



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation de la COG AcoSS 2010-2013

ANNEXES

Établie par

Laurence ESLOUS

Michel-Henri MATTERA

Arnaud VANNESTE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Février 2014 -

2013-082R

Sommaire

ANNEXE N°1 : BILAN DE LA REGIONALISATION.....	5
ANNEXE 2 : LA POLITIQUE DE SECURISATION JURIDIQUE DU COTISANT.....	19
ANNEXE 3 : RECOUVREMENT ET OFFRE DE SERVICES.....	31
ANNEXE 4 : LE CONTROLE COMPTABLE D'ASSIETTE ET LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULE.....	81
ANNEXE 5 PRESENTATION DE LA GESTION DE LA TRESORERIE DU REGIME GENERAL PAR L'ACOSS.....	99
ANNEXE 6 : SYSTEME D'INFORMATION.....	115
ANNEXE 7 : L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE.....	135
ANNEXE 8: PRODUCTIVITE.....	163

ANNEXE 1 : BILAN DE LA REGIONALISATION

1.	SI LA REGIONALISATION VISE A RECHERCHER DES GAINS D'EFFICIENCE POUR LE RESEAU, ELLE PERENNISE UNE REPARTITION TERRITORIALE FONDEE SUR LE DEPARTEMENT QUI DEVIENT LE POINT D'ANCRAGE DU RECOUVREMENT.....	8
1.1	LES BUTS POURSUIVIS PAR LA REGIONALISATION N'ONT PU ETRE ATTEINTS SANS RESPECTER QUELQUES CONTRAINTES.....	8
1.2	LE MAINTIEN DES IMPLANTATIONS DEPARTEMENTALES ET INFRA DEPARTEMENTALES.....	9
1.2.1	Le maintien des implantations départementales s'est accompagné d'une ré architecture managériale	10
1.2.2	La régionalisation se déploiera sur deux COG conformément aux engagements pris lors de la signature de la précédente COG.....	12
2	LA METHODOLOGIE SUIVIE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION A BENEFICIE D'UN ACCOMPAGNEMENT SPECIFIQUE EMPREINTE DE PRAGMATISME.....	12
2.1	L'ACOSS A MIS EN PLACE UN PILOTAGE ET UN ACCOMPAGNEMENT SPECIFIQUE	12
2.1.1	Un pilotage spécifique.....	12
2.1.2	L'accompagnement s'est appuyé sur un ambitieux dispositif de formation professionnelle.	14
2.2	UNE METHODE MARQUEE PAR LE PRAGMATISME ET LE VOLONTARIAT	14
2.3	LE COUT DE LA REGIONALISATION	15
3	LE BILAN DE LA MISE EN PLACE DE LA REGIONALISATION A L'ETE 2013.....	17
3.1	POUR CE QUI EST DES DEUX URSSAF PILOTES VISITEES PAR LA MISSION	17
3.2	POUR CE QUI EST DES DEUX AUTRES VAGUES	18

La réorganisation des Urssaf sur une base régionale a été avec le transfert des cotisations de l'assurance chômage, l'ISU et la rénovation du système d'information l'un des quatre chantiers majeurs de la précédente COG 2010-2013. Celle-ci en effet stipulait :

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

La régionalisation est apparue nécessaire pour dépasser des difficultés de pilotage du réseau et aboutir à une harmonisation des pratiques entre les Urssaf. C'est d'ailleurs ce qui est clairement écrit dans la COG :

« les évolutions organisationnelles menées durant la COG 2006-2009...n'ont pas permis de résoudre les difficultés du pilotage des organismes du réseau et donc d'atteindre tous les objectifs de mise en œuvre homogène de la réglementation et des politiques de recouvrement sur l'ensemble du territoire ».

La COG précisait par ailleurs au 6.1 *Engager un projet de création d'URSSAF régionales* l'objectif majeur poursuivi par la régionalisation dans les termes suivants :

« L'ACOSS prévoit de retenir une approche consistant à créer des organismes régionaux qui s'appuieront sur des instances de gouvernance garantissant une logique de proximité et un management efficace. »

L'architecture organisationnelle pressentie par la COG reposait sur les principes suivants :

- un siège régional en charge du pilotage stratégique, des comptes, du budget et de la politique en matière de ressources humaines ;
- des établissements départementaux en charge de la production, de la relation avec les cotisants et du management opérationnel.

Par ailleurs deux fiches thématiques de la COG ont directement été consacrées à la régionalisation. Il s'agit des fiches n° 13 et n° 22.

- La fiche 13 intitulée « évolution de l'organisation des Urssaf » est spécifiquement consacrée à la régionalisation. Elle comporte 5 actions qui sont : adapter le maillage territorial cible des Urssaf, élaborer et mettre en œuvre un modèle organisationnel garantissant l'articulation optimale entre le niveau départemental et régional, déterminer un schéma de gouvernance contribuant à assurer l'ancrage départemental du recouvrement, définir les modalités d'accompagnement du réseau dans la mise en œuvre de cette réforme.
- la fiche 22 intitulée quant à elle « adapter nos politiques d'accompagnement et de formation aux évolutions des métiers et des organisations dans le réseau » est consacrée aux impacts de la régionalisation sur les collaborateurs du réseau. Elle annonce notamment un renforcement « des outils de gestion de carrière au niveau national pour l'ensemble des agents de direction du recouvrement, qui permettra de réaliser des bilans de carrière tout au long de la mise en œuvre des évolutions organisationnelles. »

Au moment de la présente évaluation, le processus de régionalisation, conformément aux prévisions, est encore en cours et ne s'achèvera qu'au cours du second semestre 2015.

Notamment sur l'harmonisation des pratiques et la performance globale, les données sont encore incomplètes. De même, les gains d'efficacité liés à cette réforme majeure ne seront réellement évaluables que lorsque la réorganisation des Urssaf aura été complètement achevée. Il est donc trop tôt pour en faire un bilan autre que procédural, qui est la caractéristique de la présente annexe, ne mettant en exergue que les mécanismes et les structures mis en place par le réseau et ayant participé à la réussite du déploiement de la réforme.

1 SI LA REGIONALISATION VISE A RECHERCHER DES GAINS D'EFFICIENCE POUR LE RESEAU, ELLE PERENNISE UNE REPARTITION TERRITORIALE FONDEE SUR LE DEPARTEMENT QUI DEVIENT LE POINT D'ANCRAGE DU RECOUVREMENT

Deux actions de la fiche thématique n°13 « évolution de l'organisation des URSSAF » y étaient consacrées. Il s'agit :

- D'évaluer et mettre en œuvre un modèle organisationnel garantissant l'articulation optimale entre le niveau départemental et régional qui a été réalisée à 100%
- de déterminer un schéma de gouvernance contribuant à assurer l'ancrage départemental du recouvrement. Cette action a été réalisée selon le bilan triennal 2010-2012 à 95%.

1.1 Les buts poursuivis par la régionalisation n'ont pu être atteints sans respecter quelques contraintes.

Les buts étaient :

- d'accélérer le processus de régionalisation du recouvrement déjà engagé,
- d'harmoniser les modes de gestion au sein du réseau,
- d'améliorer la mise en œuvre homogène de la réglementation et de la politique de recouvrement sur le territoire,
- de mettre en adéquation l'organisation du recouvrement avec celle de certains de certains partenaires qui avaient déjà opté pour une structuration régionale (RSI, pôle emploi, MSA),
- de générer des gains de qualité et d'efficacité,
- de garantir une relation de proximité avec les cotisants.

Cependant, cette réforme a dû être conduite en tenant compte de contraintes que résume bien le guide méthodologique d'accompagnement à la régionalisation et qui étaient énoncées dans la fiche gouvernance n°1 « constituer la nouvelle Urssaf régionale » cinq axes directeurs pour chacun des sites dans le cadre de la COG 2010-2013 :

- maintenir les implantations locales,
- assurer la consolidation et le développement des fonctions métiers,
- ne pas imposer de mobilité géographique,
- maintenir les conditions techniques et matérielles favorables, assurer le caractère équitable des règles de répartition des flux et des charges de travail, garantir la présence de ressources managériales suffisantes,
- maintenir la qualité des emplois en termes de diversité et de richesse de contenu (via la formation).

Le socle de l'Urssaf régionale pose enfin deux principes généraux d'organisation qui se déclinent de la manière suivante :

- au niveau régional, la définition de la stratégie, l'organisation du management et le pilotage des fonctions supports ;
- au niveau départemental, concentration, pour le régime général, sur le cœur du métier recouvrement et l'instruction des recours amiables.

Schématiquement la régionalisation s'est traduite par la disparition de 88 organismes et la création de 22 nouvelles Urssaf régionales. Situation qui devrait à l'avenir faciliter le pilotage du réseau et l'harmonisation des pratiques professionnelles.

1.2 Le maintien des implantations départementales et infra départementales

Toutefois, cette réduction du nombre d'entités juridiques ne s'est pas traduite par une réduction du nombre de sites. La présence du niveau départemental a notamment été conservée en réponse à deux impératifs :

- la nécessité de maintenir une présence territoriale : Elle est justifiée par la nécessité de répondre aux besoins de proximité des cotisants. Proximité d'autant plus importante pour certaines catégories de cotisants (travailleurs indépendants, etc.) que le RSI n'est pas présent dans tous les départements. La volonté de préserver la proximité a fait l'objet d'une position forte du conseil d'administration de l'ACOSS. Notamment, la régionalisation s'est accompagnée de la mise en place dans tous les départements des Urssaf régionales nouvellement créées des commissions de recours amiable (CRA) et des instances départementales d'instruction des recours amiables (IDIRA) dont l'existence a été consacrée par l'article D. 213-7 du code de la sécurité sociale. Par ailleurs le processus de régionalisation fait suite au processus de départementalisation qui lui-même s'était caractérisé par un regroupement au plan départemental du management et des organisations tout en assurant la préservation territoriale infra départementale des sites. Certains de ces sites infra départementaux étant d'ailleurs présentés par la direction générale du réseau de l'ACOSS comme étant particulièrement productifs.
- Le socle juridique des instances départementales :
- Le décret n°2011-1079 du 8 septembre 2011 donne une base juridique aux conseils départementaux en précisant que la composition du conseil départemental est paritaire (8 représentants salariés et 8 représentants des employeurs), et que ces conseils doivent assurer le suivi de l'activité de l'Urssaf notamment sur les volets recouvrement, du contrôle et de la lutte contre la fraude. Par ailleurs des instances d'instruction des recours amiables sont constituées au sein des conseils départementaux. Ils sont composés de dix membres désignés parmi les conseillers départementaux (un représentant par organisation syndicale au titre des assurés sociaux et cinq représentants au titre des employeurs et travailleurs indépendants). Cette instance est destinée à réaliser une instruction de premier niveau et de formuler des avis à la CRA. Il convient de préciser enfin que la charte du réseau des Urssaf relative à l'instruction et à la gestion des recours amiables par les instances départementales et par les commissions de recours amiables a été adoptée par le conseil d'administration de l'ACOSS le 13 octobre 2011.
- la nécessité d'obtenir le plus fort consensus politique et social sur la démarche engagée. Le protocole d'accord relatif aux garanties conventionnelles apportées dans le cadre de l'évolution des réseaux signé le 26 janvier 2010 entre l'UCANSS et les organisations syndicales prévoit notamment d'une part qu'aucun licenciement économique individuel n'interviendrait dans ce cadre et, d'autre part que toute mobilité (le texte ne précisant pas si sont visées uniquement celles de nature géographique) ne pourrait s'opérer que sur la base du volontariat de l'agent. Dans le cadre d'une réorganisation de l'ampleur de la régionalisation, ce protocole d'accord est une contrainte très forte et s'il peut paraître humainement et socialement nécessaire, il n'en demeure pas moins un facteur extrêmement

limitatif dans une logique de recherche de gains de productivité et d'adaptation des moyens aux missions.

En pratique, si aucune règle n'a été posée pour les autres segments de cotisants (les travailleurs indépendants, les praticiens et auxiliaires médicaux, les administrations et collectivités territoriales, etc.), le mode d'organisation des Urssaf régionales privilégie bien la proximité pour la gestion des comptes et les directeurs régionaux utilisent bien le levier de la modulation de la charge de travail entre les différents sites départementaux d'une même région pour adapter les missions aux moyens disponibles. En l'absence de mobilité forcée des agents, c'est la mobilité de la charge de travail qui est tout naturellement effectuée.

De fait, la répartition territoriale des sites Urssaf apparaît tout autant comme étant le fruit de l'histoire que celui du « jeu politique » ou encore du résultat d'un consensus recherché dans le but d'obtenir une adhésion minimale à une réforme dont l'ampleur objective ne peut être contestée. Cette situation, en ce qu'elle a contribué à la pérennité de sites qui sans cela auraient été menacés par la réduction de leurs activités et par la difficulté à recruter les expertises nécessaires, explique très certainement l'adhésion globale du réseau, que la mission a pu constater, à cette réforme.

A moyen long terme, tant la réalisation de gains d'efficience que les divergences régionales en matière de dynamisme économique devront inciter à une réévaluation de la pertinence du maintien de sites infra départementaux (dans les régions où ceux-ci existent) ainsi qu'au rééquilibrage par le niveau national, à l'instar de ce que font les directeurs régionaux entre les différents sites infrarégionaux, de la charge de travail entre les différentes régions en fonction des ressources disponibles.

1.2.1 Le maintien des implantations départementales s'est accompagné d'une ré architecture managériale

Les principes généraux d'organisation de l'URSSAF régionale ont été élaborés en 2011-2012. L'organisation des Urssaf régionales et le mode de déploiement de la régionalisation alliant autonomie des Urssaf et supervision stratégique de l'ACOSS a abouti à des constructions originales. Ainsi une grande latitude a été donnée aux directeurs préfigurateurs pour construire la nouvelle organisation de l'Urssaf régionale dont les traits généraux étaient établis par l'ACOSS. Un guide de la régionalisation a été élaboré. Ce guide a par ailleurs fait l'objet de mises à jour régulières notamment pour tenir compte des retours d'expériences de la vague 1. Ainsi pour ce qui est du management régional, semblent se dessiner deux orientations majeures au sujet de la place accordée au directeur départemental dans la nouvelle organisation régionale. L'une fait du directeur départemental le supérieur hiérarchique de tout agent, quel que soit son métier, travaillant sur le site départemental ; l'autre confère au pilote fonction régional une place plus importante dans le management des agents, relevant de sa fonction, travaillant sur l'ensemble des sites de la région.

Cette méthodologie a eu pour effet de permettre aux nouvelles Urssaf régionales de construire une architecture managériale et d'opter pour des réorganisations d'activités en continuité par rapport à leurs histoires spécifiques et adaptées à leurs réalités géographiques respectives. Cette réorganisation régionale se caractérise, tout au moins pour l'instant, par deux grands modèles :

- l'un marqué par le maintien d'un pilotage départemental assuré par le directeur de site, les pilotes métiers et les directions fonctionnelles de la région étant en appui,
- le second par une place centrale occupée par le pilotage régional tant sur les fonctions métiers que sur les fonctions supports, le directeur départemental n'ayant plus qu'un rôle de présence locale.

Les modèles développés seront très certainement appelés à converger et la mission estime que la formule tendant à confier une certaine autorité au directeur départemental sur l'ensemble des agents de son site est très certainement appelée à se généraliser. Il est en effet intéressant d'observer que le processus d'organisation de l'Urssaf d'Ile de France s'est caractérisé par une déconcentration des activités reposant sur une relative spécialisation des sites tout en donnant une place effective au directeur de site. En effet, l'Urssaf d'ile de France, qui regroupe tous les départements de l'Ile de France sauf la Seine et Marne, a d'abord connu une implantation centralisée avant d'opter pour une redistribution départementale sur neuf sites répartis dans la région parisienne. Il est toutefois nécessaire de noter que ce mouvement a été rendu nécessaire par la taille de l'organisme et a été facilité par le fait que malgré cette déconcentration départementale les structures réimplantées ont pu conserver une taille critique suffisante et une expertise suffisante. Ce mouvement n'a pas entravé les réductions d'effectifs réalisées à l'occasion de la COG qui s'achève, tout en ayant nécessité pour y parvenir l'externalisation de certaines fonctions, accueil téléphonique notamment.

Quoi qu'il en soit, le souci de n'exclure personne a conduit les directeurs régionaux à confier aux responsables de sites des fonctions de pilotage régional soit sur des fonctions métiers soit sur des fonctions supports.

La réorganisation managériale ne s'est d'ailleurs pas limitée aux équipes de direction. Des conseils départementaux des URSSAF régionales ont été mis en place. Conseils dont la création et les principes de fonctionnement ont fait l'objet d'une délibération adoptée à la majorité des membres du conseil d'administration de l'ACOSS le 29 octobre 2010.

Par ailleurs il est à rappeler que les présidents et premiers vice-présidents d'Urssaf doivent se retrouver au sein des comités de concertation régionaux (CCR) appelés à se réunir tous les trimestres pour assurer le suivi de la mise en place de l'Urssaf régionale. A ce titre ils sont invités à rendre un avis sur le plan d'action régional, sur l'enveloppe régionale, sur le suivi des actions régionales et notamment d'assurer l'examen du bilan annuel de la coopération régionale, enfin de prendre connaissance et de rendre un avis sur toute problématique régionale.

Ainsi l'association forte des conseils d'administration des URSSAF départementales dans le processus de régionalisation a été un facteur de réussite. Dans la mesure où il a permis une véritable association via notamment la mise en place des Comités de Concertations Régionaux (CCR) dont le rôle consultatif sur la mise en place des instances régionales est « de rendre un avis sur le plan d'action régional et sur l'enveloppe régionale et d'assurer le suivi des actions régionales, de rendre un avis sur toute problématique d'intérêt régional ». Les Présidents et premiers vice-présidents des Urssaf départementales appelées à fusionner ont siégé au sein des CCR et devaient procéder, à chaque séance du conseil d'administration, à un point sur les travaux des CCR. Enfin, les travaux des CCR (dossiers et procès-verbaux) sont transmis à l'ACOSS pour assurer la coordination nationale et permettre au CA de l'ACOSS de prendre connaissance de ces travaux.

La qualité du pilotage par la direction de l'ACOSS du processus de régionalisation doit être soulignée. Non seulement, ce processus est une première dans le régime général mais de surcroît la qualité du pilotage national a permis en un temps relativement bref une réorganisation complète de la branche non seulement sans lever d'oppositions majeures mais surtout au final en obtenant l'adhésion des acteurs.

Le guide de la régionalisation a cependant été parfois plus directif. Ce fut notamment le cas de l'organisation des relations sociales. Ainsi un seul comité d'entreprise a été maintenu au niveau régional, où se situe le pouvoir économique de l'organisme. Par contre, le CHSCT et le délégué du personnel ont été maintenus au niveau départemental pour être au plus près des agents.

1.2.2 La régionalisation se déploiera sur deux COG conformément aux engagements pris lors de la signature de la précédente COG.

Précisée dès le premier trimestre 2011 avec l'affirmation du principe de la création d'une URSSAF par région administrative, la régionalisation s'est déployée au sein du réseau des Urssaf en 3 vagues.

La première vague a été engagée le 1er janvier 2012. Elle visait à la disparition de 17 Urssaf et à la création de 3 Urssaf régionales (Auvergne, Pays de Loire et Midi-Pyrénées).

La seconde vague qui a débuté le 1^{er} janvier 2013 aboutit à la suppression de 40 Urssaf et à la création de 12 nouvelles Urssaf régionales (Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Poitou-Charentes)

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

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

Au terme de la présente COG, le réseau a selon les propos du président de l'ACOSS, « réalisé la construction des Urssaf régionales mais il lui reste à tirer partie de la nouvelle organisation ».

Conformément aux engagements pris lors de la signature de la COG, le processus de régionalisation sera complètement achevé au deuxième semestre 2015. La réalisation des gains d'efficience issus de la régionalisation est un enjeu majeur de la COG 2013-2017.

2 LA METHODOLOGIE SUIVIE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION A BENEFICIE D'UN ACCOMPAGNEMENT SPECIFIQUE EMPREINTE DE PRAGMATISME

2.1 L'ACOSS a mis en place un pilotage et un accompagnement spécifique

2.1.1 Un pilotage spécifique

En 2010 l'ACOSS a mis en place une « cellule régionalisation » rattachée à la direction de la gestion du réseau (DGR). Cette équipe est composée de cinq membres et est pilotée par le directeur de la gestion du réseau. Certains de ses membres avaient acquis une expérience antérieure en matière d'opérations de fusion ou de restructuration d'organismes de sécurité sociale. Elle était en charge de questions variées soit relevant du cœur de métier (production, recouvrement amiable et forcé, contrôle, statistiques, trésorerie, etc.), soit relatives à la gestion des ressources humaines, du dialogue social, de la communication, etc.

Un Guide d'accompagnement à la régionalisation a par ailleurs été élaboré et s'est au cours du temps enrichi des expériences de terrain conduites par les 3 Urssaf pilotes. Initialement, le modèle qui devait servir de base à la mise en place de la régionalisation était celui qui avait été utilisé lors de la réforme de la départementalisation. Cependant, assez rapidement, le modèle utilisé lors de la départementalisation a paru inadapté et la nécessité d'élaborer un modèle spécifique s'est fait jour.

Des directeurs préfigureurs ont été nommés dans toutes les futures Urssaf régionales. La nomination de ces directeurs, ayant par ailleurs vocation à prendre la direction générale du nouvel organisme régional une fois celui-ci créé, s'est faite selon la procédure mise en place par le décret du 6 septembre 2010 (nomination par le directeur général de l'ACOSS). Ces nominations se sont accompagnées de l'établissement d'un référentiel associé à l'exercice de la fonction de directeur préfigureur. Ce document, outre la description des conditions d'exercice et des objectifs de la dite mission de préfigureur, comportait des instructions sur les principes de gestion du projet de régionalisation ainsi que sur la contribution pouvant être attendue de la part de l'ACOSS, sur la construction des organigrammes et des équipes de direction des nouvelles Urssaf régionales, sur la mise en place de la nouvelle gouvernance régionale et les relations avec les conseils d'administration, les instances représentatives du personnel et les conditions du dialogue social.

Les conditions de mise en place des équipes de direction des Urssaf régionales ont été précisées dans la lettre collective n°2011-230. Cette lettre précise par ailleurs les modalités de la compensation des pertes de rémunération inhérentes aux repositionnements des intéressés dans le nouvel organigramme (points cadres dirigeants, perte potentielle d'une partie de la part variable, prime spécifique de responsabilité versée aux agents comptables) et éventuellement prime de mobilité pour les agents de direction d'une région engagée dans la création d'une URSSAF régionale amenés à effectuer une mobilité géographique et dont la candidature a été retenue suite à vacance de poste. Il convient aussi de préciser que la mise en place des équipes de direction s'est accompagnée de mesures spécifiques destinées soit à faciliter le nouvel exercice managérial (management à distance, capitalisation des pratiques managériales, animation des équipes et gestion stratégique de projet, diagnostics conseil, coaching etc.), soit à aider les cadres de direction à se repositionner (entretiens de carrière). Ces derniers, fondés sur le volontariat, ont été proposés aux agents de direction de la branche dans le but d'aider à la constitution des nouvelles équipes de direction et d'entamer la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et de compétences de cette catégorie d'agents. Des outils ressources humaines spécifiques tel que la détection de potentiel managérial (DPM) ou le diagnostic individuel d'accompagnement professionnel (DIAP) ont été mis en place dans les Urssaf pour accompagner les évolutions RH liées à la régionalisation.

Enfin, la lettre collective n°2012-13 pose le principe du remplacement conditionné de tout agent de direction au sein de la branche recouvrement. Le remplacement est subordonné à un échange entre le directeur préfigureur et le directeur général de l'ACOSS.

Les instances de gouvernance du réseau dont la description a été faite par la lettre collective n°2011-30 ont été adaptées pour prendre en compte le nouvel environnement organisationnel résultant de la régionalisation. Notamment le fonctionnement de ces instances témoigne, tant au niveau de l'établissement des orientations stratégiques que sur celui du pilotage des activités ou encore sur la conduite de projet, de la volonté forte de la direction de l'ACOSS d'associer le réseau à la construction des modalités de gestion de la branche, à la résolution des difficultés rencontrées et à la conduite des projets majeurs inscrits dans la COG.

Il n'est pas par ailleurs inutile de préciser que dans le cadre de sa fonction de pilotage du réseau, l'ACOSS assure une fonction de validation de tous les accords renégociés dans le cadre des nouvelles Urssaf régionales avant que ceux-ci ne soient mis en place.

Ce processus organisationnel conciliant les éléments d'autonomie des organismes et la nécessité d'un pilotage centralisé par le biais d'une participation forte du réseau aux modalités de sa propre évolution dans le cadre de la régionalisation a été sans nul doute un facteur essentiel dans la réussite de la régionalisation. Il est utile d'ailleurs de préciser que la mission avait pu observer que la dite méthode avait été reprise au plan local pour la mise en place des Urssaf régionales elles-mêmes.

2.1.2 L'accompagnement s'est appuyé sur un ambitieux dispositif de formation professionnelle.

La fiche thématique n°22 de la COG 2010-2013 consacrée à la politique de formation professionnelle avait pour but de promouvoir une politique de ressources humaines ambitieuse au profit de l'ensemble des collaborateurs du réseau. Le taux de participation financière de la branche à l'effort de formation, taux qui est calculé en rapprochant le montant des dépenses de formation annuelles de la branche au montant des salaires est en 2012 de 6% et légèrement supérieur à l'objectif qui était de 5,8%. Il est de ce fait en augmentation par rapport aux années 2010 et 2011 où il était respectivement de 5,54% et 5,53%. Sept actions étaient poursuivies dans le cadre de la politique de formation professionnelle :

- Favoriser les passerelles entre métiers et développer les parcours professionnels. L'état d'avancement de cette action était à la fin de l'année 2012 de 90%,
- Faciliter la gestion des situations individuelles et la mobilité professionnelle des collaborateurs. L'action a été réalisée fin 2012 à 40%,
- Accompagner les managers et les cadres dirigeants dans la mise en œuvre des évolutions d'organisation. Le degré d'avancement de cette action est de 95% à la fin de 2012,
- Développer dans le cadre de l'UCANSS, un dialogue social de qualité sur les évolutions du réseau. Cette action a été réalisée à 100%,
- Mettre en place un politique métier permettant de contribuer à l'atteinte des objectifs de la branche. Le taux d'atteinte de cette action est de 63%,
- Renforcer la formation professionnelle des salariés en poste au sien du réseau. Le taux d'atteinte de l'action est de 100%,
- Repenser l'organisation du système de formation pour garantir son efficience. Le taux d'avancement de cette action est lui aussi de 100%.

La deuxième action « faciliter la gestion des situations individuelles et la mobilité professionnelle des collaborateurs » est celle pour laquelle le taux de réalisation est le moins élevé (40%). Le réseau s'est toutefois doté de conseillers en orientation professionnelle (COP) par la lettre collective n°2012-112. Ces derniers nommés au sein de chaque région ont bénéficié en préalable à leur prise de fonction d'une formation spécifique aux démarches d'orientation. Cependant compte tenu des options prises en matière de déploiement de la régionalisation, les outils relatifs à l'accompagnement de la mobilité géographique ont été abandonnés.

De fait, aujourd'hui il apparaît difficile d'entamer la phase de la régionalisation qui devra se dérouler sur la période de la COG à venir en modifiant les principes fondamentaux du consensus social qui a prévalu jusqu'ici (absence de mobilité forcée des agents notamment).

2.2 Une méthode marquée par le pragmatisme et le volontariat

Le pragmatisme de la démarche suivie a été souligné à de nombreuses reprises. Ce fut notamment le cas dans un courrier en date du 3 octobre 2011 par le directeur de la sécurité sociale au directeur de l'ACOSS.

Le phasage de déploiement du mouvement de régionalisation, se caractérisant par une montée en puissance progressive du dispositif qui bénéficiait du retour d'expérience réalisé à partir des trois URSSAF engagées dans la première vague, témoigne bien du pragmatisme méthodologique mis en place par l'ACOSS.

La première vague des Urssaf qui se sont engagées dans la régionalisation a été constituée d'URSSAF volontaires et qui, pour certaines, avaient un « historique » de travail partenarial. Cela a notamment été le cas des régions Auvergne et Midi-Pyrénées. En effet, les Urssaf de ces deux régions, caractérisées par un très fort déséquilibre entre la place tenue au plan du dynamisme économique par le chef lieu de région et les autres départements, s'étaient engagées dans un processus de coopération régionale tant sur les fonctions métiers que sur les fonctions supports. Ce processus se caractérisait par la mise en place de moments d'échanges sur les bonnes pratiques pouvant être généralisées dans le but de rompre l'isolement et la difficulté de recrutement dans les petites Urssaf. Chaque directeur restait toutefois libre de la réalité et du rythme des mises en œuvre.

Ainsi, une réelle coopération s'était instaurée en région Auvergne entre les différentes Urssaf suite à la mise en place d'un Comité régional des directeurs ainsi que de diverses commissions qui au fil du temps avaient étendu leur champ d'intervention permettant la mise en place d'une véritable synergie régionale entre les cadres des différentes URSSAF, etc.

En 2006, à l'occasion d'une nouvelle COG, l'ACOSS a impulsé la transition vers la mutualisation. Certaines Urssaf, ce fut le cas dans les deux régions pré-citées, ont souhaité au vu de leur contexte géographique et politique répartir les effets de cette mutualisation entre tous les sites de la région de manière à ce qu'il n'y ait aucun perdant des réorganisations en cours et à venir. Ces centres mutualisés sur diverses fonctions (expertise ressources humaines, achats et marchés, gestion de la paie, expertise ressources humaines, ingénierie de la formation, système de production SNV2, DUE, aide aux utilisateurs des offres de service, documentation juridique, communication, etc.) ont été autant de ferments qui ont préparé le réseau à la régionalisation.

2.3 Le coût de la régionalisation

Le FNGA 2010-2013 indiquait dans son annexe financière pour les exercices 2012 et 2013 une dotation annuelle de 10 millions d'euros dans le cadre de la réserve nationale au titre de l'accompagnement de l'évolution du réseau.

La DGR a établi à la demande de la mission un tableau synthétique des coûts de la régionalisation, tant pour l'ACOSS que pour les URSSAF, tels qu'ils sont connus à ce jour. Il convient de préciser qu'il ne s'agit donc pas du coût définitif qui ne sera connu avec précision que lorsque toutes les étapes nécessaires à l'achèvement du processus de régionalisation auront abouti dans toutes les régions, soit au troisième semestre de l'année 2015 pour les URSSAF de la troisième vague.

Tableau 1 : Coût de la régionalisation dans la branche en K euros

Thèmes	2010	2011	2012
Harmonisation des rémunérations	0	433	915
Agents de direction (+5%)	0	363	954
sous-total MSP	0	796	1 869
Temporaires (CDD)	786	1 363	694
Prime de 200 € nets	0	754	3 140
Prime de mobilité et indemnités diverses	28	828	1 680
sous-total MSNR	814	2 945	5 514
sous-total Masse salariale	814	3 741	7 383
Autres dépenses de fonctionnement			
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
sous-total ADF	2 950	8 202	4 772
Total général	3 763	11 943	12 155

Source : DGR

Il est intéressant d'observer la part tenue par les principaux postes de dépenses dans le processus de régionalisation ainsi que l'évolution respective de ces postes entre eux dans le coût global annuel constaté.

Alors qu'en 2010 la masse salariale occupe 21,63 % du coût total, cette part s'élève 2 ans après à 60,74%. Dans le même temps et inversement, l'impact sur les autres dépenses de fonctionnement se réduit à due proportion passant de 78,37 % à 39,26%.

Le détail des types d'opérations pris en charge dans le cadre des marchés nationaux ACOSS, qui représentent par ailleurs une part non négligeable des autres dépenses de fonctionnement, est précisé par le tableau ci-après.

Tableau 2 : Régionalisation des Urssaf montant des marchés d'accompagnement ACOSS

Régionalisation des URSSAF Marchés d'accompagnement ACOSS

En Euros	2011	2012
Accompagnement des équipes	758 384	1 338 639
Entretien des carrières	30 020	0
Coaching individuel	92 929	235 058
Audit réseau	714 610	1 421 781
Assistance au pilotage du SI	0	568 298
Total marchés d'accompagnement ACOSS	1 595 943	3 563 777

Source : ACOSS

La régionalisation s'est traduite par une harmonisation à la hausse des rémunérations au sein de la branche. Processus qui certes a permis son acceptation sociale mais a aussi fortement pesé sur le GVT de la Branche.

Le processus n'étant pas achevé, une des grandes questions que devra trancher la négociation de la COG à venir sera de se prononcer sur la continuité de cette logique.

3 LE BILAN DE LA MISE EN PLACE DE LA REGIONALISATION A L'ETE 2013

3.1 Pour ce qui est des deux URSSAF pilotes visitées par la mission

Les conditions de mise en œuvre de l'association des instances représentatives du personnel au projet de régionalisation ont été définies dans un modèle national d'accord de méthode dont le but était de préciser les modalités d'information et de consultation des CHS-CT et des comités d'entreprise. Enfin, dans toutes les Urssaf, un dossier information-consultation des IRP a été constitué.

- En Auvergne : 97 salariés étaient potentiellement concernés par une évolution de leur activité. Au final, 10 agents ont connu un changement de fonction significatif. Pour les autres, le constat d'évolution restreinte du périmètre de leurs activités a pu être porté. Ce fut par exemple le cas de salariés du pôle paie aujourd'hui chargés de l'établissement de contrats de travail.

Par ailleurs aucun salarié n'a demandé à travailler à temps partiel ou pris un congé de fin de carrière du fait de la mise en place du processus de régionalisation.

La phase de consultation des CE et CHSCT a bien sûr été conduite. Elle a notamment abouti à la mise en place d'une procédure adaptée destinée à l'information, la formation à leurs nouvelles fonctions des agents concernés par des réorientations.

Toutes les organisations syndicales ont signé le protocole d'accord préélectoral (PAP) pour le CE. Le PAP prévoit une majoration du nombre de sièges au comité d'entreprise (10 titulaires au lieu de 6, nombre qui serait celui qui résulterait de l'application stricte du code du travail). Deux organisations syndicales n'ont pas signé le PAP en raison d'un désaccord sur la répartition des sièges entre le collège employeur et cadres sur le site de Clermont-Ferrand. Ce désaccord a été porté devant la DIRECCTE qui a donné raison à l'employeur. Les élections au CE se sont déroulées le 21 juin.

- En Midi-Pyrénées : L'organisation régionale mise en place favorise le maintien des personnels sur les activités qu'ils exerçaient avant la régionalisation. L'organisation hiérarchique est selon les termes du directeur régional « prioritairement territoriale ». Ce qui se traduit par une priorité donnée au directeur départemental qui demeure le référent local pour son site pour tous les sujets, quelle que soit leur nature support ou métier. 37 salariés, principalement des agents de direction et des agents des services comptables, sont néanmoins concernés par une évolution importante de la nature de leur activité. Trois agents de direction ont connu un changement de lieu de travail, deux sans changement de domicile ni double résidence, et un avec changement de domicile.

Ce faible impact RH s'explique pour partie par l'anticipation du processus de régionalisation, et pour partie par le maintien sur les sites des agents. Il a un coût certain en matière de frais et de temps de déplacement. La direction régionale affiche clairement, outre le rappel au principe de non mobilité géographique forcée, que le maintien des effectifs sur les sites doit toujours être recherché en privilégiant plutôt le transfert des activités et la mobilité professionnelle fonctionnelle à celle géographique et non volontaire des personnels. Toutefois, au départ des intéressés, les emplois ne faisant pas l'objet d'un gel ou d'une suppression redeviennent mobiles et sont transférables d'un site à un autre par le directeur régional en fonction des besoins.

Tous les anciens conseils d'administration avaient donné leur accord pour que la région soit site pilote. Cependant, l'arrêté de création avait fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le protocole d'accord préélectoral avait été signé par trois organisations syndicales (CFDT, FO et CFTC). Le PAP prévoit une majoration du nombre de sièges au comité d'entreprise (8 au lieu de 6), avec un dispositif d'heures supplémentaires « ACOSS » et la mise en place d'un mandat de trois ans. Les élections au CE se sont déroulées le 24 mai 2012. Une organisation syndicale avait déposé un recours gracieux devant la DIRECCTE au sujet de la question du CE unique. La position de l'employeur sur cette question a été validée.

L'essentiel des négociations a été finalisé au cours du 1^{er} trimestre 2013 pour une mise en œuvre au 1^{er} avril 2013. Ce faisant, l'échéancier initial qui prévoyait une période maximale de 15 mois pour dénoncer les précédents accords et en faire aboutir des nouveaux, notamment sur les horaires variables et l'aménagement du temps de travail, a été respecté. Les temps de trajet en revanche ont fait l'objet tant en Auvergne qu'en Midi-Pyrénées d'une décision unilatérale de l'employeur.

3.2 Pour ce qui est des deux autres vagues

Concernant la vague 2 la région Aquitaine a signé trois accords sur l'ARTT, les horaires variables et le droit syndical. Ces accords seront examinés à la COMEX de septembre 2013.

Des projets d'accord ont été transmis pour avis à l'ACOSS par les régions Alsace, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas de Calais et Picardie. De son côté, la région Bretagne a transmis un accord sur le temps de trajet.

Dans d'autres régions (Basse-Normandie, Ile de France et Poitou-Charentes) les négociations sont entamées sans toutefois qu'un projet d'accord puisse être finalisé à fin de transmission à l'ACOSS.

Concernant la vague 3, les arrêtés de création ont été publiés au début de l'été 2013.

ANNEXE 2 : POLITIQUE DE SECURISATION JURIDIQUE DU COTISANT

1	LA SECURISATION JURIDIQUE DANS LA COG.....	22
1.1	LES ACTIONS PREVUES DANS LA COG	22
1.1.1	Informer : « informer pleinement les cotisants sur la législation et la réglementation et favoriser la maîtrise de la mise en pratique des mesures adoptées »	22
1.1.2	Prévenir et valider : « s'engager dans une démarche ambitieuse de prévention et de validation de pratiques adaptées aux différents profils des entreprises » et « fiabiliser les données déclaratives » ..	23
1.1.3	Anticiper : « créer une cellule nationale d'accompagnement à la mise en œuvre des mesures nouvelles et de veille réglementaire ».....	24
1.2	LES INDICATEURS DE LA COG ET LES RESULTATS OBTENUS	26
1.3	LES ENGAGEMENTS DE L'ETAT	27
2	LA SECURISATION JURIDIQUE DANS LE CADRE DE LA REGIONALISATION	27
2.1	LE PILOTAGE NATIONAL	27
2.2	L'ORGANISATION DE LA SECURISATION JURIDIQUE AU NIVEAU REGIONAL	28
2.3	LES EFFECTIFS CONSACRES A CETTE POLITIQUE.....	28

L'objectif fixé à la politique, nouvelle, de sécurisation juridique est de développer une politique active et précoce de sécurisation juridique des cotisants dans l'application de la réglementation.

Pour définir cette politique, la DIRRES de l'Acosse a établi en avril 2011 un intéressant rapport de réflexion sur la sécurisation juridique. Il a été complété d'un état des lieux de la sécurisation juridique réalisé en 2011 en régions selon les 3 axes définis par la COG : « informer, prévenir et valider, anticiper ».

En début de période COG, la consolidation de ces états des lieux locaux a fait apparaître en creux l'absence de mutualisation dans certains domaines, les organisations hétérogènes des Urssaf fonction des moyens disponibles, le besoin de formation interne et l'utilisation des services de contrôle comme ressource juridique.

Ainsi, en 2011 :

- 80% des Urssaf organisent ou participent à des manifestations informatives avec des acteurs locaux, sur des thèmes qui peuvent être récurrents (création d'entreprise, information à destination des comités d'entreprise, sensibilisation de certains secteurs d'activité comme le BTP ou le secteur sportif, actualité du recouvrement dont le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage, campagnes de prévention contre le travail dissimulé), mais pour lesquels elles ne disposent pas de supports mutualisés ;
- toutes les Urssaf réalisent une veille juridique, et 13 régions réalisent une « newsletter » mais avec des moyens disparates ; la veille peut ainsi être réalisée par le pôle réglementation lorsqu'il existe, par des référents techniques mais aussi par des cadres ou responsables de services (contrôle ou gestion des comptes ou contentieux) avec une nette prédominance des acteurs du contrôle ; pour le suivi des mesures nouvelles, si la moitié des Urssaf ont un dispositif de suivi, celui-ci est disparate et ne fait pas l'objet de procédures régionales ; la plupart des Urssaf disposent de bases juridiques régionales ou interrégionales des réponses qui ont été apportées par les correspondants juridiques régionaux mais ces bases ne sont pas enrichies des réponses délivrées localement ;
- des formations internes à l'actualité juridique n'existent que dans trois quarts des Urssaf et, quand elles existent, sont le plus souvent ponctuelles selon les besoins (55%) ou non formalisées (27%) ; 18% des Urssaf assurent une formation initiale des membres du conseil d'administration composant la commission de recours amiable ;
- les circuits des courriers sont divers, de même que les procédures d'archivage ; peu d'Urssaf ont formalisé un circuit spécifique pour les « demandes complexes » et seul un quart des Urssaf a déclaré avoir formalisé un système de stockage/archivage des courriers et courriels ;
- la question posée des personnes « ressources » identifiées comme disposant de compétence juridique fait apparaître que, si les correspondants juridiques régionaux¹ sont cités par toutes les régions, il en va de même des inspecteurs du recouvrement dits « référents » ; sont également cités, par ordre de fréquence, les chargés d'affaires juridiques (16 régions sur 22), les audenciers (15 régions sur 22), les responsables du contrôle (13 régions sur 22) ou les responsables contentieux (12 régions sur 22) ;
- la moitié des Urssaf font une veille stratégique sur le contentieux, au-delà de la veille faite par le correspondant juridique régional en cas de contentieux multi-Urssaf ou de nouveaux contentieux d'ampleur nationale ;
- enfin, il peut exister des plans locaux de fiabilisation des données mais la fiabilisation des données ne fait l'objet d'aucune action coordonnée au niveau régional.

¹ Réseau de 21 experts juridiques ayant à la fois une mission nationale (pour la Dirres) et régionale, mis en place dans le cadre de la COG 1998-2001.

1 LA SECURISATION JURIDIQUE DANS LA COG

1.1 Les actions prévues dans la COG

Les quatre actions prévues par la COG se rattachent à trois axes stratégiques de la COG, « informer, prévenir et valider, anticiper » :

- informer les cotisants sur la réglementation ;
- prévenir les erreurs déclaratives et de compréhension, en répondant par écrit aux questions des cotisants et en fiabilisant leurs déclarations ;
- anticiper les difficultés, en créant une cellule de veille réglementaire ayant également pour rôle d'analyser les impacts des nouvelles mesures réglementaires.

1.1.1 Informer : « informer pleinement les cotisants sur la législation et la réglementation et favoriser la maîtrise de la mise en pratique des mesures adoptées »

Dans le cadre d'un groupe de travail (dit de « niveau 3 » par rapport aux instances nationales dites « de niveau 2 »), la branche a clarifié la gestion et le suivi des questions juridiques en organisme, selon le niveau de complexité et dans l'objectif de définir un socle minimum national. Les questions de niveau 1 sont prises en charge par la plateforme téléphonique ou l'accueil physique, celles de niveau 2 sont du ressort du front office ou de la gestion des comptes, enfin les questions de niveau 3 sont traitées par la structure régionale de gestion et d'assistance des affaires juridiques.

Dans cette démarche, les inspecteurs du recouvrement, qui étaient mobilisés pour répondre aux questions, notamment dans les petites Urssaf ne disposant pas de ressources juridiques expertes, ne répondront qu'aux questions des cotisants relatives aux contrôles en cours, avec le soutien au besoin de la structure juridique régionale.

En gestion, cette clarification nécessite une bonne orientation des courriers entrants vers les destinataires adéquats selon la complexité de la question.

La branche a également engagé des travaux pour mutualiser au mieux les réponses au plan national. Ainsi, selon le bilan triennal de la COG :

- « concernant la réponse téléphonique, le déploiement de la bibliothèque nationale des réponses téléphoniques a été poursuivi. Cette bibliothèque regroupe des fiches thématiques, qui présentent des scripts destinés à garantir une réponse uniforme sur l'ensemble du territoire ;
- en ce qui concerne les saisines directes de l'Acoss, il a été décidé de mutualiser les réponses apportées auprès du réseau et des cotisants, par diffusion de ces réponses au sein d'une newsletter juridique et auprès des tiers déclarants. »

En interne à la branche, des actions visent à favoriser une meilleure maîtrise de la réglementation sur l'ensemble du territoire, et au-delà des métiers du contrôle.

