



Inspection générale  
des affaires sociales

# Évaluation de la COG AcoSS 2010-2013

## **RAPPORT DEFINITIF**

Établi par

Laurence ESLOUS

Michel-Henri MATTERA

Arnaud VANNESTE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Février 2014 -

2013-082R



## SYNTHESE

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA RELATION AVEC LES COTISANTS ET LE RECOUVREMENT

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

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

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

## UNE FONCTION CONTROLE ESSENTIELLE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





# Sommaire

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

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

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



## INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

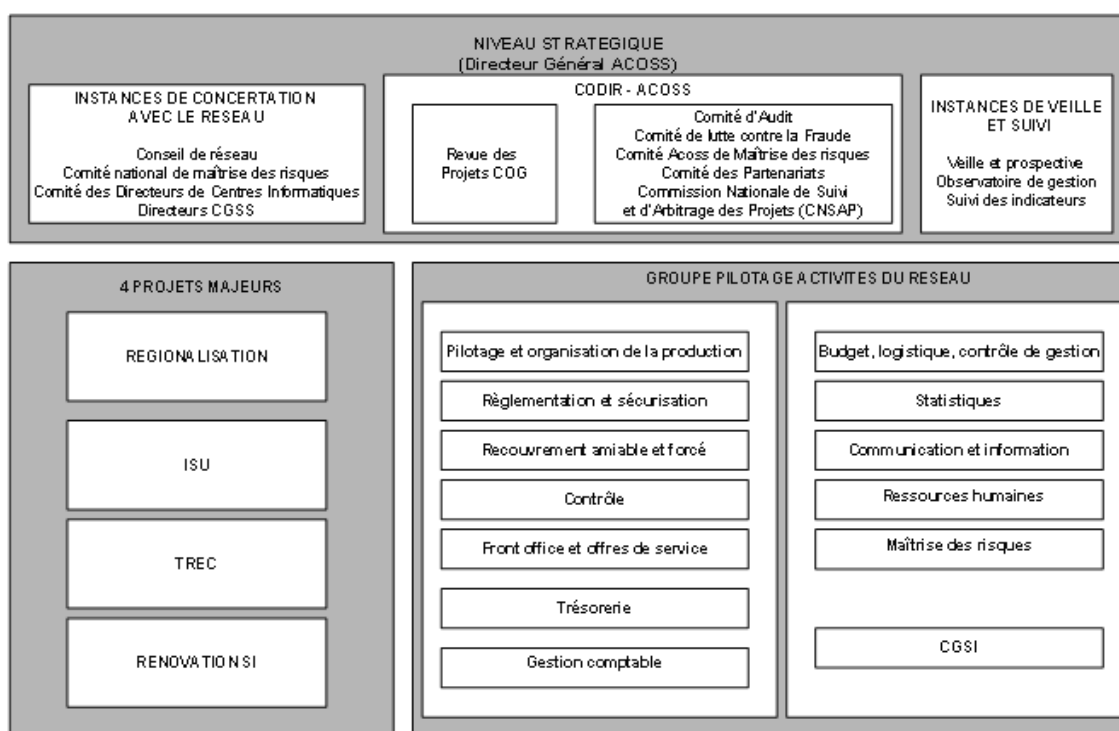
- prendre en compte le nouvel environnement organisationnel résultant de la régionalisation ;
- de s'assurer des conditions de la mise en œuvre des politiques définies nationalement ;
- de renforcer la coordination sur les champs « métiers » ;
- de réussir les évolutions nécessaires des outils utilisés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

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

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

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

Graphique 1 : Les différentes instances de gouvernance



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

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

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

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

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

## 1.2 Un suivi de qualité de la COG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.3.3 Des organisations diverses

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

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

Dans les Urssaf rencontrées par la mission :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.3.5 Bilan intermédiaire

Un premier bilan de la régionalisation peut être réalisé

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

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

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

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

Source : AcoSS

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

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

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

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

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

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

➤ Des gains immédiats sont cependant constatés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.1 La relation avec les cotisants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : AcoSS (comptabilité analytique OGUR)

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

### 2.1.2 Une dématérialisation avancée pour le régime général

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

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

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

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

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

Tableau 4 : Impact de la dématérialisation en ETP par année

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

Source : Acoss

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

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

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

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

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

#### 2.1.3.1 Des offres réussies

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Les objectifs poursuivis durant la période conventionnelle étaient :

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

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

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

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

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

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

➤ Pajemploi,

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

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

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

Source : AcoSS

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

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

➤ **CESU**

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

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

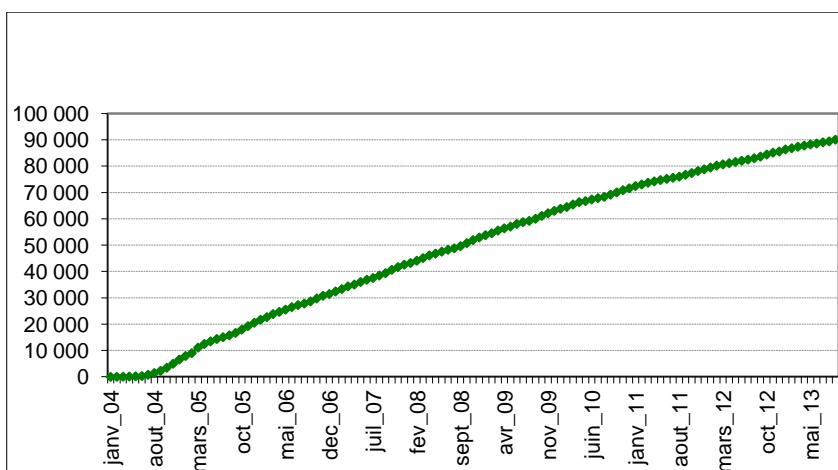
**Recommandation n°8 : Poursuivre la dématérialisation des volets sociaux du CESU.**

➤ **Chèque emploi associatif**

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

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

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

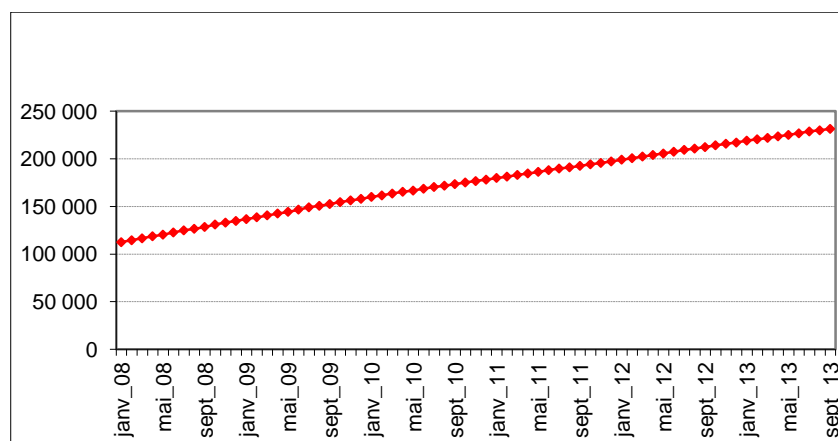


Source : .AcoSS

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

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

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



Source : AcoSS

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

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

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

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

##### 2.1.4.1 Une politique bienvenue

- La complexité réglementaire impose de sécuriser les cotisants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 6 : Restitutions par segment de cotisant en 2012

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.1.4.2 Une politique à conforter

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

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

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

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

- Une politique à doter d'indicateurs

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

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



### La procédure du rescrit social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

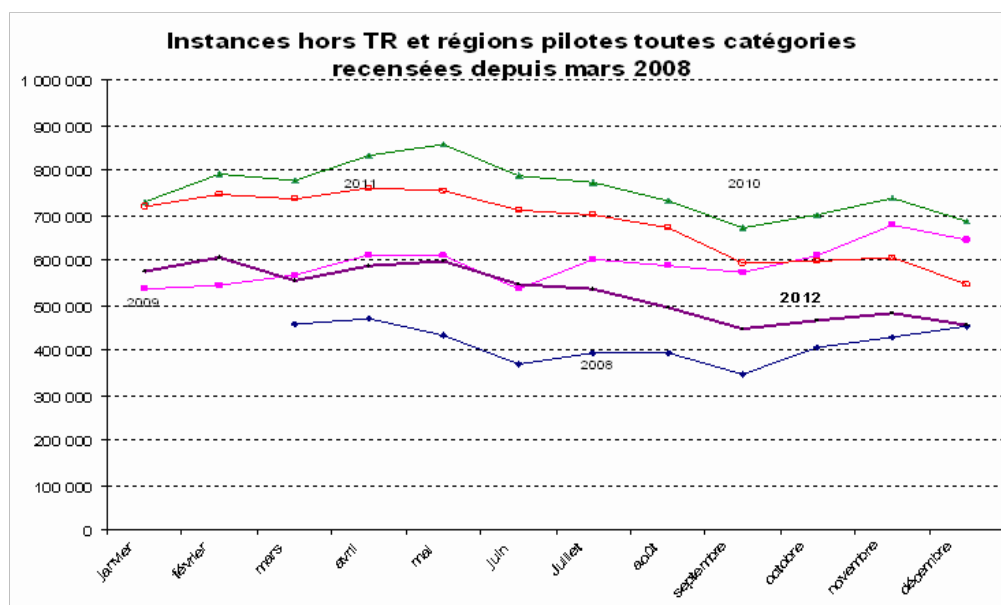
Au-delà de la production, et l'ISU étant identifié comme l'un des quatre projets majeurs de la COG 2010-2013, la gestion de la crise de l'ISU s'est accompagnée d'une gouvernance spécifique, avec la mise en place d'un comité de pilotage stratégique spécifique pour l'ISU et conjoint avec le RSI. L'ISU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

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

---

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

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



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

#### ► Une défiance durable des travailleurs indépendants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Néanmoins, les éléments suivants peuvent être mentionnés :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### 2.2.1.2 Fiabiliser les données cotisants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- de définir une liste nationale d'études partenaires ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.2.2.4 Suivi des débiteurs

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.2.3.1 Limiter les TO injustifiées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.2.3.2 Optimiser les traitements liés aux TO

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

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

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

#### ➤ Récupérer les BRC

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## 2.2.4 Accompagnement des entreprises en difficulté

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

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

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

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

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

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

Source : AcoSS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **ONDE**

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

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

- **AIDA**

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

- **SCORE**

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

- **ADP**

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>23</sup> Cf. audit susmentionné



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La COG 2010-2013 prévoyait quatre indicateurs de résultats :

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

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

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

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

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

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

### 2.3.2.1 La conduite de la régionalisation du contrôle

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

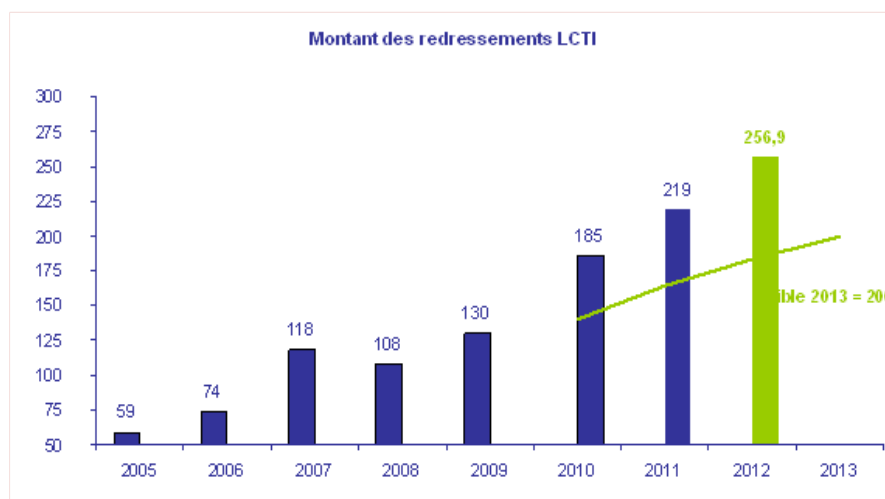
Tableau 8 : Les montants redressés suite à contrôle d'assiette

