaucoup plus petite, celle des 35 caisses locales entre lesquelles les activités du régime agricole sont réparties (voir annexe n° 3). Les plus grandes de ces caisses sont de petite ou de très petite taille par comparaison à celles du régime général, même en tenant compte du fait qu'elles regroupent l'ensemble des branches de ce dernier.

Des caisses locales de MSA dans tous les cas de petite taille

La caisse de Mayenne-Orne-Sarthe est la caisse qui verse les montants les plus élevés de prestations de retraite (615,5 M€ en 2018). Ces montants ne représentent pourtant qu'un quart de ceux versés par la plus petite caisse de retraite du régime général, la CARSAT d'Auvergne.

S'agissant des prestations d'assurance maladie-maternité, la caisse la plus importante de la MSA est celle du Languedoc (279,1 M€ de prestations en 2018). Son activité équivaut à 90 % de celle de la plus petite CPAM, celle de Guéret (Creuse).

En 2018, la caisse d'Armorique est celle qui a versé les montants les plus élevés de prestations familiales et de solidarité (104 M€). Ces montants équivalent à ceux de la plus petite CAF, celle de Guéret.

En matière de recouvrement des prélèvements sociaux, la caisse la plus importante est celle de l'Ile-de-France (1,9 Md€ mis en recouvrement en 2018). Ce montant représente les deux tiers de celui des prélèvements mis en recouvrement par la plus petite Urssaf, celle du Limousin.

Le morcellement de l'activité de la MSA en 35 caisses locales et en 92 sites de production contribue à expliquer le niveau de ses effectifs au regard de ceux du régime général et une qualité de gestion souvent insuffisante.

I - Une organisation fragmentée des activités

A - Le maintien de 35 caisses locales et de 92 sites de production

L'organisation de la MSA se caractérise par une présence territoriale très dense et une répartition fonctionnelle inaboutie.

En 2010, la MSA a fusionné 84 caisses, départementales pour l'essentiel, en 35 caisses, pluri-départementales, sauf exception.

La Cour⁴¹ évoquait en 2011 une « longue maturation » pour un projet dont les prémisses remontaient à 1995. Celui-ci, qui ne s'est accéléré qu'à partir de 2005, a reposé sur une démarche très respectueuse des autonomies locales. Outre les délais, la Cour constatait que la nouvelle carte du réseau avait souvent été dessinée en fonction de liens anciens et non de logiques administratives ou de proximité entre les sites. Les fusions

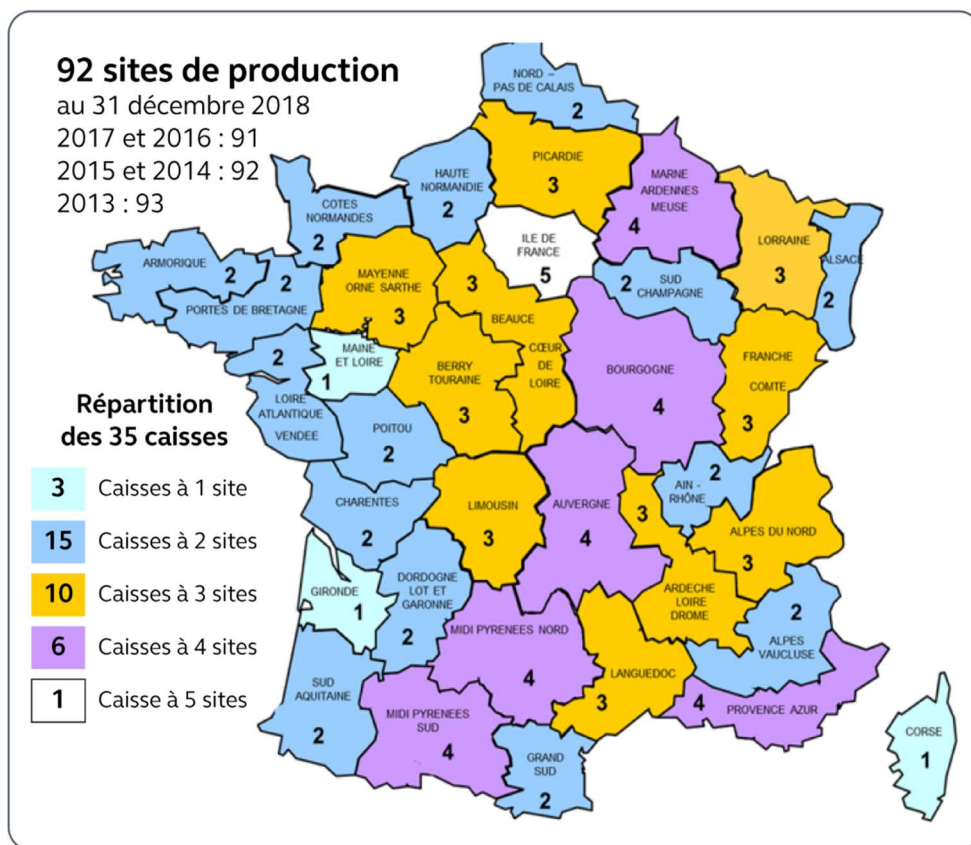
⁴¹ Cour des comptes, « La réorganisation de la Mutualité sociale agricole », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2011*, p. 435-459, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

juridiques n’ont, en outre, pas toujours été immédiatement suivies de conséquences opérationnelles : les bases informatiques des anciennes caisses ont été fusionnées plus tardivement.

Depuis lors, la baisse globale de la démographie agricole (le nombre d’actifs, salariés et non-salariés, s’est contracté de 7 % entre 2010 et 2018) n’a pas conduit à amplifier le regroupement des caisses locales.

De plus, les sites de production continuent à épouser l’organisation territoriale antérieure aux fusions de 2010, même si les caisses issues de celles-ci ont souvent spécialisé leurs activités. En 2018, la MSA comptait ainsi 92 sites de production ; depuis 2013, leur nombre s’est réduit d’une seule unité. Seules trois caisses ne comptent qu’un seul site de production.

Carte n° 1 : répartition des sites de production sur le territoire métropolitain (2018)



Source : CCMSA

La MSA justifie cette dispersion des activités de production par des arguments qui relèvent de la contrainte juridique et de choix politiques pour partie extérieurs au régime. Les conventions collectives excluent toute mobilité géographique imposée pour les salariés des caisses de la MSA. De plus, la dissémination des activités permettrait de conserver des emplois dans des territoires où les possibilités d'embauche sont rares.

Comme pour les branches du régime général, le réseau des lieux accueillant du public s'est resserré, passant de 745 lieux en 2014 à 592 en 2018 (-20,5 %), dont 243 agences et 349 permanences locales. L'augmentation du nombre d'agences traduit la mise en place de 32 agences mutualisées avec les branches du régime général. Les mutualisations d'accueils sont cependant peu nombreuses au regard de la sollicitation globalement réduite de ceux de la MSA.

Tableau n° 2 : évolution des lieux d'accueil du public à la MSA

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014-2018
Agences de la MSA	224	226	230	253	243	8,5 %
Permanences ponctuelles (dans des locaux de la MSA)	402	322	272	253	256	-36,3 %
Permanences ponctuelles (chez des partenaires)	119	158	117	109	93	-21,8 %
Total MSA	745	706	619	615	592	-20,5 %

Source : CCMSA

Malgré sa réduction, le nombre d'accueils physiques demeure très élevé. En 2018, chacune des 35 caisses locales avait en moyenne près de sept agences et près de 10 permanences ponctuelles, dans ses locaux ou auprès de partenaires ; toujours en moyenne, chaque département comptait 2,5 agences et 3,6 permanences de la MSA.

Selon les données d'une étude de 2015 de la direction de la sécurité sociale, la part des effectifs d'accueil était relativement comparable à celle du régime général, mais le nombre moyen de visites par agent était environ trois fois et demi moindre à la MSA. L'ampleur de cet écart ne peut s'expliquer par des biais potentiels dans les recensements respectifs ou par les spécificités de la MSA qui limitent les sollicitations des assurés (guichet unique, caractéristiques des territoires ruraux). À titre principal, elle traduit le choix d'un dimensionnement important des accueils physiques.

B - En l'absence de nouvelles fusions, un mouvement inabouti de mutualisations d'activités entre caisses

1 - Des mutualisations nationales, puis locales

Le maillage territorial très dense de la MSA se heurte à la réalité du fonctionnement de structures souvent dépourvues de taille critique. La prise de conscience de cette difficulté a conduit la MSA à engager une étape supplémentaire de rationalisation de son réseau (voir annexe n° 4).

La mise en œuvre de nouvelles fusions, un temps examinée⁴², a été abandonnée au motif des délais particulièrement longs de la séquence précédente. En outre, la résistance des élus semblait un obstacle dirimant.

À partir de 2011, la CCMSA a regroupé huit activités de faible volume ou de technicité élevée sur un nombre réduit de sites, voire parfois un seul, dans le cadre de mutualisations nationales d'activités⁴³.

Au-delà, elle a engagé fin 2015⁴⁴ un mouvement de plus grande ampleur de mutualisation d'activités entre des caisses locales voisines. La convention d'objectifs et de gestion avec l'État pour 2016-2020 a ainsi prévu la mise en œuvre à compter de 2017 de mutualisations d'activités entre deux ou trois caisses limitrophes (3 trinômes et 13 binômes fin 2018). Toutes les caisses et processus métiers sont concernés. Près de 2 000 agents⁴⁵ ont été changés de fonction.

Ces mutualisations locales ont pour objet de constituer des unités de production dotées d'une taille critique suffisante, de s'appuyer sur les points forts en matière de compétences locales et de transférer les points faibles. Elles ne remettent pas en cause le nombre de conseils d'administration et d'élus et ont été soutenues par ces derniers.

Sans réduire le nombre de sites de production (voir *supra*), ce processus de mutualisation d'activités a favorisé leur spécialisation par domaine, avec une intensité cependant variable. Le nombre de sites chargés de la gestion de la retraite a ainsi diminué de 40 % entre 2016 et 2018, de même que ceux chargés de la gestion des cotisations des non-salariés.

⁴² Certaines caisses, en petit nombre, y étaient favorables mais en ont été dissuadées par la CCMSA.

⁴³ Pensions d'invalidité, rentes AT-MP, plateforme centrale de la qualité de la carrière (retraites), retraites internationales, recours contre tiers, recouvrement des pensions alimentaires (ARIPA), gestion centralisée des tiers et assistance web (extra-nautes).

⁴⁴ Conseil d'administration de la CCMSA le 16 décembre 2015.

⁴⁵ CIASP 2018.

Le nombre de sites chargés des cotisations des salariés a, quant à lui, baissé de 30 %, quand ceux consacrés à la branche famille diminuaient d'un peu plus de 20 % et ceux de la branche maladie d'à peine 10 %.

2 - Une réponse encore partielle à la fragmentation des activités

Au regard des objectifs qui leur sont assignés, les mutualisations d'activités présentent des limites qui dépassent les défaillances ayant affecté l'activité de certaines caisses lors des redéploiements d'activités⁴⁶.

Alors que le processus de mutualisation devait parvenir à son terme en 2019, son champ demeure largement incomplet, les fonctions support (paie, achats...) et, en majorité, de relation avec les assurés n'étant pas concernées alors que leur mutualisation, probablement moins complexe, pourrait entraîner des gains de productivité et de compétence substantiels⁴⁷.

En outre, il a été procédé à des découpages assez fins d'activités, correspondant rarement aux frontières entre les branches de sécurité sociale⁴⁸, voire parfois en scindant certains processus entre plusieurs caisses. Fondée *a priori* sur les performances préalables des caisses selon les activités, la cartographie des activités mutualisées et des caisses « prenantes » a en effet été aménagée en fonction de considérations d'équilibre de la charge de travail des caisses locales. Celles-ci disposent d'une large autonomie pour décider du périmètre des mutualisations, sous réserve de relever de la même région administrative.

En réalité, les mutualisations de proximité n'ont que peu réduit la fragmentation de l'organisation de la production. En effet, la plupart des caisses locales continuent à exercer l'ensemble des activités du guichet unique. Ainsi fin 2018, plus de 9 caisses sur 10 avaient conservé une activité de production pour la maladie⁴⁹, 8 sur 10 pour les retraites et 7 sur

⁴⁶ La principale a concerné la liquidation des pensions de réversion, très perturbée, voire quasiment interrompue pendant six mois dans plusieurs caisses en 2018.

⁴⁷ Gestionnaires de paie, acheteurs, experts notamment en immobilier, comptables, etc., soit plus de 20 % des effectifs des caisses locales en comptabilité analytique.

⁴⁸ Par exemple, la MSA Sud Aquitaine est chargée de toutes les prestations de la branche famille sur le site de Pau, sauf celles relatives à l'enfance et l'allocation logement transférées à la MSA Gironde. Cette dernière traite les cotisations des salariés ressortissants des deux caisses locales cependant que la MSA Sud Aquitaine prélève les cotisations des non-salariés.

⁴⁹ Hors couverture maladie universelle complémentaire et aide à la complémentaire santé, remplacées par la complémentaire santé solidaire depuis le 1^{er} novembre 2019.

10 pour les prestations familiales et de solidarité et les cotisations salariés ;
2 caisses sur 3 conservaient la production des cotisations des non-salariés.

Enfin, la caisse « cédante » d'une activité mutualisée conserve la responsabilité opérationnelle d'une production dont elle n'a plus la maîtrise directe, ce qui soulève des difficultés managériales irrésolues à ce jour⁵⁰.

En définitive, cette réorganisation des activités dont le champ, les modalités et le calendrier sont propres à chaque caisse a insuffisamment contribué à assurer une meilleure adéquation des structures et des effectifs aux besoins opérationnels liés à la production.

Une portée encore limitée des dispositifs d'entraide

Le processus de mutualisation de la production entre caisses limitrophes a fragilisé certaines caisses et domaines de production. C'est pourquoi il a été accompagné de deux compléments, encore trop limités.

D'une part, un mécanisme d'entraide nationale permet depuis 2018 l'intervention de caisses « aidantes » dans le traitement des dossiers de caisses identifiées en difficulté. Déployé dans les branches famille et retraite, puis dans celle de la santé, il associait, en 2018, 17 caisses « aidantes »⁵¹ et 14 caisses aidées.

D'autre part, dans un contexte de grandes difficultés de la branche famille, liées notamment à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la prime d'activité, une « task force » nationale (de 45 ETP) doit permettre de mieux maîtriser les délais de traitement des dossiers, dont la dégradation devenait préoccupante. Son extension à la branche retraite est en cours.

Il conviendrait de systématiser à plus grande échelle le déploiement de ces solutions organisationnelles agiles qui permettent d'apporter des réponses ciblées et réactives, tout en positionnant la caisse centrale en tant que responsable national de l'écoulement de la production.

⁵⁰ Questions tenant aux leviers territoriaux de pilotage de la production, aux différences préalables de pratiques, à la maîtrise des risques des activités cédées, à la relation entre les services de production et d'accueil des usagers ou encore à l'allocation des moyens en fonction de la performance et la charge d'activité des caisses.

⁵¹ Sur des durées allant de trois à six mois représentant entre juillet 2018 et mars 2019 un total de 172 mois d'accompagnement.

II - Des moyens insuffisamment corrélés à la baisse des activités, un pilotage à renforcer

A - Des objectifs respectés, une trajectoire qui pourrait être plus exigeante

1 - Les dépenses

En 2018, les charges de gestion courante des organismes de la MSA, prises dans leur ensemble, s'élevaient à 1,25 Md€⁵² dont 850 M€ de dépenses de personnel pour un peu plus de 15 300 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP).

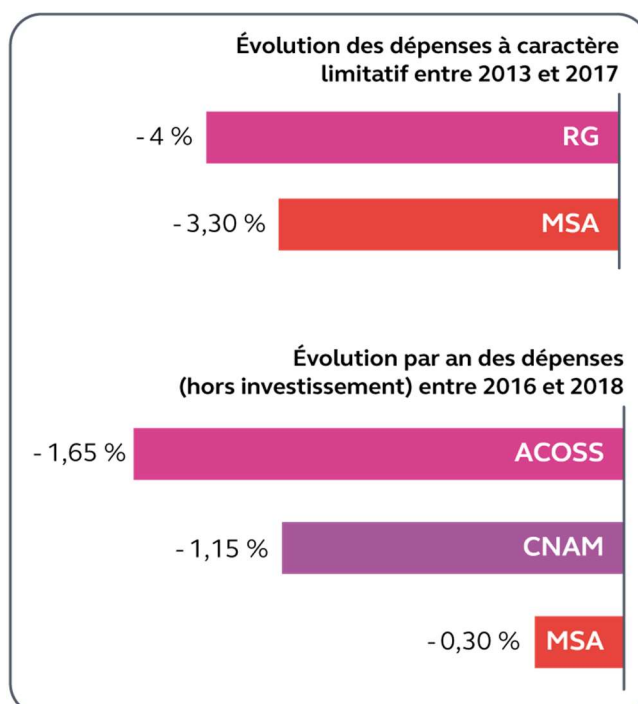
La COG 2016-2020 fixe un objectif de diminution des dépenses de gestion administrative à caractère limitatif, personnel compris, qui relèvent du Fonds national de gestion administrative (FNGA), de 1 071 M€ en 2015 à 1 025 M€ en 2020, soit 4,2 %. En particulier, les effectifs doivent diminuer de 1 300 ETP, soit 8 % par rapport à 2015, et les dépenses de fonctionnement, hors informatique, de 15 %.

Les cibles de la COG ont été établies en fonction d'hypothèses de baisse d'activité et en tenant compte des mutualisations. La prévision de baisse d'activité a ainsi été estimée, entre 2015 et 2020, à 4,9 % de la population protégée en maladie et à 8,8 % du nombre des familles ; une baisse de 22,7 % de la branche retraite est par ailleurs attendue. L'évolution constatée entre 2015 et 2018 confirme cette prévision (-2,9 % de ressortissants, dont -2,1 % de bénéficiaires en maladie et -3,9 % de bénéficiaires de pensions de retraite). Elle est appelée à se poursuivre.

Entre 2013 et 2017 (période couverte par deux COG), les dépenses à caractère limitatif (hors écritures comptables d'amortissements et de provisions) ont diminué, mais selon une trajectoire moins exigeante que celle appliquée au régime général. Cette différence s'est accentuée entre 2016 et 2018.

⁵² Comptes combinés de la MSA pour l'exercice 2018.

Graphique n° 7 : évolution comparée des dépenses entre le régime général et la MSA



Source : *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019*

2 - Les effectifs

En 2018, la MSA comptait un peu plus de 15 300 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP), dont environ 14 400 CDI et 900 CDD. Sur le long terme, les effectifs de la MSA ont été fortement réduits : entre 2004 et 2017, ils ont baissé d'environ 20 %⁵³, contre 12 % pour le régime général et 5 % pour le RSI⁵⁴. Récemment, l'effort s'est cependant ralenti : entre 2015 et 2018, les effectifs de la MSA ont baissé de 0,4 % en moyenne annuelle, contre 2 % pour le RSI et 0,5 % pour le régime général⁵⁵.

⁵³ Comptabilisés en ETPMA, CDI et CDD.

⁵⁴ Annexe 2 au PLFSS 2019.

⁵⁵ Chiffres en ETP moyens annuels, annexe 2 au PLFSS 2019.

La MSA respecte la trajectoire d'effectifs de la COG 2016-2020. Cependant, les départs en retraite ont excédé de 50 % la prévision validée par les tutelles au moment de la conclusion de la COG, ce qui élargit les possibilités de recrutement de nouveaux agents tout en respectant la trajectoire. De fait, la méthodologie employée par la MSA pour ses prévisions s'est révélée insuffisamment fiable. Au demeurant, le taux de départ à la retraite des personnels de la MSA⁵⁶ ne diffère pas sensiblement de ceux d'autres organismes de sécurité sociale.

Cette sous-estimation initiale des départs en retraite n'a pas conduit les ministères de tutelle à réviser la trajectoire des effectifs au cours de la période d'exécution de la COG. Les conditions d'exercice de ses activités par la MSA ont ainsi été globalement préservées. Les règles de gestion du plafond d'emploi ont été assouplies afin de permettre de saturer ce dernier par un recours accru à des CDD (+20 % depuis 2016).

3 - Les rémunérations

Les rémunérations des salariés de la MSA sont régies par trois conventions collectives (employés et cadres, agents de direction et praticiens conseils) qui leur sont propres.

La commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) a établi quelques éléments de comparaison avec le régime général, qui gagneraient à être établis également par la MSA. Ils font apparaître des rémunérations plutôt dynamiques pour les agents du régime agricole.

Ainsi, le salaire moyen brut par tête (SMPT) des personnels de la MSA (37 500 € en 2018, montant supérieur à celui du secteur santé et social), a augmenté entre 2012 et 2016 de près de 4 % contre 2,9 % au régime général⁵⁷. Cette évolution est soutenue par une proportion plus élevée de cadres, comme en témoigne le rapport entre les 10 % de rémunérations les plus élevées et les 10 % les moins élevées (3,5 contre 3,2 pour le secteur santé et sociale en 2017⁵⁸).

⁵⁶ La sous-estimation correspond en partie à des départs anticipés pour carrière longue.

⁵⁷ CIASSP 2019.

⁵⁸ CIASSP 2019. Cet écart est de 3,01 pour l'ensemble des organismes audités par la CIASSP et de 3,1 pour le secteur privé.

En outre, les rémunérations des personnels, encadrées par la COG⁵⁹, ont été orientées à la hausse par la décision de la MSA de revaloriser le point d'indice de 0,4 % en septembre 2017, en dépit de la révision à la baisse de la cible de progression par les tutelles en 2018⁶⁰.

Un rôle important est dévolu à la Fédération nationale des employeurs de la MSA (FNEMSA), à laquelle adhèrent l'ensemble des caisses de la MSA, qui négocie et conclut des conventions et accords collectifs de travail au niveau national. Elle donne par ailleurs son avis sur les accords locaux. Les caisses locales maîtrisent, en pratique, les éléments de rémunération accessoires à la rémunération principale.

Une gestion plus centralisée des ressources humaines par la caisse centrale favoriserait un rapprochement des pratiques entre les caisses locales et faciliterait la levée de freins à la mobilité géographique des agents. Elle pourrait par ailleurs contribuer à développer la mobilité inter-régimes, aujourd'hui limitée.

B - Une répartition inadaptée des moyens entre les caisses locales, au détriment de la production

1 - Des modalités de détermination des plafonds de dépenses et d'effectifs pour chaque caisse à fiabiliser

a) Les plafonds d'effectifs

La CCMSA attribue aux caisses locales des plafonds d'effectifs à partir de trois critères : la productivité (correspondant à la moyenne tirée d'un échantillon de cinq caisses classées dans le premier tiers pour leurs performances en matière de délais, de qualité et de sécurité de leur production) ; la baisse d'activité prévisionnelle par caisse fondée sur des unités d'activité ; un taux d'effort en effectifs support.

Ces données sont calculées de manière peu robuste : le contrôle de gestion des ressources humaines est insuffisamment piloté par la caisse centrale et ses méthodologie et mise en œuvre varient entre les caisses.

⁵⁹ La rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) de la MSA a progressé de 1,58 % en 2016, puis de 1,56 % en 2017 et de 1,77 % en 2018.

⁶⁰ Les tutelles ont ramené le taux d'évolution de la RMPP de 1,7 % à 1,5 % en 2018, ce qui a entraîné un dépassement en exécution à rattraper sur deux ans par la MSA.

Mettre fin à l'exemption corse en matière de baisse d'effectifs

La caisse de MSA de Corse a bénéficié d'un schéma d'emploi plus favorable que ses homologues continentales à la suite d'un accord de maintien des effectifs intervenu en 2015 pour 2016-2020.

Cet accord a figé les effectifs de la caisse à 115 ETP en CDI, prolongeant un premier maintien des effectifs en 2011 lors du passage des agents aux 35 heures (contre 29,5 heures auparavant). Il a été conclu dans le but de faciliter l'acceptation de la nomination d'un directeur à temps partiel partageant ses activités avec la caisse Provence-Azur. Cette situation a pris fin en 2019, la caisse ayant désormais un directeur à plein temps.

La caisse de MSA de Corse doit désormais participer au même titre que le reste du réseau à la réduction globale des effectifs du régime.

b) Les plafonds de dépenses de gestion courante

La CCMSA arrête annuellement les critères permettant de répartir entre les caisses locales les plafonds de dépenses de gestion courante fixés par la COG. S'agissant des charges d'exploitation (hors personnel), ces critères sont la productivité attendue, le nombre de sites et le poids des dépenses des fonctions support, l'effort demandé aux caisses locales étant borné entre -5 % et -8 % par rapport à 2015.

La CCMSA n'approuve les budgets des caisses locales qu'après leur adoption par les conseils d'administration des caisses locales. Sa commission budgétaire⁶¹ ne rend qu'un avis. La faible latitude de la caisse centrale, dont l'un des seuls outils est la réserve (4,5 M€ en 2018) permettant d'accorder des dérogations aux caisses locales, ne permet pas de garantir une trajectoire d'efficience de leurs dépenses.

En vue d'arrêter les plafonds de dépenses de gestion courante et d'effectifs, la CCMSA doit approfondir le dialogue de gestion avec les caisses locales, en renforçant le contrôle de gestion et en fiabilisant les mesures de la charge d'activité, de la productivité et des coûts de gestion.

⁶¹ Composée du président du conseil d'administration, du premier vice-président, du président de la commission du financement institutionnel, du directeur général, de l'agent comptable et du directeur délégué du réseau, sur délégation du conseil.

