

Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2016-2020 de la mutualité sociale agricole dans la perspective de son renouvellement

Rapport définitif

Céline PERRUCHON

Christian DUBOSQ

Christine BRANCHU

**Membres de l'Inspection
générale des affaires sociales**



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

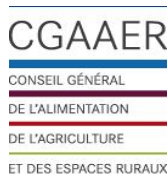
N°2020-061R

Anne BELLANCOURT

Naïda DRIF

Patrice GUILLET

**Membres du Conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture
et des espaces ruraux**



N°20072

Céline FRACKOWIAK

Frédérique BREDIN

**Membres de l'Inspection
générale des finances**



N°2020-M-049-04

SYNTHÈSE

[1] Par lettre du 29 juillet 2020, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection générale des finances (IGF) ont été missionnés pour procéder à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) (2016-2020) et formuler des propositions en vue de la prochaine convention.

[2] Deuxième régime de sécurité sociale en France, la Mutualité sociale agricole (MSA) est l'organisme gestionnaire unique des régimes agricoles dont elle est le guichet unique. Elle couvre toutes les branches pour les salariés et non-salariés. La MSA comptait, au 1er janvier 2019, 1,2 millions de cotisants (dont 42 % non-salariés et 58 % salariés) et 5,5 millions de ressortissants au total. La MSA dispose d'un réseau au maillage territorial dense qui compte, à côté de la caisse centrale, 35 caisses locales, le plus souvent interdépartementales, 92 sites de production, 243 agences et 349 permanences locales.

[3] Les dépenses totales du régime agricole s'élèvent, en 2019, à 32,4 Md€, dont 83 % de prestations sociales, les recettes s'élevant, pour la même année, à 32,6 Md€ en droits constatés dont 31,3 % de financement professionnel (cotisations sociales et contribution sociale généralisée (CSG)), 26 % de transferts entre organismes de sécurité sociale et 20,9 % de transferts du régime général (transferts d'équilibrage).

[4] Le contexte de la COG 2016-2020 a été marqué par des réformes importantes dans le champ de la protection sociale (mise en place de la protection universelle maladie, mise en œuvre de la liquidation unique des régimes alignés et déploiement de la déclaration sociale nominative) et, en interne pour la MSA, par une large réorganisation du réseau des caisses locales à travers de nombreuses et disparates mutualisations d'activités entre caisses voisines géographiquement.

[5] Compte tenu des contraintes de calendrier et de déplacement liées à la crise sanitaire, la mission n'a pu se rendre que dans une caisse locale, celle de Lorraine et les entretiens avec les caisses de Provence Azur, Alpes Vaucluse, Auvergne et Mayenne, Orne, Sarthe se sont déroulés en visio ou audio conférences. Nonobstant ces contraintes, la mission a été en mesure de mener des entretiens de fond avec environ 100 personnes, dont tous les principaux acteurs concernés.

[6] Les priorités des commanditaires ont conduit à privilégier trois sujets relatifs à la performance de la MSA : l'évolution de la productivité et des effectifs, la sécurisation de la gestion pour compte de tiers (GPCD) et l'optimisation de la fonction informatique et deux sujets « métier », la performance du recouvrement et la gestion des dépenses d'action sociale que sont l'aide au répit et les prestations d'aide au jeune enfant.

[7] Un rapport synthétise les investigations et les analyses de huit annexes techniques -1 : Pilotage du réseau et de la COG ; 2 : Mutualisations de proximité, bilan et perspectives ; 3 : Évolution de la productivité et des effectifs ; 4 : Gestion pour compte de tiers ; 5 : Systèmes d'information ; 6 : Recouvrement ; 7 : Aide au répit ; 8 : Prestations d'aide au jeune enfant- et formule des recommandations.

- **Pendant la COG, la MSA a conduit des transformations qui ont lourdement impacté le fonctionnement du réseau local sans produire encore tous les effets escomptés. Les**

objectifs de diminution des effectifs fixés par la COG ont été globalement respectés et la productivité a progressé.

○ Les effectifs et la productivité

[8] La MSA respecte l'objectif de diminution des effectifs en CDI, mais la maîtrise des CDD apparaît plus délicate. Les effectifs en CDI sont passés de 14 109 ETPMA (équivalent temps plein en moyenne annuelle) en 2015 à 12 800 ETPMA en 2020, soit une baisse totale de 1 309 ETPMA, dans un contexte où les départs à la retraite se sont révélés plus nombreux que les prévisions réalisées en 2015. Sur le champ du fonds national de gestion administrative (FNGA), les départs en retraite cumulés du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2020 s'élèvent en effet à 2 068, soit un nombre supérieur aux départs prévus, évalués en 2015 à 1 861.

[9] L'objectif de stabilisation des effectifs en CDD reste un enjeu. L'évolution du nombre d'ETPMA en CDD fait apparaître de fortes variations. Ainsi, si leur nombre a diminué à 675 en 2016, il a progressé de manière continue entre 2017 et 2019, jusqu'à atteindre 977 ETPMA. Le nombre a baissé en 2020 à 772, sans que cette baisse ne permette de revenir au niveau de 2015.

[10] La productivité de la MSA augmente sous l'effet d'une baisse des effectifs et d'une charge d'activité en hausse du fait notamment de la prise en charge du Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA), de la garantie contre les impayés de pension alimentaire et de l'intermédiation financière (GIPA) et les relations avec Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA).

○ Les mutualisations de proximité n'ont pas produit tous les effets escomptés

[11] Avec un faible pilotage de la caisse centrale, les mutualisations de proximité ont été menées sans définition d'activités à mutualiser ni critères de choix partagés. De fait, elles n'ont pas abouti à la suppression de site et se sont déroulées sans difficulté sociale. Les mutualisations de proximité ont conduit à une géographie fonctionnelle complexe, qui limite les gains d'efficience et les performances des caisses de petite taille.

[12] Face à une exigence de forte mobilité fonctionnelle, les agents ont bénéficié d'un important effort de formation et d'accompagnement, représentant près de 12,5 M€ au total, et ont fait preuve de réelles capacités d'adaptation. Les mutualisations de proximité ont concerné, entre 2017 et 2019, 3 714 ETP, soit 88 % de l'effectif cible défini par la MSA en 2015. Les effectifs totaux concernés sont estimés, fin 2020, à 3 885 ETP, soit 92 % de la cible.

[13] Le bilan de la méthode choisie par la MSA est mitigé. La qualité de service rendu à l'assuré s'est dégradée de manière transitoire pour les prestations familiales et les retraites, la situation ne s'est rétablie qu'au début 2020, seules 4 caisses étaient encore en zone d'alerte en matière de retraite et 9 pour les prestations familiales, contre 15 en décembre 2019.

○ La fonction informatique reste, en dépit des progrès réalisés, éclatée au niveau fonctionnel et géographique.

[14] La conduite en parallèle de plus de soixante « axes-projets » (soit environ 300 projets) induit une forte dispersion des moyens sur un temps long, exigeant de fréquents arbitrages entre ces projets pour réorienter les moyens, sans que des critères objectifs de priorisation n'aient été définis. Ceci contribue à l'allongement des délais compte tenu du turn-over dans les équipes extérieures mobilisées et du temps nécessaire pour la mise à niveau des personnels.

[15] Dans ces conditions, le respect de la trajectoire budgétaire définie en début de COG n'est pas garanti en raison d'une visibilité limitée sur certains projets lors de son élaboration et d'une capacité d'évaluation des charges globalement insuffisante, se traduisant par une accumulation des reports et budgets rectificatifs dans un contexte réglementaire pesant également sur le coût de la maintenance législative.

[16] Enfin, la multiplication des projets portés par la MSA retarde les adaptations techniques. Ainsi la dette technique s'élève *a minima*, selon une estimation encore incomplète de la DSI, à 75 400 jours/hommes, et pèse désormais sur sa soutenabilité.

- Le pilotage par la caisse centrale et les tutelles présentent des insuffisances persistantes

[17] La MSA a structuré des instances de pilotage de la COG, mais les outils de pilotage et de gestion demeurent insuffisants. La pertinence, la maturité des indicateurs et la fiabilité des valeurs obtenues demeurent faibles. Du côté des tutelles, les modalités du pilotage n'ont pas évolué pendant la COG et restent trop faiblement outillées en moyen de contre-expertise des analyses de la caisse centrale.

● **La qualité du service rendu à l'usager demeure en deçà des attentes**

[18] Sur la base des indicateurs de la COG, des indicateurs propres à la CCMSA, et des travaux menés par la mission, cette dernière note une dégradation transitoire de la qualité de service, en particulier pour les années 2017 et 2018, durant lesquelles ont été engagées les mutualisations de proximité et, par ailleurs, observe de forts écarts entre caisses locales.

- En matière de recouvrement, les résultats demeurent insuffisants et hétérogènes.

[19] S'agissant des cotisations des non-salariés agricoles, la MSA n'a jamais atteint la cible fixée par la COG. Le TRAR non-salariés agricoles a augmenté entre 2016 et 2018, passant de 5,66 % à 6,36 %, pour atteindre 5,71 % en 2019 alors que la trajectoire fixée par la COG aurait dû le conduire à atteindre un objectif sensiblement plus bas (soit 3,95 %).

[20] Les écarts de performance entre les caisses demeurent importants, notamment s'agissant des cotisations employeurs. Sans méconnaître les difficultés qui ont effectivement résulté du passage à la DSN pour la MSA, la contre-performance du réseau en 2017 ainsi que la dégradation du TRAR non-salariés pour 18 caisses révèlent les insuffisances du pilotage de la CCMSA en matière de recouvrement, en dépit du plan d'action mis en place en 2019.

- Deux dispositifs distincts d'action sociale souffrent d'un manque de pilotage qui rend difficiles la gestion des crédits et *a fortiori* les prévisions budgétaires les concernant

[21] L'aide au répit pour les exploitants est une innovation de 2017. Elle a été pérennisée par la MSA et répond à un besoin avéré dans le contexte des crises agricoles. Si le déploiement du dispositif s'est généralisé, sa mise en œuvre demeure hétérogène, faute d'un pilotage suffisamment cadré au niveau central.

[22] En ce qui concerne les dépenses de prestations de service au jeune enfant, la mission estime que la caisse centrale ne dispose pas de données suffisamment fiables pour permettre d'établir une prévision solide pour la prochaine COG, alors même que les dépenses sont à la hausse.

- **La gestion pour compte de tiers (GPCD) se développe sans logique métier ni stratégique alors que les risques s’y rattachant ne sont pas maîtrisés.**

[23] La mission s’est interrogée sur la répartition de l’activité de gestion pour compte de tiers (GPCD), telle qu’opérée, lato sensu, par la MSA en trois blocs, soit (i) les activités transférées par l’Etat, (ii) la gestion pour compte de tiers stricto sensu (qui correspond à la gestion d’activité sur le secteur de la santé prévoyance complémentaire et à la gestion d’activité au titre de la retraite complémentaire notamment) et (iii) les activités autofinancées.

[24] La mission considère que cette présentation n’est pas pertinente et que ces activités se décomposent en réalité en deux blocs principaux, liés au secteur d’activité, concurrentiel ou non.

[25] Au regard de la faible fiabilité des informations existantes, au demeurant incomplètes, la mission s’est heurtée à des difficultés pour élaborer un panorama fiable et exhaustif de l’activité de gestion pour compte de tiers. Elle a pu établir que la caisse centrale a conclu 15 conventions nationales en 2019, représentant un produit de 27,5 M€, concernant des activités autofinancées. Les activités de recouvrement (cotisations de retraite, formation, dialogue social...) pour le compte de tiers, publics ou privés, représentent par ailleurs un volume conséquent et relativement stable : il s’élève à 3,54 Md€ en 2019. S’agissant des activités exercées pour le compte d’organismes de protection complémentaire santé et prévoyance, qui sont le plus souvent des partenaires « historiques » de la MSA (Mutualia, AGIR Prévoyance, Groupama...), elles représentent un flux financier conséquent, mais fluctuant, lié au caractère fortement concurrentiel du secteur : le montant total de cotisations appelées a été de 438 M€ en hausse sur la durée de la COG. Pour autant, certains partenaires, pourtant « historiques », reprennent au fil du temps tout ou partie de l’activité déléguée à la MSA.

[26] La mission estime que la gestion pour compte de tiers telle qu’elle se développe à l’initiative de la MSA ou à la demande des tutelles, sans logique métiers, ni vision stratégique, n’est pas une solution d’avenir pérenne et comporte des risques financiers et juridiques qu’il est désormais impératif de maîtriser. Si la comptabilité analytique reste de faible qualité, il en ressort que les coûts liés aux prestations réalisées sur le secteur concurrentiel apparaissent compensés par les frais de gestion payés par les partenaires du secteur non-concurrentiel. Enfin, le régime fiscal des activités réalisées sur le secteur concurrentiel, qui reposait sur une note établie par la direction de la législation fiscale en 1990, est désormais fragile au regard de la taxe sur la valeur ajoutée, sans que la MSA n’ait présenté une demande de rescrit, alors que la Cour des comptes l’y a invité en mai 2020.

- Les propositions pour la prochaine COG

[27] Au terme de cette évaluation, la mission formule 22 recommandations qui portent principalement sur le pilotage du réseau par la CCMSA, sur une réforme de la gouvernance du réseau ainsi que sur une rationalisation des mutualisations entreprises et des implantations des sites de production. S’agissant des propositions plus structurantes, la mission recommande, en ce qui concerne les effectifs, une hypothèse de réduction des effectifs de 1 433 ETP, qui est compatible avec les projections de départs à la retraite de la MSA et correspond à une évolution de la productivité de 2 % en 2021 et 2022, de 2,5 % en 2023 et de 2,8 % en 2024 et 2025. La sécurisation de la GPCD est impérative : elle passe par la mise en œuvre d’une comptabilité analytique adaptée et effective et le dépôt d’un rescrit fiscal, ainsi que le recommande la direction de la législation fiscale. De même, la résorption de la dette technique du système d’information est une priorité, de la prochaine COG exigeant une réorientation de la stratégie informatique de la MSA. Il importe également de poursuivre, sous cette nouvelle COG, la rationalisation de la maîtrise d’ouvrage et des implantations géographiques.

[28] Compte tenu de l'ampleur des chantiers à poursuivre et à entreprendre dans un contexte de baisse régulière de la population couverte, la mission estime qu'au-delà de l'élaboration de la nouvelle COG, l'organisation des activités (accueil, production et support) de la MSA exige une réflexion stratégique sur un horizon de moyen terme. La fusion des caisses Alsace, Lorraine et Sud Champagne pourrait indiquer, sur la prochaine COG, l'une des orientations stratégiques à envisager. La mission recommande, en outre, une évaluation à mi COG. La bonne conduite de ces réformes doit s'accompagner d'un renforcement des outils opérationnels de la tutelle.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Pilotage				
1	Mettre en place une comptabilité analytique adaptée pour assurer le pilotage de la gestion pour compte de tiers.			
2	Solliciter un rescrit fiscal pour sécuriser l'activité de gestion pour compte de tiers de la MSA au regard de sa soumission à la TVA.			
4	Renforcer le pilotage de l'activité et de la COG (i) en harmonisant les indicateurs des outils internes de gestion de la caisse centrale et ceux de la COG, (ii) en automatisant les outils de pilotage, notamment les remontées des indicateurs, (iii) en privilégiant les indicateurs de résultats en matière de performance, en retenant les indicateurs définis en inter régimes dès lors qu'ils sont adaptés et les assortir d'une cible pertinente, et (iv) en prévoyant des indicateurs sur les activités transférées par l'Etat les plus importantes, notamment relatif à la qualité de service et à la performance de la gestion.			
5	Renforcer le pilotage du dispositif d'aide au répit et des prestations servies aux Établissements d'Accueil des Jeunes Enfants (EAJE), en particulier par la définition de critères pertinents d'allocation des moyens aux caisses locales et la mise en place d'outils de suivi performants. Réserver le dispositif d'aide au répit aux non-salariés et élaborer des parcours d'accompagnement adaptés pour les salariés			
6	Réviser les modalités de nomination des directeurs de caisses locales pour les faire nommer par le directeur général de la caisse centrale.			
7	Transformer la caisse centrale de la MSA en caisse nationale de sécurité sociale.			
8	Réviser, à l'occasion du prochain mandat, les modalités de nomination du directeur général de la caisse nationale.			
9	Instaurer des réunions bilatérales <i>a minima</i> trimestrielles entre le directeur général de la caisse centrale et les trois directeurs exerçant la tutelle principale du réseau MSA,			

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
	comme la DSS le pratique avec les directeurs des caisses nationales du régime général.			
10	Renforcer le pilotage du recouvrement (i) en formalisant la politique de recouvrement du réseau sur la base de critères objectifs permettant aux caisses de faire un usage adéquat des outils du recouvrement amiable et forcé, (ii) en la déclinant dans le cadre du dialogue de gestion et en alignant les indicateurs recouvrement de la RVCD sur ceux du dialogue de gestion.			
21	Prévoir une évaluation de la COG, par les inspections, à mi-parcours, sur les axes les plus stratégiques (pilotage, organisation).			
22	Conserver et renforcer l'acquis d'une architecture resserrée de la COG.			
Organisation et productivité				
12	Poursuivre la réduction des effectifs selon la trajectoire définie privilégiée par la mission pour renforcer la productivité du réseau, soit un effort de réduction des effectifs de 1 433 ETP, modulé sur la période de la COG en fonction du taux d'augmentation de la productivité constatée sur la période 2017-2019.			
13	Poursuivre la réorganisation de la fonction informatique (i) en achevant la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage (rattachement des experts métier), (ii) en rationalisant les implantations géographiques du GIE iMSA à ce jour dispersés sur les trois sites de taille les plus modestes, (iii) en sécurisant la gouvernance du GIE iMSA et (i) en supprimant les instances à caractère non décisionnel.			
14	Améliorer l'élaboration et l'exécution du SDSI (i) en affinant l'évaluation des charges sur la base d'une méthodologie partagée avec les tutelles et d'un chiffrage en jours/hommes, (ii) en définissant des critères objectifs de priorisation des projets, et (iii) en réduisant le nombre d'axes du SDSI et (iiii) en accordant une priorité à la résorption de la dette technique.			
15	Mettre en place un reporting plus fin, aligné sur les cadres du SSSI et plus fréquent, sur une base trimestrielle et inclure un indicateur fixant à la MSA l'objectif d'atteindre 80 % des projets avec moins de 30 % d'erreurs, ainsi qu'un bilan à mi-COG entre les tutelles et la MSA sur l'exécution du SDSI.			
16	Réorienter la stratégie de la MSA en matière de systèmes d'information en faisant de la résorption de la dette technique une priorité et en recherchant des partenariats lui permettant			

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
	de bénéficier des développements portés par d'autres acteurs.			
17	Poursuivre les mutualisations dans une logique d'efficience en mettant prioritairement à contribution les fonctions support et en incluant dans la COG à venir des objectifs de rationalisation, notamment de spécialisation sur site unique, assortis d'une clause de rendez-vous à mi-parcours afin de mesurer, leur respect et, d'autre part, le niveau d'UA des caisses.			
18	Fusionner sur la COG 2021-2025 le trinôme Alsace, Lorraine, Sud Champagne et poser les jalons d'une réorganisation structurante et pérenne à moyen terme, à conduire sur la COG suivante.			
19	Rationaliser l'implantation des sites de production en réduisant leur nombre.			
Métiers				
3	Eviter de nouvelles diversifications d'activités pour compte de tiers (i) dès lors que les coûts de gestion ne couvrent pas a minima la réalité des frais engagés (ii) ou, s'agissant des activités dont l'initiative repose sur l'Etat, lorsqu'elles n'apportent pas de plus-value démontrée en termes de qualité de service et de gestion.			
11	Améliorer l'offre de service à disposition des usagers en matière de recouvrement via le Portail commun du recouvrement en mettant en place une collaboration étroite avec France Recouvrement sur la prochaine COG.			
20	Expertiser la faisabilité d'une base de données unique, permettant de fluidifier l'intervention des task-forces et des échanges au sein du réseau MSA.			

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	9
INTRODUCTION	17
1 DURANT LES CINQ ANNEES DE LA COG, LA MSA A CONDUIT DES TRANSFORMATIONS DE SON RESEAU VISANT A AMELIORER SA PERFORMANCE QUI N'ONT PAS PRODUIT TOUS LES EFFETS ESCOMPTEES.....	22
1.1 LA MSA A TENU SES ENGAGEMENTS EN TERMES DE PLAFOND D'EMPLOIS ET A AUGMENTE SA PRODUCTIVITE	22
1.1.1 La MSA respecte l'objectif de diminution de ses effectifs en contrat à durée indéterminée sur la période de la COG, mais la maîtrise des contrats à durée déterminée apparaît plus délicate	22
1.1.2 La productivité de la MSA augmente sous l'effet d'une baisse des effectifs et d'une charge d'activité en hausse du fait des réformes intervenues sur le champ de la protection sociale	23
1.2 LES MUTUALISATIONS DE PROXIMITE N'ONT PAS PRODUIT TOUS LES EFFETS ESCOMPTEES	25
1.2.1 Les mutualisations de proximité, réalisées sur la base de critères de mise en œuvre hétérogènes et librement définis par les caisses locales, ont abouti à une géographie fonctionnelle complexe.....	25
1.2.2 Les mutualisations de proximité ont favorisé la spécialisation des caisses locales sans réduire le nombre des sites de production	27
1.2.3 Les mutualisations de proximité n'ont été possible que grâce à un effort important d'accompagnement des agents, confrontés à une forte mobilité fonctionnelle en l'absence de mobilité géographique imposée.....	28
1.2.4 Les mutualisations de proximité n'ont pas amélioré la situation des caisses les plus fragiles de manière décisive, ni réduit de manière déterminante les disparités entre caisses au regard du service rendu à l'assuré	29
1.3 CONFORME AUX OBJECTIFS DE LA COG, LA REORGANISATION DE LA FONCTION INFORMATIQUE DOIT SE POURSUIVRE	32
1.3.1 La gouvernance et l'organisation de la fonction informatique demeurent complexes bien qu'une rationalisation de la maîtrise d'œuvre ait été réalisée sous la COG 2016-2020.....	32
1.3.2 Les écarts de trajectoire dans l'exécution du SDSL ont été importants et récurrents.....	33
1.4 LE PILOTAGE DU REGIME AGRICOLE PAR LES AUTORITES DE TUTELLES ET LA CAISSE CENTRALE PRESENTE DES INSUFFISANCES PERSISTANTES.....	35
1.4.1 Les tutelles n'ont pas renforcé leur pilotage dans le cadre de la COG.....	35
1.4.2 Si la MSA a structuré les instances de pilotage de la COG et de son réseau, elle ne dispose toujours pas d'outils de pilotage et de gestion adaptés, notamment de la performance, alors qu'il s'agit de demandes fortes des cadres locaux.....	36
1.4.3 La pertinence, la maturité des indicateurs et la fiabilité des valeurs observées demeurent insuffisants	39
2 LA MSA N'ATTEINT PAS LA PERFORMANCE ATTENDUE TANT EN QUALITE DE SERVICE A L'USAGER QU'EN RECOUVREMENT ET NE MAITRISE PAS SUFFISAMMENT LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE ANALYSES	41
2.1 LE BILAN DE LA RELATION DE SERVICE EST CONTRASTE ET LA QUALITE DE SERVICE DE SERVICE S'EST TEMPORAIREMENT DEGRADEE, NOTAMMENT DU FAIT DE LA MISE EN ŒUVRE DES MUTUALISATIONS DE PROXIMITE	41
2.1.1 Les cibles des indicateurs ne sont pas atteintes sur la période de la COG	41
2.1.2 La caisse centrale n'a engagé que récemment un plan d'actions qui n'a donc pas encore produit ses effets.	42
2.2 LES RESULTATS DE LA MSA EN MATIERE DE RECOUVREMENT SONT INSUFFISANTS ET HETEROGENES.....	43
2.2.1 La performance du recouvrement des cotisations employeurs se normalise en 2019 après une forte dégradation liée au déploiement de la DSN alors que celle des cotisations des non-salariés reste médiocre.	43
2.2.2 Les écarts de performance entre caisses ont connu de fortes variations durant la COG et restent importants	44
2.3 L'AIDE AU REPIT EST UN DISPOSITIF DONT L'INTERET EST RECONNU MAIS QUI MERITE UN FINANCEMENT ADAPTE, AINSI QUE DES CONDITIONS DE MISES EN ŒUVRE HARMONISEES ET CONSOLIDEES	45
2.3.1 L'aide au répit a été mise en place en 2017 dans un contexte de crise agricole, puis pérennisée par la MSA dans le cadre de l'action sanitaire et sociale des caisses locales	45
2.3.2 Le déploiement du dispositif d'aide au répit est généralisé, sa mise en œuvre est localement hétérogène....	46
2.3.3 Les difficultés affectant le déploiement de l'aide tiennent à un manque de cadrage et de pilotage du dispositif	46
2.4 L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PRESTATIONS DE SERVICE AU JEUNE ENFANT DOIT ETRE ANTICIPEE PAR DES ANALYSES ET DES OUTILS DE SUIVI PERFORMANTS	47

2.4.1	<i>L'accroissement des dépenses en faveur des prestations de service au jeune enfant, principale action en faveur des enfants et de la jeunesse, est dû en partie aux évolutions démographiques et sociétales.....</i>	47
2.4.2	<i>Ce constat traduit un pilotage insuffisant de la caisse centrale, qui ne permet pas à celle-ci de disposer d'une évaluation fiable de la trajectoire prévisible des dépenses pour la prochaine COG</i>	48
3	LA MSA POURSUIT LE DEVELOPPEMENT D'ACTIVITES GEREES POUR LE COMPTE DE TIERS EN PARALLELE DE SON INVESTISSEMENT DANS LES MAISONS FRANCE SERVICES.....	49
3.1	LA MSA DEVELOPPE, DE SA PROPRE INITIATIVE OU A LA DEMANDE DE L'ÉTAT, LA GESTION POUR COMPTE DE TIERS DANS UNE LOGIQUE D'OPPORTUNITÉ	49
3.1.1	<i>La MSA a développé ces activités dans le champ concurrentiel et non concurrentiel, au coup par coup au gré des opportunités, pour compenser la baisse d'activité liée au déclin démographique du régime.....</i>	49
3.1.2	<i>Le transfert du SASPA est caractéristique des modalités de transfert d'activités réalisé à la demande de l'Etat</i>	51
3.2	LA GESTION POUR COMPTE DE TIERS, QUI S'EST DEVELOPPEE SANS LOGIQUE METIERS, NI VISION STRATEGIQUE, N'EST PAS UNE SOLUTION D'AVENIR PERENNE ET COMPORTE DES RISQUES	53
3.2.1	<i>La gestion pour compte de tiers ne génère in fine qu'un faible volume d'activité pour la MSA, sans logique métier ni d'efficience</i>	53
3.2.2	<i>L'absence de pilotage de ces activités et la fragilisation de leur régime fiscal sont porteuses de risque</i>	53
3.3	LA MSA SE POSITIONNE, A LA DEMANDE DE L'ÉTAT, COMME UN PARTENAIRE CLE DANS LE PROJET DE DEVELOPPEMENT DES MAISONS FRANCE SERVICES.....	55
4	LA PROCHAINE COG DOIT DONNER LIEU A UN RENFORCEMENT DU PILOTAGE ET DE LA PRODUCTIVITE AU PROFIT DU SERVICE PUBLIC DE LA SECURITE SOCIALE ET DU SERVICE RENDU A L'ASSURE DANS UN CONTEXTE SANITAIRE JUSTIFIANT UNE EXIGENCE ACCRUE	56
4.1	LE RENFORCEMENT DU PILOTAGE DE LA PERFORMANCE PASSE PAR UNE REFORME DE LA GOUVERNANCE.....	56
4.1.1	<i>Le déploiement d'outils de gestion pertinents est une condition de réussite d'un renforcement du pilotage opérationnel du réseau.....</i>	56
4.1.2	<i>Le pilotage opérationnel de l'aide au répit et des prestations versées aux établissements d'accueil du jeune enfant doit aussi être renforcé</i>	57
4.1.3	<i>L'efficience du pilotage stratégique suppose une réforme de la gouvernance.....</i>	58
4.1.4	<i>Les tutelles doivent en parallèle renforcer leur pilotage.....</i>	59
4.1.5	<i>L'amélioration de la performance du recouvrement dans un contexte marqué tant par la crise sanitaire que l'unification du recouvrement social et fiscal passe par l'amélioration du pilotage de l'activité et de l'offre de service numérique au profit de l'utilisateur</i>	59
4.2	LA MSA DEVRA VEILLER A LA BONNE ALLOCATION DES MOYENS EN EVITANT LEUR DISPERSION	60
4.2.1	<i>Poursuivre l'objectif de réduction des effectifs dans un contexte marqué par la poursuite du déclin démographique des assurés du régime agricole</i>	60
4.2.2	<i>Réorienter la stratégie de la MSA en matière de systèmes d'information associant résorption de la dette technique, prioritaire pour la prochaine COG, et mutualisations raisonnées, également portées pour son compte.....</i>	63
4.3	POURUIVRE LES REFORMES ORGANISATIONNELLES ET LE RENFORCEMENT DE SON EFFICIENCE.....	65
4.3.1	<i>Poursuivre les mutualisations, sous la réserve expresse d'un renforcement du pilotage stratégique et opérationnel de la caisse nationale, notamment en rationalisant les sites de production.....</i>	65
4.3.2	<i>Fusionner le trinôme Alsace, Lorraine, Sud Champagne et poser les jalons d'une réorganisation structurante et pérenne à moyen terme</i>	66
4.3.3	<i>La pérennisation des mécanismes d'entraide, qui ne peuvent se substituer à un pilotage par la performance, ne saurait dispenser la MSA d'une rationalisation du nombre de ses sites de production</i>	67
5	CONCLUSION.....	70
	LETTRE DE MISSION	71
	OBSERVATIONS DE LA CCMSA ET REPONSES DE LA MISSION	75
	OBSERVATIONS DE LA DSS ET REPONSES DE LA MISSION	111
	OBSERVATIONS DU SERVICE DES AFFAIRES FINANCIERES, SOCIALES ET LOGISTIQUES, AU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION ET REPONSES DE LA MISSION	113

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DU BUDGET ET REPONSES DE LA MISSION	123
LISTE DES ANNEXES	125
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	127
SIGLES UTILISES	133

INTRODUCTION

[29] Par lettre de mission en date du 29 juillet 2020, le ministre des solidarités et de la santé, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance chargé des comptes publics ont demandé, à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et à l'inspection générale des finances (IGF) de procéder à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) pour la période 2016-2020 et de formuler des propositions en vue de la prochaine convention 2021-2025.

[30] Deuxième organisme de sécurité sociale en France, la Mutualité sociale agricole (MSA) est l'organisme gestionnaire unique des régimes de sécurité sociale agricoles dont elle assure le rôle de guichet unique et couvre toutes les branches. La MSA gère ainsi deux régimes :

- Le régime des salariés agricoles auquel sont affiliés les salariés et assimilés énumérés à l'article L. 722-20 du code rural et de la pêche maritime, soit principalement les salariés des exploitations agricoles et entreprises agricoles, des coopératives agricoles et d'organisations professionnelles agricoles dans le secteur bancaire et assurantiel ;
- Le régime de non-salariés agricoles (NSA), auquel sont affiliées les personnes non salariées occupées aux activités ou dans les exploitations, entreprises ou établissements énumérés aux articles L. 722-1 à L. 722-3 du code rural et de la pêche maritime.

[31] Pour ces deux régimes, la MSA couvre les risques maladie, accident du travail-maladie professionnelle, vieillesse et famille et assure le recouvrement des cotisations et contributions y afférentes. Elle assure également les services de prévention et de sécurité au travail pour les NSA ainsi que pour les entreprises couvertes et leurs salariés ; ces activités étant prises en charge par les entreprises elles-mêmes dans le régime général. Selon les articles L.723-3 et L.723-11 du code rural et de la pêche maritime, la MSA contribue au développement sanitaire et social des territoires ruraux.

[32] La MSA comptait, au 1^{er} janvier 2019, 1,2 M de cotisants (dont 42 % non-salariés et 58 % salariés) et 5,5 M de ressortissants au total.

Encadré : Les ressortissants du régime agricole

Les ressortissants du régime agricole relèvent de deux catégories professionnelles : les non-salariés et les salariés.

L'article L. 722-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) prévoit l'affiliation obligatoire à la MSA des non-salariés exerçant une activité agricole par nature : productions végétales et animales (élevage...), transformation, conditionnement et commercialisation de produits agricoles si elle est un prolongement de l'acte de production (jardineries par exemple), tourisme rural, travaux agricoles et forestiers.

Les règles applicables aux non-salariés comportent des spécificités par rapport au régime général, lesquelles concernent principalement :

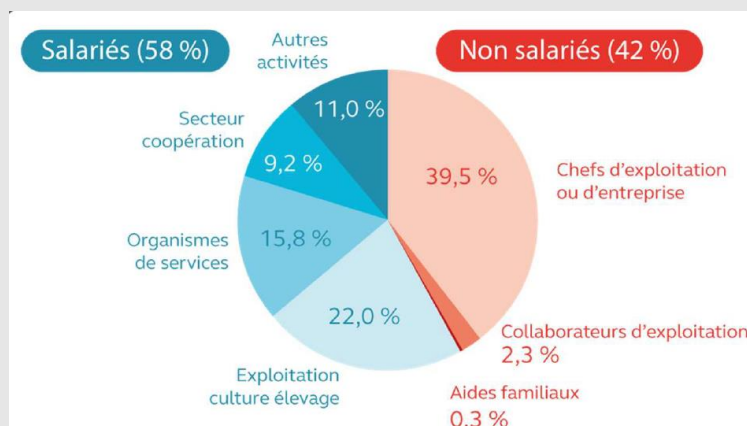
- Le calcul des cotisations et des contributions : les revenus d'activité pris en compte dans l'assiette sociale sont constitués, sur option de l'assuré, de la moyenne des revenus perçus au cours des trois années précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues ;

- Le régime de retraite : le régime des non-salariés agricoles comportent trois volets : une retraite forfaitaire, une retraite proportionnelle et une retraite complémentaire obligatoire, auxquelles s'ajoutent deux dispositifs de solidarité (la pension majorée de référence et la garantie minimale à 75 % du SMIC net agricole pour les chefs d'exploitation ayant une carrière complète).

Les salariés, qui représentent désormais 58 % des actifs cotisant à la MSA, relèvent de secteurs d'activités caractérisés par leur diversité : ils recouvrent ainsi aussi bien les salariés des exploitants agricoles eux-mêmes, des chambres d'agriculture, les personnels enseignants des lycées privés agricoles, les personnels des syndicats agricoles, de coopératives agricoles (stockage, conditionnement, distillation...) ou encore les salariés du Crédit agricole ou de Groupama.

Les règles propres aux non-salariés échappent à l'homogénéisation des prélèvements et prestations, sauf s'agissant des prestations famille et des prestations en nature de l'assurance maladie. Concernant les exploitants agricoles, seules les indemnités journalières maladie et les prestations vieillesse sont différentes. Les règles applicables aux prestations servies aux salariés affiliés au régime agricole sont alignées sur le régime général. Il en va de même des règles d'assujettissement et de calcul des prélèvements sociaux, identiques à celles des employeurs du régime général.

Graphique 1 : Ventilation de la population active affiliée à la MSA en 2018



Source : Cour des comptes (mai 2020).

Source : Mission.

[33] Les dépenses totales du régime agricole s'élèvent, en 2019, à 32,4 Md€, dont 83 % de prestations sociales, les recettes s'élevant, pour la même année, à 32,6 Md€ en droits constatés dont 31,3 % de financement professionnel (cotisations sociales et contribution sociale généralisée (CSG)), 26 % de transferts entre organismes de sécurité sociale et 20,9 % de transferts du régime général (transferts d'équilibrage)¹.

[34] Si le volume des prestations servies par la MSA reste de taille modeste comparativement au régime général², la MSA est au centre d'un réseau au maillage territorial dense, qui compte, à côté de

¹ Source : *Chiffres utiles de la MSA (2020)*. Le solde correspond pour 14,6 % à des impôts et taxes affectées, pour 5,3 % à des autres produits (produits financiers et exceptionnels et reprise sur provision) et pour 1,4 % à des cotisations prises en charge par l'État.

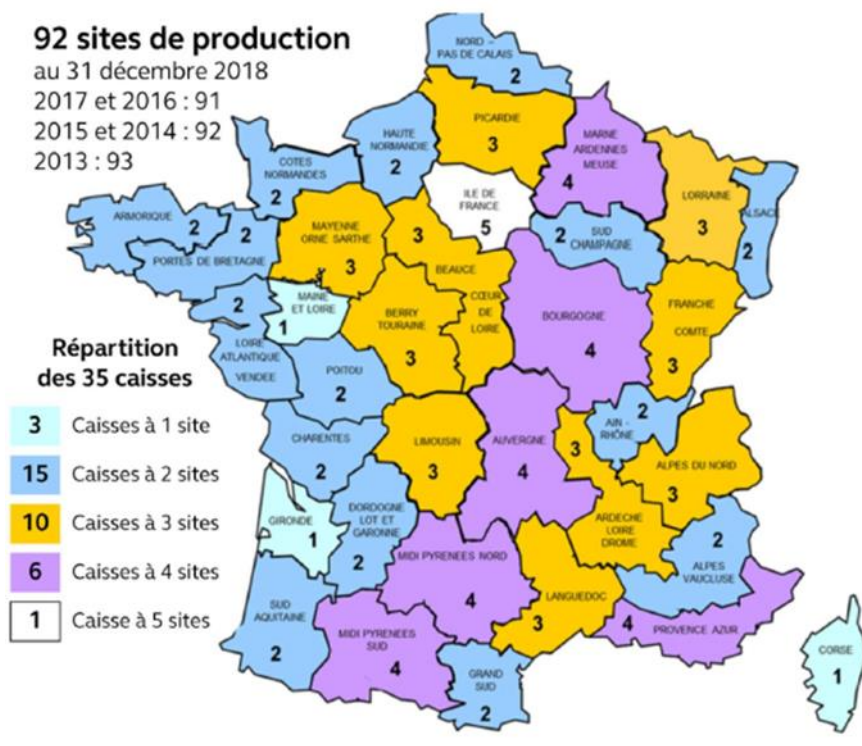
Le régime des salariés est, pour chacune de ses branches, équilibré par le régime général. Le régime des exploitants l'est pour les prestations en nature maladie (CNAM) et pour les prestations familiales (CNAF). Pour les indemnités journalières maladie et les retraites, il n'a pas de mécanisme d'équilibrage par le régime général. C'est pourquoi la CADES interviendra pour financer les déficits de la branche vieillesse cumulés au 31 décembre 2019 et à venir pour les exercices 2020-2023 (loi n°2020-992 du 8 août 2020).

² Selon la Cour des comptes, les prestations dont elle assurait le versement en 2018 représentaient 7,2 % de celles versées par les branches de prestations du régime général et les prélèvements 4,3 % de ceux mis en recouvrement par les URSSAF (Cour des comptes, *La Mutuelle sociale agricole*, mai 2020).

la caisse centrale, 35 caisses locales, pour l'essentiel interdépartementales, issues de la fusion des 84 caisses départementales intervenue en 2010, qui comprennent :

- 92 sites de production, où sont réalisées les opérations liées à la gestion des prestations et des prélèvements sociaux. La majorité des caisses locales compte de deux à trois sites de production. Seules trois caisses (Gironde, Maine et Loire et Corse) ne comptent qu'un seul site de production. Au contraire, la caisse Île de France compte cinq sites ;
- 243 agences et 349 permanences locales, dont 256 dans les locaux de la MSA, accueillant le public. Chacune des caisses locales disposait ainsi en moyenne, en 2018, de près de 7 agences et de près de 10 permanences ponctuelles.

Carte 1 : Répartition des sites de production de la MSA sur le territoire métropolitain



Source : CCMSA.

[35] La mission confiée au CGAAER, à l'IGAS et à l'IGF consiste, d'une part, en une évaluation de l'application d'une COG par un organisme de sécurité sociale et du respect des engagements réciproques des parties, et, d'autre part, en la formulation de propositions dans la perspective la négociation de la COG suivante. La lettre de mission invitait la mission à porter ses investigations sur :

- Trois sujets relatifs à la performance de la MSA :
 - L'évolution de la productivité et des effectifs dans un contexte marqué par les mutualisations de proximité conduites par le réseau et le développement de mécanismes d'entraide en son sein. La mission s'est notamment attachée, sur ce point, à dresser le bilan des mutualisations de proximité et de leur impact tant sur le niveau de productivité du réseau que sur la qualité du service rendu à l'assuré et à évaluer la qualité et la pertinence des outils de pilotage du réseau ;

- La sécurisation de la gestion pour compte de tiers (GPCD) dans un contexte où l'État avait confié, durant la COG évaluée, plusieurs activités dites auto-financées à la MSA (gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) et de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) notamment). La Cour des comptes a, dans un rapport thématique consacré à la MSA de mai 2020³, émis des réserves concernant, d'une part, le potentiel de la GPCD à générer un surcroît d'activité durable pour la MSA, et, d'autre part, la maîtrise des risques financiers et juridiques y afférant ;
- L'optimisation de la fonction informatique de la MSA, en dressant le bilan de la mise en œuvre du schéma directeur informatique et en s'attachant à mesurer l'impact de la réorganisation de la fonction informatique ;
- Deux sujets « métier » concernant ;
 - L'amélioration de la performance du recouvrement assuré par la MSA ;
 - Les dépenses d'action sociale que constituent l'aide au répit, et le dispositif extra-légal existant en matière de prestation d'aide au jeune enfant.

[36] Compte tenu de la crise sanitaire de la Covid-19 au cours du premier semestre 2020⁴, la mission n'a démarré plus tardivement et avec des délais resserrés. Elle a donc, en accord avec ses commanditaires, concentré ses travaux sur les cinq points évoqués ci-dessus, en excluant de ses investigations l'analyse de l'exécution budgétaire sur la période de la COG dans la mesure où les documents transmis par les tutelles n'ont pas révélé de carence ou d'asymétrie d'information en la matière. Les thématiques tenant à la maîtrise des risques et à la lutte contre la fraude ont été également exclues.

[37] Indépendant du calendrier plus resserré que les évaluations précédentes, la mission a mené ses travaux de septembre 2020 à début janvier 2021 durant la crise sanitaire⁵, notamment durant le confinement imposé du 30 octobre au 15 décembre 2020. Si la mission a pu mettre à profit la période précédant le 30 octobre 2020 pour entendre les différents services de la CCMSA et se déplacer dans les services de la caisse Lorraine, ses investigations ont, à compter de cette date, été menées de manière dématérialisée. Il n'en demeure pas moins que les échanges avec la CCMSA, les caisses locales ainsi que les différents acteurs de l'écosystème au sein duquel opère la MSA (groupement d'intérêt économique iMSA, caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), groupement d'intérêt public Union retraite, Caisse des dépôts et consignations,...⁶) ont été riches et nourris, qu'ils se soient déroulés en audio ou visio-conférence ou par échange de documents. Plus précisément, la mission a ainsi pu entendre les caisses Lorraine, Alsace, Auvergne, Provence-Azur et Mayenne, Orne, Sarthe.