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

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

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

Graphique 5 : Evolution des montants de redressement LCTI



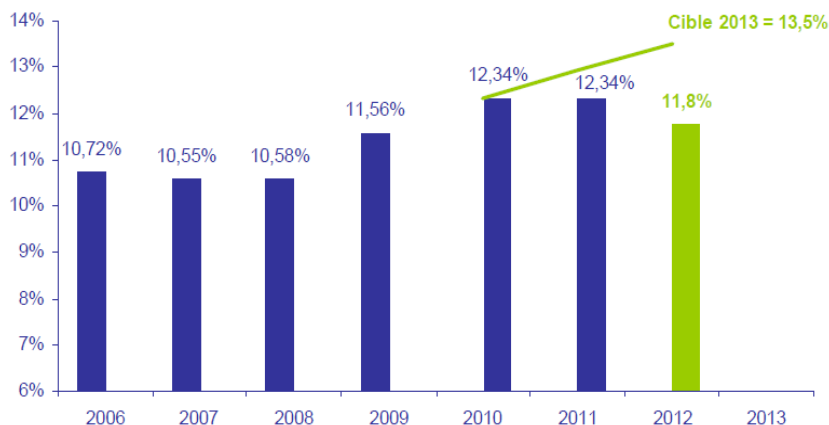
Source : Acoiss – bilan triennal

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

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

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

Graphique 6 : Evolution du taux de couverture du fichier



Source : Acoiss-bilan triennal de la COG

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

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

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

Source : Acoiss (outil OGUR)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les résultats sont les suivants :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Tableau 11 : Montants des redressements LCTI par région en 2012

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

Source : Mission – données AcoSS des indicateurs CPG

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

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

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

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

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

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

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

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

► Les actions menées pendant la COG

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

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

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

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

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

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

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

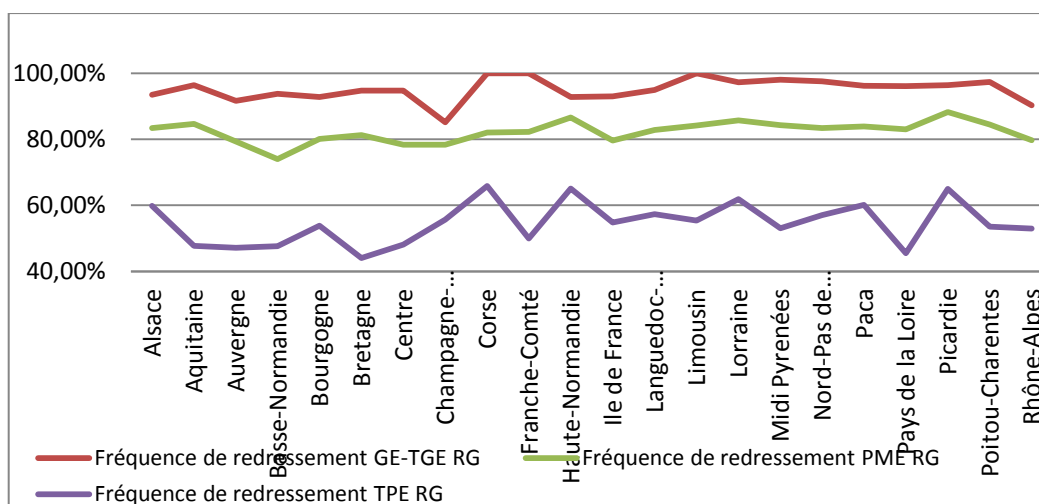
► Au vu de la fréquence des redressements lors des contrôles comptables d'assiette, les ciblagés présentent des marges de progrès

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

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

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

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



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

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

#### 2.3.4.3 Les suites des contrôles

- Le recouvrement des redressements notifiés n'est pas suivi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Source : AcoSS - Analyse nationale V12

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

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

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

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

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

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

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

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

- Les extensions de périmètre à définir

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

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

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

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

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

---

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

### 3 UNE MAÎTRISE DES RISQUES RECEMMENT INVESTIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### 3.1.2 Des chantiers importants menés pendant la COG

Trois chantiers sont à souligner :

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La mission estime que ces démarches restent pertinentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce changement majeur a eu un double impact :

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

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

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

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

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

Les différents risques supportés sont :

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

#### 4.1.1.3 Une assistance qui pourrait encore évoluer

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

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

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

#### 4.1.1.4 Redondance de la production à prioriser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.1.4 Une validation encore insuffisamment organisée

##### 4.1.4.1 Rupture du cycle de test

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.3 Un SNV2 obsolète handicapant pour la branche

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

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

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

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

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

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





### 4.3.3 Une dette technique importante

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### 4.4 Modernisation ou refonte du SNV2 ?

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

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

#### 4.4.1 Modernisation du SNV2 ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.4.2 Refonte du SNV2 ?

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

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

##### 4.4.2.1 Une urbanisation du SNV2 ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5 PERFORMANCE DE GESTION

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

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

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

Source : Acoiss/ Mission IGAS

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

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

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

### 5.1 Gestion des ressources humaines

#### 5.1.1 État des lieux

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

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

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

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

Source : Acooss

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

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

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

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

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

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

### 5.1.2 Évolution de la masse salariale

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

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

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

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

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

Source : AcoSS

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

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

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

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

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



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

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

## 5.2 Gestion immobilière

### 5.2.1 État des lieux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Acoiss

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

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

➤ Le cas de l'Urssaf d'Île-de-France

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

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

Source : AcoSS

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

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

Source : AcoSS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De fait, le contour même de l'activité du pôle gestion de patrimoine et approvisionnement conduit à essayer de marier des activités fort diverses n'ayant parfois qu'un lien très lointain avec ce que devrait être la fonction *stricto sensu* d'un gestionnaire de patrimoine<sup>45</sup>.

Ce constat plaiderait en faveur de l'émergence d'une structuration d'une réelle fonction d'expertise en gestion immobilière mutualisée au niveau interrégional, situation qui existe déjà sur la fonction achat.

### 5.3 Gestion de la productivité

Le contexte budgétaire global dans lequel se trouve le pays rend plus que jamais nécessaire la conduite d'une juste adaptation des moyens aux missions.

---

<sup>45</sup> On y trouve ainsi : la billetterie, la gestion des salles de réunion et l'approvisionnement des dites salles en boissons chaudes ou froides, la gestion des événements (assurer la signalisation des parcours, etc.), la reprographie, la gestion du parc automobile, la gestion du courrier sortant et parfois entrant, la gestion de l'accueil fournisseurs-visiteurs, les frais de déplacement des administrateurs, la gestion de la documentation, etc.

### 5.3.1 Pilotage de la productivité dans la branche

À titre liminaire, il convient de noter que si la branche a, depuis la crise de gestion de l'ISU, une culture de pilotage de la production, elle est en revanche relativement peu pourvue d'outils de pilotage de la productivité.

#### 5.3.1.1 Un manque d'indicateurs et d'outils satisfaisants

L'approche de l'efficacité de la branche recouvrement est essentiellement basée sur la notion de compte actif pondéré (CAP) (cf. annexe), l'analyse de productivité s'appuyant sur le nombre de CAP/ETP OGUR, l'analyse des coûts étant, elle, basée sur la notion de coût unitaire du CAP.

Cette approche connaît cependant certains biais liés au fait :

- qu'il repose d'une manière importante sur le « déclaratif » des agents ;
- le concept d'ETP OGUR ne différencie pas l'activité réalisée par les CDI de celle faite par les CDD ;
- dans le EQ50<sup>46</sup> les indicateurs de production sont tous valorisés un pour un ;
- que certains indicateurs sont comptabilisés alors qu'ils sont fortement automatisés et n'induisent pas forcément d'activités humaines.

Ces indicateurs, s'ils ont le mérite de la simplicité et s'ils sont bien maîtrisés par l'Acoss, montrent toutefois leur limite sur les processus cœurs de métier faute de correspondre à ce qu'est la performance de chacun des processus.

Ainsi, on peut très simplement mettre en évidence l'insuffisance de l'analyse de productivité basée sur le nombre de CAP/ETP. Si l'on prend le processus du contrôle, en prenant le montant redressé moyen par ETP dédié au contrôle, le classement de productivité des Urssaf pour les ETP dédiés au contrôle n'est pas du tout le reflet du classement obtenu par le nombre de CAP/ETP, cf. tableau ci-dessous : ainsi, l'Auvergne qui serait la 3ème Urssaf la plus productive en contrôle si l'on s'en réfère au nombre de CAP/ETP est en réalité celle dont le montant redressé par ETP est le plus faible du réseau.

Tableau 20 : Inadéquation du nombre de CAP/ETP pour la productivité du contrôle

|                        | Nb de CAP/ETP contrôle | rang au nbre de CAP/ETP contrôle | montant redressé/ETP contrôle | rang au montant redressé/ETP contrôle |
|------------------------|------------------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Alsace</b>          | 5 497                  | 11                               | 701 892                       | 8                                     |
| <b>Aquitaine</b>       | 5 500                  | 10                               | 766 892                       | 7                                     |
| <b>Auvergne</b>        | 6 049                  | 3                                | 205 840                       | 22                                    |
| <b>Basse-Normandie</b> | 5 597                  | 7                                | 418 329                       | 13                                    |
| <b>Bourgogne</b>       | 4 953                  | 14                               | 298 836                       | 18                                    |
| <b>Bretagne</b>        | 5 646                  | 6                                | 420 787                       | 12                                    |
| <b>Centre</b>          | 5 024                  | 12                               | 294 571                       | 19                                    |
| <b>Champagne-Ard.</b>  | 5 321                  | 8                                | 350 550                       | 16                                    |
| <b>Corse</b>           | 7 184                  | 1                                | 993 032                       | 5                                     |
| <b>Franche-Comté</b>   | 5 509                  | 5                                | 265 472                       | 20                                    |

<sup>46</sup> Cf. encadré sur la méthode actuelle d'analyse de l'activité et de calcul de la productivité figurant dans l'annexe 8.

|                           |       |    |           |    |
|---------------------------|-------|----|-----------|----|
| <b>Haute-Normandie</b>    | 4 735 | 11 | 604 100   | 10 |
| <b>Île-de-France</b>      | 4 547 | 12 | 1 094 379 | 3  |
| <b>Languedoc-Rous.</b>    | 6 455 | 1  | 498 868   | 11 |
| <b>Limousin</b>           | 4 607 | 10 | 236 173   | 21 |
| <b>Lorraine</b>           | 4 840 | 9  | 386 288   | 15 |
| <b>Midi-Pyrénées</b>      | 5 710 | 2  | 812 712   | 6  |
| <b>Nord-Pas-de-Calais</b> | 4 895 | 7  | 1 161 627 | 2  |
| <b>PACA</b>               | 5 697 | 2  | 1 692 552 | 1  |
| <b>Pays de la Loire</b>   | 5 475 | 2  | 406 155   | 14 |
| <b>Picardie</b>           | 5 199 | 3  | 699 759   | 9  |
| <b>Poitou-Charentes</b>   | 5 125 | 3  | 328 216   | 17 |
| <b>Rhône-Alpes</b>        | 5 963 | 1  | 1 049 112 | 4  |

Source : Acoiss/calculs IGAS

Il importe donc *a minima* que la branche se dote d'indicateurs de productivité pour chacun des processus métiers.

**Recommandation n°39 :** Mettre en place des indicateurs de productivité adaptés à chacun des processus métiers, identifier des cibles de productivité optimale par rapport à la performance du recouvrement, et élaborer un outil de pilotage de la productivité sur cette base

### 5.3.1.2 Une absence de pilotage de la productivité et des coûts par processus métier

La branche ne dispose pas, au niveau national, d'un pilotage de la productivité par métier (un outil d'analyse de gestion est en cours d'élaboration, destiné essentiellement aux Urssaf, sans pour autant constituer ni un outil décisionnel, ni un tableau de bord, ni un outil national de pilotage de la productivité).