Des outils insuffisamment robustes de mesure de la charge d'activité, de la productivité et des coûts de gestion

Le volume des principales activités de production est mesuré, depuis 2005, par les unités d'activité (UA), indicateur composite agrégeant 64 indicateurs. Les UA présentent d'importantes limites : l'absence de prise en compte de certaines activités (comme les fonctions support) ; la prise en compte à l'inverse des activités déléguées à d'autres caisses dans le cadre des mutualisations ; un défaut d'actualisation de la pondération des activités ; une information peu cohérente du fait de l'agrégation d'indicateurs hétérogènes relatifs à une charge de travail à venir (dossiers déposés), à des tâches réalisées (dossiers traités) ou à des éléments en partie exogènes (population couverte). Elles devraient être remplacées par des indicateurs recentrés sur la charge d'activité réelle de chaque caisse.

En outre, la mesure des coûts de gestion des différents domaines d'activité repose sur une comptabilité analytique jusqu'à récemment très fragile dans sa construction et peu robuste dans ses résultats. Ainsi, elle ne met pas en œuvre de clés impératives de ventilation des coûts par processus et les pratiques de répartition des caisses locales sont imparfaitement contrôlées. Sa rénovation doit se poursuivre afin de permettre à la MSA et à ses ministères de tutelle de disposer d'une analyse des coûts et de la productivité par caisse et par processus, ainsi que d'une comparaison précise avec les branches correspondantes du régime général.

2 - Des effectifs affectés à la production en baisse et insuffisamment corrélés à la charge d'activité

La trajectoire de réduction des effectifs fixée par la COG a davantage pesé sur les moyens de production que sur les fonctions support.

Tableau n° 3 : répartition des effectifs de la MSA

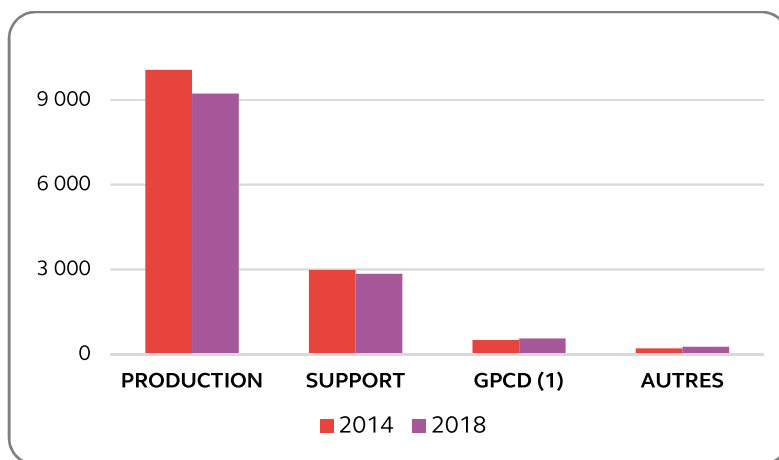
	2014	2018	Variation des effectifs
Caisses locales	14 642	13 800	-5,8 %
Structures informatiques	616	698	+13,4 %
CCMSA	804	801	-0,3 %
Autres (1)	30	27	-8,0 %
Total MSA	16 091	15 326	-4,8 %

Source : Cour des comptes, d'après CCMSA (effectifs CDI et CDD en ETP moyenne annuelle, ensemble des fonds et des organismes)

(1) Union des MSA de l'Ouest Formation et Association Santé au travail en Agriculture.

En 2018, plus des deux tiers des effectifs des caisses locales de MSA étaient affectés à la gestion des prestations et des prélèvements. Cette proportion a baissé de 2 points depuis 2014. Prolongeant la tendance observée depuis 2010⁶², la réduction des effectifs a ainsi davantage porté sur ceux affectés à la production.

Graphique n° 8 : répartition des effectifs des caisses locales



Source Cour des comptes, d'après CCMSA (ETPMA rattachés par la caisse centrale aux différentes activités).

(1) Gestion pour le compte de tiers.

La part des effectifs affectés à la production dans les effectifs totaux des caisses locales est fortement hétérogène : elle varie de près de 15 points entre les caisses les plus éloignées⁶³, sans que cet écart soit corrélé à la taille de la population couverte ou aux effectifs de la caisse⁶⁴.

Ces disparités se retrouvent dans la part des effectifs affectés aux différents risques. Ceux des branches maladie et des risques professionnels (AT-MP) sont compris entre 39 % et 73 % selon les caisses. Les effectifs des prestations de retraite ont connu la baisse la plus sensible (-11,3 % entre

⁶² Rapport d'évaluation de la COG 2011-15 (IGAS, IGF, CGAAER, mai 2016).

⁶³ À titre d'illustration, la caisse de Lorraine consacre 62 % de ses effectifs à la production contre 76,2 % pour celle du Maine-et-Loire.

⁶⁴ Les deux caisses citées précédemment ont des effectifs relativement proches (respectivement 273 et 316 ETPMA), en-deçà de la moyenne nationale (394 ETPMA). La population agricole couverte en 2018 était également relativement proche (respectivement 118 000 et 140 000 ressortissants).

2014 et 2018), quoique moins forte que celle des liquidations de nouvelles pensions (-18 %⁶⁵). À l'inverse, les effectifs affectés aux prestations familiales et de solidarité ont été renforcés (de l'ordre de 16 %), dans une mesure très supérieure à celle du nombre de foyers d'allocataires (+4,5 %).

En définitive, la fragmentation de la MSA en un grand nombre de caisses et de sites induit de fortes disparités des moyens de production qui se conjuguent aux coûts et rigidités propres à des structures de petite taille. Comme le montre le tableau ci-après, les effectifs des caisses de MSA sont mal corrélés avec ceux de leurs ressortissants, les petites caisses étant mieux dotées : en 2018, la plus petite caisse (Corse) avait cinq fois moins d'agents que la plus grande (Armorique), mais huit fois et demi moins de ressortissants. Des disparités se manifestent aussi entre les caisses de plus grande taille (ainsi entre celles d'Armorique et du Languedoc).

Tableau n° 4 : effectifs et ressortissants des caisses de MSA (2018)

	Effectifs (1)	Ressortissants (2)	Retraités	(2)/(1)
MSA Corse	116	28 396	14 966	245
MSA Sud Champagne	211	70 362	41 666	333
Moy 35 caisses MSA	394	173 481	108 949	440
MSA Languedoc	570	253 947	162 559	446
MSA Armorique	596	239 601	137 952	402

Source : Cour des comptes d'après CCMSA. (1) CDI et CDD 2018 en ETP moyenne annuelle.

C - Des marges de progrès pour les fonctions support

En 2018, les dépenses de fonctionnement de la MSA se sont élevées à près de 180 M€, dont plus de 65 M€ pour l'informatique. La MSA a réduit ces dépenses de 3,1 % entre 2013 et 2017, contre 8,4 % pour le régime général. Des leviers d'optimisation subsistent dans les trois principaux domaines : les achats, l'immobilier et l'informatique.

1 - Des mutualisations des achats à renforcer

La MSA, soumise au code des marchés publics, mutualise une part croissante de ses achats, en particulier dans le cadre de marchés mutualisés sous l'égide de la caisse centrale ou par d'autres vecteurs (centrales d'achats, UCANSS). Toutefois, à l'échelle de l'ensemble des achats du

⁶⁵ Ensemble des attributions dans les régimes agricoles.

régime (caisse centrale, organismes informatiques et locaux), seuls 5 % du montant total des achats étaient effectivement mutualisés en 2018, loin de l'objectif de 13 % d'achats mutualisés en fin de COG. Il s'agit, de surcroît, d'un objectif modeste au regard de celui assigné aux branches du régime général par leurs COG 2018-2022 (soit 40 %).

La CCMSA doit donc se saisir de manière déterminée de l'enjeu d'une mutualisation accrue des achats, s'agissant notamment de l'informatique (prestations de service et matériels) et des couvertures complémentaire santé et prévoyance des personnels. À cet égard, la souscription par la caisse centrale de garanties pour l'ensemble des agents du régime, à la suite d'une large mise en concurrence des assureurs, permettrait d'en homogénéiser les niveaux et coûts.

2 - Une gestion du patrimoine immobilier à rationaliser

La MSA est propriétaire de 62 % de son parc immobilier. Elle est majoritairement propriétaire de ses sièges, sites de production et agences, mais loue une grande partie de ses points d'accueil. Dans un contexte de réduction des effectifs, chaque agent bénéficiait en moyenne de 14,6 m² fin 2017, au regard d'un objectif COG de 12 m² à l'horizon 2020.

Depuis 2009, la caisse centrale dispose des prérogatives nécessaires au contrôle des opérations immobilières effectuées par les caisses⁶⁶, pour lesquelles la COG en vigueur fixe un plafond de dépenses (décaissées) de 255,8 M€ sur la période 2016-2020. La MSA a fixé, en 2016, des orientations générales dans le cadre d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, complété par des schémas directeurs d'entreprise des caisses.

Toutefois, le plan national immobilier (PNI), prévu par les dispositions précitées et la COG, se résume à une liste d'opérations immobilières initiées par les caisses locales et approuvées par la CCMSA. Il ne constitue pas un véritable outil pluriannuel de programmation.

Le cadrage budgétaire fragile des opérations immobilières entraîne des reports importants de dépenses non réalisées au cours de la précédente COG sur celle en vigueur (52,6 M€ pour le réseau et 70,7 M€ pour l'acquisition du nouveau siège de la CCMSA reportés de la COG

⁶⁶ Article L. 723-48 du code rural et de la pêche maritime.

2011-2015) et une insuffisance potentielle des fonds disponibles pour la réalisation d'opérations imprévues⁶⁷.

Renforcer la planification nationale des opérations immobilières et le rôle de la caisse centrale dans leur conduite s'impose afin de mieux hiérarchiser les opérations en fonction de leur pertinence économique et en assurer l'adéquation avec le cadrage financier de la COG.

Par ailleurs, la MSA a pour particularité de gérer une partie de son patrimoine immobilier dans le cadre de sociétés civiles immobilières (SCI) souvent créées afin de porter des projets immobiliers communs avec ses partenaires historiques, Groupama et le Crédit Agricole. Ainsi, huit sites de production sur 92 et huit agences sur 243 sont détenus sous cette forme. Les caisses détiennent des participations, pour partie minoritaires, dans 34 SCI.

La gestion de biens immobiliers du régime dans le cadre de SCI permet de disposer de marges de manœuvre plus importantes pour la conduite de projets immobiliers en dehors des plafonds de dépenses fixés par la COG : les opérations, bien que validées par la caisse centrale, sont généralement financées par les réserves des SCI.

Les SCI affectent la transparence et la prévisibilité de la gestion immobilière. Dans le cas général, les SCI dans lesquelles les caisses de la MSA sont toujours associées ne sont pas le support d'une mutualisation de locaux avec des partenaires extérieurs, mais sont détenues à 99 % ou plus par ces derniers. Elles devraient être dissoutes afin de renforcer l'autorité de la caisse centrale sur la gestion du patrimoine immobilier et de ses financements.

3 - Une réorganisation inaboutie de la fonction informatique, une qualité inégale des développements informatiques

Avec 315 M€ de dépenses cumulées de fonctionnement et d'investissement prévues sur la période 2016-2020, en hausse de 4,5 % par rapport à la COG 2011-2015, la fonction informatique constitue un poste dynamique, soutenu par de nombreux projets pilotés par une organisation réformée autour du groupement d'intérêt économique iMSA.

⁶⁷ La consommation des enveloppes autorisées de dépenses (décaissées) fixées par la COG 2016-2020 faisait apparaître en janvier 2019 un solde disponible d'uniquement 222 700 € pour les opérations immobilières non encore inscrites au PNI 2016-2020.

Créé en janvier 2019, ce groupement chargé de la maîtrise d'œuvre est issu de la fusion de plusieurs entités informatiques distinctes. Il a néanmoins laissé perdurer de nombreux doublons hiérarchiques et fonctionnels avec les caisses locales et la caisse centrale de la MSA. La lisibilité de la nouvelle organisation est par ailleurs affectée par la présence d'un grand nombre de comités, aux responsabilités variées.

Par ailleurs, les faiblesses de la maîtrise d'ouvrage, chargée de définir les évolutions informatiques et de valider les solutions retenues, perdurent, notamment dans la phase de qualification des développements informatiques réalisés. Le caractère incomplet des tests de validation fonctionnelle (outillage de tests insuffisant, délais alloués souvent trop courts) est à l'origine d'incidents en grand nombre (près de 20 000 en 2018), qui affectent la disponibilité des applications pour leurs utilisateurs.

De fait, la qualité des applications informatiques varie fortement selon les domaines. Celle des outils utilisés pour gérer les retraites, les prestations familiales et de solidarité et les AT-MP s'est dégradée.

III - Des résultats très inégaux et souvent insatisfaisants dans l'exercice des missions

Les objectifs fixés par l'État à la MSA dans la COG ne sont pas homogènes avec ceux des branches du régime général. Les écarts portent sur le champ et les modalités de mesure des engagements, ou le niveau et le calendrier des résultats attendus, généralement dans un sens moins exigeant pour la MSA⁶⁸.

À juste titre, la CCMSA a complété les indicateurs de la COG par un suivi interne plus exigeant. Les indicateurs correspondants font apparaître des résultats très contrastés entre branches et, plus encore, entre caisses locales. Certaines ont des résultats médiocres qui grèvent la performance d'ensemble de la MSA. Une politique résolue de réduction des écarts entre les caisses locales s'impose.

⁶⁸ Ainsi, la MSA est tenue par un objectif de traitement des dossiers complets de retraite sous quatre mois, quand la CNAV est engagée sur un taux de notification de pensions avant leur date de prise d'effet, indépendamment des dates de dépôt des demandes et des pièces qui doivent les accompagner. S'agissant de la fréquence des retraites liquidées et mises en paiement qui comportent une erreur de portée financière, le niveau d'exigence est là aussi moins élevé pour la MSA.

A - Un recouvrement en partie défaillant des prélèvements sociaux

En 2018, la MSA a mis en recouvrement 16,3 Md€ de prélèvements sociaux, dont 11,6 Md€ affectés au financement de la sécurité sociale et 4,7 Md€ au titre de la gestion pour le compte de tiers (Agirc-Arrco, Unédic, organismes de formation, santé et prévoyance).

Malgré des guides de procédures formalisés et pertinents, le recouvrement des prélèvements sociaux est le principal point faible de la gestion opérationnelle de la MSA.

1 - Des objectifs COG dont la réalisation est incertaine

À l'horizon 2020, la COG 2016-2020 fixe des objectifs de restes à recouvrer de 1,45 % pour les employeurs de salariés⁶⁹ et de 3,8 % pour les non-salariés⁷⁰, contre 1,5 % et 4,9 % respectivement constatés pour 2015.

Le taux de restes à recouvrer des non-salariés se dégrade de manière continue depuis 2015. Après s'être amélioré, celui des employeurs de salariés a fortement augmenté en 2017, avant de se rétablir partiellement en 2018.

Tableau n° 5 : restes à recouvrer sur les prélèvements sociaux

	Employeurs de salariés	Non-salariés
2015	1,5 %	4,9 %
2016	1,5 %	5,7 %
2017	4,9 %	5,8 %
2018	2,0 %	6,4 %

Source : CCMSA

Les taux de restes à recouvrer sont d'autant plus élevés qu'ils excluent les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire.

Les performances du recouvrement sont disparates entre caisses : pour les employeurs de salariés, les taux de restes à recouvrer s'étagaient en 2017 de 2,7 % à 13,5 % ; pour les non-salariés, de 3 % à 12 %, ce taux atteignant même 31,5 % à la caisse de Corse (voir encadré *infra*). Aucune

⁶⁹ Restes à recouvrer au 31 décembre N sur les prélèvements dus au titre de l'année N.

⁷⁰ Restes à recouvrer au 31 mars N+1 sur les prélèvements dus au titre de la période du 1^{er} janvier N au 31 mars N+1.

caisse ne respectait la cible COG pour les employeurs de salariés ; pour les non-salariés, tel était le cas uniquement de neuf caisses. La caisse de Corse présente dans les deux cas les résultats les plus défavorables.

La situation corse en matière de recouvrement des prélèvements

En 2018, 50 % des exploitants agricoles ne déposaient pas de déclaration à bonne date (dont 80 % ne payaient pas les montants dus) et la moitié des agriculteurs partaient à la retraite avec une dette à la MSA.

La situation s'est aggravée avec le remplacement en 2017 du régime du forfait par celui des micro-bénéficiaires agricoles, dans lequel l'exploitant, comme l'employeur de salariés, auto-liquide les prélèvements dont il est redevable (les recettes déclarées sont abattues de 87 %).

Fin 2018, la MSA de Corse comptait 4 487 débiteurs et près de 86 M€ de créances à recouvrer. Au flux d'encours non recouvré, s'ajoute, en effet, un stock très ancien⁷¹ de dettes d'un montant élevé. Sont notamment concernées des coopératives agricoles, mais aussi la chambre d'agriculture (573 000 €) et la FDSEA de Haute Corse (617 000 €).

Les responsables de la caisse ne sont pas restés inactifs, mais les plans d'action locaux combinant réorganisations, hiérarchisation des dossiers et allègements et rééchelonnements de dette, financées sur une enveloppe spéciale, butent sur l'ampleur des créances à résorber et une volonté inégale d'agir dans ce sens de la part des acteurs concernés.

2 - Des difficultés transitoires mais aussi structurelles

S'agissant des employeurs de salariés, les mauvais résultats de 2017 traduisent notamment l'incidence d'anomalies déclaratives survenues lors de la transformation, cette même année, des modalités de collecte des prélèvements sociaux dont ils sont redevables. Avant 2017, les caisses de MSA notifiaient (« émettaient ») les prélèvements exigibles à partir de données déclarées par les employeurs. Depuis le 1^{er} avril 2017, ces derniers déclarent sous leur propre responsabilité les montants de prélèvements dont ils sont redevables dans la déclaration sociale nominative (DSN), généralisée à l'ensemble des employeurs du secteur privé.

⁷¹ Cour des comptes, « Le recouvrement des cotisations sociales en Corse, une crédibilité à établir », in *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2014*, p. 517-540, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Si la MSA incrimine des défauts de qualité de certains logiciels utilisés par les employeurs et leurs experts comptables, elle reconnaît des défaillances dans l'adaptation de ses processus de gestion.

L'incidence de ces dysfonctionnements sur les enregistrements comptables de créances et de produits de prélèvements sociaux a conduit les commissaires aux comptes de la MSA à exprimer une observation sur les comptes 2017, puis une réserve pour limitation à leurs travaux d'audit sur ceux de 2018. Cette réserve a notamment pour origine la présence au bilan de créances non soldées, bien que les cotisants les aient réglées en tout ou partie, les versements reçus ne pouvant être rattachés aux DSN comportant des informations manquantes ou erronées⁷². L'un des motifs de la réserve émise sur les comptes 2018 d'Agirc-Arrco par ses commissaires aux comptes est lié au manque de fiabilité des données financières et comptables notifiées par la MSA.

Par ailleurs, la performance du recouvrement des prélèvements dus par les non-salariés, en cette qualité ou en celle d'employeur de salariés, est affectée, dans une mesure variable, par diverses crises agricoles. La performance des caisses en matière de recouvrement n'entretient cependant qu'une relation variable avec la situation des exploitants.

3 - Accroître l'efficacité du recouvrement

Dans le contexte de taux de recouvrement dégradés, le fait que la MSA, encouragée par la COG⁷³, privilégie les procédures amiables peut apparaître paradoxal.

À l'instar du régime général, le versement des prélèvements des établissements relevant d'entreprises de grande taille (« grands comptes ») pourrait être obligatoirement centralisé dans certaines caisses, dans un double objectif de meilleure prise en compte des besoins particuliers de ces cotisants et d'efficacité accrue des moyens engagés.

En outre, le recouvrement pourrait mieux capitaliser les pratiques des caisses les plus performantes et mobiliser de manière plus homogène et rapide l'ensemble des instruments juridiques disponibles, y compris de recouvrement forcé.

⁷² Les comptes au 31 décembre 2017 faisaient ainsi apparaître 523 M€ de recettes à classer DSN. Fin 2018, 118 M€ restaient à affecter.

⁷³ La COG recommande de limiter le recours aux huissiers et « *d'allonger les délais pour régulariser la situation entre la mise en demeure et l'envoi de la contrainte* ». Elle insiste aussi sur « *l'accompagnement des cotisants en difficultés* ».

B - Des délais variables de paiement des prestations

1 - Les prestations maladie et AT-MP : des objectifs atteints

Les salariés du régime agricole ne présentent pas de différence avec le régime général (prestations maladie, maternité et invalidité) et plusieurs évolutions à venir tendent à renforcer les rapprochements de gestion⁷⁴. S'agissant des non-salariés, le régime présente des spécificités⁷⁵.

Dans un contexte favorable de charge de travail, l'écoulement de la production des branches maladie et AT-MP est globalement maîtrisé, à l'exception de difficultés ponctuelles ou localisées, principalement dans les caisses qui présentent également des difficultés pour d'autres prestations.

Ainsi, au 4^{ème} trimestre 2018, le délai de versement aux salariés des indemnités journalières non subrogées était de 19,4 jours (22,2 en moyenne sur 2018 pour un objectif COG de 27 jours), tandis que celui des indemnités des non-salariés atteignait 24,6 jours. En 2018, les délais des caisses les moins performantes étaient de l'ordre d'un mois en moyenne.

Enfin, les objectifs fixés par la COG d'un remboursement en 2020 de 98 % des feuilles de soins électroniques aux assurés dans un délai maximal de sept jours et d'un paiement exhaustif dès 2017 aux professionnels de santé en tiers payant dans le même délai sont respectivement dépassés et atteints (99,99 % en 2018).

2 - Les retraites : des délais de paiement hétérogènes et globalement excessifs

La MSA assure le calcul et le service des prestations de droit propre et de droit dérivé (réversion) de retraite de 3,3 millions de retraités (pour les deux tiers d'anciens salariés). Le régime agricole des salariés est aligné sur le régime général et intégré financièrement à ce dernier, tandis que celui des non-salariés conserve des spécificités notables.

En juillet 2017, est entrée en vigueur la liquidation unique des pensions de retraite de base pour ses ressortissants salariés (LURA). Depuis lors, les assurés ayant cotisé à au moins deux des trois régimes alignés (régimes général et agricole des salariés, régime des artisans et commerçants) n'ont plus à effectuer qu'une seule demande de retraite et

⁷⁴ Liquidation unique des indemnités journalières au titre de la maladie et de la maternité et liquidation coordonnée des pensions d'invalidité pour les salariés des régimes général et agricole.

⁷⁵ Cf. II – B.

perçoivent une seule pension, calculée, versée et comptabilisée par le dernier régime auquel ils ont cotisé, en tenant compte de l'ensemble de la carrière dans les deux ou les trois régimes concernés.

Sous l'effet de la LURA, le nombre de pensions attribuées par la MSA à des salariés s'est contracté de 96 000 en 2016 à moins de 55 000 en 2018, dont plus de la moitié au titre d'au moins deux régimes alignés (- 43 %). L'impact sur le nombre de liquidations de nouvelles pensions est en retrait par rapport aux estimations initiales (-60 %) ; la réduction des effectifs de gestion l'est également (-130 ETP fin 2018 contre -220 prévus). Chaque régime ayant conservé la phase de régularisation de la carrière préalable à la liquidation proprement dite de la pension de la retraite, l'allègement de la charge de travail liée à la LURA est néanmoins plus limité que celle du nombre de pensions.

Afin de limiter les risques de ruptures de ressources au moment du passage à la retraite, les caisses de MSA, comme celles du régime général, peuvent procéder dans certains cas⁷⁶ à une liquidation provisoire des pensions. La retraite est alors calculée « en l'état » des informations dont la caisse dispose, dans l'attente de la réception d'éléments complémentaires (principalement des autres régimes de retraite des assurés) et de la liquidation définitive des pensions. Toutefois, la MSA ne précise pas aux assurés, à la différence du régime général, que leurs droits ont été liquidés à titre provisoire, alors même que cela pourrait les inciter à produire ou obtenir des pièces permettant de procéder à une liquidation définitive, le cas échéant avec un montant différent de pension. La liquidation provisoire peut devenir définitive au bout de six mois même quand les informations manquantes demandées aux autres régimes ne sont pas parvenues.

En tout état de cause et sur la période récente, l'allègement de la charge de travail induit par la LURA n'a pas permis d'améliorer les délais de mise en paiement des pensions de retraite, qui restent très contrastés selon les caisses et dans certains cas médiocres. En complément des objectifs COG, qui portent sur le traitement des dossiers complets indépendamment de leur date d'effet et sont en passe d'être atteints⁷⁷, la MSA mesure désormais à titre principal le paiement à l'échéance des demandes de pensions. Sur les années 2017 et 2018, seules 55 % des demandes étaient payées à l'échéance en moyenne.

⁷⁶ En particulier en cas de dépôt d'une demande de pension et de ses pièces justificatives quatre mois avant la date de départ à la retraite.

⁷⁷ L'objectif fixé par la COG (99 % de demandes « traitées » dans un délai maximal de quatre mois suivant le dépôt d'un dossier complet de demande de prestation) est en effet proche d'être atteint (96,8 % en 2018) sans que cela ne soit représentatif des paiements des demandes conformément à la date d'entrée en jouissance de la pension de retraite.

Les délais sont disparates selon les caisses locales : en moyenne sur 2017 et 2018, entre 20 % et 80 % des prestations étaient mises en paiement à l'échéance. Fin 2018, près d'un tiers des caisses avait accumulé un stock de demandes à traiter équivalant à au moins 2,5 mois de production.