[38] Le rapport est constitué du présent rapport de synthèse, assorti de la liste des personnes et organismes auditionnés, ainsi que de huit annexes thématiques :

- Annexe 1 : Pilotage du réseau et de la COG ;
- Annexe 2 : Mutualisations de proximité, bilan et perspectives de l'organisation du réseau ;

³ Cour des comptes, rapport public thématique, « La Mutualité Sociale Agricole », mai 2020.

⁴ La mission aurait normalement dû être lancée au cours du second trimestre 2020. La signature de la lettre de mission a été différée compte tenu de la crise sanitaire.

⁵ Les moyens de la mission ont également été affectés par la mobilisation d'un de ses membres en cellule de crise, ce qui a nécessité un changement dans sa composition courant octobre 2020.

⁶ La liste des organismes et personnes entendus figure ci-après.

- Annexe 3 : Évolution de la productivité et des effectifs ;
- Annexe 4 : Gestion pour compte de tiers ;
- Annexe 5 : Systèmes d'information ;
- Annexe 6 : Recouvrement ;
- Annexe 7 : Aide au répit ;
- Annexe 8 : Prestation d'aide au jeune enfant.

[39] Le rapport de synthèse est structuré en quatre parties. La première dresse un bilan des réorganisations intervenues durant la COG, de leur impact sur la productivité et l'évolution des effectifs et du pilotage du réseau. La deuxième évalue la qualité du service rendu à l'utilisateur sur la base, d'une part, des indicateurs de la COG et des indicateurs propres à la CCMSA, et, d'autre part, des travaux menés par la mission portant sur l'exercice de la mission de recouvrement et les deux dispositifs d'action sociale souhaités par les commanditaires. La troisième dresse l'état des lieux de la gestion pour compte de tiers pratiquée par la MSA, sur la base des outils de suivi existant et compte tenu de leurs limites, en en tirant les conclusions pour l'avenir. La dernière partie du présent rapport présente les propositions d'évolution privilégiées par la mission pour la prochaine COG qui portent à la fois sur le pilotage et la gouvernance du réseau et de la COG elle-même, la maîtrise de la trajectoire d'effectifs et les réorganisations souhaitables, dont certaines sont conçues, pour la mission, comme le prélude indispensable à une réorganisation du réseau, tout aussi nécessaire et plus structurante, à conduire sur la COG suivante.

1 Durant les cinq années de la COG, la MSA a conduit des transformations de son réseau visant à améliorer sa performance qui n'ont pas produit tous les effets escomptés

1.1 La MSA a tenu ses engagements en termes de plafond d'emplois et a augmenté sa productivité

1.1.1 La MSA respecte l'objectif de diminution de ses effectifs en contrat à durée indéterminée sur la période de la COG, mais la maîtrise des contrats à durée déterminée apparaît plus délicate

[40] La COG 2016 2020, éclairée par la lettre interprétative qui lui a été annexée, a fixé à la MSA un double objectif de maîtrise de sa trajectoire d'effectifs, soit :

- Une diminution des effectifs à hauteur de 1 300 ETPMA en contrat à durée indéterminée (CDI), rattachés au fonds national de gestion administrative (FNGA). Cet objectif s'inscrit dans la continuité de la COG précédente au cours de laquelle les effectifs de la MSA avaient baissé de 1 250 ETPMA en CDI ;

Tableau 1 : Trajectoire d'effectifs assignée à la MSA sur la COG 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Trajectoire FNGA	13 891	13 666	13 438	13 127	12 810	-
Départs en retraite	314	322	326	446	453	1 861
Evolution des ETP	-219	-225	-228	-311	-317	-1 300

Source : Lettre interprétative annexée à la COG 2016 2020, annexe 2.

[41] Motivée par les prévisions d'évolution du nombre de ressortissants du régime agricole, qui, en baisse depuis plusieurs années, a encore reculé de 4,48 % entre 2015 et 2020, **cette trajectoire a été respectée par la MSA. Les effectifs en CDI sont passés de 14 109 ETPMA en 2015 à 12 800 ETPMA en 2020, soit une baisse totale de 1 309 ETPMA**, dans un contexte où les départs à la retraite se sont révélés plus nombreux que les prévisions réalisées en 2015. Sur le champ du fonds national de gestion administrative (FNGA), les départs en retraite cumulés du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2020 s'élèvent en effet à 2 068, soit un nombre supérieur aux départs prévus, évalués en 2015 à 1 861 (cf. Annexe 3 relative à l'évolution de la productivité et des effectifs).

Tableau 2 : Évolution des effectifs en CDI de la MSA 2016-2020 (FNGA)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total caisses	12 761	12 374	12 041	11 839	11 589	11 396
Total MSA	14 109	13 722	13 407	13 201	12 958	12 800

Source : CCMSA.

Tableau 3 : Comparaison de l'exécution de la trajectoire d'effectifs de la MSA avec les prévisions

Trajectoire	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Prévision	-219	-225	-228	-311	-317	-1 300
Exécution	-387	-315	-206	-243	-158	-1 309

Source : Mission.

- **Une stabilisation des effectifs en contrats à durée déterminée (CDD)**, appréciée au regard de leur niveau de 2015, soit 717 ETP.

[42] **L'objectif de stabilisation des effectifs en contrat à durée déterminée reste un enjeu.** L'évolution du nombre d'ETPMA en CDD sur financement FNGA fait apparaître de fortes variations. Ainsi, si leur nombre a diminué à 675 en 2016, il a progressé de manière continue entre 2017 et 2019, notamment dû à l'octroi de moyens supplémentaires par les tutelles en 2017, jusqu'à atteindre 977 ETPMA. Le nombre des ETPMA en CDD relevant du FNGA a baissé en 2020 à 772, sans que cette baisse ne permette de revenir au niveau de 2015.

1.1.2 La productivité de la MSA augmente sous l'effet d'une baisse des effectifs et d'une charge d'activité en hausse du fait des réformes intervenues sur le champ de la protection sociale

[43] Alors que la COG 2011-2015 appréciait la performance de la MSA sur la base de deux indicateurs -soit (i) le ratio de productivité et (ii) le taux de dispersion des coûts de gestion-, la COG 2016-2020 ne retient que le seul ratio de productivité. Celui-ci est calculé en rapportant le nombre d'unités d'activités (UA) aux équivalents temps plein (ETP).

[44] **S'il permet d'appréhender la productivité de la MSA, le ratio de productivité demeure imparfait.** En effet, les UA, indicateurs composites permettant de pondérer chaque activité ou opération caractéristique la composant en fonction de la charge de travail considérée par le réseau, ne recouvrent pas l'ensemble de l'activité de la MSA⁷. En particulier, les UA ne prennent pas en compte, selon le choix méthodologique de la MSA, les fonctions support. En outre, elles ne prennent pas davantage en compte la totalité de l'action sanitaire et sociale. Le suivi de la productivité a néanmoins connu des améliorations pendant la durée de la COG. **La direction des moyens, de la production et de l'organisation (DPMO) a en effet approfondi sa méthodologie de suivi des UA en 2017, sans pour autant remédier aux lacunes précitées.**

[45] Pour analyser les évolutions tant du ratio de productivité que des UA et leur comparabilité, **la mission s'est attachée à veiller à assurer la cohérence des périmètres d'activités concernés**, avec le concours de la DMPO, en croisant les analyses sur les périmètres UA antérieurs à 2017 pour l'ensemble de la durée de la COG, tout en prenant en compte les évolutions révélées par la méthode de calcul mise en œuvre par la MSA à compter de l'année 2017 (cf. Annexe Productivité et effectifs).

[46] Au bénéfice de cette précision, la mission a constaté que **le ratio de productivité a augmenté de manière continue depuis 2016, quelle que soit la méthodologie de suivi des UA retenue :**

- Selon la méthodologie retenue sur périmètre dit UA 2015 (soit la méthodologie antérieure à la révision intervenue en 2017), le ratio de productivité est passé de 524,49 en 2015 à 609,56 en 2019, soit une augmentation de plus de 16 % ;

⁷ Cf. Annexe relative à la productivité, 1.2.1, pour la description de la notion d'UA.

Tableau 4 : Évolution du ratio de productivité de la MSA sur périmètre UA 2015 (2015-2019)

	2015	2016	2017	2018	2019
UA	572 610 160,45	599 546 840,59	598 282 794,82	603 330 309,85	610 202 906,28
ETP	10 917,40	10 578,06	10 347,81	10 178,04	10 010,49
Ratio UA/ETP	524,49	566,78	578,17	592,78	609,56

Source : CCMSA, DMPO.

- Selon la méthodologie retenue depuis 2017 (périmètre UA 2017), le ratio de productivité progresse, passant de 581,71 à 621,03 en 2019.

Tableau 5 : Évolution du ratio de productivité de la MSA sur périmètre UA 2017 (2017-2019)

	2017	2018	2019
UA périmètre COG*			
UA	599 101 891,00	562 062 753,91	575 455 460,60
ETP	10 298,93	9 370,46	9 266,14
Ratio UA/ETP	581,71	599,82	621,03
UA non lissées – recalcul**			
UA	599 101 891	606 155 266	624 157 271
ETP	10 298,93	10 238,48	10 068,36
Ratio UA/ETP	581,71	592,04	619,92

Source : CCMSA, DMPO (* : pour 2017 : UA non lissées, y compris invalidité, CIC et GPCD ; pour 2018 et 2019 : UA lissées hors invalidité, CIC et GPCD ; ** : UA non lissées, y compris invalidité, CIC et GPCD).

[47] Cette hausse s'explique par l'augmentation des UA, la diminution des effectifs entre 2016 et 2019 et l'impact de plusieurs réformes intervenues dans le champ de la protection sociale.

[48] Si la mise en place de la protection universelle maladie (PUMA) n'a pas eu d'impact notable sur l'activité de la MSA, la mise en œuvre de la liquidation unique des régimes alignés (LURA) et le déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN) se sont traduites par un allègement de la charge d'activité :

- La LURA a abouti à une baisse d'activité de 46 %, soit une baisse représentant 152 ETP, d'un niveau toutefois inférieur à l'impact évalué en 2015 à hauteur de 67 %, soit 220 ETP ;

Tableau 6 : Impact de la réforme de la LURA sur les effectifs de la MSA

Impact sur effectifs	2016	2017	2018	2019	2020 (estimation)	Total
Réalisation (en ETP)	-15	45	138	156	152	152
Réalisation (en %age activité perdue)	-5%	14%	42%	47%	46%	46%

Source : CCMSA, DMPO.

- La déclaration sociale nominative (DSN), après une mise en œuvre difficile (cf. Annexe 6 relative au recouvrement) et menée en parallèle du déploiement du titre emploi service agricole (TESA), n'a pas encore porté tous ses fruits. En effet, le gain attendu lié au passage à la DSN, évalué à 180 ETP, n'a été que partiellement atteint, à hauteur de 139 ETP. Les échanges de la mission avec la CCMSA font apparaître que le reliquat, soit 41 ETP, pourra être gagné sous la prochaine COG.

[49] En revanche, **la mise en œuvre de la prime d'activité et la prise en charge de la garantie contre les impayés de pension alimentaire et de l'intermédiation financière (GIPA) et les relations avec l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA) se sont traduits par des besoins en effectifs supérieurs aux prévisions**, alors que l'impact de la facturation individuelle des établissements de santé (FIDES) publics et privés d'intérêt collectif s'est, pour sa part, révélé plus faible :

- **La prime d'activité mobilise, en 2020, 42 ETP, au lieu des 21,9 ETP prévus, l'écart résultant d'une hausse d'activité** générée, d'une part, par l'augmentation du nombre de foyers bénéficiaires, passé de 96 150 en 2016 à 155 640 en 2020, et, d'autre part, de l'élargissement des conditions d'éligibilité en 2019 dans le cadre des mesures prises pour faire face à la crise dite des gilets jaunes ;
- **Alors que l'impact de la GIPA avait été considéré comme marginal en 2015** et n'avait, pour ce motif, pas fait l'objet d'une estimation précise, **la GIPA et l'ARIPA mobilisent désormais 41 ETP. Cette évolution résulte, selon la CCMSA, de la prise en charge de nouvelles missions, soit la délivrance des titres exécutoires aux parents séparés par l'organisme de délivrance des prestations familiales à compter de juillet 2018 et la mise en œuvre de l'intermédiation financière en 2020.** Compte tenu des conditions dans lesquelles ses travaux ont été conduits, la mission n'a pu vérifier la cohérence des ETP mobilisés avec le niveau d'activité avancé par la CCMSA ;
- **La FIDES mobilise 26 ETP, au lieu des 65 ETP estimés nécessaires** dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation de la COG 2011-2015.

Tableau 7 : Impact de la prime d'activité et de la GIPA et l'ARIPA, FIDES (en ETP)

	Prévision	Réalisation
Prime d'activité	21,9	42
GIPA et ARIPA	Non chiffrée – estimée marginale*	41
FIDES	65	26

Source : Mission (* : en 2015, seule la question de la GIPA était en cause).

1.2 Les mutualisations de proximité n'ont pas produit tous les effets escomptés

1.2.1 Les mutualisations de proximité, réalisées sur la base de critères de mise en œuvre hétérogènes et librement définis par les caisses locales, ont abouti à une géographie fonctionnelle complexe

[50] La COG 2016-2020 a été marquée par la mise en œuvre des mutualisations de proximité. **Motivées par le souci de conserver, voire rendre, aux caisses locales une taille critique** pour leur permettre de maintenir un service rendu de qualité à l'assuré dans un contexte de baisse d'activité liée au déclin démographique du régime agricole, **les mutualisations de proximité reposent sur des mutualisations partielles d'activité entre caisses limitrophes.**

[51] **Leur mise en œuvre n'a donné lieu, selon la mission, qu'à un pilotage faible de la CCMSA, qui a seulement imposé aux caisses locales un principe de mutualisation par binôme ou trinôme sans définir de socle commun d'activité à mutualiser ni de critères de choix partagés au sein du réseau.** De fait, les caisses locales ont été libres de leur organisation, tant dans le choix de leur binôme ou trinôme de mutualisation que dans celui des activités à mutualiser.

[52] **La cartographie fonctionnelle des mutualisations varie ainsi non seulement selon la nature de l'activité mutualisée** (retraite, famille, santé, gestion pour compte de tiers...) **mais aussi, dans certains cas, selon un découpage fonctionnel de l'activité.** Ainsi, alors que les binômes Armorique et Portes de Bretagne, Nord Pas de Calais et Picardie, Charentes et Poitou ont choisi de mutualiser l'ensemble de l'activité « retraite », les caisses Dordogne-Lot-et-Garonne et Limousin ont privilégié une mutualisation plus fine, concernant les activités « carrières » et « liquidation ». De même, s'agissant des prestations de la branche « famille », les caisses Beauce-Cœur-de-Loire et Berry-Touraine ont mutualisé la totalité de l'activité, alors que les caisses Dordogne, Lot-et-Garonne et Limousin ont préféré ne mutualiser que les prestations enfance, handicap et étrangers.

[53] **Les travaux menés par la mission révèlent que les choix stratégiques des directeurs de caisse ont été guidés par les critères suivants, par ordre décroissant de priorité (i) la préservation d'un niveau d'activité suffisant pour maintenir les effectifs sur site, sans mobilité géographique imposée** dans le souci de maintenir l'emploi local ; **(ii) la taille respective des caisses** concernées, les caisses de taille plus importante se voyant confier les activités les plus consommatrices de ressources ; **(iii) leurs performances respectives sur les activités ou segments d'activités à mutualiser ; (iv) la nature de l'activité elle-même.** La plupart des caisses ont exclu la mutualisation de l'action sanitaire et sociale, de la médecine de prévention, de l'accueil du public et de l'animation des territoires dès lors qu'elles supposent une relation de proximité avec les bénéficiaires et/ou les acteurs du secteur ; certaines caisses, comme Provence Azur- Alpes-Vaucluse - Corse et Ardèche-Drôme-Loire-Auvergne, ont cherché à mutualiser des activités présentant une plus grande facilité de mise en œuvre, ce qui les a conduit à exclure les activités « famille » et « retraite » marquées par un degré de complexité plus élevé.

[54] **La combinaison de ces critères aboutit à dessiner une géographie fonctionnelle complexe.** Tel est particulièrement le cas des mutualisations entre caisses de taille modeste, pour lesquelles le critère déterminant de la stratégie de mutualisation apparaît être le maintien de l'activité de leurs différents sites, indépendamment de la recherche de gains d'efficience. À titre illustratif, **la mise en œuvre des mutualisations de proximité par le trinôme Alsace-Lorraine-Sud Champagne, qui réunit trois caisses de petite taille, proches voire en-deçà du seuil critique d'activité, témoigne d'une logique aboutissant à une répartition des compétences complexe, peu lisible, voire susceptible de limiter les gains d'efficience attendus, en l'absence de spécialisation des sites.**

Tableau 8 : Cartographie des activités mutualisées par les caisses Alsace, Lorraine et Sud Champagne

Alsace		Lorraine			Sud Champagne	
Strasbourg	Colmar	Vandoeuvre lès Nancy	Metz	Épinal	Troyes	Chaumont
CMU/ACS	Cotisations non-salariés	Geide(*)	Retraite : pré-demande et coordinations internationales	Santé : prestations en espèces, ATMP	Prestations familiales	Retraite post demande
Santé : prestations en nature, droits maladie			Maîtrise des risques			Assistance utilisateurs
Gestion pour compte de tiers	Gestion pour compte de tiers	Encaissement des chèques		Geide/GI		

	Paie/plan de formation/expertise droit social		Éditique			
	Marchés publics		Marchés publics			
Contrôle de gestion/tableaux de bord/requêtes	Contrôle de gestion/tableaux de bord					

Source : Caisse Sud Champagne. * : les cellules grisées ciblent les activités gérées sur plusieurs caisses.

[55] **Cette faible lisibilité se manifeste également s'agissant de caisses présentant des profils plus hétérogènes.** Ainsi, si le trinôme Provence Azur, Alpes-Vaucluse et Corse a mutualisé, en 2017, la gestion pour compte de tiers, concernant un total de 67 335 affiliés⁸, il ressort du cahier des charges de mutualisation que seule une partie de cette activité a, en réalité, été mutualisée. Certaines tâches précisément identifiées demeurent gérées par la caisse d'affiliation, au contraire des tâches de gestion techniques, transférées. Le circuit de traitement des demandes des usagers s'en trouve complexifié : si la caisse d'affiliation assure la réception et l'enregistrement des courriers de réclamation, puis les adresse à la caisse de gestion par l'intermédiaire d'une boîte fonctionnelle, il appartient à la caisse de gestion de lui fournir, par le même moyen, les éléments de réponse à adresser à l'utilisateur dans un délai de huit jours ouvrés. En effet, la réponse à l'utilisateur est adressée par la caisse d'affiliation, la caisse de gestion ne pouvant, compte tenu du cahier des charges intercaisses, directement répondre à l'utilisateur. Le découpage de l'activité explique ainsi la modestie du gain attendu, évalué en 2017 à 0,6 ETP. La complexité induite par le découpage des circuits de traitement explique tout autant l'absence de gain de productivité sur cette activité mutualisée : au contraire de l'objectif poursuivi, les effectifs dédiés à cette mission n'ont pas diminué mais ont augmenté, passant de 21,1 ETP à 25,1 ETP.

[56] **De fait, faute d'avoir été mises en œuvre sur la base de critères d'efficience et de qualité du service rendu, les mutualisations de proximité aboutissent à un découpage fin et complexe des activités, qui peut nuire à la productivité du réseau.** Pour autant, à l'échelle du réseau, les mutualisations ont conduit à des gains de productivité par la baisse des effectifs, gains qui auraient pu être maximisés par une méthode davantage cadrée au niveau national.

1.2.2 Les mutualisations de proximité ont favorisé la spécialisation des caisses locales sans réduire le nombre des sites de production

[57] Si l'ensemble des caisses et des processus métiers ont été concernés, **le processus de mutualisation a, sans aboutir à une réduction du nombre de sites de production, induit une spécialisation des caisses, à des degrés toutefois variables.** Alors qu'entre 2016 et 2020, le nombre de sites chargés de la gestion des retraites et des prestations familiales a baissé respectivement de 40 % et de 30 %, cette baisse a été plus modérée s'agissant de la branche maladie (-16 %).

[58] **Cette spécialisation par site (cf. tableau 9) n'a toutefois pas abouti à une rationalisation de l'implantation territoriale des sites de production.**

⁸ Soit 30 786 relevant de la MSA Alpes-Vaucluse, 33 704 relevant de la MSA Provence-Azur et 2 845 relevant de la MSA Corse.

Tableau 9 : Évolution du nombre de sites chargés de la gestion des prestations (2016-2020)

	Nombre de sites chargés de la gestion des prestations		Évolution
	2016	2020	
Retraite	53	31	-41%
Famille	37	26	-30%
Maladie – ATMP	62	52	-16%

Source : CCMSA, DMPO.

1.2.3 Les mutualisations de proximité n'ont été possible que grâce à un effort important d'accompagnement des agents, confrontés à une forte mobilité fonctionnelle en l'absence de mobilité géographique imposée

[59] Au-delà de l'objectif institutionnel de mutualiser 30 % des effectifs fixé dès 2015, la consolidation des plans locaux de mutualisation définissait une cible de 37 % des effectifs à mutualiser, soit 4 200 ETP ventilés de la manière suivante : 3 700 ETP dans les activités de production (88 %) et 450 ETP dans les activités support (12 %).

[60] Les mutualisations de proximité ont effectivement concerné entre 2017 et 2019 3 714 ETP, soit 88 % de l'effectif cible défini par la MSA en 2015. Selon l'estimation effectuée par la CCMSA pour le compte de la mission, les effectifs totaux concernés s'élèvent, fin 2020, selon l'estimation de la CCMSA, à 3 885 ETP, soit 92 % de cette cible.

Tableau 10 : Impact des mutualisations de proximité sur les effectifs

Impact sur effectifs (CDI+CDDs)	2017	2018	2019	2020 (estimation)	Total
Prévision	31 % 1 297 ETP	81 % 3 402 ETP	100 % 4 194 ETP	100 % 4 194 ETP	4 194 ETP Soit 37 % des effectifs 2015 mutualisables
Réalisation concrétisation de la cible - référence effectifs 2015	23 % 978 ETP	78 % 3 285 ETP	88 % 3 714 ETP	92 % 3 885 ETP	3 885 ETP Soit 34 % des effectifs 2015 mutualisables

Source : Enquête CCMSA – DMPO.

[61] Les effectifs impactés concernent majoritairement les fonctions de production, dont les agents ont été fortement sollicités. En l'absence de mobilité géographique imposée, les mutualisations de proximité ont exigé une mobilité fonctionnelle importante par changement de poste au sein ou non d'une même législation. Ainsi, la caisse Lorraine a connu un renouvellement de ses agents sur la branche « retraite » à hauteur des deux tiers ; respectivement 40 % et 50 % des agents des caisses Nord-Pas-de-Calais et Picardie ont changé d'activité.

[62] La mise en œuvre des mutualisations a, dès lors, fortement mobilisé les services « ressources humaines » des caisses locales et de la CCMSA afin de répondre aux besoins d'accompagnement de plus de 2 000 agents. Elle s'est traduite par des plans d'accompagnement au changement se traduisant, au-delà de l'investissement des managers de proximité et des directeurs de caisse, (i) en amont des mutualisations par une double démarche d'harmonisation des processus de travail entre les caisses, afin de faciliter la transition, et d'accompagnement des agents, et, (ii)

pendant les opérations de mutualisations, par des actions de formation conduites à destination des agents. **Le coût total de l'investissement en formation et du besoin d'accompagnement des caisses (par la CCMSA ou un prestataire privé) s'élève à près de 12,5 M€.**

1.2.4 Les mutualisations de proximité n'ont pas amélioré la situation des caisses les plus fragiles de manière décisive, ni réduit de manière déterminante les disparités entre caisses au regard du service rendu à l'assuré

[63] **Les écarts de production entre les caisses locales demeurent importants.** La caisse Sud Champagne affiche le nombre d'UA le plus faible, soit 8,9 M, alors que la caisse Armorique présente le nombre d'UA le plus élevé, soit 27,1 M. Seize caisses présentent un niveau d'UA compris entre 14 et 20 M. Cinq présentent un nombre d'UA inférieur à 12 M, le seuil critique étant compris entre 9 et 12 M d'UA.

Tableau 11 : Écarts de production des caisses locales (2019)

UA (lissées)	Nombre de caisses
Moins de 10 M	2
UA comprises entre 10 M et 12 M	3
UA comprises entre 12 M et 14 M	4
UA comprises entre 14 M et 20 M	16
UA comprises entre 20 M et 25 M	8
UA supérieures à 25 M	2

Source : Mission

[64] De manière générale, **le nombre d'UA des caisses a augmenté entre 2015 et 2019. La comparaison de leur niveau montre toutefois des évolutions qui, s'agissant des caisses s'approchant dès 2015 du seuil critique d'activité, soit entre 9 M et 12 M d'UA, restent modestes.** À titre illustratif, le nombre d'UA de la caisse Haute Normandie est passé de 11,09 M en 2015 à 11,65 M en 2019. L'évolution constatée pour la caisse de Franche-Comté est comparable : le nombre d'UA est passé de 9,6 M en 2015 à 10,25 M en 2019. Il en va de même encore pour les caisses Sud Champagne et Lorraine dont les UA ne progressent que faiblement sur la même période, passant pour la première de 7,98 M à 8,91 M, et, pour la seconde de 9,93 M à 10,62 M, alors même que ces caisses sont parmi les premières à avoir mis en œuvre les mutualisations de proximité.

[65] En d'autres termes, **les mutualisations de proximité ont pu contribuer à une légère amélioration du niveau d'activité des caisses proches ou sous le seuil critique d'activité en 2015, sans toutefois que cette amélioration paraisse décisive, ni ne leur permettre de franchir ce seuil.** Elles ont, en revanche, pu contribuer à renforcer le niveau de production des caisses de taille les plus importantes. Ainsi, le niveau d'UA de la caisse Armorique est passé de 24,9 M en 2015 à plus de 27 M en 2019. Il en va de même des caisses Nord-Pas-de-Calais et Auvergne, respectivement passées de 20,89 M à 22,72 M d'UA et de 19,46 M à 21,47 M d'UA.

[66] **Toutefois, le niveau de performance en termes de qualité de service rendu à l'assuré s'est globalement dégradé dans les domaines « prestations familiales » et « retraite ».** Si les modifications normatives intervenues dans ces deux domaines (LURA, réforme des aides au logement) y ont contribué, **cette dégradation transitoire résulte non seulement des modifications organisationnelles inhérentes aux opérations de mutualisation** et impactant les processus d'activités habituels **mais aussi du choix de la MSA, de privilégier des mobilités fonctionnelles** des agents, au détriment des mobilités géographiques, peu encouragées et *in fine* peu nombreuses. Ainsi, sur la base des indicateurs de suivi internes à la MSA :

- **Pour la branche « famille », le délai de paiement des prestations, apprécié sur la base du taux de dossiers payés à échéance au 15 du mois, ne s'est que très modérément amélioré en 2019, n'atteignant encore que 59,3 % au cours du dernier trimestre.** Le stock moyen de dossiers du réseau a augmenté de manière continue entre le deuxième semestre 2017 et le premier semestre 2019, soit une augmentation de 11,2 %. Cette évolution est corroborée par l'augmentation du nombre de jours de stock des caisses locales, passé de 22,4 au 31 décembre 2017 à 24,3 en 2019 ;
- **Pour la branche « retraite », le délai de paiement des pensions a connu une forte dégradation, le taux de paiement à échéance passant de 60,54 % au premier trimestre 2017 à 47,26 % au deuxième trimestre 2018, avant de se rétablir au cours de l'année 2019, atteignant au dernier trimestre 68,73 %.** Le stock moyen global « toutes procédures » diminue toutefois de manière continue entre 2017 et 2019.

[67] **La situation ne s'est rétablie qu'au début 2020**, seules 4 caisses étaient encore en zone d'alerte en matière de retraite et 9 pour les prestations familiales, contre 15 en décembre 2019. **La crise sanitaire a néanmoins pesé sur cette amélioration :**

- S'agissant des retraites, le nombre de caisses en zone d'alerte a connu une nouvelle hausse, concernant 20 caisses en mars 2020, qui s'est toutefois rapidement résorbé dès le mois de mai. En août 2020, la situation apparaît s'être rétablie s'agissant de la branche « retraite » dès lors qu'aucune des caisses ne figurait en zone d'alerte, 18 caisses justifiant d'un taux de dossiers payés à échéance au 15 du mois supérieur à 80 % (contre 8 en juillet 2020 et 4 en juin 2020) ;
- S'agissant des prestations familiales, le nombre de caisses en zone d'alerte est demeuré élevé jusqu'en juin 2020, concernant encore à cette date 22 caisses. La situation ne s'est progressivement assainie qu'à l'été 2020, seules trois caisses présentaient encore un taux de dossiers payés à échéance au 15 du mois dégradé, soit les caisses Lorraine (44,4 %), Provence Azur (48,5 %) et Armorique (49,7 %). Cette tendance appelle à être confirmée dans la mesure où seules trois caisses (Poitou, Corse et Auvergne) justifient d'un taux de dossiers payés à échéance au 15 du mois supérieur à 80 %.

Tableau 12 : Évolution du nombre de caisses en difficulté sur les indicateurs « taux de dossiers payés à échéance au 15 du mois » en matière de prestations familiales et retraite

	Prestations familiales	Retraite
2019		
Juillet	10	20
Août	9	4
Septembre	12	15
Octobre	6	11
Novembre	7	4
Décembre	15	4
2020		
Janvier	9	4
Février	9	4
Mars	15	20
Avril	N.D.	N.D.
Mai	21	6
Juin	22	7
Juillet	3	3
Août	3	0

Source : CCMSA.

[68] Quoique la performance des caisses se soit progressivement rétablie, les écarts entre caisses demeurent importants, étant partiellement corrélés à l'évolution de leur niveau d'activité respectif. Leur réduction, encourageante mais encore limitée, n'est intervenue que très récemment pour les prestations familiales et les retraites.

[69] Ainsi, si, selon les constats opérés par la Cour des comptes sur les années 2017 et 2018, les écarts de performance⁹ variaient de 25 à 81 % pour les prestations familiales et de 20 à 80 % pour les retraites, l'écart variait encore, en décembre 2019 et sur la base des chiffres communiqués à la mission par la CCMSA, de 14,6 à 95,1 % en matière de retraites. En août 2020, les écarts de performance se sont réduits mais demeurent encore importants, soit une variation comprise entre 48,5 et 85,6 % pour les prestations familiales et comprise entre 59,7 et 86,2 % pour les retraites. **Cette progression, encourageante mais récente, plus marquée s'agissant de la branche retraite, reste fragile et encore insuffisante.**

Tableau 13 : Nombre de dossiers traités

	Augmentation la plus faible/recul le plus fort	Caisse concernée	Augmentation la plus élevée	Caisse concernée
Famille	2,95 %	Ardèche Drôme Loire	75,61	Marne Ardennes Meuse
Retraite	-36,88	Picardie	105,84	Midi Pyrénées Sud

Source : CCMSA et Cour des comptes (* : données issues du rapport de la Cour des comptes, mai 2020).

Tableau 14 : Taux de dossiers payés à échéance au 15 du mois

	Taux le plus faible	Caisse concernée	Taux le plus élevé	Caisse concernée
<i>Prestations familiales</i>				
2017-2018*	25,0 %	N.D.	81,0 %	N.D.
Juillet 2019	19,0 %	Ile-de-France	80,2 %	Auvergne
Décembre 2019	30,3 %	Franche Comté	75,5 %	Auvergne
Août 2020	48,5 %	Provence-Azur	85,6 %	Auvergne
<i>Retraites</i>				
2017-2018*	20,0 %	N.D.	80,0 %	N.D.
Juillet 2019	23,7 %	Midi-Pyrénées Nord	84,7 %	Berry Touraine
Décembre 2019	14,6 %	Corse	95,1 %	Auvergne
Août 2020	59,7 %	Côtes normandes	96,2 %	Auvergne

Source : CCMSA et Cour des comptes (* : données issues du rapport de la Cour des comptes, mai 2020).

⁹ Dossiers traités à échéance.

1.3 Conforme aux objectifs de la COG, la réorganisation de la fonction informatique doit se poursuivre

1.3.1 La gouvernance et l'organisation de la fonction informatique demeurent complexes bien qu'une rationalisation de la maîtrise d'œuvre ait été réalisée sous la COG 2016-2020

[70] **Conformément à l'engagement n° 33 de la COG, la MSA s'est engagée dans une réorganisation de sa fonction informatique**, dans l'objectif de gagner en productivité grâce à la mutualisation des équipes support et techniques et à la fluidification de relations entre ses différents acteurs (développement, production, maîtrise d'ouvrage...) et de mieux répondre aux enjeux des projets portés. Cette rationalisation s'est traduite par :

- **Une réorganisation de la maîtrise d'œuvre avec la création, le 1^{er} janvier 2019, du groupement d'intérêt économique (GIE) iMSA**, né de la fusion des trois entités créées dans le cadre de la COG précédente et opérant en matière de maîtrise d'œuvre, Agora, Sier@ et Sigmap. Le GIE, qui regroupe les missions de maîtrise d'œuvre, de production et l'expertise d'assistance à maîtrise d'ouvrage, compte, au 16 septembre 2020, 809 ETP, dont 777 agents en CDI, auxquels s'ajoutent 70 agents mis à disposition par la CCMSA ;
- **Un renforcement du positionnement de la direction des systèmes d'information (DSI) de la CCMSA au sein de l'informatique institutionnelle, avec la reprise des activités de maîtrise d'ouvrage**. Il fait suite à la dissolution de l'Association pour la réalisation de la maîtrise d'ouvrage nationale informatique du régime agricole (Armonia), qui s'inscrit dans le prolongement de la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage intervenue dans le cadre de la COG 2011-2015. Cette dernière avait déjà donné lieu à la réorganisation de ses neuf pôles de compétences maîtrise d'ouvrage (PCMO).

[71] En dépit de ces progrès, **la fonction informatique reste éclatée, tant au niveau fonctionnel que géographique**, compte tenu d'un manque de cohésion entre maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage et de la dispersion de cette dernière d'une part, et du déséquilibre entre fonctions informatique et métier d'autre part. En effet, **ni la constitution des PCMO, ni la création du GIE iMSA n'ont donné lieu à une rationalisation de l'implantation géographique des sites, ce qui a obéré la réalisation d'économies d'échelle** dans un contexte où trois d'entre eux peinent à atteindre une taille critique (Ludres, Mordelles, L'Isle d'Abeau). Or, **la dispersion des moyens constitue un facteur de complexité supplémentaire dans la conduite des projets informatiques**, du constat même de la DSI de la CCMSA.

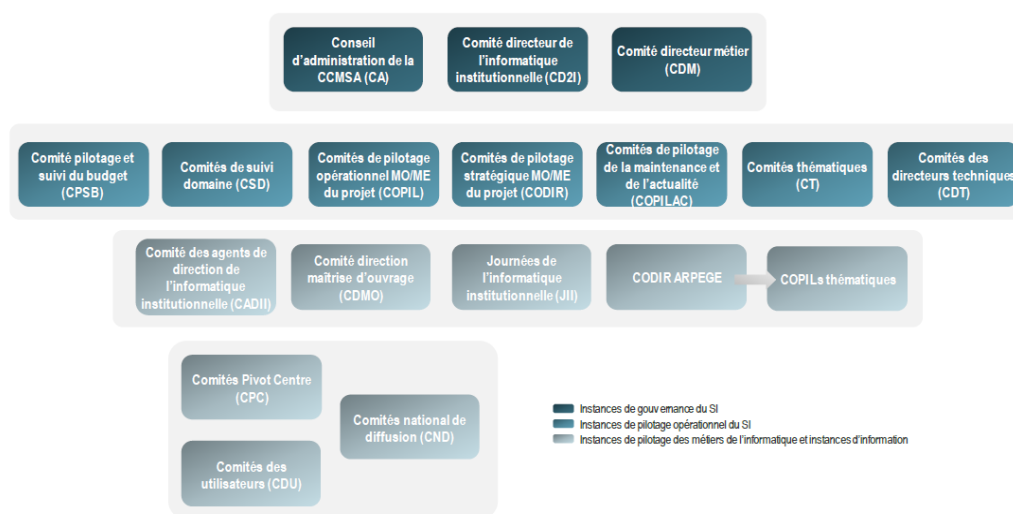
[72] De même, **la maîtrise d'ouvrage est structurée en trois niveaux** (DSI de la CCMSA, PCMO situés dans les caisses locales, iMSA pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage) **et associe 23 caisses dites pivots, assurant un rôle de maîtrise d'usage sur 18 périmètres applicatifs. Elle se caractérise par un fort émiettement, que l'intégration des PCMO au GIE iMSA effectué dans un souci de cohérence à compter du 1^{er} janvier 2021, ne pallie encore qu'imparfaitement.**

[73] À cela s'ajoute **une gouvernance de la fonction informatique complexe et lourde**. L'informatique institutionnelle et la mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) reposent en effet sur une comitologie lourde, associant :

- **Au niveau stratégique** : le comité d'administration, le comité directeur de l'informatique institutionnelle (CD2I), le comité des directeurs métiers (CDM) ;

- **Au niveau opérationnel : quatre instances de pilotage opérationnel du système d'information** (comité de pilotage et suivi du budget (CPSB), comité de suivi domaine (CSD), comité de pilotage opérationnel maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre du projet au niveau de la direction (COPIL), le comité de pilotage stratégique maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre au niveau de la direction (CODIR)), **deux instances de pilotage des métiers de l'informatique** (comité directeur (CODIR Arpège), comité de pilotage Productivité (COPIL Productivité), déclinées en sept comités spécialisés, **et deux instances de partage de l'information** (comité des agents de direction de l'informatique institutionnelle (CADII), comité de direction maîtrise d'ouvrage (CDMO).

Graphique 2 : Cartographie de la comitologie de l'informatique institutionnelle de la MSA



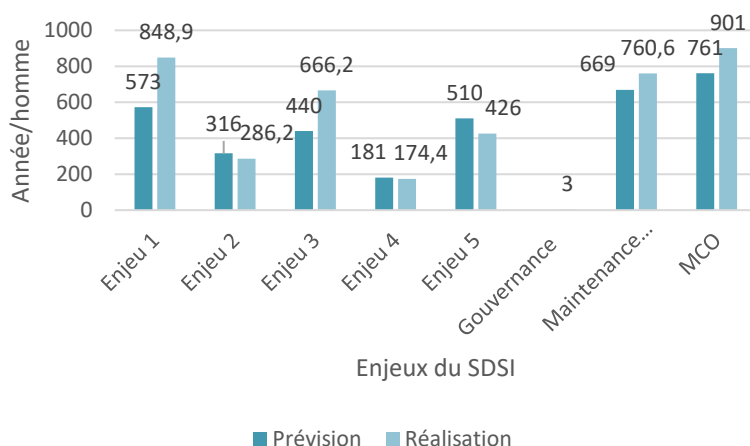
Source : DSI de la CCMSA.

1.3.2 Les écarts de trajectoire dans l'exécution du SDSI ont été importants et récurrents

[74] **Bâti autour de six enjeux¹⁰ déclinant près de 60 « axes-projets », le SDSI 2016-2020 représentait, selon l'évaluation réalisée en 2016, 315 M€, en augmentation de 4 % par rapport au précédent. Les projets les plus lourds et structurants relèvent des enjeux 1 (contribuer à la bonne gestion de la production, soit 28 % du budget prévisionnel) et 3 (être acteur de projets mutualisés, soit 22 % du budget). Son exécution représente, sur la base des réalisations 2016 à mi-2020 et des estimations de la DSI de la CCMSA pour la fin de l'année 2020, un total de 4 066,3 années/homme (A/H), soit une augmentation de 17,86 % par rapport aux prévisions. Cette évolution traduit l'augmentation des enjeux 1 et 3, respectivement à hauteur de 48 % et 51 %, de la maintenance législative de plus de 13 % et du maintien en condition opérationnelle (MCO) de plus de 18 % par rapport aux prévisions. Cette augmentation n'est pas compensée par les ajustements à la baisse des enjeux 2, 4 et 5.**

¹⁰ Enjeu 1 contribuer à la bonne gestion de la production ; enjeu 2 poursuivre l'engagement de la relation de service en fournissant des outils pour gérer la relation client personnalisée ; enjeu 3 être acteur de projets mutualisés en interrégimes et répondre aux demandes des partenaires ; enjeu 4 offrir des outils de gestion interne performants ; enjeu 5 poursuivre l'adaptation de l'architecture fonctionnelle et technique ; enjeu 6 adapter l'organisation, la gouvernance, les moyens humains et financiers aux ambitions du SDSI.

Graphique 3 : Exécution du SDSI 2016-2020



Source : Mission.

[75] **L'exécution du SDSI a en effet été marquée par l'ajout de neuf projets supplémentaires** (prélèvement à la source, service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA), portail numérique des droits sociaux (PNDS)...), **représentant un montant total réalisé de 334 A/H et un dépassement d'environ 616 A/H et se traduisant par une réorientation des moyens humains et financiers et un effet d'éviction sur certains projets** (cf. Annexe 5 relative aux systèmes d'information).

[76] Indépendamment de ces réorientations, la mission a constaté **l'existence de dépassements de moyens importants**, qui ne sont que partiellement justifiés par le poids de la maintenance législative et **trouvent leur origine dans une sous-évaluation initiale des charges, liée à une insuffisante définition des besoins et à un défaut d'anticipation des impacts métier**, dans un contexte marqué par un taux d'externalisation de 43 % en 2019 sur l'ensemble de la fonction informatique mais atteignant près de 60 % pour la maîtrise d'œuvre. **Sur les 59 projets initialement inscrits au SDSI, 22 connaissent des dépassements de moyens.** Ces écarts affectent particulièrement l'enjeu 1 dont 11 des 27 projets sont caractérisés par un dépassement supérieur à 20 %. Cinq de ces projets ont un dépassement compris entre 50 et 100 %, deux projets un dépassement compris entre 100 et 150 % et trois projets affichent un écart excédant 150 % (ces trois projets sont la DSN (+164 %), l'adaptation des outils du Droit à l'information (+238 %) et la mise en œuvre du TESA+ (+335 %)).