Si l'on peut considérer qu'un tel pilotage relève de l'autorité du directeur régional, il est néanmoins de meilleure gestion de savoir sur quel processus métier une Urssaf est performante, voire trop productive au risque de dégrader la qualité de son recouvrement, et sur quel autre processus métier elle doit en revanche améliorer sa productivité.

### 5.3.2 Gains de productivité évalués par processus métier

Les démarches proposées ci-dessous correspondent classiquement à une approche d'homogénéisation des performances des Urssaf qui, après l'évaluation des coûts fixes par site, étudie la répartition des ETP OGUR par processus.

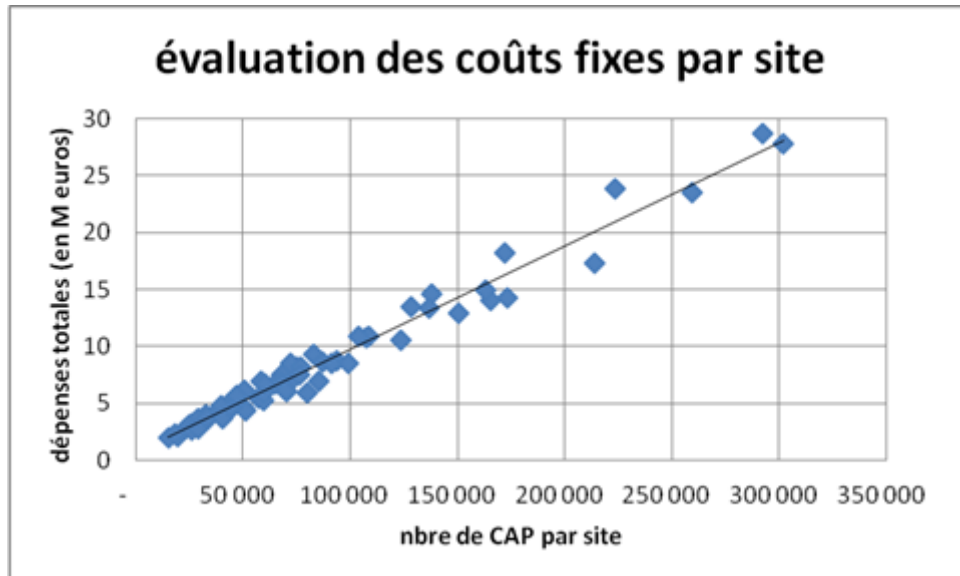
Par ailleurs, compte-tenu des efforts réalisés au cours de la COG qui s'achève en matière de réduction du nombre de CDD et d'intérimaire la mission a décidé de concentrer les efforts demandés en matière de réduction d'effectifs sur les CDI.

#### 5.3.2.1 Évaluation des coûts fixes des sites

La mission a réalisé une évaluation des coûts fixes en régressant les dépenses de personnel et les dépenses hors personnel sur le nombre de CAP. Les coûts fixes sont obtenus par l'ordonnée à l'origine de ladite régression.

Cette évaluation montre que les coûts fixes par site sont statistiquement de 620,3 k€ de coûts fixes par site, dont 558,7 k€ de dépenses de personnel et seulement 61,7 k€ de dépenses hors personnel. La faiblesse de ce dernier étant à mettre en regard de la propriété de l'immobilier sur l'essentiel des sites.

Graphique 9 : Evaluation des coûts fixes par site



Source : Données AcoSS 2012, calculs IGAS

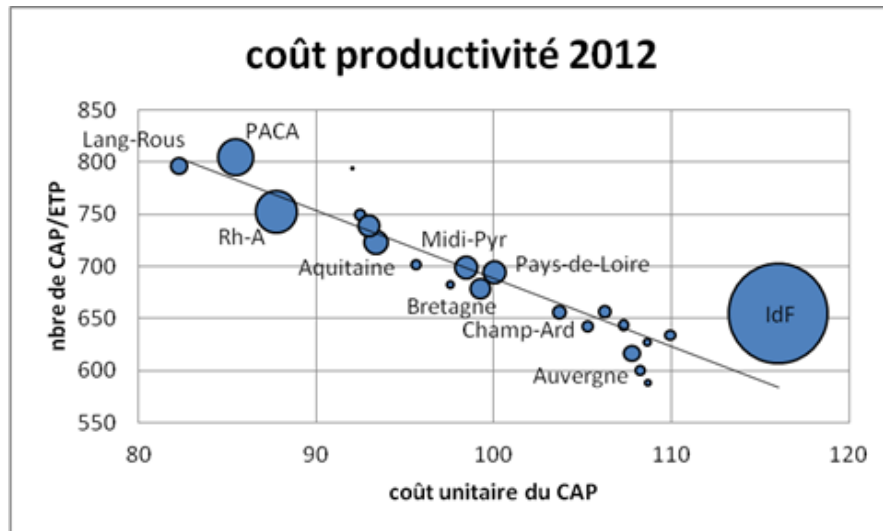
À partir de la droite de régression établie dans le graphique ci-dessus (dont le coefficient de détermination est très élevé,  $R^2$  valant 0,9748), il est possible d'évaluer la hausse des dépenses résultant d'une augmentation du nombre de CAP gérés dans un site. Sous réserve que la pondération entre les différents types de comptes reste identique, chaque CAP supplémentaire dans un site coûte en gestion 91 €

### 5.3.2.2 Cas de l'Île-de-France

L'Urssaf Île-de-France est très atypique, (sa faible productivité et ses coûts très élevés, cf. *infra*) ne pouvant être réduits au sujet immobilier, et représente près de 27 % des coûts totaux.



Graphique 10 : Coût productivité des Urssaf en 2012



Source : Données Acooss, graphique IGAS

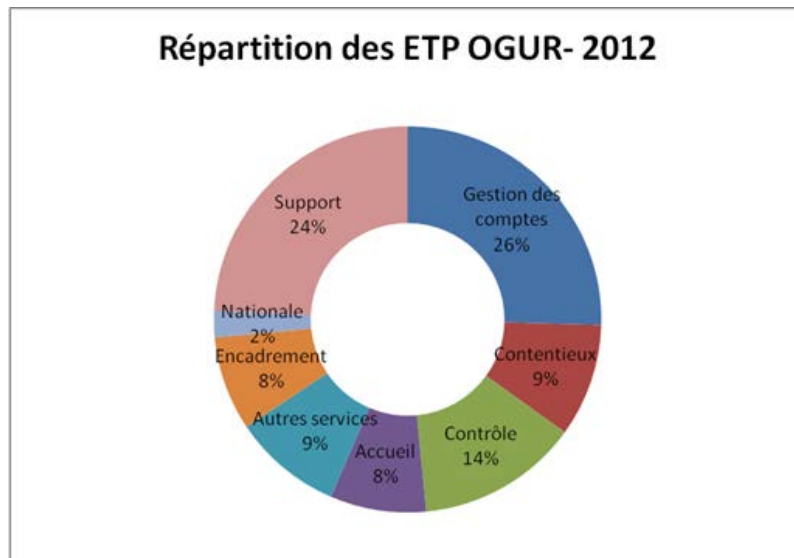
Note de lecture sur la taille des bulles, dont le diamètre est proportionnel au coût total de l'Urssaf

Compte tenu de l'effort de productivité nécessaire, un plan d'action *ad hoc* devrait être adopté par l'Acooss et l'Urssaf Île-de-France.

**Recommandation n°40 :** Établir un plan de productivité spécifique à l'Urssaf Île-de-France

### 5.3.2.3 Approche par processus métier

Graphique 11 : Répartition des ETP selon les processus



Source : Données Acooss, graphique IGAS

### ➤ **Gestion de comptes**

La gestion de comptes, qui représente 26% des ETP fait apparaître une grande hétérogénéité de productivité et de coûts unitaires. La mission a essayé d'approcher le seuil à partir duquel le gain réalisé en matière de productivité risque de se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par des effets négatifs en matière de recouvrement. On peut ainsi mettre en évidence (*cf.* annexe 8 au 2.1.) un seuil à 3000 CAP/ETP gestion de comptes : au-delà de 3000 CAP/ETP, à l'exception de l'Urssaf PACA dont la productivité et le pilotage sont reconnus, les Urssaf présentent un taux de RAR supérieur à 1% ; en-deçà de 3000 CAP/ETP gestion de comptes, sauf exception suggérant un défaut de pilotage, le taux de RAR est inférieur à 0,9%.

### ➤ **Recouvrement amiable et forcé (RAF)**

Comme la gestion de comptes, le RAF produit essentiellement des recettes. Dans ce contexte, la mission a souhaité voir s'il existait de même un seuil de productivité au-delà duquel l'efficacité du RAF se dégrade. La mission a retenu le taux d'efficacité de l'amiable, qui n'est qu'une composante partielle mais néanmoins largement déterminante de l'efficacité du RAF. Ainsi, on peut mettre en évidence (*cf.* annexe 8 au 2.2.) un seuil de 8500 CAP/ETP RAF : au-delà de 8500 CAP/ETP RAF, le taux d'efficacité de l'amiable est en-deçà de 50%, sauf pour l'Auvergne dont l'expertise en matière de RAF fait référence dans le réseau ; en-deçà de 8500 CAP/ETP RAF, le taux d'efficacité de l'amiable est supérieur à 50%, sauf exception suggérant un défaut de pilotage.

### ➤ **Contrôle**

Les effectifs consacrés au contrôle présentent la particularité d'une rentabilité quasi-immédiate : le montant moyen annuel redressé par ETP est de 837k€ et l'élasticité du montant redressé par rapport aux ETP contrôle est de 1,37<sup>47</sup>, *i.e.* augmenter de 1% les effectifs contrôle accroît de 1,37% les montants redressés. On pourrait donc être tenté d'augmenter ces effectifs pour augmenter les montants recouverts. La mission considère toutefois qu'il n'y a pas lieu de sanctuariser ces effectifs dans l'effort de productivité exigé de la branche.

Par ailleurs, les effectifs consacrés au contrôle sont parfois réduits dans certaines régions. En nombre, l'Île-de-France concentre l'essentiel des effectifs de contrôle. Mais la proportion d'effectifs dédiée au contrôle dans les effectifs totaux des Urssaf est relativement homogène sur le territoire, à l'exception de l'Auvergne. Pour cette région, le piètre montant redressé moyen par ETP manifeste une faiblesse de la fonction dans cet organisme, puisque ces effectifs ne représentent que 6,9%, *vs.* 13,0% en moyenne.

L'approche retenue par la mission est donc de conserver une part stable des effectifs dédiés aux contrôles. L'amélioration de la performance du contrôle passerait ainsi essentiellement par une réduction de l'hétérogénéité des montants redressés annuels moyens par ETP.

### ➤ **Accueil**

Cette fonction comprend l'accueil physique et l'accueil téléphonique, la mission s'est intéressée au meilleur déterminant des effectifs, avec l'interrogation de savoir si la variable explicative ne serait pas, plus que le nombre de CAP, le nombre de comptes TI et AE, qui sont les principaux intéressés par une proximité des Urssaf. Il apparaît que les corrélations sont très élevées dans les deux cas, avec une très légère supériorité pour la corrélation avec le nombre CAP qu'avec le nombre de comptes TI et AE. C'est donc le nombre de CAP qui a été retenu. Il n'a pas été possible, compte tenu des indicateurs disponibles, de déterminer un indicateur de performance de l'accueil. Partant la mission n'a pas été en mesure de déterminer une cible de productivité pour ce processus. C'est donc une approche par la moyenne qui a été retenue.

### ➤ **Encadrement**

---

<sup>47</sup> calculs IGAS sur données Acoiss

Plutôt que d'adopter une approche par nombre de CAP/ETP encadrement, la mission a regardé la part des ETP encadrement /ETP totaux. Ce ratio va de 5,5 % pour Languedoc-Roussillon à 11,8 % pour Pays de la Loire. La mission a retenu une approche à la moyenne du ratio d'encadrement.