Ainsi, la branche a travaillé sur la mutualisation des bases documentaires existant ici ou là. En 2012, l'Acoss a diffusé une base nationale issue de la base « DOMI » créée et alimentée par l'Urssaf de Paris-Région parisienne, et ayant à l'origine comme utilisateurs les inspecteurs et contrôleurs du recouvrement.

Plus généralement, la professionnalisation des pilotes régionaux en charge de la sécurisation juridique comme le développement des compétences juridiques des agents ont conduit la branche à adapter l'offre de formations en la matière.

1.1.2 Prévenir et valider : « s'engager dans une démarche ambitieuse de prévention et de validation de pratiques adaptées aux différents profils des entreprises » et « fiabiliser les données déclaratives »

Selon le bilan triennal de la COG établi par l'Acoss, des pistes d'actions, non encore concrétisées lors du bilan, ont été proposées :

- « généraliser les dispositifs d'appui personnalisés aux TGE/GE s'agissant de dispositifs juridiques complexes (retraite prévoyance, intéressement), par exemple en proposant un soutien juridique dans les moments stratégiques de la vie de l'entreprise (alertes mail sur des sujets complexes, interventions lors de la renégociation par accords auprès des services des ressources humaines...) ;
- promouvoir plus fortement la procédure de rescrit social notamment auprès des PME. »

L'essentiel des actions menées a surtout porté sur la fiabilisation des données. La fiabilisation des données doit permettre de sécuriser les pratiques de l'entreprise dans le cadre d'une démarche de prévention avant contrôle.

Chaque année depuis 2010², l'Acoss a établi de plans d'actions nationaux sur la fiabilisation des données. Ces plans, menés en lien avec la direction des statistiques, des études et des prévisions (DISEP) de l'Acoss, reposent sur la détection d'atypies au niveau national, les comptes cotisants concernés étant ensuite transmis, pour action correctrice, aux régions. A titre d'exemple, un des thèmes de la fiabilisation a été l'exonération zone franche urbaine (ZFU), par croisement entre les établissements déclarant une exonération à ce titre et leur localisation dans une zone délimitée, ou non, ZFU. Les autres thématiques de fiabilisation ont été les exonérations Fillon, les contributions d'assurance chômage, reposant sur la vérification des assiettes d'assurance chômage et cotisations AGS par comparaison à l'assiette des cotisations dé plafonnées de sécurité sociale), et la loi pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM).

A compter de 2012, divers sujets ont été testés en région pour identifier de nouvelles zones de fiabilisation à déployer au niveau national, telle que la fiabilisation de certains codes type de personnel.

Les plans menés ont conduit à fiabiliser 14 000 comptes en 2012 et plus de 36 000 en 2011. L'Acoss a aussi précisé l'articulation entre opérations de fiabilisation et de contrôle. En l'absence de régularisation ou de justification de l'atypie par le déclarant, les comptes concernés doivent être basculés dans le plan de contrôle sur place ou sur pièces pour mise en œuvre d'un contrôle partiel, portant sur la seule atypie détectée.

Ces plans annuels ont été complétés par le renforcement, en lien avec la CNAVTS, de l'accompagnement des entreprises en vue de faciliter la production des déclarations annuelles des données sociales (DADS) et des tableaux récapitulatifs : la branche a communiqué à la CNAVTS un ensemble d'informations contribuant à la fiabilisation du contenu des rubriques de la DADS, informations que la CNAVTS a ensuite mises à disposition des employeurs.

² Cf. lettres collectives n°2010-0000178, 2011-0000157 et 2012-0000179.

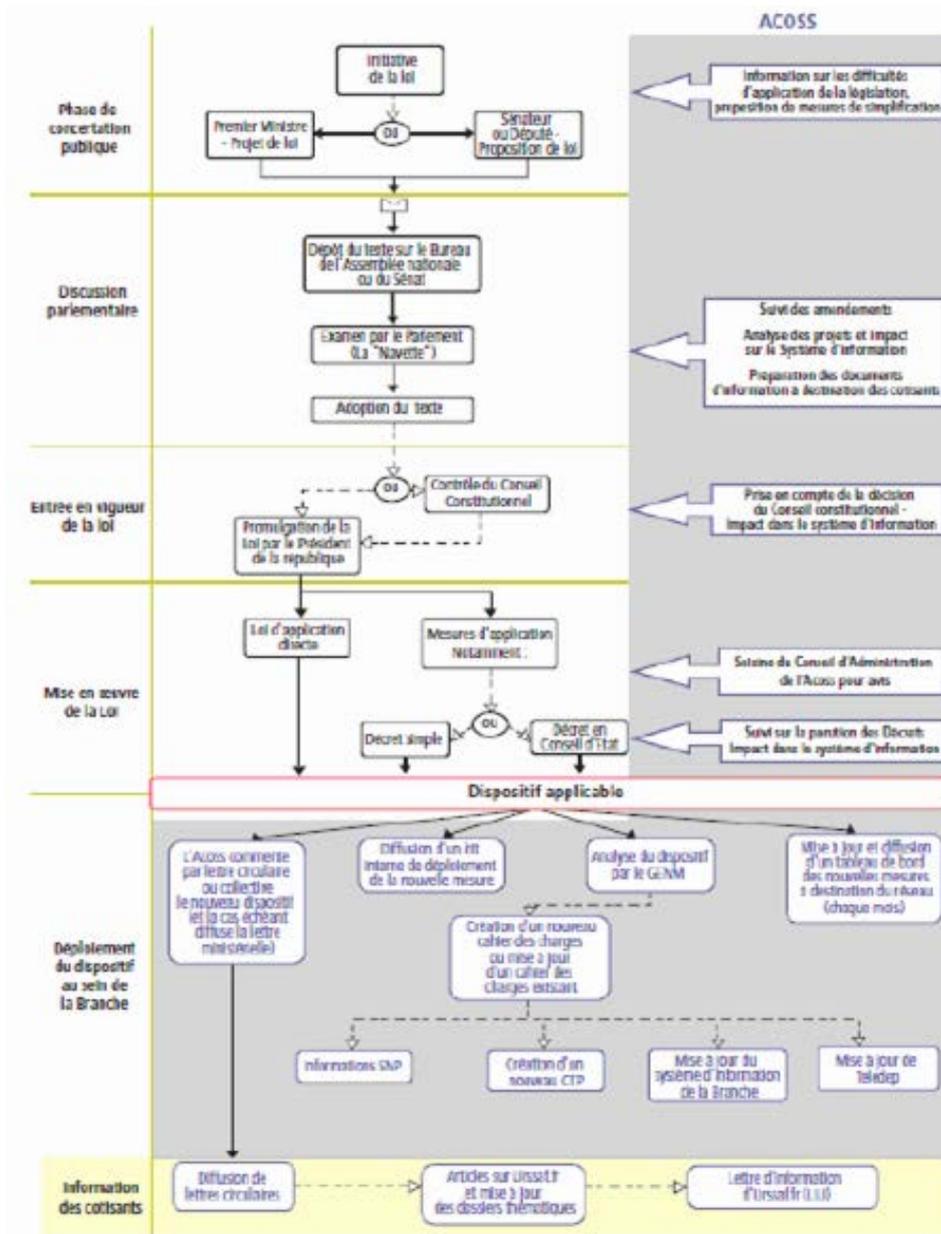
1.1.3 Anticiper : « créer une cellule nationale d'accompagnement à la mise en œuvre des mesures nouvelles et de veille réglementaire »

La branche a créé une cellule de veille, composée de représentants de l'Acoss et du réseau. Les missions de la cellule sont :

- de réaliser des études, pour publication (« ces études peuvent poursuivre plusieurs objectifs : anticiper un certain nombre de risques, notamment contentieux, lever des sources d'insécurité, expliquer la vision de la branche ») et en particulier un rapport annuel comportant des propositions de simplification et une étude d'impact d'une mesure ; la cellule de veille a réalisé un premier rapport annuel au titre de 2012 ; pour le volet « étude d'impact sur l'application d'un dispositif », le rapport a porté sur les méthodes de contrôle, en référence à l'article 4 du décret « droits des cotisants » du 11 avril 2007 ; le rapport a également proposé des mesures de simplification à partir d'une analyse d'une sélection d'arrêts de la Cour de cassation ;
- d'analyser les mesures nouvelles et de structurer la veille juridique sur les domaines concernant la branche. A ce titre, « une présentation complète des nouveautés législatives et réglementaires est désormais effectuée en début d'année et au fil de l'eau ». Au titre des mesures nouvelles, depuis fin 2011, la veille s'accompagne d'actions de communication avec l'établissement au niveau national de « kits de déploiement » (par exemple sur la LFSS, la loi de finances ou la loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, dite Warsmann du 22 mars 2012). Ces kits sont des supports de formation/information à destination des différents métiers de la branche en région.

L'Acoss a également schématisé le circuit des mesures nouvelles et son intervention aux différentes phases.

Graphique 1 : Le circuit de mise en œuvre des nouvelles dispositions



Source : Rapport Acoss 2012 sur la sécurisation juridique

En application de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, le conseil d'administration de l'Acoss est saisi pour avis de « tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans [son] domaine de compétence et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale », parfois dans des délais très contraints selon les élus rencontrés par la mission. Cette rédaction, qui cite explicitement le PLFSS mais non le PLF, pose la question de la saisine du CA de l'Acoss sur les mesures prévues dans le PLF et pouvant entrer dans son champ de compétences, tel que le dispositif du CICE, adopté en loi de finances.

1.2 Les indicateurs de la COG et les résultats obtenus

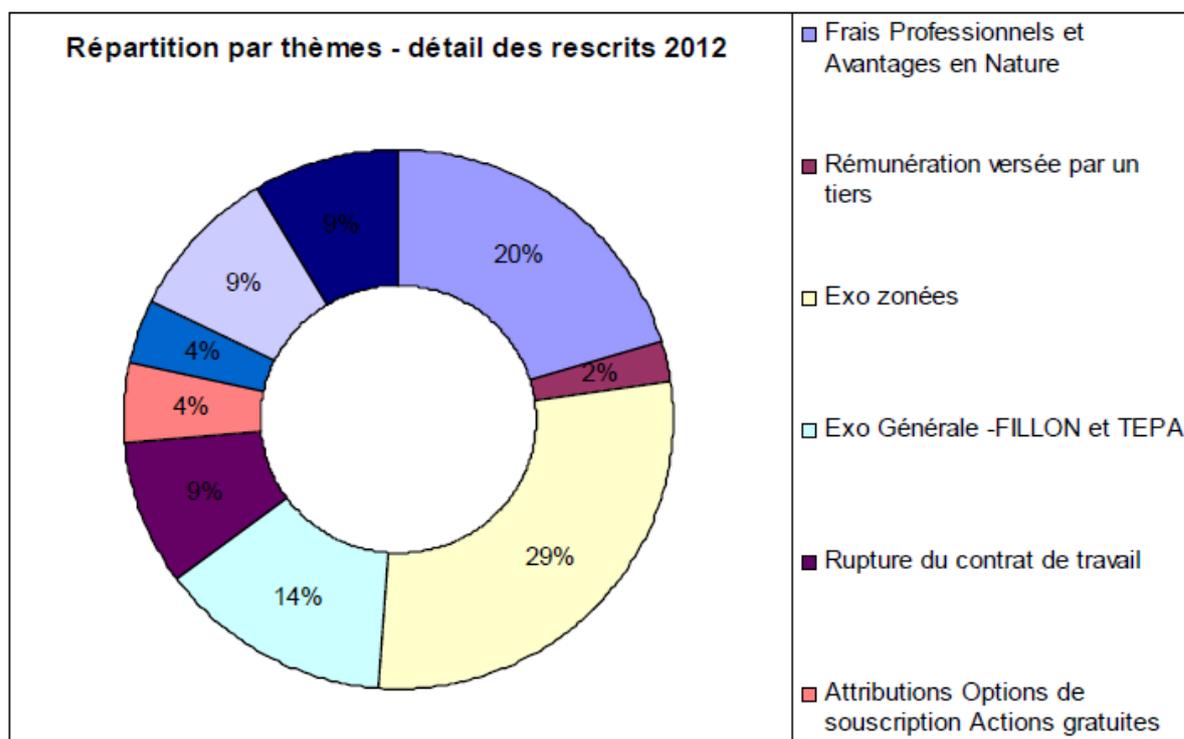
La politique de sécurisation juridique ne dispose pas d'indicateur de résultat.

Il existe par contre un indicateur de suivi, le nombre de rescrits sociaux, mais qui présente peu d'intérêt. Selon le bilan triennal de la COG, le nombre de rescrits sociaux est stable (304³ en 2012, 311 en 2011 et 294 en 2010), à un niveau faible et inférieur au niveau de pointe atteint en 2009 (362 rescrits sociaux), année où la procédure du rescrit social a été ouverte aux travailleurs indépendants. Malgré l'intervention de la loi Warsmann du 22 mars 2012 précitée, qui a élargi le périmètre du rescrit aux rémunérations versées par les tiers et aux règles déclaratives et de paiement des cotisations, le nombre de rescrits évolue peu en 2012 par rapport à 2011.

Les explications avancées par l'Acosse à ce peu de succès sont le formalisme lourd de la procédure, le délai de réponse de 3 mois considéré comme trop long, et la concurrence entre le rescrit et la simple réponse écrite qui lie également l'organisme. Pour les entreprises, le délai de trois mois peut s'avérer excessif lorsque la question correspond au besoin de sécuriser l'établissement des feuilles de paie des salariés.

L'analyse par thème des rescrits est intéressante : ce sont les exonérations zonées, puis les avantages en nature et les frais professionnels et enfin les exonérations générales (de type Fillon ou TEPA) qui suscitent le plus de rescrits (respectivement 29%, 20% et 14%).

Schéma 1 : Répartition des rescrits 2012 par thème



Source : Acosse – rapport thématique sur la sécurisation juridique 2012

Par taille d'entreprises en effectifs salariés, il n'apparaît pas de méconnaissance du rescrit social par les plus petites entreprises, même si les plus grandes entreprises apparaissent surreprésentées en comparaison de leur nombre parmi la totalité des entreprises. Seules font exception les entreprises sans salarié (futur employeur ou travailleur indépendant), qui recourent proportionnellement très peu au rescrit.

³ Dans le rapport sur la sécurisation juridique 2012, le nombre de rescrits est de 324 et non de 304.

Tableau 1 : Répartition des rescrits 2012 par taille de l'entreprise

Taille de l'entreprise (effectif salarié)	zéro salarié	1 à 9	10 à 49	50 à 199	200 à 499	500 à 1999	2 000 ou plus
Proportion dans le nombre total d'entreprises	67,1%	27,2%	4,7%	0,7%	0,1%	0,1%	0,0%
Taille de l'entreprise (effectif salarié)	0 (futur employeur ou TI)	1 à 9	10 à 49	50 à 249		250 à 1999	2 000 ou plus
Proportion dans les rescrits 2012	3%	30%	32%	19%		13%	3%

Source : Insee.fr (données pour le secteur marchand au 1^{er} janvier 2012) et rapport Acoiss sur la sécurisation juridique

1.3 Les engagements de l'Etat

L'Etat s'était engagé pour la période conventionnelle qui s'achève à :

- privilégier systématiquement l'octroi d'un délai suffisant permettant à la branche de procéder à une analyse complète lors de la saisine pour examen d'un projet de texte ; selon les membres du conseil d'administration rencontrés par la mission, les délais sont parfois très courts, même si la période a connu des progrès en la matière ;
- examiner une fois par an les propositions de correctifs de la branche lors d'une réunion entre la DSS et la cellule de veille et d'analyse des mesures nouvelles de l'Acoiss ;
- expertiser, lors de la mise en place de nouvelles mesures de large ampleur, la possibilité d'une mise en œuvre débutant systématiquement par une phase, limitée dans le temps, « d'adaptation » et d'appropriation au bénéfice des employeurs et des organismes de recouvrement ; cet engagement a été tenu pour les grands projets que sont le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage (TREC), l'annualisation de la réduction Fillon et la DSN ;
- évaluer, en vue de leur éventuelle évolution, les dispositions juridiques applicables à la DADS et au tableau récapitulatif ; ce thème a conduit à la refonte des textes relatifs à la DADS et au tableau récapitulatif dans le cadre de la LFSS pour 2012 ;
- clarifier le dispositif de sanction applicable en cas de non renseignement des rubriques d'assiettes non soumises à cotisations dans les DADS ; selon le tableau de suivi des engagements tenu par la DSS, un projet de décret est en cours d'élaboration.

Enfin, quant à l'engagement de mener une réflexion conjointe avec l'Acoiss sur les difficultés rencontrées par les cotisants lors de la mise en œuvre de nouvelles mesures, cet engagement reste à mettre en œuvre.

2 LA SECURISATION JURIDIQUE DANS LE CADRE DE LA REGIONALISATION

2.1 Le pilotage national

Dans cadre de la réforme de la gouvernance de la branche, l'Acoiss a créé une instance nationale spécifique à la « réglementation et sécurisation juridique » (INRSJ), s'accompagnant, comme pour les autres instances nationales, de la définition de pilotes au niveau régional.

Les missions de l'INRSJ sont les suivantes :

- piloter la politique en la matière, en co-production avec le réseau ;
- produire des préconisations organisationnelles et métier, dont par exemple la définition du plan de fiabilisation des données ;

- être le lieu de remontée des pratiques du réseau ;
- identifier et piloter des expérimentations locales.

En co-production avec le réseau, l'instance doit définir un socle national de sécurisation juridique, avec des axes de développement liés à des particularités régionales ou locales. L'Acoss a diffusé au réseau par lettre collective⁴ des premières orientations nationales de la réglementation et de la sécurisation juridique pour 2013 en définissant 4 axes de travail :

- « Inscrire la sécurisation juridique dans les process métiers de branche ;
- Développer la gouvernance de la fonction RSJ dans la branche ;
- Définir des chantiers « coeurs de métier » de la sécurisation juridique ;
- Développer les compétences et la maîtrise des risques. »

2.2 L'organisation de la sécurisation juridique au niveau régional

Dans le socle de l'organisation régionale défini fin 2011, l'Acoss a indiqué que ses préconisations « *s'appuient* » sur la création et la mise en œuvre d'une structure régionale d'assistance et de gestion des affaires juridiques en charge de l'ensemble des activités relevant de la sécurisation juridique. Elle précise que l'organisation, définie par le directeur régional sur proposition du pilote régional en matière de sécurisation juridique comprend à la fois :

- des ressources et des compétences dédiées et pérennes (correspondants juridiques régionaux, chargés d'affaires juridiques locaux et agents audienciers, agents détachés à l'information législative et réglementaire, agents ou experts documentation, ...),
- et des moyens partagés avec d'autres secteurs, tels que la gestion des comptes ou la relation cotisant ; dans ce deuxième cas, l'organisation nécessite un lien fonctionnel permettant au pilote régional, garant des résultats, de mobiliser ces agents pour répondre aux prescriptions et objectifs nationaux, notamment au regard des plans d'actions (fiabilisation des données par exemple).

Dans les orientations nationales pour 2013, l'Acoss a confirmé que l'animation de la politique de sécurisation juridique implique la création d'une nouvelle structure juridique régionale dédiée, dénommée soit « structure juridique régionale » (SJR) soit « direction juridique régionale » (DJR), et dirigée par le pilote régional en matière de réglementation et sécurisation juridique. « Eu égard à l'exercice de sa mission à vocation nationale et régionale », le correspondant juridique régional doit occuper une place stratégique dans la nouvelle structure juridique régionale.

2.3 Les effectifs consacrés à cette politique

La direction de l'audit et de la stratégie a mené début 2013 une étude sur « l'impact de la mise en œuvre d'une stratégie de sécurisation juridique dans la branche recouvrement », dont il a été rendu compte à l'observatoire de gestion.

L'audit a été mené sur la base d'un échantillon de quatre régions. En extrapolant aux 22 régions, l'étude évalue à 354 ETP en 2013 les effectifs affectés à la fonction de sécurisation juridique. Comme la structuration régionale de la sécurisation juridique se met en place avec la régionalisation, le rapport note qu'il est difficile de déterminer avant 2015 la charge de travail cible, le processus de régionalisation s'échelonnant en trois vagues.

Parmi les différentes activités de sécurisation juridique, la gestion des recours et l'information juridique sont les plus consommatrices en ETP (respectivement 46% et 37%).

⁴ Lettre collective n° 2013-0000108 diffusée le 16 avril 2013.

Tableau 2 : Evaluation de la charge en ETP de la sécurisation juridique

En ETP	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution COG
Recours	120,3	147,4	155,4	143,8	162,3	42,0
Information juridique	105,6	109,1	121,2	128,0	129,8	24,2
Fiabilisation	4,7	6,2	7,4	6,6	7,7	3,0
Autres activités	15,0	13,2	12,9	15,8	10,4	-4,6
Pilotage	21,5	27,8	27,5	36,4	39,4	18,0
Pilotage (ETP projet)	0,0	1,4	4,4	5,7	4,2	4,2
Total ETP SJ	267,2	305,1	328,9	336,3	353,9	86,7

Source : Acoiss – rapport d'étude sur l'impact de la mise en œuvre d'une stratégie de sécurisation juridique dans la branche recouvrement, juillet 2013

Pour les recours, l'étude évalue à 100 ETP en 2013 la gestion des recours auprès des instances départementales de recours amiable (IDIRA) et des commissions régionales (CRA), tandis que la gestion des contentieux devant les TASS, cour d'appel et au pénal est estimée à 56 ETP.

Pour l'étude, la création des IDIRA à partir de 2012, en lien avec le début de la régionalisation, devrait conduire à une augmentation de la charge de travail. Corrélativement, l'étude note que plusieurs facteurs peuvent modérer cette augmentation de la charge, notamment, la rationalisation accrue de la démarche précontentieuse, le renforcement de la gouvernance juridique régionale dans le cadre de la politique de sécurisation juridique et la spécialisation des acteurs permettant d'augmenter la productivité.

ANNEXE 3 : RECOUVREMENT ET OFFRE DE SERVICES

1	DONNEES DE CADRAGE.....	33
1.1	NOMBRE DE COTISANTS ET DE COMPTES PAR CATEGORIE DE COTISANTS	33
1.2	EFFECTIFS	34
1.3	MONTANTS RECOUVRES PAR URSSAF.....	35
1.4	COUT DE L'EURO RECOUVRE.....	36
2	INDICATEURS DE LA COG ET DES CPG 2010-2013	37
2.1	LES INDICATEURS COG ET LEURS RESULTATS	37
2.1.1	Aucun indicateur de production.....	37
2.1.2	Les indicateurs « Qualité du service ».....	38
3	UNE OFFRE DE SERVICES SATISFAISANTE, MAIS DONT L'EFFICIENCE DOIT ETRE QUESTIONNEE POUR CERTAINS DISPOSITIFS.....	46
3.1	LES PROGRES DE LA DEMATERIALISATION SUR LA COG 2010-2013.....	46
3.1.1	Un constat globalement positif.....	46
3.1.2	Qui nécessite quelques aménagements pour répondre aux situations particulières des travailleurs indépendants.....	47
3.1.3	La situation complexe des autorisations de délais de paiement	49
3.2	GESTION SPECIFIQUE DES AE	50
3.3	LE SERVICE RENDU AUX TRES GRANDES ENTREPRISES ET LE VERSEMENT EN LIEU UNIQUE.....	50
3.4	LES CENTRES NATIONAUX DE TRAITEMENT	52
3.4.1	Le TESE une offre de service dont l'intérêt doit être questionné.....	52
3.4.2	Des offres de service globalement performantes qui répondent à un réel besoin.....	54
3.4.3	Cesu.....	55
3.4.4	CEA	56
3.4.5	Les limites de ces offres de service	58
4	UNE ORGANISATION DU RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE A HOMOGENEISER ENTRE URSSAF.....	58
4.1	RECOUVREMENT AMIABLE.....	58
4.1.1	Relances téléphoniques.....	59
4.1.2	Avis amiable.....	60
4.1.3	Mises en demeure, relance téléphonique TEL3 et dernier avis avant poursuite	60
4.1.4	Efficienc e du recouvrement amiable : fiabiliser les données cotisants en amont	60
4.2	RECOUVREMENT FORCE	63
4.2.1	Contrainte	63
4.2.2	Choix des huissiers : une analyse et des instructions qui restent à faire.....	64

4.2.3	Gestion des garanties : des procédures méconnues non couvertes par des instructions nationales opérationnelles	65
4.2.4	Suivi des débiteurs	66
4.2.5	Paramétrage local des traitements : un facteur de risque.....	66
4.2.6	Pilotage : un défaut d'outil de pilotage et de référentiels de contrôle interne et des instructions dispersées	66
4.3	TAXATION D'OFFICE : LIMITER LES TO INJUSTIFIEES ET SUIVRE LES STOCKS.....	67
4.3.1	limiter les TO injustifiées	67
4.3.2	Optimiser les traitements liés aux TO	70
4.3.3	Mieux piloter la gestion des stocks de TO.....	70
4.4	 ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE	71
4.4.1	Un pilotage national peu lisible, parfois incohérent, se traduisant par le maintien des pratiques locales.....	72
4.4.2	Outils d'aide à la décision ou de traitement : une utilisation à améliorer.....	73
4.4.3	Un paramétrage local qui n'assure pas un traitement efficient et équitable	74
4.4.4	Remises de majoration de retard en très forte augmentation	75
5	 PARTENARIATS : LE TRANSFERT REUSSI DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS D'ASSURANCE CHOMAGE ET AGS.....	75
5.1	 LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR CETTE REFORME	76
5.2	 UN BILAN QUI APPARAIT GLOBALEMENT POSITIF.....	77

Depuis plusieurs années le développement des offres de service à l'attention des cotisants a été placé au cœur de l'activité de la branche. Trois types d'actions ont notamment marqué cette politique :

- le développement d'une gamme de services dématérialisés diversifiée ;
- la mise en œuvre d'outils nationaux visant à une homogénéisation de la relation, notamment téléphonique, avec les cotisants ;
- la création de services spécifiques dédiés à certaines catégories ou segments d'utilisateurs.

La COG 2010-2013 précise d'ailleurs que : « *C'est en effet en assurant un accompagnement des cotisants que l'on peut faciliter la réalisation de leurs obligations déclaratives, en particulier dans un contexte économique changeant. Cette logique d'accompagnement s'incarne par la priorité donnée aux politiques amiables.* »⁵

Deux opérations majeures combinant renforcement du service et rationalisation des organisations ont été conduites. Il s'agit d'une part de la concentration sur 8 Urssaf de la gestion des très grandes entreprises et sur 33 Urssaf pour les grandes entreprises, et d'autre part du transfert de la très grande majorité des comptes des particuliers employeurs vers les dispositifs du chèque emploi service universel (Cesu) et Pajemploi, gérés dans des centres nationaux spécialisés.

La COG 2010-2013 reconnaissait les efforts faits par la branche : forte augmentation des taux de dématérialisation des déclarations et des paiements, facilitée par la création d'obligations réglementaires nouvelles, accroissement de la fréquentation du site Internet de la branche, forte montée en charge des services dédiés aux particuliers employeurs et poursuite du déploiement des services d'accompagnement pour les Très petites entreprises (TPE) et les petites associations (titre emploi simplifié entreprise ou TESE, chèque emploi associatif ou CEA), maintien d'un haut niveau de qualité de l'accueil téléphonique.

Par ailleurs, la période conventionnelle qui s'achève a été marquée par deux chantiers majeurs :

- le traitement et la sortie de la phase aiguë de la crise de l'ISU ;
- le transfert à la branche recouvrement du recouvrement des contributions dues au titre du régime de l'assurance chômage.

1 DONNEES DE CADRAGE

1.1 Nombre de cotisants et de comptes par catégorie de cotisants

En 2012, la branche gère 9,6 millions de comptes cotisants. Les deux tiers des comptes actifs sont gérés par les Urssaf, soit près de 6 millions en 2012, comme le détaille le tableau ci-dessous. Le tiers restant, soit 3,7 millions de comptes de particuliers employeurs, est géré par des centres nationaux de traitement, le CNT Cesu et le CNT Pajemploi.

⁵ COG 2010-2013 p.9

Tableau 3 : Evolution du nombre de comptes géré en Urssaf de 2009-2012

Catégorie de cotisant	Nombre de comptes actifs gérés en Urssaf				Evolution 2012/2009, sauf AE 2012/2010	Part relative en 2012
	2009	2010	2011	2012		
Admin. et coll. territ. (hors VLU)	74 300	73 481	73 204	72 701	-2%	1%
Auto-entrepreneur		526 813	704 854	810 952	54%	14%
Autres VLU	38 113	33 877	32 010	31 696	-17%	1%
CEA	55 339	62 025	67 151	71 546	29%	1%
Divers (Autres cotisants)	245 335	246 958	227 756	219 698	-10%	4%
EGM	540 448	467 292	450 085	421 248	-22%	7%
ETI hors ISU	784 507	772 203	804 554	822 246	5%	14%
ETI ISU	1 622 752	1 429 600	1 365 443	1 349 079	-17%	23%
Grandes entreprises VLU	57 003	64 209	66 913	70 287	23%	1%
PAM	271 856	276 179	281 688	288 032	6%	5%
RG mensuels au 15	295 167	297 530	302 304	309 103	5%	5%
RG mensuels au 5 ou 25	65 665	65 004	66 510	68 085	4%	1%
RG trimestriels	1 234 208	1 234 212	1 244 122	1 232 135	0%	21%
TESE	113 856	123 769	129 963	134 509	18%	2%
Très Grandes Entreprises	95 249	95 852	95 174	87 711	-8%	1%
Total	5 493 798	5 769 004	5 911 731	5 989 028	9%	100%

Source : AcoSS / Mission IGAS

Pour ce faire, le recouvrement mobilise des ressources humaines qu'il convient à présent de détailler.

1.2 Effectifs

Tableau 4 : Evolution des ETP au sein des Urssaf par processus depuis 2009, hors activités externalisées

	2009	2010	2011	2012	2012/2009		2012/2010	
					en ETP	en %	en ETP	en %
Gestion des comptes	2 934,45	2 940,17	3 016,06	2 992,02	57,57	2,0%	51,85	1,8%
Recouvrement amiable et forcé	1 135,27	1 096,81	1 086,25	1 110,11	-25,16	-2,2%	13,30	1,2%
Accueil	1 104,68	1 116,70	1 047,60	945,18	-159,50	-14,4%	-171,52	-15,4%
Autres activités "métier"	1 114,01	1 102,35	1 095,47	1 071,36	-42,65	-3,8%	-30,99	-2,8%
Dont courrier en arrivée	612,93	622,02	622,09	602,76	-10,17	-1,7%	-19,26	-3,1%
Dont DUE	91,74	87,92	77,97	60,94	-30,80	-33,6%	-26,98	-30,7%

Source : AcoSS

Sur un total d'ETP OGUR évalués à 11 775 dans le réseau des Urssaf (en incluant les activités supports, les missions nationales et non affectables, et l'encadrement), près de 4 100 ont été consacrés à la gestion des comptes et au recouvrement amiable et forcé sur toute la durée de la précédente COG. L'activité « accueil », qui regroupe l'accueil téléphonique et physique, et l'assistance aux services dématérialisés, a vu ses effectifs décroître de 15,4% entre 2010 et 2012. Cette décroissance est toutefois à relativiser au regard de l'externalisation de certaines activités, en particulier concernant la téléphonie. Une plateforme téléphonique externalisée prend en charge les demandes des cotisants portant sur l'ISU, ainsi que celles portant sur le Cesu et Pajemploi pour l'ensemble des Urssaf en cours de régionalisation, pendant un an. Le marché, piloté par l'Urssaf Ile-de-France, porte sur 72 ETP.

1.3 Montants recouverts par Urssaf

Tableau 5 : Montants recouverts par région

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	9 188 400 129 €	9 274 754 445 €	10 802 876 382 €	11 326 276 019 €
Aquitaine	10 405 421 755 €	10 510 217 527 €	12 100 505 801 €	12 606 548 804 €
Auvergne	2 871 376 146 €	2 926 922 487 €	3 339 836 796 €	3 441 214 774 €
Basse-Normandie	3 450 542 980 €	3 579 541 157 €	4 114 211 969 €	4 268 690 612 €
Bourgogne	3 937 954 979 €	3 911 305 527 €	4 436 277 137 €	4 549 713 694 €
Bretagne	8 012 429 784 €	8 068 954 531 €	9 273 316 464 €	9 604 787 268 €
Centre	6 866 531 884 €	6 844 200 988 €	7 472 299 040 €	7 356 159 702 €
Champagne-Ardenne	3 226 561 383 €	3 248 479 046 €	3 712 849 108 €	3 810 898 986 €
Corse	697 356 595 €	726 278 865 €	845 798 052 €	896 014 206 €
Franche-Comté	2 698 970 444 €	2 714 628 562 €	3 021 010 718 €	3 102 357 226 €
Haute-Normandie	5 139 411 061 €	5 068 248 995 €	5 768 618 712 €	5 970 030 522 €
Ile-de-France	75 997 881 142 €	77 764 381 247 €	89 632 860 177 €	94 202 991 060 €
Languedoc-Roussillon	5 703 980 773 €	5 669 513 865 €	6 497 473 937 €	6 698 217 441 €
Limousin	2 002 827 937 €	2 049 587 558 €	2 305 828 202 €	2 371 528 212 €
Lorraine	5 850 214 763 €	6 429 883 794 €	7 726 518 922 €	7 908 382 983 €
Midi-Pyrénées	13 468 083 408 €	13 835 440 130 €	15 957 908 728 €	16 788 059 737 €
Nord-Pas-de-Calais	15 511 039 531 €	15 769 119 212 €	18 221 520 030 €	18 848 486 358 €
PACA	19 059 808 656 €	19 535 352 203 €	21 959 670 856 €	22 716 872 159 €
Pays de la Loire	11 640 077 450 €	11 928 625 629 €	13 944 191 351 €	14 598 146 224 €
Picardie	4 144 121 345 €	4 136 829 828 €	4 716 547 354 €	4 818 384 047 €
Poitou-Charentes	3 495 509 706 €	3 520 362 656 €	4 066 638 870 €	4 203 426 831 €
Rhône-Alpes	25 758 819 586 €	26 918 272 427 €	31 309 775 367 €	32 181 313 608 €
France	239 127 321 435 €	244 430 900 679 €	281 226 533 973 €	292 268 500 472 €

Source : Acoiss indicateurs COG 2009-2012

Ce tableau retrace le montant des cotisations liquidées hors montants recouverts suite à contrôle et hors ISU.

1.4 Coût de l'euro recouvré

La branche connaît une baisse constante de son coût de gestion de l'euro recouvré qui s'établit autour de 30 centimes pour 100 euros recouverts.

Tableau 6 : Evolution du coût de recouvrement pour 100 € recouverts par la branche recouvrement du régime général de 2007 à 2011

En centimes d'€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Objectif
Coût du recouvrement de 100 €	34 centimes	32 centimes	34 centimes	33 centimes	30 centimes	27 centimes	Diminution

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

La forte baisse du coût (6 centimes entre 2010 et 2012) est à mettre en relation avec la montée en charge des encaissements liés notamment à la montée en charge de ceux des cotisations d'assurance chômage par le réseau des Urssaf.

Pour apprécier ce coût, il convient de le mettre en relation avec celui constaté pour d'autres administrations dans leur mission de collecte des prélèvements obligatoires.

Ainsi, et même si cette comparaison présente des limites, concernant la DGFIP, l'indicateur figurant dans le PAP fait ressortir un taux d'intervention sur l'impôt⁶ de presque 1% soit 1 € pour 100 € recouverts.

Tableau 7 : indicateur 9.1 : taux d'intervention sur les recettes et les dépenses

en %	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Taux d'intervention sur l'impôt (DGFIP)	1,04	1,02	0,98	0,97	0,93	0,88

Source : DGFIP et rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (juillet 2012).

Cependant l'évolution de ce coût global cache des disparités assez fortes en fonction des offres de service.

⁶ Le taux d'intervention sur l'impôt (DGFIP) correspond au rapport entre les coûts de gestion des impôts et le montant des recettes collectées par la DGFIP. Les coûts sont calculés selon une méthode constante, c'est-à-dire avec un taux de contribution au CAS pensions stabilisé afin de mesurer les évolutions de coûts imputables à la DGFIP. Le taux d'intervention est fondé sur des recettes brutes (restitutions d'impôts non déduites). Les prévisions de recettes brutes retenues pour la période 2014-2015 reposent sur une hypothèse d'élasticité de leur croissance par rapport à la croissance du PIB de 1 (1 % de croissance du PIB génère 1% de croissance des recettes fiscales), et sur une prévision de croissance annuelle du PIB de 2 % pour 2015.

Tableau 8 : Coût de l'euro encaissé par les Urssaf en 2012 (OGUR système de comptabilité analytique Acooss)

Catégorie de cotisant (objet de coût)	Coût total mutualisé	Encaissement (en K€)	Coût d'1 € encaissé
Admin. et coll. territ. (hors VLU)	15 199 389	22 731 307	0,0007
Auto-entrepreneur	34 392 620	903 917	0,0380
Autres VLU	7 684 951	21 846 702	0,0004
CEA	3 905 463	208 067	0,0188
Divers (Autres cotisants)	10 087 300	2 950 202	0,0034
EGM	21 561 754	492 092	0,0438
ETI hors ISU	114 105 418	7 194 105	0,0159
ETI ISU	163 304 343	14 550 392	0,0112
Grandes entreprises VLU	19 512 615	27 647 739	0,0007
PAM	26 221 396	1 723 779	0,0152
RG mensuels au 15	126 836 043	62 622 644	0,0020
RG mensuels au 5 ou 25	39 652 027	60 903 433	0,0007
RG trimestriels	232 040 902	27 772 083	0,0084
TESE	9 662 550	374 287	0,0258
Très Grandes Entreprises	15 101 177	54 902 043	0,0003
Total	839 267 947	306 822 792	0,0027

Source : OGUR

Certaines catégories présentent un coût de l'€ encaissé supérieur à la moyenne affichée par la branche. Il en est ainsi par ordre décroissant de l'auto entrepreneurs (coût de 0,0380 € par € encaissé), du TESE (coût de 0,0258 € par € encaissé), du CEA (coût de 0,0188 € par € encaissé), etc.

Dans un contexte financier extrêmement contraint et de recherche de gains d'efficience, il est urgent d'engager une réflexion sur les process et/ou l'opportunité de conserver certaines offres de service. Ainsi, et c'est là un exemple de la première hypothèse, la mise en place du télépaiement pourrait être engagée pour les AE. La nécessité de conserver l'offre de service TESE, et c'est là un exemple de la deuxième hypothèse, pourrait être réétudiée notamment eu égard, ce que nous verrons, à sa concurrence avec l'offre de service proposée par les experts comptables.

2 INDICATEURS DE LA COG ET DES CPG 2010-2013

2.1 Les indicateurs COG et leurs résultats

2.1.1 Aucun indicateur de production

L'absence d'indicateur est à relier à l'absence de pilotage national de la fonction production. En effet, la direction du pilotage de la production et de la maîtrise du risque (DPMR) est de création récente. Son origine est intimement liée à la crise de l'ISU et à l'apparition liée de stocks, situation qui était jusque-là inconnue des Urssaf.

2.1.2 Les indicateurs « Qualité du service »

► Le taux d'appels efficaces

Définition : Ce taux indique la part des appels décrochés par un interlocuteur humain au regard du nombre d'appels reçus.

Cette mesure repose sur les résultats de l'enquête Mystère qui a pour but d'évaluer la capacité des organismes à gérer les flux téléphoniques et électroniques de la branche. L'enquête mystère a vocation à évaluer l'efficacité et la qualité des réponses téléphoniques et courriels.

Tableau 9 : Evolution par région du taux d'appel efficace entre 2010 et 2012

Région	2010	2011	2012
Région Alsace	97,50%	98,27%	90,97%
Région Aquitaine	97,27%	99,69%	96,62%
Région Auvergne	92,45%	97,35%	96,92%
Région Basse-Normandie	94,12%	97,65%	96,03%
Région Bourgogne	95,43%	97,39%	93,91%
Région Bretagne	89,02%	98,85%	94,10%
Région Centre	94,70%	97,73%	94,24%
Région Champagne-Ardenne	93,02%	98,27%	90,97%
Région Corse	97,89%	98,32%	98,42%
Région Franche-Comté	93,25%	97,50%	96,50%
Région Haute-Normandie	94,12%	97,65%	96,03%
Région Ile-de-France	95,00%	93,64%	94,24%
Région Languedoc-Roussillon	95,27%	99,08%	95,08%
Région Limousin	94,00%	98,67%	91,67%
Région Lorraine	95,10%	98,27%	90,97%
Région Midi-Pyrénées	95,00%	96,63%	94,61%
Région Nord-Pas-de-Calais	92,81%	89,06%	89,69%
Région PACA	97,89%	98,32%	98,42%
Région Pays de la Loire	95,00%	93,97%	77,35%
Région Picardie	97,44%	94,10%	94,10%
Région Poitou-Charentes	95,43%	95,43%	91,52%
Région Rhône-Alpes	94,62%	97,26%	96,15%

Source : ACOSS

Toutes les régions sont à plus de 90% de taux d'appel efficace, ce qui était l'objectif global de la COG, et l'objectif commun aux CPG. A l'exception de Nord-Pas-de-Calais et surtout de Pays-de-Loire, qui passe de 95% à 77,35% entre 2010 et 2012.

Cependant, une question demeure sur la pertinence de la méthodologie utilisée pour l'enquête mystère. En effet, celle-ci est réalisée en fin d'année, de septembre à décembre sur une période connue des agents.

Aramis rend possible d'identifier le taux de décroché et de pouvoir réaliser une double écoute. Il s'agit d'une évolution majeure par rapport à l'enquête Mystère qui permettra une appréciation plus exacte de la situation

► **La note de satisfaction d'un échantillon de cotisants**

Définition : Cette note mesure la satisfaction des cotisants des Urssaf, du centre Pajemploi et du Cncesu

En 2012, la note moyenne attribuée par l'ensemble des cotisants des Urssaf, du CnCesu et du CnPajemploi s'élève à 7,46. Elle était de 7,2 en 2006 et 7,3 en 2009 (hors commerçants et artisans). Il s'agit du résultat le plus élevé constaté sur la période. En effet, l'année 2011 avait marqué un infléchissement (7,30) par rapport à 2010 (7,42). La cible pour 2013 est de 7,4.

Les résultats régionaux n'ont pas été communiqués.

► **Le respect du délai de réponse aux courriels**

Définition : Ce taux indique la part des courriels, au regard du volume global des courriels reçus, pour lesquels une réponse a été donnée sous les deux jours ouvrés.

Tableau 10 : Taux de respect des délais de réponse aux courriels en 2011 et 2012

Région	2011	2012
Alsace	99,28%	93,55%
Aquitaine	98,85%	96,31%
Auvergne	99,49%	97,69%
Basse-Normandie	99,63%	96,47%
Bourgogne	97,83%	97,39%
Bretagne	99,59%	97,05%
Centre	99,62%	94,24%
Champagne-Ardenne	99,28%	93,55%
Corse	100,00%	90,11%
Franche-Comté	100,00%	94,50%
Haute-Normandie	99,63%	96,47%
Ile-de-France	100,00%	94,44%
Languedoc-Roussillon	99,62%	97,23%
Limousin	100,00%	97,33%
Lorraine	99,28%	93,55%
Midi-Pyrénées	99,71%	94,38%
Nord-Pas-de-Calais	99,22%	97,50%
PACA	100,00%	90,11%
Pays-de-Loire	100,00%	97,65%
Picardie	99,36%	97,44%
Poitou-Charentes	100,00%	97,83%
Rhône-Alpes	99,79%	97,78%

Source : AcoSS

Le taux moyen était de 94,1% en 2008.

En 2012, si toutes les Urssaf atteignent bien et dépassent même le taux de 90% sur cet indicateur, aucune n'atteint les 100%, qui était l'objectif fixé aux Urssaf se situant au-delà de 85% en 2009 et ce alors même qu'un certain nombre d'Urssaf avait atteint ce taux de 100% en 2011.

2.1.2.1 Les indicateurs « dématérialisation »

Deux seuils d'assujettissement différents sont prévus :

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

L'obligation de payer exclusivement par virement bancaire concerne les entreprises ou établissements d'une même entreprise, redevables de cotisations, contributions et taxes d'un montant supérieur à 7 M€ au titre d'une année civile. Ce seuil se traduit par une obligation de règlement des cotisations par virement bancaire l'année suivante.