Si la baisse des demandes (LURA) et les politiques d'entraide ont favorisé un début de redressement fin 2018, une reprise en main rapide de la branche à l'échelle de l'ensemble du réseau demeure indispensable.

3 - Les prestations familiales et de solidarité : des performances insuffisantes, une valeur ajoutée non démontrée

Les ressortissants du régime agricole bénéficient des mêmes prestations que celles versées par les CAF au reste de la population (prestations familiales, aides au logement et minima sociaux).

En 2018, la MSA a versé 2,1 Md€ de prestations légales à plus de 400 000 familles, pour une part au titre de plusieurs prestations. Depuis 2010, les bénéficiaires des prestations familiales et d'aides au logement connaissent une baisse tendancielle, tandis que ceux des prestations liées au handicap (AAH) ont augmenté de 12,5 % et ceux des autres prestations de solidarité (RSA et prime d'activité) ont été multipliés par trois.

Les performances de la MSA en matière de délais de paiement des prestations sont très contrastées entre les caisses et souvent insatisfaisantes. Ces difficultés dépassent celles propres aux mutations d'allocataires entre la MSA et la CNAF, dont les outils informatiques ont tardé à faciliter la gestion. Elles conduisent la MSA à mobiliser en priorité ses dispositifs d'entraide et de « task force » pour sa branche famille.

En moyenne en 2017 et 2018, 57 % des aides au logement étaient payés à l'échéance⁷⁸, les performances des caisses s'échelonnant de 25 à 81 % ; tel était le cas de 62 % des RSA en moyenne, avec des variations entre 38 % et 77 % selon les caisses. Le réseau a de surcroît accumulé sur la période un stock représentant environ un mois de production et certaines caisses jusqu'à deux mois.

Cette situation pénalise des ressortissants parmi les plus fragiles du régime agricole et soulève une question structurante. La législation de la branche famille n'a aucun caractère propre au régime agricole, même au titre des non-salariés, et les allocataires de la MSA, toutes prestations

⁷⁸ Rapport entre le nombre de dossiers ALF/ALS, APL et mutations ayant fait l'objet d'un premier paiement à échéance + 15 jours (15 du mois suivant la date d'effet), et le nombre total de dossiers ayant fait l'objet d'un premier paiement sur la même période.

confondues versées par cette dernière, ne représentent jamais que 3 % de ceux des CAF. La difficulté rencontrée sur une branche pour laquelle la MSA demeure aujourd'hui la seule entité, en dehors du régime général, à exercer cette compétence, impose une qualité de service adaptée à l'ambition de conserver la délégation de gestion accordée par le législateur.

La Cour invitait en 2011 à intensifier les rapprochements ciblés avec le régime général et à envisager un transfert aux CAF de la gestion de la branche famille de la MSA. À ce jour, la MSA n'a pas démontré sa capacité à maîtriser les processus de gestion de cette branche.

Taille des caisses et délais de paiement des prestations

Les disparités observables dans les délais de paiement des prestations soulèvent avec récurrence la question de la « taille critique » des caisses et de la capacité de certaines d'entre elles à exercer dans des conditions appropriées une pluralité de missions pour partie très techniques.

Avant d'engager le processus de mutualisation de proximité, la CCMSA estimait en 2015 qu'au moins une caisse sur quatre, quel que soit le scénario d'évolution de l'activité, se situait en deçà d'une masse critique suffisante pour accomplir un socle minimum d'activités.

Dans le cadre de la présente enquête, la Cour a évalué la corrélation potentielle entre la « performance » respective des caisses et leur taille. Pour 2018, il peut être relevé que parmi le quart des « plus petites », près d'une sur deux présentait des délais de paiement à échéance des prestations (maladie, famille, retraite) sensiblement dégradés.

Sans que cela soit systématique, une certaine correspondance peut ainsi être observée entre la taille et la performance des caisses. Elle invite la MSA à concentrer, entre autres, la gestion des prestations familiales et de solidarité sur un nombre réduit de caisses. Malgré les mutualisations d'activités (voir *supra*), 7 caisses sur 10 continuent à verser ces prestations.

C - Le paiement à bon droit des prestations : des erreurs fréquentes à mieux mesurer et à réduire

1 - Une démarche désormais engagée de mesure du risque financier final

Dans les régimes et branches de sécurité sociale, des indicateurs, dit de risque résiduel (IRR), mesurent les erreurs, en faveur ou au détriment des assurés (ou allocataires) et des professionnels et établissements de santé en tiers payant, qui affectent les prestations versées au regard des règles de

droit applicables, après l'intervention du dispositif de contrôle interne (contrôles automatisés intégrés aux systèmes d'information, supervisions des services relevant des directeurs et contrôles des agents comptables).

Ces indicateurs mesurent ainsi la qualité finale de la production des caisses de sécurité sociale. Ils sont déterminés à partir de contrôles portant sur des échantillons représentatifs de dossiers. Selon le cas, ils rapportent les erreurs constatées, extrapolées au plan statistique, au nombre ou au montant des prestations versées.

La COG 2016-2020 du régime agricole a prévu la mise en place d'indicateurs et la fixation d'objectifs cibles de risque final au titre des principales prestations versées. Par rapport aux branches de prestations du régime général, la MSA s'est engagée tardivement dans cette démarche, mais s'attache depuis lors à la faire aboutir. La première campagne annuelle de détermination des indicateurs est intervenue en 2018 (sur la production 2017). Elle a été suivie d'une nouvelle campagne en 2019 (sur 2018), qui capitalise certains progrès méthodologiques.

2 - Des résultats contrastés à fiabiliser

Au regard des résultats de la campagne 2019, la MSA affiche des niveaux de risque financier final qui, selon les domaines concernés, sont plus ou moins défavorables que ceux convenus avec ses autorités de tutelle. Selon les prestations concernées, ces niveaux sont plus dégradés ou meilleurs que ceux des branches du régime général, dont les niveaux ou les incertitudes qui s'y attachent conduisent la Cour à formuler des réserves sur leurs états financiers⁷⁹.

⁷⁹ Voir, en dernier lieu, Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général, exercice 2018*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 6 : risque financier final (prestations 2018)

	En % du nombre de prestations			En % des montants de prestations	
	MSA	MSA Cible 2018	Régime général	MSA	Régime général
Remboursements de frais de santé	1,3 %	2,1 %	5,9 %	1,0 %	0,7 %
Indemnités journalières	-		12,0 %	1,5 %	3,9 %
Retraites	6,9 %	6,1 %	13,5 %	0,9 %	1,4 %
Prestations familiales et de solidarité	8,0 %	9,4 %	3,6 %	1,9 %	1,7 %

Source : CCMSA et caisses nationales du régime général

Toutefois, les cibles de risque financier final convenues avec les autorités de tutelle au titre de 2018 étaient peu exigeantes, notamment pour les prestations familiales, les aides au logement et les minima sociaux (était tolérée jusqu'à une prestation erronée à titre définitif sur 11).

En outre, les indicateurs de risque final sont déterminés par la caisse centrale à partir de contrôles effectués par les agences comptables des caisses locales sur la propre production de ces dernières. Malgré les actions de la caisse centrale visant à les homogénéiser, ces contrôles restent influencés par les pratiques locales d'instruction et de contrôle. Ils ne détectent des anomalies que dans une mesure variable.

La mise en œuvre par la CCMSA d'un contrôle de 2^{ème} niveau sur une partie des échantillons de prestations contrôlées par les caisses locales pourrait permettre d'améliorer la fiabilité des résultats.

Sous la réserve qui précède, les caisses locales de la MSA affichent des résultats très hétérogènes en termes de qualité finale de leur production. Selon toute vraisemblance, les fréquences d'erreurs les plus faibles traduisent une détection seulement partielle de ces dernières.

Tableau n° 7 : amplitude des écarts de risque financier résiduel entre caisses locales de la MSA (prestations 2017 et 2018)

	En % du nombre de prestations 2018	Écart	En % du nombre de prestations 2017	Écart
Remboursements de frais de santé	0,2 % - 3,2 %	3 points	0,3 % - 4,1 %	3,8 points
Retraites	1,2 % - 22,8 %	21,6 points	0,3 % - 25 %	24,7 points
Prestations familiales et prestations de solidarité	0,6 % - 19,9 %	19,3 points	0,3 % - 23,9 %	23,6 points

Source : CCMSA

Selon la CCMSA, la proportion de prestations affectées par des erreurs de portée financière s'inscrivait en 2018 pour 24 des 35 caisses locales à un niveau problématique pour au moins un type de prestations. Cinq caisses ont mis en paiement plus d'une pension de retraite erronée sur dix (22,8 % pour la MSA de Corse) et onze caisses plus d'une prestation « famille » erronée sur dix. L'agent comptable de la CCMSA a refusé de valider, pour la première fois, les comptes de deux caisses (Provence-Azur et Corse) et a émis une observation sur ceux de quatre autres caisses.

3 - Un dispositif de contrôle interne à mieux structurer

La MSA a progressivement déployé au cours des dernières années un ensemble de procédures et d'instruments visant à disposer d'un niveau d'assurance plus élevé sur la régularité des opérations effectuées par les caisses locales au regard des règles de droit applicables.

Pris dans son ensemble, le dispositif de maîtrise des risques inhérents à la gestion des prestations et au recouvrement des prélèvements sociaux comprend un ensemble dense d'actions de contrôle prescrites par la caisse centrale et mises en œuvre par les services des directeurs⁸⁰ et par les agents comptables ; la CCMSA a engagé une réflexion visant à définir un plan unifié de maîtrise des risques.

Toutefois, le manque de contrôles automatisés dans les systèmes d'information, l'hétérogénéité des organisations et des capacités de gestion des caisses locales et l'accompagnement perfectible par la caisse centrale

⁸⁰ Trois plans de maîtrise des risques, déclinés en 174 actions de contrôle interne (ACI) s'appliquent à 24 processus métiers socle.

de celles qui présentent des résultats dégradés se conjuguent pour porter à un niveau problématique les erreurs qui affectent les prestations. La démarche de renforcement du contrôle interne doit donc être approfondie afin de réduire les risques d'irrégularités et de fraude, y compris interne.

Des mesures très récentes de lutte contre les fraudes internes

La découverte d'une fraude interne d'ampleur en 2014⁸¹ a conduit la MSA à mettre en place un dispositif spécifique et à consacrer à cet enjeu une partie importante du plan annuel de lutte contre la fraude. Ces actions ont favorisé la détection de neuf cas de fraude interne entre 2015 et 2018 (pour des montants inférieurs à 20 000 €).

La CCMSA devrait renforcer les consignes aux caisses locales qui visent à prévenir des fraudes internes. C'est seulement en 2019 qu'elle a prescrit la mise en place de circuits particuliers de traitement des dossiers des salariés et des administrateurs en matière de retraites.

D - Une qualité de la relation de service à rendre plus homogène et conforme aux attentes des assurés

En matière de relation de service avec les assurés, la MSA a été précurseur dans plusieurs domaines. Depuis 2007, elle pratique les « rendez-vous des droits », généralisés depuis 2013 dans les CAF, qui visent à procéder à un examen exhaustif des prestations et aides publiques auxquels peuvent prétendre certains assurés placés dans des situations de fragilité sociale particulière. Depuis 2014, elle met en œuvre des parcours destinés à mieux accompagner les assurés dans leurs démarches⁸².

Internet est devenu le premier canal de contact des usagers de la MSA, devant le téléphone (en 2017, 71 % des ressortissants du régime l'ont consulté, contre 39 % en 2014). En mai 2019, la MSA comptait 1,7 million de comptes personnels actifs et 112 services en ligne, pour 2,7 millions de ressortissants (soit 63 %). En 2018, les entreprises étaient 92 % à utiliser

⁸¹ Chiffrée à plus de 700 000 €, cette fraude a donné lieu à un dépôt de plainte et à la condamnation définitive du salarié concerné à 18 mois d'emprisonnement avec sursis.

⁸² Les parcours client (« je prépare ma retraite » et « je rejoins le régime agricole » notamment) s'organisent autour de trois principes directeurs : communiquer avec l'assuré de façon proactive ; l'inciter à utiliser les services en ligne lorsqu'ils existent ; l'accompagner tout au long de la démarche selon ses besoins.

les télé-services. Cette proportion se réduit à 54 % pour les particuliers, et à 51 % pour les prestations de la branche famille (entre 36 % et 68 % selon les caisses), avec notamment un moindre recours aux demandes en ligne de RSA et de prime d'activité que pour les CAF⁸³.

En 2018, six millions d'appels téléphoniques ont abouti, soit seulement 80 % des appels, alors que la COG fixe un objectif de 85 % en moyenne annuelle. Comme pour les branches du régime général, la référence à une moyenne annuelle facilite la réalisation de l'objectif en lissant les périodes de forte activité. La performance (85,5 % pour la famille, 90,2 % pour la maladie et 84,6 % pour la vieillesse) est inférieure à celle des branches du régime général et encore plus faible dans certaines caisses : en 2018, jusqu'à 15 caisses ont ainsi été « en alerte ». Le degré de satisfaction des ressortissants du régime à l'égard de la réponse téléphonique est lui aussi très hétérogène selon les caisses : en 2017, il allait de 48 % pour la Corse à 91 % pour les Portes de Bretagne. La CCMSA a lancé un plan d'action visant à redresser cette situation.

Bien que leur nombre diminue, plus d'un million de visites ont été effectuées en agence en 2018 (25 % des ressortissants du régime y ont recours). Cette même année, 12 % des personnes reçues par la MSA l'ont été sur rendez-vous (contre 14 % dans les CAF en 2015, un an seulement après la mise en place de ce dispositif). La MSA entend privilégier l'accueil sur rendez-vous à caractère qualitatif (rendez-vous prestations, rendez-vous nouvel exploitant).

Selon l'enquête réalisée en 2017, 83 % des ressortissants du régime en moyenne se déclaraient au moins « *plutôt satisfaits* ». Cette moyenne recouvrait de fortes disparités catégorielles, les employeurs de salariés et les exploitants agricoles – qui acquittent les prélèvements – étant plus critiques, ainsi que territoriales : le taux de satisfaction dépassait 90 % dans huit caisses, mais était limité à 63 % en Corse et à 69 % en Ain-Rhône.

S'agissant de la relation de service aux assurés, la MSA doit faire progresser la dématérialisation des demandes, diminuer les facteurs d'insatisfaction des assurés et, comme pour l'ensemble de ses domaines d'activité, réduire l'hétérogénéité des performances des caisses locales.

⁸³ 48 % et 72 % contre 68 % et 85 % pour les CAF. Une partie de cet écart traduit le fait que les non-salariés doivent compléter un document papier relatif à leurs ressources.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré leur réduction continue, les effectifs de la MSA sont plus élevés en proportion de ses charges d'activité que ceux des branches du régime général pour exercer des missions pour l'essentiel de même nature. Pour autant, les performances de la MSA ne sont pas meilleures, voire sont parfois plus dégradées dans les domaines où des indicateurs fiables permettent de les objectiver, ce qui est le cas du recouvrement des prélèvements sociaux et des délais de mise en paiement des prestations de retraite et des prestations familiales et de solidarité ; de création récente, les indicateurs relatifs à la qualité finale de la production restent quant à eux à fiabiliser.

De fait, les performances de la MSA sont extrêmement variables d'une caisse à l'autre. La COG 2016-2020 a engagé la CCMSA à renforcer le pilotage de la production, à réduire les écarts de productivité entre caisses et à intervenir lorsque les délais de réalisation des opérations s'allongent. Malgré des progrès (formalisation des processus de gestion et des contrôles à effectuer, suivi de l'écoulement de la production des caisses locales), la caisse centrale conserve une autorité insuffisante sur les organisations, les moyens et le management des caisses locales.

Ces faiblesses sont préoccupantes non seulement pour les ressortissants du régime agricole, mais aussi pour la structure elle-même qui, dans un contexte de démographie en attrition du régime, doit être en mesure de faire valoir une qualité de gestion au moins comparable à celle des autres organismes de sécurité sociale. Une prise en main nationale est nécessaire afin de réduire les écarts de productivité et de qualité de gestion entre les caisses locales.

Les progrès à réaliser achoppent sur la permanence d'une organisation territoriale fragmentée en un grand nombre de caisses locales et en un nombre encore plus élevé de sites de production, hérités de l'organisation antérieure à la réforme de 2011. Depuis lors, la baisse de la charge d'activité de la MSA s'est accentuée, mais son organisation interne n'a pas été resserrée.

La gestion de certaines activités a certes été mutualisée au plan national ou, plus souvent, entre deux ou trois caisses limitrophes. Mais ces mutualisations ont contourné davantage qu'elles n'ont aménagé le modèle de caisse de plein exercice et la production demeure disséminée entre la plupart des caisses. À cet égard, le bilan des mutualisations de proximité qui sera établi dans le cadre de la préparation de la prochaine COG doit être l'occasion de documenter les évolutions structurelles qui pourraient s'imposer au vu des projections démographiques et de charge d'activité :

approfondissement des mutualisations, en en portant l'échelle à l'ensemble du territoire national, ou fusions de caisses.

Par ailleurs, il convient de renforcer l'autorité de la caisse centrale dans le suivi de la production des caisses locales, la détermination de leurs plafonds d'emplois et de dépenses de gestion courante, ainsi que dans la gestion du patrimoine immobilier du régime agricole.

Plusieurs chantiers doivent donc être prioritairement engagés ou parachevés et, le cas échéant, figurer parmi les objectifs de la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la MSA avec l'État.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 3. établir, en vue de la préparation de la nouvelle COG avec l'État, le bilan des opérations de réorganisation de la production et réformer en conséquence l'organisation territoriale de la MSA (CCMSA) ;*
- 4. accorder une priorité immédiate à une amélioration significative du recouvrement des prélèvements sociaux, par une meilleure utilisation de l'ensemble des outils disponibles, y compris de recouvrement forcé (CCMSA) ;*
- 5. approfondir la rénovation de la gestion des régimes obligatoires et réduire résolument les écarts de performance au sein du réseau, par un pilotage national resserré des moyens et des résultats par la caisse centrale et la systématisation des pôles d'appui aux caisses en difficulté (CCMSA) ;*
- 6. construire des outils robustes permettant de mesurer la charge d'activité et la productivité des caisses locales et d'allouer, dans le cadre d'un dialogue de gestion approfondi, les moyens en conséquence (CCMSA) ;*
- 7. dissoudre l'ensemble des SCI détenues par la MSA lorsque celles-ci ne sont pas le support d'une mutualisation de sites immobiliers avec un partenaire extérieur (CCMSA).*

Chapitre III

Des évolutions à inscrire dans le cadre des réformes de la protection sociale

La charge d'activité de la MSA s'érode sous l'effet de la baisse de la démographie des ressortissants du régime agricole de sécurité sociale et de la dématérialisation croissante de ses relations avec les assurés. En outre, la MSA éprouve des difficultés à assumer une partie de ses missions, ainsi que les chantiers qui impliquent une transformation de ses processus de gestion. En témoignent les dysfonctionnements du recouvrement des prélèvements sociaux suscités par l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative en 2017.

Les handicaps structurels de la MSA ne disparaîtront pas en lui donnant pour perspective une fuite en avant qui consisterait à développer la prise en charge de tâches d'autres régimes de sécurité sociale ou d'activités extérieures à la sécurité sociale et situées dans le champ concurrentiel : prestations de service aux organismes d'assurance en santé et prévoyance ; services à la personne.

Les questions portant sur l'avenir de la MSA ne peuvent plus être éludées au-delà de 2020, terme de la convention d'objectifs et de gestion avec l'État en vigueur. Les réponses à leur apporter doivent reconnaître les difficultés croissantes de la MSA à assumer seule les missions qui lui demeurent confiées et s'inscrire dans le cadre des transformations de l'organisation de la protection sociale, dont les branches du régime général constituent les pivots essentiels, voire uniques.

I - Des transformations de l'organisation de la protection sociale qui placent la MSA dans une position de plus en plus isolée

L'organisation de la protection sociale connaît de profondes transformations qui convergent vers une concentration croissante autour du régime général des salariés du secteur privé. Ce mouvement de fond exclut d'éventuels élargissements de la population du régime agricole afin d'en compenser le déclin démographique. Tout au plus maintient-il la possibilité pour la MSA de prendre en charge quelques activités disparates au titre d'autres régimes de sécurité sociale, au risque cependant d'un moindre investissement dans le traitement de ses propres enjeux.

A - Une concentration croissante de la protection sociale autour du régime général

La période récente est marquée par des réorganisations de grande ampleur de la protection sociale, qui remettent en cause sa segmentation historique en plusieurs régimes à base professionnelle au profit d'une unification croissante autour du principal régime de sécurité sociale : le régime général des salariés du secteur privé.

Plusieurs réformes récentes tendent à confier à un seul régime la reconnaissance des droits des assurés, même quand ils changent d'activité professionnelle. Elles viennent réduire la charge d'activité de la MSA.

Ainsi, la mise en place d'une protection universelle maladie (PUMa) en 2016 organise une prise en charge continue des frais de santé sur le seul fondement d'une résidence stable en France, en limitant les transferts d'assurés d'un régime à l'autre en fonction de l'évolution de leur profession et, ce faisant, les tâches de gestion des régimes à ce titre. En outre, les pensions de retraite (LURA), les pensions d'invalidité et les indemnités journalières⁸⁴ font l'objet d'une liquidation unique ou coordonnée pour les assurés poly-affiliés à des régimes de sécurité sociale appliquant des règles identiques, ce qui est le cas du régime agricole des salariés par rapport au régime général. Comme il a été souligné,

⁸⁴ Décret n° 2016-667 du 24 mai 2016 pour les pensions d'invalidité, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2016. Décret n° 2018-1258 du 27 décembre 2018 pour les indemnités journalières, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

l'application de la LURA depuis 2017 s'est traduite par une baisse de la charge d'activité de la MSA au titre des retraites.

En outre, les attributions du régime général de sécurité sociale s'étendent de manière continue, au-delà des seuls salariés du secteur privé, tandis que celles du régime agricole stagnent.

Ainsi, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a supprimé les régimes obligatoires de base du régime social des travailleurs indépendants (non-agricoles) et confié aux organismes du régime général la gestion des prestations de base et complémentaires dont ils bénéficient, ainsi que l'ensemble des tâches relatives au recouvrement des prélèvements sociaux dont ils sont redevables. Ce transfert d'activités a une portée inédite depuis la création de la sécurité sociale, en ce qu'il met fin à l'existence de régimes de base propres à des professions non-salariées (retraites pour les artisans et commerçants, maladie pour les artisans, commerçants et professions libérales).

Les pouvoirs publics ont expressément écarté une autre voie d'évolution, qui aurait consisté à confier à la MSA tout ou partie de la gestion de la protection sociale des travailleurs indépendants, au regard de ses analogies avec celle des exploitants et chef d'entreprises agricoles (notamment l'existence d'une déclaration sociale annuelle dont les données permettent aux organismes sociaux d'appeler les cotisations).

Par la suite, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a rationalisé l'organisation du recouvrement des prélèvements sociaux, en confiant aux Urssaf, d'ici à 2023, la collecte des cotisations de la plupart des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, propres à certaines professions, qui ne leur était pas déjà déléguée : salariés des industries électriques et gazières et des études notariales, marins, ministres des cultes et fonctionnaires hospitaliers et territoriaux. En outre, elle confie aux Urssaf le recouvrement des cotisations de retraite complémentaire des salariés (Agirc-Arrco). S'agissant des retraites complémentaires, les Urssaf collecteront aussi les cotisations du régime additionnel de la fonction publique de l'État et celles du régime complémentaire des agents contractuels des employeurs publics (Ircantec).

Si la compétence de la MSA sur le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco des salariés du régime agricole n'a pas été remise en cause, elle n'a reçu aucune activité nouvelle, sauf exception de portée limitée (le recouvrement des cotisations du régime complémentaire maladie des industries électriques et gazières, pour ce qui concerne les salariés des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité).

Au-delà, le projet de loi instaurant un système universel de retraite prévoit que les organismes chargés de gérer des régimes de retraite obligatoires, dont la MSA, concluront une convention avec la caisse nationale de retraite universelle, nouvellement créée, pour déterminer les missions qu'ils exerceront par délégation de cette dernière dans le cadre du système universel de retraite.

B - Des scénarios improbables d'élargissement de la population du régime agricole

Des propositions d'extension du périmètre du régime agricole sont parfois avancées. Au regard des évolutions en profondeur de l'organisation de la protection sociale, un élargissement éventuel du champ du régime agricole à de nouveaux ressortissants aujourd'hui affiliés au régime général serait cependant improbable. N'ayant d'autre justification que de faire grossir la charge d'activité d'une structure administrative, la MSA, sans gain tangible pour les assurés et les cotisants, elle serait d'ailleurs à écarter.

1 - L'hypothèse d'un régime professionnel étendu au secteur agroalimentaire

Seraient concernés, pour l'essentiel, les salariés de l'industrie agroalimentaire, qui ne le sont pas encore au titre d'une activité professionnelle dans le cadre d'une coopérative, soit environ 700 000 personnes. Le secteur de l'agroalimentaire étant notamment suivi par le ministère chargé de l'agriculture, les tenants de cette réforme y voient la consolidation d'un régime professionnel autour de la production et de la transformation des produits du vivant.

Cette hypothèse s'appuie sur l'idée selon laquelle les salariés de l'industrie agroalimentaire auraient autant, voire plus de caractéristiques communes avec la plupart des salariés du régime agricole que les employés et cadres du Crédit Agricole ou de Groupama.