➤ **Supports**

Sur ce point également, la mission a regardé le ratio d'effectifs supports sur les effectifs totaux. Le ratio va de 17,1 % pour l'Urssaf Île-de-France à 27,0 % pour l'Urssaf Poitou-Charentes. La situation de l'Île-de-France se comprend comme celle d'une Urssaf ayant effectué une presque régionalisation depuis 2008 et donc comme ayant déjà engrangé les gains sur les fonctions supports. La mission retient donc comme cible de productivité le ratio de l'Île-de-France.

➤ **Autres activités (DUE, courrier, etc.)**

S'agissant des autres activités, hormis la gestion de la trésorerie – qui a semblé performante aux yeux de la mission pour ce qu'elle a pu en voir -, la logique de rendement marginal positif d'un ETP supplémentaire ne semble pas s'appliquer. Aussi est-il vraisemblablement possible d'adopter une approche plus classique d'homogénéisation de la productivité, sans la contrôler par un indicateur de qualité de l'activité.

➤ **CNT, CERTI, AcoSS**

S'agissant des CNT, des CERTI et de l'AcoSS, la mission n'a pas pu mener une analyse de la productivité.

5.3.2.4 **Premier scénario : ramener, processus par processus, les Urssaf les moins productives à la productivité moyenne en contrôlant l'efficacité sur la gestion des comptes, le contentieux et le contrôle.**

Le premier scénario proposé par la mission repose sur les hypothèses suivantes :

- la productivité moyenne est calculée hors Île-de-France ;
- processus par processus hormis contrôle, les Urssaf moins productives que la moyenne sont ramenées à la moyenne par une réduction d'ETP ;
- pour les ETP gestion de compte, les Urssaf dont le nombre de CAP/ETP gestion de compte est supérieur à 8500 se voient dotées en ETP pour revenir à un recouvrement plus efficace ;
- pour les ETP contentieux, les Urssaf dont le nombre de CAP/ETP contentieux est supérieur à 3000 se voient dotées en ETP pour revenir à recouvrement amiable plus efficace ;
- pour les ETP contrôle, il est donc appliqué une répartition d'ETP pour que toutes les Urssaf aient une part des effectifs contrôle égale à la moyenne (non pondérée) du réseau, 12,8 % ;
- pour tenir compte de l'évolution du nombre de CAP par région, et pour neutraliser les évolutions régionales par rapport à l'évolution nationale, la mission propose de répartir les ETP selon que la région ait une prévision de progression pour 2017 supérieure ou inférieure à la prévision d'évolution nationale pour 2017, ce qui suppose que le réseau absorbe à effectif constant la hausse de 1,72 % du nombre de CAP ;
- enfin, pour que ces propositions de réductions d'ETP soient compatibles avec les prévisions d'effectif et pour laisser aux organismes un niveau de remplacement des

départs en retraite compatible avec la poursuite de leurs missions, la réduction d'ETP ne peut excéder 50% des prévisions de départ en retraite<sup>48</sup>;

- s'agissant enfin des CNT, des CERTI et de l'Acoss, la mission applique le traitement suivant :
  - les effectifs sont réduits du même taux de réduction d'effectif avant prise en compte de l'évolution du nombre de CAP ;
  - aucune prise en compte d'évolution du nombre de comptes n'est prise en compte pour moduler l'effort demandé ;
  - pour que ces propositions de réductions d'ETP soient compatibles avec les prévisions d'effectif et pour laisser aux organismes un niveau de remplacement des départs en retraite compatible avec la poursuite de la gestion opérationnelle, la réduction d'ETP ne peut excéder 50% des prévisions de départ en retraite pour les CNT et les CERTI. Ce dernier traitement n'est pas appliqué pour l'Acoss compte tenu de ses missions.

Les tableaux ci-dessous donnent les résultats par organisme, puis par métier.

Tableau 21 : 1<sup>er</sup> scénario : réduction d'ETP par organisme

| Organisme            | TOTAL interméd. | Prév. d'évolution du nbre de CAP d'ici 2017 | TOTAL après répartition de l'évolution du nbre de CAP | Prév. de départ en retraite | TOTAL plafonné pour chaque organisme à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions | Part de réduction d'effectif dans les effectifs totaux de l'organisme |
|----------------------|-----------------|---|---|-----------------------------|---|---|
| <b>Urssaf</b>        |                 |   |   |                             |   |   |
| Alsace               | -3,1            | 3,1%  | +1,3  | -30                         | +1,3  | +0,4%   |
| Aquitaine            | -26,2           | 2,1%  | -23,9   | -86                         | -23,9   | -3,6%   |
| Auvergne             | -30,7           | 0,3%  | -34,6   | -33                         | -16,5   | -6,1%   |
| Basse-Normandie      | -35,1           | -1,3%                                       | -43,4   | -30                         | -15,0   | -5,5%   |
| Bourgogne            | -20,4           | -1,0%                                       | -28,6   | -24                         | -12,0   | -4,0%   |
| Bretagne             | -32,7           | 3,2%  | -24,1   | -78                         | -24,1   | -4,2%   |
| Centre               | -61,4           | -0,4%                                       | -71,4   | -42                         | -21,0   | -4,5%   |
| Champagne-Ardenne    | -5,1            | -0,6%                                       | -10,2   | -27                         | -10,2   | -4,7%   |
| Corse                | +0,6            | 6,4%  | +3,9  | -3                          | +3,9  | +5,5%   |
| Franche-Comté        | -18,6           | -0,6%                                       | -23,5   | -19                         | -9,5  | -4,5%   |
| Haute-Normandie      | -11,3           | -0,2%                                       | -16,8   | -22                         | -11,0   | -3,9%   |
| Ile-de-France        | -220,0          | 2,5%  | -201,8  | -370                        | -185,0  | -7,6%   |
| Languedoc-Roussillon | +17,5           | 2,4%  | +20,8   | -49                         | +20,8   | +4,3%   |
| Limousin             | -20,8           | -3,1%                                       | -28,4   | -19                         | -9,5  | -6,1%   |
| Lorraine             | -30,6           | -0,3%                                       | -38,1   | -51                         | -25,5   | -6,9%   |
| Midi-Pyrénées        | -23,5           | 1,6%  | -24,1   | -63                         | -24,1   | -3,8%   |
| Nord-Pas-de-Calais   | -3,7            | 1,1%  | -7,1  | -65                         | -7,1  | -1,3%   |
| PACA                 | +34,0           | 1,6%  | +32,8   | -107                        | +32,8   | +3,3%   |
| Pays de la Loire     | -50,1           | 1,8%  | -49,3   | -73                         | -36,5   | -5,7%   |

<sup>48</sup> Ce point ouvre d'ailleurs une autre question, celle de la correspondance entre les prévisions de départs en retraite qui sont toujours estimés en personnes physiques d'avec les besoins en effectifs calculés en équivalent temps plein. Le coefficient de conversion obtenu auprès de la DGR (0,92 ETPCDI/personne physique) est un coefficient national moyen. Cela signifie qu'en limitant à 50% des départs en retraite la réduction d'ETP, il est en moyenne laissé aux directeurs d'Urssaf une marge de manœuvre reposant sur un taux de remplacement des départs en retraite de 45% (cf. 3.3. de l'annexe 8 pour des variantes en fonction du niveau de marge de manœuvre laissé aux directeurs d'Urssaf).

|                                       |               |             |               |                     |               |              |
|---------------------------------------|---------------|-------------|---------------|---------------------|---------------|--------------|
| Picardie                              | -37,1         | 0,0%        | -42,3         | -43                 | -21,5         | -7,4%        |
| Poitou-Charentes                      | -31,5         | 0,3%        | -36,4         | -45                 | -22,5         | -6,7%        |
| Rhône-Alpes                           | -0,5          | 4,1%        | +28,4         | -123                | +28,4         | +2,4%        |
| <b>Total URSSAF</b>                   | <b>-610,4</b> | <b>1,7%</b> | <b>-616,3</b> | -1402               | <b>-387,5</b> | <b>-3,3%</b> |
| <b>CNT</b>                            | <b>-41,0</b>  |             | <b>-41,0</b>  | <i>Inclus supra</i> | <b>-41,0</b>  | <b>-5,2%</b> |
| <b>CERTI</b>                          | <b>-33,6</b>  |             | <b>-33,6</b>  | -28                 | <b>-14</b>    | <b>-2,2%</b> |
| <b>Accoss</b>                         | <b>-30,1</b>  |             | <b>-30,1</b>  | -51                 | <b>-30,1</b>  | <b>-5,2%</b> |
| <b>TOTAL<br/>branche recouvrement</b> | <b>-715,9</b> |             | <b>-721,8</b> | -1481               | <b>-473,4</b> | <b>-3,4%</b> |

Source : Calculs IGAS sur données Accoss

Ces résultats supposent les précautions d'usage suivantes :

- ils sont basés sur les données dont a pu disposer la mission, étant entendu que la branche dispose de données probablement plus riches. En particulier, la segmentation des ETP par région et métier n'est, au dire de l'Accoss, disponible que par le système de comptabilité analytique OGUR, qui est déclaratif et qui n'est pas utilisé par la direction de l'Accoss en charge de la gestion de la productivité ;
- les ETP utilisés dans les calculs recouvrent des CDD et des CDI, et ils ne correspondent pas exactement aux ETPMA, *cf. supra* ;
- lorsque les réductions d'ETP théoriques *ex abrupto* sont confrontées aux prévisions de départ en retraite, il est entendu que les deux notions ne sont pas comparables, l'une étant exprimé en ETP, l'autre étant une personne physique dont le temps de travail effectif peut être inférieur à 1 ETP ;
- La gestion au sein des caisses de la réduction d'effectif suppose essentiellement une adéquation entre les activités devant faire l'objet d'une hausse de productivité et les départs en retraite. La mission ne dispose pas des prévisions de départ en retraite par région et par métier et n'a donc pas pu en vérifier théoriquement la compatibilité. Au demeurant, l'adéquation entre l'objectif de hausse de productivité et départs en retraite relève de la compétence du directeur régional. C'est pourquoi les calculs de gain de productivité ne sont pas donnés par métier et par Urssaf ;
- ce scénario ne prend pas en compte l'impact en ETP des missions nouvelles qui pourraient être confiées à la branche recouvrement en sus du périmètre actuel de gestion. En particulier, ne sont pas chiffrés les impacts ETP, *cf. infra* :
  - de la DSN ;
  - du contrôle éventuel du CICE ;
  - de la fin du droit d'option pour l'assurance privée des frontaliers travaillant en Suisse ;
  - potentiellement, du compte pénibilité voté dans le projet de loi de réforme des retraites.

Enfin, ces résultats appellent les commentaires suivants :

- certaines régions verraient une part importante de leur effectif diminuer, tant en absolu (Île-de-France surtout, Centre, Pays de la Loire) qu'en part des effectifs totaux (Picardie, Lorraine, Limousin, Auvergne, *etc.*) ;
- à l'inverse, certaines régions très productives, notamment du fait de la croissance naturelle de leur activité économique, verraient leur effectif augmenter (Rhône-Alpes, PACA et Languedoc-Roussillon) pour que la productivité élevée, et qui devrait encore augmenter du fait de la croissance du nombre de CAP sur la période de la COG, n'entraîne pas une baisse de la qualité du recouvrement ;

- la réduction d'effectif total masque le fait que, dans le scénario, des ETP sont restitués à certaines régions sur les fonctions gestion de compte, contentieux et contrôle, cf. tableaux *infra*.