L'obligation de déclarer et payer par voie électronique : A partir du 1er janvier 2013, les entreprises, tous établissements confondus, qui ont acquitté plus de 50 000 € de cotisations, contributions et taxes auprès de l'Urssaf au titre de l'année 2012, ou qui ont pour obligation de verser mensuellement leurs cotisations, contributions et taxes auprès de l'Urssaf doivent effectuer leurs déclarations sociales et le paiement, par voie dématérialisée, sous peine de majoration. Sont concernés par cette obligation de déclaration et de paiement dématérialisé par voie électronique, tous les employeurs du secteur privé ou du secteur public, à l'exception de l'État, des Collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, scientifiques et culturels.

➤ Le taux de déclarations dématérialisées secteur privé

Définition : Il représente la part des comptes actifs des entreprises du secteur privé ayant au moins une déclaration concernant les bordaux récapitulatifs de cotisations mensuels et trimestriels (BRC) ou les déclarations unifiées de cotisations sociales (DUCS) dématérialisée

Tableau 11 : Evolution du taux de déclarations dématérialisées par région de 2009 à 2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	47,68%	52,89%	78,86%	93,07%
Aquitaine	47,51%	53,52%	75,15%	94,11%
Auvergne	40,98%	46,09%	54,90%	84,18%
Basse-Normandie	38,80%	45,72%	60,05%	86,23%
Bourgogne	36,05%	41,70%	52,89%	80,48%
Bretagne	46,07%	51,25%	61,36%	88,71%
Centre	38,14%	43,92%	55,82%	79,50%
Champagne-Ardenne	40,37%	46,30%	80,85%	91,63%
Corse	33,13%	41,64%	69,31%	91,29%
Franche-Comté	49,36%	54,11%	65,53%	82,79%
Haute-Normandie	45,48%	50,89%	59,83%	84,82%
Ile-de-France	39,82%	47,16%	64,53%	85,92%
Languedoc-Roussillon	37,49%	43,28%	53,40%	81,66%
Limousin	42,38%	51,42%	77,67%	93,82%
Lorraine	42,38%	49,71%	76,35%	89,93%
Midi-Pyrénées	56,05%	62,09%	76,05%	93,92%
Nord-Pas-de-Calais	61,63%	66,67%	81,20%	93,31%
PACA	41,63%	49,52%	75,00%	91,42%
Pays-de-Loire	45,80%	52,07%	61,11%	83,11%
Picardie	42,34%	48,93%	68,47%	92,13%
Poitou-Charentes	37,16%	42,82%	59,64%	91,22%
Rhône-Alpes	47,22%	53,73%	77,83%	92,99%
Moyenne réseau	44,14%	50,60%	65,55%	88,68%

Source : Acoiss/Mission IGAS

L'objectif fixé dans la COG de 61,5% en 2013 a été largement atteint et dépassé en 2012, le taux moyen pour l'ensemble des régions étant de près de 89%. Toutes les régions dépassent le taux de 80% à l'exception de l'une d'entre elles, la région Centre. Une précision est toutefois nécessaire. Cet indicateur est calculé en prenant en compte la part des comptes actifs ayant au moins une déclaration (BRC ou DUCS) dématérialisée, et non la totalité des déclarations d'une même entreprise.

➤ **Le taux de paiements dématérialisés en montants**

Définition ; Il représente le rapport entre le montant des encaissements sur support dématérialisé (virement, prélèvement, virement CCP, télé règlement) et les encaissements des entreprises du secteur privé

Tableau 12 : Evolution du taux de paiements dématérialisés par région de 2009 à 2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	91,95%	92,87%	94,63%	96,60%
Aquitaine	87,25%	88,66%	90,60%	94,21%
Auvergne	82,27%	84,18%	85,74%	89,75%
Basse-Normandie	83,10%	85,79%	88,41%	93,11%
Bourgogne	83,21%	84,51%	86,53%	90,61%
Bretagne	84,28%	86,16%	88,28%	92,16%
Centre	85,34%	86,66%	88,47%	91,50%
Champagne-Ardenne	84,57%	85,84%	89,19%	93,02%
Corse	63,20%	67,14%	73,29%	82,02%
Franche-Comté	87,29%	88,44%	89,79%	92,60%
Haute-Normandie	87,80%	88,55%	90,13%	93,00%
Ile-de-France	89,90%	91,56%	92,89%	95,30%
Languedoc-Roussillon	76,82%	78,44%	80,86%	86,33%
Limousin	81,17%	83,61%	89,23%	92,89%
Lorraine	85,43%	86,72%	90,07%	93,19%
Midi-Pyrénées	91,72%	93,05%	94,29%	96,62%
Nord-Pas-de-Calais	92,29%	93,36%	94,47%	97,00%
PACA	86,90%	88,90%	91,00%	94,11%
Pays de la Loire	88,74%	90,01%	91,40%	93,96%
Picardie	83,74%	85,38%	87,94%	92,94%
Poitou-Charentes	79,91%	82,60%	85,02%	90,11%
Rhône-Alpes	89,28%	91,04%	92,85%	96,10%
Moyenne réseau	88,33%	89,93%	91,64%	94,59%

Source : Acoiss/Mission IGAS

Le taux moyen était de 78,73% en janvier 2009 et de 88,33% sur l'année 2009. Il atteignait 94,59% sur l'année 2012 et 95,46% en avril 2013. Soit un taux très supérieur à la cible 2013 qui est de 90%.

En 2013, seuls la Corse et le Languedoc-Roussillon n'atteignent pas les 90% fixés par la COG (respectivement 82% et 86%), ce qui s'explique par la forte proportion de TI dans ces régions.

► **Part des volets sociaux Cesu et Pajemploi dématérialisés**

Définition : représente la part des volets sociaux déclarés sur internet.

Tableau 13 : Evolution de la part des volets sociaux dématérialisés entre 2010 et 2012

Régions	2010	2011	2012
Alsace	57,89%	62,40%	66,27%
Aquitaine	51,00%	56,70%	61,10%
Auvergne	49,06%	53,89%	57,54%
Basse-Normandie	53,34%	57,95%	61,66%
Bourgogne	53,44%	58,07%	62,09%
Bretagne	59,58%	64,50%	67,96%
Centre	55,69%	59,98%	63,22%
Champagne-Ardenne	54,69%	59,59%	63,33%
Corse	45,73%	53,53%	58,92%
Franche-Comté	62,21%	66,79%	70,91%
Haute-Normandie	58,62%	63,02%	66,85%
Ile-de-France	63,93%	68,42%	71,91%
Languedoc-Roussillon	56,66%	61,68%	65,96%
Limousin	42,06%	46,66%	50,18%
Lorraine	60,73%	65,41%	68,92%
Midi-Pyrénées	53,59%	58,86%	62,82%
Nord-Pas-de-Calais	61,76%	66,35%	70,01%
PACA	54,62%	59,74%	63,63%
Pays de la Loire	62,52%	66,52%	69,66%
Picardie	60,02%	64,22%	67,93%
Poitou-Charentes	50,75%	55,13%	58,61%
Rhône-Alpes	65,69%	70,48%	73,81%
Moyenne réseau	58,69%	63,42%	67,07%

Source : Acoiss/Mission IGAS

Pour mémoire ce taux était de 29,9% en 2006. La cible pour 2013 avait été arrêtée à 58%. Le taux en 2012 est de 67,07%. L'objectif peut donc être considéré comme atteint, voire largement dépassé, dans toutes les régions en 2012, à l'exception du Limousin (50,18% en 2012), dont la population plus âgée est moins familière d'internet. Il est à noter cependant que la région enregistrait en 2010 un taux de 42,06%. Ce qui porte sa progression sur les Trois années à un peu plus de 8%. Soit un taux qui est tout à fait comparable à celui de la progression de la moyenne pour la branche (8,32%).

2.1.2.2 Les indicateurs « recouvrement »

► **Le taux de récupération des créances à 100 jours en nombre**

Définition : Il représente la part des écarts négatifs en cotisations soldés dans les 3 mois suivant l'exigibilité

Tableau 14 : Evolution du taux de récupération des créances à 100 jours par région de 2009 à 2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	77,08%	79,13%	78,02%	79,25%
Aquitaine	64,71%	62,27%	62,34%	61,38%
Auvergne	64,96%	66,53%	65,44%	62,90%
Basse-Normandie	61,17%	65,32%	68,15%	68,45%
Bourgogne	65,75%	65,74%	64,13%	65,30%
Bretagne	62,81%	68,01%	68,60%	68,67%
Centre	60,81%	66,73%	66,94%	67,34%
Champagne-Ardenne	56,26%	57,96%	58,23%	56,82%
Corse	54,65%	56,15%	56,75%	54,02%
Franche-Comté	57,08%	60,35%	59,63%	57,63%
Haute-Normandie	60,79%	63,70%	62,08%	65,96%
Ile-de-France	52,77%	55,48%	60,00%	60,78%
Languedoc-Roussillon	56,74%	58,16%	60,33%	62,22%
Limousin	66,99%	69,74%	73,96%	74,00%
Lorraine	63,33%	66,53%	65,60%	65,08%
Midi-Pyrénées	73,74%	71,23%	71,92%	75,74%
Nord-Pas-de-Calais	70,18%	62,74%	57,97%	54,32%
PACA	61,98%	66,83%	65,69%	67,00%
Pays de la Loire	63,67%	62,17%	65,91%	59,17%
Picardie	62,23%	61,73%	63,45%	62,11%
Poitou-Charentes	64,87%	65,37%	64,84%	63,37%
Rhône-Alpes	62,44%	61,16%	61,50%	63,92%
Moyenne réseau	62,29%	63,65%	64,50%	65,14%

Source : AcoSS/Mission IGAS

La cible en moyenne était fixée par la COG à 64% d'écarts négatifs en cotisations soldés dans les 3 mois suivant l'exigibilité. La moyenne en 2012 est de 65,12%, l'objectif de cet indicateur important en matière de recouvrement est donc globalement atteint. Cependant, l'examen des résultats région par région fait ressortir des situations très contrastées d'une région à l'autre. Certaines régions conservent voire améliorent leurs bons résultats. C'est le cas de l'Alsace (77,08% en 2009, 79,25% en 2012). D'autres régions améliorent leurs résultats. C'est le cas de l'Ile-de-France (52,77% en 2009, 60,78% en 2012). Certaines stagnent bien en deçà de l'objectif. Telle la Corse (54,65% en 2009 et 54,02% en 2012). Enfin pour certaines régions la détérioration s'avère importante. Ainsi Nord-Pas-de-Calais (70,18% en 2009, 54,32% en 2012). Ces exemples, qui portent aussi bien sur des régions en croissance d'effectifs (alsace, corse) qu'en réduction (Ile-de-France) ou relative stabilité (Nord-Pas-de-Calais) ne démontrent pas de lien direct entre l'évolution des effectifs es Urssaf et les résultats enregistrés.

➤ **Le taux de restes à recouvrer à 15 mois**

Définition : Cet indicateur rapporte le montant des restes à recouvrer aux cotisations liquidées en métropole au 31 mars de l'année N+1, hors opérations de contrôle et hors ISU.

Tableau 15 : Evolution du taux des restes à recouvrer à 15 mois de 2009 à 2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	0,69%	0,63%	0,61%	0,70%
Aquitaine	0,70%	0,60%	0,59%	0,76%
Auvergne	0,91%	0,79%	0,89%	1,00%
Basse-Normandie	1,02%	0,74%	0,68%	1,09%
Bourgogne	1,21%	1,12%	0,95%	0,88%
Bretagne	0,81%	0,68%	0,65%	0,85%
Centre	1,11%	0,85%	0,90%	0,87%
Champagne-Ardenne	1,54%	1,14%	1,00%	1,33%
Corse	2,26%	2,09%	2,05%	2,27%
Franche-Comté	1,23%	0,84%	0,88%	1,06%
Haute-Normandie	0,96%	0,85%	0,93%	1,17%
Ile-de-France	0,95%	0,75%	0,64%	0,68%
Languedoc-Roussillon	1,42%	1,30%	1,21%	1,36%
Limousin	0,87%	0,62%	0,66%	0,67%
Lorraine	1,07%	0,85%	0,72%	0,91%
Midi-Pyrénées	0,52%	0,46%	0,48%	0,53%
Nord-Pas-de-Calais	0,79%	0,74%	0,80%	0,74%
PACA	1,04%	0,90%	0,88%	0,95%
Pays de la Loire	0,77%	0,76%	0,68%	0,88%
Picardie	1,18%	0,91%	0,82%	1,18%
Poitou-Charentes	1,18%	0,93%	0,85%	1,01%
Rhône-Alpes	0,92%	0,69%	0,59%	0,64%
Moyenne réseau	0,93%	0,76%	0,71%	0,79%
Ecart Type	0,35%	0,32%	0,31%	0,36%

Source : AcoSS/Mission IGAS

La cible fixée est de 0,75% en moyenne. S'élevant à 0,93% en 2009, cet indicateur, sensible à la conjoncture économique, a atteint son niveau le plus bas en 2011, à 0,71%. En 2012, il est de 0,79%. L'écart type affiche en fin de période une valeur proche à celle qui était la sienne en début de période. Les données ne permettent pas de déduire une détérioration du fait de la réduction des effectifs. L'exemple de l'Ile-de-France est de ce point de vue édifiant. Les résultats des trois Urssaf pilotes en matière de régionalisation semblent indiquer un lien entre stagnation des résultats et engagement du processus de régionalisation. Ce résultat est cohérent avec les témoignages recueillis par la mission lors de ses déplacements, faisant état d'une dégradation, temporaire, de la performance, lors de la mise en place de la régionalisation.

Ce taux est très dépendant de la conjoncture économique.

► **Le taux d'efficacité de la politique amiable**

Définition : Cet indicateur se rapporte au nombre d'actions amiables efficaces enregistrées par rapport au nombre d'actions amiables entreprises par les Urssaf

Tableau 16 : Evolution du taux d'efficacité de la politique amiable sur la période 2009-2012

Régions	2009	2010	2011	2012
Alsace	51,36%	56,12%	50,27%	45,12%
Aquitaine	64,71%	56,40%	57,32%	55,52%
Auvergne	64,96%	61,46%	57,69%	59,95%
Basse-Normandie	61,17%	50,75%	47,66%	45,56%
Bourgogne	65,75%	47,29%	49,16%	51,41%
Bretagne	62,81%	55,80%	52,84%	49,84%
Centre	60,81%	60,74%	61,36%	56,17%
Champagne-Ardenne	56,26%	50,82%	51,23%	47,46%
Corse	54,65%	59,97%	60,42%	52,02%
Franche-Comté	57,08%	46,37%	48,49%	51,04%
Haute-Normandie	60,79%	54,58%	54,70%	54,70%
Ile-de-France	52,77%	47,72%	47,25%	54,28%
Languedoc-Roussillon	56,74%	53,18%	55,73%	55,19%
Limousin	66,99%	62,17%	63,40%	60,69%
Lorraine	63,33%	51,16%	47,42%	49,40%
Midi-Pyrénées	73,74%	56,69%	52,37%	48,77%
Nord-Pas-de-Calais	70,18%	44,39%	43,58%	44,21%
PACA	61,98%	49,99%	48,44%	45,70%
Pays de la Loire	63,67%	43,84%	41,41%	34,20%
Picardie	62,23%	60,78%	62,51%	65,72%
Poitou-Charentes	64,87%	65,19%	65,37%	59,83%
Rhône-Alpes	62,44%	52,55%	51,49%	48,15%
Moyenne réseau	50,25%	51,90%	50,82%	50,94%

Source : AcoSS/Mission IGAS

En décembre 2012, le taux d'efficacité de la politique amiable était de près de 51%, pour un objectif fixé à 52%. On constate d'ailleurs sur cette même année 2012 une baisse relative du taux d'efficacité qui était de 55,21% en janvier. Le niveau le plus faible ayant été atteint en avril 2012 avec un résultat de 49,15%. Sur la période de la COG la progression de la moyenne du réseau est très faible puisque l'on passe de 50,25% en 2009 à 50,94% en 2012.

En avril 2013 le taux est remonté à 54,06%. Si l'on observe l'évolution au cours d'une année de ce taux. Le profil d'évolution se duplique d'une année sur l'autre et reflète systématiquement une détérioration en cours de l'exercice annuel d'environ 5 points.

Il conviendrait de mesurer l'ensemble des actions amiables réalisées par les organismes tel que : envoi de courriels, sms, relance du cotisant avant le débit, etc. Ces actions aujourd'hui d'une utilisation extrêmement banalisées minorent l'indicateur.

Par ailleurs, il faudrait, sous réserve de l'historique des cotisants, profiler les débiteurs. Par exemple en ciblant les primo défaillants. Cette évolution témoignerait d'une meilleure prise en compte de l'approche économique d'un système qui aujourd'hui se présente essentiellement comme un dispositif juridique.

Pour ce qui est des créances à 100 jours : le système actuel a pour conséquence d'entraîner que la récupération de sommes modiques, un € par exemple, améliore l'indicateur.

En cas de problème de production dans une Urssaf, la relance téléphonique n'est pas faite : s'y substitue les mises en demeure. Cette pratique n'a aucun effet constaté sur l'efficacité du recouvrement. Ce faible impact sur l'efficacité du recouvrement nécessite d'afficher la primauté de l'amiable.

➤ **Taux de respect des engagements de service relatifs aux modalités de traitement des demandes de délais**

Dans la COG cet indicateur n'a pas été construit. Il n'y avait de surcroît et tout naturellement aucune antériorité. La cible 2013 devait être proposée courant 2010 après construction de l'indicateur. En 2013, la cible n'est toujours pas fixée. Cet indicateur est donc resté lettre morte.

2.1.2.3 Des indicateurs de suivi « Qualité du service » et « Recouvrement »

L'annexe 5 de la COG prévoyait deux indicateurs de suivi au titre de la qualité de service et un indicateur de suivi au titre du recouvrement.

- taux d'appels efficaces Cesu et Pajemploi. Indicateurs qualité de service visant à identifier la part des appels décrochés par un interlocuteur humain. Indicateur pour lequel il n'y avait aucune antériorité ;
- flux de courriels par exercice ;
- stocks de créances par rapport au volume des cotisations liquidées ; indicateur représentant le montant global des créances par rapport aux cotisations de l'année. Ce taux s'était accru au cours de la COG 2006-2009 passant de 62,9% en 2006 à 64,8% en 2008.

3 UNE OFFRE DE SERVICES SATISFAISANTE, MAIS DONT L'EFFICIENCE DOIT ETRE QUESTIONNEE POUR CERTAINS DISPOSITIFS

3.1 Les progrès de la dématérialisation sur la COG 2010-2013

Le progrès de la dématérialisation sur la période conventionnelle est indéniable sauf pour les TI, secteur encore marqué du contre-coup de la crise de l'ISU.

3.1.1 Un constat globalement positif

Le développement de la dématérialisation a été un des objectifs de la période conventionnelle qui s'achève. La fiche thématique n°2 intitulée : « utiliser pleinement les potentialités techniques pour déployer des services dématérialisés innovants au cœur de la relation du cotisant avec l'Urssaf » s'appuyait sur la réalisation de quatre actions.

- « utiliser toutes les potentialités des nouvelles technologies pour offrir aux entreprises un service dématérialisé intégré aux fonctionnalités étendues ». Cette action a été réalisée à 56% ;
- « Consolider le service d'assistance multimédia à l'attention des utilisateurs d'internet en particulier lors des exigences et de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs ». cet objectif a été complètement atteint ;
- « Promouvoir les services dématérialisés et développer la logique partenaire ». L'action a été réalisée à 76% ;

- « Développer la plus-value de l'offre de service existante à l'attention des experts comptables et des intermédiaires de paie ». L'action a été réalisée à 95% ;
- « Examiner les conditions d'un accompagnement des déclarants papier résiduels à l'utilisation de la DU dématérialisée ». Cet objectif a été complètement atteint.

Le bilan de la dématérialisation est globalement positif. En effet, l'analyse des résultats de la dématérialisation se réalise par l'intermédiaire de deux indicateurs qui sont le taux de dématérialisation du secteur privé et le taux de paiement dématérialisé en montant.

Concernant le taux de dématérialisation du secteur privé : Fin décembre 2012, celui-ci est de 88,53% en hausse de 20 points par rapport au niveau qui était le sien en décembre 2011. Par ailleurs un impact important est observé dans les entreprises de moins de 20 salariés pour lequel le taux est à fin décembre 2012 de 88,40% alors qu'il était de 62,23% en décembre 2011. Les entreprises de moins de 20 salariés ont aujourd'hui un taux de dématérialisation comparable à celui de l'ensemble du secteur privé.

La dématérialisation a eu un impact réel sur la performance du réseau. L'Acoss estime en terme d'effectifs ses effets à un gain équivalent à un peu plus de 203 ETPMA. Le tableau suivant en donne la répartition en fonction des différentes activités.

Tableau 17 : Impact de la dématérialisation en ETP par année

Impacts par activité et par année	2010	2011	2012	2013	Total
IDRE	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
DUE	-3,7	-6,8	-18,4	-0,1	-29,0
Total	-14,4	-29,7	-117,5	-41,7	-203,4

Source : Acoss

Concernant le taux de paiement dématérialisé en montant, il est à fin décembre 2012 de 94,6%, en hausse de 3 points sur la seule année 2012. Sur le segment des entreprises de moins de 20 salariés il est à fin 2012 de 76,7%, soit une hausse de 10 points entre sur l'année 2012. Pour les entreprises de moins de 20 salariés il convient de noter que les cotisations versées sont souvent de faible volume. Cependant, pour les TI la dématérialisation recule chaque année pour l'encaissement et le paiement trimestriel des cotisations. De plus, les TI ont recours à la modulation des cotisations : ils demandent qu'on prenne en compte les estimations de cotisations pour l'année en cours. Les gains acquis par le régime général ont été perdu côté TI.

La dématérialisation a permis de limiter le nombre de gestionnaires de base sur les flux entrants : encaissement et numérisation des documents (traitement du chèque, etc.) pour le RG. Cependant, la gestion des anomalies et le traitement qualitatif sont restés inchangés.

3.1.2 Qui nécessite quelques aménagements pour répondre aux situations particulières des travailleurs indépendants

Sur les aspects dématérialisation, il faut différencier auto-entrepreneurs (AE) et travailleurs indépendants (TI) hors AE.

3.1.2.1 AE et PAM

Tableau 18 : Situation en 2012 de la dématérialisation pour les AE et les praticiens et auxiliaires médicaux

Contexte 2012		Auto-entrepreneurs	PAM
Déclarations	Papier	68% des déclarations sont effectuées sous format papier	100% des déclarations sont effectuées sous format papier
	Dématérialisées	32% des déclarations sont dématérialisées	La dématérialisation des déclarations des PAM n'est pas possible pour l'instant
Paiements	Papier	67% des paiements sont effectués par chèque	54% des paiements sont effectués par chèque
	Dématérialisés	33% des paiements sont effectués par téléversement	46% des paiements sont effectués par prélèvement

Source : Acoss/DAS/SDCG étude sur les effets de la dématérialisation AE et PAM juillet 2013

**Evaluation des impacts selon deux scénarios :
Taux de dématérialisation cible à 100% (théorique) et à 70% (réaliste)**

	Hypothèse théorique d'un taux de dématérialisation à 100%		Hypothèse d'un taux de dématérialisation à 70%
Auto-entrepreneurs	Evolution de la charge		Evolution de la charge
	ETP	ETP par point	ETP
	Déclarations *	-31	-0,4
Paiements *	-18	-0,3	-10
Total	-48	-0,7	-27
PAM	Evolution de la charge		Evolution de la charge
	ETP	ETP par point	ETP
	Paiements et courrier	-2	-0,05

* dont ouverture et tri des courriers associés

Les auto-entrepreneurs n'ont pas connus le traumatisme de l'ISU. Cette situation rend possible la mise en place d'une obligation de déclaration et de paiement sur internet pour cette population d'actifs pour les nouveaux cotisants. Il convient d'ailleurs d'observer sur la base des « résultats 2012 de l'enquête de satisfaction auprès des cotisants » communiquée par l'Aocoss que 65% des cotisants AE professions libérale (AE PL) connaissent et utilisent le portail officiel de l'AE. 27% le connaissent mais ne l'utilisent pas. 6% ne le connaissent pas mais utilisent internet. La quasi-totalité des AE et ce quel que soit sa catégorie professionnelle utilise internet. Ces données devraient rendre rapidement possible l'obligation de dématérialisation des déclarations et des paiements pour tous les nouveaux AE. La question situation du flux étant traitée, la gestion du stock pourrait faire l'objet d'une montée en charge progressive.

3.1.2.2 Travailleurs Indépendants

Pour les TI la situation est quelque peu différente. En effet, le champ de dématérialisation des TI (hors PAM et Auto-entrepreneurs) s'applique par essence exclusivement aux moyens de paiements et non au couplage élément déclaratif / moyen de paiement à l'instar du schéma applicable dans le Régime Général. En effet, les cotisations des TI sont calculées de manière provisionnelle et ne donnent pas lieu à modifications de débits en cours d'exercice (sauf régularisation par anticipation). L'intégration des débits des TI n'implique donc d'activité spécifique que lors des campagnes annuelles d'intégration des déclarations de revenus professionnels. Or, pour les TI ISU et PL, la gestion des DCR fait d'ores et déjà l'objet d'un échange dématérialisé en provenance des caisses RSI qui en sont destinataires de premier niveau vers les Urssaf. L'impact d'une dématérialisation des DCR est donc nulle pour la branche recouvrement.

Aujourd'hui, 44% des TI ISU ont un prélèvement automatique alors qu'auparavant ce taux était de l'ordre de 70-75%. La nécessité de conserver au travailleur indépendant l'initiative du paiement amène à privilégier la formule du virement à celle du prélèvement.

Hors effort de promotion et d'assistance, la charge relative au traitement des paiements non dématérialisés des TI représente environ 50 ETP en 2012, selon le rapport sur l'évaluation des effets de la dématérialisation des TI hors AE et PAM du 27 mars 2013. Ce qui constitue un potentiel de gain de charge maximum dans l'hypothèse d'une dématérialisation totale.

3.1.3 La situation complexe des autorisations de délais de paiement

La mise en place de l'automatisation de délais de paiement (ADP) destinée à aider en trésorerie les cotisants dans une situation de crise est un sous-objectif du 100% dématérialisé. La demande de délai de paiement en ligne en fait partie. Toutefois le développement de cette offre de service se heurte à des intérêts contradictoires et l'Aocoss est aujourd'hui embarrassée pour en assurer la promotion du fait de la position de la DSS. De fait, la mission de la branche recouvrement n'est pas de jouer le rôle de banquier social. Cependant, dans un contexte de crise économique sévère, les délais de paiement peuvent contribuer à la sauvegarde d'un tissu économique fragilisé.

Jusqu'à présent l'expérimentation s'est faite en deux temps :

- si courrier, circuit Watt pour gérer la demande ;
- le cotisant devient gestionnaire de son compte au regard de critères fixés au préalable.

En 2013 : on est passé du critère de primo-débiteur à un critère de mono-débiteur ; bilan pour fin 2013. Mono débiteur, note Aida, nombre de demandes d'échéances (3 maximum).

Recommandation n°1 : Faire évoluer l'automatisation des délais de paiement.

3.2 Gestion spécifique des AE

Le régime AE a été mis en place à partir du 1er janvier 2009. Il s'est caractérisé par un nombre important de demandes d'adhésion et une charge nouvelle significative dans la branche. Une étude menée par l'Acoss en 2009 a conclu que l'impact pérenne du dispositif AE pour la branche représenterait environ 7 ETP pour 10 000 comptes. Cependant cette étude s'est appuyée sur des conditions de traitement des comptes non stabilisées (charge de travail liée aux modifications administratives et radiations n'a pas été prise en compte (le formulaire cerfatisé n'a été disponible sur le portail qu'en septembre 2009), ainsi que la bascule des AE vers les TI suite à dépassement du seuil de chiffre d'affaires.

Au final l'étude conduite par l'Acoss conclut :

- « Des retraitements marginaux ont permis d'évaluer **l'impact pérenne à 4,50 ETP** pour 10 000 comptes contre 4,35 ETP au réel en 2010 (en particulier : prise en compte de l'obligation de déclarer en 2011) ;
- « Le dispositif AE représente **moins de la moitié de la charge d'exploitation des TI** classiques (4,5 contre 9,9 ETP) en raison d'une gestion des comptes plus simple et de contentieux faibles ;
- « La charge 2010 de traitement des comptes AE a représenté 229 ETP pour 527 000 comptes AE actifs. Compte tenu des évolutions 2011 (obligation de déclarer), 237 ETP auraient été nécessaires (+8 ETP) ;
- « En tenant compte d'une estimation par l'INSEE de l'effet de substitution du dispositif AE aux comptes TI classiques, **la charge pérenne passe à 2,8 ETP** pour 10 000 comptes environ. L'évolution du nombre de comptes TI et des ETP dédiés est en cohérence avec ce résultat. »

3.3 Le service rendu aux très grandes entreprises et le versement en lieu unique

Dans le cadre de la COG 2006-2009, la gestion des entreprises de plus de 2 000 salariés (ou très grandes entreprises – TGE) a été confiée depuis le 1^{er} janvier 2008 à huit Urssaf :

- Bas-Rhin ;
- Bouches-du-Rhône ;
- Gironde ;
- Haute-Garonne ;
- Loire-Atlantique ;
- Nord ;
- Paris et région parisienne ;
- Rhône.

La réforme TGE ainsi engagée avait pour objectif majeur de garantir un niveau optimal de qualité de service à ce segment de cotisants, stratégique pour la branche. L'Acoss a ainsi défini une charte qui vient préciser les engagements des Urssaf en charge des grands comptes, dont font partie les huit organismes qui gèrent les TGE. Elle a pour objectif affiché d'encadrer la gestion des grandes entreprises et d'homogénéiser les pratiques.

La charte TGE

Elle a été élaborée par les services de l'Acoss, en lien avec le sous-groupe TGE3 constitué dans le cadre de l'IPSOR, et adoptée par la commission grands comptes – VLU et le conseil d'administration en septembre 2006. Il s'agit d'un document interne à la branche recouvrement qui définit les engagements réciproques

- des Urssaf habilitées à assurer la gestion des grands comptes dont les 8 Urssaf TGE à l'égard des cotisants et de l'Acoss en matière de performance et de qualité de gestion,
- de l'Acoss à l'égard des Urssaf pour ce qui est des moyens permettant l'atteinte des engagements pris.

La convention a été réactualisée en 2009. C'est à cette occasion qu'ont été intégrés les engagements relatifs au contrôle interne et à la trésorerie.

Cependant la charte ne constitue pas un socle de gestion global du segment GE/TGE. En effet, ne sont définis des engagements spécifiques à ce segment de cotisants que pour certaines activités, en particulier en matière de relation cotisant et de contrôle, ou plus récemment en matière de trésorerie et de contrôle interne. Pour ce qui est du processus recouvrement, la charte engage globalement les organismes à respecter le socle de droit commun, alors même que dans certains socles, les cotisants VLU sont exclus du champ des orientations nationales. C'est notamment le cas pour le socle de gestion des TO et pour le socle de gestion des primo et multi défallants. Enfin, certaines activités comme la gestion des données administratives ne fait l'objet d'aucun engagement spécifique.

Il s'agit principalement pour le réseau d'apporter une prestation spécifique, reposant sur un contact personnalisé au sein de l'Urssaf, une assistance de la TGE pour l'ensemble des opérations dématérialisées déclarations préalables à l'embauche (DPAE) et télé règlements de cotisations et contributions sociales, un renforcement de la sécurisation juridique.

Les engagements sont globalement respectés. En effet, seuls un engagement national (mettre en place un comité de suivi national à réunir annuellement) et un engagement local (vérifier es pratiques de décalage de paie) ne sont pas couverts.

Selon le rapport d'audit de la mise en œuvre de la charte TE/TGE par les Urssaf TGE transmis au directeur de l'Acoss le 13 janvier 2012, « Le fichier national des TGE est tenu sur une base dédiée à l'Acoss, par un service de la DIRRES. Il est enrichi non seulement des nouvelles entreprises soumises à l'obligation de centralisation de leurs déclarations et paiements (comptant plus de 2000 salariés), mais également de leurs filiales demandant leur rattachement à l'Urssaf « interlocuteur unique » de l'entreprise dominante (comptant moins de 2000 salariés). Celles-ci signent pour cela un contrat d'adhésion au VLU. Ce service n'a cependant pas connaissance des établissements rattachés aux TGE ou à leurs filiales. Selon les données DIRRES communiquées au mois d'octobre 2011 à la mission d'audit, le fichier national TGE compte 2482 sociétés réparties en : - 730 entreprises soumises à l'obligation de centraliser leurs déclarations et leurs paiements, - 1752 filiales de moins de 2000 salariés ».

le fichier TGE de chaque Urssaf compte donc à la fois non seulement des entreprises de plus de 2000 salariés (entreprises dominante et filiales) mais aussi, des filiales de moins de 2000 salariés rattachées à une entreprise dominante. Cependant certaines entreprises dominantes peuvent également avoir des filiales de moins de 2000 salariés qui n'ont pas souhaité leur rattachement au VLU. Dans ce dernier cas elles continuent à être gérées par l'Urssaf compétente en fonction de leur lieu d'implantation.

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

Le modèle actuel d'organisation de ce service pourrait évoluer dans les années à venir. Deux schémas méritent une attention particulière.

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

Le versement en un lieu unique (VLU)

Le versement en un lieu unique (VLU) permet aux entreprises multi établissements de centraliser auprès d'une seule Urssaf, dénommée pour la circonstance Urssaf de liaison, leurs déclarations et leur paiement. Ce dispositif est obligatoire pour les entreprises de plus de 2000 salariés (article R.243-8 du code de la sécurité sociale) ; il est facultatif pour les entreprises de moins de 2000 salariés. Il convient aussi d'observer que les entreprises de moins de 250 salariés peuvent aussi choisir de centraliser leurs cotisations en un lieu unique.

Dans le segment 1000 à 2000 salariés la répartition entre entreprises VLU et hors VLU s'opère de la manière suivant entre 1000 et 2000 VLU et hors VLU au quatrième trimestre 2012 est de 515 VLU et 315 non VLU. Le choix d'être VLU représente en conséquence plus de 62% des entreprises de ce segment. En conséquence, il apparaît opportun d'abaisser l'obligation VLU dès le seuil de 1000 salariés pour les entreprises multi établissements.

3.4 Les centres nationaux de traitement

Tableau 19 : Activités et ressources RH des entres nationaux de traitement en 2011

	Nombre d'ETP par centre national	Nombre total de déclarations sur 2011	Somme totale recouvrée sur 2011	Nombre de déclarations par ETP
TESE	65	1063500	666 M€	16361,5
CEA	33	709500	375 M€	21500,0
Cesu	200	18734700	2 086 M€	93673,5
Pajemploi	119	10579600	3 331 M€	88904,2

Source : Acoss/mission IGAS

Il est délicat de comparer les ratios de productivité des CNT, calculée ici en fonction du nombre de déclarations par ETP, entre eux. Les calculs de paie et de cotisations des entreprises et associations sont en effet plus complexes que celles des particuliers employeurs. Cependant, l'écart existant entre le nombre de déclarations TESE par ETP et le nombre de déclarations Cesu par ETP reste important (de 1 à 5). Le système de comptabilité analytique OGUR, qui mesure le temps passé par un agent sur différentes tâches, pondère de façon encore plus forte les comptes TESE, avec un rapport de 1 à 20 par rapport à un compte Cesu.

3.4.1 Le TESE une offre de service dont l'intérêt doit être questionné

Le TESE est un dispositif destiné à simplifier les formalités sociales liées à l'emploi de salariés et à faire gagner du temps aux employeurs dans la gestion administrative de leur personnel. Il a pour origine le projet du gouvernement de l'époque, l'idée de faire prendre en charge par un tiers les difficultés déclaratives que pouvaient rencontrer certaines catégories d'employeurs. De fait, le TESE permet aux entreprises, de France métropolitaine, d'au plus 9 salariés de gérer l'ensemble de leurs salariés, quel que soit leur contrat de travail (CDI, CDD, contrat d'apprentissage, etc.) et aux entreprises de plus de 9 salariés de gérer leurs seuls occasionnels. La notion d'occasionnel correspond à un salarié, en CDI ou en CDD, effectuant au plus 700 heures ou 100 jours, consécutifs ou non, par année civile.

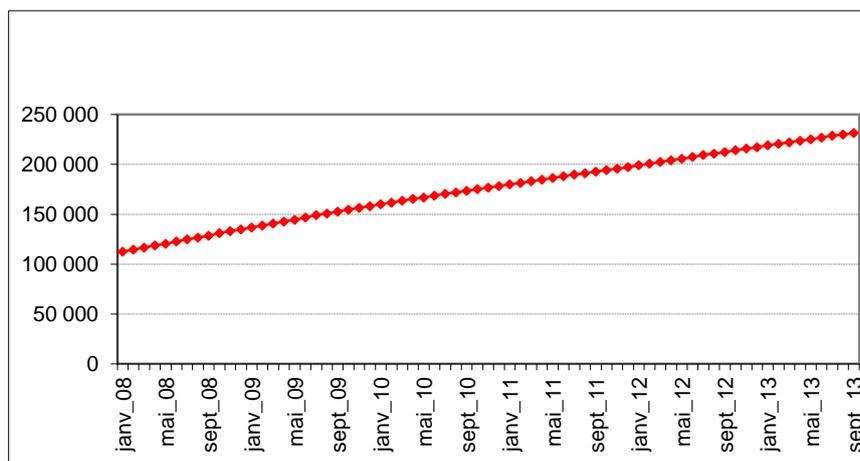
Tableau 20 : Comparaison des données économiques du TESE entre le moment de sa création et juillet 2013

Date	Nb comptes actifs au cours d'un mois	Nb salariés actifs au cours d'un mois	Nb volets sociaux actifs au cours d'un mois	Assiette salariale au cours d'un mois (= salaire brut)	Nb heures au cours d'un mois	Salaire horaire brut moyen	% volets soc. démat. actifs au cours d'un mois en période d'emploi
janv_08	32 763	48 942	51 810	27 465 398	2 656 924	10,3	44,2%
juil_13	52 045	99 804	107 983	69 483 214	6 100 857	11,4	88,0%

Source : AcoSS

Le nombre de comptes actifs a progressé de près de 59%. Le nombre de salariés actifs concernés est passé de 48 942 à 99 804 et le taux de dématérialisation des volets sociaux a doublé.

Graphique 1 : Montée en charge du TESE illustrée par l'évolution du cumul d'adhésions saisies



Source : AcoSS

Le TESE est simple d'utilisation ce qui explique l'évolution du cumul d'adhésions saisies illustrée par le graphique précédent. En effet, il se caractérise par un seul document pour accomplir toutes les formalités destinées à l'embauche, une seule déclaration pour les organismes de protection sociale gérant des régimes obligatoires et collectifs, un seul règlement pour les cotisations de protection sociale obligatoire dues à ces organismes. Le TESE établit également, le bulletin de paie, les états récapitulatifs mensuels et annuels, les déclarations sociales annuelles dont la DADS et l'attestation fiscale pour les salariés. Ces prestations concurrencent des offres de services existants par ailleurs et proposées notamment par les experts comptables. Dans ce contexte un « modus vivendi » a été trouvé et la branche s'est engagée à ne pas faire de promotion de son offre. De leurs côtés les experts comptables ont accepté qu'une partie des cotisants basculent sur le TESE. Cette situation explique pour partie le succès mesuré de cette offre de service.

La gestion du TESE est assurée par trois centres nationaux : Bordeaux, Lyon et Paris. Regrouper les 3 centres sur un seul ne ferait pas baisser le coût de gestion. Par contre au regard du compromis qui a du être trouvé avec les experts comptables, du coût de cette offre de service (0,0258€ de l'€recouvré à mettre en relation au 0,0027€ de l'€recouvré pour le total de la branche) il conviendrait de réinterroger l'utilité de cette offre de service en choisissant entre deux hypothèses. La première l'arrêt de cette offre de service qui peut être par ailleurs assurée par les experts comptables. La seconde, le développement de cette offre de service. Dans le cadre de cette dernière hypothèse il conviendrait de rendre obligatoire la dématérialisation des volets sociaux.

3.4.2 Des offres de service globalement performantes qui répondent à un réel besoin

3.4.2.1 Pajemploi

Pajemploi en chiffres au 31 décembre 2012

- 1 178 360 employeurs actifs
- 477 736 salariés actifs
- 11 215 778 déclarations reçues / 96% par internet
- 3.540 milliards d'€encaissés / dont la part CAF : 3,108 milliards d'€
- 1 526 558 appels téléphoniques 418 687 courriers et 422 876 courriels
- 1 146 247 visiteurs sur le site internet en moyenne par mois
- 27 agents

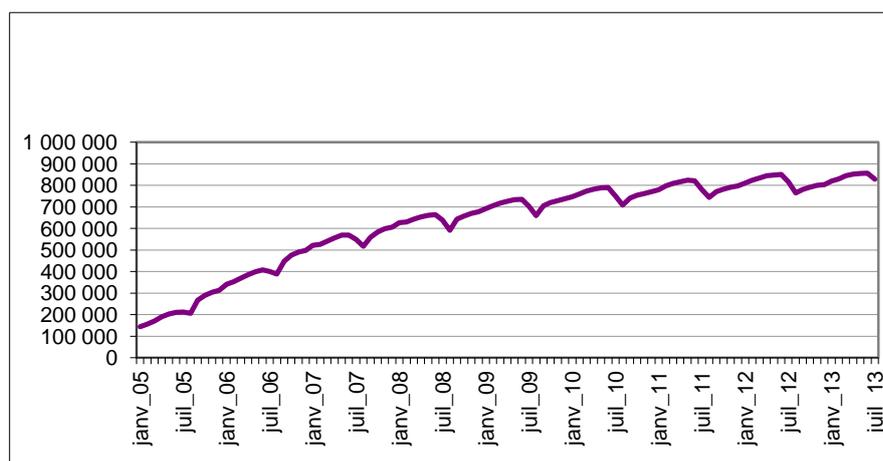
Le Centre national Pajemploi a été créé en janvier 2004 dans le cadre de la mise en place de la PAJE (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant). Il assure la gestion nationale d'une offre de services simplifiée : Pajemploi dont les missions sont le recouvrement national (métropole et DOM) des cotisations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

Tableau 21 : Comparaison des données économiques de Pajemploi de janvier 2005 et de juillet 2013

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

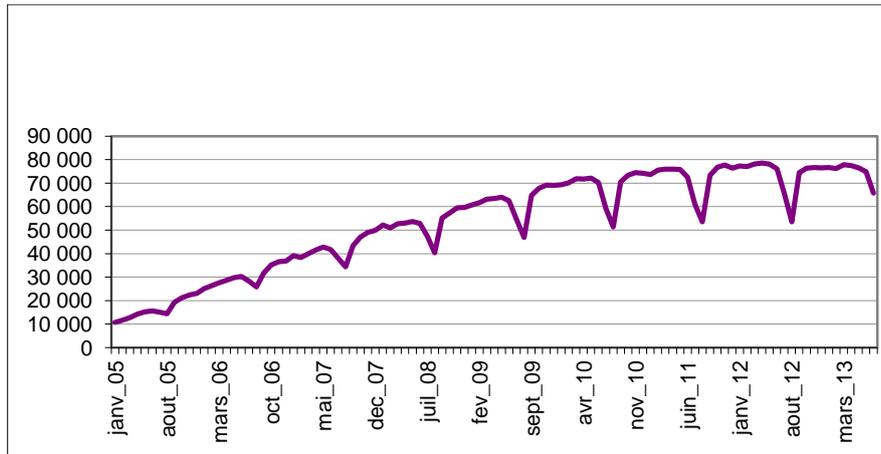
Source : Acoiss

Graphique 2 : Nombre de comptes PAJE mouvementés pour les assistantes maternelles



Source : Acoiss

Graphique 3 : Nombre de comptes PAJE mouvementés pour les gardes d'enfants à domicile



Source : Acoiss

Pajemploi est une offre de service qui répond à un réel besoin. Il convient d'ailleurs d'observer que Pajemploi compte-tenu de son segment d'activité (Sont usagers du centre les cotisants employant une assistante maternelle et/ou une garde d'enfant à domicile – garde directe), , à la différence du TESE, n'entre que de manière très limitée en concurrence avec d'autres acteurs telles que les associations professionnelles.