[77] De fait, **la mission constate les limites de la stratégie informatique menée par la MSA dès lors que :**

- **La conduite de plus de soixante « axes-projets » en parallèle induit une forte dispersion des moyens sur un temps long, exigeant de fréquents arbitrages** entre ces projets pour réorienter les moyens, **sans que des critères objectifs de priorisation n'aient été définis, et contribue à l'allongement des délais** compte tenu du turn-over dans les équipes extérieures mobilisées et du temps nécessaire pour la mise à niveau des personnels ;
- **Le respect de la trajectoire budgétaire définie en début de COG n'est pas garanti en raison d'une visibilité limitée sur certains projets lors de son élaboration et d'une capacité d'évaluation des charges globalement insuffisante**, se traduisant par une accumulation des reports et budgets rectificatifs dans un contexte réglementaire pesant également sur le coût de la maintenance législative ;

- **La multiplication des projets portés par la MSA a un effet d'éviction sur la dette technique¹¹, qui s'élève *a minima*, selon une estimation encore incomplète de la DSI (cf. Annexe relative aux systèmes d'information), à 75 400 jours/hommes, et pèse désormais sur sa soutenabilité.**

1.4 Le pilotage du régime agricole par les autorités de tutelles et la caisse centrale présente des insuffisances persistantes

1.4.1 Les tutelles n'ont pas renforcé leur pilotage dans le cadre de la COG

[78] **La mission d'évaluation de la COG précédente**, conduite par l'IGAS et le CGAAER, **avait recommandé aux tutelles de renforcer le suivi infra-annuel de la COG** de la MSA en se dotant d'outils de suivi adaptés et de réelles capacités de contre-expertise des données transmises par la caisse centrale. **Les tutelles n'ont pas pleinement donné suite à ces recommandations.**

[79] **Le suivi de la COG reste en effet centré sur la réalisation d'un bilan annuel**, moment clé inscrit dans l'annexe 6 de la COG 2011-2015, se déroulant à la fin du premier semestre de l'année, dans le cadre d'une réunion entre directeurs généraux, précédée d'un cycle de réunions techniques thématiques au printemps. Cette réunion repose sur les seuls éléments de bilan transmis par la CCMSA.

[80] **En dehors du bilan annuel, rares sont les échanges infra-annuels :**

- **Le budget, principalement, fait l'objet d'un suivi régulier, surtout dans la perspective des conseils d'administration.** Souvent reçus tardivement de la part de la CCMSA, **les tutelles ont des difficultés à anticiper l'analyse des documents présentés en conseil d'administration. Cette situation limite la capacité d'échanges entre les tutelles**, dans un contexte où la direction du budget s'est modérément investie sur ce sujet ces dernières années, ayant mobilisé ses moyens sur le suivi de la réforme des retraites. **Par ailleurs, le schéma directeur des systèmes d'information ne fait l'objet que d'une réunion semestrielle de suivi entre la caisse centrale et la direction de la sécurité sociale ;**
- **Le conseil d'administration ne permet pas pleinement aux tutelles de connaître les enjeux d'actualité de la caisse centrale et de son réseau**, les sujets qui y sont débattus n'ont pas toujours une portée stratégique dans un objectif de pilotage.

[81] **Le suivi infra-annuel des résultats des indicateurs les plus importants et les plus significatifs de la COG demeure limité.** Ainsi, **sur les 62 indicateurs de pilotage et de résultats dont le suivi est prévu dans la COG, six seulement font l'objet de remontées infra-annuelles** (soit cinq de remontées trimestrielles et un de remontées biannuelles). Il s'agit, pour l'ensemble, d'indicateurs ayant trait à la qualité de service à l'utilisateur, axe sur lequel des améliorations importantes étaient attendues de la part de la MSA durant la COG actuelle, compte-tenu du constat de la part de la mission d'évaluation précédente, de la dégradation sensible du niveau de satisfaction globale des ressortissants du régime, du manque de pertinence des indicateurs et des disparités

¹¹ La dette technique constitue l'écart entre l'existant et l'état de l'art des composants du SI (code, logiciel, infrastructure...). Le traitement de la dette constitue l'investissement mis en œuvre pour permettre au système d'information d'être à l'état de l'art. Traiter la dette technique suppose de faire évoluer les composants du système d'information vers une cible plus récente (traitement de l'obsolescence, mise à niveau des composants,...), revoir les codes incompatibles avec les standards et les pratiques de développement (coût de non qualité) et mettre à niveau les équipes techniques tout le long du cycle de vie du système d'information.

importantes entre caisses locales. La pertinence de certains des indicateurs relatifs à la qualité de service inscrits dans la COG actuelle, en particulier celui concernant le taux de dossiers traités à échéance, ne permet pas aux tutelles d'opérer un suivi stratégique et utile des enjeux.

[82] **En outre, les tutelles n'ont pas renforcé leur capacité de contre-expertise des analyses de la caisse centrale quant au suivi des résultats de la COG entre 2015 et 2020. La DSS a continué ses travaux menés en interrégimes, visant à faire converger le choix et les définitions des indicateurs pour comparer les performances nationales des caisses.** Ainsi, le rapport annuel 2019 sur la performance du service public de la sécurité sociale recense désormais une trentaine d'indicateurs dits « noyau dur » qui a vocation à être intégrée dans les COG des organismes de sécurité sociale. Mais les délais d'adaptation des systèmes d'information des caisses et l'absence de synchronisation des échéances des COG ne permettent pas encore d'en faire pleinement un outil de comparaison des performances des réseaux.

[83] **De plus, les tutelles n'assurent pas de suivi rapproché des activités transférées à la MSA, alors que celle-ci en assure la gestion en contrepartie de conservation de ses moyens humains.** Ainsi, en 2017, au regard de la sous-consommation de son plafond d'emploi, la CCMSA a été autorisée par les tutelles à conserver 250 ETP qu'elle devait consacrer à l'exercice d'activités nouvelles transférées à la demande de l'Etat. Pour certaines d'entre elles, le nombre d'emplois concerné n'est pas négligeable : les prestations réalisées pour le compte de la RATP mobilisent ainsi 67 ETP et la gestion du SASPA 50 ETP. Le transfert de ces activités, en particulier le SASPA et l'AFIS, se caractérise par un manque de pilotage de ces activités par les tutelles, s'agissant des modalités d'organisation choisies par la caisse centrale, du déroulement du transfert, ou bien du pilotage des moyens humains qui y sont consacrés.

[84] **Les engagements incombant aux tutelles et inscrits dans la COG, peu nombreux, ont été tenus** et portaient principalement sur des mesures d'adaptation de la législation ou de la réglementation. Mais la DSS a précisé à la mission que la mise en œuvre et le suivi des engagements de l'Etat dans les COG n'a été assuré qu'à partir de la renégociation des COG des caisses nationales du régime général pour la période 2018-2022 et à partir de leur bilan annuel pour l'année 2018.

1.4.2 Si la MSA a structuré les instances de pilotage de la COG et de son réseau, elle ne dispose toujours pas d'outils de pilotage et de gestion adaptés, notamment de la performance, alors qu'il s'agit de demandes fortes des cadres locaux

[85] **Le pilotage de la COG 2011-2015 par la MSA a reposé sur les instances définies en 2010 dans la charte de pilotage actualisée en 2016.** Ainsi, au niveau central, la COG est suivie par deux comités, l'un chargé du pilotage stratégique et l'autre du suivi opérationnel, regroupant des coordinateurs d'appui opérationnel positionnés au sein de chaque direction métier. Dans les caisses locales, le suivi de la COG relève de la responsabilité du directeur, appuyé par une personne ressource chargée du suivi opérationnel de la COG. Par ailleurs, des pilotes par engagement ont été désignés tant au niveau central que local.

[86] **La COG a été déclinée au sein de chaque caisse locale, classiquement, en contrat pluriannuel de gestion (CPG)** qui reprend les objectifs et les indicateurs de la COG. Il est défini à l'issue d'un dialogue de gestion dont les caisses locales, selon les propos recueillis par la mission, considèrent qu'il ne leur offre pas suffisamment de marges de manœuvre s'agissant des effectifs. En effet, les effectifs cibles sont fixés au niveau national, répartis entre les caisses selon la productivité, le ratio ETP fonction support/ETP total activité. Le taux de remplacement est calculé en fonction des départs en retraite, des mutations internes MSA ou externes.

[87] En outre, la caisse centrale diffuse chaque trimestre, selon un principe de transparence entre caisses, les résultats de chacune d'entre elles, d'une part quant au suivi des engagements des CPG, et, d'autre part, quant au suivi de la production. La mission a pu constater lors de ses entretiens que cette diffusion, complétée de celle d'un dispositif de *scoring*, lié à la performance de réalisation des engagements conclus dans le CPG, sont appréciés des caisses locales. Elles considèrent qu'ils permettent d'améliorer le niveau de performance individuel et de partager les bonnes pratiques (cf. Annexe 1 relative au pilotage).

[88] **La MSA a récemment** instauré des réunions thématiques régulières entre les caisses locales et les directions métiers de la caisse centrale. Ce renforcement des échanges par métiers est apprécié des caisses locales.

[89] **Parallèlement, la MSA a également mis en place une nouvelle « dirigeance » reposant sur une comitologie rénovée, mais qui n'apporte pas *in fine* de changements organisationnels majeurs.** Elle s'articule autour d'un comité de pilotage institutionnel (dont les missions sont les mêmes que le précédent CPI, seule change sa dénomination, « COPIL-I »), d'un comité des directeurs réseau, de six comités stratégiques¹² (qui reprennent les missions du Comité Directeurs Métiers et auxquels seront rattachés les engagements et indicateurs COG en lien avec les thèmes qu'ils portent) et de comités opérationnels. Les coordonnateurs d'appui au pilotage et les personnes ressources, et les pilotes du suivi de chacun des engagements conservent leur fonction.

¹² Service socle et relation de service ; politiques sociales, territoriales et partenariats ; performance interne ; politique institutionnelle ; ressources humaines et TIIMES.

Tableau 15 : Présentation de la nouvelle « dirigeance »

Nom	Composition	Fonction	Fréquence
Copil institutionnel	Codir restreint CCMSA Co-animateurs des comités stratégiques Directeur coordonnateur du CDR	Instance d'échanges et de décision sur le pilotage du projet du groupe MSA Traite les alertes du réseau Prépare le CDR Pilote le projet du groupe MSA	Mensuelle (en physique)
Comité des directeurs réseau	Tous les DG de caisses Directions CCMSA	Instance de consultation et d'échange Partage des travaux des comités stratégiques Partage des actualités du réseau et de la CCMSA	En moyenne toutes les 6 semaines, en fonction de besoins + Séminaire thématique décentralisé 1/an
Comités stratégiques	A minima 1 DG et 1 AD par région institutionnelle Au moins un DCF Directions CCMSA	Instances de pilotage Proposent les actions stratégiques du domaine Valident les orientations des comités opérationnels, commanditent et pilotent les travaux	En moyenne toutes les 6 semaines (alternance possible visio /présentiel), en fonction des besoins 1 séminaire/an pour bilan et feuille de route année N+1
Comités opérationnels	2 AD ou 1 AD/médecin et 1 cadre par région institutionnelle/ou appel à volontariat Directions CCMSA Caisses pivot PCMO et personnes qualifiées	Instances de travail Proposent des solutions Décident des solutions techniques Partagent des éléments de pilotage métier avec le réseau Font remonter les dysfonctionnements et les propositions d'évolutions	En moyenne toutes les 6 semaines, modulable en fonction des besoins liés aux sujets traités par l'instance. En présentiel et/ou en visio

Source : CCMSA.

[90] **Cette nouvelle gouvernance a pour objectif de piloter la mise en place du plan stratégique et du projet du groupe MSA.** Son champ est donc plus large que celui de la COG, bien que des grandes thématiques soient communes (notamment relation de service, qualité de la production, dispositifs d'entraide, analyse de productivité...). Le projet de la nouvelle COG transmis aux tutelles au mois de septembre 2020, dont la mission a eu connaissance, est articulé avec le projet stratégique à cette fin. Lors des échanges avec la mission, les responsables de la caisse centrale ont précisé que ces instances auraient aussi pour fonction le suivi de la future COG. Ainsi un comité de pilotage spécifique au niveau de la caisse centrale continue à traiter en transversalité toutes les questions relatives au pilotage de la COG et d'autres dispositifs institutionnels.

[91] **Si cette nouvelle comitologie présente l'avantage de mettre l'accent,** au moins dans ses objectifs affichés, **sur le renforcement de la coordination et de la transversalité, au niveau central et local, les instances restent nombreuses et leurs réunions fréquentes.** En tout état de cause, son installation récente ne permet pas à la mission d'évaluer son impact sur le pilotage du réseau.

[92] **Dans le prolongement des recommandations de la Cour des Comptes, un nouveau dialogue de gestion avec les caisses locales sera déployé à partir de 2021.** Il s'articule autour de deux objectifs : d'une part, le suivi de la gestion et de la performance de chaque caisse locale, reposant sur un pilotage trimestriel de la performance et un pilotage mensuel du service socle à partir des indicateurs inscrits dans la COG et des outils internes de production ; d'autre part, l'échange

stratégique et politique autour de la déclinaison locale et territoriale du plan stratégique, en lien avec les enjeux locaux et le positionnement politique. **Ce nouveau dialogue de gestion**, qui vise à articuler performance et stratégie, **apparaît plus structuré**, pour renforcer le pilotage des caisses locales, tant sur le plan stratégique que sur le plan de la performance de gestion. Sa réussite sera subordonnée à la mise en place ou au perfectionnement d'outils de gestion et de remontées de données fiables, ce qui actuellement fait défaut.

1.4.3 La pertinence, la maturité des indicateurs et la fiabilité des valeurs observées demeurent insuffisants

[93] **La mission d'évaluation de la COG 2011-2015 avait fait six recommandations dont trois ont été prise en compte par les parties dans l'élaboration de la COG actuelle.** Ainsi, le nombre d'engagements a été réduit (44 contre 157 dans la précédente COG), le nombre d'indicateurs reste maîtrisé (63 dont 34 indicateurs de résultat) et les indicateurs sont rattachés explicitement aux objectifs auxquels ils correspondent. En outre, ils couvrent globalement les grandes thématiques de la COG, sont bien répartis entre les thèmes (entre quatre et sept indicateurs éclairent chaque thématique), dans un équilibre entre les deux ambitions (service aux adhérents et aux entreprise ; performance). Ils sont cohérents avec les objectifs auxquels ils se rattachent.

[94] **En revanche, la pertinence, la maturité des indicateurs et la fiabilité des valeurs observées**, qui avaient fait l'objet de recommandation de la mission précédente, **restent insuffisants** dans la COG actuelle :

- **Certains indicateurs n'étaient pas définis au moment de la signature de la COG.** L'annexe 7 de la COG prévoit 34 indicateurs de résultat. Or en 2016 et en 2017, la CCMSA n'a été en mesure d'en documenter que respectivement 23 et 26. Sur 30 indicateurs de résultats effectivement remplis par la CCMSA au bilan intermédiaire réalisé en juillet 2020 pour l'année 2019, 10 n'avaient pas encore de cible en 2016. Les indicateurs relatifs aux taux global d'utilisation des services en ligne, taux d'anomalie avec incidence financière, taux d'incidences financières ont par ailleurs été définis en cours de COG, avec des cibles identifiées uniquement à partir de 2018, voire 2019 ;
- **D'autres ne se sont pas avérés pertinents.** Tel est le cas en particulier des indicateurs relatifs aux taux de dossiers traités à échéance (pour le RSA, les prestations familiales et de retraite) (cf. Annexes relatives aux mutualisations de proximité et à l'évolution de la productivité). Cette faiblesse est reconnue par la DSS qui demande à la CCMSA de transmettre tous les trimestres un état des stocks en jours pour les domaines famille et retraite, dans un contexte de dégradation transitoire de la qualité de service à l'usager due notamment à la mise en place des mutualisations de proximité. Il convient de souligner que la mission d'évaluation précédente avait recommandé de créer un indicateur de suivi des stocks en volume et en ancienneté permettant de prioriser le traitement des dossiers les plus anciens, ce qui n'a pas été fait au moment de l'élaboration de la COG ;
- **Certains indicateurs ont été remplacés en cours de COG du fait de leur faible pertinence.** Tel est le cas, par exemple, de l'indicateur relatif au délai de réponse aux mails (en nombre de jours) remplacé, à partir de 2019, par celui relatif au taux de réponse aux mails sous 48h, suivi par les caisses du régime général, dans un effort louable de convergence.

[95] **Par ailleurs, et malgré les recommandations de la mission précédente, certains indicateurs ont été inscrits dans la COG alors que l'atteinte de leur cible ne dépend que très partiellement des actions mises en œuvre par la MSA.** Tel est le cas des indicateurs relatifs au

taux de participation aux dépistages organisés de cancers, alors même qu'il est clair que la MSA ne dispose comme levier que de la promotion d'actions ciblées, ces taux dépendant largement des politiques de prévention et des comportements individuels qui en découlent. **À l'inverse, certains indicateurs recommandés par la mission IGAS et CGAAER n'ont pas été retenus** (par exemple le suivi des réclamations).

[96] **Enfin, le suivi de la performance et de la productivité aurait mérité des indicateurs plus nombreux et pertinents.** Ainsi, la productivité n'est suivie dans la COG que par le biais du ratio de productivité, auquel il n'a pas été défini de cible, étant considéré comme un indicateur de pilotage.

[97] **Par ailleurs, le fait que certains indicateurs soient suivis au niveau national et non pas au niveau des caisses locales**, notamment l'ensemble des indicateurs relatifs à la maîtrise des risques, à la lutte contre la fraude et au pilotage de la performance, **ne permet pas à la caisse centrale d'assurer un pilotage rapproché de la réduction des disparités importantes dans la performance des caisses locales.**

[98] **S'agissant de la fiabilité des valeurs**, la mission, bien que n'ayant pas procédé à une analyse de la construction de chacun des indicateurs, a pu constater lors de ses échanges avec la caisse centrale et les caisses locales, le besoin d'indicateurs plus précis, automatisés et communiqués ainsi en temps réel.

[99] **En conclusion, le panel des indicateurs retenus pour assurer le suivi de la COG 2016-2020 n'a pas permis un pilotage suffisamment fin et adapté, des engagements stratégiques de la MSA**, s'agissant en particulier de la qualité de service à l'usager et de la performance.

[100] **Dès lors, l'atteinte des résultats est *in fine* en demi-teinte à la fin de l'avant-dernière année de la COG.** La mission précise en effet qu'à la date de ses investigations, les résultats des indicateurs pour l'année 2020 n'étaient pas suffisamment consolidés pour donner une visibilité des résultats de l'année, particulière compte-tenu de la crise sanitaire. Ainsi, pour les seuls indicateurs de résultat, le taux de respect des engagements est de 53,33 % en 2019. Par ailleurs, la cible de neuf indicateurs de résultat n'a pas été atteinte sur les trois premières années de la COG. Pourtant, une grande partie de ces indicateurs recouvre de forts enjeux en termes de qualité de service et de performance de gestion. Au-delà des questions de performance du réseau, les résultats questionnent la définition des indicateurs, telle que documentée ci-dessus.

Tableau 16 : Taux de mise en œuvre des engagements par la MSA pour les quatre premières années de la COG 2016 2020

	Indicateurs de résultats				Livrables				Ensemble
	Objectifs atteints	Non atteints	Non disponibles à date de bilan	Taux de respect des engagements	Objectifs atteints	Non atteints	Non disponibles à date de bilan	Taux de respect des engagements	Taux de respect des engagements
2016	7	15	1	31,82 %	42	4	9	91 %	72,06 %
2017	15	11	0	57,69 %	50	4	5	93 %	81,25 %
2018	16	14	4	53,33 %	38	8	6	83 %	71,05 %
2019	16	14	4	53,33 %	45	9	4	83 %	72,62 %

Source : Mission.

2 La MSA n'atteint pas la performance attendue tant en qualité de service à l'utilisateur qu'en recouvrement et ne maîtrise pas suffisamment les dispositifs d'action sociale analysés

2.1 Le bilan de la relation de service est contrasté et la qualité de service de service s'est temporairement dégradée, notamment du fait de la mise en œuvre des mutualisations de proximité

2.1.1 Les cibles des indicateurs ne sont pas atteintes sur la période de la COG

[101] **La mission a montré dans ses développements précédents que l'atteinte des cibles des indicateurs, notamment de résultats, était en demi-teinte à la fin de l'année 2019, en particulier s'agissant des indicateurs de relation et de qualité de service.** Ainsi, le taux d'appels aboutis fait partie des neuf indicateurs de résultats dont la cible (85 %) n'a jamais été atteinte sur la durée de la COG ; il s'est maintenu autour de 80 %, à l'exception de l'année 2017 où il était à environ 84 %. Le résultat de l'année 2019 s'expliquerait par le volume important d'appels au début d'année en lien avec la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité et le prélèvement à la source. Pour l'année 2020, ce taux n'est connu que pour le troisième trimestre (84.69 %) et n'est donc pas significatif. A noter que depuis le début du second confinement (jusqu'au 7 décembre), il s'élève en moyenne à 83,34 %, inférieur au résultat de la CNAV (88,4 %) et supérieur à celui de la CNAM (73,5 %) ¹³.

[102] De même, la satisfaction globale, mesurée tous les deux ans, s'élève en 2019 à 81 %, en baisse par rapport à 2017 (83 %). Si la satisfaction des particuliers (salariés et retraités) demeure relativement stable, en revanche, la satisfaction des professionnels se dégrade par rapport à 2017 (- 6 points pour les exploitants et - 5 points auprès des employeurs de main d'œuvre). Ceux-ci considèrent leur parcours laborieux, avec un effort consenti et une réitération importante pour contacter la MSA et obtenir une réponse.

[103] En revanche, le taux de mails répondus en 48h atteint 84,34 % en 2019 pour une cible fixée à 70 %. Une tendance ne peut être toutefois définie, dans la mesure où cet indicateur a été suivi uniquement à partir de cette année, remplaçant, à la demande de la DSS, et dans un effort de convergence avec les indicateurs des caisses du régime général, l'indicateur « pourcentage de mails traités en moins de 48h » dont la définition était moins pertinente.

[104] S'agissant de la qualité de service, la tendance est identique. Ainsi, l'indicateur relatif au taux de dossiers traités à échéance pour les pensions de vieillesse fait partie des indicateurs dont la cible (99 %) n'a pas été atteinte sur les trois premières années de la COG, ayant seulement été atteinte en 2019. En outre, la mission a précisé dans ses développements précédents que cet indicateur, utilisé aussi pour les dossiers de prestations familiales et de RSA, n'est pas pertinent. Dès lors, il ne peut être tiré de conclusion de ces résultats, tant pour les prestations vieillesse (cible non atteinte), que pour les prestations familiales (cible atteinte entre 2017 et 2019) et le RSA (cible atteinte en 2019).

¹³ Données DSS. Tableau de bord « Les indicateurs de résilience des services publics en période de confinement ». 7 décembre 2020.

[105] Au regard de la faible représentativité des indicateurs de qualité de service de la COG, la mission s'est, pour appréhender la réalité de la performance de la MSA, principalement référée aux indicateurs suivants :

- Le taux de dossiers payés au 15 du mois suivant réception, suivi dans le cadre des engagements « transparence » de la MSA mais pas dans le cadre de la COG ;
- Le nombre de jours de stocks correspondant au niveau de stock rapporté à la capacité de production, en fonction du nombre de jours ouvrés.

[106] **Les constats opérés par la mission sur cette base confirment la dégradation de la qualité de service, en particulier pour les années 2017 et 2018, durant lesquelles ont été engagées les mutualisations de proximité** (cf. point 1.2.4).

[107] **En outre, la période de la COG est marquée par le maintien de forts écarts entre caisses locales.** Ainsi, la Cour des Comptes, dans son rapport de mai 2020 relatif à la MSA, a mis en évidence que, s'agissant des prestations familiales et de solidarité, 57 % des aides au logement seulement étaient payées à échéance, les performances des caisses s'échelonnant de 25 à 81 %, et 62 % des prestations de RSA en moyenne, marquée par de fortes variations entre les caisses s'échelonnant de 38 à 77 %. En matière de relation de service, pour l'indicateur relatif au taux d'appels aboutis, l'écart-type entre les caisses locales s'accroît sur la période de la COG, passant de 9,61 à 10,49 %. Pour le taux de réponse aux mails sous 48h, il est de 11,46 % en 2019.

2.1.2 La caisse centrale n'a engagé que récemment un plan d'actions qui n'a donc pas encore produit ses effets

[108] **S'agissant de la qualité de service et en particulier de la dégradation du traitement dans les délais des dossiers de prestations, la MSA a mis en place un mécanisme d'entraide et un dispositif de task-force** (cf. point 4.3.3).

[109] **En matière de relation de services et en particulier d'accueil téléphonique, la MSA a engagé un plan d'actions qui n'a pas encore produit ses effets. La mission s'interroge toutefois sur la mise en œuvre tardive de ces actions,** alors même que la précédente mission d'évaluation a souligné en 2015 que l'organisation d'un accueil de qualité et d'une offre de service personnalisée et homogène sur le territoire constituaient des objectifs majeurs de la COG 2011-2015.

[110] La MSA a déployé au sein de son réseau un nouvel outil de statistiques pour la téléphonie et défini un plan d'actions en sept axes visant à réduire la réitération. Parmi ces actions figurent la publication des horaires d'affluence pour inciter les adhérents à reporter l'appel sur une heure creuse, la priorisation des appels réitérés et la promotion du rendez-vous téléphonique et du service en ligne de suivi des demandes.

[111] Par ailleurs, elle a été accompagnée de juin à décembre 2019 par un prestataire extérieur qui a élaboré 60 recommandations dont dix ont été priorisées, parmi lesquelles cinq ont été lancées au second semestre 2020. Elles sont centrées sur la formation des agents d'accueil et des superviseurs, l'élaboration d'indicateurs de suivi et d'analyse de l'activité d'accueil téléphonique et la mise en place d'un espace commun recensant l'ensemble des documents utiles en matière d'accueil téléphonique.

[112] La caisse centrale a précisé avoir organisé un suivi de la mise en œuvre des actions du plan de réitération des contacts par les caisses locales. Elle a précisé que ce plan est « une boîte à outils » mise à disposition des caisses locales dans une logique incitative.

2.2 Les résultats de la MSA en matière de recouvrement sont insuffisants et hétérogènes

2.2.1 La performance du recouvrement des cotisations employeurs se normalise en 2019 après une forte dégradation liée au déploiement de la DSN alors que celle des cotisations des non-salariés reste médiocre

[113] Les indicateurs de résultat concernant la mission de recouvrement assurée par la MSA demeurent, sous la COG 2016-2020, en nombre limité, étant essentiellement appréhendés sous l'angle des taux de restes à recouvrer (TRAR¹⁴) des salariés et non-salariés agricoles (cf. Annexe 6 relative au recouvrement).

[114] **S'agissant des cotisations des employeurs, la MSA a eu des difficultés à atteindre la cible que lui assignait la COG, laquelle n'a été atteinte que pour l'année 2019.** L'évolution du TRAR employeurs varie fortement entre 2016 et 2019 : il est ainsi passé de 1,50 % en 2016 à 4,86 % en 2017, avant de diminuer en 2018 à 1,84 % sans toutefois satisfaire les objectifs de la COG. Ce n'est qu'en 2019 que l'objectif, fixé à 1,46 %, a été atteint (soit 1,18 %).

[115] **Cette évolution s'explique principalement par les difficultés liées au déploiement de la DSN** durant la COG s'agissant du régime agricole. En 2016, seuls 77 éditeurs de logiciel sur près de 200 étaient opérationnels, la moitié ayant commencé directement en production en 2017 et 2018 sans rodage préalable de la fiabilité des données déclarées selon la CCMSA. Compte tenu de ces retards, la montée en charge a été décalée et plus lente que prévue, principalement au cours du second semestre 2017 et avec une non-qualité des données individuelles encore importante (cf. Annexe relative au recouvrement). Si en 2020, la transmission des données évènementielles n'est pas encore totalement généralisée, la situation se normalise désormais sous l'effet, d'une part, de l'action dite « proaction qualité DSN » mise en œuvre en 2019 pour améliorer la qualité des données, et, d'autre part, du service en ligne « Vérifier mes DSN » disponible depuis mi-2020 pour rendre le déclarant plus autonome dans la correction des anomalies.

[116] La mission relève également que **le suivi par la CCMSA du recouvrement concernant les grands comptes reste perfectible.** En effet, la CCMSA effectue depuis 2017 la consolidation des 20 plus grands comptes de chaque caisse locale. Elle ne présente donc pas de garantie d'exhaustivité et de complétude. Le TRAR les concernant apparaît maîtrisé entre 2017 et 2019, où il demeure inférieur à 0,4 %, il est de 3,71 % en 2020¹⁵, situation qui serait exclusivement imputable, selon la CCMSA, aux conséquences de la crise sanitaire. La mission observe toutefois que les données communiquées pour 2020 ne sont pas stabilisées, les TRAR définitifs ne seront disponibles qu'en mars 2021.

[117] **S'agissant des cotisations des non-salariés agricoles, la MSA n'a jamais atteint la cible fixée par la COG.** Le TRAR non-salariés agricoles a augmenté entre 2016 et 2018, passant de 5,66 % à 6,36 %, pour atteindre 5,71 % en 2019 alors que la trajectoire fixée par la COG aurait dû le conduire à atteindre son niveau le plus bas (soit 3,95 %). La MSA évoque l'impact probable de la réforme du micro B-A¹⁶ sur les difficultés de recouvrement pour les 20 % de NSA concernés (Cf. Annexe 6) ; les

¹⁴ Il s'agit de taux de restes à recouvrer (RAR) sur l'encours. Ils prennent en compte non seulement les cotisations sociales mais aussi la CSG (contribution sociale généralisée). Dans une logique d'harmonisation avec les autres régimes de sécurité sociale, ils sont calculés au 31/03/N+1.

¹⁵ Situation arrêtée au 10 novembre 2020.

¹⁶ Le régime micro-bénéfice agricole (BA) est un régime fiscal applicable aux exploitants agricoles dont les recettes moyennes sur les trois dernières années ne dépassent pas 82 800 euros

revenus des exploitants agricoles sont relativement bas et soumis à des variations importantes, en raison des aléas climatiques et des crises sanitaires ou économiques. Pour autant, la détérioration des taux de recouvrement sur les non-salariés ne trouve pas d'explication économique spontanée, puisque les revenus des exploitants se sont globalement améliorés depuis la crise agricole de 2015-2016.

[118] **La mission constate ainsi, sans pouvoir totalement l'expliquer, le paradoxe qui existe entre des revenus qui tendent à s'améliorer sur la fin de la COG sans que cela ne facilite le recouvrement des cotisations dues.** Cette expertise dépasse le cadre de la mission, mais mériterait d'être menée.

Tableau 17 : Évolution des taux de restes à recouvrer des employeurs et non-salariés agricoles (2016-2019)

	2016	2017	2018	2019
TRAR employeurs				
Cible COG	1,49 %	1,48 %	1,47 %	1,46 %
Réalisation MSA	1,50 %	4,86 %	1,84 %	1,18 %
TRAR non-salariés				
Cible COG	4,40 %	4,25 %	4,10 %	3,95 %
Réalisation MSA	5,66 %	5,83 %	6,36 %	5,71 %

Source : CCMSA, DMPO.

2.2.2 Les écarts de performance entre caisses ont connu de fortes variations durant la COG et restent importants

[119] **Les écarts de performance entre les caisses demeurent importants :**

- **S'agissant des cotisations des non-salariés agricoles, la dispersion constatée lors de l'évaluation de la COG 2011-2015 tend à se réduire après neutralisation des résultats de la MSA Corse (soit un écart en 2019 de l'ordre de 26 % compte tenu de la Corse et de 9 % hors MSA Corse) (cf. Annexe 6 relative au recouvrement);**
- **S'agissant des cotisations employeurs, l'année 2019 connaît une amélioration dès lors que 26 caisses sur 34 atteignent leur objectif, alors que la totalité des caisses avait échoué à l'atteindre en 2017 et que moins de 30 % d'entre elles y étaient parvenues en 2018.** Quinze caisses enregistrent une amélioration de leur résultat supérieure à la moyenne nationale (- 2,88 points). Quatre caisses ont particulièrement progressé sur la période (Grand Sud, Bourgogne, Lorraine et la Corse qui gagne 4,6 points pour une moyenne nationale à 0,32). (Graphique 5) Au contraire, certaines caisses n'ont pas progressé, sept d'entre elles ayant même régressé (Midi-Pyrénées Nord, Île-de-France, Marne Ardennes Meuse, Gironde, Auvergne, Haute-Normandie et Sud Champagne).

[120] Sans méconnaître les difficultés qui ont effectivement résulté du passage à la DSN pour la MSA, **la contre-performance du réseau en 2017 ainsi que la dégradation du TRAR non-salariés pour 18 caisses révèlent les insuffisances du pilotage de la CCMSA en matière de recouvrement, en dépit du plan d'action mis en place en 2019, des 11 procédures socle et des 18 procédures contentieuses diffusées au réseau (cf. annexe 6).** Si l'impact de la mise en œuvre de la DSN est certain, il n'est pas le seul facteur ayant contribué à cette situation. Elle résulte également d'un investissement encore trop faible de la CCMSA dans le pilotage de l'activité, **dans un**

contexte où le recours au recouvrement forcé, qui s'analyse comme le prolongement d'un recouvrement amiable ayant échoué, **progressé mais demeure insuffisant**.

Tableau 18 : Évolution de la performance des caisses locales au regard du TRAR Employeurs

	2015	2016	2017	2018	2019
Caisses atteignant l'objectif COG	22,86	54,29	0,00	28,57	74,29
Caisses n'atteignant pas l'objectif COG	77,14	45,71	100,00	71,43	25,71

Source : CCMSA, DMPO.

[121] Enfin, Le titre emploi service agricole étendu (TESA Étendu ou TESA+) a été développé en parallèle du déploiement de la DSN. Sa promotion a été inégale sur le territoire. La mise en œuvre du TESA+ vise à permettre aux employeurs agricoles, non équipés d'un logiciel de paie, de satisfaire leur obligation réglementaire dès lors qu'ils emploient moins de 20 CDI. La mission constate que cette limite est parfois dépassée et recommande au réseau MSA de s'assurer que le TESA+ ne devienne pas une solution alternative peu coûteuse au recours à un tiers déclarant dont les services sont payants dès lors que les opérateurs concernés, soit ceux employant plus de 20 CDI, présentent une taille suffisante pour supporter cette charge déclarative.

2.3 L'aide au répit est un dispositif dont l'intérêt est reconnu mais qui mérite un financement adapté, ainsi que des conditions de mises en œuvre harmonisées et consolidées

2.3.1 L'aide au répit a été mise en place en 2017 dans un contexte de crise agricole, puis pérennisée par la MSA dans le cadre de l'action sanitaire et sociale des caisses locales

[122] **L'aide au répit s'inscrit dans le cadre d'une réponse à une crise du secteur agricole en 2017, qui a donné lieu à la conclusion d'un pacte de consolidation et de refinancement des exploitations agricoles.** Ce pacte prévoit l'allocation de crédits d'Etat exceptionnels à la MSA, à hauteur de 4 M€, en complément des 150 M€ arbitrés au titre du FNASS dans le cadre de la COG. Cette enveloppe exceptionnelle avait principalement pour objectif de financer, pour les exploitants ayant besoin d'un répit, une aide au remplacement par les services dédiés. Le dispositif d'aide au répit comprend également des actions complémentaires d'accompagnement, de « ressourcement », de « temps de répit » (séjour de vacances, soutien psychologique...), qui sont financés par le FNASS (Cf. Annexe 7 relative à l'aide au répit). L'aide au répit s'adressait initialement aux seuls agriculteurs, issus d'un secteur en crise ou non.

[123] **Le développement de l'aide au répit a été facilité par l'existence, depuis 1972, de 358 services de remplacement regroupant 14 672 agents de remplacement, et chargés des remplacements des exploitant(e)s en congés de maternité, d'invalidité ou suite à des accidents du travail.** Cette aide s'inscrit également dans un ensemble de dispositifs relatifs au traitement des situations de mal-être professionnel (notamment numéro Agri-écoute, cellules locales pluridisciplinaires de prévention du suicide), dont l'articulation est assurée localement.

[124] **Au regard de l'intérêt suscité par le dispositif, la MSA a poursuivi à partir de 2018 le financement de l'aide au répit sur ses propres crédits à hauteur de 3,5 M€ (2 M€ au titre du FNASS, 1 au titre du FNPEISA et 0,5 au titre du FNPR), tout en opérant un recentrage de ses objectifs** (consolidation des aides aux exploitants déjà bénéficiaires mais dont la situation n'était pas stabilisée) **et un élargissement de son périmètre (ouverture du dispositif aux salariés).** Les dotations attribuées pour chaque caisse sont calculées selon des critères de population couverte,

avec une pondération des effectifs : répartition sur le territoire des effectifs des non-salariés agricoles, des salariés de production et ciblage des secteurs les plus exposés aux crises agricoles (lait, polyculture-élevage). L'attribution de l'aide au répit repose sur une évaluation médicale ou d'un travailleur social.

[125] Depuis la mise en place du dispositif, les financements sont passés de 4 M€ en 2017 à 3,15 M€ en 2020 et les dépenses réalisées de 4,47 M€ à 2,83 M€ en 2019, soit une diminution de 37 %. La baisse des dépenses a porté principalement sur les aides au remplacement (-59 %) ; les dépenses d'accompagnement et de prévention sont restées stables, en cohérence avec les orientations fixées par la caisse centrale.

[126] **Le nombre de bénéficiaires, évalué à partir des affiliés à la MSA**, est resté stable de 2017 à 2019, passant de 3 560 à 3 530, en dépit de l'ouverture du dispositif aux salariés. En particulier, le nombre de bénéficiaires de l'aide au remplacement a diminué de moitié et le nombre de journées de près de 60 %, la moyenne des journées par bénéficiaire a été réduite de 2 journées. Le nombre de bénéficiaires d'actions de prévention et d'accompagnement a augmenté de près de 18 % en 2019. Cette progression résulte surtout de celle du nombre de non-salariés bénéficiaires de ces actions (+29 %), mais aussi de celle des ayants-droits (+11 %).

2.3.2 Le déploiement du dispositif d'aide au répit est généralisé, sa mise en œuvre est localement hétérogène

[127] **Ce déploiement hétérogène tient en premier lieu au fait que ce dispositif s'inscrit dans le cadre de l'action sociale menée par les caisses locales**, sur lesquelles les conseils d'administration disposent d'une marge de manœuvre importante quant à son octroi, indépendamment des orientations données par la caisse centrale, qui sont incitatives sur ce sujet.

[128] **Dès lors, les aides attribuées sont diverses, comme cela ressort des échanges de la mission avec certaines caisses locales et des enquêtes menées par la caisse centrale**. Si l'aide au remplacement s'inscrit systématiquement dans un accompagnement social individualisé, elle se traduit par un nombre moyen de jours de remplacement très variable (quatre pour les caisses de Dordogne-Lot et Garonne et Sud Champagne ; 10 pour les caisses Marne-Ardenne-Meuse et Corse). Il en est de même pour les renouvellements d'aides (huit en Provence Azur sur 58 bénéficiaires et 40 renouvellements pour 57 primo demandeurs en Auvergne). La nature des actions d'accompagnement est aussi très différente. En Provence-Azur, il s'agit pour l'essentiel de week-ends ou de séjours de « répit » et de journées familiales ou personnelles alors qu'en Auvergne, une action forte est aussi menée sous la forme de « groupes de paroles ». Sur l'ensemble des caisses, la situation des ayants-droits fait l'objet de disparités importantes : en 2019, 24 caisses n'attribuent pas d'aide aux ayants-droits et cinq en attribuent.

2.3.3 Les difficultés affectant le déploiement de l'aide tiennent à un manque de cadrage et de pilotage du dispositif

[129] Il ressort des échanges de la mission avec les caisses locales, des enquêtes lancées par la caisse centrale et d'un rapport d'évaluation externe réalisé à la demande de la caisse centrale, que **les objectifs du dispositif global d'aide au répit sont insuffisamment partagés**. L'aide au répit n'est pas nécessairement intégrée à une prise en charge globale du mal-être, l'aide aux salariés est peu connue, traduisant un manque de lisibilité du dispositif, qui *in fine* comprend plusieurs aides (remplacement, repos, actions de prévention et d'accompagnement) sous des vocables proches.

[130] **Le pilotage, notamment financier, par la caisse centrale n'est pas suffisamment resserré.** Selon le rapport d'évaluation remis à la CCMSA, des caisses ne sont pas en mesure de répondre aux besoins alors que dans d'autres, les besoins repérés sont inférieurs au volume des crédits alloués. Les interlocuteurs des caisses Auvergne et Provence-Azur, que la mission a rencontrés, considèrent, par exemple, que leur enveloppe les amène à attribuer les aides aux bénéficiaires dont les besoins sont les plus cruciaux alors que, selon eux, il y aurait intérêt à mieux satisfaire les besoins de renouvellement des appuis. Cette situation interroge sur les critères fixés par la caisse centrale pour la notification des crédits.

[131] **En outre, la caisse centrale n'a pas donné d'orientation aux caisses locales quant aux outils d'évaluation** des situations d'épuisement, l'utilisation de grilles différentes (grille d'évaluation de Maslach, grille « Risque, Urgence, Dangerosité ») pouvant aboutir à des évaluations différentes.

[132] Enfin, les interlocuteurs eux-mêmes de la caisse centrale notent que **la coordination des dispositifs d'action sociale en général et de l'aide au répit en particulier est perfectible.**

2.4 L'évolution des dépenses de prestations de service au jeune enfant doit être anticipée par des analyses et des outils de suivi performants

2.4.1 L'accroissement des dépenses en faveur des prestations de service au jeune enfant, principale action en faveur des enfants et de la jeunesse, est dû en partie aux évolutions démographiques et sociétales

[133] **Les prestations servies, par la MSA, depuis 2004, aux Établissements d'Accueil des Jeunes Enfants (EAJE), sont les prestations majoritairement financées au titre de l'accueil du jeune enfant.** Elles sont financées au sein du FNASS, dans le cadre des « missions publiques » (selon la terminologie même de la CCMSA), regroupant, par thématique (outre l'accueil du jeune enfant, les fonds de compensation du handicap, la médiation familiale et les contrats enfance jeunesse), les prestations que la caisse centrale souhaite voir exécutées de manière homogène sur l'ensemble du territoire. Leur budget représente un tiers de celui du FNASS en moyenne annuelle, sur la durée de la COG, soit 51 M€. Parmi elles, la mission publique « jeune enfant » (PS-AJE) s'élève en moyenne annuelle à 38 M€, dont 36 M€ au titre des prestations servies aux Établissements d'Accueil des Jeunes Enfants (EAJE). En 2018, 15 500 familles ont bénéficié des prestations de PS-AJE.

[134] Ces prestations sont l'équivalent de la prestation sociale unique (PSU), existant depuis 2002 au régime général, afin d'inciter les établissements accueillant les jeunes enfants à appliquer un tarif modulé selon les revenus des familles, dans un souci d'équité sociale et de tarification unifiée. Les instructions transmises aux caisses locales du réseau MSA visent à instaurer des conditions d'attribution identiques à celles du régime général, mais les interlocuteurs de la caisse centrale ont confirmé à la mission qu'elle n'est pas en capacité de s'en assurer.

[135] Si la CNAF a fait évoluer son mode de financement des structures, calculé désormais sur la base d'un taux fixe de fréquentation par les ressortissants du régime général, les caisses locales de MSA appliquent toujours majoritairement un financement au réel, à partir d'un nombre d'heures déclaré par enfant, le système d'information de la MSA ne pouvant intégrer les modalités de calcul de la CNAF sans perte de données relatives aux bénéficiaires. Pour autant, sept caisses appliquent la règle du taux fixe, ce qui n'est pas sans perturber la consolidation des données au niveau national.