Tableau 22 : Augmentations d'effectif pour les régions les plus productives sur le RAF

| Région               | Augmentation d'ETP RAF |
|----------------------|------------------------|
| Champagne-Ardenne    | 6,5                    |
| Corse                | 7,7                    |
| Languedoc-Roussillon | 18,2                   |
| PACA                 | 33,4                   |
| Picardie             | 2,4                    |

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Tableau 23 : Augmentations d'effectif pour les régions les plus productives sur le contentieux

| Région             | Augmentation d'ETP contentieux |
|--------------------|--------------------------------|
| Alsace             | 3,0                            |
| Bretagne           | 1,3                            |
| Midi-Pyrénées      | 6,4                            |
| Nord-Pas-de-Calais | 1,0                            |
| PACA               | 0,5                            |
| Pays de la Loire   | 0,8                            |
| Rhône-Alpes        | 9,7                            |

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Le tableau ci-dessous montre l'effort sollicité par processus métier. Ce tableau montre notamment que l'effort demandé au RAF et à l'encadrement sont importants, ce qui traduit, respectivement, de fortes hétérogénéités de productivité et le surcroît d'encadrement nécessaire pour conduire la régionalisation.

Tableau 24 : 1<sup>er</sup> scénario : réduction d'ETP par processus métier

|   | Gestion des comptes | RAF    | Contrôle | Accueil | Autres services (DUE, courrier) | Encadrement | Support | TOTAL  |
|---|---------------------|--------|----------|---------|---------------------------------|-------------|---------|--------|
| <b>Total</b> avant plafonnement par départ en retraite  | -68,1               | -106,4 | -68,7    | -44,9   | -52,2                           | -102,9      | -167,3  | -610,4 |
| <b>TOTAL par métier</b> après plafonnement à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions | -43,42              | -67,5  | -43,7    | -28,5   | -33,1                           | -65,3       | -106,2  | -387,5 |
| <b>Part dans les effectifs totaux du métier</b>   | -1,4%               | -6,1%  | -2,7%    | -3,0%   | -3,1%                           | -7,1%       | -3,7%   | -3,3%  |

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Au final, les gains de productivité se répartiraient entre absorption de la croissance du nombre de CAP et réduction d'ETP de la manière suivante :

Tableau 25 : 1<sup>er</sup> scénario : répartition des gains de productivité des Urssaf

| Région               | Rang en termes de productivité (nbre de CAP/ETP) | Hausse de la productivité par augmentation du nbre de CAP | Hausse de la productivité par réduction d'ETP | Hausse totale de la productivité |
|----------------------|--|---|---|----------------------------------|
| Alsace               | 5  | 3,1 %   | -0,4%   | 2,7%                             |
| Aquitaine            | 7  | 2,1 %   | 3,7%  | 5,9%                             |
| Auvergne             | 21   | 0,3 %   | 6,5%  | 6,8%                             |
| Basse-Normandie      | 18   | -1,3 %  | 5,8%  | 4,4%                             |
| Bourgogne            | 17   | -1,0 %  | 4,2%  | 3,1%                             |
| Bretagne             | 12   | 3,2 %   | 4,4%  | 7,8%                             |
| Centre               | 20   | -0,4 %  | 4,7%  | 4,3%                             |
| Champagne-Ardenne    | 11   | -0,6 %  | 5,0%  | 4,3%                             |
| Corse                | 3  | 6,4 %   | -5,2%   | 0,8%                             |
| Franche-Comté        | 19   | -0,6 %  | 4,8%  | 4,1%                             |
| Haute-Normandie      | 8  | -0,2 %  | 4,1%  | 3,9%                             |
| Île-de-France        | 15   | 2,5 %   | 8,2%  | 10,9%                            |
| Languedoc-Roussillon | 2  | 2,4 %   | -4,1%   | -1,8%                            |
| Limousin             | 22   | -3,1 %  | 6,5%  | 3,1%                             |
| Lorraine             | 14   | -0,3 %  | 7,4%  | 7,1%                             |
| Midi-Pyrénées        | 9  | 1,6 %   | 4,0%  | 5,7%                             |
| Nord-Pas-de-Calais   | 6  | 1,1 %   | 1,3%  | 2,4%                             |
| PACA                 | 1  | 1,6 %   | -3,2%   | -1,7%                            |
| Pays de la Loire     | 10   | 1,8 %   | 6,1%  | 8,1%                             |
| Picardie             | 16   | 0,0 %   | 8,0%  | 7,9%                             |
| Poitou-Charentes     | 13   | 0,3 %   | 7,2%  | 7,5%                             |
| Rhône-Alpes          | 4  | 4,1 %   | -2,3%   | 1,7%                             |
| <b>TOTAL</b>         |  | <b>1,7 %</b>  | <b>3,4%</b>                                   | <b>5,2%</b>                      |

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Ce tableau met notamment en évidence trois types de situations :

- les régions dont les Urssaf sont les plus productives (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon notamment) bénéficient d'une certaine attractivité économique, qui voient leur productivité maintenue par l'augmentation de leur portefeuille de CAP ;
- d'autres Urssaf moins productives (Bretagne, Aquitaine, Alsace, etc.) alors que leur région bénéficie d'une croissance d'activité économique, et devrait profiter de la hausse du portefeuille de CAP pour améliorer leur productivité de manière masquée par rapport aux réductions d'effectif ;
- les Urssaf peu productives et qui voient leur portefeuille se réduire sont dans une situation les contraignant à une importante réduction d'effectif.

### 5.3.3 2<sup>ème</sup> scénario : amener, processus par processus, les Urssaf à faire la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité

Le deuxième scénario proposé par la mission repose sur les hypothèses suivantes :



- pour la gestion de comptes et le contentieux, les Urssaf en-deçà de l'objectif de productivité (*i.e.* respectivement 3000 CAP/ETP gestion de compte et 8500 CAP/ETP contentieux) sont amenées à faire la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité : par exemple une Urssaf ayant une productivité de 7000 CAP/ETP RAF devra faire la moitié du chemin pour parvenir à 8500 CAP/ETP RAF, soit 7750, et une Urssaf qui est à 8000 CAP/ETP RAF devra parvenir à 8250 CAP/ETP RAF. En revanche, pour les Urssaf ayant une productivité au-delà de ces seuils, des ETP leur sont rendus pour revenir au seuil de productivité où la qualité de recouvrement ne se dégrade pas ;
- pour les ETP contrôle, comme dans le premier scénario il est appliqué une répartition d'ETP pour que toutes les Urssaf aient une part des effectifs contrôle égale à la moyenne (non pondérée) du réseau, 13,0 % ;
- pour les ETP supports, il est retenu pour cible de productivité le ratio de 17,1 %, les Urssaf étant amenées à la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité ;
- sur les autres processus, il est appliqué la même logique qu'au premier scénario : processus par processus, les Urssaf moins productives que la moyenne sont amenées à la moyenne par une réduction d'ETP, la productivité moyenne étant calculée hors Île-de-France ;
- l'évolution du nombre de CAP par région est prise en compte comme dans le premier scénario ;
- enfin, comme dans le premier scénario, la réduction d'ETP ne peut excéder 50 % des prévisions de départ en retraite ;
- s'agissant des CNT, des CERTI et de l'Acoss, ils sont traités comme dans le premier scénario.

Les tableaux ci-dessous donnent les résultats par organisme, puis par métier.

Tableau 26 : 2<sup>ème</sup> scénario : réduction d'ETP par organisme

| Organisme            | TOTAL interm. | Prév. d'évolution du nbre de CAP d'ici 2017 | TOTAL après répartition de l'évolution du nbre de CAP | Prév. de départ en retraite | TOTAL plafonné pour chaque région à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions | Part de réduction d'effectif dans les effectifs totaux |
|----------------------|---------------|---|---|-----------------------------|--|--|
| <b>Urssaf</b>        |               |   |   |                             |  |  |
| Alsace               | -10,5         | 3,1%  | -6,1  | -30,0                       | -6,1   | -1,9%  |
| Aquitaine            | -37,6         | 2,1%  | -35,3   | -86,0                       | -35,3  | -5,3%  |
| Auvergne             | -21,5         | 0,3%  | -25,5   | -33,0                       | -16,5  | -6,1%  |
| Basse-Normandie      | -25,2         | -1,3%                                       | -33,5   | -30,0                       | -15,0  | -5,5%  |
| Bourgogne            | -16,8         | -1,0%                                       | -25,0   | -24,0                       | -12,0  | -4,0%  |
| Bretagne             | -34,7         | 3,2%  | -26,1   | -78,0                       | -26,1  | -4,6%  |
| Centre               | -48,1         | -0,4%                                       | -58,1   | -42,0                       | -21,0  | -4,5%  |
| Champagne-Ardenne    | -6,8          | -0,6%                                       | -11,9   | -27                         | -11,9  | -5,6%  |
| Corse                | +3,9          | 6,4%  | +7,3  | -3,0                        | +7,3   | +10,9%   |
| Franche-Comté        | -17,4         | -0,6%                                       | -22,2   | -19,0                       | -9,5   | -4,5%  |
| Haute-Normandie      | -14,7         | -0,2%                                       | -20,1   | -22,0                       | -11,0  | -3,9%  |
| Ile-de-France        | -179,4        | 2,5%  | -161,1  | -370,0                      | -161,1   | -6,6%  |
| Languedoc-Roussillon | +3,0          | 2,4%  | +6,3  | -49,0                       | +6,3   | +1,3%  |

|                                       |               |       |               |                     |               |              |
|---------------------------------------|---------------|-------|---------------|---------------------|---------------|--------------|
| Limousin                              | -13,9         | -3,1% | -21,5         | -19,0               | -9,5          | -6,1%        |
| Lorraine                              | -24,9         | -0,3% | -32,4         | -51,0               | -25,5         | -6,9%        |
| Midi-Pyrénées                         | -31,7         | 1,6%  | -32,2         | -63,0               | -31,5         | -5,0%        |
| Nord-Pas-de-Calais                    | -15,9         | 1,1%  | -19,3         | -65,0               | -19,3         | -3,4%        |
| PACA                                  | 20,4          | 1,6%  | 19,3          | -107,0              | 19,3          | 2,0%         |
| Pays de la Loire                      | -29,4         | 1,8%  | -28,6         | -73,0               | -28,6         | -4,5%        |
| Picardie                              | -26,7         | 0,0%  | -31,9         | -43,0               | -21,5         | -7,4%        |
| Poitou-Charentes                      | -24,3         | 0,3%  | -29,1         | -45,0               | -22,5         | -6,7%        |
| Rhône-Alpes                           | -38,3         | 4,1%  | -9,3          | -123,0              | -9,3          | -0,8%        |
| <b>Total Urssaf</b>                   | <b>-590,4</b> |       | <b>-596,3</b> | <b>-1402,0</b>      | <b>-460,3</b> | <b>-3,9%</b> |
| <b>CNT</b>                            | <b>-39,4</b>  |       | <b>-39,4</b>  | <i>inclus supra</i> | <b>-39,4</b>  | <b>-5,0%</b> |
| <b>CERTI</b>                          | <b>-32,3</b>  |       | <b>-32,3</b>  | -28                 | -14           | -2,2%        |
| <b>Acos</b>                           | <b>-29,8</b>  |       | <b>-29,8</b>  | -51                 | -29,8         | -4,0%        |
| <b>TOTAL<br/>branche recouvrement</b> | <b>-691,8</b> |       | <b>-697,7</b> | -1481               | <b>-543,4</b> | <b>-3,9%</b> |

Source : Calculs IGAS sur données Aco

Le résultat en termes de réduction d'effectifs est plus élevé que dans le premier scénario essentiellement en raison de la fixation de la cible sur la productivité des fonctions supports.

**L'approche consistant à demander aux Urssaf de faire la moitié du chemin vers la cible de productivité en quatre ans paraît plus pertinente aux yeux de la mission qu'une approche amenant les Urssaf à un seuil, indépendamment de leur point de départ.**

Tableau 27 : 2ème scénario : réduction d'ETP par processus métier

|  | Gestion des comptes | RAF   | Contrôle | Accueil | Autres services (DUE, courrier) | Encadrement | Support | TOTAL  |
|--|---------------------|-------|----------|---------|---------------------------------|-------------|---------|--------|
| <b>Total avant plafonnement par départ en retraite</b>   | -68,7               | -61,3 | -66,7    | -44,9   | -52,2                           | -69,9       | -226,6  | -590,4 |
| <b>TOTAL par métier après plafon. à un niveau de remplacement compatible avec la poursuite de ses missions</b> | -53,5               | -47,8 | -52,0    | -35,0   | -40,7                           | -54,5       | -176,7  | -460,3 |
| <b>Part dans les effectifs totaux du métier</b>  | -1,8%               | -4,3% | -3,3%    | -3,7%   | -3,8%                           | -5,9%       | -6,2%   | -3,9%  |

Source : Calculs IGAS sur données Aco

Ce scénario présente une moindre réduction d'ETP pour l'Urssaf Île-de-France (-161 ETP vs. -185 dans le premier scénario), dans la mesure où l'effort de productivité porte essentiellement, dans ce deuxième scénario, sur les fonctions supports, pour lesquelles l'Île-de-France constitue la cible de productivité.