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

3.4.3 Cesu

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

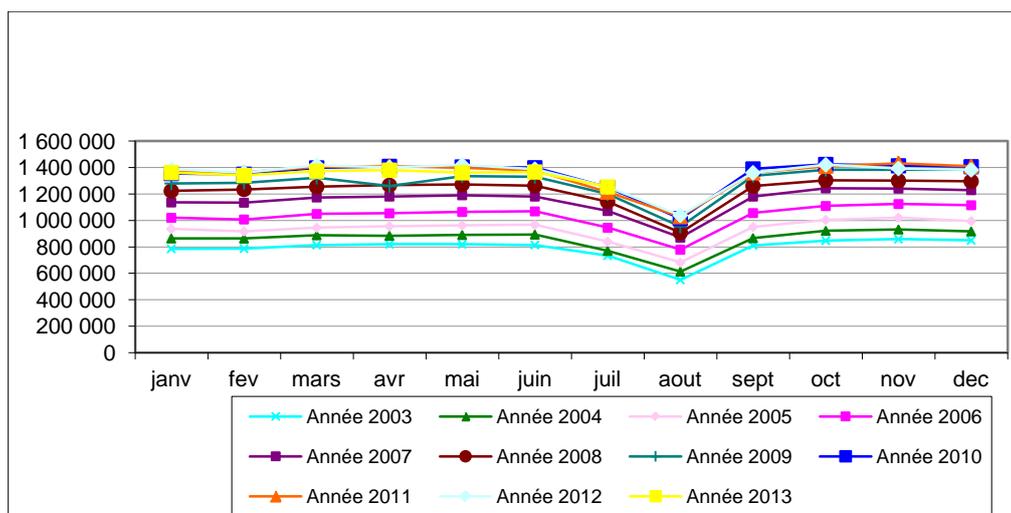
Tableau 22 : Comparaison des données économiques du Cesu de septembre 2005 et Juin 2013

Date	Nb de comptes économiquement actifs dans le mois	Nb de comptes économiquement actifs par trimestre	Nb volets sociaux relatifs à une période d'emploi (A)	Dont nombre de volets sociaux reçus par Internet relatifs à une période d'emploi (B)	Part des VS reçus par internet (C=B/ A)	Part des VS reçus par internet (indicateur COG ; taux corrigé des retardataires)(*)	Nombre de salariés en période d'emploi	Cumul des salaires net (en M€) (D)
sept_05	950 827	1 136 754	1 088 637	125 186	6,96%	11,0%	517 321	182
juin_13	1 366 793	1 597 890	1 599 965	797 850	49,9%	51,1%	657 439	297

Source : Acoiss

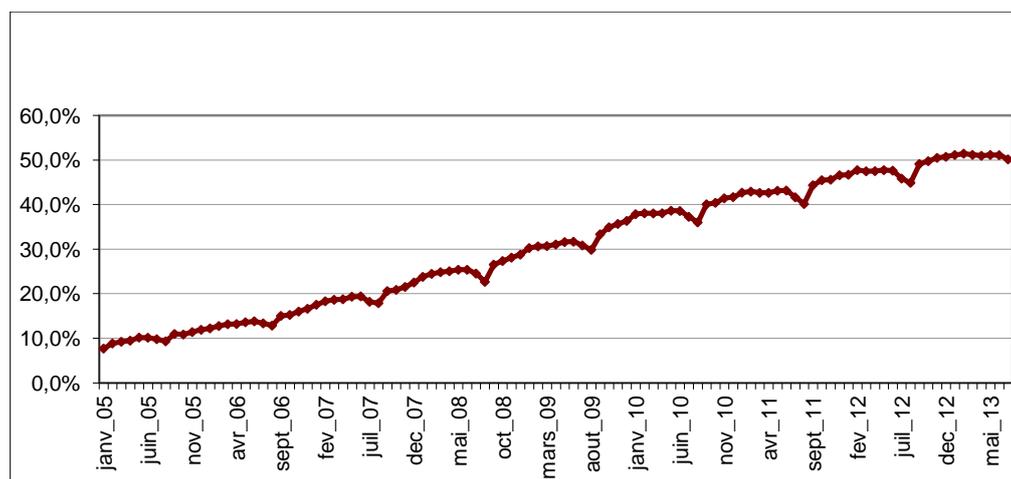
Le Cesu répond à un besoin. Le nombre de particuliers employeurs croît d'année en année pour se situer aujourd'hui à environ 1,4 millions

Graphique 4 : Nombre de particuliers employeurs utilisant le CESU au cours d'un mois



Source : AcoSS

Graphique 5 : Montée en charge de la dématérialisation



Source : AcoSS

La croissance de la dématérialisation est lente mais régulière. De moins de 10% en janvier 2005, elle atteint en 2013 les 50%. Pour partie cette situation trouve son explication dans les caractéristiques de la population des employeurs. En effet, une partie de celle-ci est composée de personnes âgées employant des personnes temporairement pour les aider dans l'exécution de tâches du quotidien.

3.4.4 CEA

Le chèque emploi associatif (CEA) est une offre de service pour favoriser l'emploi en milieu associatif qui a été porté par le monde associatif et les élus en 2004. On dénombre 75000 adhérents, le chèque emploi associatif répond à la demande. Il permet aux associations employant (ou souhaitant employer) au plus 9 équivalents temps plein, soit 14 463 heures dans l'année, quel que soit le nombre de salariés, à temps plein ou à temps partiel, de remplir toutes les formalités liées à l'embauche et à la gestion des salariés.

Les formalités liées à l'embauche (déclaration préalable à l'embauche, contrat de travail) sont réalisées à l'aide d'un seul document : le volet "identification du salarié". Il peut être rempli en ligne. Une seule déclaration est nécessaire pour le calcul des cotisations de Sécurité sociale, d'assurance chômage, de retraite complémentaire et de prévoyance, *etc.* auprès d'un seul interlocuteur le centre national Chèque emploi associatif, à l'aide d'un seul document : le volet social.

Le centre CEA après transmission des données par l'employeur calcule à la place de l'association le montant des cotisations et contributions de protection sociale obligatoire après avoir pris en compte les exonérations et allègements applicables, envoie au salarié et à l'association des attestations d'emploi valant bulletins des salaire, communique à l'association le décompte des cotisations dues, effectue les déclarations annuelles (DADS, attestation fiscale, *etc.*) Cette prise en charge de l'intégralité des obligations déclaratives tous champs confondus a eu pour effet d'amener de nombreuses associations à se « désengager » pour ne pas payer. En effet auparavant, les associations ne déclaraient que sur le champ de la sécurité sociale. Les associations sportives et culturelles sont les plus ciblées en termes de contrôle

Le dispositif est géré par un centre dédié, le centre national CEA d'Arras.

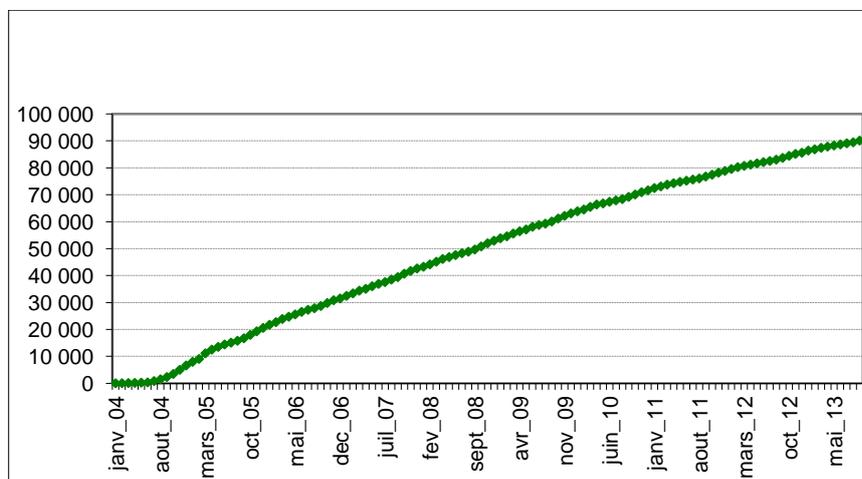
En pratique 22% des comptes actifs associatifs utilisent le CEA qui est subordonné à l'accord du salarié.

Tableau 23 : Synthèse de la gestion du CEA au 30 septembre 2013

Cumul d'adhésions saisies	90 095
Stock d'adhésions en attente de traitement (en fin de mois)	600
Nb adhésions saisies dans le mois	651
Nb de nouveaux contrats saisis dans le mois	14 850
Nb de volets sociaux reçus saisis	49 608
Appels reçus	12 733
dont appels efficaces	12 224
Taux d'appels efficaces	96,00%
Nombre de courriels reçus	4 297

Source : AcoSS

Graphique 6 : Montée en charge du CEA illustrée par l'évolution du cumul d'adhésions saisies



Source : AcoSS

La montée en charge du cumul d'adhésions saisies illustre l'intérêt de ce dispositif.

Certains professionnels, ce qui semble être le cas des médecins qui gèrent en gestion collective, l'utilisent moins.

3.4.5 Les limites de ces offres de service

Pour ces offres de service, une problématique forte existe. Il s'agit des liens à établir avec les Urssaf géographiques.

Une deuxième difficulté réside dans la lisibilité même des offres de service. Aujourd'hui celles-ci sont accessibles à tous y compris pour les situations d'emplois occasionnels. Or, le non-rapprochement des systèmes d'information rend difficile la mise en place de stratégies de contrôle en la matière. Le déclenchement du contrôle du compte TESE est souvent lié au contrôle d'un compte régime général.

4 UNE ORGANISATION DU RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE A HOMOGENEISER ENTRE URSSAF

Les différentes étapes du recouvrement amiable et forcé (RAF) sont les suivantes :

- pour le recouvrement amiable :
 - pour les TO, relance téléphonique dite TEL0 ;
 - pour les débiteurs, relance téléphonique dite TEL1 ;
 - pour l'ISU, relance téléphonique dite TEL2 ;
 - l'avis amiable ;
 - la mise en demeure ;
 - la relance téléphonique dite TEL3, pour les situations non régularisées un mois après la mise en demeure ;
 - le dernier avis avant poursuite (DRAAP), pour les situations non régularisées un mois après la mise en demeure ;
 - l'arrêt de procédure, dans le cas par exemple d'une demande de délai, d'une saisine du CODEFI, *etc.* ;
- pour le recouvrement forcé, qui débute avec le déclenchement de la contrainte :
 - la contrainte ;
 - la demande en paiement ;

Au-delà des procédures individuelles, les Urssaf gèrent également les assignations en procédure collective, les procédures collectives, la prévention de la prescription et l'admission en non-valeur. La mission ne traite pas de ces dernières procédures.

4.1 Recouvrement amiable

La COG 2010-2013 a pris pour orientation le développement du recouvrement amiable, qui participe pleinement de la dimension qualitative de la relation avec le cotisant. La phase de recouvrement amiable débute par un incident de paiement ou par la non-transmission du bordereau récapitulatif des cotisations (BRC).

4.1.1 Relances téléphoniques

Les relances téléphoniques sont ciblées comme suit :

- TEL0 : pour les cotisants RG primo TO, cotisants RG mono TO, ACT en TO, EPM primo et mono TO ;
- TEL1 : RG mensuels et trimestriels, EPM et ACT primodébiteurs ou monodébiteurs, CEA ou TESE primodébiteurs.

La relance téléphonique est effectuée dans les 5 jours ouvrés suivant l'échéance. Si le cotisant débiteur n'a pas pu être joint après trois tentatives, une notification est envoyée par le CERTI éditique dont dépend l'Urssaf.

En termes de pilotage en temps réel (*i.e.* pendant les 5 jours pour pouvoir effectuer toutes les relances téléphoniques) de la campagne de relance téléphonique, SX4 ne permet plus des requêtes infraquotidiennes alors même que les managers du RAF ont besoin d'un requêtage au bas mot à la demi-journée sur chaque site pour piloter la bonne avancée de la campagne de relance téléphonique. Les modalités de suivi des de l'efficacité des relances téléphoniques font l'objet d'un suivi dans le tableau de bord gestion du risque.

Recommandation n°2 : Étudier la possibilité de créer localement des bases miroirs chaque demi-journée pour permettre le pilotage infra quotidien pendant les campagnes de relances téléphoniques.

En amont des relances téléphoniques, le traitement V2 effectuant l'analyse des mises en recouvrement (TC31) est planifié quotidiennement. Ce traitement produit la liste des relances téléphoniques TEL0 et TEL1.

Les demandes des cotisants exprimées lors des relances téléphoniques sont prises en compte par des traitements faits dans le SNV2 par les gestionnaires de compte recouvrement ou encaissement (selon l'organisation locale) : circuits WATT concernant les demandes d'analyse de créance, les demandes de sursis à pourvoir, demande de délai CCSF, et demande de remises de majoration de retard.

Outre les modalités les plus efficaces pour chaque type de débiteurs, un audit, réalisé par Eurogroup pour l'Acosse en décembre 2012⁷, met notamment en évidence les marges de manœuvre sous-jacentes aux campagnes de relance téléphonique TEL0 et TEL1 :

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

Recommandation n°3 : lancer une action de fiabilisation des données cotisants, à la fois sur l'intégration des débits et sur les coordonnées postales et téléphoniques du cotisant

⁷ Analyse de l'efficacité des procédures de recouvrement, Eurogroup pour l'Acosse, décembre 2012.

4.1.2 Avis amiable

Sont visés par les avis amiables tous les cotisants (RG, ACT, PAM, ETI ISU, *etc.*) non concernés par les actions TEL0 et TEL1, notamment primo, mono ou bidébiteurs avec dette en cotisations inférieures à un seuil, ainsi que les cotisants PAM et ETI ISU redevables uniquement de sanctions.

L'envoi de l'avis amiable est fait selon la planification régionale suite à un traitement SNV2 quotidien (TC30), qui génère l'édition des avis amiables, puis l'envoi depuis le centre d'édition dont dépend l'Urssaf.

Après la campagne de relance, les demandes des cotisants sont prises en compte par des traitements faits dans le SNV2 : circuits WATT concernant les demandes d'analyse de créance, les demandes de sursis à pourvoir, demande de délai CCSF, et demande de remises de majoration de retard.

4.1.3 Mises en demeure, relance téléphonique TEL3 et dernier avis avant poursuite

La mise en demeure vise tous les cotisants n'ayant pas régularisé leur situation suite à relance TEL0 ou TEL1, ou à l'avis amiable et l'invitant à régulariser sa situation dans un délai d'un mois.

S'agissant des cotisants non ciblés par les campagnes TEL0, TEL1 et par l'avis amiable (récidivistes, non primo débiteurs ou TO, non mono débiteurs ou TO, *etc.*), la mise en demeure est adressée directement sans passer par les relances téléphoniques TEL0 et TEL1 ni l'avis amiable.

Suite à réception de la mise en demeure, les demandes des cotisants sont prises en compte par des traitements faits dans le SNV2 : circuits WATT concernant les demandes d'analyse de créance, les demandes de délai, délais CCSF, demande de remises de majoration de retard, accusé de réception non réclamé.

Un mois après la réception des mises en demeure, tous les cotisants n'ayant pas régularisé leur situation un mois après réception suite à mise en demeure font l'objet d'une relance téléphonique TEL3.

Pour tous les cotisants n'ayant pas régularisé leur situation un mois après réception suite à mise en demeure et n'ayant pas fait l'objet d'une relance TEL3, un dernier avis avant poursuite est édité et envoyé. Le traitement informatique correspondant est hebdomadaire.

En l'absence de régularisation 10 jours après la relance TEL3 ou le dernier avis avant poursuite, une contrainte est envoyée par le centre éditique dont dépend l'Urssaf.

4.1.4 Efficience du recouvrement amiable : fiabiliser les données cotisants en amont

4.1.4.1 Efficience des modalités du recouvrement amiable : poursuivre la recherche et la mise en œuvre des modalités amiables les plus efficaces

L'audit susmentionné analyse l'efficacité et l'efficience des différentes procédures de recouvrement possibles :

- pour une première phase amiable du recouvrement :
 - avis amiable suivi d'une mise en demeure ;

- relance téléphonique TEL0 suivie d'une mise en demeure ;
- relance téléphonique TEL1 suivi d'une mise en demeure ;
- pour une seconde phase du recouvrement :
 - dernier avis avant poursuite (DRAAP), suivi d'une contrainte ;
 - relance téléphonique TEL3 (cotisants n'ayant pas régularisé leur situation suite à MD reçue depuis minimum 30 jours) suivi d'une contrainte.

L'efficacité et l'efficience de chacune de ces modalités est déterminée sur les types de débiteurs suivants :

- RG, en distinguant primo TO, mono TO, primo RG et multidéfaillants ;
- PL, sans possibilité de distinguer les différents types de débiteurs.

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

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

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

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

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

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

Recommandation n°4 : mettre en œuvre la mise en demeure sous pli

4.1.4.2 Fiabiliser les coordonnées cotisants

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

Recommandation n°5 : développer une étude de l'analyse de l'efficience des procédures de recouvrement amiable et forcé spécifique aux TI et aux AE ;

4.1.4.3 Efficience d'une gestion en portefeuille WATT individualisé

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

Si la mission entend les raisons historiques pouvant expliquer ces hétérogénéités d'organisation interne et de la nécessité d'une souplesse dans la phase de régionalisation, celle-ci doit néanmoins permettre une harmonisation des pratiques vers le haut, *i.e.* en faveur d'une gestion en portefeuille individuel, permettant le management individuel des gestionnaires de comptes. Il est intéressant de noter que les Urssaf ayant généralement une gestion en portefeuille WATT individualisé sont plus efficaces que les Urssaf dont les portefeuilles sont par groupe.

À l'inverse, une gestion de portefeuille par groupe nécessite l'intervention d'un manager pour répartir les affaires au sein du groupe, et présentent un biais en faveur du seul traitement des affaires aisées que les gestionnaires préféreraient traiter par rapport aux affaires complexes et longues.

Recommandation n°6 : Étudier les gains d'efficience obtenus par une harmonisation vers une gestion en portefeuille WATT individualisé

Au demeurant, la régionalisation se traduira dans l'immédiat par une augmentation de la qualité du RAF avant d'en tirer un gain net, notamment parce que certaines tâches abandonnées par impératif de productivité et de priorisation des tâches pourront à nouveau être traitées (ex : travail des enquêteurs qui n'étaient plus effectués et qui réapparaît suite à la régionalisation dans l'Urssaf Auvergne).

4.1.4.4 Des indicateurs COG qui ne ciblent pas les leviers efficaces

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

Les Urssaf les plus productives (par exemple PACA, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Alsace) ont souvent des indicateurs dégradés concernant la politique amiable, en particulier sur les relances téléphoniques : ces Urssaf semblent privilégier une approche de production (surcharge de travail de la relance téléphonique par rapport à l'édition de courriers) par rapport à l'approche d'efficacité du recouvrement.

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

- Efficacité de la politique amiable $((\text{eff tel J} + \text{eff notif} + \text{eff AVAM}) / (\text{tel J} + \text{notif} + \text{AVAM}))$
- Taux d'intensité de l'amiable $((\text{tel J} + \text{notif} + \text{AVAM}) / (\text{tel J} + \text{notif} + \text{AVAM} + \text{MD}))$
- Part de la relance tél dans l'amiable $(\text{tel J} / (\text{tel J} + \text{notif} + \text{AVAM}))$

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

De même, l'indicateur COG n'intègre par le dernier avis avant poursuite, qui n'a aucune valeur juridique et qui ne coûte guère que l'édition, mais dont l'efficacité est importante (32,6%).

4.2 Recouvrement forcé

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

En réponse à ces risques, des dispositifs nationaux de maîtrise ont été mis en place mais leur appropriation et leur mise en œuvre reste assez hétérogène entre Urssaf. La mise en place d'un pilotage régional de la fonction devrait à ce titre constituer un levier permettant de mutualiser les bonnes pratiques.

4.2.1 Contrainte

La contrainte est un titre susceptible d'exécution forcée contre les cotisants (RG, TESE, CEA, TI PL, PAM) débiteurs qui n'ont pas régularisé au terme du délai d'un mois à compter de la réception de la mise en demeure leur situation, qu'il s'agisse d'une TO, de dettes réelles, ou de créance active.

Une première phase consiste en la simulation des contraintes : un traitement (TC36), qui peut être paramétré en hebdomadaire, vise à simuler les contraintes potentielles, en y ajoutant une aide à la décision, ce qui permet, de manière automatique ou assistée, de distinguer les comptes pour lesquels l'Urssaf souhaite engager une autre procédure que la contrainte ou arrêter temporairement le recouvrement forcé.

Suit la phase de contrôle des contraintes simulées. Cette phase, manuelle et facultative, doit permettre :

- d'éditer les contraintes dont la simulation est validée (traitement TC37) ;
- de supprimer certaines simulations pour lesquelles les contraintes ne seront pas éditées ;
- de réorienter ponctuellement les comptes vers d'autres procédures, voire d'arrêter temporairement la procédure ;

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

Cette phase de contrôle n'est toutefois pas systématiquement réalisée. Or, l'absence de contrôle des contraintes simulées ne permet pas d'avoir l'assurance de limiter l'édition et l'envoi de contraintes aux seules situations le justifiant.

Recommandation n°7 : Effectuer un contrôle des simulations pour s'assurer de la juste opportunité de l'envoi de la contrainte et harmoniser les traitements et leur fréquence.

L'utilisation insuffisante du SNV2 (paramétrages des traitements TC36 et TC37 ainsi que des aides à la décision) n'a pas permis de bénéficier des gains de productivité : elle n'a pas permis d'automatiser l'orientation de la procédure.

Néanmoins, l'outil TAMARA, développé par l'Urssaf Champagne-Ardenne et en cours de déploiement, devrait permettre d'avoir une vision transversale des comptes figurant dans les listes simulées, ce qui accélérera leur traitement dans la phase de contrôle.

Recommandation n°8 : Accélérer le déploiement de TAMARA

Par ailleurs, les procédures alternatives à la contrainte :

- la demande de paiement, seule voie possible pour obtenir un titre exécutoire à l'encontre de l'État et des ACT, engagée par l'Urssaf devant le TASS, afin d'obtenir la condamnation du débiteur au paiement des cotisations, majorations et pénalités ;
- les actions devant le tribunal de police et le tribunal correctionnel, en vue d'une condamnation pénale ;
- opposition à tiers détenteur, qui permet de recouvrer les créances en faisant opposition sur les fonds détenus pour le compte du débiteur par un tiers.

Or, ces mesures alternatives à la contrainte ne sont pas couvertes par des instructions pratiques au niveau national, ce qui ne contribue pas à leur connaissance à leur maîtrise et à leur usage.

Recommandation n°9 : Décliner en instructions nationales opérationnelles les mesures alternatives à la contrainte

Enfin, la contrainte peut être signifiée par l'huissier, ou envoyée par LRAR, possibilité introduite en 2008⁸ et qui présente un intérêt évident en termes de coûts, sous réserve d'une efficacité identique. Toutefois, l'envoi de la contrainte par LRAR ne connaît pas le développement espéré, alors même qu'il pourrait être très intéressant, notamment pour les TI.

Le parcours SNV2 correspondant a tardé à être mis en développement pour les comptes en procédure collective, et n'a pas encore été engagé pour les comptes actifs.

Recommandation n°10 : Mettre en place les parcours SNV2 correspondant à l'envoi de la contrainte par LRAR

Le manque d'information sur les conditions d'utilisation de la contrainte envoyée par LRAR n'a pas facilité sa mise en place dans le réseau et n'a pas permis de bénéficier des économies et de la souplesse que confère cette procédure. Les Urssaf jugent en revanche la signification par huissier plus efficace car plus coercitive.

Recommandation n°11 : donner des consignes nationales sur l'envoi de la contrainte par LRAR et tester son efficacité par rapport à la signification par ministère d'huissier

Enfin, les possibilités techniques de contraintes dématérialisées nécessiteraient des adaptations réglementaires qui ne sont pas faites à ce jour, alors que l'intérêt en termes de productivité est évident, sous réserve d'une étude plus approfondi de l'efficacité de telles contraintes dématérialisées.

Recommandation n°12 : Étudier les adaptations réglementaires pour rendre valide juridiquement les contraintes dématérialisées

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

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

- de définir une liste nationale d'études partenaires ;
- de développer la coopération actuelle avec le RSI en matière de relations avec les huissiers afin d'agir conjointement pour inciter les relations en échange de données informatisé (EDI9).

⁸

⁹ L'EDI est un système d'échanges dématérialisés par télétransmission d'informations structurées entre le SNV2 et le logiciel de gestion de l'huissier.

Si le RSI et la branche recouvrement collaborent pour promouvoir les relations EDI avec les huissiers et en développer les fonctionnalités (retour d'acte, note de frais, *etc.*), l'idée d'harmoniser la liste des huissiers entre les deux réseaux a été abandonnée face à la différence d'approche : le RSI souhaitant mettre en concurrence les partenaires par une multiplicité alors que les Urssaf souhaitent limiter le nombre de partenaires pour avoir un poids significatif dans chacune des études.

Il n'existe pas à ce jour d'orientation nationale sur le nombre et les critères de choix des huissiers. En effet, les tableaux de bord nationaux existants ne permettent pas un état des lieux chiffrés sur les huissiers et leur activité. La base Huissier de Pléiade, que la COG fixait comme objectif de la constituer et qui n'a pas été engagé, doit permettre de répondre à cette attente.

Il existe un modèle national de convention diffusé dans le socle huissier de 2005, utilisé par 79% des Urssaf. Néanmoins, ces conventions ne font pas l'objet d'une mise à jour régulière, eu égard notamment aux difficultés de gestion qui découlent du déconventionnement d'une étude (retour des titres, réorientation des dossiers, gestion des flux EDI, *etc.*). La mise en place des Urssaf régionale devrait être l'occasion de revoir les relations partenariales et les conventions signées.

Recommandation n°13 : Définir une politique nationale de sélection des études conventionnées avec la branche

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

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

L'inscription de privilège est considérée comme la procédure la plus efficace, dans la mesure où :

- c'est la seule procédure qui fait l'objet d'une automatisation dans le SNV2, via le passage de traitement batch et la mise en place de l'EDI avec les greffes ;
- elle est incitative au paiement du cotisant qui craint la publicité du privilège.

Néanmoins, les procédures alternatives demeurent méconnues :

- l'hypothèque légale, en fonction du contexte immobilier local, se heurte à de multiples difficultés de mise en œuvre (complexité technique, longueur, faible efficacité en cas d'insolvabilité organisée pour les TI et les PL, *etc.*)
- les oppositions à vente de fonds, réalisées par les huissiers dès qu'ils sont informés d'une vente dans le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales ;
- la caution, utilisée ponctuellement et pour laquelle il n'existe pas de parcours SNV2, ce qui nuit à sa traçabilité et conduit à une gestion manuelle consommatrice de ressources et source de risques.

Les dispositions relatives aux garanties et sûretés, à l'exception de l'inscription de privilège ne sont pas déclinées au niveau national de manière opérationnelle, ce qui ne contribue pas à la connaissance, à la maîtrise et à l'utilisation de l'ensemble des garanties, dont la maîtrise juridique nécessite déjà des compétences pointues. Or, ces procédures alternatives sont susceptibles d'optimiser le recouvrement des cotisations.

Recommandation n°14 : Donner des instructions nationales sur les critères d'analyse devant présider au choix de la voie de gestion de garantie à retenir afin de maximiser la garantie contre le risque de non-recouvrement et étudier l'automatisation de cette analyse et des voies de garanties et de sûretés.

Le suivi des garanties est possible par les requêtes Galaxie mais elles n'offrent pas un niveau de visibilité suffisant : si elles permettent de visualiser le recours à certaines garanties, elles ne permettent pas d'obtenir sur une période annuelle le nombre et les montants d'écart négatifs couverts par une garantie données dans la mesure où toutes les données ne sont pas historisées.

4.2.4 Suivi des débiteurs

Le suivi des gros débiteurs est réalisé de manière hétérogène entre Urssaf, sur la base de tableaux Excel ou de listes croisant les données issues de différentes sources : traitement national EC16, la base Arome, le TC31. Le traitement national EC16 ne vaut toutefois que pour le RG, pas pour le champ ISU, et n'est pas obligatoire aux termes du SPR11 qui ne propose qu'une planification « éventuelle ».

La planification et l'exploitation de plusieurs outils pour assurer le suivi des gros débiteurs entraînent une surcharge de travail du fait de la redondance possible de certains comptes figurant sur les différentes listes. L'utilisation d'outils locaux au détriment des outils nationaux mis à la disposition des Urssaf peut s'avérer chronophage en termes de développement et de maintenance, et peu sécurisant si ces derniers n'offrent pas les mêmes fonctionnalités ni les mêmes garanties de fiabilité au niveau des informations restituées.

Recommandation n°15 : établir une consigne nationale sur le suivi des gros débiteurs

L'utilisation limitée des fonctionnalités du traitement EC16 ne permet ni de bénéficier des gains de productivité ni d'une ergonomie optimale dans le traitement des listes.

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

Par ailleurs, l'absence d'ajustement des seuils de surveillance en fonction de la composition du fichier cotisant de l'organisme fragilise les possibilités de ciblage des comptes à risque.

4.2.5 Paramétrage local des traitements : un facteur de risque

La gestion de recouvrement forcé est soumise, comme le reste de l'activité, au risque du paramétrage local du SI.

Par ailleurs, les tables contentieuses du SNV2 sont complexes (différentes voies, possibilité d'arrêt de procédure, etc.).

Enfin, la gestion courante des dossiers nécessite l'utilisation de transactions sensibles telles que DECC.

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

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

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

- pour les coûts, les rapports OGUR.

Si Galaxie offre la possibilité d'obtenir un certain nombre de rapports et d'informations relatives au recouvrement forcé et permettre de filtrer les données, les autres outils ne comprennent que peu d'indicateurs spécifiques au recouvrement forcé :

- le tableau de bord RAF, qui comprend une trentaine d'indicateurs n'en contient que trois sur le recouvrement forcé ;
- les indicateurs COG et CPG ne comprennent le recouvrement renforcé qu'indirectement (taux de récupération des créances à 100 jours, stock des créances/cotisations liquidées).

Ainsi, certaines activités ne font l'objet d'aucun suivi, notamment celles relatives aux garanties et les sûretés. Il n'y a donc pas de visibilité au niveau national sur le montant des créances dues par les cotisants couvertes par des garanties.

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

4.3 Taxation d'office : limiter les TO injustifiées et suivre les stocks

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

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

La démarche de maîtrise des risques a pu mettre en évidence un défaut de suivi des TO :

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

La taxation d'office fait l'objet d'un suivi parallèle à celui du recouvrement, conformément au socle commun de gestion des taxations d'office.

4.3.1 Limiter les TO injustifiées

Dans un contexte de production tendu, l'un des enjeux est de réduire au maximum les TO injustifiées. La prévention du risque de TO injustifiée passe à différentes phases du processus par la fiabilisation des données administratives et comptables de comptes cotisants.

Le socle commun de qualité « gestion des TO » précise les principaux dispositifs à mettre en œuvre par les Urssaf pour prévenir la génération d'une TO injustifiée en amont de l'action de relance téléphonique dans le cadre du recouvrement amiable.

4.3.1.1 Fiabiliser le traitement des événements sur les comptes

Le premier niveau de fiabilisation consiste à programmer le traitement de positionnement des TO suffisamment loin des échéances pour éviter qu'un compte, dont le BRC ou l'encaissement est dans la chaîne de traitement sans encore être intégré dans le SNV2, ne soit positionné en TO. L'optimisation du cadencement du traitement du positionnement des TO par rapport aux échéances doit permettre d'éviter ce travers.

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

Les principaux événements susceptibles de générer des TO injustifiées sont les radiations et les cessations d'emploi. Pour mémoire, les Urssaf sont CFE compétents pour la prise en compte :

- des demandes de radiation (cessation d'activités) émanant des PL ;
- des demandes de cessation temporaire ou permanente d'emploi de personnel, pour toutes les catégories.

L'Urssaf est informé sur ces deux sujets soit par le biais de déclaration de cotisants (courriers, BRC, DUCS), soit par les CFE compétents. Dans ce dernier cas, l'information (de radiation, de cessation, *etc.*) est alors intégrée dans le SNV2 *via* le traitement TII4 « interface CFE/SNV2 ou Immatriculation de masse des CFE ». Les événements non automatisés sont édités sous forme de liasse papier et traités manuellement.

Ainsi, afin d'éviter la génération de TO injustifiées, il est important que les organismes passent régulièrement le TII4 et traitent rapidement les anomalies produites. En effet, lors de l'intégration de ces événements, des rejets peuvent être générés, le SPR2 préconisant une exploitation et une correction quotidiennes de ces rejets.

En revanche, la traçabilité des rejets du TII4 n'est pas assurée partout, en particulier s'il n'existe pas de circuits WATT associé. Or, c'est une condition du suivi de l'exploitation quotidienne des rejets.

Un audit interne¹⁰ met en évidence que :

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

Ces différences de planification ou de paramétrage ne sont pas nécessairement à l'origine de TO dans la mesure où le TII4 est planifié avant le passage des traitements de positionnement de TO, et que les rejets sont traités rapidement.

¹⁰ Audit du processus d'identification et d'analyse des TO injustifiées, audit interne, mai 2012.

4.3.1.2 Fiabiliser les adresses des cotisants

Les Urssaf en général traitent les retours de courriers et d'AR en PSA/NPAI ou DCD. Les consignes nationales préconisent une suspension pour une durée maximale de six mois des comptes en TO pour lesquels une mise en demeure est retournée avec l'une des trois mentions. La suspension du compte durant la période de recherche de la nouvelle adresse interrompt le recouvrement et bloque le positionnement d'autres TO.

Ces préconisations en matière de suspension ne sont que peu appliquées selon l'audit susmentionné. Ainsi, les comptes TO avec une mise en demeure PSA restent actifs dans l'attente d'une solution, ce qui tend à générer d'autres TO. Au demeurant, il n'existe pas d'outil national permettant de suivre ces suspensions et de s'assurer du respect maximum de la suspension, même si certaines Urssaf ont développé un outil local à cette fin.

Par ailleurs, il n'y a pas d'analyse locale ou nationale sur l'efficacité relative de chacune des actions de recherches des adresses :

- vérification des adresses dans le SNV2 ;
- instances WATT pour vérifier un éventuel changement d'adresse ;
- l'outil FICOBA (fichier national des comptes bancaires et assimilés), qui contient des informations provenant des déclarations fiscales établies par des organismes qui gèrent des comptes (banques, *etc.*) qui semble performant mais, s'agissant de données confidentielles protégées, l'accès à cet outil est restreint à une ou deux personnes du service RAF ;
- contact avec les partenaires (CAF, mairies, impôts, *etc.*) ;
- prestataires externes ;
- enquêteurs de l'Urssaf.

En 2012, une action de fiabilisation des adresses a eu lieu en lien avec la Poste.

Recommandation n°16 : Étudier le moyen de fiabilisation des adresses le plus efficient

4.3.1.3 Fiabiliser l'intégration des débits

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

Suite à l'intégration de débit, quatre cas peuvent se présenter :

- le débit est intégré dans le SNV2 ;
- le débit est intégré en SNV2 avec signalement ;
- le débit est intégré partiellement (rejet ligne) ;
- l'élément déclaratif est rejeté (rejet pièce). Ce dernier cas provoque la non-intégration dans le SNV2 des assiettes et des taux déclarés par le cotisant au moment de l'échéance. Si cette anomalie n'est pas détectée par l'organisme puis régularisée, une TO sera systématiquement positionnée au compte du cotisant.

Ainsi, il peut y avoir génération d'une TO injustifiée en l'absence de détection ou de traitement des rejets pièces avant la planification du traitement de positionnement des TO.

L'identification des anomalies relevées au cours de l'injection (signalement, rejet) est conditionnée par le paramétrage d'une table (TBRC) qui permet de définir les critères d'édition des listes d'anomalies à traiter. Ce paramétrage est défini dans une lettre collective¹¹.

Les anomalies sont générées quotidiennement par le passage des traitements d'injection TD70 et TD71. Toutefois, les Urssaf utilisent généralement une édition papier de la liste des anomalies, qui ne permet pas de trier par code anomalie et la distinction entre les rejets pièces, les rejets lignes et les signalements, ce qui nécessite par conséquent un traitement individuel de chaque anomalie. Pourtant, peu d'Urssaf utilise une fonctionnalité de la liste dématérialisée, qui doit ensuite être injectée, et qui peut être triée par code anomalie, ce qui permettrait ensuite de prioriser le traitement des rejets de pièces, susceptibles par la suite de générer des TO.

Recommandation n°17 : Diffuser une consigne sur l'utilisation des fonctionnalités des listes dématérialisées pour trier selon le code anomalie et prioriser le traitement des rejets pièces.

4.3.2 Optimiser les traitements liés aux TO

4.3.2.1 Être vigilant sur l'exécution des traitements nécessaires préalablement au traitement de positionnement des TO

L'AcoSS a mis à disposition des organismes depuis plusieurs années des socles de préconisation en vue d'harmoniser et d'améliorer les politiques locales de recouvrement. Le socle commun de qualité gestion des TO cotisant du RG préconise un paramétrage des tables créant les motifs de détection et la liste des tests, ainsi que la planification des traitements liés au TO. Le SPR4 apporte des précisions sur les autres catégories ETI, ACT, EPM, PAM, divers.

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

4.3.2.2 Optimiser la récupération des BRC

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

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

Recommandation n°18 : Donner des consignes nationales sur les modalités de récupération des BRC

En amont des relances téléphoniques TEL0, les Urssaf analysent les comptes afin de vérifier qu'elles ne disposent pas d'éléments pouvant régulariser le compte et éviter un appel inutile (*cf. supra* pour l'efficacité du recouvrement amiable).

4.3.3 Mieux piloter la gestion des stocks de TO

Le suivi des stocks de TO est important dans la mesure où il a un impact immédiat sur le contrôle du taux de reste à recouvrer.

¹¹ lettre collective n°2011-216

Les Urssaf disposent de deux types d'outils pour surveiller les stocks de TO :

- les produits de l'EP10 «surveillance des comptes en TO », dont l'utilisation est préconisée dans le SPR4, qui permet de suivre les TO les plus anciennes et les TO qui sont soldées ;
- des requêtes développées localement.

Cependant, il n'existe pas de consignes nationales sur le périmètre du suivi et les modalités de surveillance de stock de TO (soldées ou non), qui relèvent donc de l'initiative locale.

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

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

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

4.4 Accompagnement des entreprises en difficulté

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

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

- un sursis à pourvoir, i.e. un délai pour s'acquitter de ses cotisations, sous réserve de certaines, notamment que la part ouvrière de ses cotisations soient bien acquittées. Un délai ne peut donc être obtenu que sur la part patronale ;
- une remise des majorations de retard, sous réserve notamment que les cotisations aient été réglées et les déclarations fournies.

Dans un contexte de crise économique, le nombre de demande de paiement a augmenté de 10% en 2012. Le transfert du recouvrement des contributions assurance-chômage et AGS n'a pas eu d'impact sur le volume de l'activité de gestion des demandes de délai. De l'ordre de 150 000 demandes de délai ont été accordées, sur 250 000 demandes.

Tableau 24 : Evolution du nombre de demandes de délais entre 2008 et 2012 par périodicité.

Périodicité	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2011-2012
Mensuels	32344	60590	50533	49600	57099	15,1%
Trimestriels	130163	195934	179625	180344	194809	8,0%
Ensemble	162507	256524	230158	229944	251908	9,6%

Source : AcoSS, rapport d'activité 2012

Le taux de respect des accords de délai est globalement stable : 75% en 2010, 73% en 2011.

Les durées accordées sont inférieures à 3 mois dans 79% des cas.

4.4.1 Un pilotage national peu lisible, parfois incohérent, se traduisant par le maintien des pratiques locales

La branche a pris le parti de définir un cadre national de gestion visant à répondre aux orientations des tutelles tout en laissant aux organismes, dans le cadre des politiques régionales, le choix de mise en œuvre opérationnelle.

Ainsi, le cadre national de gestion qui se traduit par :

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

Les Urssaf ont alors de nombreuses orientations, peu lisibles, parfois incohérentes ou incomplètes. Il n'est ainsi pas toujours évident pour les Urssaf de savoir quel référentiel prévaut.

En 2012, la DIRRES a hiérarchisé ces textes et a retenu la prééminence d'une lettre collective¹² et des fiches thématiques. Toutefois, cette hiérarchisation n'est pas explicitée, la rendant dans les textes et référentiels quelque peu inopérante.

En outre, si les fiches thématiques ont pour objectif de rassembler l'ensemble des consignes, elles ne contiennent parfois pas tous les éléments nécessaires à la gestion des délais, essentiellement sur les points suivants, qui nécessitent de se rapporter à des consignes *ad hoc* :

- réglementation ;
- application dans les SI ;
- contrôle interne.

En outre, un audit interne¹³ a mis en évidence un certain nombre de carence dans les consignes nationales, notamment :

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

¹² Lettre collective n°2012-150

¹³ Audit du processus de gestion des délais, audit conjoint Acof Unédic, avril 2013.

La non-actualisation des différents supports disponibles (notamment socle commun et SPR) et le trop grand nombre de référentiels et de textes disponibles sous Iliad sont donc source de beaucoup de confusion : faute de lisibilité et face à des consignes parfois contradictoires, les Urssaf ont parfois des difficultés à savoir ce qui doit être appliqué. Au final, les divergences entre consignes nationales et SPR15 encouragent les Urssaf à conserver leurs pratiques locales.

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

Recommandation n°19 : Refondre la documentation des consignes nationales en simplifiant la stratification entre socle commun, SPR, fiches thématiques et lettres collectives et adopter le principe d'actualisation simultanée de tous les documents lors de tout changement.

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

Pour mettre en œuvre le processus de gestion des délais, les organismes disposent d'outils d'aide à la décision (AIDA) et d'outils de traitement (ADP, ONDE, WATT). Ces outils ont notamment pour but d'améliorer le service rendu aux cotisants (temps de réponse) et d'améliorer l'efficacité du processus.

La prise en charge des dossiers de demande de délai est principalement confiée aux gestionnaire de compte recouvrement, dans la mesure où l'accord de délai nécessite des délégations, dont ne disposent pas, outre la compétence, les agents affectés aux plateformes téléphoniques, d'autant que le temps de traitement d'une demande de délai sont bien supérieurs aux trois minutes imposées aux téléconseillers.

Pour décider de l'issue à donner aux sursis à pourvoir, notamment lors des campagnes de relance téléphonique, divers outils sont à la disposition des gestionnaires de compte :

► **ONDE**

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

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

► **AIDA**

La transaction AIDA constitue une aide à la décision qui permet dévaluer le risque de non recouvrement de la créance, en fonction de dix critères nationaux paramétrés, dont la pondération peut être modifiée par l'Urssaf. AIDA rend un score sur 20, une note en-deçà de 8 signifiant, aux termes des consignes nationales, un risque fort de non-recouvrement. Au-delà de 8, le gestionnaire est libre d'accorder un délai supplémentaire ; en-deçà de 8, le gestionnaire doit argumenter sa décision.

► **SCORE**

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

➤ ADP

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

Cette automatisation de la gestion des demandes de délai de paiement répond aux préoccupations de cotisants et doit permettre de réaliser des gains de productivité sur le traitement des demandes de délai les plus simples.

Toutefois, la part des délais octroyés par ADP demeure réduite, 9% début 2013¹⁴, avec 20% des Urssaf dont le taux d'automatisation était nul pour janvier 2013.

Les critères d'automatisation sont en effet trop restrictifs et contribuent peu à l'allègement de la charge de travail des gestionnaires de compte recouvrement.

Recommandation n°20 : Poursuivre l'expérimentation de l'automatisation des demandes de sursis à pourvoir

Néanmoins, pour diverses raisons (inadéquation au besoin, outils en cours de déploiement auxquels les Urssaf n'ont pas été formés), les Urssaf ne se sont pas encore complètement appropriés ces outils.

Un audit interne réalisé par la DAS pour l'Acoss et l'Unédic en avril 2013 montre que certaines consignes nationales ne sont pas prises en compte (utilisation d'ONDE pour les demandes par anticipation et les reports de paiement des parts ouvrières)

Recommandation n°21 : Renforcer l'appropriation des outils d'aide à la décision ou de traitement des demandes de délai dans les Urssaf.

4.4.3 Un paramétrage local qui n'assure pas un traitement efficient et équitable

Le paramétrage de l'évolution des actions et des traitements, y compris le paramétrage des tables d'évolution des stades, relève du niveau local. Le SI traduit en effet la latitude et l'autonomie laissées aux organismes dans leur choix de traitement. Toutefois, le paramétrage étant local, il peut ne pas être conforme aux prescriptions nationales et différer d'une région à l'autre.