[136] Si les dotations de la mission publique « PS-AJE » étaient historiquement basées sur une enquête de besoins auprès des caisses, donnant lieu à un « droit de tirage », compte-tenu de l'augmentation des besoins recensés, seuls 90 % des besoins exprimés ont été financés à partir de 2016, le solde étant financé sur les crédits FNASS hors missions publiques.

[137] **Les dépenses de « PS-AJE » ont augmenté sur la durée de la COG au-delà des prévisions, pour des raisons que la caisse centrale peine à appréhender.** En effet, dès 2018, elles se sont élevées à près de 40 M€, au-delà des crédits prévus pour la fin de la COG. L'accroissement des dépenses liées aux prestations de service pour les EAJE en est la cause principale : alors que les dépenses des autres actions financées par la mission publique ont augmenté de 43 % en 4 ans, elles ne représentent que 4 % des dépenses de la mission. La prestation EAJE a augmenté de 28 % pour les salariés et 43 % pour les non-salariés, les salariés représentant 66 % des familles et 70 % des enfants concernés.

[138] **L'augmentation des dépenses de prestations de service pour les EAJE s'explique, en partie, par l'accroissement du nombre de familles et d'enfants accueillis, l'évolution des barèmes et la baisse du revenu des familles.** Ainsi, si le nombre total de familles bénéficiaires d'au moins une prestation légale de la branche famille augmente de 5 % sur la période 2016 – 2019, le nombre d'enfants à charge pris en compte pour le calcul du droit à au moins une prestation famille baisse de 11 % sur la même période. Par ailleurs, le nombre d'enfants de salariés, confiés majoritairement aux EAJE, décroît en 2019, cette baisse étant compensée par une augmentation des prises en charge des enfants de familles de non-salariés, compte-tenu des évolutions familiales (travail du conjoint de l'exploitant notamment). S'agissant des revenus des familles, ils sont appréhendés par la MSA à partir des ressources déclarées à l'administration fiscale par les familles bénéficiaires de prestations servies par la branche famille, communiquées par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Enfin, si l'effet barème est significatif, en lien avec la hausse du niveau des prestations, il ne suffit pas à expliquer l'accroissement des dépenses constatées sur la COG.

2.4.2 Ce constat traduit un pilotage insuffisant de la caisse centrale, qui ne permet pas à celle-ci de disposer d'une évaluation fiable de la trajectoire prévisible des dépenses pour la prochaine COG

[139] **Comme la mission l'a souligné à propos de l'aide au répit, les caisses locales ont une grande autonomie quant à la mise en œuvre des actions sanitaires et sociales,** y compris lorsqu'elles sont financées au titre des « missions publiques », que la caisse centrale souhaite voir attribuées de manière homogène sur l'ensemble du territoire. La mission a pu constater lors de ses entretiens que la caisse centrale ne dispose pas des moyens pour recenser les politiques d'action sociale menées par chaque caisse locale, alors qu'elle serait légitime à le faire, tout en respectant la marge d'autonomie des conseils d'administration des caisses locales dans la mise en œuvre de ces politiques.

[140] **Par ailleurs, la caisse centrale ne dispose pas d'outil de gestion fiable, intégré dans ses systèmes d'information, lui permettant de recenser les aides attribuées aux structures,** selon le nombre d'heures réalisées et d'enfants accueillis et les consolider au niveau central. Cela l'amène à recourir à des enquêtes dédiées, potentiellement non exhaustives. La caisse centrale a créé, début 2019, un groupe de travail avec les caisses locales, pour mettre en place des procédures de gestion harmonisées et garantir un meilleur pilotage des dépenses en faveur de la petite enfance. Les travaux portent en particulier sur les modalités de gestion des bordereaux de présence adressés aux structures, l'évaluation du droit de tirage nécessaire pour faire face aux dépenses d'aide au jeune

enfant et le calcul des charges à payer. En 2020, la répartition de l'enveloppe entre les caisses a été réalisée sur ces nouvelles bases. La mission considère que ces mesures d'harmonisation, nécessaires, ont été mises en place tardivement au regard de l'évolution des dépenses sur la durée de la COG et des difficultés de gestion déjà rencontrées par le passé.

[141] **Dès lors, la caisse centrale ne dispose pas encore de données fiables sur les exercices précédents lui permettant, selon la mission, d'établir une prévision de dépenses robuste pour la prochaine COG.** La caisse centrale considère que le taux de recours aux prestations des familles ressortissantes du régime agricole est inférieur à celui des familles du régime général. La mission n'a pas expertisé cette approche mais les données disponibles sur le nombre de familles et d'enfants bénéficiaires de la PS-AJE ne militent pas en ce sens. Par ailleurs, les projections de la caisse centrale confirment une augmentation du nombre d'enfants de familles de non-salariés, mais qui est largement contrebalancée par la baisse importante du nombre d'enfants des familles de salariés. Dès lors, à défaut d'une étude robuste sur la tendance et les projections des revenus des non-salariés, il est difficile d'établir une évolution de la prise en charge des familles.

[142] **En se basant sur les modalités de calcul de la prestation (plafonds, tarifs) et l'évolution du revenu des bénéficiaires, la caisse centrale évalue le surcoût pour la PS-AJE à 10 M€/an pour permettre un alignement sur les modalités de prise en charge de la CNAF.** Pour cela, elle s'est appuyée sur les taux fixes utilisés par le régime général pour la PSU (moyenne de 96,3 %) et a calculé le coût de la part régime agricole, de manière à assurer un financement à 100 % des structures d'accueil. Pour un montant versé aux structures de 2,3 milliards, la part du régime agricole pour atteindre les 100 % sur chaque département équivalait à 49 millions, soit un écart de plus de 10 millions par rapport au réalisé 2018 (38,6 millions). Le volume financier (49 millions) équivalait à 2 % de l'ensemble de l'enveloppe permettant un financement à 100 % des structures. La mission n'est pas en mesure d'évaluer la robustesse de ce calcul en raison de l'absence de données homogènes des caisses locales, mais aussi de contrôles insuffisants sur les demandes des structures.

3 La MSA poursuit le développement d'activités gérées pour le compte de tiers en parallèle de son investissement dans les Maisons France Services

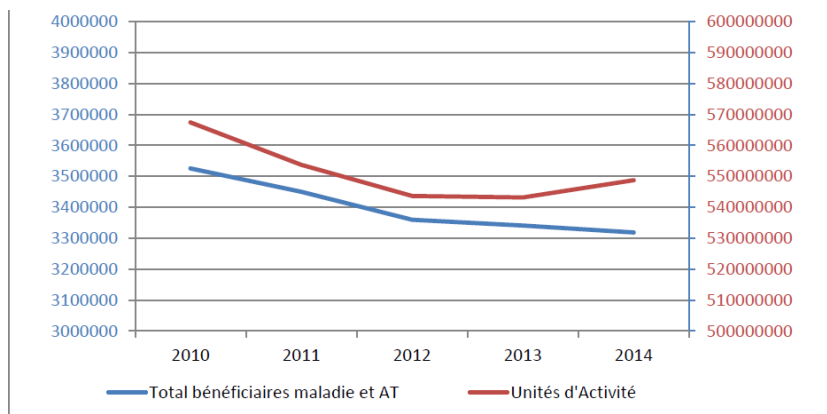
3.1 La MSA développe, de sa propre initiative ou à la demande de l'Etat, la gestion pour compte de tiers dans une logique d'opportunité

3.1.1 La MSA a développé ces activités dans le champ concurrentiel et non concurrentiel, au coup par coup au gré des opportunités, pour compenser la baisse d'activité liée au déclin démographique du régime

[143] **Alors que le volume des missions assurées par le régime général s'étend, celui de la MSA recule.** La gestion pour compte de tiers s'est ainsi développée pour lui assurer un certain niveau d'activité, par la prise en charge d'activités de taille limitée et de nature disparate, ainsi que la Cour des comptes l'a souligné dans son rapport thématique de mai 2020 consacré à la MSA. Le niveau d'activité de la MSA est en effet lié au nombre des ressortissants du régime agricole. Or, leur population connaît un déclin démographique important : le nombre des non-salariés décline de manière continue depuis 2010 tandis que celui des ressortissants salariés, devenus désormais majoritaires, stagne. Ainsi, le déclin démographique du régime agricole s'est confirmé entre 2015 et 2020, le nombre d'actifs agricoles étant passé de 1 203 653 en 2015 à 1 173 833 en 2019, soit un

recul global de 4,48 %. Ce recul concerne plus particulièrement les non-salariés, dont le nombre décroît de plus de 7 % sur la période considérée.

Graphique 4 : Évolution de l'activité de la MSA et du nombre de bénéficiaires de prestations maladie sur la période 2010-2014



Source : Rapport IGAS, CGAAER, Évaluation de la COG 2010-2014, tome II.

[144] La mission interroge la répartition de l'activité de gestion pour compte de tiers (GPCD), telle qu'opérée, *lato sensu*, par la MSA, en trois blocs, soit (i) les activités transférées par l'Etat, (ii) la gestion pour compte de tiers *stricto sensu* (qui correspond à la gestion d'activité sur le secteur de la santé prévoyance complémentaire et à la gestion d'activité au titre de la retraite complémentaire notamment) et (iii) les activités autofinancées.

[145] La MSA définit les activités autofinancées (AAF) comme des activités qui ne s'exercent pas dans la continuité du service socle, contrairement, selon elle, aux activités citées au point ii précité. Les AAF sont exercées à son initiative et s'autofinancent, les coûts étant équivalents aux prestations encaissées. La GPCD *stricto sensu* recouvre des activités menées sur une base conventionnelle pour le compte de partenaires, dans la continuité du service public qui s'adressent en tout ou partie à ses ressortissants. Elle intervient dans deux secteurs, celui de la sous-traitance dans le domaine santé-prévoyance, qualifié de concurrentiel et en dehors de ce dernier (retraite complémentaire) dans un domaine qualifié de non concurrentiel.

[146] La mission considère que les distinctions que la MSA opère ne sont pas opérantes et répondent avant tout à des nécessités de gestion qui en montrent les limites. La mission note par ailleurs que leur acception est appréciée différemment entre la direction des partenariats et la direction financière et comptable au sein de la caisse centrale.

[147] La mission considère que ces activités se décomposent en réalité en deux blocs principaux, liés au secteur d'activité, concurrentiel ou non. Le premier, qui comprend essentiellement les activités liées aux complémentaires santé et prévoyance, recelant le plus de risque tant en termes juridiques que financiers. Au sein du secteur non concurrentiel, les activités sont exercées par la MSA de sa propre initiative ou à la demande de l'Etat. Quel que soit le secteur, les activités sont ou non autofinancées et relèvent d'un cadre conventionnel national et/ou local. La mission propose ainsi de considérer comme suit l'organisation de l'activité de gestion pour compte de tiers (cf. Annexe relative à la gestion pour compte de tiers pour un panorama détaillé des activités en cause)

Schéma 1 : Présentation de la gestion pour compte de tiers lato sensu selon la mission

Secteur non concurrentiel	Secteur concurrentiel
Reprise d'activités à la demande des pouvoirs publics	
GPCD <i>stricto sensu</i> <u>hors</u> santé prévoyance complémentaire*	GPCD <i>stricto sensu</i> santé prévoyance complémentaire
Activités auto-financées	

Source : Mission (* : exemple = recouvrement des cotisations retraites complémentaires, formation)

[148] **Au regard des informations qui étaient à sa disposition, la mission s'est heurtée à des difficultés pour élaborer un panorama fiable et exhaustif de l'activité de gestion pour compte de tiers.** Elle a pu établir que la caisse centrale a conclu 15 conventions nationales en 2019, représentant un produit de 27,5 M€, concernant des activités autofinancées. Les activités de recouvrement (cotisations de retraite, formation, dialogue social...) pour le compte de tiers, publics ou privés, représentent par ailleurs un volume conséquent et relativement stable : il s'élève à 3,54 Md€ en 2019. S'agissant des activités exercées pour le compte d'organismes de protection complémentaire santé et prévoyance, qui sont le plus souvent des partenaires « historiques » de la MSA (Mutualia, AGIR Prévoyance, Groupama...), elles représentent un flux financier conséquent, mais fluctuant, lié au caractère fortement concurrentiel du secteur : le montant total de cotisations appelées a été de 438 M€ en hausse sur la durée de la COG. Par ailleurs, certains partenaires, pourtant « historiques », reprennent au fil du temps tout ou partie de l'activité déléguée à la MSA.

[149] **A la demande des tutelles et durant la période de la COG actuelle, la MSA a assuré la mise en place ou la reprise de plusieurs activités :** notamment la mise en place du portail national des droits sociaux (PNDS), du fonds commun des accidents du travail agricole et la reprise du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) (voir Fiche n° 2 de l'annexe relative à la gestion pour compte de tiers). Elle a également été chargée de gérer depuis 2017 l'AFIS, aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (voir Fiche n° 3). Pour ces missions, les tutelles ont accordé la conservation de 250 ETP.

[150] **Ces transferts se poursuivent.** Ainsi, à compter du 1er janvier 2021, la MSA assurera la gestion de l'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, créée par la loi du 28 décembre 2019, en remplacement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale, dont la gestion était assurée par la Caisse des Dépôts. Par ailleurs, la MSA est chargée, à compter de 2021, de gérer le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides, créé au 1^{er} janvier 2020 par la loi de financement de la sécurité sociale.

3.1.2 Le transfert du SASPA est caractéristique des modalités de transfert d'activités réalisé à la demande de l'Etat

[151] **La décision de transférer la gestion du Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA, 67 100 bénéficiaires au 31 décembre 2018) de la Caisse des Dépôts (CDC) à la CCMSA au plus tard au 1er janvier 2020 a été motivée par la volonté de rationaliser la gestion de la prestation dans un contexte de baisse d'activité de la MSA.** Il a été considéré que la MSA assurait déjà la gestion de l'ASPA pour les ressortissants du régime agricole et disposait donc

de personnels formés et de systèmes d'information adaptés, que les moyens contractualisés dans la COG lui permettaient de reprendre la gestion sans moyen supplémentaire, dans un contexte de baisse d'activité continue et qu'une économie de 9,5 M€ sur les dépenses de fonctionnement serait réalisée.

[152] Le transfert a amené la CDC, qui a respecté les engagements fixés par la COG en termes de qualité de service et de maîtrise des risques, à redéployer en interne sur d'autres activités les 74 ETP qui étaient chargés de la gestion de la prestation.

[153] **L'organisation mise en place par la CCMSA pour le SASPA, qui s'est inscrite dans la logique de mutualisations de proximité, ne répond pas à l'objectif de rationalisation de gestion sur lequel pourtant a reposé le transfert. L'optimisation de la gestion de la prestation n'est à ce jour pas démontrée.** La CCMSA a en effet souhaité développer une organisation décentralisée dans les caisses locales, au sein des 16 binômes/trinômes de caisses ayant mutualisé certaines de leurs activités. Elle a mis en place 16 numéros de téléphone et des points d'accueil physiques. Elle a installé une plateforme centralisant la numérisation des dossiers à la caisse de Lorraine, mais qui n'est pas intégrée au projet national de numérisation OPEX que conduit la caisse centrale par ailleurs.

[154] **S'agissant de l'efficience de gestion de la prestation, le processus de transfert et d'installation des différents outils de gestion (indicateurs et modalités de contrôle) n'est pas achevé.** Les choix d'organisation de la MSA pèsent sur la réalisation de gains de productivité, qui n'est pas démontrée.

[155] **Sur le plan des emplois, la caisse centrale ne dispose pas de visibilité sur les effectifs réellement consacrés à la gestion du SASPA.** Ils sont en effet compris dans les 250 ETP que la MSA a été autorisée à conserver par les tutelles compte-tenu de la sous-saturation du plafond d'emploi en 2017. Fixés à 50 ETP, cible qui n'a pas été objectivée par les tutelles ni la MSA, ces effectifs ont été répartis par la caisse centrale. Les caisses locales ayant fait part de difficultés liées à la charge de reprise d'activité, la caisse centrale a affecté 20 ETP supplémentaires, par redistribution interne ou recrutement.

[156] **Le transfert est par ailleurs trop récent pour évaluer l'impact en termes de qualité de services à l'usager.** En tout état de cause et malgré les difficultés liées au transfert, la continuité du service a été assurée par la MSA au début de l'année 2020, alors même que les délais de traitement des dossiers par la CDC se sont dégradés sur l'année 2019. C'est pourquoi les parties ont négocié un avenant prorogeant rétroactivement à compter du 1er juillet 2020 les effets de la convention de transfert jusqu'au 31 décembre 2020, pour que la CDC continue à apporter son soutien à la MSA dans la prise en charge de la gestion.

[157] **Alors que le transfert a été décidé à la fin de l'année 2016, sa préparation n'a démarré qu'en juillet 2018** par la réunion d'un premier comité de pilotage, les parties n'ayant pas souhaité engager le dialogue plus tôt (cf. Fiche n° 2 de l'annexe relative à la gestion pour compte de tiers).

[158] **En outre, les tutelles ne se sont pas prononcées sur l'organisation mise en place par la MSA, considérant qu'elle relevait de la libre administration de la caisse centrale,** alors que cette organisation pouvait interroger quant au respect de l'objectif de rationalisation de gestion de la prestation.

[159] **Le suivi par la tutelle du transfert de cette prestation considérée comme sensible interroge.** Ainsi, la DSS a précisé avoir été informée des difficultés liées au transfert des dossiers au premier trimestre 2020 sans pour autant les identifier comme à risque. Elles n'ont donc pas fait l'objet d'une intervention de sa part alors que la Caisse des Dépôts n'a pas tenu l'ensemble de ses

engagements. La mission relève ainsi un décalage entre la manière dont la DSS a apprécié la situation et la réalité des difficultés qu'ont connues et dû gérer les opérateurs.

3.2 La gestion pour compte de tiers, qui s'est développée sans logique métiers, ni vision stratégique, n'est pas une solution d'avenir pérenne et comporte des risques

3.2.1 La gestion pour compte de tiers ne génère in fine qu'un faible volume d'activité pour la MSA, sans logique métier ni d'efficience

[160] **Le développement de la gestion pour compte de tiers de la part de la MSA vise notamment à préserver des activités pour les caisses et leurs agents, dans un contexte de baisse constante de la population couverte par le régime obligatoire des salariés et non-salariés, qui devrait se poursuivre.** Or, cette stratégie montre ses limites dès lors qu'elle n'engendre qu'un volume d'activité limité. En effet, les activités gérées pour compte de tiers représentent un volume d'activité d'à peine 5 % pour la MSA de 2017 à 2019, en dépit des transferts d'activité dont elle a bénéficié, en sus des activités déjà gérées. La mission relève cependant le poids en hausse de la gestion pour compte de tiers dans certaines caisses de taille modeste et au volume d'activité faible. Il en va notamment ainsi des caisses Alsace et Sud Champagne, afin de maintenir de l'activité sur site. Dans ce dernier cas, le nombre d'unités d'activité (UA) relatifs à la GPCD est passé de 597 952,545 en 2017 à 889 441,36 en 2019.

[161] Si la GPCD ne génère qu'une activité d'appoint pour les caisses locales et le réseau MSA, la mission souligne en outre que les activités récemment transférées ou attribuées à la MSA par l'État ne relèvent pas d'une logique métier et/ou d'efficience cohérente. Tel est le cas de la gestion du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides qui exige un investissement de la MSA sur un nouveau métier. Il en va de même du SASPA comme explicité ci-dessus.

[162] En tout état de cause, le développement d'activités de gestion pour le compte de tiers ne peut se concevoir **que dans la mesure où elle ne remet pas en cause l'affectation des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs assignés pour le service socle.**

3.2.2 L'absence de pilotage de ces activités et la fragilisation de leur régime fiscal sont porteuses de risque

[163] **La mission a pu constater que la caisse centrale n'a de réelle visibilité ni sur le périmètre, ni sur les moyens consacrés, ni sur l'équilibre financier de l'activité de gestion pour compte de tiers.** S'agissant du périmètre des activités qui lui sont déléguées par les partenaires, elle ne connaît pas précisément le nombre de conventions conclues localement. Elle a entrepris récemment un travail de recensement de ces conventions ainsi que de transformations de conventions locales en conventions nationales. Mais ces travaux restent en cours au moment où la mission rend son rapport.

[164] **En ce qui concerne les moyens associés à cette activité, la caisse centrale n'en connaît pas les coûts détaillés, dans la mesure où elle ne dispose pas d'outils de gestion ni d'une comptabilité analytique suffisamment précise.** Une enquête a récemment été réalisée auprès des caisses pour affiner les coûts et envisager les développements nécessaires dans la comptabilité analytique. Un plan d'actions est en cours. Par ailleurs, la comptabilité analytique ne permet pas de distinguer le secteur concurrentiel du non concurrentiel, alors que le premier revêt un risque financier beaucoup plus important.

[165] Les éléments dont la mission a eu connaissance montrent que **les ETP, en moyenne annuelle, consacrés à la gestion pour compte de tiers *lato sensu*, pour l'ensemble des caisses locales et la caisse centrale, sont en progression sur la période de 2015 à 2020.** Le nombre d'ETPMA passe de 680 en 2015, à 732 en 2019 (cf. Annexe relative à la gestion pour compte de tiers, tableau 14).

[166] **Sur le plan budgétaire, un suivi est réalisé seulement pour les activités autofinancées.** Les données montrent un équilibre des charges et des produits des activités autofinancées pour les années à partir de 2017¹⁷.

[167] La caisse centrale a aussi entamé un travail de recensement des coûts de gestion, des charges et des produits. Plus globalement, elle a élaboré un plan d'action qui vise à définir des objectifs communs pour améliorer la qualité de service, l'efficacité de gestion par l'harmonisation des pratiques et fidéliser les partenaires dans une logique de pérennisation et de développement de l'activité. **En tout état de cause, cette préoccupation récente de la caisse centrale quant au pilotage de l'activité de gestion pour compte de tiers interroge alors qu'il s'agit d'un principe de bonne gestion de tout organisme. Par ailleurs, la Cour des Comptes, dans son rapport de 2011 sur la sécurité sociale avait déjà noté la nécessité d'engager des travaux de clarification de l'activité de gestion pour compte de tiers.**

[168] **Dès lors, cette insuffisance de pilotage de l'activité de gestion pour compte de tiers de la part de la caisse centrale constitue en elle-même un risque financier qui, selon la mission, est réel, mais dont elle n'a pu mesurer la portée au regard des informations qu'elle a eu à sa disposition.**

[169] **Sur le plan fiscal,** par une note adressée au ministère de l'agriculture en 1990, la direction de la législation fiscale (DLF) avait admis que les prestations fournies par les caisses de MSA pour le compte d'organismes intervenant dans le domaine de la protection sociale ne pouvaient être qualifiées d'activité autonome de gestion d'affaire, dans la mesure où ces activités se rattachaient directement à la mission sociale de l'organisme et devaient, dès lors, bénéficier de l'exonération de la TVA prévue par les dispositions b du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts (CGI).

[170] Au regard de l'ancienneté de cette position et des interrogations soulevées par le rapport de la Cour des comptes, la mission s'est efforcée de clarifier le régime applicable à la gestion pour compte de tiers.

[171] **La DLF, dont la mission a pris l'attache, considère que cette position, ancienne, apparaît aujourd'hui fragile au regard des règles de la TVA en vigueur, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE),** notamment s'agissant de la condition selon laquelle les prestations de services, pour être exonérées, doivent être étroitement liées à l'aide et à la sécurité sociale, ainsi qu'en ce qui concerne l'appréciation du caractère non-lucratif des activités et de l'absence de concurrence avec des activités effectuées par des entreprises du secteur marchand.

[172] Elle souligne que les prestations de gestion de contrat d'assurance santé et de prévoyance pour le compte de tiers (Mutualica, Agrica, Pacifica) pourraient, le cas échéant et sous réserve d'une description précise des opérations réalisées par la MSA, appuyée des conventions de gestion des contrats d'assurance santé complémentaire et de prévoyance liant celle-ci et les assureurs, bénéficier de l'exonération de la TVA sur le fondement du 2° de l'article 261 C du CGI.

¹⁷ Une erreur de comptabilisation a amené à constater en 2019 un résultat positif de 100 229 €.

[173] Au total, s'agissant des risques financiers et juridiques, la mission recommande la mise en place d'une comptabilité analytique adaptée et exhaustive permettant d'assurer le pilotage réel de la gestion pour compte de tiers.

Recommandation n°1 Mettre en place une comptabilité analytique adaptée pour assurer le pilotage de la gestion pour compte de tiers.

[174] La mission a souligné la fragilité juridique du cadre dans lequel s'inscrivent les activités exercées par la MSA, sur le plan des règles relatives au droit de la sécurité sociale et au droit fiscal notamment. Dès lors que les délais de la mission n'ont pas permis à la DLF d'approfondir son analyse, convention par convention, la mission recommande que la MSA sollicite rapidement un rescrit fiscal pour sécuriser son activité.

Recommandation n°2 Solliciter un rescrit fiscal pour sécuriser l'activité de gestion pour compte de tiers de la MSA au regard de sa soumission à la TVA.

[175] En conclusion, la mission considère que la caisse centrale doit cesser de développer ces partenariats dès lors que les frais de gestion ne couvrent pas *a minima* la réalité des frais engagés. De même, l'Etat ne doit lui transférer de nouvelles activités que lorsqu'elles apportent une plus-value en termes de qualité de service et de gestion, établie sur la base d'une étude d'impact préalable robuste.

Recommandation n°3 Eviter de nouvelles diversifications d'activités pour compte de tiers (i) dès lors que les coûts de gestion ne couvrent pas *a minima* la réalité des frais engagés (ii) ou, s'agissant des activités dont l'initiative repose sur l'Etat, lorsqu'elles n'apportent pas de plus-value démontrée en termes de qualité de service et de gestion.

3.3 La MSA se positionne, à la demande de l'Etat, comme un partenaire clé dans le projet de développement des Maisons France Services

[176] **Dans le prolongement de son action dans le cadre des Maisons de services au public (MSAP), la MSA a été identifiée comme un partenaire clé des Maisons France Service (MFS),** dont les modalités de mise en place ont été fixées dans la circulaire du Premier Ministre n° 6094/SG du 1^{er} juillet 2019. D'une part, elle est un partenaire obligatoire, d'autre part, elle est elle-même porteuse de projets de MFS. Le réseau France Services est composé en novembre 2019, de 856 structures ou solutions itinérantes dont 17 sont portées par la Mutualité sociale agricole. Celle-ci co-porte aussi deux MFS avec des communautés de communes.

Maisons France Services

La circulaire du Premier Ministre n° 6094/SG du 1^{er} juillet 2019, adressée aux Préfets, fixe les modalités de mise en place d'un réseau France Services visant à permettre aux citoyens d'effectuer leurs principales démarches administratives au plus près du terrain, dans des lieux d'accueil polyvalents. Elle répond à trois objectifs : l'accessibilité des services publics, la simplification des démarches administratives et une qualité de services renforcée relative à et les objectifs. Le service est garanti par la présence en front officie d'au moins deux agents polyvalents, chargés d'un premier accueil et de l'accompagnement aux démarches en ligne. Est prévu un socle de service commun avec des partenaires présents obligatoirement, dont fait partie la MSA, aux côtés des autres organismes de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV). Les partenaires peuvent aussi porter des projets d'implantation de Maisons France Services (MFS).

[177] **En tant que porteuse de MFS**, la MSA met à disposition deux agents polyvalents de son réseau sur le site. Elle bénéficie d'une subvention de 30 K€, calibrée pour recruter un agent. La moitié de la subvention provient du fonds national à l'aménagement du territoire (FNAT) et l'autre moitié du fonds national des MFS, qui est abondé par les partenaires du programme, dont la MSA.

[178] **En tant que partenaire obligatoire**, la MSA désigne un référent local « back office » par implantation pour assurer la résolution des cas complexes à distance, assure des permanences physiques au sein de la structure, réalise des rendez-vous en visio-conférence pour les situations complexes. Elle participe à la formation des agents polyvalents, tant initiale (création des contenus et supports de formation, mises à jour régulière) que continue (participation à l'organisation et à la tenue de webinaires).

[179] Selon les informations communiquées à la mission par l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), jusqu'en septembre 2020, **la MSA a été l'opérateur dont les démarches ont été le moins sollicitées au sein du réseau France Services, avec 2 253 démarches réalisées, soit 3 % des démarches**. Par ailleurs, les structures portées par la MSA ont enregistré 2 518 démarches qui concernaient majoritairement La Poste, l'AGIRC-ARCCO ainsi que les préfectures et sous-préfectures (situations de séjour). En dehors de ce suivi statistique, il n'existe pas à ce stade d'évaluation de la qualité du service rendu à l'utilisateur des MFS.

[180] Selon les interlocuteurs de l'ANCT rencontrés par la mission, **la MSA souhaite renforcer sa coopération dans les actions menées sur les territoires**. D'une part, elle a fait part de sa volonté de porter ou co-porter 50 MFS dès 2021 ; d'autre part, elle souhaite partager son réseau territorial avec celui du ministère chargé de la cohésion des territoires, avec lequel elle a conclu une convention de partenariat.

[181] **Si la participation de la MSA aux MFS est légitime en tant que service public de la sécurité sociale, elle contribue à la diversification de son activité** alors qu'elle est attendue sur un renforcement de la qualité de service et de l'efficacité de son réseau. **Cette participation questionne les financements nécessaires**, dans un contexte où les subventions versées par le ministère chargé de la cohésion des territoires ne concernent que les porteurs de projets de MFS. De manière générale, la mission souligne que cette question relève d'une réflexion plus stratégique à mener sur le devenir de la MSA qui, opérateur historique de la protection sociale du monde agricole, se positionne de plus en plus comme un opérateur de la ruralité.

4 La prochaine COG doit donner lieu à un renforcement du pilotage et de la productivité au profit du service public de la sécurité sociale et du service rendu à l'assuré dans un contexte sanitaire justifiant une exigence accrue

4.1 Le renforcement du pilotage de la performance passe par une réforme de la gouvernance

4.1.1 Le déploiement d'outils de gestion pertinents est une condition de réussite d'un renforcement du pilotage opérationnel du réseau

[182] La caisse centrale a construit progressivement différents outils de pilotage pour suivre d'une part la production, tels que la « marche des activités » (tableau de bord de suivi thématique des

activités), et d'autre part, la productivité du réseau tel que la construction des unités d'activités et une comptabilité analytique, construite par processus depuis 2017. Ces outils présentent toutefois des limites, avec un périmètre trop « macro » ou une définition peu robuste, comme les méthodologies de décompte des données constitutives des indicateurs et les processus de collecte des informations. L'automatisation des remontées de données, de même que la présence de contrôles embarqués, sont insuffisantes.

[183] Le développement **d'outils internes de pilotage** sur la qualité de service et le suivi de la production, différents des indicateurs de la COG, constitue une avancée appréciée notamment par les caisses locales. Pour autant, la coexistence de ces outils avec les indicateurs de la COG portant *in fine* sur des axes stratégiques identiques nuit à la lisibilité d'ensemble, complexifie le travail de suivi, tout en mettant en avant le défaut de pertinence de certains indicateurs.

[184] S'agissant des indicateurs de la COG, la mission a démontré l'insuffisance qualitative et quantitative des **indicateurs de performance**. Elle recommande donc l'identification d'indicateurs plus pertinents en matière de performance et de productivité et de leur définir une cible. Les indicateurs définis dans le cadre des travaux inter régimes de benchmark devraient être retenus à chaque fois que possible : indicateurs de coûts de gestion (frais de gestion par ETP, dispersion des coûts de gestion des caisses locales autour de la moyenne nationale, évolution annuelle de la productivité, dispersion de la productivité des caisses locales autour de la moyenne nationale, coûts de gestion par type de prestation...), coûts de performance informatique... S'agissant des achats, les indicateurs devraient porter l'établissement d'une méthodologie de suivi des gains achats, ainsi que sur la définition d'une cible.

[185] C'est pourquoi la mission recommande comme priorités de la prochaine COG :

- L'harmonisation des indicateurs de la prochaine COG avec ceux utilisés pour le pilotage de son activité par la caisse centrale, pour éviter les redondances et faciliter le pilotage ;
- La mise en place d'outils de gestion fiables, automatisés et exhaustifs au regard du périmètre d'activité de la COG.

Recommandation n°4 Renforcer le pilotage de l'activité et de la COG (i) en harmonisant les indicateurs des outils internes de gestion de la caisse centrale et ceux de la COG, (ii) en automatisant les outils de pilotage, notamment les remontées des indicateurs, (iii) en privilégiant les indicateurs de résultats en matière de performance, en retenant les indicateurs définis en inter régimes dès lors qu'ils sont adaptés et les assortir d'une cible pertinente, et (iv) en prévoyant des indicateurs sur les activités transférées par l'Etat les plus importantes, notamment relatif à la qualité de service et à la performance de la gestion.

4.1.2 Le pilotage opérationnel de l'aide au répit et des prestations versées aux établissements d'accueil du jeune enfant doit aussi être renforcé

[186] La mission a pu montrer dans ses développements précédents que, si l'intérêt du dispositif d'aide au répit n'est pas remis en cause, il mérite une harmonisation et un renforcement du pilotage de ses modalités d'attribution et de financement. La caisse centrale a fait part à la mission de son souhait de « *lancer la démarche de définition et de mise en œuvre opérationnelle d'aide au répit cible* » et d'inscrire ce dispositif dans une stratégie globale de prévention du mal-être agricole qu'elle est en train d'élaborer depuis mars 2020.

[187] L'élaboration de cette stratégie globale offre l'opportunité de clarifier le dispositif, récent, d'aide au répit. La mission recommande que ce dispositif soit réservé aux non-salariés qui peuvent,

seuls, prétendre à l'aide au remplacement. Pour les salariés en situation de mal-être, des parcours d'accompagnement adaptés devraient leur être proposés.

[188] Par ailleurs, la mission estime nécessaire que la caisse centrale conforte les outils de suivi de ce dispositif, afin d'évaluer ses effets pour les bénéficiaires et de s'assurer de la pertinence des critères d'allocation des moyens aux caisses locales. La mission préconise également une harmonisation des outils d'évaluation des situations d'épuisement et une simplification des circuits de financement, en les centrant sur le FNASS et le FNPEISA.

[189] Enfin, la mission relève que deux missions¹⁸ récemment menées conduisent leurs auteurs à recommander d'inscrire l'aide au répit dans les objectifs de la future COG, et elle y est favorable.

[190] **Des constats assez similaires s'imposent quant aux prestations servies aux Établissements d'Accueil des Jeunes Enfants (EAJE).** La mission a pu montrer que la caisse centrale ne dispose pas d'outil de gestion lui permettant de disposer des données consolidées relatives aux enfants et aux barèmes, ce qui l'empêche d'établir des prévisions robustes pour la prochaine COG. Elle a aussi revu trop récemment ses procédures de gestion. En l'état, la mission n'est pas en mesure d'évaluer la robustesse des prévisions de surcoût de la PS-AJE à 10 M€/an.

[191] La mission constate que la part du budget d'actions sanitaires et sociales (ASS) consacrée aux actions coordonnées au niveau national représente le tiers des crédits FNASS alloués aux caisses. Les deux tiers sont ainsi consacrés aux politiques d'ASS locales.

Recommandation n°5 Renforcer le pilotage du dispositif d'aide au répit et des prestations servies aux Établissements d'Accueil des Jeunes Enfants (EAJE), en particulier par la définition de critères pertinents d'allocation des moyens aux caisses locales et la mise en place d'outils de suivi performants. Réserver le dispositif d'aide au répit aux non-salariés et élaborer des parcours d'accompagnement adaptés pour les salariés.

4.1.3 L'efficience du pilotage stratégique suppose une réforme de la gouvernance

[192] Malgré les réformes intervenues ces dernières années pour renforcer les pouvoirs de la caisse centrale sur son réseau (cf. Annexe relative au pilotage pour une présentation des relations de la CCMSA et des caisses locales), la mission rejoint les constats des deux précédentes missions d'évaluation des COG et de la Cour des Comptes dans son rapport de mai 2020 sur la MSA, sur l'impossibilité pour le directeur général de la caisse centrale à contraindre les caisses locales à mettre en place des réformes, alors même que l'évolution du régime agricole le nécessite. Dès lors, une réforme plus profonde de la gouvernance est nécessaire pour conduire un pilotage renforcé du réseau.

[193] C'est pourquoi la mission recommande que les directeurs de caisses locales ne soient plus nommés par leur conseil d'administration mais par le directeur général de la caisse centrale, le cas échéant après avis du conseil d'administration des caisses locales. Les directeurs des caisses locales deviendraient ainsi officiellement responsables de leur gestion à l'égard du directeur général de la caisse centrale. Cette recommandation serait de nature à consolider l'organisation du réseau en établissant un lien direct et robuste entre le directeur et ses directeurs de caisse.

¹⁸ Rapport CGAAER 19068 sur les services de remplacement en agriculture et mission parlementaire Damaisin de 2020 sur la prévention du suicide des agriculteurs.

Recommandation n°6 Réviser les modalités de nomination des directeurs de caisses locales pour les faire nommer par le directeur général de la caisse centrale.

[194] La mission recommande aussi de faire de la caisse centrale une caisse nationale de sécurité sociale. Au-delà de la sémantique, cette disposition placerait la MSA dans un positionnement identique à celui des caisses nationales du régime général en rapprochant leurs modes de gouvernance et permettrait au directeur général d'affirmer son pilotage de la performance du réseau.

Recommandation n°7 Transformer la caisse centrale de la MSA en caisse nationale de sécurité sociale.

[195] En outre, la nomination du directeur général de la caisse centrale de MSA, en conseil des ministres, sur le modèle de celle des directeurs généraux des caisses nationales du régime général, serait complémentaire au changement de dénomination de la caisse centrale en caisse nationale, dans une logique d'affirmation du directeur général dans son rôle de pilote du réseau, responsable de la qualité et de la performance du service public de la sécurité sociale.

Recommandation n°8 Réviser, à l'occasion du prochain mandat, les modalités de nomination du directeur général de la caisse nationale.

4.1.4 Les tutelles doivent en parallèle renforcer leur pilotage

[196] Les exposés présentés en amont montrent que les temps consacrés au suivi de la COG et l'objet des réunions d'échanges ne permettent pas aux tutelles de connaître précisément l'état de mise en œuvre de la COG ni l'actualité stratégique du réseau, d'autant qu'ils reposent sur les données issues d'outils de gestion peu fiables et sur lesquelles les tutelles n'ont pas de possibilités de contre-expertise. La COG, centrée sur la performance du service public de la sécurité sociale, s'inscrit dans un environnement plus large du régime agricole, que la MSA assoit à travers son plan stratégique, ce qui justifie d'autant plus que les tutelles soient en mesure de connaître la stratégie du réseau.

[197] La mission recommande dès lors l'instauration de réunions bilatérales *a minima* trimestrielles, entre le directeur général de la caisse centrale et les trois directeurs exerçant la tutelle principale du réseau MSA, comme la DSS le pratique avec les directeurs des caisses nationales du régime général. Ces échanges sur les thématiques les plus stratégiques pour le réseau pourront plus facilement et utilement décliner des échanges techniques entre services.

Recommandation n°9 Instaurer des réunions bilatérales *a minima* trimestrielles entre le directeur général de la caisse centrale et les trois directeurs exerçant la tutelle principale du réseau MSA, comme la DSS le pratique avec les directeurs des caisses nationales du régime général.

4.1.5 L'amélioration de la performance du recouvrement dans un contexte marqué tant par la crise sanitaire que l'unification du recouvrement social et fiscal passe par l'amélioration du pilotage de l'activité et de l'offre de service numérique au profit de l'utilisateur

[198] La mission de recouvrement de la MSA a été impactée par la crise sanitaire en 2020 et le sera également dans une mesure encore difficile à apprécier au cours de l'année 2021 compte tenu du volume des échéanciers de paiement à négocier notamment. **La réduction des écarts de performance entre les caisses et le renforcement du pilotage de la CCMSA doivent demeurer des priorités.**

[199] **La MSA a été écartée de la réforme du recouvrement** en raison du service global apporté à ses assurés (logique du guichet unique), mais **elle se doit dès lors d'être exemplaire dans la réalisation de sa mission de recouvrement, qui passe non seulement par une amélioration durable et significative de sa performance en la matière, mais aussi par une modernisation de l'offre de service offerte aux usagers.**

[200] Pour améliorer la performance du réseau en matière de recouvrement, la CCMSA doit se doter d'une **politique de recouvrement formalisée, reposant sur des critères objectifs et permettant aux caisses locales de faire un usage adéquat des outils du recouvrement forcé. Cette politique nationale devra être déclinée au niveau des caisses locales dans le cadre du dialogue de gestion.**

[201] En outre, les indicateurs pris en compte en matière de recouvrement dans le cadre de la RVCD sont les taux de restes à recouvrer salariés et non-salariés agricoles, les directeurs de caisse se voyant attribuer des points en fonction de la situation de leur caisse au regard d'écart-type représentant la performance du réseau, alors que le dialogue de gestion s'engage sur la base d'objectifs chiffrés qui constituent la déclinaison de la COG dans les CPG. **Un suivi renforcé de la performance des caisses doit également être mis en place dans le cadre du mécanisme d'intéressement que constitue la rémunération variable des cadres dirigeants (RVCD) en alignant les indicateurs relatifs au recouvrement sur ceux utilisés à l'occasion du dialogue de gestion,** afin de responsabiliser davantage les directeurs de caisse sur cette mission.

[202] Le pilotage du recouvrement doit également être renforcé en s'inspirant des objectifs fixés en la matière au régime général. En particulier, **des objectifs de maîtrise des délais de recouvrement gagneraient à être insérés dans la future COG, sur le modèle des objectifs fixé au régime général** (à titre illustratif, les objectifs fixés à l'ACOSS en matière de recouvrement portent notamment sur le taux de recouvrement des créances à 100 jours et à 300 jours).

[203] S'agissant enfin de l'amélioration de l'offre de service à disposition des usagers, **une collaboration étroite avec France Recouvrement est nécessaire sur la prochaine COG.** La rationalisation de l'offre numérique portée par le portail commun du recouvrement (PCR) et les simplifications qui en résulteront, à compter de 2022, pour l'utilisateur, doivent en effet également bénéficier aux assurés du régime agricole, via le PCR.

Recommandation n°10 Renforcer le pilotage du recouvrement (i) en formalisant la politique de recouvrement du réseau sur la base de critères objectifs permettant aux caisses de faire un usage adéquat des outils du recouvrement amiable et forcé, (ii) en la déclinant dans le cadre du dialogue de gestion et en alignant les indicateurs recouvrement de la RVCD sur ceux du dialogue de gestion

Recommandation n°11 Améliorer l'offre de service à disposition des usagers en matière de recouvrement via le Portail commun du recouvrement en mettant en place une collaboration étroite avec France Recouvrement sur la prochaine COG

4.2 La MSA devra veiller à la bonne allocation des moyens en évitant leur dispersion

4.2.1 Poursuivre l'objectif de réduction des effectifs dans un contexte marqué par la poursuite du déclin démographique des assurés du régime agricole

[204] **Le déclin démographique du régime agricole s'est poursuivi entre 2015 et 2020,** le nombre d'actifs agricoles étant passé de 1 203 653 en 2015 à 1 173 833 en 2019, **soit un recul global de 4,48 %.** Ce recul concerne plus particulièrement les non-salariés, dont le nombre décroît

de plus de 7 % sur la période considérée. Or, l'évolution prévisible de l'activité de la MSA dépend notamment de l'évolution du nombre de ressortissants salariés et non-salariés, et plus précisément du nombre de bénéficiaires des prestations.