De même que pour le premier scénario, les Urssaf plus productives que l'objectif de productivité de la gestion de compte et que l'objectif de productivité du contentieux se verraient restituer des ETP. Il est également à noter que dans ce scénario, ex abrupto et sous réserve d'une analyse ad hoc de la situation précise des Urssaf concernées, seules l'Urssaf de Languedoc-Roussillon et l'Urssaf de Corse se verraient affecter de nouveaux effectifs supplémentaires, alors que dans le premier scénario, outre ces deux Urssaf, celles d'Alsace, de PACA et de Rhône-Alpes se verraient également redotées en effectif.

Par ailleurs, les gains de productivité dans le second scénario seraient de +5,9% (vs. +5,2% dans le premier scénario), dont +4,1% par réduction d'ETP (vs. +3,3%) et 1,7% par absorption de la croissance du nombre de CAP.

**Recommandation n°41 : Réaliser sur la prochaine COG les gains de productivité que la collectivité peut légitimement demander suite à la régionalisation.**

**Recommandation n°42 : Les Urssaf régionales devront être invitées par l'Acoss à présenter un plan pluriannuel de regroupement des activités support au niveau régional avec indication des gains attendus d'efficience tant en volume qu'en temporalité.**

L'annexe 8 (cf. 3.3 de cette annexe) présente des variantes de ces scénarios en fonction du niveau de marge de manœuvre laissé aux directeurs d'Urssaf pour adapter les départs en retraite aux besoins de ressources de chacune des activités.

#### 5.3.4 Des scénarios en rupture avec les COG précédentes qui appellent un certain nombre de précautions

Un tel quantum de réduction d'effectif constitue un changement radical avec les efforts sollicités de la branche dans les précédentes COG en matière d'évolution des effectifs CDI, qui nécessitera un accompagnement spécifique de l'ACOSS et de la DSS.

La mission souligne les éléments suivants :

- aller au-delà de ce quantum constituerait un risque majeur de nette dégradation de l'efficacité du recouvrement des cotisations et contributions sociales ; le rôle particulier de la branche en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales doit être pris en compte pour ne pas fragiliser le financement de la protection sociale ;
- si l'État sollicite un tel effort, il devra en contrepartie s'engager à prendre des mesures législatives ou réglementaires de nature à simplifier la gestion du recouvrement et à être un cotisant exemplaire ;
- ce gain d'efficience doit être accompagné par un renforcement du pilotage national pour *a minima* maintenir l'adaptation des missions aux moyens, la qualité du recouvrement et du contrôle, la cible étant évidemment une harmonisation des pratiques et des performances entre les Urssaf régionales ;
- enfin, ce quantum repose sur l'hypothèse que le périmètre des missions dévolues à la branche ne sera pas notablement amendé.

### 5.3.5 Charge des missions nouvelles

Ces scénarios ne prennent pas en compte l'impact en ETP des missions nouvelles qui pourraient être confiées à la branche recouvrement en sus du périmètre actuel de gestion. En particulier, ne sont pas chiffrés les impacts en ETP :

- de la DSN. Sur ce point, trois motifs pourraient avoir un impact sur les moyens : la phase projet ; la mise en place de la DSN avec un enjeu particulier de fiabilisation des données impactant la branche, point d'entrée de la DSN ; les fonctionnalités supplémentaires que pourrait mettre en œuvre la branche grâce à la DSN. S'agissant de la phase projet et de la mise en place de la DSN, l'expérience de l'ISU montre qu'il convient d'être très prudent sur les mesures simplificatrices en apparence et que sécuriser la mise en place peut justifier, le cas échéant, un renfort temporaire des moyens. À ce jour, si la phase projet a été chiffrée à DAS, la fiabilisation des données n'a pas fait l'objet d'une estimation. S'agissant enfin des fonctionnalités supplémentaires permises par la DSN, l'Acoss n'est qu'à un stade très intermédiaire de leur définition ; partant, le chiffrage des moyens, le cas échéant supplémentaires, est prématuré ;
- du contrôle du CICE ;
- potentiellement, du compte pénibilité adopté dans le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

S'agissant de la fin du droit d'option pour l'assurance privée des frontaliers travaillant en Suisse, et sous réserve de la solution de gestion qui sera finalement retenue, une première approximation consiste à assimiler les 150 000 transfrontaliers concernés à des travailleurs indépendants pour l'Urssaf, avec donc une pondération de 1,444, ce qui supposerait, en première approximation, 72 ETP en gestion de compte, et 23 ETP en RAF si la branche décidait d'en faire sur cette population.

S'agissant du contrôle Agirc-Arrco, la mission considère que cette mission faisant déjà partie du périmètre actuel de la branche, elle ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle dotation d'ETP mais éventuellement se traduire par une révision à la baisse des objectifs fixés à la branche.

### 5.3.6 L'État doit, selon son exigence de productivité, prendre ses responsabilités en termes de mesures de simplification de gestion

Il ressort des investigations de la mission qu'une partie non négligeable des effectifs est occupée à la gestion de complexité engendré par le législateur ou l'État.

En fonction des exigences de productivité de l'État, il lui incombe donc d'alléger la gestion de certains dispositifs en en simplifiant la réglementation, ou d'assumer certains choix permettant une gestion simplifiée en caisse (abaissement des seuils d'obligation de VLU, *etc.*).

**Recommandation n°43 : Renforcer les engagements de l'État en matière de mesures de simplification et instaurer un processus d'examen formel des propositions de mesures remontées par la branche recouvrement en amont des PLF et PLFSS**

**Recommandation n°44 : Converger vers une exemplarité de l'État cotisant en termes de procédures de déclaration et de dématérialisation**

### 5.3.7 La branche sera confrontée à une problématique de phasage

La première difficulté à laquelle la branche va être confrontée pour réaliser les gains de productivité qui vont lui être demandés réside dans le rythme des départs en retraite sur la période de la COG. Ces derniers ne s'intensifient en effet qu'à partir de 2016.

Cependant, il convient de ne pas oublier que les estimations en termes d'effectifs, faites par la mission sur la base des résultats d'OGUR, reposent non seulement sur l'activité produite par les CDI mais aussi sur celle réalisée par les CDD. De ce fait, en 2014, année où le nombre de départs en retraite est très limité, une partie de l'effort peut être accompli par une limitation du recours aux CDD en faisant assurer par les CDI considérés comme excédentaires une partie des missions qui auraient été confiées aux CDD.

En effet, il convient de rappeler que le recours aux CDD recouvre trois réalités distinctes, le surcroît d'activité, le remplacement des arrêts maladies et certains agents en formation. Le volume de ces derniers dépendra des besoins de la branche une fois que sera connue le volume final de l'effort demandé en matière de non remplacement des départs en retraite. Le second motif, le remplacement des arrêts maladie, représente environ 240 ETPMA. Il peut tout à fait être envisagé dans le cadre de la COG de limiter ce volume au montant des indemnités journalières perçues par les Urssaf et de conditionner cette « liberté » à un suivi rigoureux de l'évolution des arrêts maladie par chaque Urssaf site par site. Un volume de CDD pour surcroît d'activité peut être défini pour répondre aux besoins d'Urssaf qui ponctuellement rencontreraient d'importantes difficultés.

Le maintien du volume des CDD et des intérimaires aux niveaux atteints en 2013, intégrant pour les CDD les remplacements pour arrêts maladie, a les faveurs de la mission. Dans ce cas l'objectif de la COG sera un plafond de 48 ETP MA d'intérimaires et de 366 CDD ETPMA dont 240 au titre du remplacement pour arrêts maladie.

### 5.3.8 Cheminer vers une modularité nationale des activités des Urssaf

La DGR n'a pu fournir qu'une estimation moyenne pour l'ensemble du réseau de la correspondance entre ETP et personnes physiques. Cette estimation ne peut raisonnablement pas être extrapolée pour chacune des Urssaf.

L'analyse croisée de la productivité des Urssaf et de l'évolution de leur fichier montre une situation très contrastée : certaines Urssaf sont très productives et voient leur fichier augmenter très vite, d'autres Urssaf sont peu productives et voient leur fichier se réduire.

La complexité de ces situations est encore accrue par l'éventuelle non-adéquation des prévisions de départs en retraite aux exigences théoriques de gains d'efficacité. La distribution des départs en retraite varie en effet fortement d'une Urssaf à l'autre. Une chose est d'évaluer un potentiel de manière globale et nationale, une autre est de le mettre en œuvre localement. Par exemple, les départs en retraite peuvent être plus importants dans des régions où l'activité nécessiterait de pouvoir remplacer une grande partie de ces départs.

Une première réponse à ces disparités a été la spécialisation des Urssaf. Si des marges de spécialisation existent encore et pourrait utilement abonder l'activité des Urssaf peu productives dont le fichier se réduit, la mission considère que la branche ne doit pas s'orienter vers une spécialisation exagérée des activités.

Néanmoins, la mission considère que l'adaptation des moyens aux missions pourrait utilement trouver solution dans une répartition nationale des activités des Urssaf. C'est la démarche débutée sur la gestion des appels téléphoniques où le débord d'appels d'une Urssaf peut basculer sur l'Urssaf d'une autre région.

La question de l'adaptation des moyens aux missions est essentielle.

Dès lors, il apparaît indispensable que l'Acoss dote plus largement la branche de la faculté de moduler la charge de travail entre les différentes Urssaf en fonction des moyens disponibles de chacune d'elle, à l'instar de ce qui se produit dans les Urssaf régionales où le directeur de l'Urssaf régionale fait varier l'activité d'un site à l'autre. Cette modularité nationale est une condition indispensable à une maximisation des gains d'efficacité. Dans la mesure où cette volonté serait traduite dans les faits dès le début de la prochaine COG, la branche serait en situation de maximiser les gains d'efficacité en fin de COG, c'est-à-dire au moment où se produira l'essentiel des départs en retraite.

\*\*\*

La COG 2014-2017 sera dans l'ensemble une COG de consolidation. Elle devra voir aboutir le processus de régionalisation et réaliser tant les gains en qualité, notamment l'harmonisation des pratiques que les gains en productivité que cette nouvelle organisation, accompagnée d'un pilotage renouvelé, a rendus possibles. En revanche, l'enjeu est colossal sur la refonte ou la modernisation du SNV2, pour une DSI tout fraîchement en ordre de marche, et le risque est majeur : faute de la tenue des objectifs, des échéances et des coûts, ce seront les capacités de productivité de la branche qui seront fortement obérées pour l'avenir.