Or, les choix de paramétrage structurent les différentes étapes de l'activité (octroi, suivi, etc.). Il conditionne notamment le passage d'un stade à l'autre du dossier. Il peut être à la source de dysfonctionnement notable : l'audit susmentionné relève qu'un paramétrage local de l'EC15 ne permet pas toujours de détecter l'ensemble des dossiers en anomalie, ce qui ne permet pas un pilotage efficient de l'activité.

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

En outre, le contrôle des paramètres est difficile, même localement eu égard aux compétences nécessaires. Le contrôle des paramètres enregistrés dans les régions et leurs modifications dans le temps n'est pas non plus réalisable au niveau national pour le moment. Le nouvel module RPA (référentiel des paramètres) permettra à terme d'enregistrer l'historique des paramétrages.

¹⁴ Cf. audit susmentionné

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

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

4.4.4 Remises de majoration de retard en très forte augmentation

Le nombre total de remises accordées en 2012 augmente de 8,3% par rapport à 2011 sur la France entière. Le montant des remises accordées augmente encore de 10,5% (plus de 389 M€ en 2012). Cette hausse concerne quasi exclusivement les TI et plus précisément, comme en 2011, les remises exceptionnelles accordées dans le cadre des dysfonctionnements de l'ISU. Elle traduit également les effets de la crise et les difficultés rencontrées par les entreprises dans le respect de leurs obligations déclaratives et de paiement.

Conséquence de la période de crise, les remises exceptionnelles connaissent encore une augmentation importante en 2012 : + 43.7% en nombre et +37.5% en montant ; elles représentent plus de 78 M€ en 2012 contre 56 M€ en 2011.

Dans le contexte de crise économique de la précédente COG, l'accompagnement des entreprises en difficulté a été un axe fort de la politique des Urssaf, en particulier à travers leur participation aux CODEFI et aux CCSF.

L'action des Urssaf a dû prendre en compte une évolution de la gouvernance de l'intervention de l'État en la matière, avec la nomination dans chaque région de commissaires au Redressement productif en juin 2012, au sein des directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE). Une certaine disparité de pratiques a pu être constatée dans les relations entre les Commissaires au Redressement Productif et les Urssaf.

5 PARTENARIATS : LE TRANSFERT REUSSI DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS D'ASSURANCE CHOMAGE ET AGS

Outre le recouvrement des cotisations d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales dues par les employeurs au titre des travailleurs salariés ou assimilés, par les assurés volontaires et par les assurés personnels, la collecte de la taxe sur les primes d'assurance des véhicules automobiles, le recouvrement des contributions des laboratoires pharmaceutiques, le contrôle et le contentieux du recouvrement, la branche recouvrement est également chargée, pour le compte de tiers, du recouvrement de diverses contributions ou cotisations :

- contributions d'assurance chômage et cotisations AGS (Association pour la Gestion du régime de garantie des créances des Salariés) ;
- versement de transport ;
- contribution du fonds d'aide au logement ;
- cotisations sociales dues par les employeurs et TI ;
- contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement ;
- contribution au remboursement de la dette sociale ;
- contribution autonomie ;

- cotisations du régime complémentaire des employés de maison ;
- cotisations du régime spécial des praticiens et auxiliaires médicaux.

A la lecture des comptes annuels de l'Acoss, les produits du recouvrement représentent 390 Md€ en 2012, en augmentation de 5,12% par rapport à 2011. Ils sont attribués comme suit :

- 323,5 Md€ aux attributaires dont le recouvrement est retracé au compte de résultat
- 66,6 Md€ aux attributaires dont le recouvrement est retracé au bilan.

Cette somme se répartit de la manière suivante : 32,0 Md€ à l'UNEDIC et l'AGS, 10,9 Md€ à la CADES, 9,7 Md€ à la CNRSI, 6,7 Md€ aux AOT, 2,8 Md€ aux autres entités publiques (FNAL, État), 2,4 Md€ à la CPRP SNCF, 1,6 Md€ aux autres tiers (IRCEM, AGIRC-ARRCO, ...), 0,5 Md€ aux autres organismes et régimes (Alsace-Moselle, CIPAV...)

Ces partenariats donnent à la branche recouvrement un rôle de tout premier rang dans le financement de la protection sociale. En effet les missions de la branche recouvrement sont de fait multiples. La branche assure le recouvrement, la gestion du compte de trésorerie et le contrôle pour le compte de partenaires vis-à-vis desquels la posture d'offre de services développée par l'Acoss tant de plus en plus à opérer un alignement avec la place tenue par cette même branche au sein du régime général.

Un focus particulier sera porté sur la situation liée au transfert à la branche Recouvrement de la perception des contributions dues au régime de l'Assurance-chômage.

5.1 Les objectifs poursuivis par cette réforme

Les objectifs poursuivis durant la période conventionnelle étaient :

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

Pour cela cinq actions devaient être poursuivies :

- sécuriser l'opération de transfert grâce à la mise en place en amont d'un dispositif pilote du recouvrement. La désignation d'Urssaf pilotes, la mise en place de groupes de projet pilotés par des chefs de projets régionaux, le rapprochement des fichiers Acoss et Pôle-Emploi facilité par l'identification de ressources temporaires, un plan de fiabilisation des données déclaratives enregistrées par les Urssaf ont grandement permis la réalisation de cette action.
- Assurer un rôle de guichet unique pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage. La mise en place du nouveau dispositif de recouvrement permet aux employeurs de bénéficier de la mise en place d'un guichet unique. Les conséquences en sont la mise en place d'un document déclaratif unique, d'un seul flux de paiement et de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour la gestion du compte cotisant, l'extension du « 100% dématérialisation », le maintien des services particuliers proposés par l'Unedic notamment pour ce qui est du paiement des cotisations d'assurance-chômage au forfait.
- Offrir à l'Unedic et à Pôle emploi une offre correspondant à leurs attentes. La mise en place de l'offre de service TREC repose sur une gestion de trésorerie garantissant la neutralité financière notamment par des régularisations quotidiennes des fonds versés, un recouvrement performant, un dispositif complet d'informations reposant sur trois volets

(comptables, statistiques et de pilotage. Cette offre dont la qualité fait l'objet d'une facturation basée sur la comptabilité analytique de l'Acoss.

- Mettre en place un dispositif de suivi de projet ; la mise en œuvre de la réforme devait s'appuyer sur la mise en place d'un comité de pilotage technique et d'un suivi des principales étapes de déploiement du projet. Par ailleurs devaient être expertisées les conditions de transmission par le certificateur du régime général des informations garantissant aux certificateurs des organismes partenaires une bonne appréciation de la qualité du recouvrement effectué par les Urssaf.

Depuis le 1er janvier 2011 la branche recouvrement assure la collecte des cotisations pour le compte de l'assurance chômage (Unedic) et de l'Association pour la gestion du régime de Garantie des créances des Salariés (AGS).

Le projet TREC ainsi que le montre le tableau ci-après a mobilisé un total de 21 892 jours homme et l'accompagnement de consultants pour un montant de 614 K€

Tableau 25 : Projet TREC répartition des jours homme de 2009 à 2011 entre les différents chantiers

JH Domaine	2009	2010	2011	Total
Développement (CNIR et Certi)	93	1 222	880	2 195
Adaptation du SID	0	100	800	900
Validation CNV	58	469	53	580
Fiabilisation		5 159	1 050	6 209
Comptabilité		148	2	151
Pilotage des formations		176	7	183
Pilotage du projet		230		230
Juridique	7	50		57
Contrôle de gestion	12	24		36
Cahiers des charges	45	180		225
Statistiques	15	200	100	315
Autres non chiffrés	ND	ND	ND	ND
Total JH (hors formations)	230	7 958	2 892	11 080
Formations		10 812		10 812
Total JH (incluant formations)	230	18 770	2 892	21 892

Source : Acoss

Les principaux enseignements qui peuvent être tirés de ce tableau sont :

- Le projet TREC, hors formation, a mobilisé près de 30 ETP pendant 18 mois (11 080 j/homme),
- La fiabilisation des fichiers représente une part importante de cette charge (56%),
- La formation a mobilisé environ 6 500 agents pendant 1 à 2 jours fin 2010.

5.2 Un bilan qui apparaît globalement positif

Un rapport d'étude « évaluer la charge pérenne de TREC » remis au directeur de l'Acoss le 27 mars 2013 fait état d'une charge en ETP relativement modeste et ne tout cas sans commune mesure avec les prévisions initiales établies au moment de la COG.

Tableau 26 : Ecart entre les estimations et les coûts constatés en ETP par l'Acoss concernant la mise en place du TREC

Impact	Charge en ETP	estimation faite par la COG de la charge en ETP	Précision
1. Gestion du courrier arrivé	2,9	non estimé	Charge générée par le traitement des courriers relatifs à l'Unedic : de l'appropriation à l'indexation
2. Gestion du front office téléphonique et physique	0,4	55	Il s'agit de la charge induite par l'accueil téléphonique
3. Gestion des comptes (immatriculation, déclaration, remboursement)	2,1	179	Charge générée par le temps de saisie des CTP supplémentaires des bordereaux non ladables
6. Gestion de la forfaitisation facultative des cotisations d'assurance chômage	2,4	100	Gestion des entrées et sorties du dispositif
	0,2		Gestion de la régularisation annuelle (31 000 comptes au forfait mais déclaration au réel)
8. Gestion des conventions d'adhésion volontaire des établissements et collectivités publiques au régime d'assurance chômage	0,3	21	Faible volumétrie des conventions d'adhésion
10. Mise en place d'un reporting de performance. Mise en place de restitutions financières, comptables et statistiques. Contribution à la certification des comptes.	1,3	non estimé	Chiffrage estimatif Acoss établi courant juin confirmé
11. Plan de fiabilisation	3,3	non estimé	16000 comptes analysés Branche x 20 minutes de traitement (évaluation à l'UR60)
Impact pérenne total	12,8	355	Impact annuel branche (Acoss + Urssaf)

Source : Acoss

Un bilan de la mise en place du recouvrement par les Urssaf des contributions dues au titre de l'assurance chômage réalisé en 2012 dans un contexte économique difficile marqué par une évolution nulle du produit intérieur brut (0%) après deux années de croissance faible (1,4% en 2010 et 1,7% en 2011) conclut non seulement à une augmentation du montant des cotisations et contributions à l'assurance-chômage et à l'AGS recouvré en 2012 a fortement augmenté (+13,7%). Cette évolution est notamment liée au recouvrement des cotisations du 1er trimestre 2012 (les cotisations du 1er trimestre 2011 n'étaient pas prises en charge par la branche Recouvrement) mais aussi, à une légère augmentation du taux des restes à recouvrer.

Les taux de RAR sont globalement en augmentation par rapport aux résultats de 2011. Sur les cotisations du champ Urssaf (métropole), le taux de RAR est ainsi passé de 1,04% à 1,16%, tandis que sur les cotisations du champ Unedic, il a augmenté de 0,97% à 1,25

Cependant, il convient de noter que si l'écart entre le taux de RAR du champ Urssaf et le taux de RAR du champ Unedic s'est légèrement accru, il a surtout changé de sens. En 2011, année où le recouvrement sur le champ Unedic n'avait porté que sur trois échéances trimestrielles, le taux de RAR du champ Unedic était en effet légèrement inférieur au taux de RAR du champ Urssaf (0,97% contre 1,04%) ; tandis qu'en 2012, il lui est légèrement supérieur (1,25% contre 1,16%). Comme pour les cotisations Urssaf, compte tenu de la règle de priorité des encaissements de cotisations, les taux sont nettement plus faibles pour les cotisations salariales que pour les cotisations patronales.

Unedic, ceux-ci sont de 0,60 % contre 1,61 % en 2012). Pour les cotisations patronales, le taux plus faible sur le champ Urssaf que sur le champ Unedic (1,45% contre 1,61%) s'explique par les exonérations s'appliquant aux cotisations de Sécurité sociale qui modèrent les cotisations patronales et améliorent mécaniquement les taux. Par ailleurs, on constate que les taux « part salariale » sont quasiment identiques entre les deux champs en 2012 (0,60% pour le champ Unedic et 0,65% pour le champ Urssaf).

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

ANNEXE 4 : CONTROLE COMPTABLE D'ASSIETTE ET LUTTE CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULE

1	LES CONTROLES COMPTABLES D'ASSIETTE	83
1.1	LES FINALITES DU CONTROLE	83
1.2	LES EFFECTIFS ET LE TEMPS DE TRAVAIL ALLOUE AU CONTROLE	84
1.2.1	Les effectifs du contrôle	84
1.2.2	Le « temps de travail effectif contrôle » (TTEC).....	85
1.3	LES ACTIONS ET LES INDICATEURS PREVUS PAR LA COG	87
1.4	LES RESULTATS OBTENUS	87
1.4.1	La régionalisation de la fonction contrôle dès 2010.....	87
1.4.2	Les montants redressés et le taux de redressement des cotisations contrôlées	88
1.4.3	La couverture du fichier.....	90
2	LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL (LCTI)	92
2.1	LES ACTIONS PREVUES PAR LA COG	92
2.2	LES PLANS NATIONAUX DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL	93
2.3	L'ORGANISATION REGIONALE DE LA LCTI	94
2.4	LES RESULTATS OBTENUS	95
2.4.1	Les montants redressés	95
2.4.2	Les montants recouvrés suite à redressement.....	96

Les principes du contrôle : extraits du rapport IGAS n° 2009-144P sur le bilan de la convention d'objectifs et de gestion de la branche recouvrement, établi par Yann-Gaël AMGHAR, Nicolas BONDONNEAU et Thomas WANECQ

« Les cotisations sociales sont un prélèvement à la source, dont le montant est, sauf dispositions particulières de simplification, calculé et déclaré par les entreprises. Si ce type de prélèvement bénéficie en général d'un bon niveau de recouvrement spontané, il implique en retour un contrôle a posteriori rigoureux. Dans la branche du recouvrement, celui-ci est principalement mené sur place, par des inspecteurs du recouvrement. Ces procédures sont qualifiées au sein de la branche de contrôle comptable d'assiette.

« C'est le législateur qui a confié aux Urssaf la mission de s'assurer de la conformité des informations déclarées aux règles en vigueur en matière d'assiette et de calcul des prélèvements sociaux. Le contrôle des cotisants répond en pratique à trois nécessités :

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

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

« - enfin, elle permet de préserver les salariés dans la plénitude de leurs droits.

...

« Une des particularités du contrôle effectué par la branche du recouvrement est qu'il ne s'attache pas uniquement à déterminer les irrégularités commises ayant abouti à une perte de revenus pour la sécurité sociale, mais aussi celles qui ont conduit le cotisant à surévaluer le montant des cotisations. »

1 LES CONTROLES COMPTABLES D'ASSIETTE

En matière de contrôle, comme en matière de recouvrement, l'Acoss a pour rôle, selon l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale, « de définir ses orientations ... ainsi que de coordonner et de vérifier leur mise en œuvre par les organismes locaux ».

1.1 Les finalités du contrôle

Selon l'Acoss¹⁵, les finalités du contrôle sont les suivantes :

« Le contrôle constitue l'action majeure de sécurisation et de couverture du risque d'irrégularités déclaratives, fortuites ou intentionnelles. Il s'agit de garantir le financement de la Sécurité sociale par une action de vérification a posteriori auprès des employeurs, dont les modalités opérationnelles diffèrent en fonction de l'objectif poursuivi.

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

¹⁵ Lettre collective n°2013-0000044 sur les orientations nationales du contrôle pour 2013.

Enfin, elle permet de préserver les salariés dans la plénitude de leurs droits et elle favorise la maîtrise des nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires par le cotisant et ses partenaires. »

Cette présentation est très proche de celle du rapport Igas précité. Toutefois, elle s'en écarte par la mention que le contrôle « favorise la maîtrise par le cotisant des nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires ».

Certes, les actions de contrôle peuvent conduire à des redressements dans les deux sens, en faveur de l'Urssaf (« redressement positif ») mais aussi en faveur du cotisant (« redressement négatif » ou « restitution »). Toutefois, il n'appartient pas en premier chef aux inspecteurs, spécifiquement formés au contrôle et rémunérés en conséquence (début de carrière au niveau 6 dans la convention collective), de consacrer du temps à des opérations de communication individuelle sur la réglementation auprès des cotisants. Cela relève prioritairement d'autres acteurs, dans le cadre de la politique de sécurisation juridique.

1.2 Les effectifs et le temps de travail alloué au contrôle

Le contrôle comptable d'assiette est traditionnellement effectué sur place par les inspecteurs du recouvrement. Assermentés et agréés, ils ont qualité pour dresser en cas d'infraction des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

Depuis le décret « droits des cotisants » du 11 avril 2007, le contrôle qui s'effectuait sur place peut également être mené sur pièces, pour les très petites entreprises, cette possibilité étant ouverte à la branche jusqu'à 10 salariés. En pratique, la branche a déployé un nouveau métier de contrôleurs et développé les contrôles sur pièces pour les entreprises de moins de 4 salariés.

1.2.1 Les effectifs du contrôle

Les effectifs budgétaires étaient en début de COG de 1 550 pour les inspecteurs et 219 pour les contrôleurs du recouvrement. La Direction de la réglementation, du recouvrement et du service (DIRRES), direction en charge du pilotage du métier contrôle, effectue un suivi rapproché des effectifs dans les Urssaf avec une politique, indiquée oralement aux directeurs régionaux, de « sanctuarisation » des effectifs contrôle.

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

Tableau 1 : Part des ETP contrôle dans les ETP directs totaux des Urssaf

	ETP total	ETP contrôle	part des ETP contrôle dans les ETP totaux
Alsace	312,12	42,5	13,6%
Aquitaine	702,65	88,2	12,6%
Auvergne	405,10	28,1	6,9%
Basse-Normandie	267,01	31,9	12,0%
Bourgogne	296,37	39,3	13,3%
Bretagne	548,25	71,1	13,0%
Centre	461,52	57,4	12,4%
Champagne-Ardenne	213,80	28,3	13,2%
Corse	74,53	8,3	11,1%
Franche-Comté	202,84	24,3	12,0%
Haute-Normandie	284,36	41,7	14,7%
Ile-de-France	2 754,06	370,4	13,4%
Languedoc-Roussillon	460,15	61,1	13,3%
Limousin	156,27	20,9	13,4%
Lorraine	359,93	50,4	14,0%
Midi-Pyrénées	595,16	76,8	12,9%
Nord-Pas-de-Calais	578,70	88,2	15,2%
PACA	974,01	144,3	14,8%
Pays-de-la-Loire	620,96	80,8	13,0%
Picardie	274,38	36,0	13,1%
Poitou-Charentes	327,84	43,4	13,2%
Rhône-Alpes	1 397,19	156,9	11,2%
Total	12 267,20	1 590	12,8%

Source : données Acoiss, calculs IGAS

1.2.2 Le « temps de travail effectif contrôle » (TTEC)

Pour construire les plans régionaux de contrôle, les pilotes régionaux analysent les ressources régionales disponibles pour atteindre les objectifs, et en premier lieu le temps de travail effectif contrôle.

Nationalement, le temps de travail effectif contrôle a évolué comme suit entre 2009 et 2012 :

Tableau 2 : Evolution du TTEC entre 2009 et 2012

	2009	2012	évolution
temps de travail effectif contrôle	229 221	222 100	-3,1%
part du TTEC dans le temps disponible	82,7%	85,1%	2,8%

Source : Données Acoiss

Le temps disponible consacré aux contrôles a évolué favorablement sur la période, en pourcentage. Mais, en nombre de jours, le TTEC a baissé. Il existait en effet sur la période 2006-2009 un dispositif de « tuilage » de postes lors de l'arrivée d'un nouvel inspecteur pendant sa période de formation, longue de 18 mois. Mais ce dispositif, mis en œuvre lorsque les marges de manœuvre en effectifs étaient plus importantes, n'a pu être reconduit pour la période 2010-2013, et les Urssaf ne le font quasiment plus car le suivi en ETP moyen annuel ne donnerait plus la souplesse nécessaire en termes de gestion des effectifs.

Régionalement, les données disponibles pour 2011 montraient une forte hétérogénéité entre régions du temps de travail effectif contrôle ainsi que le montre le tableau suivant.

Tableau 3 : Temps de travail effectif contrôle par régions

	Temps de travail effectif contrôle (en % du temps disponible)
Alsace	81,8%
Aquitaine	84,2%
Auvergne	70,2%
Basse-Normandie	78,4%
Bourgogne	74,2%
Bretagne	83,7%
Centre	75,8%
Champagne-Ardenne	70,7%
Corse	65,4%
Franche-Comté	71,0%
Haute-Normandie	83,8%
Ile-de-France	81,5%
Languedoc-Roussillon	79,4%
Limousin	65,7%
Lorraine	83,7%
Midi-Pyrénées	60,3%
Nord-Pas-de-Calais	82,4%
PACA	74,8%
Pays-de-la-Loire	71,5%
Picardie	75,9%
Poitou-Charentes	67,1%
Rhône-Alpes	41,2%
France entière	70,9%

Source : Mission – données du tableau de bord contrôle 2011

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

La LCTI représente globalement dans la branche 15% du temps de travail effectif contrôle.

Tableau 4 : Répartition des ETP contrôle selon les actions de contrôle

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

Source : AcoSS - Analyse nationale V12

1.3 Les actions et les indicateurs prévus par la COG

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

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

La COG 2010-2013 prévoit trois indicateurs de résultats, le taux de couverture du fichier, le taux de contrôle des cotisations liquidées et, enfin, le taux de redressement des cotisations contrôlées. Le taux de couverture du fichier est complété d'un indicateur de suivi portant sur le taux de couverture du fichier par des actions de contrôle sur pièces.

Le taux de couverture du fichier est pris en compte dans la définition de la part nationale de l'intéressement, avec une pondération de 10%, de même que le taux de contrôle des cotisations liquidées. La fréquence des redressements et le taux de redressement des cotisations contrôlées sont quant à eux des indicateurs retenus dans la part locale de l'intéressement.

1.4 Les résultats obtenus

1.4.1 La régionalisation de la fonction contrôle dès 2010

La COG prévoyait que la fonction contrôle soit régionalisée dès 2010, notamment en raison de l'existence antérieure de groupes d'échanges au niveau régional. Cette régionalisation en amont de la régionalisation globale des Urssaf s'est traduite par la fixation, dans les CPG des organismes, d'objectifs fixés au niveau régional.

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

Dans le cadre de l'INC ont progressivement été définies des orientations nationales du contrôle. Le pilotage de la fonction s'est outillé, à compter de mi 2012 d'un tableau de bord mensuel et annuel¹⁶ comprenant l'ensemble des indicateurs (COG, CPG, intéressement) ainsi que des données selon différents axes d'analyse.

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

En matière de contrôle, le socle de l'Urssaf régionale ne tranche pas la question de savoir si le pilote régional de la fonction contrôle est également, ou non, le responsable hiérarchique des ressources affectées aux contrôles, tout en indiquant que :

« Il est nécessaire de mettre en place une ligne régionale claire permettant au pilote régional du contrôle de disposer des moyens de conduire une politique cohérente à partir d'une stratégie régionale et d'une gestion des ressources et des compétences. »

« Cette organisation doit impérativement concentrer les ressources managériales stratégiques du contrôle autour du pilote régional qui représente la région au sein de l'instance nationale contrôle. Celui-ci doit être en capacité de construire sous le contrôle du directeur régional de suivre le plan de contrôle régional, de suivre l'activité et de prendre les mesures d'adéquation charges-ressources associées. »

La prochaine période conventionnelle devrait conduire à identifier les organisations les plus performantes et préciser le socle de l'organisation de la fonction contrôle dans les Urssaf régionales.

1.4.2 Les montants redressés et le taux de redressement des cotisations contrôlées

1.4.2.1 Les montants redressés

Les montants redressés suite à contrôle comptable d'assiette sont en forte croissance pendant la COG, passant de 800 millions d'euros en 2009 à 1,1 milliards d'euros en 2012, soit une hausse de 37%. Par région, et y compris LCTI, les montants redressés sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

¹⁶ Pour permettre les analyses comparatives, le tableau reprenait également les données de 2011.

Tableau 5 : Montants redressés par région

	Montants redressés 2012 (en €) toutes actions
PACA	244 285 992
Nord-Pas-de-Calais	102 409 000
Ile-de-France	405 325 248
Rhône-Alpes	164 605 672
Corse	8 232 234
Midi-Pyrénées	62 400 031
Aquitaine	67 639 862
Alsace	29 830 411
Picardie	25 184 338
Haute-Normandie	25 184 909
Languedoc-Roussillon	30 495 824
Bretagne	29 930 592
Basse-Normandie	13 348 886
Pays-de-la-Loire	32 796 994
Lorraine	19 480 485
Champagne-Ardenne	9 924 073
Poitou-Charentes	14 228 174
Bourgogne	11 750 237
Centre	16 908 382
Franche-Comté	6 448 323
Limousin	4 931 298
Auvergne	5 775 870
Total métropole	1 331 116 835

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

Il ressort de ce tableau que les trois régions où les montants redressés sont les plus importants sont l'Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

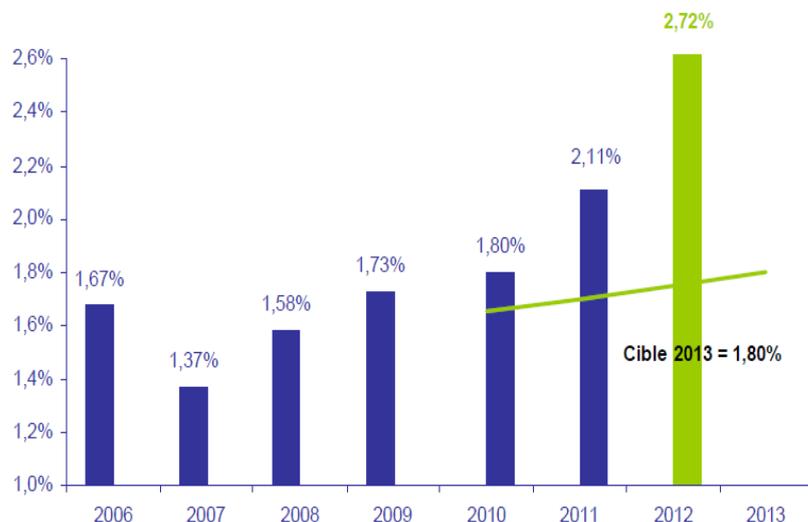
Bien que la branche soit attachée aux enjeux financiers, les montants recouverts sur les montants redressés ne sont pas suivis, notamment en raison d'une rupture dans la chaîne de gestion : les montants redressés suite à contrôle ne sont pas automatiquement transmis au recouvrement et nécessitent un traitement spécifique dans le système d'information. Par ailleurs, il n'est pas possible dans le SNV2 de rattacher les paiements au contrôle initial.

En gestion, le principe est, même s'il n'est pas encore appliqué dans toutes les régions, que la saisie des rapports de contrôle dans la V2 relève de la gestion des comptes. La doctrine de la branche, indiquée lors des réunions des instances nationales, est que le délai entre le dépôt et la saisie du rapport, soit inférieur à un mois. Il reste à veiller dans toutes les Urssaf à la bascule dans la V2 des redressements suite à contrôle, dans un délai court.

1.4.2.2 Le taux de redressement des cotisations contrôlées

L'indicateur de la COG ne porte pas sur les montants redressés mais sur le taux de redressement des cotisations contrôlées. Ce taux est défini, pour le seul régime général, comme le rapport entre le montant total des redressements (en faveur de l'Urssaf) et le montant des cotisations contrôlées suite à un contrôle comptable d'assiette. Seuls les redressements en faveur de l'Urssaf sont pris en compte, les restitutions ayant perturbé l'indicateur lors de la COG 2006-2009 du fait de l'importance des restitutions résultant de la mauvaise maîtrise par les cotisants des exonérations générales de cotisations de sécurité sociales dites « Fillon ».

La cible de l'indicateur était de 1,8% pour 2013, soit un niveau proche de celui atteint en 2009, cible qui a été rapidement dépassé par la branche. L'année 2012 est marquée par une augmentation particulièrement nette du taux de redressement.



Source : AcoSS

Le taux de redressement résulte à la fois de la fréquence des redressements et de leurs montants.

La fréquence des redressements, qui rapporte le nombre de contrôles avec redressement au nombre total de contrôles, décroît avec la taille des entreprises. Pour la France entière, en 2012, elle est de 94% pour les grandes et très grandes entreprises (GE de 250 à 1999 salariés –TGE pour 2000 salariés et plus), de près de 82% pour les petites et moyennes entreprises (PME, de 10 à 249 salariés), et d'environ 55% pour les très petites entreprises (TPE, de 0 à 9 salariés). Ceci souligne les marges de progrès réalisables dans le ciblage des entreprises contrôlées, afin de concentrer les contrôles sur les entreprises pour lesquelles la probabilité *a priori* d'effectuer un redressement est la plus élevée.

La fréquence des redressements par segment de cotisants pour le régime général n'ayant pas progressé entre 2011 et 2012, la hausse du taux de redressement résulte de la seule hausse des montants redressés.

1.4.3 La couverture du fichier

Deux indicateurs de la COG visent à mesurer la bonne couverture du fichier, en montant ou en nombre : le taux de contrôle des cotisations liquidées et le taux de couverture du fichier.

1.4.3.1 Le taux de contrôle des cotisations liquidées

Le taux de contrôle par des contrôles comptables d'assiette des cotisations liquidées mesure le degré de couverture du fichier à contrôler en fonction des enjeux financiers. Défini sur une période triennale glissante, il n'évolue que lentement. La cible, fixée, à 50%, a été atteinte en 2011 (50,6%) et 2012 (51,1%).

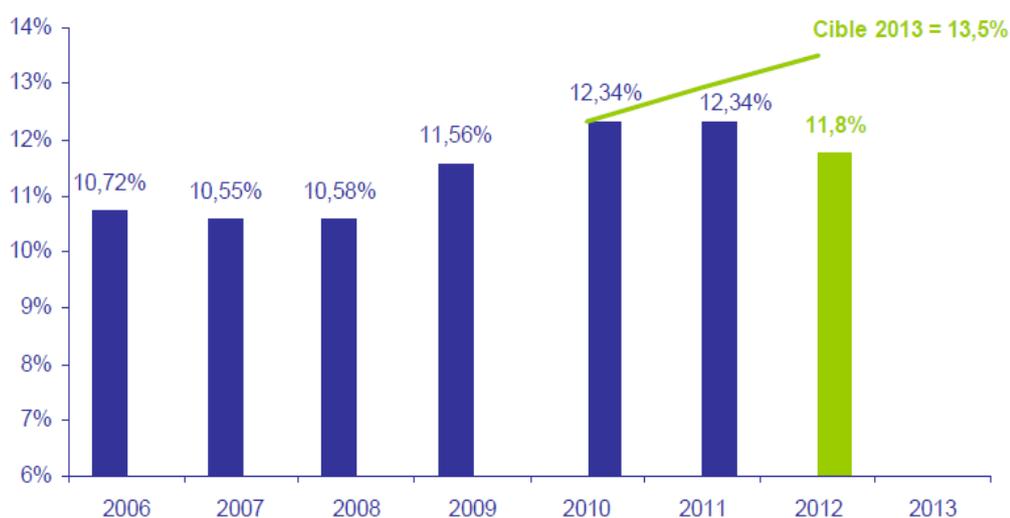
1.4.3.2 Le taux de couverture du fichier

Le taux de couverture du fichier, traduisant l'objectif d'égalité de traitement des cotisants, rapporte le nombre d'actions de contrôle de prévention et de LCTI à la population à contrôler en nombre. Il s'attache ainsi à ce que l'ensemble des segments, quelle que soit la taille des entreprises, fasse l'objet de contrôles. Cet indicateur est complété d'un indicateur de suivi portant sur le taux de couverture du fichier par des actions de contrôle sur pièces.

La cible de l'indicateur a été fixée à 13,5% en 2012 et devait être révisée en 2013 selon les modalités de prise en charge du contrôle des cotisations Agirc-Arrco, ce qui n'a pas été fait.

Les résultats sont les suivants :

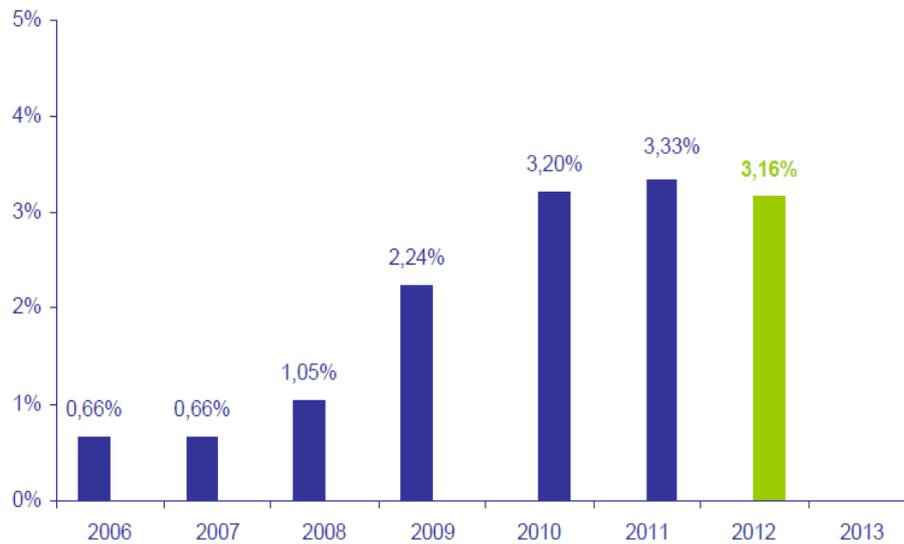
Graphique 1 : Evolution du taux de couverture du fichier



Source : AcoSS-bilan triennal de la COG

Par le développement du contrôle sur pièces, la COG attendait une amélioration du taux de couverture. L'objectif national de 13,5% est toutefois non atteint en 2012, peut-être en raison, en partie, de la surestimation initiale de la capacité de couverture du fichier par le contrôle sur pièces. Bien qu'en léger retrait en 2012, le bilan du plein déploiement du contrôle sur pièces est positif, puisqu'il contribue au taux de couverture à hauteur de plus de 3%.

Graphique 2 : Taux de couverture du fichier par des actions de contrôle sur pièces



Source : Acoff – bilan triennal de la COG

2 LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL (LCTI)

La branche a depuis longtemps une action en matière de lutte contre le travail dissimulé. Dénommée lutte contre le travail illégal¹⁷ (LCTI), elle s'inscrit plus largement dans le dispositif de lutte contre la fraude. Pour cette raison, si la branche se voit fixer des objectifs par la COG en matière de lutte contre le travail dissimulé, elle se voit également fixer des objectifs hors COG, par le ministre en charge du Travail ou dans le cadre du dispositif interministériel de lutte contre les fraudes.

Différents agents de contrôle interviennent dans la LCTI¹⁸ (inspecteurs des Urssaf assermentés et agréés à cet effet mais également inspecteurs et contrôleurs du travail, officiers et agents de police judiciaire, agents des impôts et des douanes, ...). Dans ce cadre, la branche mène des actions coordonnées avec les partenaires et, en cas d'actions non conjointes, une exploitation réciproque des procès-verbaux établis est organisée.

2.1 Les actions prévues par la COG

Les actions prévues par la COG visent à prévenir la fraude, mieux la réprimer, mieux la détecter et contribuer à la bonne valorisation des droits des salariés.

La prévention de la fraude passe par des campagnes de communication. Outre les campagnes locales, un plan national avait été mis en place en 2009 entre l'Acoff et le Ministère des Finances pour organiser des actions de communication à destination du grand public sur les risques du travail dissimulé et des fraudes. La campagne réalisée en 2011 sur le thème « Frauder, c'est voler » a eu un impact fort (36% du grand public disant se souvenir de cette campagne et près de 70% des chefs d'entreprise).

¹⁷ Selon l'article L 8211-1 du code du travail, le travail illégal regroupe les infractions de travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main-d'œuvre, emploi d'étranger sans titre de travail, cumuls irréguliers d'emplois et de fraude ou fausse déclaration prévue aux articles L. 5124-1, L. 5135-1 et L. 5429-1 du même code.

¹⁸ La liste des agents de contrôle compétents est fixée à l'article L 8271-1-2 du code du travail.

L'accroissement de l'efficacité de la LCTI passait en particulier par le développement des relations partenariales et l'exploitation des procès-verbaux établis par les autres agents de contrôle LCTI.

La branche a mené de nombreux travaux pendant la COG la conduisant par exemple à signer des conventions avec l'Office central de lutte contre le travail illégal ou la DGFIP (convention visant à instaurer un circuit pérenne de transmission des signalements entre les Urssaf et les directions en charge du contrôle fiscal), à rédiger une instruction commune avec la DGT fixant les axes à renforcer et les modes opératoires à privilégier dans la relation entre Urssaf et Direccte, et à convenir avec les organismes de protection sociale d'un accès des inspecteurs au RNCPS via le portail EIOPPS de la CNAV. Cet accès permet ainsi d'identifier les caisses de rattachement des cotisants ou des salariés et de savoir s'ils bénéficient de cotisations.

Pour l'exploitation des procès-verbaux de travail dissimulé transmis par les inspecteurs et contrôleurs du travail, les officiers de police judiciaire et les agents des impôts et des douanes, la LFSS pour 2013, qui a créé un nouvel article L. 243-7-5 du code de la sécurité, a ouvert la possibilité de redressement au réel des cotisations. Antérieurement, à défaut d'engager une procédure de contrôle sur place, la branche ne pouvait redresser que forfaitairement, même si elle disposait des éléments de constat permettant un redressement au réel.

En complément, un des axes de travail a été d'élargir le spectre des cotisants contrôlés, aux offres de service à la personne (CESU et PAJE), aux activités non déclarées sur internet à travers la cellule nationale d'investigation créée en 2009 au sein de l'Urssaf de Paris, et au contrôle des auto-entrepreneurs. Pour ces derniers, un premier plan national en 2011 a été reconduit en 2012-2013, avec un échantillon de 1 500 comptes. Il vise à apporter un éclairage sur la population des auto-entrepreneurs et sur l'utilisation du dispositif à travers la recherche de situations de fraude pour minoration ou surévaluation du chiffre d'affaire et de contextes atypiques de donneurs d'ordre unique. Le plan 2011 avait conduit à un montant total des redressements de 672 878 €, soit 45,7% des cotisations contrôlées, et un montant moyen des redressements de 577€

Enfin, la branche a mené une action spécifique de lutte contre les fraudes à l'international, d'une part par la création courant 2012 d'une cellule dédiée à l'Acoss ayant mission d'expertiser les phénomènes d'évasion sociale et de développer la coopération nationale et internationale, et d'autre part par le ciblage des actions des Urssaf sur le contrôle des détachements, comprenant l'élaboration d'une méthodologie de traitement des situations de détachement.

2.2 Les plans nationaux de lutte contre le travail illégal

Un plan national de lutte contre le travail illégal avait été défini pour les années 2010-2011. Les objectifs de ce plan avaient été reconduits en 2012 dans le cadre du plan national de lutte contre la fraude aux finances publiques 2012, coordonné par la DNLF. Un nouveau plan de lutte contre le travail illégal a été défini pour la période 2013-2015.

Pour la période 2013-2015, le comité national de lutte contre le travail dissimulé réuni le 27 novembre 2012 a défini les axes suivants de travail :

- Les priorités de contrôle sont :
 - la lutte contre le travail dissimulé sous ses formes habituelles et les plus répandues,
 - les fraudes au détachement dans le cadre de prestations de service internationales,
 - le recours délibéré à des statuts détournés de leur objectif,
 - les situations frauduleuses conséquences de contrats de sous-traitance en cascade,

- enfin, les services habilités pour relever ce type d'infractions inscriront dans leurs priorités la sanction du recours à un étranger sans titre et l'appui aux étrangers concernés pour qu'ils puissent bénéficier de leurs droits.
- Les dispositifs sur lesquels chaque organisme doit se mobiliser sont :
 - une politique de prévention mobilisant l'ensemble des acteurs,
 - la professionnalisation et la coopération renforcée des services de contrôle,
 - le renforcement de l'animation des services territoriaux de lutte contre le travail illégal,
 - l'utilisation de tous les leviers de sanctions.

Le plan définit des indicateurs d'objectifs et de suivi. Les indicateurs d'objectifs transversaux sont, pour l'ensemble des partenaires:

- une part des procédures de travail illégal issue d'opérations conjointes de 25% ;
- le nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la prestation de service international a été constaté avec un objectif d'augmentation de 20% par an ;
- le nombre de procédures de travail illégal dans lesquelles le recours à la sous-traitance en cascade a été constaté avec un objectif d'augmentation de 10% par an ;
- le nombre d'infractions de travail illégal portant sur les stagiaires avec un objectif d'augmentation de 10% par an.

Enfin, un indicateur d'objectif concerne spécifiquement l'Acoss : la part des actions ciblées de contrôle menées par la branche recouvrement donnant lieu à redressement des cotisations éludées de 70%.

Il est à noter que, à la différence du plan précédent qui avait fixé pour les organismes sociaux (Acoss et MSA) un objectif pour 2011 de 190 M€ de montants redressés, le plan ne fixe pas d'objectifs chiffrés en la matière, même si les CODAF continueront à suivre ces montants.

2.3 L'organisation régionale de la LCTI

En matière de LCTI, le choix retenu pour la définition du socle régional d'organisation a été plus tranché que pour les contrôles comptables d'assiette: « *Au regard des finalités et objectifs de la lutte contre les fraudes, la mise en place d'une structure régionale [...] composée d'inspecteurs du recouvrement affectés à **plein temps** aux missions de la cellule est incontournable* ».

Outre l'insistance sur la spécialisation LCTI d'une équipe régionale dédiée d'inspecteurs à temps plein, le socle a donné une fourchette d'effectifs pour la LCTI et précisé la nécessaire articulation avec les sites infra-régionaux :

« *La spécialisation et la professionnalisation d'inspecteurs du recouvrement dans le cadre d'équipes ou de « brigades » de 1er niveau au sein de la région signifie :*

« *- d'affecter les ressources suffisantes à cette structure spécialisée : des ressources à hauteur de 12 à 15% des ETP du contrôle (IR et assistant(e)s) apparaissent un seuil réaliste et raisonnable à l'occasion de la mise en œuvre de ces préconisations ;*

« *- pour les agents spécialisés, de consacrer 100% de leur activité aux missions de lutte contre la fraude*

« *- de mettre en place un management dédié à cette activité, ainsi que des organisations administratives adaptées (assistance et secrétariat spécialisé), sous la responsabilité du pilote régional.* »

« Un deuxième niveau d'implication et de contribution doit donc s'envisager à la faveur de l'identification d'un réseau d'inspecteurs locaux (en charge de cette mission à temps compté) sur chacun des sites, permettant de faire les liens nécessaires avec les équipes et les partenaires locaux en coordination avec le directeur départemental. »

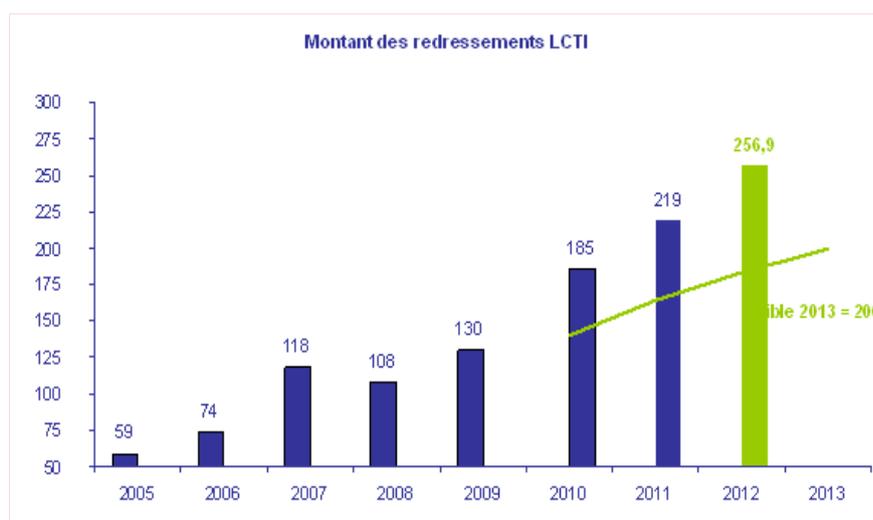
« Enfin sur la base d'un troisième niveau, l'implication des inspecteurs "généralistes" se matérialise par une contribution planifiée ou inopinée à l'occasion de la mise en œuvre d'actions ponctuelles de grandes envergures pour lesquelles la seule participation de l'équipe de la structure dédiée ne serait pas en concordance avec la cible visée. Par ailleurs, l'affectation de l'ensemble du corps d'inspection à des actions ponctuelle LCTI (actions aléatoires, actions saisonnières ...) assure une présence de l'Urssaf sur le territoire régional tout au long de l'année et participe au développement de la prévention de la branche sur cette thématique. »

2.4 Les résultats obtenus

2.4.1 Les montants redressés

Par rapport aux objectifs de redressement fixés par la COG, soit 200 M€ en 2013, la branche les a largement dépassés.