Il reste que cette intégration à la MSA n'est à ce stade souhaitée que par certains représentants de la MSA, le patronat et les syndicats de l'industrie agroalimentaire n'ayant fait aucun mouvement en ce sens.

En outre, il n'est pas certain qu'au sein même de la MSA, une telle perspective, fût-ce pour préserver à terme la structure, fasse consensus. La réforme supposerait, en effet, a minima, une profonde transformation de la gouvernance actuelle. Or il est peu probable que le secteur agro-alimentaire

accepte des modalités de gouvernance très marquées par la place reconnue aux exploitants agricoles et au « monde agricole » en général.

2 - L'hypothèse d'une caisse pour le « monde rural »

Une autre hypothèse, voisine dans son objectif mais très différente dans sa portée, viserait à faire de la MSA la caisse de sécurité sociale des habitants des territoires ruraux.

Elle s'appuie sur les avantages comparatifs de la MSA en matière de proximité et de capacité à appréhender et traiter les publics de ces composantes du territoire national. Dans ce scénario, la MSA deviendrait un régime territorial pour les salariés et les travailleurs indépendants non-agricoles, auquel ils seraient affiliés en fonction de la commune de leur résidence principale.

Ce projet paraît difficile à mettre en œuvre dès lors qu'il s'agirait d'intégrer à la MSA le recouvrement des prélèvements sociaux et la délivrance des prestations pour des assurés aujourd'hui affiliés au régime général. Des transferts massifs de dossiers et de personnels seraient à effectuer. Au-delà même de la question de la détermination du périmètre géographique des territoires ruraux, les changements de résidence ne manqueraient pas de susciter entre les caisses du régime général et celles du nouveau régime rural des va et vient incessants d'affiliation, périlleux en gestion et pénalisants pour les assurés.

En outre, la transformation de la MSA en un régime du « monde rural » soulèverait la question du transfert au régime général des salariés qui résident dans les grandes aires urbaines. *In fine*, les transferts croisés de charge d'activité entre le régime général et la MSA pourraient entraîner une perte nette pour cette dernière.

C - Une participation croissante à la gestion d'autres régimes de sécurité sociale, au risque d'éluder les principaux enjeux de la MSA

Les transformations de l'organisation d'ensemble de la protection sociale laissent à la MSA, avec le soutien des pouvoirs publics, la prise en charge d'activités diverses et de portée limitée pour le compte d'autres régimes de sécurité sociale. La COG 2016-2020 a ainsi fixé pour objectif à la MSA d'« étendre les partenariats actuels et d'en rechercher des nouveaux (infogérance, éditique, etc.) ».

La sous-traitance de tâches de gestion d'autres organismes sociaux et le transfert de la gestion de régimes de taille modeste procure à la MSA de nouvelles activités justifiant une moindre réduction de ses effectifs que celle qui résulterait de la baisse de la charge de travail propre au régime agricole : dans la COG 2016-2020, les réductions d'emplois, soit 1 300 ETP, ont ainsi été minorées de 250 ETP. Ces opérations présentent cependant des inconvénients qui ne peuvent être ignorés.

1 - La multiplication d'opérations ponctuelles de sous-traitance et de gestion de régimes de petite taille

Comme le permettent les dispositions du code de la sécurité sociale⁸⁵, la MSA multiplie des partenariats par lesquels elle prend en charge certaines des tâches de gestion d'autres régimes de sécurité sociale : caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF (depuis 2005), caisse de retraite de la RATP (2008), caisse de sécurité sociale de Mayotte (2013), CIPAV (2015), caisse des Français de l'étranger (2019), assemblées parlementaires et Mutuelle autonome de l'éducation (2020), etc.

Depuis 2018, une caisse de MSA réalise l'accueil téléphonique pour le compte de deux CAF. À compter de 2020, la MSA prend en charge une partie de l'accueil téléphonique de la branche famille sur cinq plateformes de service.

Au cours de la période récente, le législateur a permis à la MSA d'aller au-delà de ces opérations de sous-traitance, en lui confiant l'ensemble de la gestion de certains régimes de taille modeste.

Ainsi, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a transféré à la MSA la gestion de deux régimes de sécurité sociale, auparavant assurée par la Caisse des dépôts et consignations : le fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA) au 1^{er} janvier 2019 (55 M€ de prestations versées à près de 25 000 bénéficiaires en 2018) et le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) au 1^{er} janvier 2020. Le SASPA procure le minimum vieillesse aux personnes n'ayant acquis aucun droit contributif au titre d'aucun régime de retraite, en fonction de critères de résidence régulière et stable en France ainsi que

⁸⁵ Depuis 2013, l'article L. 114-25 du code de la sécurité sociale autorise les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale à conclure entre eux des conventions de mise à disposition contre remboursement de services, d'équipements et de biens, sans faire application des règles du code des marchés publics ou de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

de ressources. Fin 2018, il comptait 67 000 bénéficiaires, dont 37 % de non nationaux et les charges de prestations s'élevaient à 599,3 M€.

Auparavant, le législateur avait confié à la MSA la création d'une caisse de prévoyance sociale à Saint-Barthélemy, par exception à la compétence de la caisse générale de sécurité sociale de la Guadeloupe. Depuis le 1^{er} avril 2017, la MSA doit ainsi gérer la protection sociale d'une population de petite taille, qui comprend de surcroît des assurés – les travailleurs indépendants non-agricoles – qu'elle ne gère pas en métropole.

La caisse de Saint-Barthélemy : une particularité coûteuse

En raison des difficultés de gestion de la CGSS de la Guadeloupe et à la suite d'une visite présidentielle, la loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer a prévu la création au 1^{er} avril 2017 d'une caisse de prévoyance sociale à Saint-Barthélemy, en en confiant la gestion à la MSA.

L'accueil physique de cette caisse est assuré par quatre agents de la collectivité territoriale, 18 agents de la caisse de la MSA du Poitou étant en charge de la réponse téléphonique et du traitement des opérations. Les développements informatiques nécessaires pour intégrer cette population ont coûté 900 000 € à la MSA, à rapporter à 8 932 personnes assurées en 2017. S'agissant des travailleurs indépendants (artisans, commerçants et professions libérales), non gérés par la MSA en France métropolitaine, les prestations de retraite, d'invalidité et de décès sont calculées sur tableur.

En 2016, la MSA s'est par ailleurs vu confier le développement – réussi – du portail *numérique* des droits sociaux⁸⁶ et en 2019 la création en milieu rural de structures France Services « pilotes ».

2 - Un risque de détournement des principaux enjeux de la MSA

Ces opérations, de faible portée à l'échelle de l'organisation globale de la protection sociale, de transfert à la MSA de la gestion de certains régimes ou de tâches de ces derniers répondent, au coup par coup, à des opportunités ou à des urgences qui se succèdent dans le temps, sans cohérence d'ensemble, voire en débouchant sur des incongruités⁸⁷.

⁸⁶ La maîtrise d'ouvrage stratégique est assurée par la direction de la sécurité sociale.

⁸⁷ En application du décret du 13 avril 2017 relatif à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS), la caisse de MSA Mayenne-Orne-Sarthe verse pour le compte de l'État l'AFIS prévue par la loi du 13 avril 2016 renforçant la lutte contre le système prostitutionnel. En 2018, 108 personnes ont perçu cette aide pour 256 000 € au total.

Dans le contexte d'enjeux élevés de satisfaction de ses partenaires et d'image, les ressources consacrées par la MSA à la prise en charge informatique des règles juridiques et des procédures particulières d'autres régimes réduisent celles consacrées à l'amélioration des fonctionnalités et de la fiabilité du système d'information propre au régime agricole.

En outre, la MSA n'organise pas toujours les nouvelles activités dont elle bénéficie de la manière la plus efficiente : si la gestion du fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA) a été confiée à une seule caisse locale, celle du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA), auparavant centralisée sur un seul site par la Caisse des dépôts et consignations, a été distribuée entre 16 caisses locales de MSA, plutôt que spécialisée dans un nombre réduit, voire une seule d'entre elles. Cette répartition, qui vise à contenir l'érosion des niveaux d'activité et d'effectifs des caisses concernées, apparaît d'autant moins justifiée que les ressortissants du SASPA demeurent affiliés au régime général pour leur protection maladie.

Ces constats dessinent les limites d'une politique de maintien inconditionnel de l'organisation en vigueur de la protection sociale des ressortissants des régimes agricoles, indépendamment des évolutions démographiques de ces derniers et des transformations de l'organisation de la protection sociale dans le sens d'une universalité croissante.

II - Une expansion des activités de la MSA en dehors de la sécurité sociale à écarter

Alors que l'extension du périmètre du régime agricole de sécurité sociale à de nouvelles catégories d'assurés sociaux est improbable et que le développement de la gestion d'activités pour le compte d'autres régimes de sécurité sociale ne compense qu'à la marge la baisse de la charge d'activité du régime, la MSA pourrait être tentée de développer plus fortement ses activités extérieures au champ de la sécurité sociale.

Une orientation de cette nature serait toutefois peu pertinente. En effet, elle réduirait les ressources pouvant être consacrées par la MSA à la réorganisation des activités et à l'amélioration de la qualité du service rendu au titre du régime de sécurité sociale. En outre, plutôt que d'offrir des perspectives de développement, les activités de gestion de contrats pour le compte d'assureurs privés et d'offre de services à la personne que prend en charge la MSA présentent elles aussi des difficultés.

A - La relance éventuelle de la gestion de contrats privés d'assurance dans un cadre restant à sécuriser

La gestion pour le compte de tiers de contrats d'assurance santé et de prévoyance complémentaire procure une charge d'activité et des recettes notables à la MSA.

Selon la comptabilité analytique, dont la MSA admet les faiblesses, 560 ETP se consacraient à la gestion des prestations, pour un coût théorique annuel de 16,7 M€⁸⁸. Les ETP qui recouvrent les cotisations ne sont pas évalués, cette activité se confondant avec la chaîne globale du recouvrement des prélèvements sociaux. Compte tenu des effectifs totaux de cette activité, la MSA estime, au regard des encaissements, que 230 ETP, pour un coût théorique de 7 M€, étaient affectés au recouvrement des cotisations et primes des contrats d'assurance en 2018. Pour cette même année, la MSA a facturé 24,1 M€ de frais de gestion aux assureurs.

Toutefois, la gestion de contrats privés d'assurance paraît peu à même de fournir un surcroît significatif d'activité à la MSA par rapport à la situation actuelle. En effet, les perspectives d'activité liées à cette gestion se réduisent. En outre, la MSA en maîtrise insuffisamment les risques financiers et juridiques.

1 - Le désengagement de partenaires historiques

Le domaine de la santé et de la prévoyance complémentaire est très concurrentiel. La MSA, dont certaines caisses ont été en difficulté pour assurer une qualité de service satisfaisante, a perdu des clients, critiques à l'égard de la qualité du service rendu.

Ainsi, Groupama a choisi de ne plus déléguer que marginalement aux caisses de la MSA, à compter de janvier 2015, la gestion des contrats d'assurance complémentaire santé de ses assurés.

Depuis 2016, Pacifica, filiale d'assurance dommage de Crédit Agricole assurance, ne confie plus de nouveaux contrats à la MSA, qui continue cependant à gérer pour son compte près de 150 000 souscripteurs.

La fédération Mutualia, devenue union mutualiste de groupe en 2017, a été créée à l'occasion de l'externalisation des sections d'assurance complémentaire de la MSA au début des années 2000 (voir annexe n° 5).

⁸⁸ Hors effectifs support et pilotage national qui représenteraient plus de 100 ETP.

Encore aujourd'hui, les liens historiques de la MSA avec Mutualia se manifestent par la localisation du siège de cet organisme d'assurance dans celui de la CCMSA et par l'adhésion de Mutualia à la fédération nationale des employeurs de la MSA. Chaque MSA demeure représentée au conseil d'administration de Mutualia par deux administrateurs honoraires.

Néanmoins, Mutualia a repris en 2016 la relation client, en créant à cet effet une plateforme téléphonique installée sur deux sites. En outre, elle recourt à d'autres prestataires de service que la MSA pour la moitié environ de son activité non-agricole, soit 40 % de son activité totale.

La MSA entretient par ailleurs avec Mutualia et d'autres tiers des relations financières étrangères à l'objet d'un régime de sécurité sociale.

Des relations financières historiques à dénouer

À sa création, la MSA a accordé 56,6 M€ de prêts subordonnés à Mutualia. La présence d'un régime de sécurité sociale au bilan d'un assureur privé n'a pas de justification. Ces prêts, accordés pour une durée indéterminée avec une très faible rémunération (-25 points de base par rapport à la rémunération du livret A), devraient être remboursés à la MSA.

Par ailleurs, certaines caisses locales de la MSA continuent à détenir des parts dans 29 sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), en dépit d'instructions ministérielles en sens contraire. Ces parts (qui représentent entre 0,01 % et 6,25 % du capital des sociétés, soit une valeur nette totale de 377 000 € à l'actif du bilan de la MSA fin 2018) ont pour corollaire la participation d'administrateurs des caisses de la MSA aux délibérations des conseils d'administration des SAFER.

2 - Des investissements qui s'accompagnent de surcoûts

La MSA a mis en œuvre des évolutions digitales coûteuses et inabouties, dont Mutualia s'avère en définitive être le seul bénéficiaire.

En 2013, la MSA a retenu le progiciel Activ'Infinite pour ses activités de gestion pour le compte de tiers, avec un objectif d'amélioration du service rendu pour un coût de près de 25 M€ sur la période 2013-2018.

En l'absence d'interfaçage avec le système d'information de la MSA, contrairement à ce qui était prévu, seuls les contrats complémentaires de la population non agricole, soit environ 10 % des contrats, ont migré sur Activ'Infinite. Cela a conduit à décupler le coût des développements rapporté au nombre de bénéficiaires.

In fine, ce développement n'a bénéficié qu'aux clients de Mutualia, tout en n'étant pas facturé à cette dernière.

Outre son coût, l'échec à obtenir de l'éditeur les évolutions permettant l'interfaçage demandé avec son système d'information conduit la MSA à maintenir deux systèmes d'information pour gérer des contrats d'assurance, sans que la qualité de service s'en trouve améliorée pour les ressortissants du régime agricole.

3 - Un risque de sous-rémunération de la MSA et d'atteinte aux règles de la concurrence

La MSA ne mesure pas de manière fiable les coûts qu'elle engage au titre de ses activités de gestion pour le compte de tiers, notamment d'assureurs privés.

En 2016, de premiers travaux faisaient apparaître un équilibre global des coûts et des frais facturés aux tiers concernés. Compte tenu du manque de fiabilité de ces résultats, la MSA a lancé une nouvelle étude.

Le retard pris par la CCMSA pour procéder à une analyse précise des coûts engagés par la gestion pour le compte de tiers est révélateur de la position ambiguë de l'institution, jusqu'à une date récente⁸⁹, sur ce sujet.

La méconnaissance globale des coûts favorise l'hétérogénéité des modalités de calcul des frais de gestion facturés aux tiers, qui procèdent de circonstances historiques et des capacités variables de négociation des différents partenaires. S'il était avéré que des structures relevant du champ concurrentiel versent à la MSA des frais insuffisants pour couvrir les charges de gestion exposées par cette dernière en leur faveur, cette situation serait critiquable du point de vue du droit de la concurrence comme de la dépendance du régime agricole à l'égard de la solidarité nationale.

⁸⁹ Le guide pour le développement de 35 MSA Services (2009) indiquait : « *Les caisses de MSA gèrent pour le compte de différentes institutions, des activités qui concernent la population agricole et qui correspondent à des domaines d'intervention du service public de protection sociale agricole : il en est ainsi par exemple avec la collecte de certaines cotisations, la gestion de prestations d'assurance complémentaire...*; la caractéristique commune de ces offres de services est qu'elles s'exercent sur le périmètre des métiers de chaque caisse et avec les moyens humains, les savoirs et les compétences propres au service public ».

Afin de pouvoir garantir l'équilibre des frais qu'elle facture aux tiers par rapport à ceux qu'elle supporte au titre des prestations de service qu'elle leur rend, la CCMSA devrait évaluer de manière précise les coûts complets respectifs des activités qui relèvent du régime de sécurité sociale et de celles extérieures à ce dernier, en mettant à niveau son outil de comptabilité analytique à cet effet. Un auditeur indépendant pourrait certifier chaque année la fiabilité des données de la comptabilité analytique qui se rapportent aux activités relevant du champ concurrentiel.

4 - Un régime fiscal à clarifier

Aucune activité de la MSA n'est aujourd'hui assujettie à la TVA. La MSA se fonde sur une lettre du ministère de l'agriculture de 1990 – dont ni la CCMSA, ni la DGFIP n'ont retrouvé la trace dans le cadre de l'enquête de la Cour –, qui exonérerait ses activités au motif qu'elles relèveraient de la protection sociale.

En 2009 néanmoins, un conseil fiscal, interrogé par la CCMSA, recommandait d'assujettir aux impôts professionnels (TVA, impôt sur les bénéfices et taxe professionnelle, remplacée en 2010 par la contribution économique territoriale) les activités de prestations de service à des tiers pouvant être considérées comme lucratives. La CCMSA n'a pas donné suite à cette préconisation.

Au regard des incertitudes qui l'affectent, il convient que le régime fiscal des prestations de service rendues par la MSA à des organismes tiers à ceux participant à la gestion de régimes de sécurité sociale soit clarifié. Cette clarification concerne non seulement la gestion pour le compte de tiers, mais aussi l'offre de services décrite ci-après. À cette fin, la CCMSA devrait solliciter un rescrit auprès de la DGFIP.

B - L'expansion désordonnée de l'offre de services

Dès 2001, la MSA a manifesté l'ambition de développer une « *offre de services sur le territoire* ». L'objectif affiché, et constamment réaffirmé depuis lors, est de développer des activités nouvelles, dans le prolongement de la mission de service public du régime de sécurité sociale, pour répondre aux besoins sociaux du monde agricole et rural imparfaitement pris en compte par d'autres acteurs publics ou privés.

Le législateur a accompagné cette orientation stratégique. Ainsi, le code rural et de la pêche maritime dispose depuis 2006 que les caisses de la MSA « *contribuent au développement sanitaire et social des territoires ruraux* » et « *peuvent accompagner toutes actions visant à favoriser la coordination et l'offre de soins en milieu rural* »⁹⁰. À cette fin, les caisses du régime agricole de sécurité sociale participent aux instances d'associations partenaires, créent leurs propres associations et accordent des subventions à ces diverses structures en vue de coproduire des projets.

Sans discuter l'intérêt que présentent pour leurs bénéficiaires les prestations qui leur sont rendues, l'offre de services de la MSA soulève elle aussi plus de difficultés qu'elle ne fait apparaître d'opportunités véritables de développement. Plutôt qu'une expansion de l'offre de services, la question paraît posée d'un réexamen du maintien de certaines activités au sein de la MSA.

1 - Un champ imprécis et évolutif

L'offre de services de la MSA est mise en œuvre à travers 203 associations qui proposent des prestations, pour certaines payantes, dans des domaines variés : services d'aide à la personne à domicile (3,7 millions d'heures et 900 000 repas portés à domicile) et de téléassistance (120 000 abonnés), insertion par l'activité économique et formation professionnelle (3 400 salariés en insertion et 11 000 personnes formées), ingénierie de projets.

En 2018, ces associations comptaient environ 9 790 salariés, y compris les salariés en insertion, soit 5 270 ETP, et un chiffre d'affaires de 264 M€.

En 2018, la MSA a versé un peu plus de 3 M€ de subventions annuelles aux associations de l'offre de services (1,5 M€ environ par les caisses locales et 1,6 M€ à leurs fédérations nationales par la caisse centrale). La CCMSA recommande que les aides aux structures de l'offre de services ne soient que des aides à la création. Néanmoins, certaines structures bénéficient d'aides régulières. Douze d'entre elles ont des difficultés financières plus ou moins aiguës. Dans certains cas, les subventions de la MSA atteignent ou dépassent 100 000 € par an⁹¹.

⁹⁰ Articles L. 723-3 et L. 723-2 du code rural et de la pêche maritime.

⁹¹ Comme dans le cas du concours annuel de la caisse MSA d'Alpes-Vaucluse à l'association *Présence à domicile*, renouvelé chaque année entre 2014 et 2018.

À titre principal, les ressources des associations de l'offre de services proviennent néanmoins des prix qu'elles facturent au titre de leurs services et de subventions d'autres partenaires que la MSA (conseils départementaux et régionaux, action sociale des caisses de retraite du régime général, agences régionales de santé, etc.).

Les contours de l'offre de services, notamment son articulation avec la gestion pour le compte de tiers⁹² et l'action sanitaire et sociale, sont flous et évolutifs. Après avoir relevé de l'offre de services, les six établissements sanitaires et médico-sociaux détenus par le régime agricole sont rattachés depuis 2015 à la direction du développement sanitaire et sociale dans l'organigramme de la caisse centrale. En revanche, les associations santé éducation et prévention sur les territoires dans le domaine de la santé (ASEPT), à caractère inter-régimes, sont rattachées à la direction de l'offre de services à la caisse centrale, alors qu'elles déploient des actions relevant de l'action sanitaire et sociale.

2 - Une organisation éclatée et insuffisamment pilotée par le niveau national

À partir des années 1980, la MSA a fédéré les associations partenaires en des réseaux coiffés par une association nationale : maisons d'accueil rurales pour personnes âgées, qui constituent de petites unités de vie (fédération nationale des MARPA) ; établissements et services d'aide par le travail et entreprises adaptées pour les personnes handicapées (Solidel) ; entreprises d'insertion (Laser emploi). Un partenariat entre la MSA, Groupama et les Aînés ruraux a permis la création en 1987 du réseau associatif de télésurveillance Présence verte. Les villages de vacances des caisses locales sont fédérés par une association nationale (AVMA).

Au-delà, la MSA s'est dans un premier temps attachée à structurer au niveau national le pilotage de l'offre de services des associations partenaires. Ainsi, le centre d'échange de ressources en ingénierie sociale (CERIS), créé en 1994 sous la forme d'une coopérative, a été remplacé en 2008 par MSA Services, union d'économie sociale.

Toutefois, cette structure nationale a été dissoute en 2015 dans le contexte d'un climat social tendu⁹³. Depuis lors, la prise en charge de l'offre de services dans l'organisation interne de la MSA est très éclatée :

⁹² Dans les « principes institutionnels de l'offre de service » (2013), la gestion pour le compte de tiers est présentée comme faisant partie de l'offre de services.

⁹³ En 2019, l'UES MSA Services n'était pas encore dissoute, du fait d'une action pendante devant la juridiction prud'homale.

la tête de réseau de Présence verte est devenue indépendante ; l'AVMA est désormais gérée par la caisse de Haute-Normandie ; la fédération nationale des MARPA, Solidel (handicap) et Laser (insertion) ont été intégrés à l'organigramme de la direction de l'action sociale de la CCMSA ; une fédération nationale de l'offre de services (FNOS), structure associative présidée par le président de la CCMSA, a été intégrée à une direction de l'offre de services de la caisse centrale, nouvellement créée.

Le manque de pilotage de l'offre de services au niveau national est patent. Aucune instance, même informelle, ne réunit l'ensemble des acteurs de la caisse centrale qui interviennent dans ce domaine. Dans le même temps, certaines associations têtes de réseau (Laser, Solidel et fédération nationale des MARPA), animent plus qu'elles ne pilotent effectivement leurs réseaux d'associations adhérentes.

La création de la structure nationale MSA Services en 2008 s'accompagnait de l'objectif de créer au niveau local autant de « MSA Services » que de caisses à l'horizon 2010. Constituées sous la forme d'associations, les MSA services visent à fournir à la MSA un levier d'action autonome, non tributaire des partenaires historiques.

En 2019, 29 MSA Services, couvrant la plupart des caisses⁹⁴, étaient en activité. En principe, elles ont pour objet de donner une impulsion stratégique à l'offre de services locale, de fédérer les services des différentes associations, de mutualiser les fonctions transverses nécessaires aux structures de l'offre de services et de faire de l'ingénierie de projets auprès de porteurs locaux.

Dans les faits, le rôle joué par ces structures est rarement stratégique et très hétérogène en fonction de circonstances locales. Certaines caisses, comme Alpes Vaucluse, ont créé des MSA Services avant tout pour répondre à l'attente de la caisse centrale ; leur valeur ajoutée est discutable. Compte tenu du foisonnement des structures, des concurrences peuvent de fait se manifester⁹⁵. Les MSA Services n'assurent pas toujours leur propre équilibre financier et les caisses locales leur accordent parfois des concours d'importance variable (en 2018, le plus élevé atteignait 135 000 €⁹⁶).

⁹⁴ Sauf la Corse, la Loire Atlantique-Vendée, le Maine et Loire et la Lorraine.

⁹⁵ À titre d'illustration, la MSA Services de Bourgogne et l'ASEPT de Bourgogne Franche Comté proposent toutes deux des prestations de conseil en ingénierie de projet pour l'implantation de maisons de santé pluridisciplinaires.

⁹⁶ MSA de l'Ardèche, Drôme et Loire, qui avait déjà versé 195 000 € en 2017.

De fait, l'offre de services de la MSA ne parvient pas à surmonter le risque, très tôt identifié, que « *si chaque MSA Services développe « à sa main » et selon sa motivation seule une offre de service sur les territoires, cette offre risque d'être foisonnante [...], anecdotique en termes quantitatifs et finalement peu contributive aux objectifs du plan stratégique* »⁹⁷.

3 - Des risques juridiques et financiers insuffisamment maîtrisés

Avant 2013, la CCMSA recommandait aux caisses locales d'être présentes de manière significative mais non majoritaire dans les instances dirigeantes des MSA services et des autres associations partenaires. Depuis lors, elle privilégie une présence majoritaire d'élus et d'agents de direction du régime agricole.