Laurence ESLOUS

Michel-Henri MATTERA

Arnaud VANNESTE





## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

| N° | Recommandations  | Autorité responsable | Echéance          |
|----|--|----------------------|-------------------|
| 1  | Poursuivre la stratégie d'association du réseau dans tous les grands chantiers de la prochaine COG, notamment pour tous ceux qui auront trait aux gains d'efficience   | ACOSS                | 2014              |
| 2  | Au cours de la prochaine COG, réaliser un bilan des différentes formules d'organisation régionale mises en place et assurer la convergence vers celles qui s'avéreront les plus performantes   | ACOSS                | 2016              |
| 3  | Accompagner financièrement le réseau en crédits non reportables qui devront être dimensionnés en fonction des efforts financiers demandés à la branche afin de lui permettre jusqu'en 2015 de disposer des ressources pour achever le processus de régionalisation | Tutelles             | 2014 et 2015      |
| 4  | Au terme du processus à la fin de l'année 2015 réaliser le bilan financier de l'opération de régionalisation   | ACOSS                | 2016              |
| 5  | L'Acoss devra veiller à l'adéquation des moyens aux missions au niveau des Urssaf régionales, au besoin en se donnant la possibilité de réallouer l'activité en dehors des Urssaf qui viendraient à être en tension.   | ACOSS                | Période de la COG |
| 6  | Instaurer pour les auto-entrepreneurs nouveaux cotisants une obligation de déclaration et de virement sur internet et traiter le stock actuel dans le cadre d'une montée en charge progressive.  | Tutelles             | 2014              |
| 7  | Etudier les conséquences pour l'organisation du réseau de l'abaissement à 1000 salariés du seuil de l'obligation de versement en lieu unique pour les entreprises relevant de plusieurs Urssaf.  | ACOSS                | 2014              |
| 8  | Poursuivre la dématérialisation des volets sociaux du CESU.  | ACOSS<br>Tutelles    | 2014              |
| 9  | Réinterroger la nécessité de maintenir le TESE. Un choix devant clairement être fait entre suppression ou développement de l'offre de service.   | Tutelles             | 2014              |
| 10 | Maintenir une vigilance sur la qualité de service du dispositif ISU  | ACOSS                | Période de la COG |
| 11 | Doter le recouvrement direct des moyens nécessaires (ressources humaines pérennes, outils informatiques) à l'exercice de sa mission dans des conditions satisfaisantes.  | ACOSS                | Période de la COG |
| 12 | Examiner au plus vite les tests de chaque partenaire de la DSN, tester leur compatibilité sur des jeux de données, et vérifier la capacité des SI des partenaires à supporter des flux machine to machine remontants importants.                                   | GIP MD               | 2014              |
| 13 | Mettre en œuvre la mise en demeure sous pli simple   | ACOSS                | 2014              |
| 14 | Lancer une action de fiabilisation des données cotisants, à la fois sur l'intégration des débits et sur les coordonnées postales et téléphoniques du cotisant  | ACOSS                | 2014              |

|    |   |          |                   |
|----|---|----------|-------------------|
| 15 | Étudier les gains d'efficience obtenus par une harmonisation vers une gestion en portefeuille WATT individualisé, et le cas échéant, généraliser ce modèle  | ACOSS    | 2014              |
| 16 | Refondre la documentation des consignes nationales en simplifiant la stratification entre socle commun, SPR, fiches thématiques et lettres collectives, et adopter le principe d'actualisation simultanée de tous les documents lors de tout changement.  | ACOSS    | 2014              |
| 17 | Renforcer le contrôle exercé par le niveau national sur le paramétrage et la planification de l'ensemble des traitements de la branche et veiller au strict respect des consignes obligatoires  | ACOSS    | 2014              |
| 18 | Étendre les contrôles sur pièces aux entreprises de quatre salariés et plus   | ACOSS    | 2014              |
| 19 | Fixer dans les CPG des objectifs de taux de couverture cohérents avec les ressources régionales disponibles et le fichier à contrôler   | ACOSS    | 2014              |
| 20 | Contrôler par un audit de la DAS début 2015 l'application homogène des référentiels de contrôle. Axer la COG 2014-2017 sur la réduction de l'hétérogénéité entre régions des pratiques et des performances.   | ACOSS    | 2015              |
| 21 | Développer les travaux de ciblage des contrôles et évaluer systématiquement a posteriori les politiques de ciblage menées, aux niveaux régional comme national  | ACOSS    | Période de la COG |
| 22 | Construire pendant la COG un indicateur de recouvrement des redressements suite à contrôle, comme en LCTI   | ACOSS    | Période de la COG |
| 23 | En prévision du fichier contrôle national, préparer en 2014 un meilleur ajustement du fichier à contrôler aux effectifs de contrôle présents dans les Urssaf  | ACOSS    | 2014              |
| 24 | Lancer en 2014 les premiers contrôles sur la seule assiette des cotisations retraite complémentaire. Les mener dans quelques régions, les plus performantes. Associer ces premiers contrôles à une évaluation des temps nécessaires. Planifier le déploiement des contrôles à l'ensemble des régions. | ACOSS    | 2014              |
| 25 | Reprendre les contrôles comptables d'assiette sur le champ des travailleurs indépendants  | ACOSS    | 2014              |
| 26 | Examiner en 2014 la faisabilité d'une rénovation du SI comptable correspondant aux besoins de la fonction comptable.  | ACOSS    | 2014              |
| 27 | A l'occasion de la prochaine COG, engager la fonction informatique dans une démarche de référentiels de bonnes pratiques, visant à une certification externe  | ACOSS    | Période de la COG |
| 28 | Intégrer systématiquement la sécurisation de l'activité trésorerie de l'Acoss dans le rôle des tutelles (activité réglementaire, contenu des COG des partenaires de l'Acoss, ...)   | Tutelles | Période de la COG |
| 29 | Constituer au sein de chaque direction métier une cellule MOA-SI avec des organigrammes fonctionnels nominatifs   | ACOSS    | 2014              |
| 30 | Redéfinir le business case sous-jacent à la cible fonctionnelle en menant une véritable analyse des processus de la branche recouvrement et en identifiant les potentiels gains de productivité afférents   | ACOSS    | 2014              |

|    |   |                |                   |
|----|---|----------------|-------------------|
| 31 | Formaliser pour tout déploiement un plan de formation allant des managers jusqu'aux gestionnaires de comptes, et formaliser pour chaque applicatif un guide d'utilisation   | ACOSS          | 2014              |
| 32 | Diligenter sans délai une étude sur le choix de modernisation de l'ensemble des applications périphériques vs. refonte du SNV2  | ACOSS          | 2014              |
| 33 | Suivre la bonne avancée de la refonte ou de la modernisation du SNV2 par un audit annuel  | Tutelles ACOSS | Période de la COG |
| 34 | Veiller à la traduction en termes d'évolution de la masse salariale des réductions d'effectifs qui auront été arrêtées.   | Tutelles ACOSS | Période de la COG |
| 35 | Poursuivre la politique d'harmonisation des rémunérations dans la cadre des Urssaf régionales en optant, le temps de l'harmonisation des salaires, pour la mise en place « d'années blanches » en matière de mesures générales d'augmentation des salaires, de manière à ce que le GVT soit prioritairement consacré à la gestion des écarts.     | Tutelles ACOSS | Période de la COG |
| 36 | Réexaminer les situations de location au regard des coûts de marché locatif, du prix de l'immobilier et de la durée prévisionnelle d'occupation du site.  | Tutelles ACOSS | Période de la COG |
| 37 | Réexaminer à l'aune des possibilités de densification de l'occupation le nombre de sites d'implantation lorsque plusieurs lieux sont utilisés dans une même ville et a fortiori quand certains de ces lieux sont loués et d'autres détenus en propriété et dédier une priorité du futur plan immobilier au financement d'opérations en découlant. | Tutelles ACOSS | Période de la COG |
| 38 | Mettre en place des indicateurs de productivité adaptés à chacun des processus métiers, identifier des cibles de productivité optimale par rapport à la performance du recouvrement, et élaborer un outil de pilotage de la productivité sur cette base   | ACOSS          | 2015              |
| 39 | Établir un plan de productivité spécifique à l'Urssaf Île-de-France   | ACOSS          | 2014              |
| 40 | Réaliser sur la prochaine COG les gains de productivité que la collectivité peut légitimement demander suite à la régionalisation.  | Tutelles ACOSS | Période de la COG |
| 41 | Les Urssaf régionales devront être invitées par l'Acoss à présenter un plan pluriannuel de regroupement des activités support au niveau régional avec indication des gains attendus d'efficacité tant en volume qu'en temporalité.  | ACOSS          | 2014              |
| 42 | Renforcer les engagements de l'État en matière de mesures de simplification et instaurer un processus d'examen formel des propositions de mesures remontées par la branche recouvrement en amont des PLF et PLFSS   | Tutelles ACOSS | Période de la COG |
| 43 | Converger vers une exemplarité de l'État cotisant en termes de procédures de déclaration et de dématérialisation  | Tutelles ACOSS | Période de la COG |



**OBSERVATIONS DE L'AGENCE CENTRALE DES  
ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS)**

**&**

**REPOSES DE LA MISSION**



# OBSERVATIONS DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS)



► Caisse nationale  
du réseau des Urssaf

Pour nous contacter :  
Direction générale  
Jean-Louis REY  
Directeur  
jean-louis.rey@acoss.fr

Agence centrale des organismes  
de Sécurité sociale  
36 rue de Valmy  
93108 Montrouil Cedex  
Tél : 01 77 93 65 00  
www.acoss.fr

Montreuil, le 31 janvier 2014

**Monsieur le Directeur de l'Acoss**

à

**Monsieur le Chef de l'Inspection générale  
des affaires sociales**  
Section des rapports de l'IGAS

39-43, quai André Citroën  
75739 PARIS Cedex 15

**Objet :** Mission d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale 2010-2013 – Rapport provisoire IGAS 2013-082R – Procédure contradictoire.

Le projet de rapport que vous m'avez transmis appelle deux observations de ma part :

1. Vous notez que « la période à venir doit être celle de la mise en œuvre, attendue depuis 2011, du contrôle des cotisations de retraite complémentaire obligatoire pour le compte de l'Agirc-Arrco » et que « d'autres évolutions peuvent impacter le périmètre actuellement contrôlé par la branche ». Vous soulignez que « ces extensions de périmètre, si elles sont décidées, pèseront sur les ressources de la branche ». Vous en déduisez qu'elles pourraient conduire à revoir le niveau des objectifs fixés à la branche lors de la future COG en matière de contrôle » (p.5), point que vous précisez p.101 : « s'agissant du contrôle Agirc Arrco, la mission considère que cette mission faisant déjà partie du périmètre actuel de la branche, elle ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle dotation d'ETP mais éventuellement se traduire par une révision à la baisse des objectifs fixés à la branche ».

Je ne saurais partager ce point de vue :

- la COG 2010-2013 prévoyait le déploiement du contrôle de l'Agirc-Arrco après une phase expérimentale permettant en particulier finaliser un plan de déploiement et de déployer progressivement le contrôle. L'expérimentation menée en 2011 avait pour but de déterminer l'impact précis sur les charges de la branche de l'extension du périmètre, ce qui a été effectué ;
- la discussion sur les moyens n'avait pas été menée à son terme dans le cadre de la négociation ; ce point s'était traduit par une absence de cible sur l'indicateur de taux de couverture du fichier pour 2012 (« cible 2013 à réviser selon les modalités de prise en charge du contrôle Agirc Arrco ») ;
- il ne peut donc être considéré que les moyens dédiés à ce contrôle sont d'ores et déjà présents dans la branche ;
- diminuer les objectifs du contrôle sur le régime général serait contreproductif au regard de la gestion des enjeux financiers associés à la politique de contrôle, essentielle pour garantir les recettes des caisses prestataires, dans un système fondé sur un prélèvement à la source, strictement déclaratif.

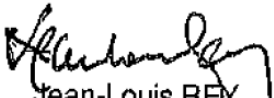


2. Sur la refonte du système d'information, vous estimez « qu'il n'y a à ce jour aucun élément permettant de trancher entre la modernisation du SNV2...et la refonte totale du SNV2 ». Vous appelez l'attention « de la branche et des tutelles sur le risque majeur qu'encourt ce chantier compte tenu de l'absence de MOA métier sur le recouvrement, d'une DSI à stabiliser et du manque d'expérience dans une conduite de projet d'une telle ampleur ».