Tableau 6 : Evolution des montants de redressement LCTI



Source : Acof – bilan triennal

A compter de 2013, les montants devraient nettement progresser, toutes choses égales par ailleurs car la LFSS pour 2013¹⁹ majore le redressement de 25% en cas de constat de travail dissimulé.

Ces résultats peuvent, au moins en partie, être attribués à la professionnalisation résultant de la création de cellules spécialisées LCTI et aux travaux de ciblage menés conformément au plan de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal, avec la définition de cinq secteurs prioritaires : BTP, HCR, Nettoyage, Sécurité privée, Spectacle, Services aux personnes. Ainsi, au cours de la COG, le taux de redressement des personnes dans le cadre de la LCTI, indicateur de suivi de la COG qui rapporte le nombre d'actions LCTI avec redressement au nombre total d'actions LCTI et mesure ainsi la qualité du ciblage, a nettement progressé.

¹⁹ Loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012.

Tableau 7 : Taux de redressement des personnes dans le cadre de la LCTI

2010	2011	2012
69,44%	77,11%	80,47%

Source : AcoSS

Par ailleurs, au cours de la COG, l'arsenal juridique mobilisable par les inspecteurs en cas de travail dissimulé a été renforcé.

Deux nouveaux dispositifs issus de la LFSS pour 2012²⁰ sont à mentionner : le dispositif de flagrance sociale et la solidarité financière personnelle du dirigeant.

Aux termes de l'article L. 243-7-4 du code de la sécurité sociale créé par la LFSS pour 2012, « dès lors qu'un procès-verbal de travail illégal a été établi et que la situation et le comportement de l'entreprise ou de ses dirigeants mettent en péril le recouvrement des cotisations dissimulées, l'inspecteur du recouvrement peut dresser un procès-verbal de flagrance sociale comportant l'évaluation du montant des cotisations dissimulées ». Au vu des procès-verbaux de flagrance sociale et de travail dissimulé, le directeur de l'Urssaf peut solliciter le président du tribunal de grande instance pour autoriser des mesures conservatoires sur les biens du débiteur. En 2012, l'Urssaf Ile-de-France a ainsi introduit une saisie conservatoire sur la base d'un PV de flagrance sociale, mais la saisie conservatoire n'a pu aboutir, en raison de la liquidation judiciaire de l'entreprise.

La même LFSS a instauré la solidarité financière personnelle du dirigeant²¹, en droit ou en fait, de l'entreprise verbalisée pour travail dissimulé, qui peut être déclaré solidairement responsable du paiement des cotisations, contributions et sanctions pécuniaires.

2.4.2 Les montants recouverts suite à redressement

La COG prévoyait la construction d'un nouvel indicateur, le taux de recouvrement des montants redressés suite à des contrôles LCTI. Cet indicateur a été complexe à construire car :

- pour que les montants concernés soient mis en recouvrement, il est nécessaire d'identifier l'entreprise dans les bases des Urssaf. De plus, les entreprises radiées, définies comme n'ayant pas effectué au moins une déclaration salariale trimestrielle dans l'année, ne sont pas retenues dans le champ de l'indicateur ; en conséquence, le périmètre de l'indicateur est plus restreint que le total des actions LCTI ;
- la branche exclut du calcul les entreprises en procédure collective: si un contrôle est associé à un ensemble de créances intégrées à une procédure collective, il est exclu du champ de calcul du taux de recouvrement ;
- enfin, de façon générale, le taux de recouvrement augmente au cours du temps, au fur et à mesure des versements des entreprises ; pour les recouvrements LCTI, l'AcoSS a choisi de comptabiliser les versements mis en recouvrement dans un délai de 9 mois après le contrôle, et effectués par le cotisant dans un délai maximum de 24 mois, soit un délai total de 33 mois après le contrôle ; au-delà de ce délai, le résultat des mises en recouvrement est considéré comme définitif.

Les résultats de l'indicateur, transmis à la mission, sont les suivants pour les années où les paiements sont considérés comme définitifs :

²⁰ Loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011.

²¹ Cf. article L. 243-3-2 du code de la sécurité sociale.

Tableau 8 : Taux de recouvrement suite aux contrôles LCTI

	2009 (résultats définitifs)			2010 (résultats définitifs)		
	Toutes créances	Hors procédure collective	Hors procédure collective et compte radié	Toutes créances	Hors procédure collective	Hors procédure collective et compte radié
France entière	13,3%	24,2%	36,2%	11,6%	17,6%	27,7%
Ecart-type (hors DOM)	4,9%	9,4%	12,8%	9,6%	11,1%	16,8%

Source : Données Acoiss

De 10% à 15% toutes créances confondues, le taux de recouvrement avoisine 30% lorsqu'on exclut du champ les entreprises radiées ou en procédure collective mais les montants concernés ne représentent plus que 25% (année 2009) ou 29% (année 2010) des montants redressés.

ANNEXE 5 PRESENTATION DE LA GESTION DE LA TRESORERIE DU REGIME GENERAL PAR L'ACOSS

1. LE CHANGEMENT MAJEUR DES MISSIONS FINANCIERES DE L'ACOSS.....	101
1.1 D'UN FINANCEMENT PAR LA CAISSE DES DEPOTS A UN FINANCEMENT SUR LES MARCHES	101
1.1.1 La crise de 2009.....	102
1.1.2 La recherche de financements complémentaires par le recours à des instruments de marché..	103
1.1.3 Le rôle de la direction financière dans ce nouveau contexte	104
1.2 LES RISQUES DE TRESORERIE.....	106
1.2.1 Le risque de liquidité	107
1.2.2 Le risque de change	107
1.2.3 Le risque de taux	107
1.2.4 Les autres risques	107
1.3 UN COUT DE FINANCEMENT EN FORTE BAISSSE SUR LA PERIODE DE LA COG	108
2. LA PROFESSIONNALISATION DE LA FONCTION TRESORERIE EN URSSAF	109
2.1 DEFINITION DE LA POLITIQUE DE VIDAGE.....	109
2.2 L'ORGANISATION DE LA FONCTION TRESORERIE DANS LES URSSAF REGIONALES	110
2.3 L'INDICATEUR DE PERFORMANCE DE LA TRESORERIE PREVU DANS LA COG	110
3. LA COORDINATION DES ACTIONS DE TRESORERIE ET DE FINANCEMENT AU SEIN DE LA SPHERE SOCIALE.....	112
3.1 LA MISSION NATIONALE FINANCIERE, OUTIL POUR IMPULSER ET COORDONNER UNE POLITIQUE DE TRESORERIE DU REGIME GENERAL DANS SON ENSEMBLE.....	112
3.1.1 La fonction trésorerie au sein du régime général.....	112
3.1.2 Les SI en matière de trésorerie	112
3.1.3 L'optimisation des relations bancaires.....	113
3.2 LA MUTUALISATION DES FINANCEMENTS AU SEIN DES SPHERES SOCIALE ET PUBLIQUE...	114

Historiquement, le rôle premier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) est de centraliser la gestion de la trésorerie du régime général de sécurité sociale. Elle est chargée, aux termes de l'article L 225-1 du code de la sécurité sociale, d'assurer « *la gestion commune de la trésorerie* » centralisée à l'Acos des différentes branches du régime général, et, depuis 1995, en vue de clarifier la gestion des branches du régime, de « *l'individualisation de la trésorerie de chaque branche par un suivi permanent en prévision et en réalisation comptable* ».

Pour remplir cette mission financière, l'article L 225-1-1 du code de la sécurité sociale prévoit que l'Acos « *est également chargée* :

1° D'exercer un pouvoir de direction et de contrôle sur les unions de recouvrement en matière de gestion de trésorerie ; »...

Ce pouvoir de direction et de contrôle sur les Urssaf, typique d'une caisse nationale, est spécifique à la gestion de la trésorerie. Il n'est pas aussi clairement établi par la loi pour les autres métiers de la branche, tels que le recouvrement ou le contrôle, ou la loi mentionne un rôle de coordination des actions des Urssaf et CGSS. Au-delà des Urssaf, l'Acos a également un rôle spécifique vis-à-vis des caisses de sécurité sociale du régime général qui doivent lui communiquer toute information nécessaire à l'exercice de la mission qui lui est confiée à l'article L 225-1 du code de la sécurité sociale (cf. article L 225-4 du code de la sécurité sociale).

En matière financière, l'Acos a également pour mission le recouvrement directement au siège de certaines cotisations et contributions : il s'agit essentiellement de divers impôts et taxes affectés à la sécurité sociale, ainsi que de sommes recouvrées par des tiers ou prélevées sur les revenus de remplacement tels que les pensions d'invalidité et sur les indemnités journalières.

Au sein de l'agence centrale, les missions financières de l'Acos sont pilotées par la direction financière (DIFI). Cette dernière est organisée en trois sous-directions. Une sous-direction est principalement en charge du pilotage de la trésorerie dans le réseau, une autre du recouvrement à l'Acos, et une troisième de la centralisation des différents flux de trésorerie entrants et sortants, et du placement ou du financement du solde. S'ajoute à ces trois sous-directions une mission, en charge de la MOA métier de la DIFI.

Les effectifs de la DIFI sont, en 2013, de 27 ETP. La DIFI travaille en partenariat avec l'agence comptable de l'Acos, notamment pour le recouvrement direct pour lequel le processus est partagé entre ces deux directions, la fonction comptable étant une fonction métier dans la branche du recouvrement.

1 LE CHANGEMENT MAJEUR DES MISSIONS FINANCIERES DE L'ACOSS

1.1 D'un financement par la caisse des dépôts à un financement sur les marchés

Dans un article paru en juillet 2012 dans la revue *Regards* de l'EN3S, les directeurs et directeur adjoint de la DIFI ont décrit le changement majeur intervenu en début de COG par le recours croissant à un financement sur les marchés, ainsi que les conséquences en matière de gestion du risque de trésorerie²².

²² Alain Gubian et Emmanuel Laurent, *Modernisation de la gestion de trésorerie de l'Acos et portage de la dette sociale*, revue *Regards* n°42, juillet 2012.

1.1.1 La crise de 2009

Alors que le déficit du régime général était déjà voisin de 10 milliards d'euros en 2008, la récession économique de 2009 a conduit à une baisse des recettes de la sécurité sociale, qui dépendent de la masse salariale, d'environ 10 milliards d'euros, tandis que les dépenses ont été conformes aux prévisions. C'est ainsi un déficit du régime général d'environ 20 milliards d'euros qui a été constaté fin 2009. En 2010, la croissance de la masse salariale n'ayant pas permis de reprendre le retard, c'est à nouveau un déficit d'environ 24 milliards d'euros qui a été constaté en fin d'année.

En l'absence dans la LFSS de reprise de dette par la CADES pour ces déficits accumulés, la LFSS pour 2010 a autorisé l'Acoss à recourir à des emprunts à court terme (dénommés « ressources non permanentes » par la LFSS) jusqu'à un plafond, jamais atteint jusque là, de 65 milliards d'euros. Ce plafond est supérieur de près de 30 milliards d'euros au plafond le plus élevé qui avait été fixé par la LFSS pour 2008 à 36 milliards d'euros. Pour 2010, les financements retenus étaient ainsi les avances octroyées par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dans la limite d'un plafond de 20 milliards d'euros fixé par la CDC elle-même, les billets de trésorerie (11 milliards d'euros émis en 2010 contre moins de 4 milliards d'euros en 2009) et la montée en puissance d'un nouveau programme d'émission, les « euro commercial papers » (ECP) géré par l'Agence France Trésor (AFT) pour le compte de l'Acoss.

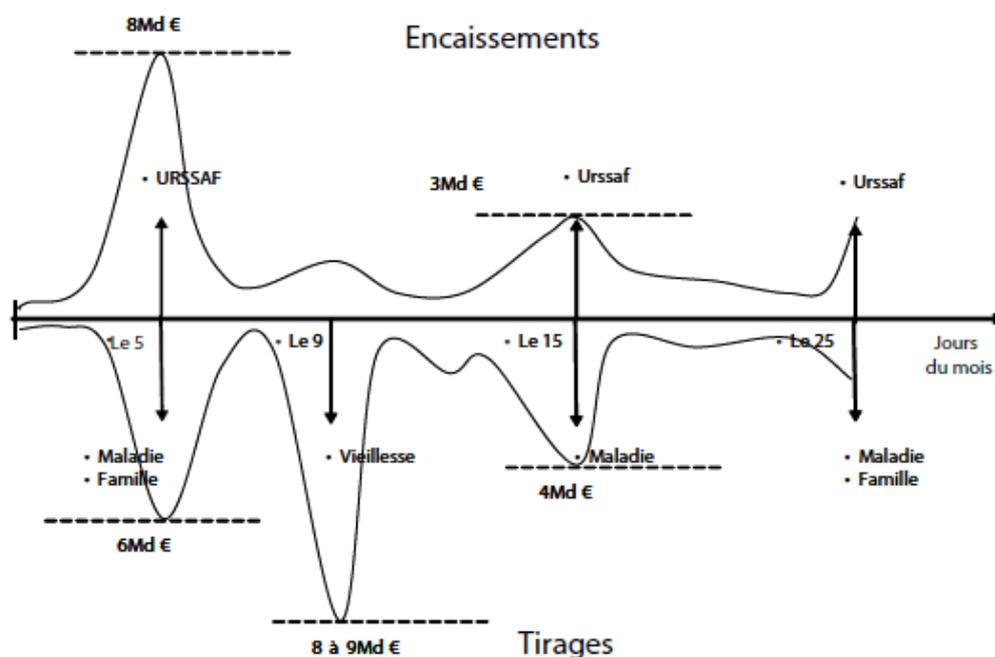
Dans ce contexte, la renégociation de la convention entre l'Acoss et la (CDC), signée en 2010 pour la période 2011-2014, prévoit les éléments suivants :

- la tenue des comptes bancaires de l'Acoss, régie par la réglementation ;
- les financements que la CDC accorde à l'Acoss pour couvrir les besoins de financement du régime général ; les financements apportés par la CDC sont plafonnés à 14 milliards d'euros en 2013-2014.

Les financements de la CDC sont structurés selon la maturité des besoins de l'Acoss. Pour couvrir les besoins structurels, la CDC s'engage sur des prêts fermes de 3 à 12 mois, dans la limite de 10 milliards d'euros et un tiers du plafond de la LFSS.

Par ailleurs, l'Acoss doit gérer des pics de besoin de financement, qui sont fonction des principales échéances d'encaissement et de décaissement.

Graphique 1 : Principales échéances d'encaissement et de décaissement



Source : Revue Regards, juillet 2012, article d'A. Gubian et E. Laurent

Pour la gestion des pics résultant du paiement des pensions au 9 du mois et en l'attente des encaissements du 15 du mois, la CDC accorde à l'Acoss des prêts de quelques jours, à hauteur de 3,5 milliards d'euros en 2011 et 2,5 milliards d'euros en 2012.

Enfin, à très court terme, pour gérer des variations de trésorerie prévisibles à 24h, des avances renouvelables en J-1 pour J sont possibles à hauteur de 1,5 milliards d'euros. Pour la gestion des aléas de trésorerie le jour même, des avances de trésorerie sont mobilisables avant 9h (à hauteur de 500 M€) ou avant 10h (à hauteur de 200M€).

La convention avec la CDC pour 2011-2014, dont l'Acoss va préparer le renouvellement dès 2014, prévoit des pénalités financières pour l'Acoss en cas d'insuffisante maîtrise des prévisions transmises la veille et de la position globale de trésorerie intra-journalière.

1.1.2 La recherche de financements complémentaires par le recours à des instruments de marché

Les financements accordés par la CDC étant insuffisants, l'intervention de l'Acoss consiste à rechercher des financements au-delà de cet apport, dans une situation de portage de la dette que la Cour des comptes a qualifié de « *très anormale, cette mission relevant de la CADES* », et conduisant l'Acoss à être « *exposée à un risque de liquidité et de taux dont la Cour a déjà souligné les dangers* »²³.

²³ Cf. Cour des comptes, rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2013.

Tableau 1 : Evolution de l'endettement de l'Acoss (en milliards d'€)

	31 décembre 2009	31 décembre 2010	31 décembre 2011	31 décembre 2012	31 décembre 2013
Dettes financières	24,3	50,3	5,8	19,1	-
Disponibilités	0,2	0,7	1,2	2,6	-
Endettement financier net	24,1	49,6	4,6	16,5	26,1

Source : Cour des comptes, rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2013

La part des financements complémentaires obtenus par un recours croissant à des instruments de marché, les billets de trésorerie (BT) et les « euro commercial papers » (ECP) est passée de 30% en 2009 à 89% en 2012.

Tableau 2 : Evolution de la part des différentes sources de financement

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

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

Les billets de trésorerie (BT) sont des titres de créances négociables émis par les entreprises pour leur financement à court terme. La possibilité pour l'Acoss d'en émettre a été ouverte par la LFSS pour 2007, avec une modification du code monétaire et financier ajoutant l'Acoss à la liste des émetteurs. Les émissions de l'Acoss, qui bénéficient de la meilleure notation des agences, ont dès le début rencontré une forte demande des souscripteurs, ce qui a permis à l'Acoss d'émettre à des taux favorables. Une part des billets de trésorerie est émise sur le marché, une autre est émise dans le cadre d'opérations bilatérales au sein de la sphère sociale ou publique (cf. infra 3.2).

Le marché des ECP est un marché de financement à court terme, basé à Londres et moins réglementé que le marché des BT supervisé par la Banque de France. Sur ce marché, où émettent également la CADES ou la CDC, les émetteurs sont des entreprises, des sociétés financières ou des émetteurs publics ou para-publics.

Dans sa politique d'émission sur les marchés, l'Acoss est fondée sur un double principe de lissage, visant à éviter la concentration de remboursements importants sur une même date, et de fractionnement des émissions, pour éviter de dépendre de manière excessive d'une seule contrepartie.

1.1.3 Le rôle de la direction financière dans ce nouveau contexte

Si le changement de nature des missions de la DIFI l'a conduite à opérer les recrutements nécessaires à l'exercice de ses nouvelles missions, au global les effectifs de la direction n'ont pas évolué en nombre, ils ont même légèrement baissé sur la période de la COG.

Tableau 3 : Les effectifs de la DIFI en équivalent temps plein moyen annuel (ETPMA)

	2010	2011	2012	2013 (jusqu'au 31 août 2013)
CDI	27,65	27,20	27,35	26,87
CDD	0,12	0,33	-	-

Source : AcoSS

Il faut ajouter à ces chiffres le fait que la direction dispose de 2 ETP, que l'Acoss finance, à l'Agence France Trésor pour le back office des billets de trésorerie qu'elle émet.

Les deux objectifs de la gestion de trésorerie sont de gérer la liquidité pour faire face aux engagements, et de le faire à moindre coût c'est-à-dire d'optimiser le résultat net de trésorerie, produits financiers moins charges financières.

Les missions de la DIFI sont ainsi de :

- ▶ mettre en place une organisation de trésorerie optimale en termes de rapidité et de coûts associés

Cette mission nécessite d'analyser les circuits d'encaissement et de décaissement, en prévisions de trésorerie comme en réalisations.

Les prévisions de trésorerie débutent par un cadrage macro annuel sur la base des hypothèses de la LFSS, incluant notamment le point bas de l'année. Les prévisions de trésorerie sont ensuite réalisées sur des périodes plus réduites, du mois jusqu'à la prévision quotidienne de la situation de trésorerie.

Les réalisations de trésorerie se composent de flux encaissés et de flux décaissés. Les encaissements proviennent des Urssaf, au titre de l'encaissement des cotisations et contributions sociales, ainsi que des opérations réalisées directement au siège pour le compte de partenaires institutionnels, qu'il s'agisse des branches prestataires ou de tiers hors régime général (FSV, CADES, CNSA, CNRSI, UNEDIC, etc.).

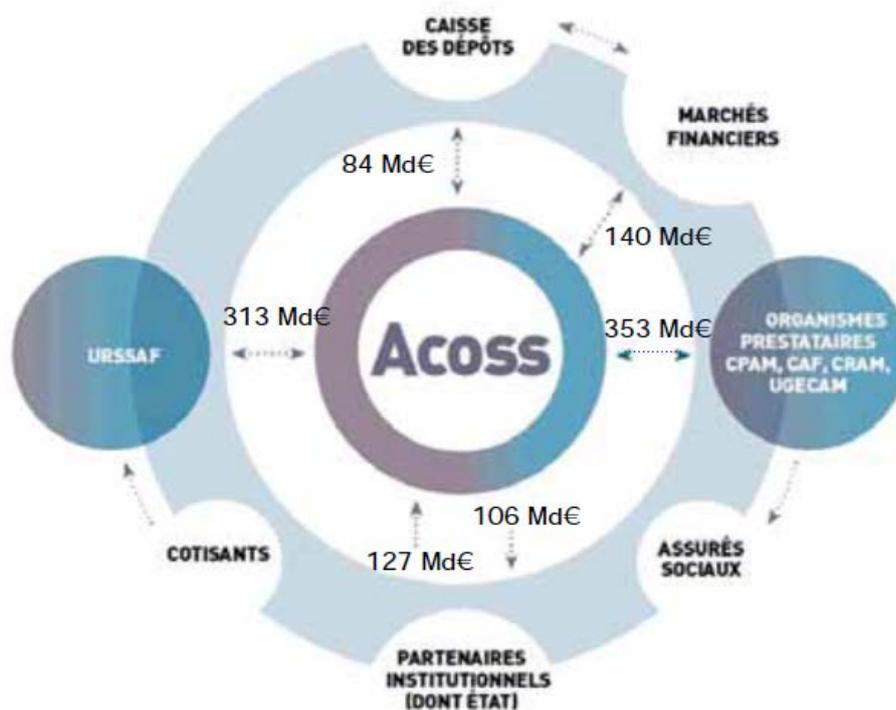
Les décaissements ou « tirages » sont quant à eux fonction des prestations versées par les caisses prestataires. Le profil mensuel des tirages connaît ainsi un pic le 9 du mois, pour l'échéance des pensions versées par la CNAV.

La centralisation des flux encaissés et décaissés se fait quotidiennement sur le compte central ouvert à la caisse des dépôts et consignations.

Pour le partenaire UNEDIC, suite au transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage, l'objectif de la gestion de trésorerie a été de mettre en œuvre des modalités d'échange permettant à la fois de reverser les montants dus à l'UNEDIC en J pour J et de garantir la neutralité financière des reversements pour les deux parties, par une valorisation des régularisations mensuelles.

En montants de flux, ce sont 900 milliards d'euros qui ont été gérés par l'Acoss en 2012.

Schéma 2 : Cartographie globale des flux financiers



Source : Acoss - rapport thématique Conjoncture et financement 2012

- gérer le besoin ou la capacité de financement

Pour réduire au maximum le besoin de financement, le principe est celui d'une trésorerie « zéro » dans les Urssaf. Au niveau de l'Agence centrale, le principe d'une trésorerie à zéro était possible quand la CDC portait le risque de financement. Dans le contexte actuel de portage du risque de liquidité par l'Acoss, cette dernière conserve un matelas de trésorerie, qui est placé, avec un objectif de coût maximal de cette sécurité de 5 M€ Dans les faits, son coût est actuellement de 1 à 2 M€

- et, enfin, se prémunir contre les différents risques.

1.2 Les risques de trésorerie

Le changement de sources de financement a conduit à un changement majeur des risques supportés dans le cadre de la gestion de trésorerie de l'Acoss.

Les différents risques supportés sont :

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

1.2.1 Le risque de liquidité

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

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

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

1.2.2 Le risque de change

Depuis juillet 2010 et le lancement des premières émissions d'ECP, l'Acoss emprunte une partie de ses ressources en devises étrangères car le marché des ECP est majoritairement constitué de titres en dollars US, en livres sterlings et en francs suisses. Pour neutraliser le risque de change entre la devise étrangère et l'euro, l'Acoss (en pratique l'AFT dans le cadre de son mandat) associe dès l'émission de l'ECP un contrat d'échange de devise à terme (« swap de change ») pour avoir une couverture parfaite du risque de change.

1.2.3 Le risque de taux

Avant 2010, l'Acoss se finançait sur des durées très courtes, le taux de référence étant le taux au jour le jour Eonia. Depuis, l'ampleur des besoins, en partie structurels, ont conduit à un allongement de la durée moyenne des financements, ce qui conduit à devoir gérer le risque de taux. En conséquence, l'Acoss doit effectuer des choix sur les maturités retenues pour ses émissions et sur les taux retenus, taux fixe en cas d'anticipation d'une hausse des taux, ou taux variable en cas d'anticipation d'une baisse.

Pour couvrir le risque de hausse des taux lorsqu'elle émet à taux variable (ce que peut demander la contrepartie qui anticipe une hausse des taux), l'Acoss peut se couvrir par un swap de taux échangeant le taux variable contre le taux fixe, ce qui lui permet de figer le taux d'intérêt de son émission. Testée en 2012 sur deux opérations, cette couverture reste aujourd'hui très partielle.

1.2.4 Les autres risques

D'autres risques existent que la DIFI a identifiés : le risque de règlement/livraison (parfaite livraison, en montant et heure, des fonds obtenus ; pour palier ce risque, l'Acoss dispose d'un compte de secours de 500 M€ à la CDC), le risque de contrepartie (risque de défaillance d'une contrepartie, ce qui génère un écart entre la prévision et la réalisation du flux), le risque juridique (risque de litige en fonction de la convention passée avec les partenaires, notamment en l'absence de convention signée), et enfin le risque opérationnel (continuité informatique, erreurs humaines, risque matériel, ...) à l'Acoss ou chez ses partenaires.

De façon générale, en matière de maîtrise des risques, bien que la gestion de la trésorerie ne fasse pas l'objet d'un plan de contrôle interne global à ce stade, plusieurs dispositifs globaux mis en œuvre pendant la COG concourent à la maîtrise des risques et au contrôle interne. Cette fonction occupe un ETP de la DIFI. L'établissement a établi une cartographie de l'ensemble des risques de la gestion de trésorerie, et identifié les 10 risques majeurs. Les activités de la DIFI dans son ensemble font l'objet d'un suivi systématique des incidents, complété des actions mises en œuvre (préventives, correctives ou curatives) et du suivi de leur efficacité. Au-delà, la démarche de la DIFI est d'intégrer le contrôle interne autant que possible au sein des services eux-mêmes.

Pour le recouvrement direct, la DIFI a mis en place un standard de pratiques recommandées en trésorerie et une démarche de contrôle interne. Pour la centralisation de la trésorerie, le service a obtenu en 2012 le renouvellement pour trois ans de la certification ISO 9001. Cette certification comprend des indicateurs standards de solde créditeur à la CDC et de transmission quotidienne de la décision financière à l'agence comptable, Elle inclut également des indicateurs très opérationnels : la présence quotidienne de deux autorités décisionnaires et deux collaborateurs opérationnels. Enfin, pour la trésorerie en Urssaf, la maîtrise des risques est embarquée dans le cadre du plan national de maîtrise des risques de la branche.

1.3 Un coût de financement en forte baisse sur la période de la COG

Tableau 4 : Evolution du coût de financement de la trésorerie du régime général (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Coût de financement net	647,9	832,4	95,6	324,1	142,9	15
<i>Dont charges débitrices</i>	658,8	839,2	97,8	326,7	154,5	22
<i>Dont intérêts créditeurs</i>	10,9	6,8	2,2	2,6	11,6	7

Source : Annexe 1 au PLFSS 2014 – programme de qualité et d'efficacité « financement »

Pour 2013, la prévision du coût de financement s'élève à 20 M€

La baisse très nette du coût de financement résulte de la combinaison de plusieurs facteurs :

- en premier lieu, la modification de la structure de financement ;
- le maintien à des bas niveaux de la marge payée par l'Acoss lorsqu'elle recourt aux marchés ; il est à noter que l'activité de trésorerie de l'Acoss est notée par les 3 principales agences de notation (Standard and Poors, Moodys et Fitch) sur la qualité de ses programmes de court terme et dispose, comme l'Etat, de la meilleure notation de court terme possible ;
- enfin, une forte baisse du taux de marché de référence, l'EONIA (European Over Night Interest Average, qui correspond à la moyenne pondérée des taux sur le marché monétaire au jour le jour sur le marché européen) ; en 2012, il a atteint en moyenne 0,23%, contre 0,83% en 2011.

Il est de ce fait intéressant d'observer la marge payée par l'Acoss au-delà de l'EONIA, ainsi que sa décomposition entre les différentes sources de financement.

Tableau 5 : Marge payée par l'Acoss au-dessus de l'EONIA (en points de base)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Marge moyenne	14,1	4,4	13,6	50,6	19,7	1,6
<i>Dont marge sur les BT</i>	6,4	4,1	3,5	5,1	0,97	-1,95
<i>Dont marge sur les ECP</i>	-	-	-	1,2	-6,7	-10,3

Source : Annexe 1 au PLFSS 2014 – programme de qualité et d'efficacité « financement »

En 2012, la marge payée sur les billets de trésorerie et les euro commercial papers est négative. Au global, la marge est cependant positive, en raison de la part de financement résiduel auprès de la CDC.

Comme indiqué dans le PQE « financement » annexé au PLFSS 2014, « *la structure de financement a été profondément modifiée en faisant une large place aux outils de marché à partir de 2011, par rapport à 2010, où le niveau des besoins était tel, qu'il avait exigé le recours auprès de la Caisse des dépôts et consignations à des prêts fixes d'une durée d'un an pour 20 Md€, à des conditions tarifaires plus élevées que les autres supports d'emprunt en raison à la fois du montant très élevé des sommes à mobiliser et de la durée de l'emprunt. La mobilisation des instruments de marché, dans un contexte marqué par une demande très soutenue de titre de court terme et d'« une fuite des investisseurs » vers la qualité, a permis à l'Acoss d'obtenir des marges négatives, tant sur les BT que sur les ECP.* »

« *Par conséquent, le coût de financement est presque divisé par dix entre 2011 et 2012 pour s'établir à 15 M€ contre 142 M€. Ces résultats traduisent en outre la politique d'optimisation des placements des éventuels excédents de trésorerie associés à la stratégie de gestion des risques financiers. Cette cible se traduit par les produits financiers dégagés par l'Agence, notamment grâce aux dépôts sur le compte de la CDC, de la Banque de France et les placements en pensions livrées, retranscrit dans le tableau par les intérêts créditeurs.* »

2. LA PROFESSIONNALISATION DE LA FONCTION TRESORERIE EN URSSAF

2.1 Définition de la politique de vidage

La signature de la convention entre l'Acoss et la CDC, par les contraintes qu'elle a imposé, a nécessité de définir avec le réseau une politique stricte de « vidage » des comptes sur le compte courant central. L'Acoss supportant des pénalités dès la première minute de retard, aucun vidage ne doit arriver après 14h30 à la CDC. Cette politique a notamment pour objectif de réduire le découvert intra journalier sur le compte Acoss, la CDC facturant des pénalités à compter de 2013.

Le nombre de vidages est également fonction des demandes de la CDC. Pour les jours d'échéance, la CDC a demandé à recevoir un premier vidage avant 10 heures, quand l'horaire est avant 11h30 pour les autres jours. Sur ces mêmes périodes d'échéance, le nombre de vidages a également été augmenté.

Le vidage est variable selon la taille de l'Urssaf et le montant à vider. En pratique, un petit nombre d'Urssaf (principalement les Urssaf TGE) devraient faire plus de deux vidages en période d'échéance. Beaucoup d'autres n'en auront que deux (par exemple des Urssaf GE) et enfin, un certain nombre d'Urssaf n'en auront qu'un et ce compte tenu du coût d'un vidage comparé à sa rentabilité.

Au total, les règles applicables dans les Urssaf pour les heures de vidage et le nombre de vidages quotidiens dépendent de la période durant laquelle le vidage est fait (hors échéance ou en échéance), du montant à vider et du coût d'un virement de vidage, et de la banque partenaire de l'Urssaf (à titre d'exemple, pour le réseau du Crédit du Nord, les heures limites d'arrivée sur le compte de la CDC nécessitent la saisie du virement sur le service internet de la banque 45 minutes plus tôt).

2.2 L'organisation de la fonction trésorerie dans les Urssaf régionales

L'Acosse a défini fin 2011 les règles « socles » pour la fonction trésorerie dans le cadre de la régionalisation, visant à renforcer la professionnalisation des trésoriers dans l'ensemble des Urssaf régionales, comme cela avait été fait antérieurement dans les 8 Urssaf TGE avec la création d'une cellule trésorerie et le recrutement de trésoriers et trésoriers adjoints.

Le socle commun aux Urssaf régionales est le suivant :

- une centralisation de la fonction trésorerie en un lieu unique, « avec une recommandation forte pour qu'elle soit au siège » ;
- une cellule trésorerie identifiée, de taille minimale et qualifiée : placée sous la responsabilité d'un agent de direction, la cellule trésorerie doit être composée, d'au moins, trois autres personnes, dont un trésorier qualifié ; pour les Urssaf TGE, la cellule doit obligatoirement avoir un trésorier adjoint et une équipe renforcée.

La DIFI s'est chargée de l'accompagnement par des formations internes et externes pour les trésoriers et trésoriers adjoints, et a été vigilante sur les profils recrutés.

Outre cette structuration du réseau, l'Acosse a conduit ou accompagné plusieurs évolutions importantes en Urssaf :

- l'adaptation de la branche aux conséquences de la mise en place de l'espace unique européen des paiements (Sepa) ;
- l'appui à la renégociation des marchés bancaires, dont le cadre a été fortement revu, notamment pour prendre en compte les conséquences de la convention avec la CDC sur la politique de vidage ; 15 marchés bancaires ont été renégociés depuis 2010 ;
- un travail visant à redéfinir les risques majeurs pour la trésorerie en Urssaf et les parades associées, comme par exemple le suivi des cotisants représentant un pourcentage significatif de virements aux échéances pour créer une relation privilégiée de trésorier à trésorier, ou la mise en place, avant 15h30, de contrôles de supervision.

2.3 L'indicateur de performance de la trésorerie prévu dans la COG

La gestion de la trésorerie dispose d'un indicateur de résultat dans la COG, l'indicateur de qualité de vidage des comptes (IQV). Cet indicateur, synthétique et complexe, a pour objet de mesurer la performance de la gestion de la trésorerie, à la fois sur la qualité des prévisions et sur celle des soldes créditeurs. Il se décompose en deux sous-indicateurs, chacun pondéré à 50% :

- l'indicateur de qualité des annonces (IP) ;
 - et l'indicateur de qualité des soldes créditeurs (IS).
- Il vise à s'assurer que :
- les fonds sont virés le jour de leur arrivée sur le compte d'encaissement, même si le vidage est différent de l'annonce formulée par les Urssaf la veille ;
 - les soldes créditeurs sont les plus faibles possibles sur les comptes d'encaissement des cotisations du secteur privé.

L'indicateur de qualité des annonces journalières (IP) mesure l'écart entre les prévisions de vidages des encaissements vers l'Acosse et les réalisations. Il est égal à 1 moins le rapport entre la somme des écarts journaliers en valeur absolue constatés entre réalisation et prévision de vidage et la somme des vidages effectivement constatés. Il est soumis à un seuil de déclenchement fixé à 0,75 : si la somme des écarts journaliers en valeur absolue représente 25% ou plus de la somme des réalisations, l'indicateur prend une valeur nulle. La valeur cible est fixée à 1.

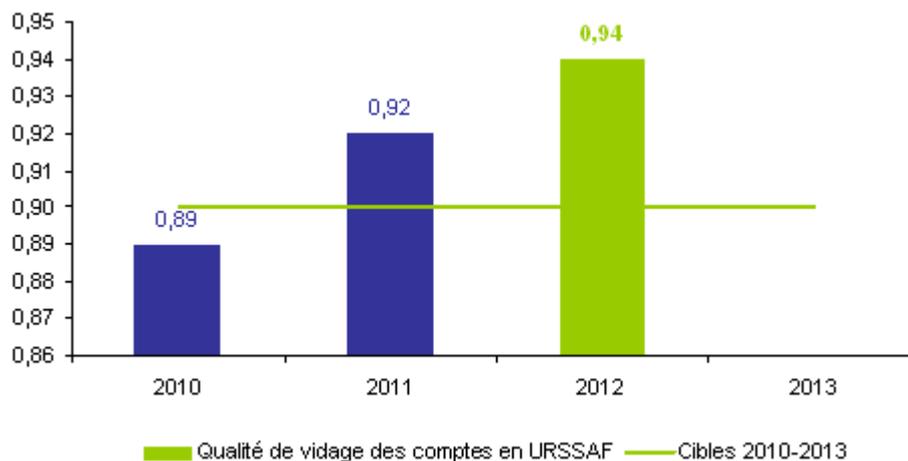
L'indicateur de qualité des soldes créditeurs (IS) mesure la performance de l'Urssaf pour remonter le plus rapidement les fonds vers l'Agence centrale, même si cette réalisation est différente de la prévision formulée la veille. Il est égal à 1 moins le rapport entre la somme des soldes créditeurs des comptes d'encaissement des Urssaf et la somme des encaissements effectués sur ces mêmes comptes. Le seuil de l'indicateur est à zéro et la cible de l'indicateur est fixée à 0,9 : si la somme des soldes créditeurs représente 10 % ou moins de la somme des encaissements, l'indicateur prend la valeur maximale de 1.

Pour calculer la valeur de l'indicateur IQV, chacun des sous-indicateurs est « transposé » c'est-à-dire recalculé par l'application de seuils de déclenchement et de cibles²⁴. Enfin, l'indicateur IS étant calculé à partir des soldes créditeurs et des encaissements en date de valeur, et ceux-ci pouvant être corrigés ou complétés sous 90 jours, les résultats cumulés des 3 derniers mois sont considérés comme provisoires.

L'indicateur de qualité de vidage des comptes retenu pour les CPG et déterminer la part locale de l'intéressement s'écarte dans sa formule de l'indicateur COG. En particulier, pour inciter en début de COG les Urssaf à transmettre quotidiennement des prévisions de vidages, ce qu'elles pouvaient oublier, il inclut également un sous-indicateur, pondéré à 30%, mesurant l'absence de prévisions quotidiennes. Vu à juin 2013, on constate que désormais toutes les régions ont le sous-indicateur sur la transmission quotidienne des prévisions à 1, il n'y a plus d'oubli de transmission des prévisions.

S'agissant de l'indicateur de la COG, on observe une progression régulière de l'indicateur de qualité de vidage des comptes en Urssaf avec une cible 2013 fixée à 0,90, dépassée à partir de 2011.

Graphique 2 : Indicateur de la qualité de vidage des comptes en Urssaf



Source : AcoSS- bilan triennal de la COG

Au 31 décembre 2012, la valeur de l'indicateur s'établit à 0,94. Pour les deux sous-indicateurs « qualité des annonces » et « qualité des soldes créditeurs », les résultats sont respectivement de 0,971 et 0,889.

A juin 2013, l'ensemble des régions se situent au-delà de la cible de 0,90, à l'exception de la Picardie (0,825).

²⁴ Indicateur transposé = (Indicateur - Seuil) / (Cible - Seuil)

3. LA COORDINATION DES ACTIONS DE TRÉSORERIE ET DE FINANCEMENT AU SEIN DE LA SPHERE SOCIALE

3.1 La mission nationale financière, outil pour impulser et coordonner une politique de trésorerie du régime général dans son ensemble

En complément de la gestion de la trésorerie au niveau de la seule branche du recouvrement, l'Acoss est chargée d'impulser et de coordonner une politique de trésorerie à l'échelle du régime général dans son ensemble, pour optimiser la gestion de la trésorerie sur l'ensemble de la chaîne, de l'encaissement des cotisations au paiement des prestations.

Pour outiller l'Acoss, la COG a prévu la mise en place d'une « mission nationale financière » : « *L'Acoss mettra en place une « mission nationale financière » (MNF) chargée d'assurer la coordination des actions de trésorerie au sein du régime général. La mission sera constituée d'une équipe dédiée et pluridisciplinaire, placée auprès de l'Acoss. Elle aura une double mission d'expertise pour le compte du régime général dans son ensemble et de conduite de projets d'intérêt commun* ».

La MNF mobilise 2 personnes à l'Acoss. Pour animer la MNF, la DIFI s'appuie également sur un réseau de référents dans les caisses prestataires du régime général.

La COG 2010-2013 avait listé trois principaux domaines d'action pour la MNF :

- le pilotage de la fonction trésorerie ;
- les systèmes d'information en matière de trésorerie ;
- l'optimisation des relations bancaires.

3.1.1 La fonction trésorerie au sein du régime général

Des premiers travaux ont conduit la MNF à mieux identifier la fonction trésorerie dans l'ensemble du régime général, à travers un questionnaire déclaratif sur les effectifs au sein des organismes prestataires. Il en ressort que, si plus de 2 100 personnes contribuent à la fonction trésorerie, cette dernière n'occupe que 500 ETP, soit 0,3% des effectifs du régime général, la fonction nécessitant une présence permanente et « *souvent cumulée avec d'autres activités, telle que la comptabilité* »²⁵. Pour la branche recouvrement, la MNF estime à 159 les ETP affectés à la fonction trésorerie.

Par ailleurs, à compter de l'automne 2013, la MNF va se décliner régionalement, avec l'animation d'une communauté régionale de trésoriers inter-branches, avec un démarrage prévu dans la région du Nord.

Enfin, la coordination des actions de trésorerie va se traduire par la mise en place d'un socle commun sur la maîtrise des risques et le contrôle interne spécifiques à la trésorerie avec une application sur un échantillon d'organismes, un par branche.

3.1.2 Les SI en matière de trésorerie

Les applications informatiques pour la gestion de trésorerie sont composites et non intégrées entre elles. Au sein de la branche, les Urssaf utilisent le logiciel Soft et le recouvrement direct un autre outil, l'outil comptable « Reseda ». La centralisation de la trésorerie repose ainsi sur des sources diverses et subit les éventuels dysfonctionnements informatiques de plusieurs applications.

²⁵ Cf. MNF, Tableau de bord de la trésorerie des organismes du régime général de la sécurité sociale, 1^{er} trimestre 2013

L'évolution majeure pendant la COG des systèmes d'information a été la dématérialisation, effective en octobre 2012, des ordres de tirages des caisses prestataires, que la MNF a accompagnée. Elle s'est traduite par le déploiement d'une nouvelle application, dénommée SYTI pour système de tirage. Antérieurement, les caisses adressaient par télécopie leurs ordres de tirage aux préposés de la caisse des dépôts et consignations dans les DDFIP ou DRFIP.

L'application SITY intègre la saisie des prévisions à J+2 et J+3, l'ajustement de la réalisation, la saisie des ordres de tirage pour J+1 et les prévisions des excédents de trésorerie à J+1. Les ordres de tirage se substitueront aux télécopies de demandes de tirage envoyées aux services préposés de la CDC en DDFIP ou DRFIP. La saisie des ordres de tirage ne constitue plus une simple annonce mais un ordre ferme et définitif de tirage.

Ce dispositif s'est accompagné de la modification de l'article D.253-29 du code de la sécurité sociale, car il revient désormais à l'agent comptable de l'Acoss d'alimenter les comptes financiers des organismes, et de nouvelles modalités de travail en organisme, avec notamment un nouveau séquençement horaire des opérations d'annonce : la saisie et la validation des ordres de tirage par les organismes doit intervenir avant 13 h 30.

Ce projet a permis de sécuriser les opérations de remises d'ordre de virements à la CDC, notamment par la mise en place de divers contrôles qui n'existaient pas antérieurement.

A l'automne 2013, l'Acoss a mené à bien un deuxième projet de dématérialisation, celui de l'alimentation en trésorerie des établissements publics de santé (EPS). Elle dispose désormais d'une vue, dont personne ne disposait auparavant, sur les tirages des EPS. Elle a ainsi déjà constaté que le nombre de tirages étaient dans certains cas multiples et pour des montants faibles.