La délibération en ce sens du conseil d'administration de la CCMSA⁹⁸ a été approuvée par le ministère chargé de l'agriculture, malgré les objections du commissaire du gouvernement quant aux risques d'atteinte aux règles de la concurrence ainsi que de mise en jeu de la solidarité financière de la MSA avec les structures associatives.

Ces risques découlent de l'utilisation de moyens du régime de sécurité sociale pour développer des activités tierces à ce dernier, pour partie situées dans le champ concurrentiel, et de la présence d'administrateurs et d'agents de direction des caisses de la MSA dans les instances dirigeantes des associations partenaires.

Ils sont très imparfaitement couverts.

À la suite d'un audit de 2014 de la mission nationale de contrôle (MNC)⁹⁹ sur les relations des caisses de la MSA avec les MSA Services, la CCMSA a défini, la même année, un plan de maîtrise des risques afférents aux relations de la MSA avec l'ensemble des associations de l'offre de services. Il prévoit notamment des conventions de mise à disposition de moyens, une facturation précise des prestations rendues par la MSA et des systèmes d'information distincts de cette dernière.

⁹⁷ Guide pour le développement de 35 MSA Services (2009).

⁹⁸ Délibération du 4 juillet 2013.

⁹⁹ La mission n'a cependant pas audité les MSA Services, la CCMSA ayant fait valoir l'incompétence juridique de la MNC.

Toutefois, le risque, pourtant avéré¹⁰⁰, que l'action sanitaire et sociale de la MSA oriente les assurés du régime agricole vers les structures de l'offre de services ne fait l'objet d'aucune mesure de prévention.

En outre, la MSA est exposée au risque d'une mise en jeu potentielle de sa solidarité financière à l'égard des associations dans lesquelles certains de ses administrateurs ou salariés jouent un rôle déterminant.

Par ailleurs, la caisse centrale applique incomplètement le plan de maîtrise des risques à l'égard des associations têtes de réseau. Ainsi, à l'exception de Présence verte, l'occupation des locaux de la caisse centrale ne donne pas lieu au versement d'une redevance ; certaines associations têtes de réseau ne prennent que partiellement en charge les salaires de leurs collaborateurs ; contrairement aux recommandations faites aux caisses, les salariés d'associations hébergés par la caisse centrale utilisent le réseau informatique de la MSA et y ont une adresse de messagerie.

Les modalités de mise en œuvre de l'offre de services devraient être revues pour en renforcer la sécurité juridique. En particulier, il est impératif que les présidents et directeurs de caisses n'assument plus ces mêmes fonctions au sein des associations de l'offre de services et que la MSA ne soit plus majoritaire dans leurs conseils d'administration. De manière générale, le plan de maîtrise des risques devrait être renforcé et appliqué aux relations de la CCMSA avec les associations têtes de réseau.

Enfin, il conviendrait que la MSA interrompe l'attribution de « points de diversification » aux agents de direction au titre de leur participation à l'offre de service. Bien que relevée par le rapport précité de la mission nationale de contrôle, cette pratique contestable perdure.

**Une pratique à faire cesser : l'attribution de points de
diversification aux agents de direction**

La convention collective des agents de direction de 2000 prévoit que le surcroît de responsabilité lié à une fonction effective de responsabilité de gestion de « *structures indépendantes du type centre de vacances, associations d'aide à domicile, établissements de santé, structures d'insertion par l'emploi, organismes et sections d'assurance complémentaire* », donne lieu à l'attribution de points supplémentaires, sous réserve du remboursement de la charge correspondante par la structure concernée.

¹⁰⁰ Plusieurs caisses financent exclusivement Présence verte au titre de la téléassistance.

Toutefois, certaines associations ne compensent pas le temps passé par des agents de direction de la MSA à les administrer (il en va ainsi des MSA services) et le niveau de la compensation dépend d'autres facteurs que le temps passé (historique de la relation, santé financière de l'association). Au niveau individuel des agents de direction, le nombre de points de diversification n'est pas nécessairement corrélé au temps consacré aux associations. Enfin, certaines caisses attribuent des points à tous les agents de direction, au motif que leur activité contribue à permettre au directeur de l'action sociale (dans le cas général) d'assumer la sienne.

4 - Au lieu d'un développement continu de nouvelles activités, une présence historique dans certains domaines à réexaminer

En l'absence de plus-value pour le régime agricole lui-même, le maintien dans son giron de certaines structures devrait être reconsidéré.

a) Les villages vacances

L'association de vacances de la mutualité agricole (AVMA) fédère les huit associations de gestion des neuf villages vacances de la MSA (situés notamment à Cabourg, Noirmoutier et en Bretagne) dont les locaux sont détenus par les caisses MSA. Son financement est assuré par les cotisations de ses adhérents et par une subvention de la MSA (près de 266 000 € en 2019, soit la moitié de son budget).

Par ailleurs, l'AVMA consacre 150 000 € par an aux actions de tourisme social et solidaire, ce budget étant complété par des subventions obtenues de partenaires, en lançant des appels à projet permettant la mise en œuvre d'actions innovantes (Part'âge, My Colo', etc.).

Des villages vacances propriétés des caisses MSA

Les neuf villages vacances fédérés par l'AVMA sont détenus par les caisses de la MSA¹⁰¹ par l'intermédiaire de sociétés civiles immobilières (SCI).

Ces SCI, propriétaires des immeubles, accordent des baux locatifs de longue durée aux associations gestionnaires des villages. La fixation des loyers d'occupation des villages vacances n'est pas sans poser difficulté, le président de l'association de gestion étant généralement un élu de la caisse locale majoritaire et le gérant de la SCI un élu ou un agent de direction de cette même caisse. Le principal risque est la fixation d'un loyer inférieur à la réalité du marché qui entraînerait un avantage concurrentiel pour le centre de vacances.

Ce patrimoine immobilier important (la somme des valeurs nettes comptables des centres de vacances s'établissait à 39 M€ fin 2018 et leur valeur de marché est certainement bien supérieure) est géré par les caisses, sans contrôle de la CCMSA, ni de l'AVMA.

La détention de ces biens immobiliers fait peser des risques financiers sur la MSA. Ces risques se sont matérialisés pour le village vacances de la Tour Carrée à Peymeinade (Alpes-Maritimes) dont l'associé majoritaire est la MSA Île-de-France. L'exploitation du village a cessé en 2014 en raison d'un déséquilibre financier persistant. Fermés de 2014 à 2016, les locaux du centre de vacances ont dû être rénovés pour un coût total de 5,4 M€ (autofinancés par la SCI). Le site a été remis en exploitation avec le concours d'un partenaire privé.

La MSA devrait céder la propriété des centres de vacances à des organismes tiers au régime agricole, afin d'écarter les charges et risques inhérents à la qualité de propriétaire et dégager des recettes contribuant à la remise en état de ses immeubles administratifs.

b) Les établissements sanitaires et médico-sociaux

Jusqu'en 2014, les maisons de retraite Sinoplies, créées en 1993, puis cédées en 2008 à un groupe associatif, faisaient partie de l'offre de service. Le produit de la cession des murs en 2015 a contribué au financement de l'achat du siège de la CCMSA (Luminem) à Bobigny (à hauteur de 35,8 M€ sur un coût total de 82,7 M€).

¹⁰¹ On compte généralement une caisse majoritaire, souvent à proximité, et d'autres caisses ayant accepté d'entrer au capital de SCI pour financer des travaux de rénovation.

La MSA conserve six établissements dits institutionnels (soins de suite et de réadaptation, établissements et services d'aide par le travail – ESAT – adossés à des villages vacances, pôle régional du handicap, centre de postcure psychiatrique), créés entre les années 1960 et 1980, qui comptent plus de 800 lits ou places au total. Les murs de ces structures sont détenus par des SCI ou par elles-mêmes et leur activité sanitaire est assurée dans le cadre d'associations. De manière ponctuelle, certains établissements connaissent des déficits et des difficultés de gouvernance. Par ailleurs, une caisse locale (MSA du Limousin) détient sept structures légères de soins infirmiers.

La gestion directe de structures de soins par des organismes de sécurité sociale, en l'espèce du régime agricole, répond à des circonstances historiques. Comme la Cour l'a recommandé à propos de l'offre sanitaire et médico-sociale du régime général¹⁰² ou de celle du régime des mines¹⁰³, la MSA devrait engager leur transfert vers des organismes à caractère non lucratif relevant de la sphère de l'économie sociale et solidaire, où ils ont plus naturellement leur place qu'au sein d'institutions de sécurité sociale.

III - Préparer l'avenir de la MSA en cohérence avec les évolutions de la protection sociale

Le régime agricole de sécurité sociale géré par la MSA, qui regroupe des exploitants, mais aussi des salariés relevant majoritairement des secteurs secondaire et tertiaire de l'économie, a un caractère unique en Europe. Dans un contexte très évolutif, son avenir doit être examiné au regard des impératifs d'efficacité, d'efficience et de qualité du service rendu à ses ressortissants.

¹⁰² Cour des comptes, « Les établissements de santé et médico-sociaux du régime général d'assurance maladie : un impératif d'équilibre financier, une stratégie à refonder », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017*, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰³ Cour des comptes, « La caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines : une survie artificielle, une suppression à organiser », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2016*, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

La protection sociale du monde agricole en Europe

Parmi les 28 États alors membres de l'Union européenne, seuls six (Allemagne, Autriche, Finlande, France, Grèce et Pologne) disposaient en 2016 d'un régime agricole de protection agricole couvrant les retraites, les AT-MP et, le cas échéant, la santé et les prestations familiales. Seuls les régimes grec et français regroupaient les exploitants et des salariés. Depuis 2017, le régime grec est en cours d'intégration au régime de droit commun. Le régime autrichien des exploitants est quant à lui intégré à celui des travailleurs indépendants depuis le 1^{er} janvier 2020 (voir annexe n° 6).

Les orientations les plus réalistes, dans l'intérêt des assurés et de la bonne gestion de leurs droits, supposent que la MSA s'inscrive dans la dynamique inter-régimes qui traverse actuellement la protection sociale, les choix de gestion actuels et futurs du régime agricole ne devant pas obérer cette démarche.

A - Réexaminer la composition et certaines prérogatives de la gouvernance

Si, comme cela est décrit dans le premier chapitre, une gouvernance élue s'appuyant sur de nombreux délégués cantonaux est un atout incontestable pour la MSA, d'autres caractéristiques constituent des faiblesses dont la portée ne peut que s'accroître, notamment pour l'adaptation de l'organisation interne du régime et de ses caisses.

1 - Instaurer la parité de la représentation des salariés et des employeurs et non-salariés dans les conseils d'administration

Une première faiblesse concerne le non-respect du principe de parité entre les représentants des salariés et ceux des non-salariés et des employeurs dans les conseils d'administration, qui se traduit par l'existence de trois collèges de même importance (exploitants agricoles, chefs d'entreprises et salariés) et une majorité automatique pour les représentants des exploitants agricoles et des employeurs, qui se confondent en partie (exploitants ayant des salariés).

Selon la MSA, cette composition de la gouvernance ferait l'objet d'un large consensus. Elle est, à tout le moins, contestée par certains syndicats de salariés, notamment dans des caisses où la proportion de salariés est très forte comme l'Île-de-France.

En fait, la composition de la gouvernance de la MSA est de moins en moins représentative de la démographie du régime, la part des salariés ne cessant de croître parmi les ressortissants du régime agricole, ainsi d'ailleurs que celle des chefs d'entreprise, employeurs de main d'œuvre. Or, la répartition actuelle des sièges donne un poids prépondérant aux exploitants agricoles, très souvent présidents de conseils, qui renvoie à une réalité du passé. Les salariés en particulier sont une catégorie sous-représentée, d'autant qu'aucun de leurs représentants ne préside actuellement un conseil d'administration de caisse locale.

La place de second rang laissée aux salariés dans la gouvernance est contraire au fondement paritaire de la sécurité sociale. À cet égard, l'argument selon lequel la gouvernance atypique de la MSA procéderait de la nature professionnelle du régime agricole ne paraît pas pertinent. Outre que l'érosion de la nature professionnelle de celui-ci ne va pas dans le sens du maintien d'un particularisme aussi affirmé, d'autres caisses professionnelles comme celles de la SNCF (CPRP-SNCF) ou des industries électriques et gazières (CNIEG) par exemple ont des conseils d'administration paritaires avec parfois même une rotation annuelle de la présidence entre les représentants des salariés et ceux des employeurs. Le conseil d'administration de l'ACOSS compte des nombres identiques de représentants des salariés d'une part et d'employeurs et de travailleurs indépendants d'autre part.

Par ailleurs, l'absence de parité de la représentation des salariés avec ceux des employeurs et des non-salariés enferme la MSA dans une image qu'elle récuse, celle d'une structure essentiellement tournée vers les besoins et intérêts des exploitants agricoles.

En tout état de cause, alors que le *statu quo* n'est pas une perspective d'avenir pour la MSA, la composition de la gouvernance représente un obstacle aux perspectives d'évolution, quel que soit le scénario retenu. Les ministères des solidarités et de la santé et de l'agriculture et de l'alimentation devraient lancer une réflexion sur ce sujet avec la MSA.

2 - Revoir les pouvoirs de nomination des conseils d'administration sur les dirigeants des caisses

Une autre faiblesse de la gouvernance de la MSA tient aux prérogatives des conseils d'administration en matière de nomination et révocation des responsables des caisses.

Souvent vantée comme un exemple de démocratie, ces prérogatives sont susceptibles de favoriser des abstentions ou des dérives de gestion, voire la tolérance d'irrégularités, en plaçant les responsables des caisses dans une position de négociation avec les élus pour des décisions de nature administrative. Ce mode de nomination est particulièrement inadapté pour les fonctions d'agent comptable¹⁰⁴.

L'argument selon lequel les agents de direction sont très rarement licenciés et ne peuvent l'être qu'après un processus de médiation n'emporte pas la conviction, les responsables des caisses locales pouvant préférer céder avant l'ouverture d'un conflit ou partir d'eux-mêmes.

En outre, la justification de telles prérogatives données aux conseils d'administration de caisses locales gérant un régime dont les ressources ne proviennent que pour 36 % des cotisations et contributions des affiliés représentés par les élus des conseils, et pour 63 % de la solidarité nationale¹⁰⁵, n'est pas avérée. La légitimité des élus à nommer les gestionnaires des fonds alloués à la MSA est, dans ce contexte, discutable.

Enfin, la faiblesse du pilotage de l'organisation et des performances des caisses locales par la caisse centrale, relevée à plusieurs reprises, renvoie pour partie au fait que le directeur général de la CCMSA n'a pas la capacité de choisir les directeurs du réseau de cette dernière, ni de s'en séparer. Il devrait être doté du pouvoir de nomination des directeurs et agents comptables des caisses locales, leurs conseils d'administration étant alors consultés sur les nominations envisagées.

La question des modalités de désignation des responsables opérationnels du régime se pose également pour le directeur général et l'agent comptable de la CCMSA qui sont choisis par le conseil d'administration de cette dernière, sans que les ministres concernés disposent des moyens légaux d'interférer dans cette décision.

La nomination du directeur général et de l'agent comptable de la CCMSA devrait donc relever de la compétence des ministres chargés de la sécurité sociale, de l'agriculture et du budget, comme c'est le cas pour les directeurs généraux des caisses nationales des branches du régime général (nommés par les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget).

¹⁰⁴ L'agent comptable est chargé de contrôler les indemnités et frais de déplacement d'un président qui peut le licencier.

¹⁰⁵ Les autres ressources (frais de gestion facturés au titre du recouvrement pour compte de tiers et de l'offre de services et recours contre tiers) représentent 1 % des ressources.

3 - Renforcer le rôle des ministères de tutelle

Il conviendrait de renforcer le rôle des ministères de tutelle, dont l'information est parfois lacunaire, s'agissant notamment des activités extérieures au champ du régime agricole de sécurité sociale (gestion de contrats d'assurance pour le compte de tiers et offre de services).

À ce jour, l'État a un seul représentant au conseil d'administration de la CCMSA, désigné par le ministre chargé de l'agriculture.

Compte tenu des caractéristiques actuelles du régime agricole (place prépondérante de la solidarité nationale dans son financement, alignement des règles relatives aux prestations et aux prélèvements sur celle du régime général pour une majorité croissante de ses ressortissants), un siège devrait également être attribué à la direction de la sécurité sociale au sein du conseil d'administration de la CCMSA. Cette évolution requerrait une modification de l'article L. 723-34 du code rural et de la pêche maritime.

B - Des marges d'efficience dans l'organisation des activités qui préservent la relation à l'assuré

La MSA met en avant deux atouts majeurs, susceptibles de conforter sa pérennité en tant qu'entité distincte du régime général : le « guichet unique » qui permet à un affilié de s'adresser au même organisme administratif pour tous les risques, y compris pour des prestations complémentaires de santé et de prévoyance ; une présence territoriale affirmée, de nature à faciliter l'accès des ressortissants du régime agricole aux services propres à ce dernier comme à l'offre de services.

La comparaison avec le régime général n'est pas aisée, en raison de difficultés méthodologiques tenant à l'approche multirisques de la MSA, aux économies d'échelle potentielles du régime général (pour partie croissantes avec la taille des organismes et le degré de spécialisation de leurs activités) ou encore aux différences de réglementation et de démographie des assurés. Néanmoins, les réorganisations d'activités qu'appelle le constat d'une efficience beaucoup plus faible que celle des branches du régime général peuvent être mises en œuvre sans remettre en cause les traits distinctifs du régime agricole.

1 - Renforcer l'efficience et mieux exploiter les potentialités du guichet unique

L'organisation autour d'un guichet unique présente, s'agissant de la relation aux assurés, des avantages certains, en particulier pour les affiliés les plus fragiles ou lors de crises agricoles. Elle paraît appréciée par les ressortissants du régime agricole.

Telle que pratiquée par la MSA, l'unicité de guichet (voir chapitre I *supra*) s'accompagne néanmoins d'une gestion insuffisamment unifiée de la protection sociale, qui limite les gains d'efficacité qui pourraient en être le corollaire.

De fait, le poids des charges de gestion administratives de la MSA est supérieur à celui du régime général : sur un euro affecté au financement de la MSA, près de quatre centimes sont absorbés par ces charges, contre moins de trois au régime général¹⁰⁶.

Les processus de gestion demeurent en effet segmentés à un double niveau : au sein de chaque caisse entre les différents services compétents par domaines d'activité et leurs outils informatiques respectifs, dont les interactions sont limitées ; entre caisses, chacune conservant sa propre base de ressortissants et ses propres modes d'organisation (supports, accueil, production). Il en résulte un alourdissement des coûts de gestion et des difficultés techniques pour mutualiser la production au niveau national.

2 - Des objectifs de présence territoriale et d'accessibilité qui n'impliquent pas le maintien de l'organisation actuelle des caisses

L'argument de la présence territoriale et de l'accessibilité du service à l'appui de la permanence d'un régime distinct du régime général, voire de l'organisation actuelle en caisses, doit également être relativisé.

Comme il a été souligné, l'organisation interne de la MSA demeure celle d'une organisation multirisques à l'échelle de chacune des 35 caisses locales, « caisse de plein exercice », malgré les aménagements apportés par la mutualisation de certaines activités entre des caisses limitrophes ou, plus rarement, dans le cadre national. La baisse de la charge d'activité du régime agricole liée à l'érosion de sa démographie et à la dématérialisation

¹⁰⁶ En 2018, les charges de gestion courante représentaient 3,9 % des produits de gestion technique à la MSA contre 2,6 % pour les branches du régime général. Les produits de gestion technique de l'activité de recouvrement ne sont pas intégrés à ce calcul et sont répartis entre les quatre autres branches du régime général.

croissante des relations avec les assurés et des processus de gestion rendent ce mode d'organisation de plus en plus inadapté.

Dans le cadre de la négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion pour les années 2021 et suivantes, la question est posée d'un regroupement nettement accru des activités du régime agricole, par la voie de fusions de caisses, de réduction de leur nombre de sites de production ou du développement de mutualisations d'activités à l'échelle nationale et non plus dans le cadre trop étroit des régions administratives. Les technologies de l'information permettent en effet de traiter n'importe quelle opération en n'importe quel point du territoire.

En soi, la rationalisation indispensable de l'organisation interne de la MSA n'est pas de nature à remettre en cause l'accès des assurés à ses services. La dématérialisation croissante des demandes des assurés réduit le besoin de déplacements au guichet. Les améliorations à apporter à la disponibilité et à la qualité de la réponse téléphonique pourraient par ailleurs permettre de régler une part accrue des demandes des assurés qui se déplacent dans les accueils physiques et de mieux répondre aux besoins des assurés éloignés de l'utilisation des téléservices ou connaissant une mobilité réduite.

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé en 2019 la labellisation d'ici 2022 de 1 800 structures France services, qui succéderont aux 1 500 maisons de services au public (MSAP), créées en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Les caisses de la MSA ont noué des partenariats de portée inégale avec ces structures, qui reflètent pour partie l'hétérogénéité de leur offre de service. Contrairement aux MSAP, les structures France services offriront un « socle de services communs » comprenant notamment ceux des caisses des régimes agricole et général. Comme l'avait suggéré la Cour¹⁰⁷, la MSA a été retenue pour être l'un des porteurs de projets (dans ses locaux, dans des MSAP existantes ou dans un bus). En février 2020, la MSA était l'opérateur de 9 des 534 structures labellisées.

¹⁰⁷ « Particulièrement identifiée dans les territoires ruraux, forte d'un réseau structuré et professionnalisé et d'une connaissance de l'ensemble des branches, la MSA pourrait offrir le cadre d'un nouveau modèle de MSAP » (Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019, p. 99, disponible sur www.ccomptes.fr).

Dans un avenir proche, l'accessibilité des services de la MSA dans le cadre des structures France services justifiera de moins en moins le maintien d'un réseau particulièrement dense d'agences et de points de contact caractérisé par une fréquentation globale réduite et, ce faisant, une faible productivité. Comme la Cour l'a recommandé à propos des branches du régime général¹⁰⁸, les implantations de la MSA ont vocation à être resserrées, d'autant qu'elles sont plus nombreuses et beaucoup moins sollicitées. Afin de maîtriser les conséquences de cette évolution sur l'accessibilité du service public, la MSA devra confier des responsabilités accrues à ses partenaires de proximité – notamment les autres opérateurs de structures France services – et développer l'accompagnement individualisé de ses ressortissants par téléphone et par web rendez-vous.

C - Une ouverture vers le régime général à amplifier

Si une intégration au régime général est peu envisageable à court terme, la MSA et les branches du régime général doivent s'attacher à développer significativement leurs rapprochements opérationnels, tout particulièrement dans le domaine informatique.

1 - Une intégration au régime général difficilement envisageable à court terme

Cette perspective peut s'appuyer sur des arguments puissants. Tous les risques assurés pour les salariés du régime agricole (auxquels s'appliquent les règles du régime général) ainsi que tous les risques concernant les exploitants agricoles, à l'exception de la vieillesse et des AT-MP, sont intégrés financièrement au régime général. Les réformes déjà réalisées ou annoncées (système universel de retraite) vont dans le sens de l'homogénéisation des règles. La notion de régime professionnel perd encore de sa pertinence dans un tel contexte.

Une intégration dans des délais rapprochés de la MSA au régime général soulèverait néanmoins plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait.

¹⁰⁸ Cour des comptes, « La relation de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère numérique : des transformations à amplifier », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2019*, p. 377-414, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

En dépit des faiblesses de gestion constatées par la Cour, la MSA, qui bénéficie du soutien du monde agricole, n'est pas placée dans la situation de défiance qui a conduit le législateur à supprimer la « marque RSI » et à confier au régime général, depuis 2018, la gestion de la plupart des composantes de la protection sociale des travailleurs indépendants.

En outre, les branches du régime général sont engagées dans des réformes lourdes. Pour la branche famille, il s'agit de la réforme des aides au logement et de la transformation du mode de production de l'ensemble de ses prestations, appelé à reposer de plus en plus sur les données intégrées à la base des ressources mensuelles (créée pour la réforme précitée), plutôt que sur les déclarations périodiques des allocataires. Pour les branches maladie et vieillesse, il s'agit des réorganisations rendues nécessaires par l'intégration des missions de l'ex-RSI, de ses effectifs et de ceux des mutuelles et sociétés d'assurance auxquels était déléguée la gestion des prestations maladie. Au-delà, la branche vieillesse est appelée à mettre en œuvre la réforme des retraites. Quant au réseau des Urssaf, il est engagé dans l'intégration des ex-caisses du RSI et les extensions du périmètre de ses missions décidées par la loi de financement pour 2020 (voir *supra*).

Une intégration rapide et risquée de la MSA au régime général serait donc à court terme, nonobstant les résistances du « monde agricole » à une telle perspective, davantage un facteur de fragilisation des branches régime général qu'un progrès dans le fonctionnement de la protection sociale. Ces considérations, qui portent sur le court terme, ne préjugent pas des décisions que les pouvoirs publics pourraient prendre sur l'organisation future de la protection sociale des ressortissants du régime agricole.

2 - Étendre les rapprochements opérationnels avec les branches du régime général

Au-delà des difficultés de faisabilité immédiate ou de l'intérêt que peuvent trouver les pouvoirs publics à s'appuyer sur un organisme de sécurité sociale propre à la profession agricole pour accompagner les crises qu'elle traverse, l'existence de la MSA, comme d'ailleurs celle des autres caisses de sécurité sociale ayant un fondement professionnel, soulève plusieurs questions, que le rapprochement des règles et les intégrations financières au régime général rendent toujours plus actuelles.