[205] **Les projections d'activité de la MSA réalisées dans le cadre de l'évaluation de COG reposent ordinairement sur le nombre de bénéficiaires maladie et AT**, sur la base du constat selon lequel il existe une forte corrélation dans le passé entre l'évolution du nombre de bénéficiaires maladie et AT, salariés et non-salariés, et l'évolution du nombre d'UA. **De fait, l'évolution du nombre de bénéficiaires maladie AT, salariés et non-salariés, a diminué sur la COG 2016-2020 de 0,92 %**, cette évolution étant essentiellement imputable à l'évolution du nombre des bénéficiaires non-salariés. Toutefois, sous cette COG, le nombre d'UA augmente, ce qui le conduit à s'écarter de l'évolution des bénéficiaires maladie AT.

[206] **Pour autant, l'évolution du nombre de ressortissants reste un déterminant pertinent pour apprécier le niveau d'activité à venir de la MSA**, dans un contexte où, d'une part, selon les projections réalisées par la MSA **sur la période 2020-2025, la population protégée en maladie AT doit poursuivre sa baisse** pour passer de 3,150 M en 2020 à 3,004 en 2025, **soit une baisse de 4,64 %**, et, d'autre part, les bénéficiaires du champ retraite vont également encore diminuer sous la COG à venir (soit une baisse attendue de 9,9 % selon les projections de la CCMSA entre 2021 et 2025).

[207] **La mission observe en outre la situation particulière de la MSA du point de vue des moyens humains dont elle bénéficie pour remplir les missions qui lui sont assignées**. En effet, même si le caractère multirisque de la MSA rend difficile une comparaison précise des performances de productivité avec le régime général, **un faisceau d'analyse concordant met en exergue sa moindre productivité par rapport au régime général** :

- Selon les constats de la Cour des comptes, lorsque le régime général mobilise 100 ETP pour les prestations familiales ou la santé, la MSA mobilise respectivement 127 et 167 ETP pour une activité équivalente ;

Tableau 19 : Comparaison des moyens de la MSA et du régime général au regard de leur activité (en ETP)

	Régime général (base 100 ETP)	MSA
Retraite	100	87
Santé	100	167
Famille	100	127
Solidarité	100	267

Source : Cour des comptes (base : effectifs et charges 2017).

- Selon la comparaison opérée par la mission, sur la base du calcul du ratio bénéficiaires/agents, un alignement de la productivité de la MSA sur celle du régime général fait apparaître un écart de 4 673 ETP (soit la différence entre les effectifs théoriques calculés sur la base du ratio assuré/ETP du régime général et les effectifs de la MSA, soit 12 820 (CDI et CDD). Cette comparaison constitue cependant une première approche reposant sur une méthodologie perfectible qui pourrait être affinée dans les évaluations postérieures compte tenu des

différences de champs et d'organisation des organismes concernés. Pour ce motif, elle n'a pas servi de base aux calculs de trajectoire ci-dessous.

Tableau 20 : Estimation du niveau théorique d'ETP nécessaires à l'activité de la MSA

	Total ETP	Bénéficiaires RG	Bénéficiaires MSA	Ratio assuré/ETP RG	Nombre ETP MSA si application du ratio RG
CNAM	50 564	6 240 000	3 200 000	1 234,08	2 593,03
CNAF	34 604	12 700 000	438 405	367,01	1 194,53
CNAV	12 605	14 300 000	3 300 000	1 134,47	2 908,85
ACOSS	13 760	9 800 000	658 000	712,21	923,89
ATMP	4 351	19 000 000	2 300 000	4 366,81	526,70
Total effectifs théorique					8 146,99

Source : Mission, d'après les chiffres communiqués par la DSS pour le régime général et les chiffres utiles de la MSA.

[208] La mission s'est attachée à définir plusieurs scénarii concernant la trajectoire de maîtrise des effectifs à fixer à la MSA sur la prochaine COG. Elle a construit ses projections sur le fondement d'une baisse du nombre de bénéficiaires en maladie et AT, et donc du nombre d'UA, de 4,64 % sur la période 2020-2021 et défini les trois scénarii suivants dont les modalités de calcul sont précisées dans l'annexe relative à l'évolution de la productivité et des effectifs :

- **Hypothèse 1 (basse) : maintien de la productivité au niveau atteint en 2019, soit un effort de réduction des effectifs de 429 ETP ;**
- **Hypothèse 2 (haute) : maintien du taux d'augmentation de la productivité constatée sur la période 2017-2019 en retenant pour base les données sur périmètre UA 2017 COG, soit un effort de réduction des effectifs de 1 761 ETP ;**
- **Hypothèse 3 (intermédiaire) : modulation du taux d'augmentation de la productivité constatée sur la période 2017-2019 en retenant pour base les données sur périmètre UA 2017 COG (UA, ETP, ratio de productivité) et, pour le taux d'évolution, un profil d'évolution proche de celui suggéré par le périmètre UA 2015, soit un effort de réduction des effectifs de 1 433 ETP.**

[209] **La baisse totale d'effectifs sur la prochaine COG doit tenir compte des gains encore attendus du passage à la DSN, de l'ordre de 41 ETP. En revanche, si l'article 70 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a confié à la MSA l'indemnisation des victimes professionnelles de produits phytosanitaires, la mission n'estime pas justifiée sa demande d'effectifs supplémentaires pour assurer cette mission**, celle-ci apparaissant excessive au regard des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de cette disposition. En outre, et indépendamment des conclusions de la mission conduite à ce jour concernant l'opportunité de la création d'un organisme unique chargé de la politique publique d'indemnisation, la mission observe que la prise en charge de nouvelles activités ne justifie que rarement l'augmentation des effectifs dans les autres régimes.

Tableau 21 : Hypothèses de réduction des effectifs de la MSA

	Objectif de réduction des effectifs (en ETP)		
	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3
Estimation mission	429	1 761	1 433
Gains DSN	41	41	41
Total	470	1 802	1 474

Source : Mission.

[210] Au total, la mission considère que :

- L'hypothèse 1, qui ne viserait qu'à maintenir la productivité à son niveau actuel, doit être écartée dans la mesure où (i) des gisements d'efficience, résultant de réorganisations et d'approfondissement des mutualisations de proximité ont été identifiés, et, (ii) la crise sanitaire actuelle exige que la meilleure allocation possible des ressources de l'État, ce qui justifie une exigence de performance accrue vis-à-vis de la MSA ;
- L'hypothèse 2 ne prend pas suffisamment en compte les contraintes résultant de la situation sanitaire et ses conséquences sur les années à venir ;
- L'hypothèse 3 doit être privilégiée dès lors qu'elle tient compte (i) des gisements d'efficience identifiés, résultant de réorganisations et d'approfondissement des mutualisations de proximité, (ii) de l'impératif de performance et d'optimisation de l'allocation des ressources qui s'impose aux administrations publiques pour faire face aux conséquences socio-économiques de la crise, (iii) de la nécessité de continuer à garantir un service rendu de qualité à l'assuré.

[211] La trajectoire retenue par la mission est compatible avec les projections de départs à la retraite de la MSA, soit 2 857,19 ETP, dont 90 % relèveraient du FNGA (cf. Annexe relative à l'évolution de la productivité et des effectifs).

Recommandation n°12 Poursuivre la réduction des effectifs selon la trajectoire privilégiée par la mission pour renforcer la productivité du réseau, soit un effort de réduction des effectifs de 1 433 ETP, modulé sur la période de la COG en fonction du taux d'augmentation de la productivité constatée sur la période 2017-2019.

4.2.2 Réorienter la stratégie de la MSA en matière de systèmes d'information associant résorption de la dette technique, prioritaire pour la prochaine COG, et mutualisations raisonnées, également portées pour son compte

[212] Dans le prolongement des COG précédentes, **la MSA doit poursuivre la rationalisation de l'organisation, fonctionnelle et géographique**, de sa fonction informatique pour renforcer la cohésion entre, d'une part, maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage, et, d'autre part, fonctions informatique et métier. **La mission recommande donc la poursuite de la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage** (rattachement des experts métier) **et la rationalisation des implantations géographiques du GIE iMSA à ce jour dispersés sur trois sites atteignant difficilement une taille critique** dont le regroupement en un site unique générerait des économies d'échelle.

[213] S'agissant de la gouvernance de la fonction informatique, la mission recommande, outre la sécurisation de la maîtrise du GIE iMSA par la MSA en réservant les voix à caractère décisionnel à ses seuls représentants, de la recentrer autour des instances décisionnelles de

la MSA, en supprimant les instances à caractère informatif (CADII et CDMO), consommatrices de ressources et chronophages pour une faible valeur ajoutée.

[214] En outre, le pilotage de la fonction informatique doit gagner en lisibilité et en efficacité, ce qui suppose nécessairement :

- Une amélioration de l'élaboration des évaluations de charges du SDSI sur la base d'une méthodologie partagée avec les tutelles et un chiffrage en jours/hommes et la définition de critères objectifs de priorisation des projets, ces derniers devant être en nombre plus restreint. Ces améliorations doivent permettre une maîtrise des délais des projets, et, dès lors, de la mobilisation de prestataires extérieurs et des coûts associés ;
- Un reporting plus fin de la MSA vis-à-vis des tutelles : les outils de pilotage des projets transmis à la mission, qui sont les mêmes que ceux communiqués aux tutelles sur une base semestrielle, sont insuffisamment détaillés. La mission recommande un alignement des outils de reporting partagés avec les tutelles sur le cadre du SSSI, en termes de présentation et de contenu ;
- Un reporting plus fréquent, sur une base trimestrielle : le reporting effectué chaque semestre ne permet pas un exercice utile de la tutelle. La mission estime indispensable, au regard des écarts de trajectoires significatifs par rapport au SDSI, des échanges plus réguliers entre la MSA et ses tutelles qui, dès lors que la DSS est responsable de la production normative dans le champ social, doivent également créer les conditions propres à permettre une meilleure anticipation de l'impact des évolutions normatives sur la maintenance législative ;
- L'adoption d'un indicateur cible pour la COG à venir incitant la MSA à améliorer l'évaluation de charges de ses projets informatiques, en collaboration avec ses tutelles, soit 80 % des projets avec moins de 30 % d'erreurs ;
- L'insertion d'une clause de rendez-vous à mi-COG entre les tutelles et la MSA sur l'exécution du SDSI, qui doit demeurer corrélé à la périodicité de la COG.

[215] Enfin, la multiplication des projets portés par la MSA a un effet d'éviction sur la gestion de la dette technologique et pèse désormais sur sa soutenabilité. Cette stratégie atteint désormais ses limites, ce qui a été souligné par plusieurs de ses partenaires entendus par la mission, dont le GIP Union retraite. La résorption de la dette technique doit être une priorité de la prochaine COG, ce qui invite à une réorientation de la stratégie de la MSA en matière de systèmes d'information qui doit la conduire à rechercher des partenariats lui permettant de bénéficier des développements portés par d'autres acteurs, par exemple la CNAF dans le domaine des prestations familiales. La mutualisation ne peut en effet être une voie à sens unique dans laquelle la MSA porterait systématiquement les projets au profit d'autres acteurs.

Recommandation n°13 Poursuivre la réorganisation de la fonction informatique (i) en achevant la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage (rattachement des experts métier), (ii) en rationalisant les implantations géographiques du GIE iMSA à ce jour dispersés sur les trois sites de taille les plus modestes, (iii) en sécurisant la gouvernance du GIE iMSA et (i) en supprimant les instances à caractère non décisionnel

Recommandation n°14 Améliorer l'élaboration et l'exécution du SDSI (i) en affinant l'évaluation des charges sur la base d'une méthodologie partagée avec les tutelles et d'un chiffrage en jours/hommes, (ii) en définissant des critères objectifs de priorisation des projets et (iii) en réduisant le nombre d'axes du SDSI

Recommandation n°15 Mettre en place un *reporting* plus fin, aligné sur les cadres du SSSI et plus fréquent, sur une base trimestrielle et inclure un indicateur fixant à la MSA l'objectif d'atteindre 80 % des projets avec moins de 30 % d'erreurs, ainsi qu'un bilan à mi-COG entre les tutelles et la MSA sur l'exécution du SDSI

Recommandation n°16 Réorienter la stratégie de la MSA en matière de systèmes d'information en faisant de la résorption de la dette technique une priorité et en recherchant des partenariats lui permettant de bénéficier des développements portés par d'autres acteurs

4.3 Poursuivre les réformes organisationnelles et le renforcement de son efficience

4.3.1 Poursuivre les mutualisations, sous la réserve expresse d'un renforcement du pilotage stratégique et opérationnel de la caisse nationale, notamment en rationalisant les sites de production

[216] **Les mutualisations de proximité présentent encore, pour la majeure partie du réseau, des opportunités d'efficience sous réserve d'un renforcement du pilotage stratégique et opérationnel de la CCMSA.** En effet, si les mutualisations de proximité ont contribué à restaurer la productivité de la MSA sur la COG 2016-2020, elles ont également déstabilisé la capacité de production et dégradé la qualité de service à l'assuré en raison du pilotage insuffisant de la CCMSA.

[217] **Les mutualisations de proximité n'ont pas encore livré tous leurs fruits, d'une part, parce que certaines fonctions ont été délaissées ou partiellement délaissées dans les démarches mises en œuvre au niveau local, et, d'autre part, parce qu'elles n'ont été que marginalement conduites sur la base de critères d'efficience :**

- Laissées libres de choisir les activités à mutualiser, **les caisses locales n'ont, à l'exception notable du trinôme Alsace, Lorraine, Sud Champagne, que peu investi le champ des fonctions support.** Ces dernières sont demeurées à l'écart des mutualisations de proximité alors qu'elles représentent 30 % des effectifs en CDI ou CDD¹⁹ de la MSA en 2020 et n'ont que faiblement contribué à l'objectif de réduction des effectifs qui a essentiellement pesé sur les fonctions de production au cours de la COG 2016-2020. Ainsi, seul un trinôme a mutualisé la fonction « ressources humaines » ou la fonction « communication » et seuls trois binômes/trinômes ont mutualisé la fonction financière, la mutualisation des moyens généraux étant à peine plus développée. Les mutualisations de proximité recèlent donc encore un gisement d'efficience, les fonctions d'accueil pouvant être préservées pour autant que leur présence soit coordonnée avec celle des Maisons France Service, afin d'éviter les doublons ;
- **Les mutualisations de proximité ne peuvent toutefois porter leurs fruits qu'à la condition d'être guidées par des critères d'efficience, afin d'éviter une dégradation de la qualité de service à l'usager.** Leur poursuite doit en effet :

¹⁹ CDD surcroît.

- **Reposer exclusivement sur des critères de performance et d'efficience** et non sur le maintien géographique. La dynamisation des mobilités géographiques est en effet un des facteurs de réussite des mutualisations. **La mutualisation des fonctions support doit rechercher des économies d'échelle.** Or, **la mutualisation de la fonction achat ou du contrôle de gestion telle qu'elle a été réalisée par le trinôme Alsace, Lorraine, Sud Champagne n'a pas abouti à une spécialisation cohérente des sites mais à une dispersion des moyens.** La mission considère que cette logique ne doit pas être reproduite ;
- **S'inscrire dans une logique cohérente de réduction des effectifs, ce qui suppose des objectifs chiffrés assignés aux caisses locales en la matière ;**
- **S'appuyer sur un pilotage résolument affirmé de la CCMSA, au contraire des précédentes mutualisations de proximité réalisées.**

[218] Afin de garantir le bon déroulement du processus de mutualisation, **la prochaine COG doit comporter des objectifs de rationalisation (spécialisation sur site unique notamment, indicateur d'efficience pouvant, par exemple, consister dans une limitation de la partition des procédures mutualisées pour éviter leur émiettement).** Ces objectifs pourraient être **assortis d'une clause de rendez-vous à mi-parcours afin de mesurer, d'une part, le respect de ces objectifs et des indicateurs et, d'autre part, le niveau d'UA des caisses qui doit, pour les plus importantes d'entre elles, s'accroître significativement.**

[219] **En effet, les mutualisations réalisées dans le cadre de la COG 2016-2020 reposent, pour certaines caisses, sur des découpages fins d'activités, sans que ceux-ci n'épousent les frontières des branches, susceptibles de scinder certains processus entre plusieurs caisses. Ce découpage conduit alors une atomisation des processus source de coûts de coordination entre les caisses.** Tel est notamment le cas lorsque, la mutualisation n'aboutit pas à une spécialisation des caisses mais à un émiettement de leurs activités ou lorsque, réalisée selon une vision datée de la relation de proximité, elle limite tant l'efficience de l'activité que la qualité de service rendu à l'usager. Ces constats sont documentés dans l'annexe relative au bilan des mutualisations de proximité (cf. point 5.2.1.).

Recommandation n°17 Poursuivre les mutualisations dans une logique d'efficience en mettant prioritairement à contribution les fonctions support et en incluant dans la COG à venir des objectifs de rationalisation, notamment de spécialisation sur site unique, assortis d'une clause de rendez-vous à mi-parcours afin de mesurer, leur respect et, d'autre part, le niveau d'UA des caisses

4.3.2 Fusionner le trinôme Alsace, Lorraine, Sud Champagne et poser les jalons d'une réorganisation structurante et pérenne à moyen terme

[220] **Le trinôme Sud Champagne, Alsace, Lorraine, où la mission s'est rendue, présente plusieurs spécificités.** En 2015, ces trois caisses étaient parmi celles dont le niveau d'UA atteignait un seuil critique tel qu'il faisait peser un risque sur le bon fonctionnement du service. Elles ont été parmi les premières à s'engager dans les mutualisations de proximité, dont elles ont largement adopté la logique sur la quasi-totalité de leurs activités, y compris les activités support. **Or, leur niveau d'UA n'a pas connu d'amélioration décisive,** les UA des caisses Sud Champagne et Lorraine ne progressant que faiblement, passant pour la première de 7,98 M à 8,91 M, et, pour la seconde de 9,93 M à 10,62 M. Pour la caisse Alsace, la progression reste limitée, de 11 M à 12 M.

[221] Compte tenu du périmètre très large des mutualisations de proximité déjà réalisées, **ces trois caisses ont épuisé les gisements d'efficience existant, sans que des perspectives d'amélioration ne puissent raisonnablement être identifiées et réalisées à bref horizon.** Pour

éviter aux agents de connaître une succession de réorganisations destinées à maintenir artificiellement le niveau d'activité, leur donner de la visibilité sur leur activité et garantir aux assurés un bon niveau de service, la mission recommande que leur fusion soit réalisée au cours de la prochaine COG.

[222] Cette fusion sera source de gains d'efficience en limitant les coûts de coordination entre les caisses²⁰, que la mission n'a pu précisément évaluer mais dont la réalité ne fait aucun doute sur la base des observations réalisées lors de son déplacement en MSA Sud Champagne. En outre, elle constitue l'exemple précurseur du mouvement de concentration des caisses locales dont les mutualisations de proximité sont, pour la mission, le préalable. La mission considère en effet que, telle qu'elle a été réalisée, cette démarche, qui met en commun les activités de plusieurs caisses, n'est en réalité que la première étape d'un chantier plus structurant de concentration et de rationalisation du nombre de caisses. Celui-ci doit être conduit non sur la COG 2021-2025 mais sur la suivante, pour éviter une succession de réformes structurantes dans des laps de temps trop rapprochés, au regard des impacts occasionnés en termes de ressources humaines. Pour autant, la COG 2021-2025 doit nécessairement en poser les jalons, qui consistent en la poursuite des mutualisations, cette fois pilotées et effectuées selon des critères d'efficience, et en la réduction du nombre de sites d'exploitation.

Recommandation n°18 Fusionner sur la COG 2021-2025 le trinôme Alsace, Lorraine, Sud Champagne et poser les jalons d'une réorganisation structurante et pérenne à moyen terme, à conduire sur la COG suivante

4.3.3 La pérennisation des mécanismes d'entraide, qui ne peuvent se substituer à un pilotage par la performance, ne saurait dispenser la MSA d'une rationalisation du nombre de ses sites de production

[223] Pour faire face à la dégradation du service socle assuré par les caisses, la Mutualité sociale agricole a mis en place dès 2018 un mécanisme d'entraide national, complété par des task forces spécialisées en 2019 puis 2020 :

- Créé en 2018 sur la base d'une compétence large, le mécanisme d'entraide national a donné sa pleine mesure au cours de l'année 2019 et assiste encore 9 caisses locales en 2020. **Ce dispositif a donné sa pleine mesure au cours de l'année 2019, mobilisant 20 caisses aidantes et près de 14,6 ETP pour assister 15 caisses en difficulté et se traduisant par le traitement de plus de 58 000 dossiers.** Au cours de l'année 2020, le recours à ce dispositif est revenu à son niveau de 2018, concernant 9 caisses et ne mobilisant plus que 5,6 ETP. Le nombre de dossiers concernés, supérieur à 47 000, demeure cependant important ;
- La création des *task forces* « famille » dès 2019, puis « retraite » depuis le 1^{er} janvier 2020, inspiré du modèle existant au sein du régime général, vise à faire face à la dégradation du service sur ces deux branches particulières, leur intérêt consistant à avoir à disposition une force de travail immédiatement disponible, sans délai de formation des agents. Dans les deux cas, le recours des caisses locales a été large : toutes y ont recouru sur la branche « famille » et 32 sur la branche « retraite ». Ces *task forces* ont largement contribué au rétablissement du service rendu à l'usager sur ces deux branches. Les effectifs affectés à la *task*

²⁰ Sans préconiser cette voie, la mission n'exclut pas une fusion réalisée en fonction du périmètre de la région Grand Est, laquelle supposerait d'inclure la MSA Marne Ardennes Meuse. Or, celle-ci est en binôme avec la caisse Ile-de-France et présente un niveau d'UA satisfaisant.

force « famille » ont ainsi augmenté, passant de près de 28 ETP en 2019 à plus de 43 ETP en 2020 alors que le nombre de procédures traitées augmentait lui-même de près de 88 000 à plus de 182 000.

[224] **Alors qu'elle avait été initialement créée pour faire face à la dégradation de la performance du réseau dans la branche « famille », la MSA a fait le choix de pérenniser, au printemps 2020, la task force « famille ».** L'enquête réalisée auprès du réseau des caisses locales en juillet 2020²¹ fait apparaître un taux global moyen de satisfaction élevé, soit 89 %. La task force « famille » pérennisée est, selon le dimensionnement arrêté en juin 2020, constituée de 37 ETP en CDI. Son périmètre d'intervention concerne les dossiers logement, la prime d'activité, les prestations en nature et les questionnaires BRM. **La MSA s'interroge désormais sur l'opportunité de pérenniser également la task force « retraite ».** Le bilan de sa mise en œuvre apparaît globalement positif. L'intervention de la task force a ainsi pu faire diminuer de moitié le nombre de jours de production sur leur période d'intervention (passage de 80,3 à 39,6 jours entre décembre 2019 et août 2020 pour la caisse de Gironde, de 84,6 à 45,7 jours sur la même période pour la caisse de Provence-Azur).

[225] **La pratique de l'entraide au sein du régime général conduit à s'interroger sur l'intérêt d'une pérennisation de tels mécanismes. Ils constituent une force d'appoint et un levier managérial intéressants dès lors qu'ils permettent de s'appuyer sur les effectifs moins sollicités dans les autres caisses en les mobilisant sur les besoins d'une autre en contournant l'absence d'obligation de mobilité géographique des agents,** majoritairement assimilables à des catégories B et C. Toutefois, la pérennisation d'un tel mécanisme par la CNAM, dont la logique initiale d'aide ponctuelle a été étendue à l'aide durable, démontre qu'il ne peut s'agir d'une démarche dispensant un organisme de s'interroger sur la pertinence de l'organisation de son réseau

Le mécanisme d'entraide de la CNAM

Le mécanisme d'entraide de la CNAM, « Phare », qui mobilise environ 600 ETP (soit les effectifs d'une CPAM importante) est un dispositif de délestage pérenne, dont la logique initiale, cantonnée à l'aide ponctuelle aux CPAM, a récemment évolué pour inclure l'aide durable. Cette évolution est justifiée par la prise en charge de nouvelles populations d'assurés. Les CPAM ont en effet dû gérer l'intégration progressive de l'ex-régime social des indépendants et du régime des étudiants, marqués par des répartitions géographiques des assurés et des organisations différentes, les caisses pouvant connaître des déséquilibres entre leurs moyens et leur charge d'activité.

L'aide durable concerne les caisses connaissant des difficultés structurelles, qui nécessitent de réinterroger leur organisation. La CNAM s'est donc parallèlement engagée dans une démarche d'accompagnement des caisses en difficulté afin d'éviter qu'elles s'installent dans une dépendance durable vis-à-vis du « Phare » grâce à la construction de plans de retour à l'équilibre (PRE). L'aide apportée dans le cadre du Phare est conditionnée à l'élaboration d'un PRE. Cette démarche, initiée au cours de l'année 2019, demeure récente et connaît des adaptations progressives.

[226] De fait, si elle peut constituer un mécanisme d'accompagnement ponctuel des caisses dans leur activité, l'entraide ne doit pas aboutir à substituer à un pilotage par la performance un pilotage par l'entraide, ni constituer une démarche autorisant la MSA à se dispenser de rationaliser les implantations territoriales de ses sites de production.

²¹ Le taux de participation des caisses s'élève à 70 %.

[227] **Les mécanismes d'entraide ne sont acceptables que pour autant qu'ils mobilisent des effectifs limités et se limitent à un appui ponctuel** répondant à un besoin conjoncturel des caisses. La mission considère que :

- **Les sites d'accueil constituent un relais de proximité auprès des assurés qui n'est pas remis en question, sous réserve de l'absence de doublon local avec les Maisons France Services, la prochaine COG doit être l'occasion d'une rationalisation de l'implantation des sites de production, sur la base d'un critère prioritaire d'efficience ;**
- **L'entraide intercaisses, ainsi que la logique des mutualisations de proximité, sont la preuve de la nécessité manifeste pour la MSA de réinventer la relation de la proximité avec ses usagers.** Celle-ci ne peut en effet se concevoir dans une acception strictement géographique mais, dès lors que les caisses traitent des demandes et dossiers des assurés relevant du ressort d'une autre, peut revêtir d'autres formes, adaptées au déclin de la population d'assurés, aux niveaux d'activité respectifs des caisses et à l'évolution des technologies informatiques.

[228] Enfin, il ressort des entretiens menés auprès des caisses locales que l'existence d'autant de bases de données que de caisses est un frein au travail inter-caisse, qu'il s'agisse d'entraide ou de mutualisation d'activité. La crise sanitaire de 2020 et la mise en place rapide du télétravail par le réseau MSA a par ailleurs démontré la possibilité de gérer les activités socles hors site. Ainsi, la mission identifie une piste sérieuse de productivité par la rationalisation des 35 bases, sans pour autant avoir pu expertiser les contraintes et freins qu'il faudrait lever.

Recommandation n°19 Rationaliser l'implantation des sites de production en réduisant leur nombre

Recommandation n°20 Expertiser la faisabilité d'une base de données unique, permettant de fluidifier l'intervention des *task-forces* et des échanges au sein du réseau MSA.

[229] **En conclusion**, au regard des enjeux d'envergure qui s'imposeront à la MSA durant la prochaine COG et donc des engagements qu'elle devra prendre pour y faire face, la mission recommande de procéder à une évaluation de la COG à mi-parcours sur les axes les plus stratégiques (pilotage, organisation) par les inspections.

Recommandation n°21 Prévoir une évaluation de la COG, par les inspections, à mi-parcours, sur les axes les plus stratégiques (pilotage, organisation).

[230] En outre, pour qu'elle devienne pleinement un document stratégique aidant les directions et les agents à la mise en œuvre des engagements qu'elle fixe, la COG doit conserver son architecture resserrée autour d'objectifs et d'indicateurs limités. Ces objectifs doivent par ailleurs être priorisés. Dans ce cadre, le renforcement du pilotage de la performance doit être considéré comme l'enjeu prioritaire de la prochaine COG.

Recommandation n°22 Conserver et renforcer l'acquis d'une architecture resserrée de la COG.

5 Conclusion

[231] Second organisme de sécurité sociale en France, la MSA est singulière à de multiples titres, par son approche *guichet unique* et multirisques au service de ses ressortissants non-salariés et salariés, mais aussi par son maillage territorial très souvent mis en avant.

[232] La MSA fait cependant face au déclin régulier du nombre de ses adhérents, en particulier les exploitants agricoles. Elle comptait, au 1^{er} janvier 2019, 1,2 million de cotisants (dont 42 % non-salariés et 58 % salariés). La poursuite prévisible de cette tendance baissière fragilise l'organisation et renforce la nécessité d'une performance accrue pour gérer une activité complexe et des évolutions réglementaires permanentes pour toujours moins de ressortissants.

[233] C'est déjà dans ce contexte que la COG 2015 – 2020 avait fixé des objectifs ambitieux à la MSA en termes de qualité de service, de performance pour les activités socles et de réduction d'effectifs. La MSA a respecté la trajectoire de réduction des effectifs qui lui avait été fixé, mais les performances atteintes et le service rendu à l'utilisateur ne sont cependant pas à la hauteur des attentes.

[234] Le contexte de la période 2015 – 2020 explique en partie les résultats mitigés observés, avec des réformes exogènes (DSN, LURA), internes (mutualisations), des transferts d'activité (SASPA) et la crise sanitaire de 2020. Il ressort cependant des travaux de la mission que les principaux déterminants de ces résultats sont le pilotage et la gouvernance du réseau, et pour lesquels plusieurs recommandations sont formulées.

[235] La recherche d'activités accessoires pourrait être une option pour compenser la diminution du nombre de ressortissants, mais l'avenir de la MSA n'est pas dans le développement de la gestion pour compte de tiers. De plus, la mise en œuvre de cette dernière ne peut se concevoir que dans la mesure où elle ne remettrait pas en cause l'affectation des moyens qui seraient nécessaires à l'atteinte des objectifs assignés pour le service socle, ni ne serait porteuse de risques financiers ou juridiques, non maîtrisés à ce jour. Enfin, les mutualisations, telles que demandées par la COG et mises en œuvre par la MSA, ne doivent être considérées que comme une première étape vers un projet plus ambitieux de réorganisation du réseau.

[236] La situation particulière de l'opérateur nécessite de définir une vision stratégique à moyen ou long terme, de mettre en perspective l'avenir de la MSA au-delà de la durée de la COG en cours de construction. Cette vision pourra envisager de manière différenciée les activités d'accueil d'une part, et de production et support d'autre part. Elle pourra permettre de positionner les efforts de productivité sur les activités de production et les fonctions support, tout en assurant un réseau de caisses adapté et des modalités d'accueil pertinentes.

[237] Ce projet doit toutefois être déployé par étapes en s'appuyant sur l'engagement des équipes qui ont pu montrer leur capacité d'adaptation. Il est en effet nécessaire de tenir compte des risques quant à la dégradation voire la rupture du service des prestations à l'utilisateur et de donner de la visibilité au personnel, fortement impacté dans la conduite de ses missions.

Céline PERRUCHON

Anne BELLANCOURT

Céline FRACKOWIAK

Christian DUBOSQ

Naïda DRIF

Frédérique BREDIN

Christine BRANCHU

Patrice GUILLET

LETTRE DE MISSION

Nos Réf. D20-011072

Paris, le **29 JUIL. 2020**

Le ministre des solidarités et de la santé

Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des
finances et de la relance, chargé des comptes publics

A

Madame la cheffe de l'inspection générale des affaires
sociales

Madame la cheffe de l'inspection générale des finances

Monsieur le vice-président du conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

OBJET : Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2016-2020 de la MSA dans la perspective de son renouvellement

La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) arrive à son terme à la fin 2020. Conformément à l'usage, l'IGAS et le CGAAER procéderont à son évaluation et formuleront des propositions en vue de la prochaine convention 2021-2025.

Pour tenir compte du décalage du lancement de la mission en raison de la crise sanitaire, et afin de conserver une échéance de restitution compatible avec le lancement de la négociation au début de l'automne pour une conclusion visée à la fin d'année, la mission concentrera ses travaux sur trois sujets relatifs à la performance – la productivité et l'évolution des effectifs ; les systèmes d'information ; la gestion pour compte de tiers et les activités autofinancées –, et sur deux sujets « métier » la politique de recouvrement et les dépenses d'action sociale et de prévention.

1/ Concernant la productivité et l'évolution des effectifs :

La mission conduira une réflexion globale sur l'évolution de la charge de travail et de la productivité du réseau. Elle analysera tout d'abord la tendance à la baisse d'activité dans le réseau sur la COG en cours et sur la COG à venir, telle qu'elle résulte de la démographie des adhérents de la MSA et dressera le bilan des reprises d'activités pour le compte de la sphère sociale. La mission évaluera ensuite l'impact des réorganisations et restructurations intervenues ces dernières années. Elle dressera ainsi un bilan des mutualisations de proximité intervenues depuis 2016 et évaluera l'opportunité de les poursuivre sur des activités de support. Ensuite, elle analysera l'efficacité des coopérations inter-caisses et en particulier du système d'entraide mis en place sur le champ famille et retraite par la CCMSA en fin de COG. Tout en veillant à l'enjeu de relation de service de proximité et de maintien de la qualité de service aux adhérents, elle appréciera également l'opportunité et les risques d'une rénovation de l'implantation territoriale du réseau pour dégager des gains d'efficience accrus.

.../...

La mission proposera les actions à mettre en œuvre pour améliorer le pilotage du réseau et pour dégager des gains de productivité. L'hétérogénéité de la performance de la production sur la période 2016-2020 interroge la robustesse du pilotage du réseau par la caisse centrale des caisses de MSA. La mission évaluera les différents outils de pilotage de la production mis en œuvre durant la période conventionnelle et proposera des améliorations le cas échéant. Enfin, la mission soumettra des pistes de rénovation de la mesure de la productivité au regard de la charge d'activité, comme souligné dans le rapport de la Cour des comptes.

L'ensemble de ces réflexions devra conduire la mission à proposer une trajectoire d'évolution des effectifs en adéquation avec l'estimation des besoins par champ d'activité et par branche, conforme à l'activité des caisses et aux perspectives d'évolution des régimes de sécurité sociale.

2/ Concernant la gestion pour compte de tiers et les activités autofinancées

Un état des lieux distinguant l'offre de service du « groupe MSA », qui peut se traduire par des activités autofinancées ou par de la gestion pour compte de tiers, est attendu. La mission proposera des solutions pour réduire les risques juridiques, au regard des règles de libre concurrence, et budgétaires de ces activités tels qu'identifiés dans le rapport de la Cour des comptes. En particulier, les moyens mis en œuvre pour la gestion pour compte de tiers devront être mesurés afin de vérifier s'ils sont correctement rémunérés et sans impact sur le niveau de la contribution de la sécurité sociale au budget de fonctionnement. La mission déterminera également les conditions pour que les futures missions effectuées pour compte de tiers répondent aux exigences d'étanchéité des gestions.

3/ Concernant les systèmes d'information :

La mission procédera au bilan de la mise en œuvre du schéma directeur informatique dont le pilotage sur cinq années s'est avéré complexe pour la MSA compte tenu des nombreux changements intervenus au cours de la convention. La mission analysera l'apport de l'évolution organisationnelle engagée avec la réduction du nombre de centres informatiques et l'amélioration du reporting, et son adéquation aux enjeux informatiques de la MSA, notamment dans le cadre du développement de projets inter régimes. Le bilan de la fusion des organismes informatiques en un organisme unique iMSA devra être dressé. Dans un contexte budgétaire contraint, elle identifiera les leviers permettant d'accroître les mutualisations interbranches ou inter-régimes et de développer des activités d'infogérance au profit de partenaires de la sphère sécurité sociale.

4/ Concernant la fonction recouvrement

La mission analysera les causes des taux dégradés de recouvrement (tant pour les non-salariés que pour les salariés) et fera des propositions pour améliorer les résultats tout en considérant les spécificités agricoles (amortisseur social en cas de crises économiques et climatiques...). A cet égard, il est notamment demandé à la mission un bilan des difficultés de mise en place de la DSN en 2017 et 2018 (difficultés invoquées par la MSA pour expliquer les taux dégradés de recouvrement), et des moyens mis en œuvre par cette dernière pour y remédier.

5/ Concernant les dépenses d'action sociale et de prévention, la mission dressera un bilan comparatif avec le régime général des offres en matière de prestations extra légales. Elle déterminera le niveau de financement nécessaire pour le garantir, compte tenu de la démographie de la population agricole. La mission s'intéressera notamment au dispositif de lutte contre l'épuisement professionnel et à celui de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) qui connaît une demande accrue afin pour le premier d'en faire un bilan et pour l'autre de proposer un financement pérenne adapté sur la prochaine COG.

Compte tenu des délais de négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion, qui doivent aboutir d'ici la fin d'année, et afin que les travaux de la mission puissent utilement éclairer les orientations à définir, nous souhaitons que le rapport nous soit remis au plus tard mi-octobre, avec un point d'étape en septembre.

Olivier VÉRAN

Julien DENORMANDIE

Olivier DUSSOPT

OBSERVATIONS DE LA CCMSA ET REPONSES DE LA MISSION

OBSERVATIONS CCMSA SUITE RAPPORT PROVISOIRE DE L'IGAS/IGF/CGAAER RELATIF A L'EVALUATION DE LA COG DE LA MSA 2016-2020

La CCMSA souscrit à une majorité des recommandations en matière de gestion et de pilotage des activités, par ailleurs en grande partie partagées avec les tutelles dans le projet de convention d'objectifs et de gestion (I).

La configuration multirisques, le portage d'une offre élargie de protection sociale et le taux élevé de mutualisation d'activités entre les caisses nécessitent pour rendre compte de l'activité et de son évolution, une approche adaptée à chacun des grands domaines d'activité et à la configuration du réseau, rendant inopérante la comparaison et l'application linéaire des références construites pour rendre compte de l'activité en branche unique du régime général (II).

En effet, le positionnement original et unique du régime dans la sphère sociale constitue par essence une opportunité dont les pouvoirs publics pourraient tirer profit, plus qu'ils ne le font pour l'heure, en s'appuyant sur les atouts qu'il recèle dont sa gouvernance, modèle de démocratie sociale et véritable levier pour le développement d'un service public de proximité dans les territoires ruraux et fragiles (III).

I. La CCMSA partage l'analyse faite par la mission des carences et opportunités de développement de son pilotage institutionnel. Le projet de convention d'objectifs et de gestion (COG) en cours de conception avec ses tutelles intègre d'ores et déjà des réponses aux constats posés par la Mission.

1.1. Le nécessaire renforcement des pilotages stratégique et opérationnel des activités du régime et, partant, de la COG répond à un constat partagé

La MSA souligne le renforcement du pilotage institutionnel sur les dernières années de la COG et souscrit à la nécessité de poursuivre l'amélioration et le renforcement des activités de pilotages stratégique et opérationnel recommandés par la mission.

I.1.1. Le pilotage stratégique de la future COG, partagé avec le réseau et nos tutelles sera renforcé, dans une optique d'efficacité et de transparence

Le projet de COG dont les orientations et le plan d'actions sont partagés avec les tutelles depuis le mois de septembre 2020 intègre la prise en compte d'un nombre resserré d'indicateurs, devant permettre le suivi de l'atteinte des résultats opérationnels. La CCMSA souligne qu'un effort de recentrage des indicateurs sur les activités à fort enjeu pour le régime, va permettre d'améliorer la réalité et la qualité du contrôle stratégique qu'elle se doit de continuer à mettre en place à travers la COG.

La CCMSA partage avec la Mission l'impératif d'améliorer la robustesse et la cohérence de l'ensemble des dispositifs de pilotage et de suivi des objectifs et des résultats au sein du réseau. Ce point sera pris en compte, notamment, dans le développement du suivi institutionnel par la marche des activités (tableau de bord mensuel du pilotage de la production) et la mise à jour des dispositifs de rémunération variable.

S'agissant de la performance (productivité et coûts de gestion) de la MSA et la nécessité dans laquelle elle se trouve de mieux articuler le pilotage de ses activités avec celui de ses moyens afin d'accroître l'efficacité d'ensemble du réseau, l'institution s'engage à élaborer et mettre en place des outils et indicateurs adaptés au contexte organisationnel dans lequel le régime évolue désormais. L'instauration d'un dialogue de gestion annuel dans le cadre de l'élaboration et du suivi des Contrats Pluriannuels de Gestion (CPG) doit permettre d'inscrire le pilotage de la performance et des moyens au niveau stratégique attendu.

1.1.2. Outiller et moderniser le pilotage des activités doit permettre de gagner en réactivité et en lisibilité par la mise en place d'indicateurs robustes et communs mais aussi par une approche intégrée de la performance de l'institution

La CCMSA partage le constat selon lequel il lui faut déployer les outils de gestion qui lui permettront de piloter au plus près les activités du régime et ainsi d'en améliorer la performance. À cet effet, le projet de COG et le Schéma Directeur du Système d'Information (SDSI) prévoient des travaux techniques qui, adossés à une évolution de fond des systèmes d'information décisionnels, vont permettre au régime de disposer d'outils fiables, cohérents, performants et communs à la Caisse centrale et au réseau.

Dans cette perspective, l'architecture de son système d'information décisionnel (SID) sera pensée sur les cinq prochaines années dans une logique de décloisonnement des différents ensembles de données, de façon à permettre le développement et la mise en place de centres de données uniques qui alimenteront l'ensemble des outils de pilotage opérationnels "en temps réel" et à la maille de l'institution ou des caisses, à l'instar des développements récents (Tableaux de bord "Qualité de service", Tableaux de bord "Marche des activités" ...). Un accent particulier sera porté sur le pilotage du recouvrement, par la mise en place de nouveaux indicateurs similaires à ceux des Urssaf et pilotés en temps réel.

Ces développements se feront en cohérence avec l'amélioration de la comptabilité analytique dans le but d'une approche intégrée de la performance au sein du régime.

Les propositions formulées en matière de pilotage dans le cadre du projet de COG paraissent ainsi répondre aux recommandations faites par la Mission en la matière. Elles contribuent, tout comme les démarches déjà engagées par la refonte des instances dirigeantes à un positionnement renforcé de la CCMSA à la tête du réseau.

1.2. Le positionnement de la CCMSA en tant que tête de réseau est d'ores et déjà affirmé dans le cadre des transformations engagées

Les transformations préconisées par la mission sont déjà pour partie engagées par la caisse centrale dont le positionnement comme tête de réseau est une réalité.