3.1.3 L'optimisation des relations bancaires

S'agissant des relations bancaires, et s'appuyant sur l'expérience de la branche dans l'accompagnement des Urssaf en la matière, la MNF a mis en place un dispositif de sécurisation et d'accompagnement des mises en concurrence bancaires réalisées par les autres branches du régime général. Elle a ainsi rédigé le cadre stratégique des marchés bancaires, en lien avec les caisses nationales, et conçu un outil de simulation et de gestion des données des marchés de services bancaires.

La MNF a également réalisé une cartographie des marchés bancaires des organismes, fourni un apport d'expertise auprès du RSI et de la CCMSA, et accompagné la CNAV et la CNAMTS sur les marchés de paiements internationaux.

Au total, la MNF a un double rôle :

- un rôle d'expert sur les enjeux de trésorerie interbranches (pilotage, marchés bancaires, SI), favorisant l'échange de bonnes pratiques au sein du régime général et s'appuyant sur un réseau de trésoriers référents ;
- un rôle de lien opérationnel entre les caisses et l'Acoss, dans le cadre du déploiement de projets tels que la dématérialisation des ordres de tirage ou dans la gestion quotidienne de la trésorerie.

3.2 La mutualisation des financements au sein des sphères sociale et publique

Au-delà de la mission de gestion de la trésorerie du régime général, la mission de trésorerie de l'Acoss s'est étendue vers d'autres partenaires, avec un objectif d'optimisation de la trésorerie de la sphère sociale dans son ensemble ou de la sphère publique. Les excédents de certains organismes peuvent venir financer les besoins de trésorerie de l'Acoss.

Ainsi des billets de trésorerie émis par l'Acoss sont-ils souscrits par l'AFT. De même, l'offre de dépôts de trésorerie à terme rémunérés (possibilité ouverte à l'Acoss depuis la LFSS 2009) et de billets de trésorerie a été étendue à des caisses hors régime général, notamment la caisse des mines et le RSI pour le placement de la C3S. Et, la CNSA a souscrit des billets de trésorerie émis par l'Acoss depuis 2009.

Au total, en 2012, les trésoreries sociales et publiques ont financé 28% des besoins de l'Acoss, dans des opérations bilatérales mutuellement avantageuses.

En matière de gestion de trésorerie, la période 2010-2013 aura été une période de changement majeur, avec une bascule du financement par la CDC à des financements directs, conduisant à une désintermédiation des financements. Pour la COG 2014-2017, l'orientation prévue par l'Acoss est celle d'une désintermédiation des flux, de façon à rationaliser et simplifier les circuits de trésorerie. Aujourd'hui, la totalité des flux passe par le compte courant central ouvert à la Caisse des dépôts et consignations, alors même que certains flux passant par le système intra-bancaire pourraient être des virements de compte à compte dans une même banque. A titre d'exemple, l'Acoss dispose d'un compte à la Banque de France, de même que l'Etat et d'autres partenaires. Pour réduire l'ampleur des flux, il pourrait donc y avoir compensation de ces différents flux par des virements de compte à compte à la Banque de France, avant remontée du solde à la Caisse des dépôts et consignations.

ANNEXE 6 : SYSTEME D'INFORMATION

1	ÉVOLUTIONS DE LA GOUVERNANCE.....	117
1.1	UNE EVOLUTION TRES POSITIVE D'ORGANISATIONS REGIONALES DES SI VERS UNE DSI DE BRANCHE.....	117
1.1.1	Cartographie des sites et missions des SI de la branche recouvrement.....	117
1.1.2	Nouvelle organisation fonctionnelle de la DSI qui permet de sortir de l'ancienne rivalité entre sites et d'entrer dans une organisation fonctionnelle claire et efficace au service de la branche.....	118
1.1.3	Une assistance qui pourrait encore évoluer.....	119
1.1.4	Redondance de la production à prioriser.....	119
1.2	ÉVOLUTION DE LA MOA : DES DIRECTIONS METIERS QUI DOIVENT IMPERATIVEMENT SE Doter d'une cellule MOA-SI et une DMD qui devrait être positionnée clairement en PMO, sauf exception	120
1.3	ÉVOLUTION DE LA MOE.....	121
1.3.1	Évolution pertinente de l'organisation vers une gestion en processus	121
1.3.2	Un développement renforcé mais nécessitant encore des outils de pilotage.....	121
1.3.3	Perspective à terme de regroupement	122
1.4	UNE VALIDATION ENCORE INSUFFISAMMENT ORGANISEE	122
1.4.1	Rupture du cycle de test.....	122
1.4.2	Sortir les CNV des Urssaf ?	123
1.5	UN PILOTAGE RH DES SI DE LA BRANCHES ENCORE TROP FAIBLE	123
2	REALISATIONS TECHNIQUES DE LA COG 2010-2013 : QUELQUES BRIQUES ET UNE MATURATION.....	124
2.1	REALISATIONS TECHNIQUES DE LA COG 2010-2013.....	124
2.2	DEBOIRES DE L'ELABORATION DU SI DEDIE A L'ISU, SCDP, ET ARRET JUDICIEUX DU PROJET	124
3	OBSOLESCENCE DU SNV2.....	125
3.1	DES ACTIVITES CŒURS DE METIERS LOURDEMENT IMPACTEES PAR L'OBSOLESCENCE DU SNV2125	
3.1.1	Un millefeuille applicatif grevant la gestion quotidienne.....	125
3.1.2	Un manque global de formation lors de la livraison des applicatifs.....	127
3.1.3	Une documentation à simplifier et dont l'accès doit être clarifié.....	127
3.2	UNE CHARGE D'ENTRETIEN DE PLUS EN PLUS LOURDE ?	127
3.3	SNV2 : UN EXEMPLE Pousse du syndrome de plat de spaghettis	128
3.4	UNE DETTE TECHNIQUE IMPORTANTE.....	129
3.5	UN NOYAU DE TRES BONNE CONCEPTION MALGRE UNE TECHNOLOGIE DATEE.....	130
3.6	UNE INTEGRATION INSUFFISANTE ET MAL MAITRISEE.....	130
4	MODERNISATION OU REFONTE DU SNV2 ?	130
4.1	UN AUDIT DU PATRIMOINE APPLICATIF EST NECESSAIRE	131

4.2	MODERNISATION DU SNV2 ?	131
4.2.1	Une réécriture du code source non supporté ?	131
4.2.2	Une modernisation des applications périphériques en conservant le noyau COBOL ?	131
4.2.3	Une modernisation partielle des applications périphériques doit être rejetée.....	132
4.2.4	Un risque technologique de ne pas faire de refonte à objectiver	132
4.3	REFONTE DU SNV2 ?	132
4.3.1	Une urbanisation du SNV2 ?	133
4.3.2	Une approche <i>Big Bang</i> progressive et vérifiable ?	133
4.4	PILOTAGE DE LA RENOVATION OU DE LA MODERNISATION DU SNV2	134
4.4.1	La direction bicéphale du programme de refonte n'était pas de nature à permettre une conduite efficace et opérationnelle du projet.....	134
4.4.2	La conduite d'un projet d'une telle ampleur nécessite de s'adjoindre les meilleures compétences techniques et en conduite de projet.....	134

1 ÉVOLUTIONS DE LA GOUVERNANCE

La COG et le SDSI 2010-2013 portaient une réorganisation des services informatiques de la branche qui se constituaient de :

- la mise en place d'une organisation matricielle fonctionnelle/hiérarchique de la DSI de la branche ;
- l'exploitation, la concentration de neuf à trois centres nationaux de production (CNP) ;
- la technique, la création de centres d'expertises (CST) ;
- l'assistance, la création des centres de services inter-régionaux (CSIR) ;
- l'étude et développement, la création d'une structure unique (MAD) ;
- la MOA, la constitution d'une entité (la DMD).

Ces transformations très structurantes pour le fonctionnement SI de la branche ont été menées dans la COG 2010-2013.

1.1 Une évolution très positive d'organisations régionales des SI vers une DSI de branche

1.1.1 Cartographie des sites et missions des SI de la branche recouvrement

La DSI de la branche recouvrement a évolué sur la COG 2010-2013 pour aboutir à la cartographie suivante :

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

Tableau 1 : Cartographie organisationnelles des SI de la branche recouvrement

Site	Assistance (CSIR)	Production (CNP)	Expertise technique (CST)	Études et développement
CERTI Caen	Assistance pour Centre, Haute-Normandie, Basse-Normandie	Toulouse	Réseau, téléphonie, poste de travail	Trésorerie-pilotage
CERTI Nantes	Assistance pour Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes		Sécurité	Trésorerie-pilotage
CERTI Toulouse	Assistance pour Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin		Réseau	Cœur Urssaf

CERTI Lille	Assistance pour Nord, Pas-de-Calais, Picardie	Lyon	Centre national de reprise d'activité (CNRA), téléphonie, réseaux	Cœur Urssaf
CERTI Lyon	Assistance pour Auvergne, Rhône-Alpes, Bourgogne		Téléphonie	Cœur Urssaf
CERTI Marseille	Assistance pour Languedoc-Roussillon, PACA, Corse		Poste de travail, sécurité	Cœur Urssaf
CERTI Nancy	Assistance pour Alsace, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine	Marne-la-Vallée	Centre de validation de l'exploitabilité	Cœur Urssaf
DSI Paris	Assistance pour Île-de-France, dont 77		Téléphonie	Cœur Urssaf
CNIR Montreuil	Assistance pour ACOSS		RAD	Trésorerie-pilotage
CNIR Valbonne			Compétences applicatifs	Cœur Urssaf

Source : ACOSS

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

1.1.2 Nouvelle organisation fonctionnelle de la DSI qui permet de sortir de l'ancienne rivalité entre sites et d'entrer dans une organisation fonctionnelle claire et efficace au service de la branche

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

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

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

Par ailleurs, les Urssaf sont demandeuses d'une meilleure visibilité sur les projets engagés, sur le contenu et le calendrier de livraison des applicatifs, ainsi que d'une participation à l'expression des besoins pour que les lots livrés répondent à leurs besoins fonctionnels.

L'aboutissement de ce projet doit se concrétiser par la constitution d'un catalogue des services à destinations des Urssaf et de l'ACOSS. La mission ne peut que louer cette démarche qui correspond à l'achèvement de la constitution d'une DSI de branche, dont l'activité était jusqu'à présent trop opaque pour le reste de la branche.

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

La mission a pu constater l'adhésion des CERTI et de la DSIP à cette nouvelle organisation fonctionnelle.

1.1.3 Une assistance qui pourrait encore évoluer

La concentration de la production était un changement sensible puisqu'elle revient à démunir un cinq CERTI de l'activité de production. Seule l'assistance demeure donc dans tous les CERTI. Pour ces derniers, l'assistance constitue, outre l'ancrage interrégional des CERTI, une proximité des Urssaf intéressante pour entretenir une accointance métier, nécessaire aux SI.

Ainsi, l'assistance de niveau 1 et de niveau 2 sont assurés dans les CSIR, qui relèvent donc de la DSI. En revanche, l'assistance de niveau 3 est assurée par des pôles de compétences nationaux, qui relèvent eux de la DMD. Le bon fonctionnement de l'assistance de niveau 3 reste à confirmer.

Une enquête de satisfaction des SI réalisée auprès des utilisateurs en juillet et août 2013 (*cf. infra* au 3.1.1.) montre toutefois que l'assistance est jugée globalement satisfaisante (63%) avec toutefois le souhait que les CSIR soient davantage formés à l'assistance fonctionnelle. L'aide en ligne est jugée peu ou pas satisfaisante pour 55% des répondants, avec le souhait que soient développés des outils d'e-formation, que l'accès à la documentation soit unique et plus aisé, et que soit mis à disposition un dictionnaire des applicatifs de la branche précisant les fonctionnalités, le public concerné et les modes opératoires et l'assistance.

Au demeurant, s'agissant de l'assistance de niveau 1, la question se pose d'un *help-desk* national. De même, l'assistance de niveau 2 pourrait être regroupée nationalement dans un CSIR sur certaines applications complexes (GRH, Watt, SNV2 par exemple).

Dans l'immédiat, il semble toutefois préférable que la proximité métier permise par le CSIR soit préservée.

1.1.4 Redondance de la production à prioriser

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

En outre, il s'avère difficile de maintenir à jour les équipes d'un CNRA des évolutions applicatives incessantes, dans la mesure où elles n'y sont pas directement en première ligne comme ce serait le cas dans un CNP.

Quoiqu'il en soit, la branche ne peut se permettre de ne pas avoir de redondance sur la production.

Recommandation n°22 : Prioriser la constitution d'une redondance effective entre les CNP

1.2 Évolution de la MOA : des directions métiers qui doivent impérativement se doter d'une cellule MOA-SI et une DMD qui devrait être positionnée clairement en PMO, sauf exception

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

La COG 2010-2013 prévoyait le renforcement de la MOA par la constitution d'une direction *ad hoc*. En juin 2010, la direction de la MOA déléguée (DMD) a été constituée.

Il existe schématiquement deux modalités d'organisation de la MOA :

- soit une grosse direction dédiée à la MOA, à l'instar de l'organisation retenue à la CNAVTS, avec l'assurance de disposer de compétences fortes en MOA mais au risque d'avoir un déficit de d'expérience et de connaissance métier ;
- soit une cellule MOA dans chaque direction métier, avec en transverse une cellule MOA sur outils et méthodes

Le schéma retenu à l'ACOSS lors de l'élaboration de la précédente COG correspondait dans l'intention au second cas, ce qui revient à privilégier, fort judicieusement aux yeux de la mission, la connaissance métier dans la constitution de la MOA, car tel est en effet le besoin.

Néanmoins, la DMD a un rôle ambigu entre MOA déléguée et *project management office* (PMO), qui transparait jusqu'à sa dénomination.

Si la MOA incombait à juste titre aux directions métiers, celles-ci avaient en revanche la liberté de mettre en place ou non une cellule MOA-SI.

Ce schéma semble très bien fonctionner lorsque les directions métiers ont constitué une cellule MOA, à l'instar de l'agence comptable ou de la DIFI. En revanche, la DIRRES n'a pas constitué de cellule MOA-SI et les projets de SI ont pu pâtir d'une faiblesse de MOA qui aurait pu être palliée par la levée de l'ambiguïté du rôle que devait prendre la DMD : rester dans un rôle de PMO ou prendre la place de MOA déléguée.

Étant donné le contexte de refonte des SI de la branche nécessitant une MOA forte, la mission est d'avis que les directions métiers doivent impérativement se doter d'une cellule MOA-SI. En revanche, par pragmatisme et souci d'opérationnalité, si la MOA métier vient à faillir, la PMO doit pouvoir prendre le rôle de MOA déléguée de manière claire et partagée.

Cette faiblesse de MOA-métier est d'ailleurs remontée par les directeurs d'Urssaf dans une enquête de satisfaction des SI réalisée en juillet et août 2013 (*cf. infra* au 3.1.1.), dans laquelle ils manifestent le souhait que soient impliquées plus fortement les Urssaf dans la définition des besoins, pour qu'elle corresponde à ceux des Urssaf, la conception des applicatifs, et plus généralement dans la réflexion d'élaboration du SDSI.

Il est donc impératif de constituer au sein de chaque direction métier une cellule MOA-SI avec une équipe dédiée.

Recommandation n°23 : En cas de défaillance de la MOA métier ou selon la teneur technique du projet et sous réserve d'un constat partagé, que la cellule PMO puisse prendre explicitement le rôle de MOA déléguée.

La mission s'est interrogée sur le positionnement de la DMD. La fonction de PMO peut en effet être rattachée à la DISIR sans que cela ne nuise à sa fonction. En revanche, il n'en va pas de même pour l'AMOA métier, dont l'histoire a montré qu'elle était affaiblie si elle était intégrée à la DISIR. Compte tenu du grand besoin de connaissance métier, il semble préférable aux yeux de la mission que la DMD demeure en l'état, avec un positionnement clair sur PMO et AMOA métier.

1.3 Évolution de la MOE

1.3.1 Évolution pertinente de l'organisation vers une gestion en processus

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

La réorganisation entreprise début 2013 (*cf. supra* avec constitution de deux pôles, divisés en respectivement trois et quatre secteurs) constitue cette reprise en main au niveau national de la fonction étude et développement (sans toutefois aller jusqu'à un établissement national avec les contraintes RH attenantes) en mettant un terme à la situation passée de rivalité entre CERTI, qui développait des applications concurrentes, *etc.* Les équipes sont donc dans une relation fonctionnelle avec le responsable de secteur et la DSI et hiérarchique avec le directeur de site.

Cette organisation en processus reste maintenant à approfondir mais elle reçoit d'ores et déjà l'approbation des équipes d'étude et développement.

1.3.2 Un développement renforcé mais nécessitant encore des outils de pilotage

Outre la réorganisation fonctionnelle, le renforcement de la fonction étude et développement s'est concrétisé par le recrutement de 50 ETP de développeurs sur la COG 2010-2013 pour faire face au chantier de la rénovation du SNV2. Ces renforts ont toutefois un temps de montée en charge : 3 mois de formation théorique, 5 mois pour être opérationnel sur les cas courants et 2 ans pour une maîtrise de l'ensemble des opérations.

Néanmoins, ces ressources supplémentaires sont été apportées dans un contexte où les outils de pilotage n'existent pas dans une mesure satisfaisante :

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

Recommandation n°24 : Mettre en place très rapidement un outil de pilotage des ressources internes d'étude et développement

- par ailleurs, les équipes d'étude et développement effectue une part de maintenance en conditions opérationnelles, parfois très élevée (jusque 73%), au détriment du développement et de l'investissement dans les évolutions des SI de la branche.

Recommandation n°25 : Étudier un plafonnement de la part de maintenance en conditions opérationnelles dans les équipes d'étude et développement

Compte tenu de l'ampleur des chantiers et le caractère fini des ressources, il est crucial que la CNSAP joue son rôle d'arbitrage et de priorisation. Il est aussi crucial qu'il ne soit pas fait recours aux ressources internes de développement pour des progiciels qui existent déjà sur le marché. L'exemple récent de l'outil GRH, qui a été développé en interne alors bien des ERP RH existent sur le marché pour un coût in fine moindre, ne devrait pas être répété. À l'inverse, la DIFI, qui aura recours à un logiciel métiers pour sa gestion de la trésorerie, participe à une bonne gestion des ressources SI.

Recommandation n°26 : Recourir par préférence aux progiciels marchés sur les activités qui ne sont pas spécifique au cœur de métier de la branche (trésorerie, etc.)

1.3.3 Perspective à terme de regroupement

La réorganisation réalisée pendant la COG 2010-2013 est conséquente et il convient désormais de stabiliser l'organisation et d'approfondir la nouvelle organisation fonctionnelle de la DSI.

Les CERTI sont toutefois hétérogènes en termes de nature et de charge de travail, ainsi que de compétences concentrées.

Recommandation n°27 : Développer les coopérations et les échanges entre CERTI pour assurer une homogénéité de charge et de compétence.

S'agissant de la DSIP et de son statut juridique singulier, aux yeux de la mission, l'important est à ce stade que la DSIP poursuive la dynamique très positive qu'elle a engagée, avec une montée en charge dans le fonctionnement de l'organisation informatique nationale de la branche recouvrement, en tant que CNP, CSIR, CST et sur étude et développement. Le DSIP dispose en outre d'infrastructures qui pourraient être valorisées à terme.

1.4 Une validation encore insuffisamment organisée

1.4.1 Rupture du cycle de test

Depuis les constats d'insuffisance d'organisation de la validation formulés dans le rapport d'évaluation de la précédente COG, le processus s'est quelque peu structuré. La validation est réalisée dans les CNV (Bordeaux, Clermont-Ferrand, Paris) mais relève fonctionnellement de la DMD.

Il demeure toutefois des difficultés sur l'organisation de la validation. Plus précisément, il n'y a pas à ce jour de visibilité partagée sur les tests réalisés par le développement, l'intégration et le centre de validation :

- les tests unitaires sont fait en partie par les équipes de développement, qui n'ont de visibilité que sur leurs tests, et qui n'ont pas, en particulier, de visibilité sur les tests d'intégration et sur les tests de validation ;
- les tests d'intégration sont réalisés par le centre de Valbonne qui n'a de visibilité que sur ses tests, sans savoir nécessairement les tests unitaires déjà été réalisés par les équipes de développement ;
- enfin, le CNV qui prend en charge les tests de validation, n'ont pas connaissance des tests unitaires et des tests d'intégration déjà réalisés antérieurement. le passage aux CNV constitue une rupture dans le processus de test plus marquée que la précédente.

Ce manque de visibilité sur le cycle de test induit des redondances, des inadéquations de tests dans un contexte où le développement et plus encore la validation sont en tension, ce qui accroît le risque de ne pouvoir dénouer le goulot d'étranglement déjà constaté lors de la COG 2006-2009 sur la validation.

Au final, les lots livrés risquent de faire pâtir la branche par des difficultés techniques ou opérationnelles non identifiées lors de la validation et par un manque de stabilité.

L'enquête de satisfaction des SI susmentionnée, réalisée en juillet et août 2013 auprès des directeurs d'Urssaf (*cf. infra* au 3.1.1.), montre notamment que :

- leur souhait à court terme (le troisième plus important) est que les applicatifs livrés soient dûment testés pour sécuriser la livraison et immédiatement opérationnels ;
- leur souhait à moyen terme (le quatrième plus important) est de fiabiliser la chaîne de validation pour l'ensemble des applications et de mieux prendre en compte les observations des organismes dans la phase de prévalidation.

Le problème était déjà identifié lors de l'élaboration de la COG 2010-2013 et n'a pas été résolu à ce jour. Il est impératif qu'il soit traité dans le prochain SDSI.

Recommandation n°28 : unifier le cycle de test et le partager entre développement, intégration et validation

Compte tenu de l'enjeu de la phase de validation et de la nécessité de disposer rapidement d'une validation effective et bien organisée en vue du chantier du SNV2, la mission est d'avis que, sauf si les difficultés étaient déjà résolues ou sur le point de l'être, le lien fonctionnel des CNV devrait passer à la DSI.

Recommandation n°29 : Intégrer la fonction de validation au sein de la DSI

1.4.2 Sortir les CNV des Urssaf ?

La mission s'est interrogée sur la cohérence d'une organisation des SI de la branche maintenant les CNV dans les Urssaf alors qu'ils font partie intégrante du processus d'élaboration des SI.

Néanmoins, compte tenu d'une connaissance métier déjà faible, il apparaît préférable aux yeux de la mission de maintenir les CNV dans les Urssaf pour permettre aux validateurs d'avoir une meilleure accointance métier. À l'inverse, rattacher les CNV aux CNP ou aux CERTI rendrait difficiles les parcours professionnels allant du métier à la validation.

Recommandation n°30 : Maintenir les CNV au sein des Urssaf

1.5 Un pilotage RH des SI de la branches encore trop faible

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

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

Recommandation n°31 : Renforcer rapidement le pilotage RH

En particulier, ce diagnostic RH est un préalable nécessaire à la question de l'adéquation des moyens.

2 REALISATIONS TECHNIQUES DE LA COG 2010-2013 : QUELQUES BRIQUES ET UNE MATURATION

2.1 Réalisations techniques de la COG 2010-2013

La rénovation du SI de la branche, scindée en six paliers, devait s'étaler sur deux COG. À défaut d'avoir atteint l'objectif fixé initialement, il y a eu tout de même quelques réalisations :

- le référentiel des entreprises et des individus (REI), le référentiel d'identification des cotisants a été déployé. Non sans heurt puisqu'il oblige à double saisie dans les CFE faute de synchronisation ;
- référentiel des paramètres (RPA), contenant l'ensemble des paramètres de gestion du SI et qui constitue un élément essentiel dans l'homogénéisation des paramétrages et qui est stabilisé à jour, en 2012 ;
- l'outil du poste de travail des gestionnaires de comptes (HPSW) en 2012 ;
- la mise en place de services rendus aux cotisants (services dématérialisés participant à l'objectif 100% dématérialisation, i.e. attestations en 2011, demande de délai en 2012) ;
- le lancement de la refonte des outils du contrôle, avec retard ;
- un modèle métier cible pour le futur système ;
- un socle d'architecture devant accueillir les nouveaux modules fonctionnels.
- la montée en compétence sur les architectures orientées services, vouées à constituer le socle du futur SI de la branche.

Par ailleurs, cette première COG, à défaut d'avoir atteint les objectifs fixés initialement, a permis, au dire de la branche, la maturation des méthodes, des compétences de la MOA et de la MOE (montée en charge métier notamment des 50 développeurs recrutés durant la COG) et d'une organisation de l'informatique de branche.

2.2 Déboires de l'élaboration du SI dédié à l'ISU, SCDP, et arrêt judicieux du projet

Enfin, fin 2010, il a été décidé, contrairement aux orientations initiales de la COG et en réponse aux difficultés de gestion de l'ISU, que le projet de rénovation des SI de la branche devrait d'abord être mené pour la population des TI, avant de l'être pour le régime général. Cela avait conduit à revoir une première fois le budget consacré à la rénovation, passé de 60,7M€ à 73,9M€ sur la durée de la COG.

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

En novembre 2012, le RSI et l'ACOSS ont fait part des retards dus notamment à un défaut de gouvernance sur la MOA partagée. Les deux caisses ont dû proposer une nouvelle trajectoire, devant aboutir en 2014 à la résorption des problèmes métiers sur la base des SI existant et en 2016, le déploiement de SCDP. Afin d'essayer de mieux maîtriser les risques du projet, le SGMAP s'est vu confier l'audit de cette nouvelle trajectoire et a recommandé :

- une gouvernance unique du projet ;
- la priorisation des différents projets de SI des deux organismes ;

- un allotissement du projet, qui s'est avéré sans grand effet sur la maîtrise des risques.

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

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

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

Cette décision paraît judicieuse aux yeux de la mission.

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

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

3 OBSOLESCENCE DU SNV2

3.1 Des activités cœurs de métiers lourdement impactées par l'obsolescence du SNV2

3.1.1 Un millefeuille applicatif grevant la gestion quotidienne

La branche recensait, en juin 2013, 235 applications (pour lesquelles, pour certaines, coexistent plusieurs versions), donc 149 ayant un impact comptable. Il n'existe pas à ce jour de dictionnaire des applications de la branche précisant les fonctionnalités, les modes opératoires et l'assistance.

Lors de visites d'Urssaf par la mission, il a systématiquement été mentionné, avec des éléments qualitatifs, que les activités cœurs de métiers se trouvent alourdies par les carences des SI, obligeant parfois à double saisie (défaut de synchronisation, *etc.*), parfois accrues par le développement de nouvelles applications obligeant à double saisie (ex. : REI) ou par la concomitance sur le poste de travail de plusieurs versions d'une même application (ex. : OSIRIS). L'impact de cette lourdeur sur la productivité des gestionnaires de comptes n'a pas été chiffré par la branche.

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

Deux enquêtes de satisfaction du SI ont été réalisées entre juillet et août 2013, l'une auprès des utilisateurs, l'autre auprès des directeurs d'Urssaf. Celles-ci montrent notamment :

- 69% des agents de direction et 59% des gestionnaires de compte ne sont pas ou peu satisfaits des SI ;
- les applications appréciées sont, par ordre décroissant d'appréciation : Lotus Note, puis portail Harmonie (portail agent qui donne une synthèse des informations opérationnelles, bien que partiellement inadaptées, et un accès centralisé aux applications), Iliad (intranet de la branche), Osiris (contrôle), portail ISU et PCSNV2 (portail qui donnant des sessions de différents sites V2 dans une même fenêtre) ;
- les applications les moins appréciées sont, par ordre croissant d'appréciation, Scribe (bibliothèque et élaboration de courriers), REI, GED LAD CIME (gestion de l'archivage électronique des entrants papiers), Recours et Coala (distribution et correction d'anomalies SNV2 et LAD) ;
- seule une application, Lotus Notes, recueille moins d'un tiers de peu ou pas satisfaits ;
- les applications suivantes recueillent plus de 50% de managers insatisfaits : Scribe (66%, 75% pour les gestionnaires de comptes), REI (65%, 69% pour les gestionnaires de comptes), Recours (57%), GED LAD CIME (55%), Contact courriel (55%), Coala (50%) et Contact multimédia (gestion de la relation téléphonique avec le cotisant) (50%) ;
- les dysfonctionnements les plus perturbants pour l'activité sont, par ordre décroissant :
 - la piètre performance des SI, avec la lenteur des applications hébergées sous le portail Harmonie, la lenteur du démarrage de l'application et son ralentissement ;
 - la livraison des applicatifs, avec les problèmes de stabilité suite aux livraisons (HPSW notamment) et l'absence de visibilité sur le contenu et le calendrier des livraisons ;
 - les indisponibilités diverses : celles des applicatifs métiers, du SNV2, ainsi que les arrêts de production.
- Enfin, les directeurs d'Urssaf souhaitent les orientations stratégiques à moyen terme suivantes :
 - la rationalisation des SI, évitant la démultiplication des applicatifs, garantissant une homogénéité des configurations locales ;
 - l'association des métiers et des Urssaf dans la réflexion du SDSI, dans la conception des applicatifs pour parvenir à une réelle adéquation de l'expression des besoins avec celle des Urssaf ;
 - la fiabilisation de la validation, avec notamment une meilleure prise en compte des observations des Urssaf en phase de pré-validation.

L'initiative ces enquêtes de satisfaction est évidemment louable, et doit permettre une meilleure adéquation du SDSI aux besoins opérationnels des Urssaf.

La mission note toutefois qu'un seul des sept axes sondés²⁶ porte sur l'impact du SI sur la gestion quotidienne (disponibilité des applications) et qu'en particulier l'adéquation des SI aux besoins des métiers et la performance des SI n'ont pas été sondées.

²⁶ Assistance utilisateurs, aide en ligne, gestion des mots de passe, information sur les règles de sécurité, matériel informatique, disponibilité des applications, et qualités des produits envoyés aux cotisants.

3.1.2 Un manque global de formation lors de la livraison des applicatifs

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

Il est donc impératif de formaliser pour tout déploiement un plan de formation allant des managers jusqu'aux gestionnaires de comptes, et formaliser pour chaque applicatif un guide d'utilisation.

L'enquête de satisfaction susmentionnée montre d'ailleurs une demande de développement des outils d'e-formation, outre un meilleur accès à la documentation (*cf. supra* au 1.1.3.).

3.1.3 Une documentation à simplifier et dont l'accès doit être clarifié

Indépendamment des SI, la documentation pâtit déjà d'un foisonnement complexe de référentiels (*cf. rapport* au 2.3.4.).

De surcroît, douze applications existent pour le seul domaine documentaire. Si Athema doit à terme devenir le point d'accès centralisé, son utilisation est encore très hétérogène dans les Urssaf qui poursuivent globalement les pratiques locales.

L'enquête de satisfaction évoquée *supra* montre la demande insatisfaite à ce stade d'une documentation avec un accès unique, aisé. Compte tenu de cette demande émanant des Urssaf elles-mêmes, l'Acoss devrait donner une consigne claire sur l'outil à utiliser.

Recommandation n°32 : Donner une consigne nationale sur l'outil à utiliser pour la documentation.

Par ailleurs, cette même enquête explicite la demande que soit constitué un dictionnaire des applications à visée opérationnelle, détaillant pour chacune le public concerné, les fonctionnalités, les modes opératoires, l'assistance. La mission ne peut qu'appuyer cette demande.

Recommandation n°33 : Constituer un dictionnaire des applications à visée opérationnelle.

La documentation est actuellement assurée par la MOE. La mission est d'avis qu'elle devrait être assurée par des équipes métiers, et que la documentation soit assortie de plans de communication et de déploiement.

Recommandation n°34 : Assurer la documentation par des équipes métiers et organiser une réelle diffusion de la documentation

Enfin, sur un plan plus accessoire, la branche devrait s'astreindre à la discipline d'adopter une dénomination claire et explicite, sinon transparente, des applications.

3.2 Une charge d'entretien de plus en plus lourde ?

Les coûts de maintenance du SNV2 sont évalués à 8,87M€ pour 2012, soit près de 16% du budget du PEI. En revanche la mission n'a pas pu obtenir de données antérieures à 2012 sur le montant de la maintenance du SNV2 pour les évolutions antérieures, de sorte qu'elle n'est pas en mesure de porter un jugement sur la dynamique de maintenance, et partant sur l'évolution de la vétusté.

3.4 Une dette technique importante

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

- l'évolutivité et la robustesse du SNV2 présentent un risque élevé, avec en particulier les points de vigilance suivants :
 - l'évolutivité fonctionnelle²⁸ présente un risque très élevé en raison de la complexité cyclomatique très élevée (trop d'instructions conditionnelles ; codes trop longs ; trop d'instruction d'interruption du flux d'exécution (GOTO ; BREAK, *etc.*), entraînant surcroît de tests ou erreurs ; *etc.*) ;
 - s'agissant de la robustesse²⁹, le risque est jugé très élevé sur la complexité technique (complexité algorithmique, complexité cyclomatique, très fort couplage entre les applications par un nombre trop important d'appels entrants ou sortants vers d'autres applications, *etc.*) ainsi que sur l'architecture, trop peu modulaire (copiers-collers très largement utilisés au lieu d'en faire un module appelable, rendant très compliquées les modifications et les tests ; plus de 30% des boucles IF ne sont pas terminées par END IF ; *etc.*) ;
- la transférabilité³⁰ présente un risque modéré, mais avec des points jugés très risqués :
 - très forte complexité cyclomatique (plus 50% des artefacts ont une complexité très élevées) ;
 - mauvaise qualité de code (*cf.* supra sur les boucles IF non terminées ; usage impropre des GOTO ; lignes de code, sections et programmes trop longs ; *etc.*) rendant complexe son appréhension ;
 - code insuffisamment documenté.
- la performance et la sécurité présentent un risque modéré avec quelques pistes d'amélioration, notamment les parties en PL/SQL, qui présentent un risque de sécurité très élevés (multiplicité des artefacts intervenant sur une table SQL) et un risque de performance très élevé (requêtes sans index qui entraînent le parcours entier de tables).

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

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

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

La DSI de l'ACOSS a pour le moment retenu de mettre en œuvre un certain nombre de correctif par des sociétés de service "*framework*".

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

²⁸ 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

²⁹ Niveau de risque et de probabilité de voir apparaître des défauts et des erreurs dues à des modifications ;

³⁰ Facilité avec laquelle une nouvelle équipe ou un nouveau membre d'équipe deviendra productif lors de la prise en charge de l'application

Recommandation n°35 : Mettre un terme à l'évolution par couches des SI de la branche en entreprenant une modernisation ou une rénovation

3.5 Un noyau de très bonne conception malgré une technologie datée

Le SNV2 est une technologie datant de la fin des années 1970, dont la conception initiale s'est avérée très bonne (notamment code métier bien isolé des couches présentation et données), qui a permis de faire bénéficier au SNV2 d'améliorations et de rénovations successives sans toucher au code métier 1. L'analyse de CAST corrobore ce constat.

3.6 Une intégration insuffisante et mal maîtrisée

Le SI de la branche est équipé d'une plate-forme d'intégration d'applications d'entreprise (IAE, ou *entreprise application integration (AEI)*) de type *entreprise service bus (ESB)* dont l'intérêt est de pouvoir interfacier certaines applications, qui constituent un ensemble très hétérogène, avec le SNV2.

Ce type de technologie, permettant d'interfacier des applications qui à la base ne sont pas pensées pour fonctionner ensemble, présente normalement les avantages suivants :

- des flux centralisés, toutes les interfaces IAE convergeraient au niveau du concentrateur central alors que, dans la situation actuelle, chaque application nécessite une interface spécifique à connecter point par point aux autres applications, qui engendre le syndrome du plat de spaghettis ;
- des flux traités au fil de l'eau, et non par batch comme dans la situation actuelle avec les inconvénients d'utilisation qui en découlent (défaut de synchronisation de deux applications faute d'actualisation par batch entraînant erreur ou double saisie, *etc.*) ;
- une évolutivité plus aisée, puisqu'en cas de modification ou de changement d'application, peu de modifications sont nécessaires pour gérer les interfaces.

Il est donc évidemment souhaitable de disposer d'une intégration.

Néanmoins, la génération ESB demeure une technologie peu stabilisée, dont l'offre est éclatée, et dont la mise en œuvre n'est pas suffisamment maîtrisée par les exploitants du centre de Valbonne. Ces difficultés doivent néanmoins pouvoir être surmontées et le gain serait conséquent pour le réseau (programmation des batchs, *etc.*).

Recommandation n°36 : Étudier la possibilité d'externaliser l'intégration ou de faire monter en compétence les exploitants sur ces technologies qui existeront de toute façon dans le futur SI.

4 MODERNISATION OU REFONTE DU SNV2 ?

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

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

4.1 Un audit du patrimoine applicatif est nécessaire

Avant de se lancer dans une solution *Big Bang* ou urbanisation il est certainement nécessairement d'effectuer un audit applicatif exhaustif qui doit notamment définir la valeur de chaque application.

4.2 Modernisation du SNV2 ?

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

- réécrire le code *legacy*, en priorisant les parties les plus névralgiques du code. Cette approche ne sera néanmoins pas suffisante pour réduire le couplage entre applications. Elle sera donc un sous-jacent des deux alternatives de modernisation suivantes ;
- conserver le noyau du SNV2 et moderniser les applications périphériques ;
- conserver le noyau du SNV2 et ne moderniser qu'une partie des applications périphériques.

4.2.1 Une réécriture du code source non supporté ?

Il est évident, compte tenu de l'importance de la dette technique, qu'une approche *Just Do It*, consistant à ne faire que des modifications rapides et locales, s'avérerait très longue, la non-régression imposant de répercuter les changements de nombreuses fois dans l'ensemble des applications sans que ce ne soit fléché, *cf. supra*.

Néanmoins, on pourrait se poser la question de l'opportunité d'une *strangler application*, dont l'intérêt est de minimiser le risque vis-à-vis du SI originel : une fois les fonctionnalités du SI de la branche identifiées, modifier chacune de ces fonctionnalités en développant du code nouveau autour du code source non supporté (code *legacy*), et que l'on peut activer ou désactiver par des interrupteurs en plaçant de simples boucles *if*, qui permettent le cas échéant un retour aux fonctionnalités d'origine, ce qui réduit le risque vis-à-vis de l'application. Le code source non supporté est, lui, progressivement gelé et peut dans certains cas être supprimé.

Les principaux facteurs limitant d'ores et déjà prévisibles de cette approche sont le fort couplage des applications (plus le couplage est élevé plus la modernisation est coûteuse) et le volume de code.

Recommandation n°37 : Examiner la faisabilité et le coût d'une réécriture du code source non supporté

4.2.2 Une modernisation des applications périphériques en conservant le noyau COBOL ?

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

À dire d'expert, une telle approche ne peut pas être écartée sans examen approfondi. Il est néanmoins probable que les SI de la branche recouvrement soient trop complexes et trop fortement couplés pour permettre une telle modernisation. Ceci nécessite d'être objectivé.

Pour illustrer cette difficulté de modernisation, la DSI dispose de son expérience sur le REI, qui est aligné sur le CFE mais qui conserve des écarts par rapport au SNV2. Les surcharges avancées sont les suivantes :

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

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

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

4.2.3 Une modernisation partielle des applications périphériques doit être rejetée

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

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

4.2.4 Un risque technologique de ne pas faire de refonte à objectiver

La mission, dans la limite de ses compétences, entend tout à fait l'argument, qualitatif à ce stade, de l'intérêt d'un rattrapage technologique sur le noyau, que ne permettrait pas une modernisation du SNV2, *i.e.*, dit autrement, du danger que pourrait être la perdurance du noyau du SNV2. Moderniser le SNV2 pourrait donc être perçu comme repousser l'échéance d'une rupture technologique. De nombreux exemples existent cependant de noyaux anciens qui perdurent (NASA, banques, *etc.*).

La DSI de l'ACOSS s'est positionnée très clairement en faveur d'une refonte, sur la base de l'ensemble de ces analyses.

Il convient néanmoins d'objectiver ce choix, le cas échéant, de l'objectiver par un ROI, d'identifier les avantages et inconvénients pour la branche en termes de robustesse de son SI, d'évolutivité et de sa performance.

Il serait donc utile, étant donné les enjeux financiers et techniques, de diligenter une étude sur le choix de modernisation *vs.* refonte du SNV2.

4.3 Refonte du SNV2 ?

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

- urbanisation avec la possibilité de mise en production des lots au fur et à mesure ;
- approche hélas dite *Big Bang*, avec des lots de construction que l'on peut vérifier au fur et à mesure mais qui ne sont mis en production qu'*in fine*.

4.3.1 Une urbanisation du SNV2 ?

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

Dans les faits, les briques déjà lancées lors de la COG 2010-2013 et qui seront mis en production de la COG 2014-2017, notamment sur le contrôle (OPC), relèvent d'une approche d'urbanisation. La même logique de ne pas surcharger les utilisateurs doit être retenue.

Recommandation n°38 : si une urbanisation globale du SI devait être retenue, et dans tous les cas pour les lots mis en production, s'interdire d'alourdir la charge de travail des gestionnaires de comptes

4.3.2 Une approche *Big Bang* progressive et vérifiable ?

Une approche *Big Bang* suppose un développement mis en production une fois que tout est achevé, avec la crainte - légitime vu les antériorités - de l'effet tunnel et de ne pouvoir suivre de près l'avancée du projet, la tenue du calendrier et du budget, et sans avoir l'assurance du bon fonctionnement lors de la mise en production. La puissance publique connaît par ailleurs des difficultés avec des SI ayant adopté une approche *Big Bang* (ex. : Chorus, Copernic, *etc.*). Cette approche a néanmoins l'avantage de ne pas modifier l'environnement des SI pendant la phase projet.

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

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

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

Recommandation n°39 : si une approche *Big Bang* devait être retenue, définir une modalité de suivi très rapprochée de l'avancée du projet et des modalités de test garantissant le bon fonctionnement lors de la mise en production

4.4 Pilotage de la rénovation ou de la modernisation du SNV2

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

Le pilotage du programme de refonte prévu initialement avec, pour le seul côté ACOSS, une direction de programme bicéphale entre la DISIR et la DMD n'était pas de nature à permettre un pilotage opérationnel et réactif qui devait en outre faire face à une MOA partagée avec le RSI.

L'audit du SGMAP préconisait une direction de programme unique, et la récente décision du directeur général de l'ACOSS de nommer un seul directeur de programme et de lui adjoindre un responsable métier est la bienvenue aux yeux de la mission.

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

Recommandation n°40 : Veiller à une articulation forte entre la direction de programme et les MOA et AMOA métiers

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

Quel que soit le choix retenu - modernisation ou refonte -, un chantier d'une telle ampleur est rare. Les compétences de conduite de tels projets sont donc rares et pourtant indispensables.

Un accompagnement de la DSI est donc indispensable, tant sur la matière technique que sur les aspects conduite de projet. Les prestataires avec lesquels la DSI a contractualisé sont parmi les conseils les plus reconnus des SSII.

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

Enfin, des projets d'une telle ampleur sont rares et nécessitent un pilotage particulier qui rend nécessaire des ressources ayant déjà cette expérience et les compétences requises. Elles ne sauraient être remplacées par un prestataire en AMOA. Or, l'Acoss ne dispose pas de telle ressource et la mission n'a pas connaissance de démarche de recrutement de ce profil. Le recrutement de compétences ayant l'expérience de chantier de refonte ou de modernisation d'une telle ampleur est une condition *sine qua non* de sa bonne conduite.

ANNEXE 7 : EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE

1	L'EVOLUTION DES EFFECTIFS SUR LA COG QUI S'ACHEVE.	138
1.1	SI PROCESSUS DE REDUCTION DU NOMBRE DE CDI A BIEN ETE ENTAME LORS DE LA COG 2009-2013, IL DEMEURE INCOMPLET POUR LE RELIQUAT DATANT DE LA COG 2006-2009 .	140
1.1.1	Evolution quantitative	140
1.1.2	Evolutions des CDI par métiers sur la période de la COG	142
1.2	SI LA REDUCTION DES EFFECTIFS SUS CDD ET EN INTERIM A BIEN ETE CONDUITE, ELLE FUT CONFRONTEE DANS SON CADENCEMENT ANNUEL A LA CRISE DE L'ISU ET A LA MISE EN PLACE DE LA REGIONALISATION.....	144
1.2.1	Evolution quantitative.....	144
1.2.2	Cartographie du recours à l'emploi temporaire CDD et intérimaires au cours de la COG 2010-2013	145
1.3	LES NOMBREUX CHANTIERS ENGAGES AU COURS DE LA COG ONT EU DES CONSEQUENCES SUR L'EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA BRANCHE.....	147
2	LA STRUCTURE DEMOGRAPHIQUE REND POSSIBLE L'ADAPTATION DES EFFECTIFS TOUT EN RESPECTANT LES CONTRAINTES LIEES A L'ACCORD UCANSS DE NON LICENCIEMENT ET DE NON MOBILITE FORCEE	148
2.1	LA PYRAMIDE DES AGES	151
2.2	DEPARTS EN RETRAITE PAR ORGANISME	152
2.3	DEPARTS PAR METIER.....	153
3	EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES DEPENSES DE PERSONNEL.....	153

La précédente COG aborde en annexe 1 la question de l'évolution des effectifs pour la branche sur la durée 2010-2013. L'effort demandé aux Urssaf s'élève à – 100 CDI.