La première est celle de la survivance, dans le nouvel environnement, de caisses distinctes de celles des branches du régime général pour gérer les mêmes prestations. La deuxième est celle de la distinction entre les sites de production (*back office*) qui ne nécessitent pas de proximité avec l'usager et les lieux de contact avec les affiliés, en

particulier ceux qui procurent un premier niveau d'information et d'accompagnement, pour lesquels la proximité est nécessaire (*front office*), mais peut être assurée par d'autres opérateurs, notamment ceux des structures « France services ». La troisième est celle du niveau souhaité de la présence des organismes de protection sociale dans les territoires ruraux comme urbains.

Il appartient aux pouvoirs publics d'arbitrer entre les différentes options possibles dans le contexte des évolutions de la protection sociale qu'ils ont par ailleurs engagées. Il convient, à cet égard, s'agissant de la MSA, que la prise de décision ne soit pas entravée ou rendue plus complexe par des choix de gestion de court terme – comme l'attribution ponctuelle de telle ou telle mission nouvelle visant à freiner la réduction de la charge d'activité – qui orienteraient vers certaines options en excluant d'autres.

Des rapprochements opérationnels entre la MSA et les branches du régime général doivent donc constituer un axe stratégique de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion. Ils devraient concerner en priorité les activités de production, et donc les systèmes d'information, sans préjudice des mutualisations de certaines fonctions support, de sites immobiliers et de marchés. Ils n'affecteraient pas l'autonomie institutionnelle du régime agricole, ni sa relation de service avec ses affiliés.

De fait, les synergies possibles avec les branches du régime général dans le champ informatique restent insuffisamment exploitées, en raison notamment de la difficulté à faire converger les calendriers des développements informatiques et d'emploi des ressources affectées à leur réalisation. Comme le montrent les partenariats qui aboutissent et ceux, nombreux, qui ont échoué, il s'agit pourtant là d'un enjeu essentiel pour la bonne application des réformes décidées par le législateur, l'emploi efficace des moyens affectés à la fonction informatique et la qualité du service rendu aux assurés.

Des partenariats inégalement fructueux dans le domaine informatique

Avec la CNAV, la MSA s'est engagée dans un partenariat dès 2012 afin de co-construire le moteur de calcul des retraites (MOCAR). Les premiers modules ont été implantés en 2018. Dans le cadre de ce partenariat, la MSA se sert dès à présent de plusieurs télé services développés par la CNAV et doit utiliser le futur outil de gestion de carrière (SIRCA) à horizon 2020.

Avec la CNAF, les tentatives de partenariat n'aboutissent qu'en partie :

- l'automatisation des transferts d'allocataires entre les caisses de la MSA et les CAF, qui vise à mettre fin à de lourdes opérations manuelles, lancée de longue date, a été plusieurs fois ralentie, la CNAF donnant la priorité à d'autres projets ; c'est seulement en juin 2019 qu'une première étape a été franchie ;
- s'agissant de la « contemporanéisation » des aides au logement, dont l'entrée en vigueur a été repoussée par étapes du 1^{er} janvier 2019 au 1^{er} avril 2020¹⁰⁹, la MSA a construit sa propre solution. Elle prévoit néanmoins d'utiliser les développements de la CNAF pour attribuer et calculer les prestations à partir des données de la base des ressources mensuelles créée en vue d'assurer la mise en œuvre de cette réforme ;
- la MSA souhaite par ailleurs bénéficier des solutions mises en œuvre par la CNAF pour la mise en place du service public de recouvrement des pensions alimentaires, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Le partenariat avec la CNAM a connu des vicissitudes, avant d'évoluer positivement (lettre d'intention commune de fin 2018) :

- en 2008, la CNAM et la MSA ont convenu d'un projet commun de refonte du système de remboursement des frais de santé (@tom). Alors que les travaux étaient engagés, la CNAM s'est retirée de ce projet en 2010 pour concentrer ses efforts sur le développement des télé-services. La MSA a finalisé @tom et généralisé cette solution en 2015. La CNAM s'apprête à l'adopter ;
- sous réserve d'études, la MSA pourrait utiliser l'outil de gestion des rentes AT-MP et les nouveaux outils de la reconnaissance des AT-MP et du service médical, en cours de construction par la CNAM. La co-construction du futur outil de liquidation des indemnités journalières est par ailleurs envisagée.

Avec l'ACOSS, aucun partenariat significatif n'a abouti à ce jour.

Il convient donc d'expertiser les possibilités de rapprochement opérationnel des branches de la MSA, notamment la famille, avec celles du régime général, tout particulièrement dans le domaine des systèmes d'information, et d'en tirer les conséquences dans la programmation des chantiers respectifs de la MSA et des branches du régime général.

¹⁰⁹ L'épidémie de Covid-19 a conduit le gouvernement à différer à nouveau l'entrée en vigueur de cette réforme, au plus tard au 1^{er} janvier 2021.

À cet égard, un calendrier commun pour la COG de la MSA (2016-2020) et celles des branches du régime général (2018-2022) serait de nature à fixer le cadre et à renforcer la dynamique de rapprochement. La COG en vigueur de la MSA aurait ainsi vocation à être prorogée de deux ans, par un avenant, afin de synchroniser à partir de 2022 les objectifs et moyens respectifs des branches du régime général et de la MSA.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le contexte d'évolutions de grande ampleur de la protection sociale, les enjeux auxquels la MSA est confrontée ne permettent plus d'envisager une simple adaptation prolongeant celle poursuivie sous la convention d'objectifs et de gestion avec l'État en vigueur jusqu'en 2020.

Afin de répondre à une partie des enjeux, la MSA a présenté à son assemblée générale, le 20 juin 2019, son nouveau plan stratégique à l'horizon 2025, articulé autour de cinq axes qui structurent les chantiers que la MSA entend engager dans les prochaines années¹¹⁰. Ces lignes directrices qui restent encore très générales, et pour certaines d'entre elles à usage interne, s'inscrivent dans l'identité et l'histoire du régime. Elles ont vocation à être adaptées et à donner lieu à une déclinaison opérationnelle à même de porter une ambition réformatrice suffisante pour dessiner des orientations de moyen terme pour l'avenir de la MSA.

Si une intégration au régime général serait aujourd'hui peu réaliste, les enjeux d'adaptation de l'organisation et du fonctionnement internes de la MSA appellent une évolution de sa gouvernance qui la rapproche de celle des autres régimes de sécurité sociale, des rationalisations de son organisation interne visant à en améliorer l'efficacité et le développement le plus large des rapprochements opérationnels avec les branches du régime général, notamment dans le domaine des systèmes d'information qui assurent la gestion des prestations et des prélèvements sociaux.

¹¹⁰ Développement des services à destination de ses ressortissants (en élargissant le champ), des territoires ruraux ou encore de partenaires ; amélioration de la relation de service ; promotion du modèle MSA à travers ses élus ; renforcement de la performance de gestion, afin de redéployer des moyens vers de nouvelles activités ; association accrue des agents à la mise en œuvre des orientations.

Devant l'attrition de la démographie et de la charge d'activité du régime agricole de sécurité sociale, il importe en revanche d'écarter le développement d'activités extérieures à ce dernier, notamment dans le champ concurrentiel, visant à compenser pour partie ces évolutions. Au contraire, il importe de clarifier les objectifs, de mieux structurer l'organisation et de sécuriser au plan juridique les activités existantes.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 8. rapprocher la gouvernance de la MSA de celle des autres régimes de sécurité sociale, s'agissant de la représentation paritaire des salariés d'une part et des employeurs et des non-salariés d'autre part dans les conseils d'administration des caisses, des modalités de nomination des directeurs et agents comptables des caisses et de la représentation de la direction de la sécurité sociale au conseil d'administration de la caisse centrale (ministères de tutelle, MSA) ;*
 - 9. rapprocher la MSA des branches du régime général sur un plan opérationnel, s'agissant notamment des résultats à atteindre et des systèmes d'information, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion couvrant les mêmes années que celles des branches en question (ministères de tutelle, organismes nationaux du régime général, MSA) ;*
 - 10. mettre à niveau l'outil de comptabilité analytique afin de mesurer de manière fiable les coûts de gestion des prestations de service à des organismes tiers au régime de sécurité sociale et adapter en conséquence les frais de gestion facturés à ces derniers ; auditer annuellement ces coûts (CCMSA) ;*
 - 11. clarifier le régime fiscal applicable aux prestations de service rendues par la MSA à des tiers au régime agricole de sécurité sociale (CCMSA) ;*
 - 12. transférer à d'autres opérateurs les six établissements institutionnels sanitaires et médico-sociaux, les centres de soins infirmiers et les centres de vacances, qui s'éloignent des missions d'une institution de sécurité sociale (CCMSA, ministères de tutelle).*
-

Liste des abréviations

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ARS	Agence régionale de santé
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASI	Allocation supplémentaire d'invalidité
AT-MP	Accidents du travail et maladies professionnelles
CADES.....	Casse d'amortissements de la dette sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCMSA.....	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIF.....	Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé
CMU-C.....	Couverture médicale universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM.....	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV.....	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSN.....	Déclaration sociale nominative

ESATÉtablissement et service d'aide par le travail
ETP.....Équivalent temps plein
FCATA.....Fonds commun des accidents du travail agricole
FFiPSAFonds de financement des prestations sociales agricoles
FNASSFonds national d'action sanitaire et sociale
FNEMSA.....Fédération nationale des employeurs de la MSA
FNGAFonds national de gestion administrative
FSV.....Fonds de solidarité vieillesse
IGASInspection générale des affaires sociales
IGFInspection générale des finances
LURALiquidation unique des retraites alignées
MARPA.....Maison d'accueil et de résidence pour l'autonomie
MDPHMaison départementale des personnes handicapées
MSAMutualité sociale agricole
ONDAM.....Objectif national des dépenses de l'assurance maladie
PLFSS.....Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PUMaProtection universelle maladie
RGCU.....Répertoire de gestion des carrières unique
RSI.....Régime social des Indépendants
RSARevenu de solidarité active
SASPAService de l'allocation de solidarité aux personnes âgées
SCI.....Société civile immobilière
TVA.....Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 :	gestion pour le compte de tiers	125
Annexe n° 2 :	cotisations et prestations dans le cadre de la gestion pour le compte de tiers.....	127
Annexe n° 3 :	répartition des principales activités du régime agricole de sécurité sociale entre les caisses locales de la MSA (en M€)	128
Annexe n° 4 :	la portée des mutualisations de proximité et nationales d'activités.....	130
Annexe n° 5 :	les relations de la MSA avec Mutualia	132
Annexe n° 6 :	les régimes agricoles de protection sociale en Europe.....	134

Annexe n° 1 : gestion pour le compte de tiers

Domaine non concurrentiel

Contexte	Convention nationale												
	Population agricole	Salariés		Salariés	Non-salariés	Salariés	Salariés / Non-salariés						
Localisation des populations	Métropole		Métropole/DOM		Métropole								
Activités déléguées	Toutes activités	Toutes activités contentieuses	Toutes activités sauf contentieuses	Toutes activités	Toutes activités sauf contentieuses	Toutes activités	Transmission des données d'embauche						
	AGRICA	AG2R	HUMANIS	APECITA (emploi)	FAFSEA (formation)	VIVEA (formation)	AGEFOS PME (formation)	VAL'HOR (valorisation des filières)	FMSE*	AFNCA**	AGFPN (financement du dialogue social)	Unédic et Pôle emploi	Pôle emploi (DPAE)

Source : Cour des comptes, à partir de documents de la CCMSA

Activités déléguées : adhésions, affiliations, cotisations, cotisations, recouvrement amiable, contentieux lourd, versement des prestations, relation client, réclamations, communication, transmission reporting / statistiques vers les partenaires.

* FMSE : financement des risques sanitaires / environnementaux.

** AFNCA : financement de la négociation collective en agriculture.

Domaine concurrentiel : santé – prévoyance complémentaire

Contexte	AGRICOLA			MUTUALIA	ANIPS	HUMANIS	EOVI	PACIFICA	
	AGRI Prévoyance	CPCEA	CCPMA						
Population du régime agricole	Convention nationale								
Population non affiliée au régime agricole	Ouvrants-droits agricoles et ayants-droits agricoles								
Activités déléguées santé	Toutes activités	Toutes activités sauf adhésions, cotisations, réseau soins optiques	Toutes activités	Toutes activités sauf relation client	Toutes activités sauf réseau soins optiques	Toutes activités sauf recouvrement amiable, contentieux, édition attestation tiers-payant, versement prestations, réseau soins optiques	-	Ayants-droits non-agricoles	Ouvrants-droits non agricoles
Activités déléguées prévoyance	Toutes activités	Toutes activités sauf adhésions, cotisations	Absence de délégation	Toutes activités sauf relation client	Toutes activités	Toutes activités	Absence de délégation	Absence de délégation	Adhésions

Source : Cour des comptes, à partir d'éléments transmis par la CCMSA

Activités déléguées santé : adhésions, cotisations, cotisations, recouvrement amiable, contentieux lourd, versement des prestations, édition attestation carte tiers-payant, gérer le tiers-payant, répondre aux devis et prises en charge, gérer le réseau soins optiques, assurer la relation client, réclamations, communication, transmission reporting / statistiques vers les partenaires.

Activités déléguées prévoyance : adhésions, cotisations, cotisations, recouvrement amiable, contentieux lourd, versement des prestations, assurer la relation client, réclamations, communication, transmission reporting / statistiques vers les partenaires.

Annexe n° 2 : cotisations et prestations dans le cadre de la gestion pour le compte de tiers

Domaine non concurrentiel (2018)

Cotisations	Émissions (en M€)	Encaissements (en M€)
AGEFOS	0,1	0,1
AFNCA-ANEFA- PROVEA-ASCPA	26,7	22,1
AGFPN	3,6	3,4
AGRICA Retraite	4,2	17,4
Agirc-Arrco	2 889,4	2 737,1
APETICA	2,5	2,4
FAFSEA	78,6	55,7
FMSE	13,3	13,0
Unédic	1 186,4	1 178,9
VAL'HOR	2,9	3,0
VIVEA	53,7	53,2
Total	4 261,7	4 086,9

Domaine concurrentiel : santé et prévoyance (2018)

	Émissions cotisations (en M€)	Encaissements cotisations (en M€)	Prestations (en M€)
ANIPS	8,0	5,5	3,2
AGRICA	148,5	139,3	133,6
EOVI	1,7	1,6	1,0
HUMANIS	17,8	14,1	3,0
MUTUALIA	247,7	243,0	205,2
PACIFICA	Pas de cotisation en délégation de gestion		53,8
Total	423,7	403,7	409,6

Source : Cour des comptes, à partir d'éléments transmis par la CCMSA

Annexe n° 3 : répartition des principales activités du régime agricole de sécurité sociale entre les caisses locales de la MSA (en M€)

	Prestations légales Maladie-maternité-invalidité-décès	Prestations légales Retraites ¹¹¹	Prestations légales Famille-solidarité ¹¹²	Prélèvements sociaux ¹¹³
MSA GRAND SUD	164,9	287,0	49,1	424,2
MSA MIDI PYRENEES NORD	268,4	561,0	83,4	697,0
MSA PROVENCE AZUR	259,2	398,3	73,5	910,7
MSA DES COTES NORMANDES	166,5	488,1	62,7	815,2
MSA DES CHARENTES	142,5	387,6	60,1	663,6
MSA CORSE	53,1	56,1	16,5	128,3
MSA BOURGOGNE	192,1	521,8	73,1	819,9
MSA D'ARMORIQUE	258,9	586,7	104,0	1 258,0
MSA DORDOGNE, LOT ET GARONNE	176,7	411,6	69,7	470,4
MSA FRANCHE COMTE	91,9	248,6	36,8	437,6
MSA ARDECHE, DROME, LOIRE	153,2	376,6	75,6	708,4
MSA DE HAUTE NORMANDIE	117,2	334,4	35,2	395,3
MSA BEAUCE CŒUR DE LOIRE	127,6	395,2	44,3	825,0
MSA MIDI PYRENEES SUD	210,0	435,1	60,6	627,3
MSA GIRONDE	193,1	288,9	63,1	918,5
MSA DES PORTES DE BRETAGNE	220,6	580,0	87,2	995,6
MSA BERRY TOURAINE	137,6	423,3	46,4	536,1
MSA DU LANGUEDOC	279,1	469,6	100,8	758,1
MSA MAINE-ET-LOIRE	117,4	336,0	54,4	666,3
MSA MARNE, ARDENNES, MEUSE	162,5	391,9	49,6	1 095,5
MSA SUD CHAMPAGNE	67,4	177,5	30,0	422,3
MSA LORRAINE	105,0	253,3	36,2	417,0
MSA NORD PAS DE CALAIS	230,6	485,9	98,2	793,4
MSA AUVERGNE	207,6	493,6	76,5	689,1
MSA SUD AQUITAINE	177,8	345,5	49,5	618,6
MSA ALSACE	102,8	225,1	25,8	461,4

¹¹¹ Y compris retraite complémentaire des exploitants agricoles.

¹¹² Prestations familiales, aides au logement, RSA, prime d'activité et AAH.

¹¹³ Tous prélèvements sociaux.

	Prestations légales Maladie-maternité-invalidité-décès	Prestations légales Retraites ¹¹¹	Prestations légales Famille-solidarité ¹¹²	Prélèvements sociaux ¹¹³
MSA AIN RHONE	117,8	302,2	41,6	647,4
MSA MAYENNE-ORNE-SARTHE	178,5	615,5	72,6	532,2
MSA ALPES DU NORD	124,7	291,4	37,9	692,8
MSA ILE-DE-FRANCE	161,9	430,6	41,4	1 904,7
MSA PICARDIE	189,6	503,6	59,9	1 010,7
MSA ALPES VAUCLUSE	145,1	283,4	70,5	475,0
MSA LOIRE ATLANTIQUE VENDEE	181,4	537,7	78,3	1 040,8
MSA SEVRES VIENNE	132,1	386,0	56,3	529,9
MSA LIMOUSIN	131,7	306,3	45,9	314,3
TOTAL	5 746,6	13 615,5	2 060,7	24 700,6

Source : CCMSA.

Note de lecture : les écarts avec les montants de prestations et de prélèvements sociaux décrits au tableau n° 1 traduisent l'incidence des opérations effectuées par la CCMSA au niveau national et par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS), qui gèrent la protection sociale des exploitants agricoles dans les DOM (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion).

Annexe n° 4 : la portée des mutualisations de proximité et nationales d'activités

Domaine	Nombre de caisses exerçant cette activité	Nombre de sites
Nombre de caisses sur 35 exerçant une activité dans les domaines suivants couverts par des mutualisations de proximité		
Cotisations salariés et non-salariés	16	Activité mono-site
Cotisations salariés uniquement	10	
Cotisations non-salariés uniquement	7	
Famille	26	28
Retraites	29	31
Santé (assurance maladie)	33	55
Contrôle médical et dentaire	De 29 à 31 selon les domaines	Nd
Gestion des individus (données assurés et tiers)	De 17 à 31 selon les domaines	Nd
Gestion pour le compte de tiers (assurances privées complémentaire santé et prévoyance)	De 11 à 23 selon les domaines	Nd
Recouvrement contentieux	35	Nd
Prestations extra-légales	34	Nd
Gestion de la relation client (accueils physiques, téléphoniques et courriels, conseillers en protection sociale, visio-guichets)	De 11 à 35 selon les domaines	Nd
Accueil téléphonique	24	Nd
Cellule professionnels de santé	15	Nd
Structure pilotage ¹¹⁴	De 9 à 32 selon les domaines	Nd
Fonctions support ¹¹⁵	32	De 1 à 4 sites par caisse

¹¹⁴ Suivi des engagements COG (32), rémunération variable (30), suivi de la production (27), management des processus orientés client (23), contrôle de gestion (19), études statistiques (18), contrôle interne (12), lutte contre la fraude (9).

¹¹⁵ Comptabilité, achats, ressources humaines, communication, logistique, informatique.

Nombre de caisses sur 35 exerçant des activités dans les domaines suivants couverts par des mutualisations nationales (une partie des tâches restant gérées par la caisse d'affiliation)		
Invalidité	5	1
Coordination internationale retraite	7	1
Assistance aux extra-nautes	5	1
Recours contre tiers	5	1
Rentes AT-MP	1	1
Plateforme centrale qualité de la carrière	1	1
Allocation de soutien familial et recouvrement des pensions alimentaires (ARIPA)	1	1
Gestion centralisée des tiers dans l'outil OCEAN	1	1

Source : CCMSA, observatoire des organisations (décembre 2018)

Annexe n° 5 : les relations de la MSA avec Mutualia

Rappel historique

Les caisses de la MSA ont longtemps géré en leur nom propre des prestations d'assurance santé complémentaire¹¹⁶.

En 1986, selon un précédent rapport de la Cour, la caisse centrale de MSA avait souhaité transférer son portefeuille d'assurés à Groupama (dont les caisses de MSA continuaient à assurer la gestion dans le cadre de conventions locales). Vingt caisses avaient toutefois refusé d'abandonner cette activité qu'elles continuaient à gérer en leur nom propre.

En 1990, la MSA a créé la marque « Mutualia » : dans le cadre d'une politique de diversification, la caisse centrale souhaitait que les caisses développent, à nouveau, un portefeuille d'assurance maladie complémentaire. Elle les invitait néanmoins à rechercher localement des accords avec Groupama afin de limiter les zones de concurrence. Fin 1995, les caisses locales de la MSA avaient créé six mutuelles Mutualia.

Les difficultés auxquelles s'étaient heurtées la plupart des caisses de la MSA dans leurs négociations avec Groupama avaient conduit à la conclusion d'un accord national. Une note d'octobre 1995, signée des présidents de la CCMSA et de Groupama, définissait ainsi les lignes de partage: « *La position de la mutualité agricole doit être confortée, sans qu'en aucun cas cela ne se traduise par des effets de concurrence entre les caisses régionales des assurances mutuelles agricoles et les caisses de mutualité sociale agricole. Chacun doit respecter les acquis de l'autre* ». La MSA consentait à réserver la protection maladie complémentaire de la population agricole à Groupama et à ne développer son portefeuille propre qu'en direction des ruraux non agricoles, soit un public souvent distinct de celui dont elle assurait la protection de base.

Au total, au début des années 2000, certaines caisses de MSA disposaient encore d'une section d'assurance complémentaire en gestion directe, tandis que d'autres géraient ces prestations pour le compte de Groupama ou de Mutualia qu'elles avaient créée.

¹¹⁶ Jusqu'en 2003 pour les caisses des Alpes de Haute Provence et Hautes-Alpes et du Vaucluse (PV du conseil d'administration du 31 mars 2015).

La situation actuelle

La gestion directe de l'assurance maladie complémentaire ayant été considérée comme « fragile juridiquement » par la CCMSA, cette activité a été externalisée et confiée à Mutualia.

Mutualia en sa forme actuelle – 11^{ème} groupe mutualiste français, protégeant 502 000 personnes et comptant 382 collaborateurs – résulte de l'externalisation des portefeuilles d'assurés intervenue progressivement jusqu'en 2005¹¹⁷.

Pour permettre sa création, les réserves financières des sections d'assurance complémentaire des caisses de la MSA lui ont été transférées, complétées par des prêts subordonnés¹¹⁸. En contrepartie, Mutualia s'engageait à confier à la MSA la gestion des contrats d'assurance.

Depuis lors, la réglementation européenne relative aux marges de solvabilité auxquelles les assureurs doivent satisfaire a été durcie : les prêts subordonnés ne sont pris en compte que s'ils sont stables¹¹⁹.

Ainsi, en 2014, un nouveau protocole prenant effet au 1^{er} janvier 2015 a été conclu au niveau national, en vertu duquel les caisses de MSA abandonnent leur droit de reprise des dotations forfaitaires en contrepartie du renouvellement des portefeuilles d'assurés et du maintien de la gestion pour le compte de Mutualia (cotisations et prestations) par les caisses de MSA. Ce protocole précise que la résiliation de la convention à l'initiative de Mutualia entraîne la résiliation du contrat de prêt subordonné et donc le remboursement du prêt par Mutualia.

Le montant de l'encours de prêts subordonnés accordés par la MSA à Mutualia s'élève à 56,6 M€¹²⁰.

¹¹⁷ En 2004 a été créée l'Union nationale Mutualia.

¹¹⁸ Modalités des prêts subordonnés :

- octroi pour une durée indéterminée ;
- subordination des remboursements à l'autorisation préalable de la commission de contrôle instituée par les articles L. 510-1 et suivants du code de la mutualité ;
- taux d'intérêt est égal au taux du livret A au 1^{er} janvier de l'année considérée diminué de 0,25 % ;
- droit préférentiel de remboursement.

¹¹⁹ C'est-à-dire s'ils ne prévoient pas de droit de reprise par les caisses de MSA.

¹²⁰ Mutualia Alliance Santé : 3,4 M€, Mutualia Grand Ouest : 14,7 M€, Mutualia Territoires Solidaires : 14,7 M€, Union de Réassurance Mutualia : 23,8 M€.

Annexe n° 6 : les régimes agricoles de protection sociale en Europe

Peu de pays organisent, à travers le monde, la protection sociale de leur population agricole de manière spécifique. En dehors de l'Équateur et de la Biélorussie, **les régimes agricoles de protection sociale sont principalement présents dans certains pays de l'Union européenne**, avec des modèles de protection sociale d'inspiration bismarckienne.