1.2.1. L'installation d'une nouvelle « dirigeance » permet de conforter le positionnement de la caisse centrale en tant qu'organisme central dans le respect d'une gouvernance mutualiste

Le positionnement de la MSA comme tête de réseau passe par la mise en place d'une nouvelle « dirigeance », dont le champ va bien au-delà de celui couvert par la COG, ainsi que le fait remarquer la Mission. Bien que trop récente pour être encore évaluée, la CCMSA souligne la vocation donnée à cette organisation :

- Elle vise à rationaliser les instances existantes qui, par sédimentation, s'étaient accumulées avec des périmètres entremêlés ou ne couvrant pas certains sujets à enjeu stratégique. La nouvelle comitologie mise en place doit permettre de couvrir l'ensemble des missions du régime et du plan stratégique MSA 2025, sur la base d'une délégation de responsabilité adaptée à chaque niveau (opérationnel, stratégique ou institutionnel).
- Ensuite, conséquence logique du premier point, elle a pour but de renforcer le pilotage stratégique au plus haut niveau de la caisse centrale. Chaque comité opérationnel est rattaché à un comité stratégique, et chaque comité stratégique est représenté dans le Comité de Pilotage Institutionnel (CPI) présidé par le directeur général de la CCMSA. L'organisation ainsi retenue consacre un rôle décisionnaire fort, dévolu au directeur de la caisse centrale ainsi qu'à ses directeurs délégués.
- Enfin, le terme de "dirigeance" a été choisi en complémentarité de celui de "gouvernance". Dans le respect de la gouvernance mutualiste, il convient de distinguer d'une part les instances de coordination et de décision portées par l'encadrement supérieur des instances politiques mobilisant élus et administrateurs. Ce nouvel équilibre vient notamment donner au management un rôle fort de portage et de mise en œuvre des politiques du régime décidées par le conseil d'administration.

Cette nouvelle organisation doit permettre de clarifier le positionnement de la caisse centrale, notamment sur les sujets informatiques et relatifs à l'action sociale, tous points analysés comme étant à fort enjeu pour le régime par la Mission.

I.2.2. La mise en œuvre d'une nouvelle « dirigeance » informatique au service d'un pilotage amélioré des moyens dédiés aux systèmes d'information et des développements à enjeu stratégique

La Mission revient sur l'engagement n° 33 de la COG actuelle qui porte sur l'amélioration de l'efficacité de l'informatique institutionnelle. Pour rappel, la MSA s'était engagée en 2016 à définir un plan de fusion des trois entités informatiques, AGORA, SIERA et SIGMAP, à mettre en place une maîtrise d'ouvrage pilotée par la CCMSA et non plus par l'association ARMONIA, ainsi qu'à renforcer la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage par l'harmonisation des pratiques, des outils et du pilotage des projets SI.

Dans ce cadre, la MSA a conduit des transformations structurelles dont la mission note les progrès, notamment dans un contexte longtemps marqué par les éclatements fonctionnel et géographique ainsi que par un besoin de cohésion entre maîtrises d'œuvre et d'ouvrage. S'il apparaît que les premiers changements enregistrés permettent à l'institution d'accroître la cohérence de ses fonctions informatiques, la Mission souligne les progrès encore possibles du point de vue de l'organisation et de la « dirigeance »

La MSA partage les constats d'ensemble ainsi faits, et s'engage dans le cadre de la future COG à poursuivre les travaux déjà menés pour que l'informatique institutionnelle soit plus encore au service des métiers. Ainsi la MSA s'engage à améliorer l'élaboration et le suivi du SDSI sur la base d'axes mieux ciblés et en nombre plus réduit, de priorités fondées sur des critères métiers objectifs et mesurables et intégrant la réduction de la dette technique. La poursuite de partenariats avec les autres régimes de sécurité sociale reste, en outre, une priorité pour le régime compte tenu de la recherche des bénéfices induits et déjà projetés avec la CNAM et la CNAV.

La réorganisation proposée doit également permettre de rationaliser les activités sur les différentes implantations géographiques. Pour autant, pour des raisons aussi bien opérationnelles qu'économiques, la MSA ne partage pas la nécessité de fermer deux des trois sites cités par la Mission. L'année passée a notamment permis de renouveler profondément et d'optimiser les méthodes de travail en les adaptant à la diversité des localisations géographiques. Enfin, des mutualisations locales ou des missions nationales permettent déjà de rationaliser l'occupation immobilière de ces sites : ainsi le site de Ludres accueille une des quatre plateformes de numérisation nationales, portée par la MSA Lorraine, le site de l'Isle d'Abeau, la PFS CAF gérée par la MSA Alpes du Nord et le site de Mordelles les activités d'éditique de la Sécurité Sociale dans le cadre du programme CEREUS.

I.2.3. La CCMSA partage globalement les recommandations de la Mission visant à renforcer le pilotage des dispositifs d'aide au répit et de financement des établissements d'accueil du jeune enfant (AJE)

Dans sa recommandation n°5, la Mission pointe la nécessité d'un renforcement du pilotage des dispositifs d'aide au répit et de financement de l'AJE. La CCMSA partage ces orientations même si elle souligne que le renforcement de ce pilotage est déjà engagé.

S'agissant de l'aide au répit, la CCMSA a déjà amélioré le pilotage du dispositif, à la suite de la mise en place d'une évaluation externe conduite par un cabinet de conseil. Un programme dédié au mal-être agricole est par ailleurs en cours de construction, qui prévoit en particulier la mise en place de parcours-type usagers.

La CCMSA considère toutefois que le renforcement de ce pilotage ne doit pas conduire à une uniformisation systématique des conditions de prise en charge de ses adhérents (notamment en termes de nombre de jours de remplacement), conditions qui doivent, à sons sens, être adaptées à la diversité des situations individuelles, professionnelles et territoriales.

Sur le financement de l'aide au répit, la CCMSA partage les recommandations de la Mission visant, d'une part, à inscrire le dispositif dans les objectifs de la future COG, d'autre part, à retenir des préconisations du rapport du député Damaisin, qui, dans sa recommandation 7, propose d'intégrer les missions de prévention du mal-être et du suicide dans la COG de la MSA.

Pour ce qui est de l'AJE, la caisse centrale a déjà engagé des travaux de fiabilisation des données issues des caisses locales, qui doivent aboutir avant la fin de l'année 2021. En parallèle des échanges ont eu lieu avec la CNAF dans un objectif de convergence des processus de tarification.

De manière plus globale la CCMSA prévoit la mise en place d'un reporting mensuel dans le cadre de la future COG sur les dépenses du FNASS.

II. Une approche des enjeux organisationnels et techniques lissant les particularités du régime agricole au profit d'une projection correspondant davantage aux spécificités de l'organisation en branche unique essentiellement adossée aux organisations du régime général

2.1. La productivité a augmenté sous l'effet d'une baisse significative des effectifs dédiés aux activités de production alors même que l'activité a moins diminué que ne le laissaient envisager les prévisions établies en 2015

Les effectifs de production ont diminué de plus de 17% entre 2016 et 2020. Cette évolution significative traduit l'engagement de la MSA pour améliorer sa performance alors même que les projections de baisse d'activité qui avaient guidé la trajectoire fixée pour une réduction des effectifs s'est avérée surévaluée.

En effet, les projections établies par la Mission en 2015 étaient fondées sur une prévision de diminution des bénéficiaires maladie et AT/MP évaluée alors à - 4,7%. La réalisation constatée est de - 3,2% ce qui emporte une différence d'impact sur les effectifs de l'ordre de 95 ETP à périmètre et méthodologie constants.

Dans le même temps, le nombre de familles bénéficiaires d'au moins une prestation familiale ou de solidarité a cru de 2% avec une évolution particulièrement marquée du nombre de foyers bénéficiaires de la PPA (+62%) compte tenu des évolutions réglementaires. La MSA évalue l'impact minimal à + 20 ETP au regard des estimations prises en compte pour élaborer la COG 2016 – 2020.

Enfin l'impact de la LURA s'est avéré également surévalué avec une baisse d'activité constatée de 46% des liquidations annuelles alors qu'elle était estimée à - 67% pour les projections COG et une charge augmentée pour la gestion des carrières non prises en compte initialement. Les projections s'avèrent également surévaluée de 68 ETP.

En intégrant les effectifs mobilisés dans le cadre des dispositifs pour faire face aux impayés de pensions alimentaires, déduction faite des 18 ETP accordés par la tutelle et en déduisant également les gains compte tenu de la montée en charge incomplète du dispositif FIDES, l'incidence en ETP est de l'ordre de 169 ETP, représentant 12% de l'effort projeté. Le respect de sa trajectoire d'effectifs par le régime agricole doit être souligné à la lumière de ces éléments de contexte.

2.2. La trajectoire d'effectifs projetée pour la période 2021-2025 ne tient pas compte de la réalité des activités conduites par le régime agricole

La Mission établit une comparaison directe entre le régime général et le guichet unique du régime agricole sur la base des ratios bâtis sur le rapport entre les effectifs des populations couvertes par chacune des branches du régime général et les effectifs déployés afférents. Il convient de souligner que cette comparaison est établie sans pondération, alors même que tous les organismes nationaux qui conduisent des analyses de productivité à partir des populations qu'ils couvrent, s'accordent à dire que cette approche ne peut rendre compte de la charge d'activité, en l'état, sauf à recourir à des critères de

pondération propres à chaque branche et/ou à des notions de volume d'activité, proche en cela de l'actuelle définition des unités d'activité définies pour le régime agricole. Les travaux inter-régimes en cours pour déterminer des ratios de productivité et des coûts de gestion fondés sur des principes et définitions partagés entre l'ensemble des branches et des régimes montrent la difficulté et la complexité des paramètres à retenir pour rendre compte de l'activité dans un périmètre élargi à l'ensemble du champ des organismes de Sécurité Sociale. Aussi, la CCMSA confirme-t-elle, compte tenu des imprécisions de la méthode, l'impossibilité qui est la sienne à tirer tout enseignement des données produites par la Mission.

Sur les hypothèses de trajectoires d'effectifs, la Mission retient la projection statistique d'une baisse de -4,64 % du nombre de bénéficiaires pour les branches maladie et AT/MP. La CCMSA souligne que cette projection démographique ne saurait traduire à elle seule la variation d'activité sur l'ensemble du champ couvert par le régime agricole. La décorrélation entre l'évolution de l'activité objectivée par les unités d'activité et l'évolution des bénéficiaires maladie et AT/MP est soulevée par la Mission elle-même : sur la période 2017-2019 retenue pour déduire les projections, le nombre de bénéficiaires maladie et AT/MP diminue de 1,84% tandis que les unités d'activité augmentent de plus de 4%. La MSA observe de plus l'absence de corrélation entre la variation des effectifs de la population protégée en maladie et celle des effectifs des autres branches comme illustré supra. Les propositions de la mission ne tiennent par ailleurs, pas compte de la complexité croissante de la législation et de la réglementation, qui se traduit par un alourdissement de la charge des agents. En conséquence la caisse centrale ajustera les propositions d'évolution de l'activité en tenant compte des évolutions propres à chaque domaine de production.

La Mission retient également les gains de productivité constatés sur la période 2017-2019 pour les projeter de manière linéaire sur la période couverte par la prochaine COG. La MSA attire l'attention sur les origines multiples des gains de productivité et si elle s'engage résolument pour poursuivre ses efforts en la matière, certaines évolutions structurelles ne peuvent se projeter de COG en COG. Ainsi, à titre d'illustration, les gains enregistrés au cours de la COG 2016-2020 dans le domaine de la santé, sont principalement liés au déploiement du nouvel outil @TOM de gestion des prestations en nature. Cet outil abouti n'évoluera qu'à la marge sur la prochaine période conventionnelle et partant, il ne peut pas être escompté de gains de productivité de même ampleur.

Enfin, les projections conduites par la mission sont appliquées de manière indifférenciée à l'ensemble des effectifs relevant du fonds national de gestion administrative. La CCMSA soulève cette évolution de méthode en comparaison avec les projections établies précédemment et est interpellée par leur application nouvelle et linéaire aux effectifs dédiés aux missions d'accueil, action sanitaire et sociale, proximité et ingénierie territoriales.

En conclusion, si la CCMSA partage avec la Mission la nécessité de dégager de nouveaux gains de productivité pour ses fonctions de production et supports, pour les raisons évoquées ci-dessus, elle ne partage pas une approche indifférenciée et générique des domaines d'activité, approche dont au surplus les fondements méritent d'être revisités. Elle s'attachera par conséquent à proposer des objectifs de productivité et une trajectoire adaptée à chacun d'eux.

2.3. *La poursuite de l'évolution des organisations, pour rester un levier de performance doit tenir compte et consolider les acquis des nouveaux périmètres de gestion construits sur la période 2016 – 2020.*

II.3.1. *Dans le prolongement des mutualisations de proximité, l'efficience de l'organisation passe par un renforcement des processus nationaux et des mécanismes de régulation institutionnels*

La CCMSA partage avec la Mission le besoin de rationaliser et de faire converger les organisations pour en faciliter la lisibilité et le pilotage institutionnel. Pour ce faire, elle a déjà initié, dans le cadre de la préparation de la nouvelle période conventionnelle, une analyse des leviers de la performance à mobiliser dès l'année 2021 et pour les années suivantes.

La CCMSA entend ainsi relancer résolument sa démarche de management par les processus pour s'assurer de la mise en œuvre au niveau national de process intégrant les éléments de pilotage, de performance et de maîtrise des risques associés aux activités principales. Elle entend ainsi offrir un

niveau de qualité et de sécurité des services rendus uniforme sur l'ensemble du territoire et réduire progressivement les disparités en la matière.

Dans le même temps, elle poursuivra la structuration des mécanismes de régulation de la production par la structuration et la pérennisation des dispositifs d'entraide et plateaux dédiés à la régulation (« task-forces ») pour renforcer les possibilités d'intervention de la CCMSA dans le pilotage institutionnel de la gestion des flux de production.

À ce titre, elle veillera également à la cohérence du management et du pilotage opérationnel de son service socle, en mettant en œuvre un plan d'actions coordonnées de formation au management de la production et en multipliant les ateliers de la production en lien direct avec les managers opérationnels des différents domaines.

II.3.2. Un schéma organisationnel peut être construit dans le respect du principe de proximité que souhaite porter la MSA dans les territoires ruraux et fragiles

Compte tenu des mouvements organisationnels d'ampleur conduits jusqu'en 2020, la stabilisation et le renforcement des compétences des équipes, récemment formées sur les périmètres adaptés aux mutualisations de proximité, sont impératifs pour permettre au réseau de tirer pleinement profit des évolutions récentes. De plus, le régime a démontré sa capacité à gérer efficacement les activités à distance dans le cadre de la crise sanitaire et entend poursuivre l'accompagnement de son management et des collaborateurs pour conforter le pilotage des activités à distance et en multi-sites. De ce point de vue, la CCMSA attire l'attention sur le risque important que ferait courir un mouvement général de rationalisation des sites de production qui conduirait à de nouvelles mobilités fonctionnelles et ne valide pas cette perspective comme levier de performance pour ses processus de production.

Elle confirme de plus son fort attachement au maintien de l'ensemble de ses sites dans une perspective de maintien de l'emploi dans les territoires, en cohérence, par ailleurs avec les objectifs d'aménagement de ces mêmes territoires portés par les pouvoirs publics.

Concernant la solution que constitueraient la fusion du trinôme Alsace – Lorraine – Sud Champagne et, plus globalement, l'anticipation d'un mouvement général de fusions à compter de 2026, la CCMSA réaffirme sa forte opposition à un schéma qui serait fondé uniquement sur des considérations de taille d'organismes et sur des critères qui découlent de ce postulat. Elle soulève tout d'abord le fait que l'appréciation de la taille d'une caisse au regard de ses unités d'activité ne constitue plus une donnée pertinente pour évaluer la taille critique dans la mesure où les données d'activités sont établies sur la base des affiliés de chaque caisse alors que, compte tenu des mutualisations opérées, les services de production sont majoritairement mobilisés pour assurer la gestion de deux voire trois caisses d'affiliation. De plus, tout comme la mission d'évaluation conduite en 2015 l'avait observé, il n'y pas de corrélation directe entre la taille des équipes et la productivité constatée.

Le régime agricole réaffirme également sa volonté et la nécessité de maintenir sa présence au plus près des territoires grâce à la capillarité de son réseau de caisses de plein exercice, animées par des élus et des équipes dirigeantes à l'écoute des besoins du monde agricole et de la ruralité mais aussi relais de politiques publiques nationales, en lien avec les acteurs locaux majeurs que sont les présidents des conseils départementaux, les maires et les préfets.

2.4. Le développement des activités gérées pour le compte de tiers (État et partenaires) relève d'une vision stratégique qui n'est pas antinomique mais au contraire complémentaire avec la recherche dans le même temps de la meilleure qualité sur le service socle de la MSA

La MSA partage la nécessité de donner plus de lisibilité à sa gestion pour compte de tiers et, partant, la nécessaire distinction à faire entre activités concurrentielles ou non. Si elle tient à rappeler que le financement des activités gérées pour compte est bien équilibré sur l'ensemble du champ et n'emporte pas de financement indu sur les fonds publics, elle souscrit à la nécessité de démontrer et accroître sa maîtrise des risques financiers et juridiques liés en particulier aux activités répondant au champ concurrentiel. La prochaine COG en fera un objectif.

Elle s'inscrit cependant en faux par rapport à la perception de la Mission selon laquelle ces activités relèveraient d'une « *stratégie de survie* » sans cohérence. Quand bien même, cela reviendrait à considérer notamment que des transferts d'activités effectués par l'État seraient infondés, position que ne partage pas, là encore, la MSA. Quelques exemples suffisent à se convaincre du bien-fondé du développement des activités pour compte de tiers, comme parties intégrantes de la palette des services proposés par le régime.

Ainsi, la gestion par délégation du recouvrement et de la répartition des cotisations dans le prolongement des activités de gestion des cotisations et contributions sociales est en pleine cohérence avec les développements récents visant à proposer aux entreprises un interlocuteur unique pour le recouvrement de toutes les cotisations fondées sur une assiette masse salariale. De ce point de vue, l'offre de service proposée par le régime agricole à ses partenaires a anticipé cette évolution allant jusqu'à la prise en compte des cotisations individuelles toutes choses qui ont permis au régime d'acquérir une réelle expertise en la matière.

Ensuite, l'infogérance et l'infogestion pour le compte d'autres régimes de protection sociale participent de la construction d'un modèle qui rationalise la gestion de l'ensemble des régimes de Sécurité sociale avec, en particulier, la mise à profit de son outil de gestion des prestations en nature, outil dont la performance reconnue a aussi permis d'initier avec la CNAM un nouveau partenariat et un projet de développement (projet METEOR).

Enfin, l'agilité de la MSA pour intégrer et prendre en compte de « petites » populations nécessitant une attention particulière est reconnue et constitue un point d'appui pour la DSS et, plus largement, pour les pouvoirs publics lorsqu'elle confie au régime agricole de nouvelles activités.

Aussi, la CCMSA fait sienne la recommandation de la mission visant à mettre en place le pilotage institutionnel de ces activités et partage la nécessité de mesurer et de définir avec les tutelles les moyens à mobiliser pour garantir un service efficient sur l'ensemble des champs couverts.

III. Prendre en compte le positionnement original de la MSA dans la sphère sociale : une gouvernance démocratique comme levier pour le maillage d'un service public de sécurité sociale sur les territoires

3.1. Le modèle de gouvernance du régime agricole est un atout majeur et un facteur de reconnaissance important de ses ressortissants et des territoires ruraux.

La MSA souligne la modernité du mutualisme et plus largement de son système de démocratie participative pour répondre aux attentes sociales et sociétales qui s'expriment dans les territoires, en particulier, ruraux et fragiles. La MSA constate l'efficacité des actions locales menées avec le concours des élus qui répondent à l'attente des partenaires locaux et des pouvoirs publics, suscitant par là-même leur reconnaissance. L'implantation du régime au plus près des territoires le rend apte à en identifier les besoins et les attentes.

De ce fait, les élus de la MSA participent à l'amélioration du service rendu aux ressortissants du régime agricole et sont en première ligne, aux côtés des équipes techniques, pour construire des réponses locales adaptées aux besoins des populations rurales. Intervenant dans des domaines variés (famille, seniors, actifs, animation des territoires, prévention santé, services MSA), ces élus représentent une force considérable : pour le seul mandat couvrant les années 2015-2020, ils totalisent près de 11 000 actions pour 616 000 participants et bénéficiaires, représentant 180 000 heures de bénévolat. En 2020, immédiatement après leur élection, leur engagement et leur sens de la solidarité se sont exprimés lors du confinement : ainsi, les élus ont eu plus de 40 000 contacts avec des adhérents ou des personnes isolées et fragiles pour les aider dans leur quotidien. Le plan stratégique bâti par la MSA pour la période 2020-2025 fait du renforcement de leur rôle un de ses principaux axes. Ce plan MSA 2025 traduit également le sens des responsabilités des élus de la MSA par les engagements définis sur le plan de l'amélioration de la qualité de service et de la performance du régime.

La CCMSA souligne que ce modèle n'est en rien antinomique avec le développement d'un pilotage institutionnel et n'entrave en rien l'action du Directeur général de la caisse centrale. En témoigne notamment, le processus mis en œuvre pour la nomination des Directeurs généraux de caisses, qui fait intervenir systématiquement l'évaluation du Directeur général de la CCMSA et aboutit à ce que seuls les candidats bénéficiant de son avis favorable soient reçus par les Conseils d'administration des caisses.

En outre, le dispositif de gouvernance institutionnel, associant élus du conseil d'administration central et du réseau, et équipes de direction de la CCMSA et des caisses locales, dans l'élaboration des politiques sociales et le suivi de leur mise en œuvre, constitue une garantie de cohérence et de cohésion au service de la performance du régime.

3.2. Le positionnement de la MSA comme opérateur de la ruralité s'inscrit au service de la mise en œuvre des politiques publiques

À l'occasion du lancement de l'Agenda rural en septembre 2019, le Président de la République a annoncé la mobilisation de l'ensemble des services publics afin de lutter contre la fracture territoriale qui mine notre pays. Il convient de rappeler qu'en France, c'est dans les zones rurales isolées que le taux de pauvreté est le plus important (16,9% contre 13,4% en moyenne). Cette fracture territoriale est susceptible de s'aggraver en raison même des conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

Dans ce contexte, la MSA considère que le maintien des services publics et, notamment, des services de sécurité sociale, dans les territoires ruraux constitue un enjeu politique majeur. Forte de cette conviction mais aussi soucieuse d'inscrire son action dans les orientations gouvernementales, elle a ainsi conclu en 2020 une convention avec le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, qui prévoit de renforcer ses actions à destination des populations des territoires ruraux, au-delà du strict champ agricole.

La participation de la MSA au développement des espaces France services (EFS) ne saurait être perçue uniquement sous l'angle d'une « *diversification de son activité* » tel qu'indiqué par la mission. Il convient en effet de rappeler que les organismes de sécurité sociale, dont la MSA, sont déjà fortement impliqués dans le financement des espaces France Services. En outre, les sollicitations des EFS par les usagers concernent dans plus de la moitié des cas (54%) les organismes de sécurité sociale.

La gestion par la MSA des espaces France services s'inscrit dans le cadre d'une offre stratégique qui répond aux besoins et aux ambitions des pouvoirs publics. Elle repose sur la capacité de la MSA à réaliser les gains de productivité attendus sur ses activités socles afin d'être en mesure de redéployer des effectifs et proposer une trajectoire qui permettra de répondre aux besoins des territoires ruraux et, par la même, aux attentes des pouvoirs publics.

François-Emmanuel BLANC

Directeur Général 

Exploitants agricoles		REALISATIONS										PREVISIONS									
		2015	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%	2024	%	
MALADIE ET AT (hors DOM)	Assurés ouvriers droit	1 170 952	1 139 846	-2,7	1 109 945	-2,6	1 088 330	-1,9	1 067 561	-1,9	1 039 069	-2,7	1 013 116	-2,5	989 641	-2,3	965 110	-2,5	942 626	-2,3	
	en activité	448 804	444 614	-0,9	438 897	-1,3	445 180	+1,4	439 364	-1,3	433 053	-1,4	426 947	-1,4	421 025	-1,4	414 608	-1,5	408 694	-1,4	
	retraités	715 375	688 494	-3,8	664 511	-3,5	636 504	-4,2	621 704	-2,3	599 447	-3,6	579 631	-3,3	562 120	-3,0	544 001	-3,2	527 421	-3,0	
	invalides à 100%	6 773	6 738	-0,5	6 537	-3,0	6 646	+1,7	6 493	-2,3	6 569	+1,2	6 538	-0,5	6 496	-0,6	6 501	+0,1	6 511	+0,2	
	Ayants droit	285 853	267 678	-6,4	251 164	-6,2	229 989	-8,4	211 273	-8,1	197 120	-6,7	183 385	-7,0	170 539	-7,0	158 503	-7,1	147 744	-6,8	
	collaborateurs d'exploitation (conjoint)	29 302	26 775	-8,6	25 038	-6,5	22 911	-8,5	21 135	-7,8	19 249	-8,9	17 470	-9,2	15 924	-8,8	14 552	-8,6	13 325	-8,4	
	enfants	133 242	127 981	-3,9	122 699	-4,1	117 033	-4,6	112 282	-4,1	107 621	-4,2	103 122	-4,2	98 763	-4,2	94 568	-4,2	90 622	-4,2	
	autres personnes couvertes	123 309	112 922	-8,4	103 427	-8,4	90 045	-12,9	77 856	-13,5	70 250	-9,8	62 793	-10,6	55 852	-11,1	49 383	-11,6	43 797	-11,3	
Bénéficiaires maladie et AT		1 456 805	1 407 524	-3,4	1 361 109	-3,3	1 318 319	-3,1	1 278 834	-3,0	1 236 189	-3,3	1 196 501	-3,2	1 160 180	-3,0	1 123 613	-3,2	1 090 370	-3,0	
Salariés agricoles		REALISATIONS										PREVISIONS									
		2015	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%	2024	%	
MALADIE ET AT	Assurés ouvriers droit	1 328 376	1 365 313	+2,8	1 390 442	+1,8	1 415 263	+1,8	1 462 746	+3,4	1 485 048	+1,5	1 501 269	+1,1	1 518 111	+1,1	1 531 878	+0,9	1 545 643	+0,9	
	actifs (en emploi ou non)	960 758	989 736	+3,0	1 006 757	+1,7	1 021 820	+1,5	1 057 230	+3,5	1 069 589	+1,2	1 075 566	+0,6	1 081 820	+0,6	1 084 756	+0,3	1 087 387	+0,2	
	retraités	348 268	355 741	+2,1	363 869	+2,3	373 088	+2,5	385 074	+3,2	394 401	+2,4	404 141	+2,5	414 122	+2,5	424 350	+2,5	434 830	+2,5	
	invalides à 100%	19 350	19 836	+2,5	19 816	-0,1	20 355	+2,7	20 442	+0,4	21 058	+3,0	21 562	+2,4	22 169	+2,8	22 772	+2,7	23 426	+2,9	
	Ayants droit	469 189	470 869	+0,4	457 938	-2,7	451 171	-1,5	438 142	-2,9	429 146	-2,1	420 582	-2,0	411 427	-2,2	403 449	-1,9	395 490	-2,0	
	enfants	349 827	354 036	+1,2	354 908	+0,2	353 220	-0,5	350 875	-0,7	347 366	-1,0	344 889	-0,7	342 156	-0,8	339 298	-0,8	336 651	-0,8	
	conjoints et autres personnes couve	119 362	116 833	-2,1	103 030	-11,8	97 951	-4,9	87 267	-10,9	81 780	-6,3	75 693	-7,4	69 271	-8,5	64 151	-7,4	58 839	-8,3	
	Bénéficiaires maladie et AT		1 797 565	1 836 182	+2,1	1 848 380	+0,7	1 866 434	+1,0	1 900 888	+1,8	1 914 194	+0,7	1 921 851	+0,4	1 929 538	+0,4	1 935 327	+0,3	1 941 133	+0,3
TOTAL		REALISATIONS										PREVISIONS									
		2015	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%	2024	%	
Bénéficiaires maladie et AT		3 254 370	3 243 706	-0,3	3 209 489	-1,1	3 184 753	-0,8	3 179 722	-0,2	3 150 383	-0,9	3 118 352	-1,0	3 089 718	-0,9	3 058 940	-1,0	3 031 503	-0,9	

Evolution 2015 - 2020
Evolution projetée 2020 - 2024
Evolution projetée 2019 - 2024

-3,2

-3,8
-4,7

François-Emmanuel BLANC

Directeur Général

Répartition des effectifs caisses mise à jour au 30/11/2020

Niv 1	Niv 2	Code DMA	2015 Msa	2016 Msa	2017 Msa	2018 Msa	2019 Msa	Nov 2020 Msa	Evolution	
Production	AT/MP	ACICRAT	43,63	48,01	47,99	45,17	50,66	47,57	3,94	9,04%
Production	AT/MP	PATX	291,20	278,08	265,64	244,54	248,43	239,94	- 51,26	-17,60%
Production	Autres	AENTAID					2,29	1,01	1,01	
Production	Contrôle	PCON	281,89	281,77	274,07	269,58	274,16	272,95	- 8,94	-3,17%
Production	Cotisations	PCAS	728,82	675,54	620,08	533,29	500,40	485,76	- 243,05	-33,35%
Production	Cotisations	PCNS	597,11	546,80	508,58	462,29	444,39	431,63	- 165,47	-27,71%
Production	Contrôle médical	PCMDADM	296,67	289,74	285,86	279,68	263,24	259,12	- 37,55	-12,66%
Production	Contrôle médical	PCMDPRA	126,52	126,41	122,48	119,34	114,17	109,84	- 16,69	-13,19%
Production	Contrôle médical	PGDRADM	106,08	101,75	93,10	86,13	87,69	86,98	- 19,10	-18,01%
Production	Contrôle médical	PGDRPRA	52,35	50,14	46,07	39,89	37,29	34,86	- 17,49	-33,41%
Production	Famille	PFAM	728,54	727,64	739,82	661,92	628,62	630,28	- 98,26	-13,49%
Production	Famille	PFAMTSK					1,81	5,27	5,27	
Production	Invalidité	ACICINV	54,28	50,44	50,23	48,10	48,54	50,11	- 4,17	-7,68%
Production	Invalidité	PINV	5,16	1,92	1,40	0,65	0,19	0,15	- 5,01	-97,09%
Production	Recouvrement	ACICRCT	44,25	42,91	41,85	42,12	40,03	39,95	- 4,30	-9,71%
Production	Recouvrement	PRECCTX	258,35	247,99	241,02	239,61	233,36	226,12	- 32,23	-12,47%
Production	Recouvrement	PRECFAM					17,02	32,36	32,36	
Production	Recouvrement	PRECPRE	334,41	328,52	322,32	318,04	310,84	307,03	- 27,38	-8,19%
Production	Retraite	ACICCIR	89,99	88,25	92,69	89,21	85,04	82,05	- 7,94	-8,83%
Production	Retraite	ARETSAS					1,22	10,65	10,65	
Production	Retraite	PRETTSK					-	2,20	2,20	
Production	Retraite	PVIE	1 011,20	920,30	854,72	746,82	730,47	707,56	- 303,65	-30,03%
Production	Santé	PMAL	1 471,43	1 359,71	1 265,57	1 116,05	1 070,57	1 015,98	- 455,45	-30,95%
Production	Transversal	PGIN			-	333,06	331,29	328,08	328,08	
Sous total			6 521,87	6 165,92	5 873,47	5 675,50	5 521,71	5 407,44	- 1 114,42	-17,09%

François-Emmanuel BLANC


 Directeur Général

Bobigny, le 26 février 2021

Les données ci-dessous reprennent les éléments caractérisant la production (UA) et la productivité des activités de production adaptés aux périmètres de gestion constitués par les mutualisations de proximité.

Périmètre de gestion - mutualisations de proximité 2019	TOTAL UA 2019 Non lissées hors mutualisations nationales et hors GPCD	Poids des activités production	Effectifs CDI et CDD : fonctions de production, hors mutualisations nationales et GPCD	Ratio de productivité fonctions de production
Beauce Cœur de Loire & Berry Touraine	26 660 875	4,6%	281	950
Côtes Normandes & Haute Normandie	27 376 614	4,7%	267	1 025
Ain Rhône & Alpes du Nord	28 345 472	4,8%	262	1 084
Sud Champagne & Lorraine & Alsace	29 302 911	5,0%	271	1 081
Charentes & Poitou	30 259 530	5,2%	289	1 047
Bourgogne & Franche Comté	31 775 662	5,4%	303	1 050
Dordogne Lot et Garonne & Limousin	33 739 670	5,8%	297	1 136
Gironde & Sud Aquitaine	34 389 825	5,9%	332	1 036
Marne Ardennes Meuse & Ile de France	35 085 421	6,0%	321	1 094
Nord Pas de Calais & Picardie	39 558 107	6,8%	365	1 084
Ardèche Drôme Loire & Auvergne	40 380 856	6,9%	361	1 119
Grand Sud & Languedoc	41 313 969	7,1%	356	1 161
Midi Pyrénées Nord & Midi Pyrénées Sud	41 421 223	7,1%	403	1 028
Provence Azur & Corse & Alpes Vaucluse	44 229 500	7,6%	423	1 045
Armorique & Portes de Bretagne	45 987 267	7,9%	484	949
Maine et Loire & Mayenne Orne Sarthe & Loire Atlantique Vendée	54 776 272	9,4%	512	1 071
Total	584 603 173	100,0%	5 525	1 058

Moyenne des poids de production :

36 537 698

6%

<= Arrondi

Analyse de la productivité des binômes - trinômes :

Max

1 160,64

Min

949,20

Ecarttype

55,79

Dispersion par rapport au Ratio National

5,27%

Médiane

17 011 299

1 060,52

1er Quartile

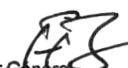
1 063,73

3ème Quartile

1 094,57

François-Emmanuel BLANC

Directeur Général



Réponses de la mission :

NB : Les présentes réponses à la note de la CCMSA sont complétées par celles contenues dans les tableaux de la CCMSA ci-dessous afin d'éviter certaines redites.

La mission prend acte avec intérêt que « *la CCMSA souscrit à une majorité des recommandations en matière de gestion et de pilotage des activités, par ailleurs en grande partie partagées avec les tutelles dans le projet de COG* » (cf. première phrase de la note et le point I, en particulier en I.1 et I.2). En effet, pour la mission, l'amélioration du pilotage institutionnel est un axe essentiel de son analyse et de ses recommandations qui visent à un positionnement renforcé de la CCMSA à la tête du réseau, y compris par la mise en œuvre de mesures déjà décidées (cf. par exemple en II.3.1).

La mission prend acte de l'accord de la CCMSA pour un pilotage amélioré de l'informatique institutionnelle, à l'exception de la proposition de regrouper trois sites qui atteignent difficilement une taille critique sur un seul site. La mission relève aussi que la dispersion des sites est un facteur de complexité supplémentaire pour la conduite des projets (point I.2.2).

La mission prend également acte que « *La CCMSA partage globalement les recommandations de la mission visant à renforcer le pilotage des dispositifs d'aide au répit et de financement des établissements d'accueil du jeune enfant* » (point I.2.3).

La mission a souligné dans son rapport l'amélioration des performances du réseau, sous l'effet notamment d'une baisse significative des effectifs dédiés aux activités de production. Elle prend acte des éléments de contexte en sens contraire indiqués par la CCMSA (point 2.1).

Concernant la trajectoire d'effectifs projetée pour la période 2021-2025 que ne partage pas la CCMSA (point 2. 2), la mission maintient les argumentaires qu'elle développe dans le rapport provisoire (voir à ce titre les précisions apportées dans le tableau ci-dessous). La mission relève cependant l'accord de la CCMSA sur « *la nécessité de dégager de nouveaux gains de productivité pour ses fonctions de production et supports* » que la mission distingue des fonctions de proximité.

A propos des commentaires sur le schéma organisationnel (point II.3.2), la mission relève dans son rapport les impacts défavorables des réorganisations menées sans pilotage suffisant, en particulier sur la qualité des services rendus aux ressortissants. La mission ne propose pas de poursuivre un tel processus de cette ampleur. Elle ne valorise pas non plus « *un schéma qui serait fondé uniquement sur des considérations de taille d'organisation* ». En revanche, selon elle, le réseau MSA ne doit pas s'interdire de procéder à l'avenir à toute mobilité fonctionnelle comme un levier de performance parmi d'autres.

La mission prend acte avec intérêt que « *La MSA partage la nécessité de donner plus de lisibilité à sa gestion pour compte de tiers et partant, la nécessaire distinction à faire entre activités concurrentielles ou non* » (point 2.4). Tout comme elle note avec intérêt « *la nécessité de démontrer et accroître sa maîtrise des risques financiers et juridiques liés en particulier aux activités répondant au champ concurrentiel. La prochaine COG en fera un objectif* ». Cependant la mission souligne que l'accord de la CCMSA avec ses analyses et recommandations doit être suivi d'effet pour la prochaine COG, alors qu'elle avait déjà apporté une réponse analogue pour celle qui s'achève.

Au-delà de la sécurisation indispensable de l'exercice de la gestion pour compte de tiers, et de l'intérêt qu'elle peut représenter pour les ressortissants du régime agricole ou pour les pouvoirs publics, la mission souligne que son développement ne doit pas se faire au détriment des activités

socle du régime de sécurité sociale et de la priorité à accorder, dans les processus et l'allocation des moyens, à la qualité du service rendu auxdits ressortissants au titre de ces activités socle.

La CCMSA conteste que le développement de la gestion pour compte de tiers relèverait d'une « *stratégie de survie* ». La mission estime cependant que ce développement ne vise, certes pas seulement, mais aussi, à préserver des activités pour les caisses de MSA et leurs agents dans un contexte de réduction continue du nombre de leurs ressortissants. La rédaction du rapport définitif est ajustée en ce sens.

Concernant le point III sur « *le positionnement original de la MSA dans la sphère sociale* » et la place particulière des élus de la MSA, au sein de la gouvernance du réseau et vis-à-vis des ressortissants, la mission n'a pas omis de caractériser ce positionnement, en particulier le guichet unique. La place des élus est également relevée. Cependant la mission a peu développé ce dernier aspect, ou de manière incidente, car il n'entrait pas dans le champ de son travail.

La mission prend acte que le modèle de gouvernance, selon la CCMSA, « *n'est en rien antinomique avec le développement d'un pilotage institutionnel et n'entrave en rien l'action du Directeur général de la caisse centrale* ». La mission et la CCMSA font un constat partagé que le pilotage institutionnel est insuffisant et qu'il doit donc être renforcé (cf. le début de la présente réponse). A ce titre, la mission propose également des évolutions sur les modes de nomination des directeurs généraux de caisses, du DG de la CCMSA et de la transformation de la caisse centrale en caisse nationale de sécurité sociale. Ces évolutions nécessiteraient un travail interministériel préalable compte-tenu de la position du ministère chargé de l'agriculture (cf. sa réponse ci-dessous) et une concertation avec les responsables du réseau de la MSA.

Enfin, comme acteur au sein des territoires ruraux, la mission prend acte des services que la MSA peut rendre dans le mouvement de développement des Espaces France Services (EFS).

Observations de la CCMSA sur le rapport provisoire d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2016-2020 de la mutualité sociale agricole dans la perspective de son renouvellement (IGAS-IGF-CGAAER)

Nota : Seuls les paragraphes appelant une remarque ou une correction particulière de la part de la CCMSA sont mentionnés dans l'annexe.

Paragraphe de référence (n° et page)	Observations	PJ, le cas échéant
Introduction, page	Les missions de la MSA relèvent non seulement du Code de la sécurité sociale mais aussi du Code rural attribuant à la MSA, au-delà de sa mission de service public en matière de protection sociale, un rôle plus large, notamment en matière de développement sanitaire et social des territoires ruraux (articles L.723-3 et L.723-11). Réponse de la mission : La précision est apportée dans le rapport définitif.	
§31, page 15	« Pour ces deux régimes, la MSA couvre les risques maladie, accident du travail-maladie professionnelle, vieillesse et famille, et assure le recouvrement des cotisations et contributions y afférentes. Elle assure également les services de prévention et de sécurité au travail pour les NSA ; activités prises en charge par les entreprises dans le régime général ». Les services de prévention et sécurité au travail sont assurés non seulement pour les NSA mais aussi pour les entreprises et leurs salariés. Réponse de la mission : La précision est apportée dans le rapport définitif.	
§40 page 20	« Motivée par les prévisions d'évolution du nombre de ressortissants du régime agricole, qui, en baisse depuis plusieurs années, a encore reculé de 4,48 % entre 2015 et 2020, cette trajectoire a été respectée par la MSA. » La trajectoire d'effectifs respectée par la MSA tient pour partie à la diminution du nombre de ressortissants mais aussi et pour une part au moins équivalente aux gains de productivité réalisés en particulier sur les fonctions de production. Ainsi globalement, si l'évolution du nombre de ressortissants prise en compte par la mission est de - 4,48 %, les effectifs FNGA diminuent de 9,2 % sur la même période et les seuls effectifs de production de - 17 %. Il peut être soulevée également que la trajectoire d'effectifs a été respectée alors même que la diminution du nombre de ressortissants est inférieure aux prévisions sur lesquelles étaient fondées les hypothèses en 2015 (- 4,7 %) (§321, page 81 – rapport d'évaluation 2015).	Annexe – onglet évolution bénéficiaires maladie

	L'évolution de la population prise en compte pour ces estimations en 2015 était établie à partir du nombre de bénéficiaires de prestations maladie et AT. Sur la même base, la diminution n'est que de -3,2 % sur la période ce qui emporte une différence d'impact sur les effectifs de l'ordre de 95 ETP à périmètre et méthodologie constants. Dans le même temps, le nombre de familles bénéficiaires d'au moins une prestation familiale ou de solidarité a cru de 2 % avec une évolution particulièrement marquée du nombre de foyers bénéficiaires de la PPA (+62 %) compte tenu des évolutions réglementaires. La MSA évalue l'impact minimal à + 20 ETP au regard des estimations prises en compte pour élaborer la COG 2016 – 2020. Enfin l'impact de la LURA s'est avéré également surévalué avec une baisse d'activité constatée de 46 % des liquidations annuelles alors qu'elle était estimée à – 67 % pour les projections COG et une charge augmentée pour la gestion des carrières non prises en compte initialement. Les projections s'avèrent également surévaluée de 68 ETP. En intégrant les effectifs mobilisés dans le cadre des dispositifs pour faire face aux impayés de pensions alimentaires, déduction faite des 18 ETP accordés par la tutelle et en déduisant également les gains compte tenu de la montée en charge incomplète du dispositif FIDES, l'incidence en ETP est de l'ordre de 169 ETP, représentant 12 % de l'effort projeté. Le respect de sa trajectoire d'effectifs par le régime agricole doit être souligné à la lumière de ces éléments de contexte. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces éléments de contexte du respect de la trajectoire d'effectifs.	
§41, page 21	« L'objectif de stabilisation des effectifs en CDI reste un enjeu. L'évolution du nombre d'ETPMA en CDD sur financement FNGA fait apparaître de fortes variations. Ainsi, si leur nombre a diminué à 675 en 2016, il a progressé de manière continue entre 2017 et 2019, notamment dû à l'octroi de moyens supplémentaires par les tutelles en 2017, jusqu'à atteindre 977 ETPMA. Le nombre des ETPMA en CDD relevant du FNGA a baissé en 2020 à 772, sans que cette baisse ne permette de revenir au niveau de 2015 » L'augmentation du recours aux CDD sur la période 2017 – 2019 est directement liée à la mise en œuvre des mutualisations de proximité et à la nécessité, pour faire face aux nécessités de service dans une période de forte mobilité fonctionnelle, de recourir à des ressources temporaires pour compenser les périodes importantes de formation et la baisse de productivité transitoire liée à la montée en charge des équipes sur de nouveaux périmètres de production. L'autorisation accordée par les tutelles se situe, de plus, dans le cadre de reports de crédits non consommés compte tenu d'une baisse des effectifs CDI en début de COG au-delà de la trajectoire fixée. La nette diminution constatée en 2020 confirme le caractère conjoncturel de la hausse 2017 – 2019. Le nombre effectif de CDD au 31/12/20 est de 762 ETPMA. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces éléments de contexte cohérents avec ses analyses.	