Ces points font aujourd'hui l'objet d'un audit lancé par les tutelles, en plein accord avec la branche, qui doit permettre de :

- vérifier que la refonte du système d'information, portée par la branche, est la seule solution praticable ;
- s'assurer de la capacité de la branche à faire, et juger de pertinence de la recomposition, en cours, de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et du pilotage de clé-a par une direction de programme.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

  
Jean-Louis REY  
Directeur

## REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DE L'ACOSS

La mission partage pleinement le souci de l'ACOSS d'une fonction « contrôle » performante, qu'elle a elle-même qualifiée de fonction « essentielle ». Dans ses calculs de productivité, la mission a ainsi globalement maintenu la proportion d'ETP affectés au contrôle.

Par contre, à la différence de l'ACOSS, la mission ne se cantonne pas au seul régime général. C'est donc une bascule de moyens de contrôle du régime général vers les cotisations de retraite complémentaire obligatoire que la mission a proposé, les enjeux s'élevant à près de 60 milliards d'euros mais non contrôlés à ce jour bien que déterminant des droits à retraite.

Au vu de la démarche pragmatique de mise en œuvre de ces contrôles suggérée par la mission pour la COG à venir (contrôle limité à un contrôle d'assiette sans individualisation des droits ; démarche d'expérimentation, s'accompagnant de la création des outils informatiques nécessaires aux inspecteurs, avant généralisation), l'impact de cette bascule en ETP et sur les objectifs fixés au contrôle pour le seul régime général était, dans l'esprit de la mission, très limité.

S'agissant enfin des systèmes d'information, la mission prend bonne note des audits lancés par la branche et ses tutelles sur la justification du choix d'une refonte totale et sur la capacité à faire de la branche, la pertinence de la recomposition d'une MOA métier ainsi que sur le pilotage de clé-a par la direction de programme.

La mission insiste sur le fait que :

- le premier audit doit également inclure les modalités de livraison des lots par rapport au SI existant et leurs impacts sur la production des organismes ;
- le second audit ne doit pas omettre, outre les points mentionnés, la question du pilotage effectif des équipes d'études et développement, de l'organisation de la validation au sein de la branche et de la présence au sein de la DSI des expériences et des compétences requises pour un chantier d'une telle ampleur.



# LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

## 1 MINISTÈRES ET ADMINISTRATION CENTRALE

### 1.1 Ministère des Affaires sociales et de la Santé

#### Cabinet de la ministre chargée des Affaires sociales et de la Santé

-Agathe DENECHERE, conseillère

#### Direction de la sécurité sociale

-Jonathan BOSREDON, chef de service

-Laurent GALLET, sous-directeur de la gestion et des systèmes d'information

-Arnaud JULLIAN, sous-directeur du financement de la sécurité sociale

-Cédric PARIS, chef du bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale

-Tangui LE ROUX, chef du bureau du recouvrement

### 1.2 Ministère délégué chargé du budget

#### Cabinet du ministre délégué chargé du Budget

-Yann-Gaël AMGHAR, conseiller

#### Direction du budget

-Gauthier BAILLY, sous-directeur de la 6<sup>ème</sup> sous-direction

-Nicolas NOIRIEL, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé

-Ségoène BERNARD, adjointe au chef de service

## 2. ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE

### 2.1 Agence centrale des organismes de sécurité sociale

#### Conseil d'administration

-Jean-Eudes TESSON, président du conseil d'administration

-Pierre-Yves CHANU, vice-président du conseil d'administration

-Gabrielle HOPPE, secrétaire générale du conseil d'administration

#### Direction générale

-Jean-Louis REY, directeur général

**Agence comptable nationale**

- Yves TERRASSE, agent comptable national
- Mallory LEJEMBLE, directrice adjointe de l'agent comptable

**Direction de l'audit et de la stratégie (DAS)**

- Nathalie GUILHEMBET, directrice
- Christine LORENZO,
- Christophe FRANCESCHI,
- Samuel FARGETTE, sous-directeur du contrôle de gestion

**Direction de la gestion du réseau (DGR)**

- Nicolas LE BELLEC, directeur
- Vincent GUERINET, sous-directeur des ressources humaines
- Florence OUVRARD, sous-directrice à l'animation du réseau

**Direction financière (DIFI)**

- Alain GUBIAN, directeur
- Emmanuel LAURENT, directeur adjoint
- Alexandre BOIS, sous-directeur
- Gwenaëlle LE BOHEC, sous directrice
- Géraldine PROLONGEAU, sous-directrice

**Direction de la réglementation, du recouvrement et du service (DIRRES)**

- Jean-Marie GUERRA, directeur
- Stephane HOLE, directeur adjoint
- Evelyne FLEURET
- Habib EL HAIBA
- Isabelle SOURGET-RUTH
- Philippe AZAIS, MOA contrôle
- Chantal MILARD, MOA contrôle
- Françoise MINVIELLE, MOA contrôle

**Direction des statistiques, des études et des prévisions (DISEP)**

- Alain GUBIAN, directeur
- Cyril HAGNERE, responsable du département Risques, recherche, évaluation et publications
- Annabelle KLEIN
- Christian VIARD

**Direction des systèmes d'information du recouvrement (DISIR)**

- Jean-Baptiste COUROUBLE, directeur
- Philippe GARINET, adjoint au directeur, responsable du pilotage opérationnel

**Direction de la maîtrise d'ouvrage déléguée (DMD)**

- François HIEBEL, directeur
- Franck LAMARTINE, sous-directeur

**Direction de programme (DP)**

- Éric LE BONT, directeur

**Direction du pilotage de la production et de la maîtrise des risques (DPMR)**

- Pierre FENEYROL, directeur
- Ghania ABBAR, directrice adjointe

## 2.2 Entretiens régionaux

**Urssaf de Champagne-Ardennes**

- François COULLET, directeur régional
- Claudine GOSSET, directrice adjointe
- René BILLIETTE, responsable du service contrôle

**Urssaf de Midi-Pyrénées**

- Guy-Francis RAYNAUD, directeur régional
- Pierre-Marie CAMUS, directeur régional adjoint
- Catherine BERRODIER, agent comptable régional
- Hélène BASTARD, directrice
- Bruno CARNAROLI, gestion des comptes
- Jean-Christophe CRULLI, directeur départemental de Tarn-et-Garonne
- Karine DESBARRES, sous-directrice
- Ginette LAFONT, sous-directrice
- Serge MAILLARD, directeur départemental d'Ariège
- Hervé PAPON, sous-directeur

**Urssaf de Languedoc-Roussillon**

- Franck BARBE, Directeur régional
- Sophie ARTIGAUT, Directeur régional adjoint
- Olivia GRANGERODET, Directeur adjoint contrôle, recouvrement et sécurisation juridique
- Marc PELLET, sous-directeur réglementation et sécurisation juridique
- Pierre-Sylvain GUELY, directeur départemental Hérault responsable régional production
- Michel BESSIERE, directeur départemental Gard responsable régional maîtrise des risques
- Jean-Hervé DUPONT, responsable régional adjoint FOODS adjoint du directeur départemental de l'Hérault responsable du site de Béziers
- Marie-Josée GUILHEMJOUAN, responsable RAF Hérault appui au responsable régional RAF
- Annick CLEREN, Agent comptable

-Alice PERCEVAUD, responsable production site Gard

### **Urssaf d’Auvergne**

-Christine LOPPIN, directeur régional  
-Jean-Claude KUBIAK, directeur départemental Allier  
-Gérard COUZINET, directeur départemental Cantal  
-Marie-Josée GOMBERT, directeur départemental Puy-de-Dôme  
-Philippe FERRE, directeur du centre national Pajemploi  
-Ingrid CHABRILLAT, responsable des ressources humaines  
-Marie-Charlotte KOSSMANN, sous-directrice du centre PAJE  
-Sylviane BUSSET, expert régional RAF  
-Pierre SECRÉTANT, responsable de l’informatique

### **Urssaf d’Ile-de-France**

-Philippe RENARD, directeur régional  
-Agnès BASSO-FATTORI, directeur adjoint  
-Aurélie NAUD-BRUYERES, directrice du contrôle  
-Laury DUCOMBS, directeur adjoint chargé de la gestion interne  
-Sophie PATOUT, directeur des ressources humaines  
-Maud DOUARD, attachée de direction à la direction du contrôle  
-Julie AUBERTIE, directeur de la relation cotisant  
-Emmanuel DELLACHERIE, directeur du site Paris-Nord  
-Lionel DEBRAS, directeur des systèmes d’information (DSIP)

### **CERTI Lyon (CIRTIL)**

-Thierry FAIVRE, directeur  
-Céline FORET-GIMEL, sous-directrice, secrétaire général du CIRTIL

## **2.3 Caisse nationale du RSI**

-Stéphane SEILLER, directeur général  
-Jacques BOULDOIRES, directeur des systèmes d’information

## **3. AUTRES**

### **GIP-MDS**

-Jean-Louis BUHL, président



## SIGLES UTILISES

|        |  |
|--------|--|
| ACOSS  | Agence centrale des organismes de sécurité sociale                   |
| AGIRC  | Association générale des institutions de retraite des cadres         |
| AMOA   | Assistance à la maîtrise d'ouvrage                                   |
| AOT    | Association organisatrice de transport                               |
| ARRCO  | Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés   |
| AT-MP  | Accidents du travail et maladies professionnelles                    |
| CAP    | Compte actif pondéré   |
| CDC    | Caisse des dépôts et consignation                                    |
| CDD    | Contrat à durée déterminée   |
| CDI    | Contrat à durée indéterminée   |
| CCR    | Comité de concertation régionale                                     |
| CE     | Comité d'entreprise  |
| CEA    | Chèque emploi associatif   |
| CERTI  | Centre de ressource et de transfert en informatique                  |
| CESU   | Chèque emploi service universel                                      |
| CGSS   | Caisse générale de sécurité sociale                                  |
| CHS-CT | Comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail            |
| CICE   | Crédit impôt compétitivité emploi                                    |
| CODIR  | Comité de direction  |
| COG    | Convention d'objectifs et de gestion                                 |
| CPG    | Contrat pluriannuel de gestion                                       |
| CSG    | Contribution sociale généralisée                                     |
| DAS    | Direction de l'audit et de la stratégie                              |
| DF     | Direction financière   |
| DGR    | Direction de la gestion du réseau                                    |
| DIAME  | Direction de l'accompagnement des missions de l'établissement        |
| DIFI   | Direction financière   |
| DIMO   | Direction de la maîtrise d'ouvrage                                   |
| DIRRES | Direction de la règlementation, du recouvrement et du service        |
| DISEP  | Direction de la statistique, des études et de la prévision           |
| DOM    | Départements d'Outre-mer   |
| DP     | Direction de programme   |
| DPMR   | Direction du pilotage de la production et de la maîtrise des risques |
| DSI    | Direction du système d'information                                   |
| DUE    | Déclaration unique d'embauche  |
| ECP    | Euro commercial papers   |
| ETP    | Equivalent temps plein   |
| ETPMA  | Equivalent temps plein moyen annuel                                  |
| GE     | Grandes entreprises  |
| IDIRA  | Instance départementale d'instruction des recours amiables           |
| IGAS   | Inspection générale des affaires sociales                            |
| IRP    | Instances représentatives du personnel                               |
| ISU    | Interlocuteur social unique  |
| LCTI   | Lutte contre le travail illégal                                      |
| MOA    | Maîtrise d'ouvrage   |
| PLFSS  | Projet de loi de financement de la sécurité sociale                  |
| PME    | Petites et moyennes entreprises                                      |
| RAF    | Recouvrement amiable et forcé  |

---

|        |  |
|--------|--|
| RAR    | Restes à recouvrer   |
| RPA    | Référentiel des paramètres   |
| RSI    | Régime social des indépendants   |
| SCDP   | Système commun dédié partagé   |
| SNV2   | Système national V2  |
| SPR    | Socle des pratiques recommandées   |
| TGE    | Très grandes entreprises   |
| TESE   | Titre emploi service entreprise  |
| TPE    | Très petites entreprises   |
| TVA    | Taxe sur la valeur ajoutée   |
| UCANSS | Union des caisses nationales de sécurité sociale                                     |
| UNEDIC | Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce   |
| Urssaf | Union de recouvrement de cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales |
| VLU    | Versement en un lieu unique  |