Ainsi, outre la France, six des vingt-huit États membres disposaient en 2016 d'un régime autonome de protection sociale autonomes, avec des périmètres néanmoins variables : l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la France, la Grèce et la Pologne. Des régimes agricoles de protection sociale ont également existé au Luxembourg et en Espagne, mais ont été intégrés au régime de droit commun. Seules la France et la Grèce regroupaient des exploitants et des salariés dans le cadre d'un même régime agricole.

Les régimes agricoles de protection sociale dans l'Union européenne ne sont plus aujourd'hui qu'au nombre de quatre : France, Pologne, Allemagne et Finlande. Depuis 2017, le régime grec est en cours d'intégration au régime de droit commun. Le régime autrichien est intégré au régime des travailleurs indépendants depuis le 1^{er} janvier 2020.

Pays	Risques pris en charge	Populations couvertes	Organisation territoriale
Autriche (SVB) 370 000 assurés	AT-MP, retraites, santé, prestations familiales	Exploitants agricoles et leurs familles	1 caisse centrale au niveau national.
			7 caisses locales au niveau régional
			4 hôpitaux spécialisés
Allemagne (SVLFG) 3,2 million d'assurés	AT-MP, retraites, santé	Exploitants agricoles et leurs familles	1 caisse centrale au niveau national.
			20 caisses au niveau fédéral
Finlande (MELA) 120 000 assurés	AT-MP, retraites, prestations familiales	Exploitants agricoles, propriétaires forestiers, pêcheurs, éleveurs de rennes et leurs familles, artistes et chercheurs bénéficiant d'une subvention ou d'une bourse d'études	1 caisse centrale au niveau national
			42 agents locaux et environ 140 antennes au niveau local
Grèce (OGA) 1,7 million d'assurés	Santé, retraites, prestations familiales	Exploitants et salariés agricoles et leurs familles, salariés vivant dans des zones de moins de 5 000 habitants, indépendants et artisans des villages de moins de 2 000 habitants sur une base volontaire	1 caisse centrale au niveau national
			9 bureaux régionaux
			Représentants présents sur tout le territoire (salariés des collectivités locales).
Pologne (KRUS) 1,27 million d'assurés	AT-MP, retraites, santé, prestations familiales. Pilotage de programmes sociaux et d'actions en matière de prévention	Exploitants agricoles et leurs familles	1 caisse centrale au niveau national
			16 branches régionales
			256 bureaux locaux
			Autres types d'établissements : centres pour la réadaptation des travailleurs agricoles, centre de formation et de réinsertion.

Source : Cour des comptes d'après les informations de European Network of Agricultural Social Protection Systems (2015).

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du ministre des solidarités et de la santé	141
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics	143
Réponse du ministre de l'agriculture et l'alimentation	143
Réponse du directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).....	150
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)	159
Réponse du directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	160
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)	160

Destinataire n'ayant pas d'observation

Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

RÉPONSE DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Vous m'avez fait parvenir le projet de rapport public relatif aux exercices 2014-2018 de la Mutualité sociale agricole (MSA). Je partage l'essentiel des recommandations et reprends à mon compte les observations de la directrice de la sécurité sociale transmises le 17 septembre 2019. Vous trouverez également en annexe, mon observation, technique, à la première recommandation qui ne figurait pas dans le Relevé d'Observations Provisoires (ROP).

Le mouvement actuellement à l'œuvre en matière d'organisation de la protection sociale tend à opérer une concentration croissante autour du régime général et à voir se réduire l'activité de la MSA du fait de la démographie de ce secteur d'activité. Cela découle aussi de réformes telles que la protection universelle maladie (PUMA) qui réduit le nombre de mutations entre régimes. La liquidation unique des pensions de retraite de base (LURA) a conduit à une diminution de plus de 40 % en deux ans du nombre de pensions de retraite attribuées par la MSA à des polypensionnés.

Pour autant, les réformes en cours comme l'unification du recouvrement, ou la mise en place du système universel de retraite préserveront les spécificités de la MSA et n'ont pas vocation à opérer un transfert vers la branche recouvrement du régime général ou la future CNRU des missions actuellement confiées à la MSA sur ces champs.

Comme vous le mentionnez très justement, les spécificités du régime agricole par rapport au régime général tendent à se contracter. Tout d'abord, en termes de prestations, les salariés et les exploitants agricoles bénéficient pour l'essentiel des mêmes règles que celles du régime général. Les spécificités sont concentrées essentiellement sur le champ de la retraite s'agissant des seuls exploitants agricoles. Enfin, en termes de financement, plus de 60 % des ressources du régime agricole proviennent de la solidarité nationale et tous les risques concernant les salariés agricoles sont intégrés financièrement au régime général.

Dans ce contexte, pourrait se poser comme vous l'indiquez, la question du devenir du régime agricole. Une fusion avec le régime général ne m'apparaît pas opportune à ce stade, d'une part en raison de l'ampleur des réformes que connaît le régime général, mais également parce que la MSA est bien identifiée dans le monde agricole et que sa spécificité qui consiste à gérer tous les risques d'un assuré social demeure également un atout.

En revanche, il me paraît important que la MSA se rapproche en termes de performance opérationnelle du régime général, tant du point de vue de la qualité de service que de l'efficacité. A cet égard, je serais favorable, comme vous le proposez, à ce que la MSA puisse bénéficier pleinement, comme l'ensemble des caisses du régime général, des actions de mutualisation de l'UCANSS, que ce soit en matière d'achat, de gestion immobilière ou dans le domaine des ressources humaines.

De même, dans la mesure où le rôle de la MSA se trouve renforcé comme opérateur majeur du service public de la sécurité sociale, il me semble logique, comme vous le préconisez, que la gouvernance de ce régime se rapproche de celle du régime général, afin de permettre notamment un pilotage renforcé par la Caisse centrale des activités des caisses. Cela passe en particulier par la possibilité pour le directeur général de la CCMSA de nommer les directeurs des caisses locales.

Dans le même esprit de recentrer la MSA sur ses missions de service public, je ne peux qu'être également favorable à ce que la MSA se désengage des sociétés civiles immobilières qu'elle gère, et que les missions qu'elle exerce pour compte de tiers soient rémunérées à leur juste prix.

Je vous remercie pour les précieux éclairages produits par ce rapport qui s'avèrera particulièrement utile dans le cadre de la préparation de la future COG 2021-2025.

Annexe

Concernant la recommandation sur l'assainissement de la situation financière du régime agricole (recommandation n° 1) :

L'évolution de la dette de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles depuis 2009 est la suivante :

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dette (M€)	-1 142	-2 376	-1 048	-2 013	-2 664	-2 893	-3 196	-3 497	-3 710	-3 718

Les déficits 2009 et 2010 ont été repris par la CADES en 2012, en application de la LFSS pour 2012. À fin 2018, la dette restant à amortir s'élève à 3,7 Md€.

La CADES n'est pas une structure permanente de refinancement des déficits sociaux et, comme prévu par l'article 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, toute augmentation de la dette qu'elle détient doit être compensée par une nouvelle recette afin de ne pas allonger la durée de vie de la caisse. Ainsi,

il n'est pas possible de prévoir un échéancier d'amortissement de la dette de la CCMSA par la CADES, qui, en outre, doit s'apprécier au regard de l'ensemble des déficits portés par l'ACOSS.

Par ailleurs, il conviendra de tenir compte de l'intégration financière de la branche vieillesse de la CCMSA à compter de 2022 dans le cadre de la réforme des retraites.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de cette communication qui recommande dans son ensemble à la MSA d'exercer plus efficacement les missions du régime de sécurité sociale qu'elle gère.

La conclusion et les recommandations formulées par la Cour prépareront utilement les échanges avec le régime de sécurité sociale agricole dans le cadre des négociations de la prochaine convention d'objectifs et de gestion. Au-delà, elles n'appellent aucune remarque de ma part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION

Vous avez souhaité recueillir mes éventuelles observations sur le rapport public thématique de la Cour des comptes intitulé « La Mutualité Sociale Agricole », qui fait suite au contrôle de cette institution sur la période 2014-2018. Ce travail a retenu ma plus grande attention et il sera particulièrement utile pour la négociation de la sixième Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) 2021-2025.

La MSA est une institution originale qui présente des atouts indiscutables et reconnus tant par l'État que par les assurés. Encore plus aujourd'hui, je suis convaincu de sa plus-value et de l'importance de son rôle dans l'accompagnement de l'agriculture française et le renforcement de la présence territoriale de l'État. 3 caractéristiques de la MSA doivent être mises en avant pour comprendre ses apports.

Tout d'abord, sa présence sur les territoires, qui est en lien avec sa mission législative de développement et d'animation sanitaire et sociale des territoires ruraux et agricoles, assure le maintien physique du service

public dans les secteurs géographiques excentrés ou dans les zones les plus lointaines ou caractérisées par un besoin spécifique.

À l'heure du Grand Débat National, qui a fait ressortir le besoin urgent de rapprochement des usagers avec les services publics dans les territoires ruraux et agricoles, les pouvoirs publics sont tenus de prendre en compte les résultats du débat citoyen et de conforter, voire intensifier, les initiatives qui vont dans ce sens. À ce titre, le rôle que souhaite jouer la MSA au sein des « Maisons France Service », que je soutiens, est particulièrement intéressant. Compte tenu de son savoir-faire et de son fort maillage territorial, la MSA a toute sa place pour assurer le « Front Office » de ces lieux d'accueil du public, en répondant aux questions de « premier niveau » dans un contexte élargi à l'ensemble des branches de sécurité sociale et du service public. Cela nécessite toutefois que la démarche proposée par la MSA soit soutenue au niveau national (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires) et par les autres partenaires du régime général (Caisses d'Allocations Familiales, Caisses Primaires d'Assurance Maladie) dans un souci d'intérêt général. En outre, comme l'a souligné la Cour des comptes, il existe un attachement du monde agricole au dispositif en vigueur, eu égard à sa proximité et son guichet unique.

En prenant en charge les nouvelles activités qui lui sont confiées, la MSA a également démontré son agilité et sa capacité à se saisir rapidement des nouvelles réformes dans le cadre de solutions parfois innovantes. Cette capacité d'initiative et d'adaptation doit être préservée et constitue un atout sur lequel l'État doit pouvoir s'appuyer. C'est tout l'intérêt du Livre Blanc de la MSA, remis en février 2020 au Président de la République qui établit 20 propositions pour agir en faveur de la cohésion des territoires.

Une autre force de la MSA réside dans son réseau étendu de délégués cantonaux, élus directement par les ressortissants du régime agricole, qui constituent des interlocuteurs privilégiés entre les usagers et l'institution. Leur capacité d'écoute, leur connaissance des besoins réels des assurés et les nombreuses actions qu'ils mènent sur le terrain (3 000 actions par an et 350 000 heures de bénévolat) sont un moyen efficace et efficient pour la MSA de remplir ses missions. La gestion démocratique de cette institution est en outre un levier de confiance des usagers.

Enfin, le guichet unique de la MSA, dont la Cour des comptes constate qu'il constitue un avantage réel et qui repose sur la gestion de l'ensemble des régimes obligatoires de protection sociale des salariés et non-salariés agricoles, la délivrance des prestations de base de sécurité sociale, le recouvrement des cotisations et contributions sociales, la prise en charge de la médecine du travail et la prévention des risques

professionnels, facilite les formalités administratives, favorise les relations personnalisées et réduit les frais de gestion de la MSA. De plus, les actions à caractère sanitaire et social que la MSA mène en font un acteur clé du territoire et un soutien réel aux agriculteurs, notamment ceux en difficulté. Dans ces conditions, la MSA est un acteur majeur de soutien à notre agriculture.

En conséquence, la MSA en tant qu'organisme de protection sociale du monde agricole conserve toute sa pertinence et il ne peut être envisagé de la fusionner avec les organismes du régime général.

Des marges de progrès existent toutefois pour permettre à la MSA d'atteindre pleinement ses potentialités. Comme le recommande la Cour des comptes, des perfectionnements devront être apportés en matière de sécurisation de la situation financière du régime agricole, d'exercice des missions de sécurité sociale et des autres activités, de renfort du pilotage du réseau par la Caisse Centrale de MSA (CCMSA) et les synergies à rechercher avec le régime général. La prochaine COG (2021-2025) sera l'instrument privilégié pour la définition de ces objectifs et pour le suivi des évolutions attendues.

Dans cette perspective, vous trouverez, sur la base des recommandations, que vous avez bien voulu me transmettre, les observations suivantes.

1. Assainir la situation financière du régime agricole.

La Cour des comptes recommande de définir un échéancier d'amortissement par la Caisse d'amortissement de la dette sociale du déficit cumulé du régime vieillesse des non salariés agricoles qui s'élève à 3,7 milliards d'euros (Md€) fin 2018 (recommandation n° 1). Outre le respect des règles organiques, l'opportunité d'une telle reprise, réalisée exceptionnellement en 2011, n'apparaît plus évidente en raison de la fin du déficit structurel du régime des non salariés agricoles (1,6 Md€ de résultats positifs d'ici à 2023 à structure identique de financement), des conditions de financement de la dette via l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale nettement plus avantageuses que par les concours bancaires passés (moins d'1 million d'euros (M€) contre 35 M€ en 2014), et de la mise en œuvre du système universel de retraite avec une intégration financière des régimes existants.

2. Exercer plus efficacement les missions du régime de sécurité sociale.

S'agissant de la réforme de l'organisation territoriale de la MSA (recommandation n° 3), je considère que ce n'est qu'après une étude

approfondie, destinée à déterminer tant les gains apportés que les risques engendrés par les mutualisations successives qui ont eu lieu dans le réseau MSA, qu'une éventuelle remise en question de l'implantation territoriale de la MSA pourrait être envisagée. En effet, les insuffisances constatées de performance de la MSA résultent pour partie des mutualisations entre caisses qui ont été opérées. Il semble que l'incidence de ces mutualisations sur la qualité de service a été minimisée : je regrette que la Cour des comptes n'en ait pas mesuré l'impact. Les mutualisations ont été présentées comme une réforme plus légère que celle des fusions de caisses, alors qu'il n'en est rien. En effet, presque 40 % des agents ont changé de législation en raison de l'absence de mobilité géographique qui a été imposée. Cela a engendré de nombreuses heures de formation et d'adaptation aux nouvelles législations, d'où des perturbations inévitables. C'est la raison pour laquelle, en tout état de cause, des réformes d'organisation successives et permanentes ne sont pas souhaitables pour les équipes de la MSA.

S'agissant de l'amélioration du recouvrement des prélèvements sociaux (recommandation n° 4), je tiens à rappeler que la MSA n'est pas seulement un organisme de sécurité sociale mais plus largement un organisme chargé de la mise en œuvre de la politique sociale agricole (article L. 721-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime). Mon Ministère et la MSA doivent donc, dans la mesure du possible, accompagner le monde agricole dans les difficultés rencontrées, comme c'est le cas des crises climatiques, conjoncturelles et économiques. Une utilisation raisonnée des recouvrements amiables et forcés est ainsi à rechercher. Je ne suis pas favorable à un recours systématique au recouvrement forcé, qui comporte dans ce contexte économique un risque social qui n'est pas à négliger.

Par ailleurs, la dégradation des taux de recouvrement des cotisations des salariés et des non-salariés depuis 2014 est corrélée avec le revenu agricole de l'exercice en cours, soumis aux crises agricoles successives, mais également de manière plus conjoncturelle, comme le souligne la Cour des comptes, à la mauvaise qualité des logiciels mis sur le marché et développés par les comptables et les centres de gestion lors de la mise en œuvre de la Déclaration Sociale Nominative (DSN). Ces difficultés ont considérablement alourdi la gestion de la MSA en 2017 et 2018, alors que la DSN était censée l'alléger.

En ce qui concerne la disparité de performance des caisses en matière de recouvrement, les tutelles ont demandé à la MSA de leur fournir un plan d'actions visant à redresser la situation en 2019 dans un courrier commun portant sur le bilan de la COG de l'année 2018. Mes services

suivent de très près les performances des caisses en la matière et produisent un rapport annuel sur le sujet du recouvrement.

S'agissant du pilotage de la CCMSA sur son réseau (recommandations 5, 6 et 7), je suis favorable à son renforcement. Ainsi, la nomination des Directeurs des caisses locales par le Directeur Général de la CCMSA peut être une piste envisageable. Cela permettrait d'assurer au Directeur Général son pouvoir d'instruction et de contrôle et de faciliter l'adhésion des Directeurs aux projets présentés. Je partage également l'opinion de la Cour des comptes sur la nécessité d'un pilotage renforcé par la CCMSA sur les opérations immobilières et sur la mise en place d'une comptabilité analytique performante et ses outils associés qui devra être mise à l'ordre du jour de la prochaine COG. Au sujet des délais de traitement des dossiers famille et retraite, qui connaissent des aléas préjudiciables aux usagers, la Cour des comptes a bien noté la mise en place des dispositifs d'alerte et d'entraide entre caisses, tout en insistant sur leur systématisation et sur la nécessité d'un pilotage national.

Je fais de l'amélioration de la qualité de service l'une de mes priorités et serai particulièrement vigilant sur ce point. Les tutelles sont destinataires des tableaux de bord mensuels de suivi des états de stocks de dossiers. Chaque caisse est destinataire de ces tableaux de performance, un bilan est dressé dans chaque conseil d'administration et un suivi est effectué. Le Directeur Général de la CCMSA s'est engagé à mettre en place un Plan d'Actions National pour réduire les écarts de performance entre les caisses. À cela, s'ajoutent des plans d'actions personnalisés par caisse en cas de difficultés. Par ailleurs, je note la participation active de la MSA au programme transparence de la Direction Interministérielle de la Transformation Publique. Dès janvier 2019, l'ensemble des caisses de MSA affichaient les indicateurs de qualité de service. Cette démarche est de nature, par émulation entre les caisses, à conduire à une réduction des écarts.

S'agissant des Sociétés Civiles Immobilières (SCI) détenues par les caisses locales (recommandation n° 7), ce sujet récurrent doit trouver une solution. Je partage l'avis de la Cour des comptes sur la nécessité de dissoudre ces SCI, qui pouvaient avoir un intérêt pour la détention de locaux communs avec des partenaires, mais qui se révèlent à terme extrêmement pénalisantes, notamment lorsqu'un des partenaires souhaite mettre fin à la SCI de manière unilatérale. En outre, ce mode d'organisation juridique ne présente pas d'intérêt lorsqu'une caisse de MSA est seule membre de la SCI. Aussi, il sera demandé, lors des négociations pour la prochaine COG, qu'un programme pluriannuel de rachat des parts de ces SCI soit élaboré puis validé par les tutelles.

3. Réexaminer le champ et préciser le cadre juridique des activités distinctes du régime de sécurité sociale.

S'agissant des autres activités de la MSA qui ne se rapportent pas strictement aux missions de sécurité sociale (recommandations 10, 11 et 12), je considère que les activités de gestion pour compte de tiers gagneraient, comme le souligne la Cour des comptes, à être retracées dans des comptes séparés avec une comptabilité analytique contrôlée, seuls garants que des moyens publics ne soient pas mis au service d'activités du domaine concurrentiel. Cette évolution pourrait être réalisée pour la prochaine COG. De mon point de vue, le positionnement concurrentiel de la MSA ainsi que l'assujettissement de ses activités à la Taxe sur la Valeur Ajoutée doivent être clarifiés rapidement, afin d'engager une réflexion entre les tutelles quant à la stratégie de diversification de la MSA.

Je rappelle que le législateur a confié à la MSA le soin de mettre en œuvre la protection sociale agricole dont le périmètre est plus large que la seule sécurité sociale, ce qui inclut notamment également l'Action Sanitaire et Sociale. C'est dans ce cadre que la MSA gère six établissements institutionnels (Établissement et Service d'Aide par le Travail), Maison d'Accueil Spécialisée, soins de suite, centre de post cure psychiatrique) et des centres infirmiers, ainsi que des centres de vacances à l'instar des grands groupes publics. Ces structures ont une utilité sociale reconnue. Ces initiatives sont en outre très appréciées des acteurs locaux ; elles reçoivent des subventions de certaines collectivités locales (départements).

Néanmoins, si des dysfonctionnements et risques étaient constatés, notamment en se positionnant sur le champ concurrentiel, il conviendrait d'y mettre fin. Il importe cependant d'être prudent compte tenu de l'utilité sociale que ces établissements représentent. La mission en charge du bilan de la COG a d'ailleurs été mandatée pour dresser un état des lieux sur ces sujets et proposer des solutions.

4. Réformer la gouvernance du régime agricole.

S'agissant du rapprochement de la gouvernance de la MSA avec celle des autres régimes de sécurité sociale (recommandation n° 8), la Cour des comptes souligne que la représentation des salariés au sein des conseils d'administration est défavorable par rapport à celle des non-salariés, minoritaires au regard du nombre d'assurés. Or, la parité démographique entre représentants des salariés et non-salariés biaiserait la représentation des différentes composantes du monde agricole. En effet, dans le régime agricole, il y a 3 composantes : les indépendants, les indépendants employeurs et les salariés. Les conseils d'administration

doivent donc garantir la représentativité de ces 3 composantes, contrairement au régime général où il n'y en a que 2 (salariés / employeurs) à parité alors même que leurs effectifs sont nécessairement disproportionnés.

La proposition d'une représentation plus paritaire entre salariés et non-salariés ne saurait reposer ainsi sur le seul critère de l'évolution démographique. Enfin, à la connaissance de mon Ministère, aucune revendication des administrateurs salariés pour une plus grande prise en compte de leur poids démographique n'est apparue au sein du conseil central, visant à changer les règles électorales.

Concernant la prévention des conflits d'intérêts (recommandation n° 2), je partage le constat établi par la Cour des comptes de la nécessité de mieux prévenir les conflits d'intérêt s'agissant des administrateurs de la MSA. La CCMSA pourrait procéder à la nomination d'un déontologue qui veillerait à la bonne application de la réglementation dans chacune des caisses du réseau, comme je l'ai suggéré et comme la Cour des comptes en reprend l'idée dans son rapport. En cas d'inobservation des règles après relance, mes services devraient être saisis pour révocation de l'administrateur concerné comme prévu aux articles L. 723-39 et R. 723-114 du même code.

S'agissant plus spécifiquement du fonctionnement des Commissions de Recours Amiables (CRA), la CCMSA a engagé des actions de formation des administrateurs et diffusé un guide de bonnes pratiques afin de permettre une harmonisation des pratiques sur tout le territoire. Un outil informatique de « reporting » des décisions de CRA vers la CCMSA doit prochainement être mis en œuvre. La mise en place de barèmes nationaux pour la remise de dette et de majorations de pénalité de retard pourrait être réalisée par la CCMSA afin de garantir un traitement harmonisé des dossiers, principalement pour la branche famille. Par ailleurs, je partage la préoccupation de la Cour des comptes quant aux risques de collusion entre assurés et administrateurs lors de l'examen des dossiers, sans partager pour autant la proposition d'anonymisation des dossiers. Je n'ai pas eu connaissance de cas où le fonctionnement actuel a conduit à un traitement partial d'un dossier. À mon sens, la collégialité assortie de la règle du départ est le garant de l'impartialité, même sans anonymisation.

5. Développer les synergies avec le régime général de sécurité sociale.

S'agissant du rapprochement avec le régime général (recommandation n° 9), tel que préconisé par la Cour des comptes sur des domaines tels que l'informatique, ce processus est engagé depuis longtemps par la MSA. Compte tenu du coût toujours croissant des investissements informatiques, il est tout à fait justifié de mutualiser les coûts en développant soit des outils communs soit en reprenant des outils existants pour des législations identiques ou proches. Il convient de noter, comme le remarque d'ailleurs la Cour des comptes, que la MSA a souvent sollicité les autres branches de sécurité sociale pour développer des briques communes mais que ces branches n'y ont pas toujours donné suite. Le Ministère chargé des affaires sociales pourrait avoir un rôle de facilitateur dans ce domaine. Enfin, il convient également de remarquer que la MSA a toujours cherché à mettre ses outils au service d'autres régimes. Les partenariats fructueux qu'elle a noués avec la SNCF, la RATP, très prochainement avec le Parlement, en témoignent.

Sur le sujet de la durée et du calendrier de la COG MSA, il convient de rappeler qu'ils sont synchronisés avec ceux de l'élection de ses administrateurs. En effet, la MSA tient particulièrement à ce que ce soit les nouveaux administrateurs élus qui négocient la nouvelle COG et ensuite l'appliquent pour les 5 années à venir. Cette préoccupation particulièrement responsabilisante me semble essentielle. Cette question avait d'ailleurs fait l'objet d'un arbitrage du Premier ministre favorable au maintien de la durée actuelle de la COG lors des négociations de celle-ci.

S'agissant de la contemporanéité des différentes COG, il n'est pas certain qu'un décalage dans le temps soit contraire à la fixation d'objectifs communs. Je tiens à souligner que la MSA étant multibranche, si sa COG devait être synchronisée avec celle des 4 autres branches de sécurité sociale, il serait plus opportun de les adapter à la durée et au calendrier de la COG de la MSA.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
CENTRALE DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (CCMSA)**

La Cour des comptes a procédé à une analyse approfondie sur le fonctionnement de la Mutualité Sociale Agricole, dans toutes ses composantes, lors du premier semestre 2019.

Les constats et recommandations portés dans le présent rapport ont fait l'objet d'une lecture minutieuse de la part de la direction générale de la CCMSA, qui souhaite livrer, comme le prévoit la procédure, un premier niveau de réponse synthétique. Il convient de préciser que le contenu du rapport inspire à la MSA des commentaires plus nombreux et détaillés, que le cadre de réponse, dans la forme souhaitée, ne permet pas d'exprimer dans leur exhaustivité.