§47, page 22	« La déclaration sociale nominative (DSN), après une mise en œuvre difficile, et menée en parallèle du déploiement du titre emploi service agricole (TESA), n'a pas encore porté tous ses fruits. En effet, le gain attendu lié au passage à la DSN, évalué à 180 ETP, n'a été que partiellement atteint, à hauteur de 139 ETP. Les échanges de la mission avec la CCMSA font apparaître que le reliquat, soit 41 ETP, pourra être gagné sous la prochaine COG ». Les constats de la mission sont établis sur la base des réalisations au 31/08/2020. Les données au 31/12/2020 indiquent la poursuite de la baisse des effectifs affectés à la gestion des cotisations salariés qui passent de 511 ETPMA au 31/08 à 486 au 30/11/2020. Ainsi le gain réalisé atteint 164 ETP et le reliquat attendu sur la prochaine COG est, à périmètre constant, évalué à 16 ETPMA. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces informations. Les éléments figurant dans le rapport reprennent ceux fournis par la Caisse centrale fin novembre 2020.	Annexe – onglet Evolution actualisée ETPMA
§48, page 23	« La FIDES mobilise 26 ETP au lieu des 65 ETP estimés nécessaires dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation de la COG 2011-2015 » Les évaluations réalisées lors de la mission conduite en 2011-2015 s'appuyaient sur une projection du déploiement complet de la FIDES (ACE et séjours). A noter cependant l'échelonnement du déploiement FIDES sur le volet séjours jusqu'au 1^{er} mars 2022 (article 65 de la LFSS 2019) : une partie des effets restent encore à appliquer. Réponse de la mission : La mission prend acte de cette remarque.	
§69 et suivants, page 30	« Conformément à l'engagement n°33 de la COG, la MSA s'est engagée dans une réorganisation de sa fonction informatique [...]. En dépit de ces progrès, la fonction informatique reste éclatée, tant qu'au niveau fonctionnel que géographique [...]. Or, la dispersion des moyens constitue un facteur de complexité supplémentaire dans la conduite de projets informatiques ». La Mission revient sur l'engagement n° 33 de la COG actuelle qui porte sur l'amélioration de l'efficacité de l'informatique institutionnelle. Pour rappel, la MSA s'était engagée en 2016 à définir un plan de fusion des trois entités informatiques, AGORA, SIERA et SIGMAP, à mettre en place une maîtrise d'ouvrage pilotée par la CCMSA et non plus par l'association ARMONIA, ainsi qu'à renforcer la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage par l'harmonisation des pratiques, des outils et du pilotage des projets SI. Dans ce cadre, la MSA a conduit des transformations structurelles dont la mission note les progrès, notamment dans un contexte longtemps marqué par les éclatements fonctionnel et géographique ainsi que par un besoin de cohésion entre maîtrises d'œuvre et d'ouvrage. S'il apparaît que les premiers changements enregistrés permettent à l'institution	

	d'accroître la cohérence de ses fonctions informatiques, la Mission souligne les progrès encore possibles du point de vue de l'organisation et de la « dirigeance » La réorganisation proposée doit également permettre de rationaliser les activités sur les différentes implantations géographiques. Pour autant, pour des raisons aussi bien opérationnelles qu'économiques, la MSA ne partage pas la nécessité de fermer deux des trois sites cités par la Mission. L'année passée a notamment permis de renouveler profondément et d'optimiser les méthodes de travail en les adaptant à la diversité des localisations géographiques. Enfin, des mutualisations locales ou des missions nationales permettent déjà de rationaliser l'occupation immobilière de ces sites : ainsi le site de Ludres accueille une des quatre plateformes de numérisation nationales, portée par la MSA Lorraine, le site de l'Isle d'Abeau, la PFS CAF gérée par la MSA Alpes du Nord et le site de Mordelles les activités d'édition de la Sécurité Sociale dans le cadre du programme CEREUS. Réponse de la mission : La mission prend acte des commentaires cohérents avec ses analyses. S'agissant de la rationalisation du nombre de sites, la CCMSA ne produit pas d'analyse documentée concernant les éléments qui feraient obstacle à la mise en œuvre des préconisations de la mission. Elle ne produit pas non plus d'éléments, en particulier chiffrés, permettant de conclure que l'organisation qu'elle envisage serait de nature à dégager de réels gains de productivité.	
§62, 63 et 64 page 27 §220, page 65	« Les écarts de production entre les caisses locales demeurent importants. La caisse Sud Champagne affiche le nombre d'UA le plus faible, soit 8,9 M, alors que la caisse Armorique présente le nombre d'UA le plus élevé, soit 27,1 M. Seize caisses présentent un niveau d'UA compris entre 14 et 20 M. Cinq présentent un nombre d'UA inférieur à 12 M, le seuil critique étant compris entre 9 et 12 M d'UA. » Les données UA par caisses transmises à la mission sont calculées pour chaque caisse à partir des données de population et des données d'activité enregistrées pour les affiliés de chaque caisse indépendamment du périmètre de gestion des activités. Ainsi, ces données prises isolément ne rendent pas compte des effets des mutualisations de proximité et ne permettent pas d'appréhender les éventuelles situations de fragilité des caisses dans leur nouveau contexte de gestion en binôme-trinôme. De même, la notion de seuil critique ne peut plus être appréhendée caisse à caisse mais gagnerait à être appréhendée par domaine, en tenant compte des périmètres de mutualisation. Ainsi, si les écarts de production variaient de 1 à 3 entre les caisses, comme soulevé par la mission, considérés au niveau des périmètres de mutualisation, ils sont significativement réduits de 1 à 2. Sur les 16 périmètres de mutualisation, on identifie désormais trois groupes de caisses : 6 binômes-trinômes représentant entre 4,6 et 5,5 % du poids total des activités de production, 5 binômes-trinômes représentant entre 5,5 et 7 % du poids total des activités, 5 binômes-trinômes représentant plus de 7 % du poids total des activités dont un seul dépasse 8 %.	Annexe – onglet production et productivité

	A titre d'illustration du périmètre d'analyse adapté aux mutualisations de proximité, si on prend en considération le trinôme Alsace – Lorraine – Sud Champagne : - En santé : il se situe à la médiane du poids de production et dans le quartile le plus productif ; - En retraite : au niveau médian du poids de production et des résultats de productivité ; - En famille : dans le 2^{ème} quartile en poids de production et au niveau de la médiane de productivité. - Le seul domaine de production pour lequel, la MSA Sud Champagne pourrait encore être considérée comme une caisse de faible poids en matière de production est celui des cotisations salariées, non mutualisé, pour lequel elle représente 1,9 % du poids de production tout en étant au-dessus de la médiane de productivité. Ces données illustrent l'impact des mutualisations de proximité sur l'appréhension et l'analyse des situations des caisses dont le poids d'activité isolé ne correspond plus aux périmètres de gestion. Elles remettent en cause l'intérêt d'une fusion du trinôme Alsace-Lorraine-Sud Champagne qui ne peut être fondé ni sur la fragilité non démontrée au regard du poids de la production mutualisée, ni sur les résultats en matière de productivité. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires. L'ensemble de son analyse repose sur des éléments chiffrés communiqués par la CCMSA fondés essentiellement sur le suivi par caisse et non par entité mutualisée. Sur ces bases, la mission relève que le niveau des UA concerné reste très en deçà de la taille critique des caisses ordinairement admises par la MSA. Partant des changements de périmètre de gestion, la mission relève l'intérêt qu'aurait la CCMSA à développer un pilotage par domaine et par trinôme/binôme. La mission estime que la fusion évoquée serait de nature à permettre une évolution significative.	
§76, page 32	« La mission constate les limites de la stratégie informatique menée par la MSA dès lors que : (i) la conduite de plus de soixante axes-projets en parallèle induit une forte dispersion des moyens sur un temps long, exigeant de fréquents arbitrages entre ces projets pour réorienter les moyens, sans que des critères objectifs de priorisation n'aient été définis [...] ; (ii) le respect de la trajectoire budgétaire définie en début de COG n'est pas garanti en raison d'une visibilité limitée sur certains projets lors de son élaboration et d'une capacité d'évaluation des charges globalement insuffisante, se traduisant par une accumulation des reports et budgets rectificatifs [...] » La MSA partage les constats d'ensemble ainsi faits, et s'engage dans le cadre de la future COG à poursuivre les travaux déjà menés pour que l'informatique institutionnelle soit plus encore au service des métiers. Ainsi la MSA s'engage à améliorer l'élaboration et le suivi du SDSI sur la base d'axes mieux ciblés et en nombre plus réduit, de priorités fondées sur des critères métiers objectifs et mesurables et intégrant la réduction de la dette technique. La poursuite de partenariats avec les autres régimes de sécurité sociale reste, en outre, une priorité pour le régime compte tenu de la recherche des bénéfices induits et déjà projetés avec la CNAM et la CNAV.	

	Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires cohérents avec ses analyses.	
§79 et 80, page 33	« En dehors du bilan annuel, rares sont les échanges infra-annuel. Le budget principalement, fait l'objet d'un suivi régulier [...] [Cependant], les tutelles ont des difficultés à anticiper l'analyse des documents présentés en conseil d'administration. Cette situation limite la capacité d'échanges entre les tutelles [...]. Le suivi infra-annuel des indicateurs les plus importants et les plus significatifs de la COG demeure limité » Des échanges infra-annuels non évoqués dans le rapport ont été mis en place en cours de COG à l'initiative des tutelles. Au plan des résultats, les récents évènements, et notamment la crise sanitaire, ont donné lieu à une intensification des échanges. Ainsi, le niveau des stocks sur chacune des branches prestataires a été fourni de façon hebdomadaire lors du premier confinement dans le cadre du suivi de la gestion de crise. Dans le prolongement, un tableau de bord « résilience » est également partagé en inter-régimes par la tutelle, sous l'égide de la DITP. La MSA a par ailleurs régulièrement transmis aux tutelles le niveau de ses stocks sur le champ des minima sociaux à partir de 2018. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires cohérents avec ses analyses.	
§88, page 35	« Parallèlement, la MSA a également mis en place une nouvelle « dirigeance » reposant sur une comitologie renouvelée, mais qui n'apporte pas in fine de changements organisationnels majeurs. Elle s'articule autour d'un comité de pilotage institutionnel (dont les missions sont les mêmes que le précédent CPI, seule change sa dénomination, « COPIL-I »), d'un comité des directeurs du réseau, de six comités stratégiques (qui reprennent les missions du Comité Directeurs Métiers et auxquels seront rattachés les engagements et indicateurs COG en lien avec les thèmes qu'ils portent) et de comité opérationnels. Les coordonnateurs d'appui au pilotage et les personnes ressources, et les pilotes du suivi de chacun des engagements, conservent leur fonction » « Cette nouvelle gouvernance a pour objectif de pilotage la mise en place d'un plan stratégique et du projet du groupe MSA »	
§89, page 36	Au plan strictement organisationnel, la nouvelle « dirigeance » ne renverse pas en profondeur le champ et le périmètre des Comités Directeurs Métiers et des Comités Thématiques. Cependant, en plus du rôle d'articulation avec les enjeux portés dans le cadre de la COG et du projet stratégique, ces instances amènent un approfondissement du pilotage des projets. L'identification et le suivi des projets à enjeu stratégique fait partie intégrante des compétences des différents comités stratégiques, et amèneront une évolution des outils et de l'organisation en ce sens. Leur coordination est assurée par le CPI (Comité de Pilotage Institutionnel), directement piloté par le directeur général de la caisse centrale.	

	A titre de correction mineure au plan de la terminologie, la MSA note que la proximité sémantique de deux instances a pu conduire à une restitution incomplète dans le rapport provisoire. Il existe deux comités de pilotage institutionnels distingués par leurs acronymes : • le CPI, chapeau de la nouvelle dirigeance et des différents comités stratégiques, instance créée avec la nouvelle dirigeance • le COPIL-I, instance CCMSA qui change d'acronyme mais continue à traiter en transversalité toutes les questions relatives au pilotage de la COG et autres dispositifs de pilotage institutionnels au niveau de la caisse centrale. Le comité d'appui au pilotage est quant à lui la traduction opérationnelle du COPIL-I, et réunit les coordonnateurs de chacun des métiers. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires cohérents avec ses analyses. La correction de précision suggérée est prise en compte dans le rapport définitif.	
§91, page 36 §95, page 38 §184, page 55	« Dans le prolongement des recommandations de la Cour de comptes, un nouveau dialogue de gestion avec les caisses locales sera déployé à partir de 2021 [...] Ce nouveau dialogue de gestion, qui vise à articuler performance et stratégie, apparaît plus structuré pour renforcer le pilotage des caisses dans le plan stratégique que sur le plan de la performance de gestion » « Le suivi de la performance et de la productivité aurait mérité des indicateurs plus nombreux et pertinents. Ainsi, la productivité n'est suivie dans la COG que par le biais du ratio de productivité, auquel il n'a pas été défini de cible, étant considéré comme un indicateur de pilotage » « La mission a démontré l'insuffisance qualitative et quantitative des indicateurs de performance. Elle recommande l'identification d'indicateurs plus pertinents en matière de performance et productivité et de leur définir une cible » S'agissant de la performance (productivité et coûts de gestion) de la MSA et la nécessité dans laquelle elle se trouve de mieux articuler le pilotage de ses activités avec celui de ses moyens afin d'accroître l'efficacité d'ensemble du réseau, l'institution s'engage à élaborer et mettre en place des outils et indicateurs adaptés au contexte organisationnel dans lequel le régime évolue désormais. L'instauration d'un dialogue de gestion annuel dans le cadre de l'élaboration et du suivi des Contrats Pluriannuels de Gestion (CPG) doit permettre d'inscrire le pilotage de la performance et des moyens au niveau stratégique attendu. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires cohérents avec ses analyses et de l'engagement de l'institution. Elle souligne l'intérêt des dialogues de gestion au service du pilotage de la performance et des moyens.	
§92, §93 et suivants, page 37	« La mission d'évaluation de la COG 2011-2015 avait fait six recommandations dont trois ont été prises en compte par les parties dans l'élaboration de la COG actuelle. Ainsi, le nombre d'engagements a été réduit, le nombre d'indicateurs reste maîtrisé [...]. En revanche, la pertinence, la maturité des indicateurs et la fiabilité des valeurs observées, qui avaient fait l'objet de recommandation de la mission précédente, restent insuffisants dans la COG actuelle »	

	Le projet de COG dont les orientations et le plan d'actions sont partagés avec les tutelles depuis le mois de septembre 2020 intègre la prise en compte d'un nombre resserré d'indicateurs, devant permettre le suivi de l'atteinte des résultats opérationnels. La CCMSA souligne qu'un effort de recentrage des indicateurs sur les activités à fort enjeu pour le régime, va permettre d'améliorer la réalité et la qualité du contrôle stratégique qu'elle se doit de continuer à mettre en place à travers la COG. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires cohérents avec ses analyses.	
§98, page 38 §183, page 55 §185, pages 55 et 57	« En conclusion, le panel des indicateurs retenus pour assurer le suivi de la COG 2016-2020 n'a pas permis un pilotage suffisamment fin et adapté des engagements stratégiques de la MSA, s'agissant en particulier de la qualité de service à l'utilisateur et de la performance » « La coexistence de ces outils [internes de pilotage] avec les indicateurs COG portant <i>in fine</i> sur des axes stratégiques identiques nuit à la lisibilité d'ensemble, complexifie le travail de suivi, tout en mettant en avant le défaut de pertinence de certains indicateurs » « La mission recommande comme priorités de la prochaine COG : (i) l'harmonisation des indicateurs de la prochaine COG avec ceux utilisés pour le pilotage de son activité en caisse centrale, pour éviter les redondances et faciliter le pilotage (ii) la mise en place d'outils de gestion fiables, automatisés et exhaustifs au regard du périmètre d'activité de la COG » La CCMSA partage avec la Mission l'impératif d'améliorer la robustesse et la cohérence de l'ensemble des dispositifs de pilotage et de suivi des objectifs et des résultats au sein du réseau. Ce point sera pris en compte, notamment, dans le développement du suivi institutionnel par la marche des activités (tableau de bord mensuel du pilotage de la production) et la mise à jour des dispositifs de rémunération variable. Réponse de la mission : La mission prend acte avec intérêt de ces commentaires cohérents avec ses analyses.	
§102, page 39	« En revanche, le taux de mails répondus en 48h atteint 84,34 % en 2019 pour une cible fixée à 70 %. Une tendance ne peut toutefois être définie, dans la mesure où cet indicateur a été suivi uniquement à partir de cette année, remplaçant, à la demande de la DSS, et dans un effort de convergence avec les indicateurs des caisses du régime général, l'indicateur « pourcentage de mails traités en moins de 48h dont la définition était moins pertinente ». L'indicateur avant 2019 portait sur le délai de réponse aux mails (en nombre de jours) et non sur le taux de mails traités en moins de 48h, objet de la mesure actuelle.	

	Une tendance longue ne peut effectivement pas être dessinée sur les mêmes fondements méthodologiques, cependant il est possible de soulever que la MSA a atteint ses objectifs quelle que soit la définition retenue pour l'indicateur avec un délai moyen de réponse aux mails inférieur à 2 jours (0,7 jours en 2017 et 1,98 jours en 2018). Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires.	
§119, page 42	« Sans méconnaître les difficultés qui ont effectivement résulté du passage à la DSN pour la MSA, la contre-performance du réseau en 2017 ainsi que la dégradation du TRAR non-salariés pour 18 caisses révèlent des insuffisances du pilotage de la CCMSA en matière de recouvrement, en dépit du plan d'action mis en place en 2019. Si l'impact de la mise en œuvre de la DSN est certain, il n'est pas le seul facteur ayant contribué à cette situation. Elle résulte également d'un investissement encore trop faible de la CCMSA dans le pilotage de l'activité, dans un contexte où le recours au recouvrement forcé, qui s'analyse comme le prolongement d'un recouvrement amiable ayant échoué, progresse mais demeure insuffisant » L'année 2017 a été marquée, s'agissant du recouvrement des cotisations non salariés par le passage au micro BA pour les exploitants anciennement au forfait. Cette évolution a eu un impact direct sur le recouvrement compte tenu de nouveaux entrants dans le dispositif et d'une augmentation des cotisations dues. L'annexe technique prend en compte les actions conduites par la CCMSA au titre du pilotage de l'activité recouvrement sans que ces éléments ne soient évoqués par le rapport. Ainsi, 11 procédures socles de recouvrement (§514) et 18 procédures contentieuses (§517) ont été diffusés au réseau. La recommandation d'élaboration d'une politique de recouvrement s'appuiera bien sur une dynamique déjà à l'œuvre et portée par la CCMSA. Si le contexte de l'année 2020 ne permet pas de confirmer les résultats obtenus en matière de recouvrement en 2019, on peut néanmoins relever que cette dynamique avait commencé à produire des résultats, à l'instar de l'analyse portée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation dans son étude « <i>Le recouvrement des cotisations par les organismes de protection sociale agricole en 2019</i> » : « Les taux de recouvrement des cotisations agricoles sont en progression en 2019 : progression très nette côté employeurs, où la cible définie par la COG 2019 est atteinte pour la première fois [...]. Comme souligné dans l'étude, cette progression s'accompagne d'une homogénéisation des résultats des caisses locales. Côté exploitants agricoles, les taux s'améliorent dans une moindre mesure et les écarts structurels entre caisses demeurent importants. La cible COG reste éloignée [...]. Cette dernière année de la COG 2016-2019 voit donc la politique du recouvrement de la MSA obtenir des résultats [...]. » pp. 7 et 8. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires. Les actions conduites par la CCMSA figurant dans l'annexe technique sont évoquées dans le rapport définitif.	

Partie 2.3. §127, p.43 et suivants et recommandation n°5	« L'aide au répit est un dispositif dont l'intérêt est reconnu, mais qui mérite un financement adapté ainsi que des conditions de mise en œuvre harmonisées et consolidées » Dans sa recommandation n°5, la Mission pointe la nécessité d'un renforcement du pilotage des dispositifs d'aide au répit et de financement de l'AJE. La CCMSA partage ces orientations même si elle souligne que le renforcement de ce pilotage est déjà engagé. S'agissant de l'aide au répit, la CCMSA a déjà amélioré le pilotage du dispositif, à la suite de la mise en place d'une évaluation externe conduite par un cabinet de conseil. Un programme dédié au mal- être agricole est par ailleurs en cours de construction, qui prévoit en particulier la mise en place de parcours-type usagers. La CCMSA considère toutefois que le renforcement de ce pilotage ne doit pas conduire à une uniformisation systématique des conditions de prise en charge de ses adhérents (notamment en termes de nombre de jours de remplacement), conditions qui doivent, à sons sens, être adaptées à la diversité des situations individuelles, professionnelles et territoriales. Sur le financement de l'aide au répit, la CCMSA partage les recommandations de la Mission visant, d'une part, à inscrire le dispositif dans les objectifs de la future COG, d'autre part, à retenir des préconisations du rapport du député Damaisin, qui, dans sa recommandation 7, propose d'intégrer les missions de prévention du mal-être et du suicide dans la COG de la MSA. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires cohérents avec ses analyses.	
§142, page 48	« Le développement de la gestion pour compte de tiers s'apparente de la part de la MSA à une « stratégie de survie » dans un contexte de baisse constante de la population couverte par le régime obligatoire des salariés et non-salariés, qui devrait se poursuivre » La MSA s'inscrit en faux par rapport à la perception de la Mission selon laquelle ces activités relèveraient d'une « <i>stratégie de survie</i> » sans cohérence. Quand bien même, cela reviendrait à considérer notamment que des transferts d'activités effectués par l'État seraient infondés, position que ne partage pas, là encore, la MSA. Quelques exemples suffisent à se convaincre du bien-fondé du développement des activités pour compte de tiers, comme parties intégrantes de la palette des services proposés par le régime : • Ainsi, la gestion par délégation du recouvrement et de la répartition des cotisations dans le prolongement des activités de gestion des cotisations et contributions sociales est en pleine cohérence avec les développements récents visant à proposer aux entreprises un interlocuteur unique pour le recouvrement de toutes les cotisations fondées sur une assiette masse salariale. De ce point de vue, l'offre de service proposée par le régime agricole à ses partenaires a anticipé cette évolution allant jusqu'à la prise en compte des cotisations individuelles toutes choses qui ont permis au régime d'acquérir une réelle expertise en la matière.	

	• Ensuite, l'infogérance et l'infogestion pour le compte d'autres régimes de protection sociale participent de la construction d'un modèle qui intègre et rationalise la gestion de l'ensemble des régimes de Sécurité sociale avec, en particulier, la mise à profit de son outil de gestion des prestations en nature, outil dont la performance reconnue a aussi permis d'initier avec la CNAM un nouveau partenariat et un projet de développement (projet METEOR). • Enfin, l'agilité de la MSA pour intégrer et prendre en compte de « petites » populations nécessitant une attention particulière est reconnue et constitue un point d'appui pour la DSS et, plus largement, pour les pouvoirs publics lorsqu'elle confie au régime agricole de nouvelles activités. Aussi, la CCMSA fait sienne la recommandation de la mission visant à mettre en place le pilotage institutionnel de ces activités et partage la nécessité de mesurer et de définir avec les tutelles les moyens à mobiliser pour garantir un service efficient sur l'ensemble des champs couverts. Réponse de la mission : La diminution constante de la population couverte et sa poursuite sont des constats factuels. Ils peuvent amener à s'interroger sur la pérennité à terme du régime agricole. La mission ne nie pas que la gestion pour compte de tiers puisse apporter des services supplémentaires au bénéfice des ressortissants du régime, en cohérence avec la logique de guichet unique. Le développement de cette gestion bénéficie également à d'autres ressortissants, y compris à l'initiative des pouvoirs publics. Le recours aux capacités d'expertise de la MSA est justifié. Cependant, la mission estime que ce développement vise aussi à préserver des activités pour les caisses de MSA et leurs agents. La rédaction du rapport définitif est ajustée en ce sens. La mission prend acte avec intérêt que la CCMSA fasse sienne sa recommandation de mettre en place un pilotage institutionnel de ces activités pour compte de tiers. A ce titre le rapport souligne la nécessité de sécuriser les conditions de leur mise en œuvre en particulier du point de vue juridique, fiscale et comptable.	
§163, p. 52 tableau 19-20, p.53 Annexes Tableau 5 p.142 Tableau 6 p.143 Tableau 8 p.144	La MSA partage la nécessité de donner plus de lisibilité à sa gestion pour compte de tiers et, partant, la nécessaire distinction à faire entre activités concurrentielles ou non. Si elle tient à rappeler que le financement des activités gérées pour compte est bien équilibré sur l'ensemble du champ et n'emporte pas de financement indu sur les fonds publics, elle souscrit à la nécessité de démontrer et accroître sa maîtrise des risques financiers et juridiques liés en particulier aux activités répondant au champ concurrentiel. La prochaine COG en fera un objectif. La MSA attire l'attention de la mission sur la présence dans le rapport provisoire de données chiffrées et commentaires relevant de mentions protégées par le secret des informations économiques et financières et demande l'application de l'article L311-6 du Code des Relations entre le Public et l'Administration par l'occultation préalable à toute communication publique des deux tableaux identifiés ci-contre et tout commentaire s'y affèrent.	

	Réponse de la mission : La mission prend acte de la remarque cohérente avec ses analyses. Le rapport définitif devrait être rendu public après la signature de la nouvelle COG. Sa rédaction et celle de ses annexes sont d'ores et déjà modifiées à propos des données chiffrées et commentaires susceptibles de relever de mentions protégées par le secret des informations économiques et financières.	
§181, page 54 et 55	« Si la participation de la MSA aux MFS est légitime en tant que service public de la sécurité sociale, elle contribue à la diversification de son activité alors qu'elle est attendue sur un renforcement de la qualité de service et de l'efficience de son réseau. Cette participation questionne les financements nécessaires, dans un contexte où les subventions versées par le ministère chargé de la cohésion des territoires ne concernent que les porteurs de projets de MFS. De manière générale, la mission souligne que cette question relève d'une réflexion plus stratégique à mener sur le devenir de la MSA qui, opérateur historique de la protection sociale du monde agricole, se positionne de plus en plus comme un opérateur de la ruralité ». À l'occasion du lancement de l'Agenda rural en septembre 2019, le Président de la République a annoncé la mobilisation de l'ensemble des services publics afin de lutter contre la fracture territoriale qui mine notre pays. Il convient de rappeler qu'en France, c'est dans les zones rurales isolées que le taux de pauvreté est le plus important (16,9 % contre 13,4 % en moyenne). Cette fracture territoriale est susceptible de s'aggraver en raison même des conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire. Dans ce contexte, la MSA considère que le maintien des services publics et, notamment, des services de sécurité sociale, dans les territoires ruraux constitue un enjeu politique majeur. Forte de cette conviction mais aussi soucieuse d'inscrire son action dans les orientations gouvernementales, elle a ainsi conclu en 2020 une convention avec le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, qui prévoit de renforcer ses actions à destination des populations des territoires ruraux, au-delà du strict champ agricole. La participation de la MSA au développement des espaces France services (EFS) ne saurait être perçue uniquement sous l'angle d'une « <i>diversification de son activité</i> » tel qu'indiqué par la mission. Il convient en effet de rappeler que les organismes de sécurité sociale, dont la MSA, sont déjà fortement impliqués dans le financement des espaces France Services. En outre, les sollicitations des EFS par les usagers concernent dans plus de la moitié des cas (54 %) les organismes de sécurité sociale. La gestion par la MSA des espaces France services s'inscrit dans le cadre d'une offre stratégique qui répond aux besoins et aux ambitions des pouvoirs publics. Elle repose sur la capacité de la MSA à réaliser les gains de productivité attendus sur ses activités socles afin d'être en mesure de redéployer des effectifs et proposer une trajectoire qui permettra de répondre aux besoins des territoires ruraux et, par la même, aux attentes des pouvoirs publics. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces commentaires. Si elle aborde les EFS/MFS sous l'angle de la diversification, c'est dans le contexte d'un champ de mission qui ne demandait pas d'expertiser l'accueil des publics.	

§182, page 55	« La caisse centrale a construit progressivement différents outils de pilotage pour suivre d'une part la production, tels que la "marche des activités" (tableau de bord de suivi thématique des activités) et, d'autre part, la productivité du réseau telle que la construction des unités d'activités et une comptabilité analytique, construite par processus depuis 2017. Ces outils présentent toutefois des limites, avec un périmètre trop "macro" ou une définition peu robuste, comme les méthodologies de décompte des données des indicateurs et les processus de collecte des informations. L'automatisation des remontées de données, de même que la présence de contrôle embarqués, sont insuffisantes » La CCMSA partage le constat selon lequel il lui faut déployer les outils de gestion qui lui permettront de piloter au plus près les activités du régime et ainsi d'en améliorer la performance. À cet effet, le projet de COG et le Schéma Directeur du Système d'Information (SDSI) prévoient des travaux techniques qui, adossés à une évolution de fond des systèmes d'information décisionnels, vont permettre au régime de disposer d'outils fiables, cohérents, performants et communs à la Caisse centrale et au réseau. Dans cette perspective, l'architecture de son système d'information décisionnel (SID) sera pensée sur les cinq prochaines années dans une logique de découplage des différents ensembles de données, de façon à permettre le développement et la mise en place de centres de données uniques qui alimenteront l'ensemble des outils de pilotage opérationnels "en temps réel" et à la maille de l'institution ou des caisses, à l'instar des développements récents (Tableaux de bord "Qualité de service", Tableaux de bord "Marche des activités" ...). Un accent particulier sera porté sur le pilotage du recouvrement, par la mise en place de nouveaux indicateurs similaires à ceux des Urssaf et pilotés en temps réel. Ces développements se feront en cohérence avec l'amélioration de la comptabilité analytique dans le but d'une approche intégrée de la performance au sein du régime. Les propositions formulées en matière de pilotage dans le cadre du projet de COG paraissent ainsi répondre aux recommandations faites par la Mission en la matière. Elles contribuent, tout comme les démarches déjà engagées par la refonte des instances dirigeantes à un positionnement renforcé de la CCMSA à la tête du réseau. Réponse de la mission : La mission prend acte avec intérêt de ces commentaires cohérents avec ses analyses.	
§193 et 194 page 57	« La mission recommande que les directeurs de caisses locales ne soient plus nommés par leur conseil d'administration mais par le directeur général de la caisse centrale, le cas échéant après avis du conseil d'administration des caisses locales. » « La mission recommande aussi de faire de la caisse centrale une caisse nationale de sécurité sociale. Au-delà de la sémantique, cette disposition placerait la MSA dans un positionnement identique à celui des caisses nationales du régime général en rapprochant leur mode de gouvernance et permettrait au directeur général d'affirmer son pilotage de la performance du réseau »	

	Le propos semble ignorer la capacité d'action déjà réelle du directeur général de la caisse centrale pour piloter la performance du réseau. Suite aux évolutions législatives déjà réalisées, la CCMSA non seulement notifie et approuve les budgets, assure le contrôle des opérations immobilières mais aussi peut prendre « les mesures nécessaires au pilotage du réseau » (cf rapport – mission d'évaluation 2015). La MSA souligne la modernité du mutualisme et plus largement de son système de démocratie participative pour répondre aux attentes sociales et sociétales qui s'expriment dans les territoires, en particulier, ruraux et fragiles. La MSA constate l'efficacité des actions locales menées avec le concours des élus qui répondent à l'attente des partenaires locaux et des pouvoirs publics, suscitant par là-même leur reconnaissance. L'implantation du régime au plus près des territoires le rend apte à en identifier les besoins et les attentes. Pour leur part, les élus de la MSA participent à l'amélioration du service rendu aux ressortissants du régime agricole et sont en première ligne, aux côtés des équipes techniques, pour construire des réponses locales adaptées aux besoins des populations rurales. Intervenant dans des domaines variés (famille, seniors, actifs, animation des territoires, prévention santé, services MSA), ces élus représentent une force considérable : pour le seul mandat couvrant les années 2015-2020, ils totalisent près de 11 000 actions pour 616 000 participants et bénéficiaires, représentant 180 000 heures de bénévolat. En 2020, immédiatement après leur élection, leur engagement et leur sens de la solidarité se sont exprimés lors du confinement : ainsi, les élus ont eu plus de 40 000 contacts avec des adhérents ou des personnes isolées et fragiles pour les aider dans leur quotidien. Le plan stratégique bâti par la MSA pour la période 2021-2025 fait du renforcement de leur rôle un de ses principaux axes. La CCMSA souligne que ce modèle n'est en rien antinomique avec le développement d'un pilotage institutionnel et n'entrave en rien l'action du Directeur général de la caisse centrale. En témoigne notamment, le processus mis en œuvre pour la nomination des Directeurs généraux de caisses, qui fait intervenir systématiquement l'évaluation du Directeur général de la CCMSA et aboutit à ce que seuls les candidats bénéficiant de son avis favorable soient reçus par les Conseils d'administration des caisses. Réponse de la mission : Dans la note en date du 26 février 2021 (cf. supra), le Directeur général relève que « <i>la CCMSA partage l'analyse faite par la mission des carences et opportunités de développement de son pilotage institutionnel</i> ». La mission souligne que nombre de ses recommandations visent effectivement à faciliter ce pilotage institutionnel insuffisant du réseau, y compris celles qui ne semblent pas être partagées ci-dessus. Le DG de la CCMSA mentionne « <i>la capacité d'action déjà réelle du directeur général pour piloter la performance du réseau</i> ». La mission estime que la mise en œuvre de ses propositions permettrait de renforcer cette capacité d'action trop limitée. Bien évidemment, un travail interministériel serait nécessaire compte-tenu de la position du ministère chargé de l'agriculture qui n'est pas favorable à la transformation de la caisse centrale en une caisse nationale (cf. infra) et un travail concerté avec les responsables du réseau MSA devrait être mené.	
--	---	--

	La mission relève l'implication des élus dans la gouvernance du régime. Elle prend acte avec intérêt de leurs actions aux côtés des équipes techniques, comme par exemple depuis le début de la présente crise sanitaire.	
§205-206, page 59	« Les projections d'activité de la MSA réalisées dans le cadre de l'évaluation de la COG reposent ordinairement sur le nombre de bénéficiaires maladie et AT, sur la base du constat selon lequel il existe une forte corrélation dans le passé entre l'évolution du nombre de bénéficiaires maladie-AT (SA/NSA), et l'évolution du nombre d'UA. De fait, l'évolution du nombre de bénéficiaires maladie AT, SA et NSA, a diminué sur la COG 2016-2020 de 0,92 %, cette évolution étant essentiellement imputable à l'évolution du nombre de bénéficiaires non-salariés. Toutefois, sous cette COG, le nombre d'UA augmente, ce qui conduit à s'écarter de l'évolution des bénéficiaires maladie-AT. » « Pour autant, l'évolution du nombre de ressortissants reste un déterminant pertinent pour apprécier le niveau d'activité à venir de la MSA, dans un contexte où, d'une part, selon les projections réalisées par les MSA sur la période 2020-2025, la population protégée en maladie AT doit poursuivre sa baisse pour passer de 3,150M à 3,004M en 2025, soit une baisse de 4,64 %, et, d'autre part, les bénéficiaires du champ retraite vont également encore diminuer sous la COG à venir (soit une baisse attendue de 9,9 %, selon les projections de la CCMSA entre 2021 et 2025). » Sur les hypothèses de trajectoires d'effectifs, la Mission retient la projection statistique d'une baisse de -4,64% du nombre de bénéficiaires pour les branches maladie et AT/MP. La CCMSA souligne que cette projection démographique ne saurait traduire à elle seule la variation d'activité sur l'ensemble du champ couvert par le régime agricole : • La décorrélation entre l'évolution de l'activité objectivée par les unités d'activité et l'évolution des bénéficiaires maladie et AT/MP est soulevée par la Mission elle-même : sur la période 2017-2019 retenue pour déduire les projections, le nombre de bénéficiaires maladie et AT/MP diminue de 1,84% tandis que les unités d'activité augmentent de plus de 4%. • La MSA observe de plus l'absence de corrélation entre la variation des effectifs de la population protégée en maladie et celle des effectifs des autres branches. • Les propositions de la mission ne tiennent par ailleurs, pas compte de la complexité croissante de la législation et de la réglementation, qui se traduit par un alourdissement de la charge des agents. En conséquence la caisse centrale ajustera les propositions d'évolution de l'activité en tenant compte des évolutions propres à chaque domaine de production. Réponse de la mission : Les variations des effectifs de la population de chaque branche sont logiquement différentes. Leur impact sur l'activité du régime sont également différents. Les évolutions de la législation et de la réglementation ont aussi des conséquences sur la charge de travail que l'amélioration des processus peut contrebalancer, en tout ou partie. Cela étant, le nombre de bénéficiaires maladie et AT/MP (SA et NSA) apparaît comme la référence la plus significative du nombre de ressortissants. La mission maintient donc sa position. Si ce critère n'est pas suffisamment représentatif des autres critères influant le niveau d'activité, il appartient à la CCMSA de le documenter de manière précise.	

	Quant aux hypothèses de trajectoire d'effectifs, la mission en a proposé trois et privilégié une. Elle est compatible avec les projections de départ à la retraite. Elle lui paraît réaliste au regard des analyses qu'elle mène dans son rapport, en particulier celles de pouvoir dégager des nouveaux gains de productivité sur les fonctions support et de production. Par souci de réalisme, le rythme de ces gains possibles est différencié selon les périodes de la COG. La mission maintient donc sa rédaction qui constitue une contribution pour les négociations de la nouvelle COG.	
§207, page 60 Tableau 22 page 60	« La mission observe en outre la situation particulière de la MSA du point de vue des moyens humains dont elle bénéficie pour remplir les missions qui lui sont assignées. En effet, même si le caractère multirisque de la MSA rend difficile une comparaison des performances de productivité avec le régime général, un faisceau d'analyse concordant met en exergue sa moindre productivité par rapport au régime général » A l'appui de l'analyse, la mission cite « un faisceau concordant » reprenant des conclusions de la cour des comptes et sa propre estimation. En réalité les deux approches sont basées sur des postulats et méthodologies similaires qui reproduits constituent une approche unique qui ne peut être que concordante. Le travail de comparaison avec le régime général souffre de trois carences principales : (i) Aucun régime ou branche de sécurité sociale ne procède à une analyse de sa productivité sans tenir compte a minima de critères de pondération de sa population ou de son activité. Les travaux de benchmark inter-régimes visent à aboutir à une méthodologie partagée et démontrent le caractère inopérant d'une comparaison indifférenciée. (ii) Comme soulignée par la mission, le régime agricole présente des caractéristiques spécifiques non prises en compte qui tiennent à la fois à son guichet unique et aux complexités législatives et réglementaires liées à la gestion des non-salariés agricoles. (iii) Enfin, pour apporter une réponse adaptée aux besoins de sa population et répondre plus généralement à l'attente de proximité sur les territoires, la MSA s'engage pour la couverture d'un service public de sécurité sociale auprès de populations en attente d'un service facile d'accès. La réponse à ces enjeux en milieu majoritairement rural présente des caractéristiques de coûts spécifiques. Compte tenu du caractère approximatif des données produites, reconnu par la mission elle-même, la MSA conteste fortement le chiffre annoncé d'un écart de 4 673 ETP comme référence pour un « alignement de la productivité ». Réponse de la mission : La mission souligne elle-même dans son rapport la difficulté de comparaison des performances de productivité avec le régime général, en indiquant qu'il s'agit d'une première approche reposant sur une méthodologie perfectible. A ce titre elle ne mésestime pas les conséquences des trois remarques méthodologiques faites par la CCMSA,	

	dont les différences de champ et d'organisation des organismes concernés. La mission relève cependant qu'elles sont difficilement objectivables. La mission ne propose pas un « <i>alignement de productivité</i> » dans ses projections pour la prochaine COG. La comparaison avec le régime général n'a pas servi de base aux calculs de trajectoire d'emplois. Néanmoins l'écart de 4 673 ETP est suffisamment significatif pour être mentionné et pour considérer que la productivité du régime agricole apparaît moindre que celle du régime général. La mission pointe ainsi des marges d'évolution pour la prochaine COG, dont la CCMSA ne conteste pas la possibilité (cf. réponse suivante). Dans ce contexte, la mission maintient sa rédaction.	
§208, page 60	La Mission retient les gains de productivité constatés sur la période 2017-2019 pour les projeter de manière linéaire sur la période couverte par la prochaine COG. La MSA attire l'attention sur les origines multiples des gains de productivité et si elle s'engage résolument pour poursuivre ses efforts en la matière, certaines évolutions structurelles ne peuvent se projeter de COG en COG. Ainsi, à titre d'illustration, les gains enregistrés au cours de la COG 2016-2020 dans le domaine de la santé, sont principalement liés au déploiement du nouvel outil @TOM de gestion des prestations en nature. Cet outil abouti n'évoluera qu'à la marge sur la prochaine période conventionnelle et partant, il ne peut pas être escompté de gains de productivité de même ampleur. De plus, les projections conduites par la mission sont appliquées de manière indifférenciée à l'ensemble des effectifs relevant du fonds national de gestion administrative. La CCMSA soulève cette évolution de méthode en comparaison avec les projections établies précédemment et est interpellée par leur application nouvelle et linéaire aux effectifs dédiés aux missions d'accueil, action sanitaire et sociale, proximité et ingénierie territoriales. Si la CCMSA partage avec la Mission la nécessité de dégager de nouveaux gains de productivité pour ses fonctions de production et supports, pour les raisons évoquées ci-dessus, elle ne partage pas une approche indifférenciée et générique des domaines d'activité, approche dont au surplus les fondements méritent d'être revisités. Elle s'attachera par conséquent à proposer des objectifs de productivité et une trajectoire adaptée à chacun d'eux. Réponse de la mission : La mission prend acte que la CCMSA partage son analyse sur « <i>la nécessité de dégager de nouveaux gains de productivité pour ses fonctions de production et supports</i> ». Elle prend également acte que la CCMSA « <i>s'attachera...à proposer des objectifs de productivité et une trajectoire adaptée à chaque domaine d'activité</i> ». La mission souligne qu'elle devra donc procéder pour ce faire à des analyses documentées et pertinentes. Pour sa part, la mission estime que les gains de productivité sur la période 2017-2019 constituent une référence réaliste, fondée sur une période récente. La mission a neutralisé les gains de productivité au titre de 2020. Bien évidemment, elle sait que des gains obtenus au cours de la COG ne peuvent pas « <i>se projeter de COG en COG</i> ». En revanche de nouvelles opportunités peuvent intervenir.	