En substance, si la MSA a fait siennes les perspectives d'amélioration de l'efficacité du régime dès l'élaboration du projet stratégique MSA 2025 (dès 2018-début 2019), ce qui est noté par la Cour, et partage un certain nombre des constats effectués en ce sens par cette dernière, elle ne souscrit pas à l'analyse d'un régime caractérisé par un déclin structurel susceptible de remettre en question sa légitimité. Bien plus, elle s'étonne que les perspectives préconisées consisteraient à le détacher des obligations du code rural qui fondent et définissent son action, et à le faire absorber à moyen terme par le régime Général.

1- Les perspectives opérationnelles d'efficacité et d'amélioration des résultats qui sont reprises dans les recommandations de la Cour ont été largement intégrées dès 2018 dans la feuille de route fixée par l'assemblée générale de la MSA. Elles sont d'ores et déjà mises en œuvre de manière très volontariste dans le cadre de son Projet d'Entreprise

1-1 sur le service socle :

La MSA s'est engagée dans le cadre de son projet stratégique dans une démarche d'amélioration de sa qualité de service, en se concentrant sur les domaines constitutifs de son service socle. Le modèle de guichet unique, caractéristique de la MSA dans le champ de la protection sociale, et dont l'intérêt est noté par la Cour, nécessite une attention soutenue afin qu'il puisse s'exprimer pleinement et contribuer à la plénitude des droits des adhérents de la MSA.

Consciente de l'hétérogénéité des performances au sein de son réseau, par ailleurs identifiée par la Cour, la MSA a pleinement intégré un objectif de resserrement des performances des caisses, et souscrit en ce sens à la recommandation n° 5, visant à conforter le pilotage national des moyens et des résultats par la caisse centrale et la systématisation des pôles d'appui aux caisses en difficulté. La Cour aura ainsi noté la mise en œuvre de dispositifs opérationnels d'entraide dans le domaine des prestations familiales, et en cours de mise en place dans le domaine des retraites, dont les objectifs consistent à optimiser la mobilisation de l'ensemble du réseau des caisses au service de l'amélioration du service rendu, sur l'ensemble du territoire, dans une démarche collective et

responsable. Ce mode de fonctionnement a vocation à être élargi à d'autres domaines d'activité.

1-2 sur l'organisation du réseau :

La MSA a intégré très tôt les enjeux d'efficience des organisations. Les processus de fusion déployés dans les années 2000 en ont été une illustration incontournable, comme l'a noté la Cour. Cette logique de responsabilité, dans le cadre de sa mission de gestionnaire de fonds sociaux, la MSA l'a à nouveau mise en œuvre à l'occasion des mutualisations de proximité, opération d'ampleur qui l'a conduite à repenser l'organisation de son activité sur l'ensemble du territoire. La MSA s'étonne de la qualification de « demi-teinte » employée par la Cour, pour caractériser un processus qui a amené à modifier l'activité de près de 2 000 collaborateurs, à travers des mobilités fonctionnelles, dans le respect des partenaires sociaux locaux, et sans recourir à des plans sociaux ou à des mobilités géographiques imposées.

La volonté de consolidation de l'organisation territoriale de la MSA doit se poursuivre, à travers un renforcement des outils permettant de mesurer l'activité des caisses et d'adapter leurs moyens en fonction de leurs charges et caractéristiques de fonctionnement. En ce sens, la MSA souscrit à la recommandation n° 6, qui pourra contribuer à consolider les démarches de mutualisation engagées, mais également à répondre au besoin de bilan des opérations de réorganisation de la production pour satisfaire à la recommandation n° 3 de la Cour. Néanmoins, la MSA tient à nuancer les termes employés dans cette dernière par la Cour, la progression récente des indicateurs de production devant selon nous nous conduire, non pas à « réformer l'organisation territoriale », mais à l'ajuster si nécessaire. La recherche d'une plus grande performance technique et de gains de productivité utiles à la maîtrise des dépenses publiques est un objectif prioritaire. Cependant, l'organisation territoriale de notre régime ne peut pas s'abstraire d'autres objectifs stratégiques, comme la présence physique de la MSA au cœur des territoires ruraux, son rôle indirect dans l'aménagement du territoire, et son implication directe dans la préservation d'emplois à valeur ajoutée au sein des villes de régions.

Par ailleurs, la MSA s'interroge sur la recommandation n° 7 relative aux SCI, dont les spécificités permettent pourtant une gestion responsabilisante et agile du patrimoine immobilier des organismes. Les remarques de la Cour vont nous conduire à mener une réflexion sur ces dispositifs, notamment sous l'angle de la sécurisation juridique.

2- Un régime dont les enjeux, loin d'être en déclin structurel, sont au contraire en croissance forte, dans la réalité comme dans la conscience collective

La Cour des comptes s'appuie sur la baisse de la population agricole pour en déduire un « déclin structurel » de la MSA. Cette diminution n'est bien sûr pas contestable d'un point de vue purement volumétrique du fait des gains de productivité massifs du secteur primaire. Mais cette vision nous semble minimiser les enjeux inhérents aux besoins de cette population et la contribution de la MSA aux défis relevant du projet stratégique de l'agriculture française. En développant, directement par son action de près de 30 milliards d'euros annuels, comme par sa manière de procéder (démocratie active, proximité impérieuse et service global à la personne) le bien-être de la ressource humaine agricole, la MSA participe explicitement au projet agricole français.

Plus que d'autres, ce projet agricole est vital au sens propre du terme pour la Nation, puisqu'il lui garantit :

- *son autosuffisance et sa souveraineté alimentaire, sécurisant 100 % de la population ;*
- *sa transition agro-écologique, d'obligation pour les générations futures ;*
- *l'entretien et les aménités des 80% du territoire opérés par les agriculteurs.*

C'est sans doute cette donnée unique qui explique que bien plus qu'un organisme de protection sociale, la MSA est aussi une organisation professionnelle agricole. Si elle relève du code Rural comme du code de la Sécurité Sociale, c'est bien en raison de cette caractéristique. Le monde agricole est, de toutes les sphères socio-économique françaises, l'une des plus structurées. De cette structuration historique sont nés plusieurs opérateurs spécialisés : banque agricole, assurances spécialisées, syndicats, Chambre d'agriculture, ...

La MSA est issue de ce système qui fonde sa gouvernance spécifique. Celle-ci est le reflet des forces en présence dans l'agriculture. La demande de paritarisme, qui serait selon la Cour une demande partagée par des syndicats représentatifs des salariés, a été portée par deux d'entre eux. Aussi, dès l'automne 2018, le Régime s'est saisi de cette question portée par un syndicat de salariés, et en a fait un point de débat documenté dans ses instances. Lors des travaux de la Commission d'Action Mutualiste de la CCMSA du 5 décembre 2018, ainsi que lors du vote qui s'en est suivi, les autres syndicats de salariés n'ont pas souhaité remettre en cause le modèle actuel de gouvernance, considérant qu'il est satisfaisant à leurs

yeux et qu'une évolution pourrait fragiliser grandement le Régime. Ils ont exprimé toutefois le souhait d'une réaffirmation du statut du 1^{er} Vice-Président, auquel il convient d'accorder toute sa place.

C'est pourquoi la MSA ne partage pas la recommandation n° 8, qui laisse à penser que l'institution privilégierait essentiellement les besoins et intérêts des exploitants agricoles. Cette assertion masque totalement la diversité des actions conduites par la MSA et l'attention qu'elle porte à l'ensemble de ses composantes, dont les salariés constituent indéniablement une force pour le régime. Elle minimise également le rôle fondamental des employeurs de main d'œuvre, dont les spécificités contribuent à la richesse du modèle de gouvernance de la MSA, et qui constituent le relai indispensable entre les composantes salariées et non salariées, illustrant les nombreuses synergies entre tous les acteurs du monde agricole, notamment en termes d'emploi. En ce sens, le modèle de gouvernance de la MSA nous semble respectueux de la diversité des ressources humaines agricoles, ne s'enfermant pas dans une logique binaire potentiellement génératrice de confrontation plutôt que de complémentarité.

Ce modèle est d'ailleurs porté par des élus responsables, qui, loin d'être le « frein » ou « l'obstacle dirimant » évoqués par la Cour, ont accompagné l'évolution du régime de protection sociale agricole et soutenu les directeurs de caisse et leurs équipes dans les nombreux efforts accomplis ces dernières années en terme d'efficience et de restructuration, afin de répondre aux objectifs des COG et à l'optimisation du système de protection sociale français. De fait, si la MSA entend la recommandation n° 2 relative au renforcement de la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice des mandats des administrateurs, elle tient à rappeler que le régime agricole est actuellement le seul régime de sécurité sociale tenu de faire établir des déclarations d'intérêt, et qu'elle a mis en place des dispositions permettant d'appliquer cette obligation. Si la MSA peut encore progresser sur ce point, en mobilisant le sens des responsabilités largement reconnu des élus, elle tient à souligner que l'évocation de cas de déviance très rares ne doit pas jeter le discrédit sur l'ensemble d'un réseau d'élus bénévoles, dont la Cour elle-même note qu'il s'agit d'un atout pour le régime, agissant au plus près des territoires.

3- Une situation territoriale du pays qui impose au contraire de renforcer en la systématisant, l'offre de service aux territoires ruraux, plutôt que de supprimer la référence au code rural qui la prévoit pour la MSA

La situation territoriale de notre pays, marquée par de profondes fractures, et des besoins croissants de services, notamment dans les territoires ruraux, renforce l'intérêt du modèle MSA, tant par son rôle d'organisation professionnelle agricole, que par l'action portée par ses salariés et ses élus.

Dans un contexte marqué par de nombreux défis économiques et sociétaux, la MSA agit au cœur des territoires en tant qu'opérateur de services, rôle dont elle tire la légitimité et l'obligation d'agir du Code rural, comme l'indique la Cour.

À ce titre, la MSA déploie une offre de services diversifiée, complémentaire à ses missions de protection sociale de base, en mettant à profit ses compétences en termes d'ingénierie pour déployer des actions répondant à des besoins non couverts par d'autres opérateurs, publics ou privés.

La MSA note et partage les remarques de la Cour sur la nécessité de sécuriser l'organisation et le fonctionnement de ces activités. Le directeur général de la CCMSA a d'ailleurs souhaité la mise en place d'une mission interne visant à proposer une structuration et un pilotage renforcés de l'offre de service et à produire des analyses juridiques répondant à ces enjeux de sécurisation. De fait, l'objectif consiste à renforcer cette dynamique d'offre de services plutôt qu'à la supprimer, car son existence répond à des besoins territoriaux d'intérêt, soutenus par les acteurs locaux. Ce constat conduit à considérer avec prudence la recommandation n° 12 visant à transférer à d'autres opérateurs les établissements sociaux et médico sociaux, les centres AVMA et les centres de soins infirmiers. Les associations œuvrant au titre de l'offre de services de la MSA contribuent de fait à notre projet global au service de la cohésion sociale des territoires. Ce dernier peut être illustré par le partenariat national conclu le 24 février 2020 avec le Ministère de la Cohésion des territoires, dont nous pensons d'ailleurs qu'il pourrait être représenté au conseil d'administration de la CCMSA, en complément de la présence vigilante du Commissaire du Gouvernement issu du Ministère de l'Agriculture. La direction de la sécurité sociale dispose déjà, quant à elle, d'une parfaite connaissance des travaux de la MSA : au sein du Conseil de Tutelle précédant chaque Conseil d'administration, au sein de la trilatérale trimestrielle au plus haut niveau, et par la constellation des contacts permanents entre les collaborateurs de la DSS et les services de la CCMSA.

À travers son action, la MSA souhaite continuer à œuvrer au service des territoires en veillant à préserver son modèle de fonctionnement et à s'appuyer sur ses trois valeurs fondamentales : la démocratie, la proximité, et le guichet unique.

C'est la reconnaissance de ces trois principes qui rend la MSA incontournable auprès des pouvoirs publics, et permet à ces derniers de s'appuyer sur sa parfaite connaissance des territoires et du monde agricole, comme l'illustre le rôle qui lui est confié lors des crises agricoles. La MSA est en effet régulièrement mobilisée pour accompagner, par le savoir-faire de ses équipes, l'action de ses élus, et ses réseaux de proximité, y compris partenariaux (chambres d'agriculture, banques, centres de gestion...), les exploitants, les employeurs de main d'œuvre, et leurs salariés, en difficultés. Si nous partageons l'objectif d'une amélioration du recouvrement des prélèvements sociaux, tel que la Cour le préconise dans sa recommandation n° 4, il convient de rappeler que sa stratégie en la matière doit s'intégrer pleinement avec le rôle d'amortisseur social des crises économiques qui est régulièrement confié à la MSA. La MSA note « l'intérêt des pouvoirs publics à s'appuyer sur un organisme de protection sociale propre à la profession agricole pour accompagner les crises qu'elle traverse ». La politique de recouvrement, dont les résultats traduisent forcément la santé économique et financière des entreprises agricoles, constitue un des leviers mobilisables, au même titre que l'accompagnement social, toujours dans une logique de guichet unique.

4- La MSA préconise d'autres perspectives de long terme – semblant d'ailleurs correspondre aux choix faits par les pouvoirs publics dans le cadre de la réforme des retraites – que celles faites par la Cour et qui préfigurent un avenir organisationnel de la protection sociale universelle garantissant, mieux qu'un opérateur unique, la souveraineté d'un État stratège, l'efficacité du service rendu par des opérateurs challengés entre eux, et la protection des libertés publiques.

Les spécificités de la MSA, ses valeurs, son ancrage dans les territoires et son savoir-faire en font un acteur reconnu dans le champ de la protection sociale. Cette reconnaissance s'exprime d'ailleurs par le nombre d'opérations de sous-traitance qui lui ont été confiées par les pouvoirs publics, et ont constitué des réussites. À ce titre, la MSA tient à souligner le fait que la prise en charge de l'accueil téléphonique de la branche famille sur cinq plateformes de service constitue le témoignage de la confiance que lui accordent ses partenaires du régime général. De fait, il nous paraît relativement excessif de motiver cette sous-traitance par une volonté de contenir l'érosion de l'activité et la diminution des effectifs, alors qu'elle peut au contraire relever de véritables projets d'ensemble. À cet égard, la MSA rejoint finalement l'avis de la Cour lorsqu'elle déclare

que la gestion du service du SASPA présente peu de justification alors que les ressortissants concernés sont demeurés au régime général. Leur affiliation au régime agricole était justement une revendication de la MSA, qui aurait renforcé l'intérêt de cette mission déléguée, notamment en termes de simplicité et de clarté pour les bénéficiaires.

Ces éléments illustrent la tradition de diversification des activités de la MSA, et son positionnement volontariste pour enrichir ses missions d'organisme de protection sociale obligatoire, toujours dans une approche d'optimisation du service rendu à ses adhérents. C'est notamment le sens de notre engagement en matière de gestion pour compte de tiers, dans le cadre de l'assurance maladie complémentaire. La MSA partage l'appel à la vigilance de la Cour sur la nécessité de sécuriser le cadre juridique et financier de ces activités, exprimée dans les recommandations 10 et 11. Des travaux ont d'ailleurs été engagés, tant sur la consolidation d'un outil de comptabilité analytique permettant de mesurer les coûts de gestion de ces prestations, que sur la clarification du régime fiscal leur étant applicable.

C'est forte de ses convictions en ses atouts et sa singularité que la MSA souhaite continuer à s'affirmer pleinement au sein du système français de protection sociale. À cet égard, elle souhaite afficher un positionnement clair sur son avenir. Elle prend acte de la recommandation n° 1 de la Cour relative à la définition d'un échéancier d'amortissement par la CADES de la dette du régime des retraites des non-salariés agricoles, en notant toutefois que ce dernier ne sera plus à court terme structurellement déficitaire.

Si la MSA partage la nécessité de développer des synergies avec le régime général de sécurité sociale, préconisée par la recommandation n° 9, certaines sont déjà mises en œuvre sur le plan opérationnel, notamment sur le volet informatique (le caractère infructueux de partenariats envisagés dans ce domaine n'étant pas forcément le fait de la MSA, ce que note la Cour). Cependant, nous ne souscrivons pas à la proposition de la Cour consistant à aligner notre convention d'objectifs et de gestion sur les mêmes années que les branches du régime général. En effet, ceci conduirait à supprimer la synchronisation entre la période de mandat des élus de la MSA et celle de la COG, au risque de déconnecter totalement les acteurs de notre gouvernance des enjeux de service négociés avec nos organismes de tutelle. Bien plus, ce cadre de fonctionnement nuirait à la cohérence de notre projet stratégique institutionnel, qui mobilise autour des mêmes enjeux l'ensemble des forces vives de notre régime, élus et salariés des organismes. Il convient de noter par ailleurs que la MSA a toujours fait preuve d'une capacité d'action et d'un esprit de responsabilité lui ayant permis d'évoluer au gré des défis liés à l'évolution

de notre système de protection sociale, sous l'autorité d'équipes dirigeantes, tant au niveau central qu'au niveau local, dont le mode de désignation propre au régime n'a pas nui à leur efficacité et à leur résilience.

De fait, si la MSA note et partage le constat fait par la Cour sur « une intégration au régime général peu envisageable à court terme », elle ne peut se satisfaire d'une vision ambiguë motivée essentiellement par la mobilisation des autres branches du régime général sur des chantiers majeurs et sur le risque de leur fragilisation. En effet, cette vision nous paraît nier tous les arguments permettant de promouvoir un autre modèle tout aussi efficace, et constitué d'une pluralité raisonnée d'opérateurs :

- qui constituerait pour l'État un meilleur outil de souveraineté sur un secteur pesant 33 % du PIB ;*
- qui serait gage d'une efficacité durable du fait de l'émulation entre eux ;*
- qui garantirait mieux les libertés publiques, au regard d'un système de protection sociale relevant des droits de l'Homme de 2^{ème} génération.*

C'est cette vision que la MSA s'engage à porter, notamment dans la cadre de sa contribution au nouveau régime universel des retraites, au sein duquel elle assumera sa mission, au service de ses adhérents.

Il convient également d'affirmer que tous les collaborateurs de la MSA sont pleinement mobilisés auprès de ces derniers, et prêts à relever les challenges et les missions qui leurs sont confiés. Au regard des constats effectués par la Cour en termes de résultats comparés avec ceux des organismes du Régime Général, il nous paraîtrait utile d'analyser de façon plus approfondie les impacts des spécificités de la MSA, notamment sur le plan du guichet unique, afin de bien les intégrer dans le calcul du coût de gestion et du niveau de productivité.

Loin d'être marginalisée au sein de la protection sociale, la MSA souhaite s'inscrire, avec toutes ses composantes, en tant qu'acteur contributeur aux différents projets d'avenir de notre pays. C'est le sens des 20 propositions pour agir au service de la cohésion des territoires, présentées dans le Livre Blanc de la MSA.

À travers ces engagements, la MSA affirme avec force que son modèle, à la fois organisme de protection sociale et organisation professionnelle agricole, est un formidable outil permettant de renforcer la cohésion sociale et territoriale.

Protection sociale du dernier kilomètre, partenaire national de la cohésion des territoires, la MSA démontre ainsi chaque jour la pertinence et la nécessité de sa mission, renforcées d'ailleurs par la volonté du Gouvernement de réparer les territoires exprimée par l'Agenda Rural dans le cadre de l'Acte II du quinquennat.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE (CNAM)**

Je partage pleinement les constats et conclusions qui vont dans le sens d'un rapprochement opérationnel, notamment des systèmes d'information, entre la Mutualité sociale agricole (MSA) et les branches du régime général.

La Cour recommande de rapprocher la MSA des branches du régime général sur un plan opérationnel, s'agissant notamment des résultats à atteindre et des systèmes d'information, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion couvrant les mêmes années que celles des branches en question (ministères de tutelle, organismes nationaux du régime général, MSA). (Recommandation n° 9).

Les partenariats entre la Cnam et la MSA se sont longtemps limités à des partages d'expertises, des benchmarks et des accrochages de services. Les intentions de constructions d'éléments informatiques communs ne se sont jamais traduites opérationnellement, principalement en raison de contraintes internes ne nous ayant pas permis de partager suffisamment d'éléments structurants pour avancer.

Toutefois, depuis la signature d'une lettre d'intention commune à la fin de l'année 2018, la Cnam et la MSA sont engagées dans une action de partenariat fort autour du produit « @tom », de traitement des frais de santé. L'objectif est d'intégrer ce produit dans l'environnement de l'Assurance Maladie pour un fonctionnement nominal à horizon 2022.

La collaboration passera dans un premier temps par une assistance de la MSA sur la mise en fonctionnement de ce système dès 2020. Elle s'accompagnera de la définition de modes de travail conjoints afin de gérer de manière mutualisée les évolutions du système en cas de modifications réglementaires par exemple. Cette collaboration sera également étendue à d'autres produits en cours de développement à la Cnam, notamment autour de la gestion des indemnités journalières.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)**

- *La Cour évoque « des partenariats inégalement fructueux dans le domaine informatique » ; selon elle, « avec la CNAF, les tentatives de partenariat n'aboutissent qu'en partie » ; « l'automatisation des transferts d'allocataires entre les caisses de la MSA et les CAF, qui vise à mettre fin à de lourdes opérations manuelles, lancée de longue date, a été plusieurs fois ralentie, la CNAF donnant la priorité à d'autres projets ; c'est seulement en juin 2019 qu'une première étape a été franchie ».*

Il est vrai que la mise en place en place du processus de gestion sur les certificats de mutation et les bordereaux de créances en format dématérialisé (fichiers Pdf) d'une Caf vers une MSA a nécessité des travaux importants, avec des conséquences sur la date de mise en production. Ce processus initié en juin 2019 entre la Caf des Hautes-Pyrénées et la MSA est désormais stabilisé et sera généralisé à l'ensemble des Caf et Msa au plus tard à la fin du premier semestre 2020.

- *« la MSA souhaite bénéficier des solutions mises en œuvre par la CNAF pour la mise en place du service public de recouvrement des pensions alimentaires, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. »*

La MSA bénéficiera de l'accès au portail des professionnels de justice qui sera intégré au site pension-alimentaire.caf.fr en juin 2020 et disposera ainsi des données déposées par les avocats et les greffes pour traiter les demandes d'intermédiation des pensions alimentaires. Par ailleurs, les titres exécutoires seront numérisés par la branche Famille pour être transmis électroniquement à la MSA.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE (CNAV)**

La Cnav partage largement les propos de la Cour sur les nécessaires synergies à renforcer entre le régime agricole et le régime général de retraite, condition sine qua non sans doute de la pérennité d'un modèle multibranches, voire de sa progressive convergence, en termes de coût unitaire, avec le régime général.

Sur le plan informatique, la CCMSA et la Cnav se sont employées, la Cour le rappelle, à déployer des services informatiques partagés : d'abord centré sur le déploiement de la Liquidation unique des régimes alignés (Lura), ce partenariat stratégique AGIR s'étend depuis 2017 aux principaux segments du processus retraite (la gestion documentaire, la liquidation, la carrière). Ce partenariat, qui repose sur le recours commun à des briques SI développées par l'un ou l'autre des acteurs, limite le coût des évolutions SI : dans un modèle pur et parfait (nous en sommes encore loin, mais c'est bien le substrat théorique), l'essentiel des briques SI (métier et support) seraient mutualisées.

Cette mutualisation peut et doit conduire à faire converger les macro-organisations : le caractère très structurant des outils induit souvent une réingénierie des processus qui, progressivement, doit faire se rapprocher les processus de gestion eux-mêmes. À défaut, l'optimisation ne portera que sur les coûts SI, réduisant ainsi les gains attendus de ces mutualisations.

A la cible, encore théorique ou du moins lointaine, les deux organisations pourraient assez largement, en termes d'offre de service carrière et retraite, devenir interopérables (avec des outils et des processus communs) : ce serait souhaitable afin de toujours mieux couvrir le besoin de proximité, ce sera indispensable dans le cadre du système universel de retraite, au sein duquel, à terme, la Cnav (devenue depuis Cnru) et la CCMSA déploieront un même système de retraite.

Ce pari nécessaire d'une interopérabilité, relative dans un premier temps, devra permettre d'envisager en outre une segmentation des publics non tant en fonction de règles d'affiliation souvent obsolètes, que de la proximité géographique d'une expertise retraite. A la cible, le coût de maintien d'organisations différentes, si tel devait être le choix politique retenu, s'en trouverait réduit.

La Cnav considère que la vision d'une séparation optimale entre front office « contact usagers » et back office expert doit être nuancée. Le front office n'a de pertinence, en termes d'offre de service et d'efficacité, qu'appuyé solidement sur un « middle front » ; le front office n'est efficace qu'à condition de reposer sur un substrat d'expertise qui dépasse largement l'aide à la saisie ; le « back office » est largement une fiction convenue, tant il repose sur une diversité d'actes de gestion, une pluralité d'activités et d'actions non réductible à une opposition parfois mécanique FO / BO ; le back office est bien souvent conduit à entrer en relation avec le client, etc. Le mirage industriel d'un BO homogène, massif, processé, opposé à un FO agile et réactif, constitue un horizon théorique en réalité peu utile pour manager et évaluer les organisations, a fortiori dans les services.

Pour ces raisons, une approche un peu agile des organisations, qui permettrait à des dossiers d'être traités ici ou là, par telle ou telle entité, suppose plutôt d'avoir des process de gestion et des outils partagés, sur l'ensemble de la chaîne de valeur : la trajectoire d'évolution est sans doute plus exigeante, plus volontariste, mais gage d'efficacité et d'efficience croissantes du service public « rural ».