§213, page 62	Le CADII est bien une instance de la dirigeance informatique, en revanche la référence au CDMO ne renvoie à aucune instance. S'agit-il du Comité des Directeurs Métiers (CDM) supprimé avec la nouvelle dirigeance ? Réponse de la mission : La mission maintient son analyse, ces dénominations figurant dans les documents et organigrammes de présentation transmis par le Directeur des systèmes d'information de la CCMSA, également directeur de iMSA.	
§227, page 67	« Les sites d'accueil constituent un relais de proximité auprès des assurés qui n'est pas remis en question, sous réserve de l'absence de doublon local avec les Maisons France Services, la prochaine COG doit être l'occasion d'une rationalisation de l'implantation des sites de production, sur la base d'un critère prioritaire d'efficience » Compte tenu des mouvements organisationnels d'ampleur conduits jusqu'en 2020, la stabilisation et le renforcement des compétences des équipes, récemment formées sur les périmètres adaptés aux mutualisations de proximité, sont impératifs pour permettre au réseau de tirer pleinement profit des évolutions récentes. De plus, le régime a démontré sa capacité à gérer efficacement les activités à distance dans le cadre de la crise sanitaire et entend poursuivre l'accompagnement de son management et des collaborateurs pour conforter le pilotage des activités à distance et en multi-sites. De ce point de vue, la CCMSA attire l'attention sur le risque important que ferait courir un mouvement général de rationalisation des sites de production qui conduirait à de nouvelles mobilités fonctionnelles et ne valide pas cette perspective comme levier de performance pour ses processus de production. Elle confirme de plus son fort attachement au maintien de l'ensemble de ses sites dans une perspective de maintien de l'emploi dans les territoires, en cohérence, par ailleurs avec les objectifs d'aménagement de ces mêmes territoires portés par les pouvoirs publics. Réponse de la mission : La mission distingue bien dans son rapport les activités d'accueil et de proximité de celles de production et des fonctions supports. Elle souligne par ailleurs l'importance des mobilités fonctionnelles, leurs conséquences défavorables sur la qualité du service rendu, faute d'un pilotage institutionnel suffisant et en dépit des efforts de formation déployés pour l'adaptation des agents à leurs nouvelles fonctions. De telles mobilités fonctionnelles ne sont pas considérées pour la prochaine COG par la CCMSA comme « levier de productivité ». La mission en prend acte tout en estimant que la rationalisation des sites de production doit demeurer un des leviers, parmi d'autres, d'amélioration de la performance des processus de production. La rédaction est maintenue.	
Annexe §141 – p.61	« la branche famille a principalement été impactée par la réforme des aides au logement » Comme soulevé par la Mission la réforme « APL en temps réel » est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021, son incidence antérieure porte essentiellement sur l'adaptation du système d'information. L'activité en gestion de la branche famille sur	

	la période 2016 – 2020 a été principalement marquée par les évolutions législatives relatives à la prime pour l'activité et par la gestion et le recouvrement des impayés de pensions alimentaires. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces remarques et modifie la rédaction de l'annexe en ce sens.	
Annexe §209 – p.92	« Il [le nombre de CDD] a progressé de manière continue entre 2017 et 2019, notamment dû à l'octroi de moyens supplémentaires par les tutelles en 2017, dans le cadre des transferts d'activités à gérer pour le compte de tiers » Une autorisation de reports de crédit a été accordée à la MSA pour lui permettre de mobiliser des CDD supplémentaires dans le cadre de la montée en charge des mutualisations de proximité. Cette autorisation et la consommation de CDD ne sont aucunement liées aux activités de gestion pour compte de tiers. Réponse de la mission : La mission prend acte de ces remarques et modifie la rédaction de l'annexe en ce sens.	

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE ET REPONSES DE LA MISSION

La direction de la sécurité sociale a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler à propos du rapport provisoire et de ses annexes.

**OBSERVATIONS DU SERVICE DES AFFAIRES
FINANCIÈRES, SOCIALES ET LOGISTIQUES, AU
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE
L'ALIMENTATION ET REPONSES DE LA
MISSION**



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Secrétariat
général**

Paris, le **24 FEV. 2021**

Service des affaires financières, sociales
et logistiques

Sous-direction du travail et de la protection sociale

Bureau des organismes de protection sociale agricole

Monsieur le Vice-président du conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Madame la Cheffe de l'inspection générale des affaires
sociales

Madame la Cheffe de l'inspection générale des finances

Objet : réponse au rapport provisoire IGAS/CGAAER/IGF n°2020-061R/n°20072/n°2020/M/049/03 relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2016-2020 de la mutualité sociale agricole dans la perspective de son renouvellement.

Par courriel du 4 février 2021, vous avez souhaité recueillir les observations des tutelles, dont le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), sur votre rapport provisoire relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2016-2020 de la mutualité sociale agricole (MSA) dans la perspective de son renouvellement, à la suite de la lettre de mission qui vous a été adressée le 29 juillet 2020.

La MSA est une institution originale qui présente des atouts reconnus tant par l'Etat que par les assurés du régime agricole et le monde rural. A ce titre, le Gouvernement est saisi depuis plusieurs mois par de nombreux courriers parlementaires et questions parlementaires émanant de députés, sénateurs, présidents de conseils départementaux, présidents de communautés de communes et de maires, qui soulignent l'importance de l'activité de la MSA dans les territoires au bénéfice des assurés et qui demandent au Gouvernement le maintien de la présence de cet acteur au plus près des ressortissants dans le cadre de la nouvelle COG, avec les moyens associés. La réponse du Gouvernement, concertée entre les 3 tutelles, indique, sans pour autant préempter les résultats de la négociation, l'objectif de conforter le rôle et la place de la MSA ainsi que ses spécificités.

La plus-value de l'institution de la MSA, l'importance de son rôle dans l'accompagnement de l'agriculture française et le renforcement de la présence territoriale de l'Etat méritent en effet d'être soulignés. Trois caractéristiques de la MSA permettent de comprendre ses apports.

Tout d'abord, sa présence sur les territoires, 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 et dans les zones les plus lointaines ou caractérisées par un besoin spécifique.

Une autre spécificité 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.

La crise sanitaire et sociale a fait ressortir le besoin urgent de rapprochement des usagers avec les services publics dans les territoires ruraux et agricoles. A cet égard, il convient de saluer le rôle joué par la MSA durant cette période de crise par une présence de tous les instants sur l'ensemble du territoire et dans les lieux les plus éloignés : l'engagement des 14 000 délégués cantonaux, bénévoles, et des salariés permet à l'institution d'être à l'écoute des assurés dans le cadre d'actions de prévention et de répondre à leurs préoccupations dans un contexte de fortes demandes en matière de protection sociale (maladie, report de cotisations, garde d'enfants notamment).

Enfin, le guichet unique de la MSA, 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 est un vecteur de réduction des 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 et aux activités forestières et paysagistes.

C'est pourquoi, la future COG 2021-2025 qui sera signée entre la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et l'État devra s'attacher en tout premier lieu à ce que la qualité du service rendu à l'assuré social réponde au meilleur standard. Cette qualité de service passe avant tout par un service de proximité. Le rôle de guichet unique de la MSA doit pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation être maintenu.

Il s'agira de consolider, par le biais de la future COG, le modèle spécifique de la MSA en tant qu'organisme de protection sociale du régime agricole, tout en l'encourageant, au travers des différentes actions de pilotage et de suivi, à garantir une qualité de service homogène et tout aussi performante – sinon plus – que celle observée au sein du régime général.

Dans ce contexte, vous trouverez sur la base des recommandations que vous avez bien voulues transmettre les observations suivantes.

1. Renforcer la productivité du réseau en poursuivant la réduction d'effectifs

Dans le rapport provisoire, vous faites, tout d'abord, le constat de l'atteinte des objectifs assignés par la COG 2016-2020 en matière de réduction des effectifs et de progression de la productivité : le respect de la trajectoire d'emploi et du nombre d'ETPMA rendus en fin de COG doit être souligné, eu égard aux efforts faits par l'institution pour atteindre cet objectif.

La MSA doit toutefois disposer pour l'avenir des effectifs nécessaires à assumer ses missions de proximité des territoires : sa présence dans les territoires ruraux et agricoles avec un réseau de 14 000 élus cantonaux bénévoles, qui jouent un rôle d'intermédiaires entre les assurés et l'institution, et plus de 500 dispositifs d'accueil implantés y compris sur des secteurs géographiques excentrés et dans les zones les plus lointaines, est en effet le premier atout de la MSA pour accompagner au plus près les assurés du régime agricole.

S'agissant des contrats à durée déterminée (CDD), l'objectif de stabilisation des effectifs, qui avait été assigné à la MSA par la COG 2016-2020 reste en effet un enjeu, comme vous le soulignez, car le nombre de CDD a beaucoup varié sous l'effet des activités nouvelles transférées (prime d'activité notamment) et de l'impact des mutualisations sur les stocks de dossiers. Il convient néanmoins de souligner que les tutelles elles-mêmes avaient fait évoluer les règles de gestion de la trajectoire d'effectifs, par courrier du 28 mai 2018, au regard des règles appliquées au régime général : ainsi, un principe de fongibilité asymétrique entre contrat à durée indéterminée (CDI) et CDD a été prévu, permettant de dépasser le plafond de 717 CDD, qui ne constituait donc plus, au sens strict, un plafond, mais seulement une référence indicative. La MSA a appliqué cette souplesse, dans le souci, partagé par le MAA, d'assurer une qualité de service optimale.

Vous fixez, ensuite, dans votre scénario central, un objectif de réduction des effectifs de 1433 ETP sur la prochaine COG (recommandation n°12), objectif déterminé à la fois en lien avec le déclin démographique des assurés du régime agricole, et en fonction du taux d'augmentation de la productivité constaté sur la période 2017/2019. Or pour atteindre ce résultat, vous prenez pour base un effectif 2019 de 9 266 ETP qui ne correspond pas à l'effectif du périmètre COG (12 958 ETP en 2019 sur le seul FNGA), et qui semble plutôt correspondre à l'effectif hors fonctions support. D'autre part, cette réduction d'effectifs est calculée sur 6 années (2019 à 2025), alors même que la MSA ne disposera réellement que de 5 années pour la réaliser (2020 à 2025). Il me paraît donc nécessaire que vous précisiez la méthode utilisée pour fixer cet objectif.

Au-delà de la méthode retenue, la trajectoire d'effectifs qui sera allouée à la MSA pour la période 2020-2025 devra tenir compte des missions qui lui seront effectivement confiées, des populations couvertes (pouvant inclure des assurés d'autres régimes), de son implantation territoriale garantissant la proximité avec les assurés et de contribuer au développement sanitaire et social des territoires ruraux et au développement rural conformément au 9° de l'article L 723-11 du code rural et de la pêche maritime. La stricte comparaison avec le régime général et l'objectif de convergence totale (qualité de service mais également organisationnel et fonctionnel) ne sauraient être les seuls paramètres à prendre en compte dans le schéma d'emploi qui sera assigné à la MSA pour la prochaine COG. Dans ces conditions, le quantum de réduction d'effectifs devrait être rediscuté.

2. Poursuivre les mutualisations de proximité

Vous présentez un bilan très mitigé des mutualisations de proximité, soulignant qu'elles n'ont pas produit les effets escomptés en raison du faible pilotage de la CCMSA, de mutualisations partielles d'activités entre caisses limitrophes, d'une spécialisation des caisses locales sans réduction du nombre de sites de production et d'écarts importants en terme de production entre caisses. Sur ce dernier point, il convient, pour autant, de souligner qu'aucun objectif en termes de réduction du nombre de sites de production n'avait été clairement indiqué.

Constatant que des gisements de productivité demeurent, vous préconisez de poursuivre les mutualisations en visant prioritairement les fonctions support et recommandez de procéder à la fusion du trinôme Alsace, Lorraine et Sud Champagne, au motif que ces caisses ont épuisé leurs propres gisements d'efficience. Enfin, vous estimez que le nombre de sites de production doit être réduit, dans un objectif de rationalisation de ces fonctions. Ces opérations de mutualisations et de première fusion de caisses prépareraient la MSA à un mouvement de concentration qui serait inscrit dans la COG suivante.

Je partage votre constat et vos préconisations sur les mutualisations des fonctions support (recommandations n°17 et 19), qui doivent au demeurant être intégrées au calcul des unités d'activités (UA), ainsi que sur le rôle que doit jouer la caisse centrale afin de définir et coordonner ce mouvement. Je souhaite toutefois que la mutualisation des sites de production soit neutre pour les assurés du régime agricole, qui doivent toujours disposer d'un front office de proximité. Elle ne doit pas se faire au détriment de la qualité de service,

S'agissant de votre proposition de fusion des caisses de la région Grand Est (recommandation n°18), elles devront là aussi être décidées, coordonnées et pilotées par la caisse centrale, en y associant les membres élus du conseil central et des caisses locales concernées, de façon à en garantir la pertinence, l'homogénéité, et surtout recueillir l'adhésion sociale à ce projet de restructuration.

3. Poursuivre la réorganisation de la fonction informatique

Je partage vos remarques et recommandations concernant le renforcement de la fonction informatique (recommandations n°13, 14 et 15). En effet, si des progrès ont été réalisés dans la restructuration de l'organisation de la fonction informatique, la MSA doit poursuivre son recentrage géographique, en raison de la dispersion des implantations, et son recentrage organisationnel, compte tenu du nombre trop important d'instances de décision, de comités, et du renouvellement trop fréquent des équipes, qui peut rallonger les délais et alourdir les processus. La réduction du nombre important de projets informatiques liés aux évolutions notamment réglementaires passera par un suivi infra-annuel plus régulier avec les tutelles.

La fusion des différentes instances au sein de l'iMSA début 2019 constitue, en tout état de cause, une sérieuse avancée, mais le MAA considère qu'il resterait à l'intégrer, en tant que direction unique, au sein de la CCMSA.

En ce qui concerne le suivi du schéma directeur des systèmes d'information (SDSI), il convient de préciser que durant la COG 2016-2020, les tutelles ont été confrontées à une documentation de la MSA qui manquait parfois de cohérence, avec des indicateurs changeants. Cela va donc également dans le sens de la nécessité d'une meilleure définition et d'un meilleur suivi du SDSI.

Je partage pleinement votre recommandation concernant la résorption de la dette technique qui apparaît comme primordiale (recommandation n°16), car de nombreuses évolutions logicielles et applicatives ont été retardées du fait de projets intervenus en cours de COG, découlant d'évolutions législatives et réglementaires nombreuses et donc exogènes à la MSA. Dans le même ordre d'idée, la mise en place d'une base de données unique (recommandation n°20) est souhaitable, elle est souhaitée par le ministère en charge de l'agriculture, car de nature à favoriser les mutualisations entre caisses et l'entraide. Il faut cependant prendre note de la réactivité et de la qualité de l'informatique de la MSA, reconnue par ses partenaires, et qu'il convient de conforter en allouant les moyens nécessaires à la mise à niveau de l'outil, et en favorisant le maintien de la compétence en interne et le recrutement d'informaticiens plutôt que le recours à des prestataires extérieurs. Les moyens alloués à l'informatique devraient donc être suffisamment calibrés pour atteindre ces objectifs, et le cas échéant pouvoir être adaptés en cours de COG.

4. Améliorer le pilotage de la MSA et réformer sa gouvernance

S'agissant du pilotage global de la MSA, vous relevez, dans votre rapport provisoire, l'insuffisance des outils de pilotage et de gestion de la MSA et la perfectibilité de ses indicateurs, dont certains sont suivis uniquement au niveau national alors qu'ils devraient l'être également dans les caisses locales, et dont d'autres ne dépendent que partiellement d'une action de la MSA. Vous préconisez également d'accroître le nombre d'indicateurs de suivi de la performance et de la productivité, le critère du ratio de productivité étant notamment jugé imparfait. La nouvelle COG s'attachera à prendre en compte vos recommandations de renforcement des outils de suivi et des indicateurs

(recommandation n°4). En outre, des indicateurs inter-régimes seront intégrés, afin d'améliorer la comparabilité des performances avec le régime général, dans le cadre d'une prise en compte des spécificités de la MSA et de la diversité de population (salarié/non salarié). Enfin, il me semble indispensable de déployer la comptabilité analytique (recommandation n°1) sur l'ensemble des activités de la MSA, au-delà de la gestion pour compte de tiers, afin de renforcer sa capacité de pilotage.

Je serai également attentif à la remontée par la MSA de l'ensemble des indicateurs de pilotage et de résultats prévus dans la nouvelle COG, alors que cela a fait défaut durant la COG précédente, comme vous le soulignez.

Concernant la capacité de contre-expertise des tutelles, l'étude annuelle du MAA sur le recouvrement des organismes de MSA, dont vous avez repris certains éléments, est un outil utile pour challenger la MSA dans ce domaine. Cette contre-expertise devrait en outre être facilitée par une remontée plus fréquente des indicateurs, comme vous le suggérez.

Enfin, vos recommandations concernant l'évaluation à mi-parcours de la COG par les inspections à mi-parcours (recommandation n°21), l'architecture resserrée de la COG (recommandation n°22) et la mise en place de réunions bilatérales entre le directeur général de la caisse centrale et les trois directeurs des tutelles (recommandation n°9) devraient être intégrées afin d'améliorer le suivi et le pilotage de la nouvelle COG.

S'agissant de la gouvernance de la MSA, je ne partage cependant pas votre recommandation de transformation de la caisse centrale, organisme de droit privé, en caisse nationale de sécurité sociale ayant le statut d'établissement public (recommandation n°7). Ce changement de structuration juridique, qui aurait au demeurant de forts impacts organisationnels, remettrait en cause le mode de gouvernance de la MSA, qui est basé sur un système électif et qui constitue un des atouts du régime agricole de protection sociale en raison du nombre de délégués (14 000) agissant bénévolement en faveur de l'institution. Dans cette perspective, la nomination du directeur général de la caisse centrale de MSA en conseil des Ministres (recommandation n°8) reviendrait à remettre en cause les prérogatives des administrateurs élus. Aussi, il est proposé de maintenir le mode actuel de nomination du directeur général par le conseil d'administration, l'Etat disposant déjà d'un droit de regard dans le cadre de l'approbation des délibérations du conseil central d'administration.

En revanche, une révision des modalités de nomination des directeurs des caisses locales (recommandation n°6) renforcerait la capacité de pilotage par la CCMSA. Cela permettrait d'assurer au directeur général de la caisse centrale un pouvoir d'instruction et de contrôle et de faciliter l'adhésion des directeurs aux projets présentés. Cette piste à explorer présente donc un intérêt certain mais pourrait susciter des réticences de la part des administrateurs des caisses locales.

5. Renforcer le pilotage du recouvrement

Vous faites le constat de performances insuffisantes en matière de recouvrement, tout en soulignant, dans le même temps, l'amélioration tangible des résultats en 2019, avant une année 2020 particulière en raison de la crise sanitaire. C'est pourquoi le MAA considère que le terme utilisé de « contre-performance » est excessif.

Il faut en effet souligner l'impact bénéfique de la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN) pour le recouvrement des cotisations salariés, avec l'atteinte de l'objectif COG en 2019, et le resserrement notable des performances des caisses. Je souscris par ailleurs à l'idée d'un pilotage plus resserré des grands comptes.

S'agissant des cotisations des non-salariés, vous pointez l'importance de la dispersion entre les caisses, mais la situation particulière de la Corse n'explique pas tout, puisque l'ensemble du pourtour méditerranéen a globalement des performances moindres que le nord de la France. En cela, je souscris à vos recommandations visant à renforcer le pilotage national et le cadre des procédures et des critères d'application des procédures amiables et forcées, avec toutefois une réserve sur cette dernière, car dans un contexte de crises agricoles récurrentes, le recouvrement forcé, s'il est systématisé, comporte un risque social évident.

Je partage en outre l'idée que l'amélioration du recouvrement dépend de son degré d'intégration dans le pilotage national, et du renforcement du dialogue de gestion avec les caisses via l'alignement des indicateurs avec ceux de la RVCD (recommandation n°10).

Quant au processus d'unification du recouvrement fiscal et social autour de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), il est préférable que la MSA en soit écartée dans la mesure où elle a instauré, via le guichet unique, une relation privilégiée avec les exploitants et employeurs agricoles.

S'agissant en revanche du rapprochement avec France Recouvrement dans le cadre du portail commun du recouvrement, comme l'indique la mission (recommandation n°11), la MSA a déjà engagé le dialogue, et nul doute qu'elle agira dans le sens d'une qualité de service optimale pour ses usagers, en appliquant les bonnes pratiques déployées par le nouvel établissement créé.

6. Améliorer le pilotage et les modalités de financement de l'action sanitaire et sociale

a) Aide au répit

S'agissant du dispositif de l'aide au répit qui a été mis en place en 2017 initialement pour les non-salariés en réponse à une crise du secteur agricole puis a été étendu en 2018 par la MSA pour les salariés agricoles, vous faites valoir que son pilotage par la CCMSA n'est pas suffisant car il s'agit surtout d'un pilotage quantitatif, sans évaluation qualitative rendant difficile l'impact dans le temps pour les bénéficiaires, d'autant plus que les pratiques entre caisses sont hétérogènes. Vous soulignez également que le pilotage financier est à renforcer, la gestion actuelle entre trois fonds différents (FNASS, FNPEISA et FNPR) étant source de complexité. Vous proposez ainsi de renforcer le pilotage du dispositif et de réserver ce dispositif aux non-salariés et élaborer des parcours d'accompagnement adaptés pour les salariés (recommandation n°5).

L'aide au répit apparaît cependant indéniablement comme une réussite. En effet, sous l'impulsion du Gouvernement, les travailleurs sociaux de la MSA se sont fortement investis dans l'opération ainsi que les délégués élus et les administrateurs des caisses. Ce réseau de proximité sur les territoires a permis d'identifier une population difficilement détectable. Il est aujourd'hui pleinement opérationnel. La mobilisation de l'ensemble des acteurs a favorisé le succès de ce dispositif qui constitue une action de prévention avant une dégradation de l'état de santé, notamment au plan psychologique.

Compte tenu de la réussite de cette opération et de son utilité sociale pour les publics fragilisés, les caisses de MSA ont pris le relai du financement dans leur programme d'action sanitaire et sociale, en y affectant des crédits non consommés en provenance de fonds divers mais cohérents (FNPEISA, FNPR) ; il a été de fait ouvert aux salariés.

Il convient donc que ce programme perdure pour les deux publics, avec la mise en place de dispositifs spécifiques et différenciés pour les non-salariés (remplacement et accompagnement) et pour les salariés (accompagnement). Il est en effet indispensable que des dispositifs d'aide au répit puissent être ouverts pour ces deux populations, quand bien même les modalités pourraient différer. Pour ce faire, une ligne distincte séparée en deux enveloppes doit être créée dans la COG 2020-2025 et son montant pérennisé, afin que les actions soient maintenues dans le temps et ne soient pas sujettes à d'éventuelles sous consommation d'autres fonds. Cette aide s'inscrit clairement dans le plan d'action de prévention du suicide, porté par le ministère de l'agriculture, en lien avec les ministères de la santé et du travail.

Pour le reste, je rejoins votre recommandation d'améliorer le pilotage global du dispositif de l'aide au répit par la CCMSA, en particulier par la définition de critères pertinents d'allocations des moyens aux caisses locales et la mise en place d'outils de suivi performants.

b) Prestations d'accueil du jeune enfant

S'agissant des prestations d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui sont servies depuis 2004 par la MSA, dans le cadre du FNASS (« missions publiques »), vous relevez à juste titre qu'elles rencontrent tout à la fois un problème d'insuffisance de pilotage par la CCMSA - qui a une vision non détaillée sur les politiques d'action sanitaire et sociale (ASS) des caisses locales et ne dispose pas d'outils fiables de gestion pour recenser les aides attribuées aux établissements d'accueil du jeune enfant à qui sont servies les PAJE - et un problème de financement, en raison des difficultés de prévision de l'évolution des dépenses.

Malgré la nécessaire marge d'autonomie des caisses locales en matière d'action sanitaire et sociale, je partage votre recommandation de mise en place par la caisse centrale d'outils de recensement des politiques d'ASS des caisses locales et d'un système d'information de recensement, afin de ne pas se baser uniquement sur des enquêtes ponctuelles et non exhaustives. En plus de renforcer le pilotage national métier, cela permettra de consolider le pilotage budgétaire du FNASS. Il me paraît donc nécessaire que la CCMSA renforce son expertise sur l'évolution des dépenses de la PAJE. Le cas échéant, l'opportunité de se rapprocher de la méthode de calcul du RG, sous réserve d'une mise à niveau du système d'information de la MSA, doit être envisagée (recommandation n°5).

Compte tenu des difficultés rencontrées et énoncées ci-dessus, le dépassement des crédits du FNASS prévus pour la PAJE a dû être financé par d'autres crédits du fonds, notamment ceux destinés au financement des actions en faveur des personnes âgées. Afin de préserver les politiques publiques en faveur des différentes branches et notamment des personnes âgées, le MAA propose de prévoir le principe de non-fongibilité des crédits du FNASS à destination des différentes branches (notamment famille et vieillesse) ; cette non fongibilité pourrait toutefois être levée sur dérogation des tutelles.

7. La sécurisation des activités de gestion pour compte de tiers

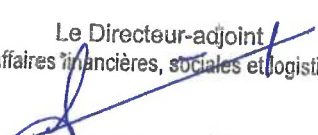
Au-delà de la séparation en deux blocs des activités de gestion pour compte de tiers (GPCD) en fonction du secteur d'activité, concurrentiel ou non-concurrentiel, que vous suggérez, ces activités gagneraient à être retracées dans des comptes séparés avec une comptabilité analytique contrôlée, seuls garants que des moyens publics ne soient pas mis au service d'activités du domaine concurrentiel (recommandation n°1). Le mode de l'activité autofinancée, quant à lui, présente peu de risques de qualification de gestion de fait, en raison de son mode de comptabilité séparé. Cette évolution pourrait être réalisée pour la prochaine COG.

Comme vous le préconisez, la question de l'assujettissement de ces activités à la taxe sur la valeur ajoutée doit être clarifiée rapidement par un rescrit fiscal (recommandation n°2), dans un objectif de sécurisation financière. Cela permettra d'engager également une réflexion entre les tutelles quant à la stratégie de diversification de la MSA (recommandation n°3).

Pour le fonds pesticides dont la gestion a été confiée par la loi à la CCMSA, je ne partage pas les conclusions de la mission. En effet, le fonds pesticides fait appel aux mêmes compétences que celles requises pour la gestion des indemnisations perçues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles puisqu'il repose très largement sur les dispositifs existants d'indemnisation des maladies professionnelles. Je ne partage pas non plus l'avis de la mission sur le fait que la mise en œuvre opérationnelle de ce fonds pourrait se faire sous le plafond d'emploi actuel, notamment compte tenu du fait qu'il s'agit d'un dispositif couvrant les assurés du régime agricole comme ceux du régime général.

La capacité de la MSA à agir dans les territoires ruraux a en outre été pleinement reconnue par les pouvoirs publics, puisqu'en novembre 2019 a été confiée à la MSA la mise en place en 2020 de 20 Maisons France Services (MFS) et 35 à terme. A l'automne 2020, 19 MFS portées par la MSA ont été labellisées. Compte tenu de son savoir-faire et de son maillage territorial, la MSA est particulièrement pertinente pour assurer le front office dans ces lieux d'accueil du public, notamment dans les territoires ruraux, en répondant aux questions de « premier niveau » dans un registre élargi à l'ensemble des branches de sécurité sociale et du service public.

Un pilotage par la CCMSA des activités de GPCD est enfin absolument nécessaire, à la fois sur le périmètre et sur les moyens consacrés, au vu des difficultés rencontrées pour élaborer un tableau de bord fiable et exhaustif.

Le Directeur-adjoint
des affaires financières, sociales et logistiques

Philippe AUZARY

Réponses de la mission :

NB : Certains éléments de réponse de la mission à des observations faites dans la note du ministère chargé de l'agriculture figurent dans les réponses à la CCMSA et ne sont pas repris ici afin d'éviter des redites.

La mission partage la volonté émise que la prochaine COG s'attache « *en tout premier lieu à ce que la qualité du service rendu à l'assuré réponde au meilleur standard* ».

Concernant le renforcement de la productivité du réseau et la trajectoire d'effectifs proposée (point 1) la mission renvoie particulièrement aux réponses ci-dessus apportées à la CCMSA.

Cette trajectoire paraît à la mission réaliste et cohérente au regard des analyses menées dans le rapport, en particulier celle des départs prévus à la retraite et celles de pouvoir dégager des nouveaux gains de productivité sur les fonctions de production et supports, comme la CCMSA le souligne également. Par souci de réalisme, le rythme des gains de productivité possible est différencié au cours de la COG. La trajectoire proposée constitue une contribution pour les négociations de la nouvelle COG.

Concernant la poursuite des mutualisations de proximité (point 2), la mission prend acte des commentaires apportés.

A propos de la poursuite de la réorganisation de la fonction informatique (point 3), la mission prend acte des commentaires cohérents avec ses analyses et recommandations 13, 14, 15 et 20.

La mission relève l'accord sur la nécessaire amélioration du pilotage de la MSA (point 4) et nombre de recommandations formulées, notamment les recommandations 1, 4, 6, 9, 21 et 22. En revanche, elle prend acte de la position du ministère chargé de l'agriculture qui n'est pas favorable à la transformation de la caisse centrale en une caisse nationale de sécurité sociale et à la nomination du directeur général en conseil des ministres. La mission renvoie aux commentaires qu'elle apporte dans ses réponses à la CCMSA.

Concernant le renforcement du pilotage du recouvrement (point 5), la mission note l'accord du ministère avec ses recommandations 10 et 11 et celles « *visant à renforcer le pilotage national* » du recouvrement. A ce titre, et pour d'autres domaines également, le ministère souligne l'intérêt du renforcement du dialogue de gestion avec les caisses, comme la mission le propose. En revanche, la mission prend acte que le ministère considère que le terme de « contre-performance » en matière de recouvrement pendant la COG passée est « *excessif* ». En dépit des efforts déployés par la MSA, la mission relève cependant que le taux de restes à recouvrer pour les non-salariés agricoles n'a pas été atteint au cours des cinq années de la COG.

A propos de l'aide au répit (point 6), la mission prend acte des commentaires cohérents avec ses analyses, en particulier la réussite du dispositif et sa poursuite avec la mise en place de dispositifs adaptés pour les non-salariés d'une part et les salariés d'autre part. Pour les prestations d'accueil du jeune enfant, le ministère partage les analyses de la mission sur le renforcement nécessaire de l'expertise de la CCMSA sur l'évolution de ces dépenses.

Enfin, la mission relève l'accord sur la sécurisation des activités de gestion pour compte de tiers face aux risques qu'elles comportent, en particulier pour les activités relevant du secteur concurrentiel (point 7), y compris en recourant à un rescrit fiscal (recommandation n°2) et afin « *d'engager également une réflexion entre les tutelles quant à la stratégie de diversification de la MSA (recommandation n°3)* ». La mission relève aussi avec intérêt que pour le ministère chargé de l'agriculture « *un pilotage par la CCMSA des activités de GPCD est enfin absolument nécessaire, à la fois*

sur le périmètre et sur les moyens consacrés, au vu des difficultés rencontrées pour élaborer un tableau de bord fiable et exhaustif. »

La mission prend par ailleurs acte de sa position divergente avec celle du ministère concernant le fonds des pesticides. Elle prend également acte des commentaires faits pour la mise en place de Maisons France Services par la MSA dans certains territoires ruraux.

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DU BUDGET ET REPONSES DE LA MISSION

La direction du budget n'a pas formulé d'observations à propos du rapport provisoire et de ses annexes.

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 :** Pilotage du réseau et de la COG (avec une fiche n°4 relative aux résultats des indicateurs sur la durée de la COG)
- Annexe 2 :** Mutualisations de proximité, bilan et perspectives de l'organisation du réseau
- Annexe 3 :** Évolution de la productivité et des effectifs
- Annexe 4 :** Gestion pour compte de tiers (associées à une fiche n° 1 sur la gestion pour compte de tiers dans le secteur concurrentiel, une fiche n° 2 relative au bilan du transfert de gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) et une fiche n°3 sur la gestion de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS))
- Annexe 5 :** Systèmes d'information
- Annexe 6 :** Recouvrement
- Annexe 7 :** Aide au répit
- Annexe 8 :** Prestation d'aide au jeune enfant

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Ministère des solidarités et de la santé

Cabinet du ministre

Mme Durand, conseillère affaires sociales

Direction de la sécurité sociale (DSS)

M. Gallet, chef de service

Mme Lematte, sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale

M. Lenière, adjoint à la sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale

Mme Lanquetot-Moreno, cheffe du bureau du pilotage budgétaire et de la performance des organismes de sécurité sociale

Mme Bouchiaire, adjointe à la cheffe du bureau du pilotage budgétaire et de la performance des organismes de sécurité sociale

Mme Caillaud, chargée de mission sur la COG MSA au bureau 4A

Mme Daros-Plessis, cheffe de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de Sécurité sociale

M. Dubos, adjoint au chef d'antenne de la mission nationale de contrôle de Lille

Direction générale de la cohésion sociale

M. Jumel, chef du service des politiques sociales et médico-sociales, adjoint de la directrice

M. DARNAND, adjoint au sous-directeur inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté

M. MEIRA, adjoint au sous-directeur enfance et famille

M. DHEROT, adjoint au chef de bureau des minima sociaux

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Cabinet du ministre

Nicolas CHEREL, conseiller en charge de la protection sociale

Secrétariat général

M. Cunin, sous-directeur du travail et de la protection sociale, au service des affaires financières, sociales et logistiques

Mme Posin, adjointe au chef de bureau des organismes de protection sociale agricole

M. Dague, chargé de mission au bureau des organismes de protection sociale agricole

Ministère délégué auprès du ministère de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics

Cabinet des ministres

Paul-Antoine George, conseiller chargé des comptes sociaux

Delphine Champetier de Ribes, conseillère comptes sociaux

Direction du budget

M. Bordignon, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux

Direction de la législation fiscale

M. Girault, chef du service « Cap numérique »

M. Nolleau, chef du bureau « Cap usagers », au sein du service « Cap numérique »

M. Ploquin, administrateur directionnel des données

M. Martin, chef de projet MOA FICOBA

Agence Nationale de Cohésion des Territoires

M. Giguet, directeur général délégué territoires et ruralités

Mme D'Auteuil, chargée du programme Maisons France Services

Mme Le Bris, chargée du programme Petites Villes de Demain

Cour des comptes

M. Viola, conseiller-maître, contre-rapporteur du rapport relatif à la Mutualité Sociale Agricole (mai 2020)

Caisse Centrale de Mutualité Sociale Agricole (CCMSA)

M. Cormery, président du conseil d'administration

M. Blanc, directeur général

M. Bondonneau, directeur délégué aux politiques sociales, directeur de l'offre de services par interim

Mme Torresin, directrice déléguée au réseau, directrice du groupe projet MSA

Mme Laurence, directrice comptable et financière, agent comptable

M. Boulloire, directeur de IMSA

M. Martin, directeur de l'audit et de la maîtrise des risques

Mme Poupault, directrice de l'entreprise centrale

M. Rambaud, directeur du développement des partenariats et des activités, directeur de l'organisation et des systèmes d'information santé prévoyance

Mme Mangin, directrice des moyens, des processus et de l'organisation, adjointe de la directrice projet du groupe MSA, au sein de la direction déléguée au réseau

M. Savoye, directeur métiers, entreprises et référentiels au sein de la direction déléguée au réseau

Mme Rasclé, directrice du développement sanitaire et social

Mme Goeury, directrice digitalisation, famille, relation de service, au sein de la direction déléguée au réseau

M. Reignier, sous-directeur chargé des achats et de l'immobilier au sein de la direction de l'entreprise centrale

Mme Protat, direction métiers, entreprises et référentiels

M. Gayte responsable pilotage à la direction des moyens, des processus et de l'organisation

Mme Avilès, chargée du suivi du SASPA

Mme Versos, direction du développement des partenariats et des activités

MSA Provence-Azur

M. Hutin, directeur général

Mme Dorion-Garino, directrice adjointe

Mme Delmas, directrice adjointe

Mme Argenti-Dubourget, directrice comptable et financière

M. Cardonnet, responsable pilotage

Mme Coinde, sous-directrice ressources

Mme Laroutis, sous-directrice prestations,

M. Durepaire, responsable systèmes d'information

Mme Lepage, sous-directrice entreprises

Mme Magaud, cadre santé

Mme Giran-Simeon, responsable cotisations
Mme Gonnot, responsable rectifications
Mme Flament, responsable action sanitaire et sociale
Mme Poggi, cadre action sanitaire et sociale
Mme Detraye, responsable prévention des risques professionnels

MSA Alpes Vaucluse

M. Astier, directeur adjoint
Mme Chabre, cadre

MSA Auvergne

M. Passarieu, directeur général
Mme Colomb, directrice adjointe production métiers et front office
Mme Lucas, sous-directrice recouvrement, contentieux, lutte contre la fraude, contrôle interne et pilotage
Mme Theliol, directeur comptable et financier
M. Grelon, directeur adjoint action sanitaire et sociale – santé sécurité au travail

MSA Lorraine

G. Chandumont, directeur général
D. Leduc
B. Cuny, responsable GEIDE OPEX
MC. Stevenel, responsable accueil
S. Fiorani, responsable adjointe accueil
JM. Rolin, responsable département entreprises
E. Coster, responsable ASS
D. Orivelle, responsable prévention des risques professionnels
C. Philippot, adjointe au responsable du département entreprises
M. Kientzy, responsable cotisations
D. Trabac, responsable contrôle externe
A. Cone, responsable ressources humaines
A. Aubert, responsable achats
D. Lambert, responsable ressources

P. Dupic, responsable santé

MSA Sud Champagne

D. Marcoup, directeur adjoint

K. Sauvage, responsable prestations familiales

E. Depoisson, responsable Retraite

MSA Alsace

S. Fargeon, directeur adjoint

A. Riemer

I. Doppler

JM. Rolin

Maine-Orne Sarthe

Mme Pilette, directrice générale

M. Pfeiffer, directeur comptable et financier

Mme Ardeme, sous directrice en charge de l'action sanitaire et sociale

UCANSS

M. Badard, directeur de l'immobilier, de la RSO et des achats

M. Petit, responsable du département achats

Caisse de Retraite et de Prévoyance de la SNCF

M. Robin, directeur

M. Banchet, directeur des systèmes d'information

Mme dumontel, en charge de la protection sociale

Mme Vialatou-Regnier, en charge des fonctions support

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

M. Villard, directeur (chef de cabinet : Sébastien Monié)

Mme Puche, directrice des systèmes d'information

Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)

M. Issarni, directeur délégué des systèmes d'information

M. Peix, directeur délégué aux opérations

Mme Boité, directrice de l'organisation et de la performance de la production

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

M. George, directeur de cabinet

M. Audoin, directeur adjoint du réseau

M. Ravoux, directeur général délégué, chargé des systèmes d'information

M. Vabre, responsable du département gestion et financement de l'action sociale

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

M. Yahiel, directeur

M. Barsottini, directeur des projets inter-régimes

Agence centrale des organismes de sécurité sociale

M. Amghar, directeur général

M. Courouble, directeur des systèmes d'information

Fédération Agirc/Arrco

M. Selleret, directeur

GIP Union retraite

M. Bonnet, directeur

SIGLES UTILISES

AAF	Activités autofinancées
ACI	Action de contrôle interne
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACS	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
AFIS	Aide financière à l'insertion sociale et professionnelle
AFSA	Aide financière simplifiée agricole
AGIR	Organisme de mutuelle prévoyance
AJE	Aide au jeune enfant
AMEXA	Assurance maladie des exploitants agricoles
ANCT	Agence nationale de cohésion des territoires
ARIPA	Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires
ARS	Agence régionale de santé
ASP	Autorité de la statistique publique
ASS	Action sanitaire et sociale
AT	Accidents du travail
ATEXA	Assurance accidents du travail et maladies professionnelles des exploitants agricoles
ATEXA	Accidents du travail et maladies professionnelles des exploitants agricoles
AT-MP	Accidents du travail – maladie professionnelles
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CADII	comité des agents de direction de l'informatique institutionnelle (CCMSA)
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAN	Commission des comptes de l'agriculture de la nation
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CD2I	Comité directeur de l'informatique institutionnelle (CCMSA)
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée

CDM	Comité des directeurs métiers (CCMSA)
CDMO	Comité de direction maîtrise d'ouvrage (CCMSA)
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CI	Contrôle interne
CIC	Contrôle interne comptable (CCMSA)
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CODIR	Comité de pilotage stratégique (CCMSA)
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COPIL	Comité de pilotage opérationnel (CCMSA)
CPG	Contrat pluriannuel de gestion
CPSB	Comité de pilotage et suivi du budget (CCMSA)
CRA	Commission de recours amiable
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CSD	Comité de suivi domaine (CCMSA)
CSG	Contribution sociale généralisée
CSG	Contribution sociale généralisée
CSPSA	Conseil supérieur des prestations sociales agricoles
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DLF	Direction de la législation fiscale
DPMO	Direction des moyens, de la production et de l'organisation (CCMSA)
DSI	Direction des systèmes d'information
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
EAJE	Établissements d'accueil des jeunes enfants
ETP	Equivalent temps plein

ETPMA	Equivalent temps plein moyenne annuelle
FIDES	Facturation individuelle des établissements de santé
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNASS	Fonds national des dépenses d'actions sanitaire et sociale
FNAT	Fonds national à l'aménagement du territoire
FNGA	Fonds national des dépenses de gestion administrative
FNPEISA	Fonds national des dépenses d'actions de prévention, d'éducation et d'information sanitaires
FNPR	Fonds national des dépenses de prévention des risques professionnels
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIPA	Garantie contre les impayés de pension alimentaire
GPCD	Gestion pour compte de (tiers)
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LURA	liquidation unique des régimes alignés
MCO	Maintien en condition opérationnelle
MFS	Maison France services
MSA	Mutualité sociale agricole
MSAP	Maisons de services au public
NSA	Non-salariés agricoles
OTEX	Orientations technico-economiques des exploitations
PCMO	Pôles de compétences maîtrise d'ouvrage
PCR	Portail commun du recouvrement
PNDS	Portail numérique des droits sociaux
PS-AJE	Prestation sociale d'aide au jeune enfant
PSU	Prestation sociale unique
PUMA	Protection universelle maladie
RAR	Reste à recouvrer
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RCAI	Résultat courant avant impôt

RCO	Retraite complémentaire obligatoire
RSA	Revenu de solidarité active
RVCD	Rémunération variable des cadres dirigeants
SASPA	Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées
SDSI	Schéma directeur stratégique informatique
SMIC	Salaire minimum de croissance
TESA	Titre emploi service agricole
TIIMES	Transformation de l'informatique institutionnelle au service des métiers et de l'efficience (CCMSA)
TRAR	Taux de reste à recouvrer
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UA	Unités d'activités
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
UTANS	Unité de travail annuel non salarié