Elle précise que « Le FNGA repose sur une stabilisation des effectifs sur l'année 2010 pour permettre à la branche recouvrement d'assurer dans de bonnes conditions les nouvelles missions qui lui ont été confiées, puis au cours des trois années suivantes, sur la réduction de 100 postes en contrat à durée indéterminée, la branche devant en parallèle retrouver à l'issue de la période un niveau comparable à celui de l'année 2007, antérieur à la mise en place de l'ISU, en termes de contrats à durée déterminée et d'intérim ».

L'effort demandé sur les contrats à durée déterminée et sur l'intérim s'élevait plus précisément à 440 équivalents temps plein (ETP), volume notamment précisé par le représentant de la DSS au conseil d'administration de l'ACOSS lors du vote de cette instance sur la COG le 3 mars 2010³¹.

Une lettre au directeur général de l'ACOSS en date du 20 septembre 2010, cosignée du directeur de cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et du directeur de cabinet du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, précisait que l'effort devait s'élever à 240 ETP sur les contrats à durée déterminée et à 200 ETP pour les contrats d'intérim. Par ailleurs, cette même lettre rappelait au directeur général de l'ACOSS qu'une réduction de 42 ETP, objectif non réalisé de la COG 2006-2009, venait s'ajouter à la réduction des effectifs demandée sur la durée de la COG.

Sur la question des CDD

D'une manière générale, le recours aux CDD doit se limiter à des situations bien précises. Il s'agit soit :

- de faire face à un surcroît d'activité ;

-soit d'assurer le remplacement d'agents se trouvant momentanément indisponibles du fait d'un arrêt maladie. Il n'est pas inutile de rappeler que, dans ce cas, la convention collective ne prévoit pas l'application des jours de carence de droit commun. De ce fait, les Urssaf continuent d'assurer le paiement de leurs agents en arrêt maladie et, en contrepartie de cette garantie conventionnelle, récupèrent les indemnités journalières versées par la sécurité sociale pour tous les jours d'arrêt au-delà du 3^{ème} jour. Le recrutement d'agents en CDD pour faire face aux remplacements d'agents en arrêt maladie représente selon le directeur de la gestion du réseau (DGR) un volume d'environ 250 ETP en moyenne annuelle (ETPMA) soit un budget d'environ 10 millions d'euros.

Il faut aussi préciser que les pratiques de la branche aboutissent aussi à recourir sur certains métiers au CDD pour les agents en formation, dans le cadre des contrats de professionnalisation, avant que ceux-ci n'aient validé leur formation. Il en est ainsi des contrôleurs sur pièces et des gestionnaires de comptes dont les formations durent 9 mois et des inspecteurs dont la formation est de 18 mois. La branche forme ainsi chaque année une promotion de 80 inspecteurs.

Pour chaque CDD autorisé, la DGR accorde aux Urssaf une enveloppe globale et forfaitaire de 3 300€par mois.

³¹ En 2007, la branche comptait un effectif de 416 ETP en emplois temporaires (400 CDD et 16 en intérim). En 2009, elle en comptait 856 (507 ETP en CDD et 349 ETP en intérim). L'écart est bien de 440.

Il n'est pas inutile de rappeler que cet effort d'« adaptation assez souple des règles de non remplacement que l'Etat s'est lui-même fixées ou qu'il fixera à ses différents opérateurs », ainsi qu'il est écrit dans le procès verbal du CA du 3 mars 2010, devait s'accompagner d'une clause de réexamen « intégrant une mission d'inspection qui aura lieu dès 2010 et qui permettra de vérifier la pertinence de l'adaptation des moyens à l'évolution des missions. »

Par ailleurs, la COG rappelle à différentes occasions certains principes forts et structurants en matière de gestion des ressources humaines qui ont constitué autant de contraintes dans le rythme de réduction des effectifs ainsi que dans la latitude laissée aux gestionnaires pour adapter les moyens aux missions. On peut ainsi relever :

- Que la régionalisation, à l'instar de ce qui a été pratiqué dans le cadre de la départementalisation, « se mettra en place sans licenciements ni mobilité imposée, conformément aux garanties conventionnelles » (fiche 13 Evolution des URSSAF, 4° « définir les modalités d'accompagnement de la branche dans la mise en œuvre de cette réforme ») ;
- que la branche se dotera d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et définira les modalités d'accompagnement individuel de collaborateurs connaissant une évolution de leur métier. Une attention particulière était d'ailleurs à porter au positionnement de l'encadrement dans les structures nouvellement constituées ;
- la nécessité d'un suivi des effectifs en ETP de l'ensemble des personnels de la branche quelle que soit la nature du lien juridique les liant à l'employeur URSSAF (CDI et CDD).

D'une manière générale, le postulat de mise en place de la régionalisation sans licenciements ni mobilité imposée, conformément au protocole d'accord relatif aux garanties conventionnelles apportées dans le cadre de l'évolution des réseaux signé le 26 janvier 2010, a bien été une règle absolue. Son respect se conçoit d'ailleurs fort aisément dans un contexte de recherche d'acceptation sociale du processus de restructuration que constituait la régionalisation des URSSAF. Lequel intervenait, il faut le rappeler, après le processus de départementalisation qui s'était traduit par une première réorganisation territoriale du réseau ainsi que par la pérennisation des sites infra départementaux.

1 L'EVOLUTION DES EFFECTIFS SUR LA COG QUI S'ACHEVE.

La branche suit l'évolution de ses effectifs selon deux méthodes. La première est celle qui s'appuie sur le suivi des équivalents temps plein en moyenne annuelle (ETPMA). La seconde vise au suivi des ETP OGUR³².

Les ETPMA, ou ETP UCANSS, permettent le suivi du nombre d'agents ayant un lien juridique avec la branche à la faveur notamment de la DSS.

Le volume des ETP OGUR retrace l'ensemble des ETP des URSSAF, quel que soit le code statut (CDI ou CDD) duquel sont déduites les absences supérieures à 30 jours, effectuant une tâche. Cette approche permet au réseau d'apprécier l'utilisation de ses ressources et de mesurer sa productivité. En effet, le système OGUR repose sur l'utilisation d'un inducteur d'activités (EQ50³³) auxquels sont couplés les effectifs.

Faute d'une spécialisation des équipes du fait très souvent de leur faible taille, la productivité par ligne de coûts n'est pas utilisée.

³² OGUR est un outil de comptabilité analytique utilisé par le réseau.

³³ Inducteur qui reprend l'ensemble des actions réalisées en V2 et permet de déterminer le nombre d'actions nécessaires à la réalisation d'une activité donnée.

Cet outil comporte au moins deux biais. D'une part, dans le EQ50, les indicateurs de production sont tous valorisés un pour un. D'autre part, certains indicateurs sont fortement automatisés et n'induisent pas forcément d'activités humaines. L'ACOSS, entendue en tant que siège, n'est pas couverte par la comptabilité analytique.

Le responsable de la comptabilité analytique de la branche estime qu'il existe un écart de 5,588% entre les ETP OGUR et les ETPMA.

La branche à partir du 1^{er} janvier envisage de ne plus suivre que les ETPMA et les ETP dits de production desquels seront retranchées toutes les périodes d'absence. En effet, le concept d'ETPMA est celui auquel se réfèrent l'ACOSS et ses tutelles dans le cadre des négociations de la COG et de son suivi. Par ailleurs, il permet un suivi plus fin des différentes catégories juridiques (CDI, CDD et intérimaires). Enfin, le suivi des ETP de production permettra un suivi plus aisé du volume des arrêts de différentes natures.

La COG en cours s'étant traduite par des obligations tant en manière d'évolution des effectifs permanents (CDI) que des effectifs temporaires (CDD et intérim), il convient de réaliser l'évaluation des actions conduites par la branche dans ces deux volets.

1.1 Si le processus de réduction du nombre de CDI a bien été entamé lors de la COG 2009-2013, il demeure incomplet pour le reliquat datant de la COG 2006-2009

1.1.1 Evolution quantitative

Tableau 1 : Suivi des effectifs en CDI par organismes de 2010 au 31 juillet 2013

ETP CDI MA Réalisés 2010-2011-2012 et Cibles 2013 Branche Recouvrement					
Organismes	ETP MA CDI *			Cible**	évolution 2013/2010
	2010	2011	2012	2013	
Alsace	304,17	308,17	313,08	310,28	6,11
Aquitaine	693,2	698,44	699,37	703,95	10,75
Auvergne	374,99	394,59	405,5	400,92	25,93
Basse Normandie	267,82	270,32	267,64	264,59	-3,23
Bourgogne	299,1	292,79	293,42	290,05	-9,05
Bretagne	552,03	551,03	548,84	548,8	-3,23
Centre	471,72	463,71	460,72	452,21	-19,51
Champagne Ardenne	210,74	213,15	214,28	214,68	3,94
Corse	73,56	73,94	73,49	77,3	3,74
Franche Comté	209,07	206,79	202,75	208,35	-0,72
Haute Normandie	282,15	285,55	275,04	277,7	-4,45
Ile de France	2 901,36	2 825,01	2 757,66	2 689,31	-212,05
Languedoc Roussillon	442,74	452,15	455,3	465,7	22,96
Limousin	156,55	152,17	154,93	154,1	-2,45
Lorraine	362,97	360,94	359,29	361,97	-1
Midi-Pyrénées	579,93	585,17	593,48	601,53	21,6
Nord pas de Calais	584,48	578,65	578,65	584,39	-0,09
PACA	976,35	978,62	972,87	982,23	5,88
Pays de la Loire	610,11	615,58	618,13	628,96	18,85
Picardie	283,26	275,46	272,24	275,43	-7,83
Poitou Charente	329,13	330,82	327,57	324,36	-4,77
Rhône Alpes	1 416,64	1 410,12	1 396,53	1 418,56	1,92
Total URSSAF	12 382,07	12 323,17	12 240,78	12 235,37	-146,7
Part des URSSAF dans le total branche en %	91,58	91,25	91,12	91,22	
AcoSS	509,7	535,54	547,32	544,76³⁴	35,06
part de l'ACOSS dans le total branche en %	3,77	3,97	4,07	4,06	
Certi Marseille	93,41	119,26	122,79	97,36	3,95
Certi Caen	64,04	60,4	57,32	56,6	-7,44
Certi Toulouse	122,81	121,65	123,44	129,7	6,89
Certi Nantes	69,95	69,74	68,69	66,82	-3,13
Certi Nancy	66,57	65,23	64,66	65,51	-1,06
Certi Lille	60,11	56,1	53,78	57,46	-2,65
Certi Lyon	151,98	153,51	154,67	160,08	8,1
Total CERTI	628,87	645,89	645,35	633,53	4,66
Part des CERTI dans le total branche en %	4,65	4,78	4,80	4,723	
Branche	13 520,65	13 504,61	13 433,43	13 413,66	-106,99

Source : *Source : ACOSS/mission IGAS

³⁴ Un autre document fourni par l'ACOSS fait apparaître un effectif CDI de 553,81 ETPMA en 2013

Les CDI des centres nationaux sont inclus dans les données régionales. Les informations ci-après sont données en équivalents temps plein titulaires d'un contrat à durée indéterminée (ETPCDI)

- PAJE: 118.4 ETP CDI 2013 (Auvergne)
- CESU 199.95 ETP CDI (Rhône alpes)
- CEA 33 ETP CDI (Nord pas de calais)
- CNFE 8 ETP CDI (Alsace)

L'évolution des effectifs CDI de la branche laisse apparaître au mois d'avril 2013 un non rendu de + 24 postes. Cet écart correspond à la différence entre le réalisé 13.396 ETP et la cible COG de 13.414 auquel il convient de rajouter les 42 postes non rendus sur la précédente COG. L'objectif réel est donc de 13372 ETPMA. En septembre, lors d'une rencontre avec la mission, le directeur de la gestion du réseau a toutefois précisé à la mission que, sur la base des chiffres d'août, le volume des effectifs serait de (13.379,9 ETPMA). De ce fait, l'objectif de réduction des effectifs CDI serait quasiment atteint. Le non rendu final dans ce cas s'élèverait à 7,9 ETPMA.

Il convient de remarquer que le cadencement des réductions des effectifs en CDI s'est opéré sur la période de l'actuelle COG à un rythme soutenu et d'une manière générale en avance par rapport à la prévision annuelle ainsi que le montre le tableau n° 2 ci-après.

Tableau 2 : Suivi des effectifs ETPM CDI de la branche sur la période conventionnelle 2010-2013 (situation 2013 arrêtée au mois d'avril de la dite année)

	Cadencement COG Tutelle	Cadencement CPG ACOSS	Résultat ETPM annuel	Ecart COG	Ecart CPG
2010	13564	13631	13521	-43	-110
2011	13524	13617	13505	-19	-112
2012	13474	13514	13433	-41	-81
2013	13372	13372	13396	+24	+24

Source : ACOSS/Mission IGAS

L'effort principal en matière de réduction d'effectifs CDI sur la période de la COG a été supporté par l'Urssaf d'Ile de France (-212,05 ETPMA, soit une réduction de 7,30% des effectifs de 2010) suivi par la région Centre (-19,51 ETPMA, soit une réduction de 4,16% des effectifs présents en 2010). Il n'est pas excessif de dire que les réductions d'effectifs pratiquées dans l'Urssaf Ile de France compensent à elles seules les créations réalisées à l'ACOSS (+35,06 ETPMA), créations rendues nécessaires par l'évolution des missions de la caisse centrale en gestion de trésorerie et en gestion du risque, et permettant une partie du renforcement des moyens dont bénéficient les Urssaf déficitaires. En effet, si l'on fait abstraction de l'Urssaf de Paris, le volume des postes créés dans les différentes Urssaf bénéficiaires de province est de 121,68 ETPMA alors que la contribution des Urssaf dites « contributrices » est de -56,33 ETPMA. Cet effort n'a été rendu possible que grâce au recours à l'externalisation de certaines fonctions (accueil téléphonique, etc.) et s'est donc traduit par un déplacement d'une partie de la charge des dépenses de personnel vers les autres dépenses de fonctionnement. L'Urssaf Ile-de-France estime que le volume des activités externalisées a représenté, en 2012, 113,56 ETP.

Un effort aussi concentré s'inscrit dans l'application logique de la COG 2010-2013 qui identifiait les sur dotations de l'Urssaf Ile de France³⁵. Le volume des missions externalisées montre toutefois la difficulté à concentrer sur un nombre d'Urssaf limité l'effort de gains d'efficience.

³⁵ COG 2010-2013 Annexe 1 : « Pour atteindre l'objectif fixé, la branche conduira une politique de réduction des écarts d'efficience entre organismes qui portera en priorité sur l'URSSAF de Paris-Ile de France ».

Le réseau a mis en œuvre la régionalisation sur la base de principes forts (maintien des sites infra départementaux et départementaux, absence de mobilités forcées et absence de licenciements pour causes économiques). Il est par ailleurs composé d'organismes employant un volume d'agents très variable pouvant aller de quelques dizaines (par exemple 30,71 ETPMA à l'Urssaf de la Vienne) à 392,29 ETPMA à l'Urssaf des Bouches-du-Rhône³⁶. Il ne pourra conduire les opérations à venir et bénéficier des gains de productivité qui en résulteront sans une mobilisation forte des directions de l'ACOSS et, notamment, sans une définition au niveau national d'une politique de rééquilibrage des activités en fonction des moyens, comparable aux initiatives déjà conduites au niveau régional par les directeurs généraux des Urssaf régionales nouvellement créées.

Dans le même temps, les effectifs de la caisse nationale ont crû dans des proportions importantes.

Tableau 3 : Evolution des effectifs CDI en ETPMA de l'ACOSS par direction entre 2010 et 2013

	2010	2011	2012	2013	évolution 2013/2010
AC	61,65	63,75	64,04	63,27	1,62
DG-Cab dir- SGCA- DICOM	17,46	17,47	18,67	18,19	0,73
DAS	23,15	25,02	27,79	29,08	5,93
DGR	42,12	42,04	40,84	40,34	-1,78
DIAME	75,59	72,49	72	70,65	-4,94
DIFI	27,65	27,2	27,35	26,87	-0,78
DIRRES	57,74	60,89	61,87	60,04	2,3
DISEP	36,66	39,26	41,74	40,45	3,79
DMD	3,25	21,52	22,18	23	19,75
DPMR	0,42	10,32	12	13	12,58
Dir. de programme				0,75	0,75
DISIR-CNIR	163,98	156,09	160,24	168,17	4,19
Total ACOSS	509,67	536,05	548,72	553,81	44,14

Source : COSS

Par rapport à 2010, l'augmentation des effectifs du siège est de 44,14 ETPMA, soit + 8,66%. La DMD, la DPMR, la DAS et la DISIR-CNIR sont les principales directions à voir leurs effectifs se renforcer. A contrario, la DGR, malgré le contexte de déploiement de la régionalisation, connaît une réduction de ses effectifs.

1.1.2 Evolutions des CDI par métiers sur la période de la COG

³⁶ Cf. pièce jointe n°1 : Effectifs en ETPMA par site

Tableau 4 : Evolution des effectifs sous CDI par métier sur la période 2010-2013

Famille professionnelle	2010	2011	2012	2013	Evolution 2013/2010
Erreur de saisie	24,92	23,78	34,34	26,25	1,33
Analyse et conseil juridique	649,01	642,69	632,9	595,74	-53,27
Assistance logistique	86,73	78,29	67,64	60,56	-26,17
Contrôle et maîtrise des risques externes	1 646,15	1 641,17	1 617,96	1 631,92	-14,23
Gestion comptable et financière	435,95	430,32	412,78	389,95	-46
Gestion des moyens matériels	248,79	245,35	254,63	280,15	31,36
Gestion des situations clients	4496,58	4515,25	4490,21	4501,65	5,07
Gestion des systèmes d'information	1 000,81	1 006,68	1 015,41	1 021,59	20,78
Gestion et développement des ressources humaines	316,77	316,5	319,18	334,47	17,7
Information et communication	1 284,59	1 243,46	1 210,04	1 213,23	-71,36
Intervention et développement social	1	1	1	1	0
Management et pilotage	2654,75	2664,2	2691,17	2632,63	-22,12
Observatoire socio-économique	142,3	144,27	146,35	138,68	-3,62
Optimisation des processus	419,28	418,85	430,82	447,06	27,78
Promotion de l'offre de service	134,86	137,13	133,86	128,15	-6,71

Source : ACOSS/mission IGAS

Les principaux métiers où se sont réalisées les créations d'emplois sur la période de la COG sont la gestion des moyens matériels, l'optimisation des processus, la gestion des systèmes d'information et la gestion des ressources humaines. Certains secteurs, notamment moyens matériels et RH, étaient directement impactés par le processus de régionalisation et ses conséquences en matière de mutation des organisations. En effet, la régionalisation du fait de l'accroissement de la taille des organismes conduit à mettre en place des outils de management RH très souvent absents de structure de taille réduite.

Les métiers sur lesquels les réductions d'effectifs sont opérées sont par ordre décroissant ceux de l'information-communication (-71,36 ETPMA), de l'analyse et du conseil juridique (-53,27 ETPMA), de l'assistance logistique (-26,17 ETPMA) et du management et pilotage (-22,12 ETPMA)

Mis à part la fonction de cadre de direction pour laquelle une procédure spécifique de validation du remplacement par le directeur de l'ACOSS³⁷, en cas de départ de l'intéressé, avait été mise en place, la détermination des métiers sur lesquels devait porter les efforts en matière de réduction d'effectifs est de la compétence du directeur de l'Urssaf.

1.2 Si la réduction des effectifs CDD et en intérim a bien été conduite, elle fut confrontée dans son cadencement annuel à la crise de l'ISU et à la mise en place de la régionalisation

Il convient de rappeler que l'objectif global était de -440 ETPMA. Ainsi que l'illustre le tableau n° 4 ci-après la situation concernant ces salariés est plus nuancée, notamment sur le rythme suivi par le processus de réduction au cours de la COG. Les difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en place de l'ISU et l'accompagnement de la régionalisation sont à l'origine de ces résultats.

1.2.1 Evolution quantitative

Tableau 5 : Effectifs en CDD et en intérim de la branche en ETP sur la période de la précédente COG (2010-2012 selon les différentes catégories juridiques)

	2010	2011	2012	Ecart 2012/2010
CDD	470,86	608,14	643,87	+173,01
Intérimaires	341,00	266,00	179,00	-162
Total	811,86	874,14	822,87	+11,01

Source : ACOS.S L'unité utilisée est l'ETP moyen annuel pour les CDI et CDD. Pour les intérimaires, le nombre d'ETP est calculé en divisant le coût global des intérimaires par le coût moyen mensuel d'un intérimaire.

Concernant l'année 2013, le Directeur de la gestion du réseau précisait lors de l'instance nationale de concertation du 30 mai 2013 :

« Sur la politique RH 2012...428 recrutements en CDI ont été effectués et 643 personnes en CDD ont travaillé au sein de la branche recouvrement en 2012. A noter que 2013 sera une année de diminution du nombre de recours aux CDD et aux intérimaires puisque les moyens alloués à la branche ont été ventilés dans les URSSAF et sont plafonnés à 443 ETP »³⁸

³⁷ Lettre collective n° 2012-13

³⁸ Souligné par la mission

1.2.2 Cartographie du recours à l'emploi temporaire CDD et intérimaires au cours de la COG 2010-2013

1.2.2.1 Cartographie du recours aux CDD par région

Tableau 6 : Evolution par régions du nombre de CDD en ETPMA sur la période de la COG

Région	2010	2011	2012	2013 ³⁹		part relative 2010 ETPMA	part relative 2013 ETPMA
	ETPMA	ETPMA	ETPMA	Tendance	ETPMA		
ACOSS	0,79	1,15	5	3,84	2,56	0,17%	1,05%
Alsace	5,17	8,4	8,12	3,08	2,05	1,09%	0,84%
Aquitaine	29,1	39,68	35,32	10,54	7,03	6,13%	2,88%
Auvergne	31,37	28,14	28,82	18,18	12,12	6,61%	4,97%
Basse-Normandie	12,28	12,94	14,79	3,02	2,01	2,59%	0,82%
Bourgogne	8,49	14,83	12,89	8,33	5,55	1,79%	2,28%
Bretagne	28,78	47,26	45,61	24,89	16,6	6,07%	6,81%
Centre	17,83	18,98	17,45	13,19	8,79	3,76%	3,61%
CERTI	20,86	30,44	33,22	28,46	18,97	4,40%	7,78%
Champagne-Ardenne	6,12	7,18	9,11	4,5	3	1,29%	1,23%
Corse	1,68	0,72	1,47	1,8	1,2	0,35%	0,49%
Franche-Comté	5,67	7,46	11,44	8,69	5,79	1,20%	2,37%
Haute-Normandie	8,69	8,13	7,91	5,64	3,76	1,83%	1,54%
Ile-de-France	61,86	52,58	55,18	37,47	24,98	13,04%	10,25%
Languedoc-Roussillon	28,68	39,3	41,96	29,75	19,83	6,05%	8,13%
Limousin	6,33	9,69	10,49	4,77	3,18	1,33%	1,30%
Lorraine	14,02	16,23	18,46	8,82	5,88	2,96%	2,41%
Midi-Pyrénées	32,21	50,5	47,02	18,1	12,07	6,79%	4,95%
Nord-Pas de Calais	26,78	31,31	44,1	15,26	10,18	5,65%	4,18%
PACA	39,9	62,4	56,95	38,39	25,59	8,41%	10,50%
Pays-De-La-Loire	22,99	18,25	24,51	16,08	10,72	4,85%	4,40%
Picardie	13,66	14,44	19,49	8,45	5,63	2,88%	2,31%
Poitou-Charentes	9,26	10,89	14,49	4,59	3,06	1,95%	1,26%
Rhône-Alpes	41,86	76,04	79,24	49,85	33,24	8,82%	13,63%
Total	474,37	606,93	643,02	365,7	243,8	100,00%	100,00%

Source : ACOSS/Mission IGAS

Les seules régions qui voient leur part augmenter dans le volume global de CDD sont Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon (régions qui connaissent aussi un accroissement de leurs effectifs en CDI) et, dans une moindre mesure, les régions Bourgogne et Bretagne. Les CERTI sont aussi dans cette configuration.

³⁹ Estimations faites en octobre 2013

Contrairement à ce qui était prévu initialement dans la COG, laquelle envisageait une réduction de 100 ETP (CDD et intérimaires) par an sur la période pour arriver à une réduction totale de -440 ETP, l'effort a été concentré sur la dernière année, ce qui s'est traduit par une réduction de -277,32 ETPMA pour la seule catégorie des CDD entre 2012 et 2013.

Ce résultat n'a pu être atteint qu'à grâce à une politique extrêmement restrictive du recours aux CDD la dernière année de la COG. Politique qui s'est notamment traduite par une limitation du remplacement des arrêts maladies malgré les indemnités journalières perçues par les caisses.

1.2.2.2 Cartographie du recours à l'intérim par région

Tableau 7 : Evolution par région du recours aux intérimaires en ETPMA

ETP MA Intérim	2010	2011	2012	Situation ETPMA au 31/08/2013
Auvergne	4,45	1,72	3,13	3,03
Alsace	12,57	14,31	11,83	0,45
Aquitaine	19,27	6,20	6,06	0,20
Basse-Normandie	5,44	3,23	1,00	-
Bourgogne	2,34	3,23	4,02	1,77
Bretagne	10,38	1,77	2,53	1,11
Centre	5,92	7,21	3,79	1,07
Champagne-Ardenne	5,79	1,31	0,15	-
Corse	-	-	-	-
Franche-Comté	9,11	7,24	1,06	0,01
Haute-Normandie	8,89	5,11	3,74	-
Ile-de-France	1,61	12,53	7,52	2,05
Languedoc-Roussillon	15,74	5,26	0,01	-
Limousin	0,78	2,03	1,20	0,06
Lorraine	14,64	10,46	6,12	2,49
Midi-Pyrénées	26,19	13,79	8,28	-
Nord-Pas de Calais	6,69	0,09	-	-
PACA	24,33	1,50	2,34	0,25
Pays-De-La-Loire	16,19	26,24	19,25	1,09
Picardie	0,14	0,55	-	-
Poitou-Charentes	8,50	6,42	2,78	0,15
Rhône-Alpes	34,79	13,69	14,14	1,66
Acoss	55,76	80,71	29,89	8,05
Cmaf	-	-	0,01	-
Cgss	0,21	0,28	-	-
Certi	51,46	41,18	50,19	24,62
Totaux	341,20	266,08	179,03	48,06

Source : ACOSS

Les données pour 2013 n'ont pu être connues que de manière incomplète au moment de la rédaction du présent rapport. Elles témoignent cependant d'une sérieuse décélération du recours à l'intérim. Entre 2010 et 2012, période de la COG pour laquelle la mission dispose de données complètes, la tendance est bien à une réduction conséquente du recours à l'intérim par la branche. Mis à part les CERTI et les régions Pays de Loire et Bourgogne où l'augmentation du nombre d'intérim est très limitée, toutes les régions connaissent une évolution à la baisse. L'objectif qui était au début de la COG une réduction du recours à l'intérim représentant un équivalent de 200 ETP était atteint à plus de 80% à la fin de l'année 2012 (-162,17 ETPMA). Compte tenu des données recueillies pour l'année 2013 et, sous réserve que parmi les régions pour lesquelles l'ACOSS ne dispose pas d'informations fiables il n'y ait pas de dérives notables, l'objectif établi dans la COG à la branche sur le registre de la maîtrise du recours à l'intérim peut être considéré comme atteint .

1.2.2.3 Cartographie du recours aux CDD selon les métiers

Tableau 8 : Cartographie du recours aux CDD par métiers

Effectif par famille professionnel en ETPM - CDD - Personnel CCN - Source ACOSS				
Famille professionnelle	2010	2011	2012	2013
Erreur de saisie	0,01			
Analyse et conseil juridique	4,39	4,99	4,73	0,72
Assistance logistique	2,67	1,90	1,70	
Contrôle et maîtrise des risques externes	19,43	15,79	15,07	16,86
Gestion comptable et financière	13,37	13,40	15,72	7,72
Gestion des moyens matériels	1,38	4,43	4,84	4,31
Gestion des situations clients	118,62	158,56	148,42	86,62
Gestion des systèmes d'information	6,06	8,21	14,85	11,27
Gestion et développement des ressources humaines	5,55	8,81	9,46	6,15
Information et communication	292,11	384,84	420,94	216,01
Intervention et développement social				
Management et pilotage	2,67	2,37	3,05	1,71
Observatoire socio-économique	0,92	0,76	1,54	
Optimisation des processus	3,41	1,05	2,45	1,16
Promotion de l'offre de service	3,79	1,82	0,25	0,43

Source : ACOSS données au 20/08/2013

Sur la période, l'architecture générale des métiers recourant au CDD ne s'est pas fondamentalement modifiée. Le secteur information et communication est toujours le secteur principal (292,11 ETPM en 2010, 216,01 en 2013 avec un pic à 420,94 en 2012). Le second, le secteur gestion des comptes clients, passe quant à lui de 118,62 ETPM en 2010 à 86,62 en 2013, avec un pic à 158, 56 en 2011.

La COG fixant un objectif global de réduction des CDD et des intérim de - 440 ETPMA, il convient d'évaluer l'effort qui aura été accompli par la branche sur la période de la COG. Compte-tenu des précisions apportées précédemment et, sous réserve de la vérification à la fin de l'année 2013 des prévisions, l'effort réalisé équivaut à -108, 67 ETPMA CDD et -293,14 ETPMA intérim soit un total de -401,81 ETPMA et un écart de + 38 ETPMA par rapport aux objectifs de la COG.

1.3 Les nombreux chantiers engagés au cours de la COG ont eu des conséquences sur l'évolution des effectifs de la branche

L'ACOSS a été invitée par la mission à fournir ses estimations sur les impacts en matière de ressources humaines des chantiers régionalisation et dématérialisation sur l'évolution des effectifs pour le réseau au cours de la COG 2010-2013.

L'ACOSS a répondu :

« Sur l'impact des chantiers régionalisation et dématérialisation, il y a lieu de distinguer l'impact sur les effectifs et l'impact sur la charge de travail.

- les effectifs de chacun des organismes sont paramétrés dans leur CPG. Il n'y a pas eu d'ajustements autres que marginaux à ces paramétrages initiaux,
- les charges de travail ont bien été impactées par la régionalisation et la dématérialisation. Concernant la régionalisation, il s'agit essentiellement, pour la période écoulée, de charges supplémentaires en termes de gestion de projet, en cours de consolidation. »

L'observatoire de gestion évalue dans l'analyse nationale des ressources en ETP des Urssaf en 2012, les impacts des différents chantiers menés par le réseau au cours de la COG de la manière suivante :

- **« La régionalisation »** : a nécessité depuis son lancement en 2012 la mobilisation de ressources humaines dédiées tant en région qu'au plan national. Quel que soit leur métier d'origine, ces agents ont travaillé à la définition des nouvelles organisations de travail, à la préparation des différents supports destinés à faciliter le processus de changement engagé. L'ACOSS estime qu'en 2012 ces effectifs dédiés s'élève à 362 ETP. Il s'agit là d'un sureffectif dont le besoin devrait logiquement s'estomper avec le temps et l'arrivée à maturité de la régionalisation.
- **La gestion des comptes ETI ISU** : La mise en place de l'ISU s'est révélée très difficile pour la branche recouvrement et s'est traduite par un stock important. La branche a dû engager un plan spécifique de recours à des renforts d'effectif via l'embauche de CDD pour résorber ce stock. Sur la période 2012-2013, ces effectifs temporaires s'élèvent à plus de 650 ETP par an.
- **Le recouvrement des cotisants UNEDIC** : depuis le 1^{er} janvier 2011, les URSSAF assurent le recouvrement des cotisations chômage. Pour le réseau cette nouvelle mission représente un besoin de 13 ETP par an.
- **La dématérialisation** des déclarations (dont DUE) et des paiements des comptes RG a généré un gain de 150 ETP depuis 2009. D'autres services offerts aux cotisants RG/ETI (délais, attestation) ont encore amplifié ce gain de 18 ETP. Cependant, concernant la dématérialisation des ETI, compte tenu des dysfonctionnements observés, l'alourdissement de la charge pour les URSSAF a représenté 6 ETP.
- **La dématérialisation interne et le développement de nombreux applicatifs** : C'est le cas en particulier de WATT qui par son déploiement a permis depuis 2009 un gain de 90 ETP. »

Ces évaluations regroupent deux réalités différentes. Les besoins liés à la régionalisation et à la gestion des comptes ETI ISU, et notamment dans ce dernier cas les renforts destinés à résorber le stock, sont par nature temporaires. Au contraire, les gains liés à la dématérialisation sont eux pérennes. Par ailleurs, il convient de noter le très faible impact du transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage.

2 LA STRUCTURE DEMOGRAPHIQUE REND POSSIBLE L'ADAPTATION DES EFFECTIFS TOUT EN RESPECTANT LES CONTRAINTES LIEES A L'ACCORD UCANSS DE NON LICENCIEMENT ET DE NON MOBILITE FORCEE

Les contraintes liées à l'application du protocole UCANSS limitent fortement les possibilités d'adaptation des effectifs. La seule voie utilisable consiste en effet à mettre en œuvre un dispositif de non remplacement systématique des départs volontaires. Ceux ci sont de deux types, les départs en retraite et le turn-over naturel qui correspond à toutes les situations de mobilité souhaitée.

Sur la période de la COG qui s'achève les taux de sortie avec retraite sont présentés pour chaque région dans le tableau suivant :

Tableau 9 : Taux de sortie avec retraite pour la branche par région et organisme

Taux de sortie avec retraite				
Organisme Région	2010	2011	2012	2013
ACOSS	8,07%	7,20%	5,30%	3,29%
Alsace	1,24%	2,14%	3,89%	2,99%
Aquitaine	3,78%	4,32%	3,46%	3,59%
Auvergne	5,32%	4,10%	1,65%	3,54%
Basse-Normandie	3,17%	5,30%	3,86%	4,30%
Bourgogne	3,51%	5,75%	5,59%	3,86%
Bretagne	4,40%	3,10%	5,12%	3,49%
Centre	3,64%	4,51%	4,76%	4,00%
CERTI	2,99%	5,18%	3,89%	7,04%
Champagne-Ardenne	5,98%	3,90%	2,60%	3,91%
Corse	7,59%	5,33%	6,41%	2,56%
Franche-Comté	3,65%	3,24%	3,72%	2,82%
Haute-Normandie	5,72%	3,34%	8,05%	4,18%
Ile-de-France	4,62%	3,87%	4,67%	3,61%
Languedoc-Roussillon	4,71%	3,20%	3,15%	3,56%
Limousin	7,23%	5,66%	1,89%	3,77%
Lorraine	3,94%	4,75%	4,49%	4,84%
Midi-Pyrénées	4,95%	3,16%	2,42%	2,27%
Nord-Pas de Calais	4,23%	3,62%	3,29%	3,45%
PACA	4,29%	3,83%	6,62%	2,62%
Pays-De-La-Loire	4,56%	3,74%	4,80%	2,58%
Picardie	6,02%	4,81%	3,83%	4,48%
Poitou-Charentes	4,36%	3,17%	6,61%	5,07%
Rhône-Alpes	2,41%	5,21%	4,64%	2,92%
Branche	4,31%	4,21%	4,48%	3,59%

Source : ACOSS

Ces taux lorsqu'on les compare avec les taux de sortie hors retraite, illustrés par le tableau 10 ci-après, laissent apparaître la place prépondérante de la retraite dans le processus de départ des agents.

Tableau 10 : Taus de sortie, hors retraite, des agents

Taux de sortie hors retraite				
Organisme Région	2010	2011	2012	2013
ACOSS	5,82%	5,35%	3,11%	2,60%
Alsace	0,00%	1,83%	1,50%	1,19%
Aquitaine	0,98%	2,09%	1,80%	0,83%
Auvergne	2,03%	1,03%	1,42%	1,42%
Basse-Normandie	2,11%	2,47%	2,11%	0,72%
Bourgogne	1,28%	1,60%	3,29%	0,64%
Bretagne	1,18%	1,90%	2,56%	0,70%
Centre	1,21%	2,87%	2,07%	1,47%
CERTI	2,36%	4,11%	2,99%	6,59%
Champagne-Ardenne	3,85%	3,46%	0,43%	0,87%
Corse	1,27%	1,33%	2,56%	0,00%
Franche-Comté	0,00%	1,39%	1,86%	0,94%
Haute-Normandie	2,36%	1,34%	5,37%	3,14%
Ile-de-France	2,18%	1,90%	2,32%	0,92%
Languedoc-Roussillon	2,02%	2,13%	1,68%	0,63%
Limousin	2,41%	3,77%	1,26%	0,63%
Lorraine	1,05%	3,69%	3,17%	1,61%
Midi-Pyrénées	2,81%	2,33%	1,29%	0,32%
Nord-Pas de Calais	1,63%	1,81%	0,99%	0,99%
PACA	1,80%	2,39%	4,60%	0,78%
Pays-De-La-Loire	1,73%	1,40%	1,55%	0,46%
Picardie	3,34%	2,41%	1,74%	1,72%
Poitou-Charentes	0,58%	2,02%	2,87%	1,19%
Rhône-Alpes	1,41%	2,47%	3,03%	1,49%
Branche	1,93%	2,34%	2,45%	1,34%

Source : ACOSS

La nécessité de conserver une marge de manœuvre aux gestionnaires des ressources humaines du réseau conduit la mission à estimer qu'il conviendrait, lors de la prochaine COG, de limiter l'effet du non remplacement systématique sur les seuls départs en retraite. En effet, les départs hors retraite sont faiblement prévisibles et varient assez fortement d'une région à l'autre et d'une année sur l'autre. Par ailleurs, la mission tient à rappeler d'une part que les prévisions concernant les départs en retraite ont, du fait des réformes sur les retraites, de plus en plus un caractère estimatif et sujet à variation et, d'autre part, ne peuvent être donnés qu'en personnes physiques alors que les estimations en besoins d'effectifs se font en ETPMA. Compte-tenu des aménagements en matière de temps de travail permis par la législation une traduction-conversion de la prévision de départs en retraite donnée en effectif physique en équivalent temps plein est donc nécessaire. Cette dernière est délicate à réaliser surtout à long terme compte-tenu des variations qui peuvent intervenir dans la réalité constatée du temps travaillé des agents.

Il ressort selon une information fournie par le directeur de la gestion du réseau **qu'une personne physique équivaut, en moyenne nationale, à 0,92 CDI ETPMA**⁴⁰ au regard des données de ces dernières années.

⁴⁰ En gras et souligné par la mission

2.1 La pyramide des âges

Tableau 11 : Pyramide des âges du réseau

	Femmes	Hommes
- 20 ans	0	0
20 à 24 ans	84	28
25 à 29 ans	624	242
30 à 34 ans	1 142	496
35 à 39 ans	1 293	632
40 à 44 ans	1 483	735
45 à 49 ans	1 343	532
50 à 54 ans	1 701	672
55 à 59 ans	1 575	696
60 à 64 ans	324	219
65 ans et +	9	14
Total	9 578	4 266

Source : ACOSS

L'unité utilisée est la personne physique présente, et l'exercice de référence est 2012. La pyramide des âges n'est donnée que pour la catégorie juridique des CDI.

Plus de 20% des agents du réseau ont plus de 55 ans.

Cette situation va générer un nombre de départs en retraite important sur la période de la prochaine COG. Toutes les Urssaf (à une exception près la Corse pour laquelle il est prévu que 4% des effectifs parte en retraite sur la période de la COG) et tous les métiers vont être affectés. Cette situation est très favorable à une adaptation « en douceur » et respectueuse de l'accord UCANSS des effectifs du réseau.

La mission a pu faire réaliser par l'ACOSS les estimations suivantes sur la base des effectifs physiques présents au 30 juin 2013.

2.2 Départs en retraite par organisme

Tableau 12 : Départs en retraite en personnes physiques par organisme sur la période de la COG à venir

Organisme	2014	2015	2016	2017	Total dep retraite	Effectif au 30/06/2013	% Départ
AcoSS	11	6	15	19	51	595	9%
Alsace	4	6	9	11	30	328	9%
Aquitaine	10	19	37	20	86	727	12%
Auvergne	9	9	3	12	33	417	8%
Basse-Normandie	3	3	12	12	30	273	11%
Bourgogne	6	4	9	5	24	304	8%
Bretagne	5	14	27	32	78	576	14%
Centre	4	10	12	16	42	468	9%
Certi Caen	2	1	5	1	9	58	16%
Certi Lille		2	1	2	5	55	9%
Certi Lyon		1	1		2	169	1%
Certi Marseille			4	1	5	92	5%
Certi Nancy			1	1	2	65	3%
Certi Nantes					0	65	0%
Certi Toulouse	1		2	2	5	135	4%
Champagne-Ardenne	2	6	11	8	27	227	12%
Corse	2		1		3	77	4%
Franche-Comté	2	4	6	7	19	213	9%
Haute-Normandie	6	8	4	4	22	288	8%
Ile-de-France	43	85	111	131	370	2889	13%
Languedoc-Roussillon	7	14	8	20	49	477	10%
Limousin	2	3	6	8	19	158	12%
Lorraine	3	15	19	14	51	367	14%
Midi-Pyrénées	8	14	24	17	63	622	10%
Nord-Pas-de-Calais	9	14	26	16	65	609	11%
PACA	12	26	38	31	107	1032	10%
Pays-de-la-Loire	4	17	28	24	73	655	11%
Picardie	8	11	10	14	43	284	15%
Poitou-Charentes	3	10	16	16	45	332	14%
Rhône-Alpes	15	29	40	39	123	1498	8%
TOTAL	181	331	486	483	1481	14055	11%

Source : ACOSS

Sur la période de la future COG, 11% des agents présents, soit 1481 salariés, sont susceptibles de prendre leur retraite.

- Traduction en ETPMA rendus disponibles année par année au cours de la future COG

Au regard du coefficient de conversion indiqué ci-dessus et avec les limites précitées, cela équivaudrait en CDI ETPMA, à 166,52 ETPMA en 2014, 305,52 ETPMA en 2015, 437,40 ETPMA en 2016 et 444,36 ETPMA en 2017. Soit un total de 1353,80 ETPMA.

- Estimation des crédits de personnel, toutes charges comprises, dégagés du fait de ces départs en retraite

Sur la base du coût moyen d'un ETPMA 2012, c'est-à-dire en ne prenant en compte ni les éléments de GVT à venir sur la période de la futur COG, ni les impacts de l'harmonisation des salaires liée à la régionalisation, la traduction budgétaire de ces départs serait de :

$$37\,705 \text{ €(salaire moyen)} \times 1,63 \text{ (toutes charges)} = 61\,459 \text{ €par ETPMA}$$

$$61\,459 \text{ €} \times 166,52 \text{ ETPMA} = 10.234.178 \text{ €en 2014}$$

$$61\,459 \text{ €} \times 305,52 \text{ ETPMA} = 18.776.954 \text{ €en 2015}$$

$$61\,459 \text{ €} \times 437,40 \text{ ETPMA} = 26.882.167 \text{ €en 2016}$$

$$61\,459 \text{ €} \times 444,36 \text{ ETPMA} = 27.309.921 \text{ €en 2017}$$

Soit un enjeu global sur la période de la COG de 83.203.220 €(base 2013) sur l'enveloppe budgétaire consacrée à la rémunération des CDI.

2.3 Départs par métier

Par métier, le rythme et le volume des départs sera le suivant.

Tableau 13 : Départs en retraite en personnes physiques par métier sur la période de la CGO à venir

Famille professionnell	2014	2015	2016	2017	Dep retraite	Effectif au 30/06/2013	% Départ
Non renseigné	1	3	3		7	24	29%
Analyse et conseil juridique	12	10	21	28	71	619	11%
Assistance logistique	1	3	2	4	10	62	16%
Contrôle et maîtrise des risques externes	19	42	45	52	158	1678	9%
Gestion comptable et financière	2	8	16	6	32	401	8%
Gestion des moyens matériels	2	7	16	9	34	299	11%
Gestion des situations clients	36	94	148	136	414	4824	9%
Gestion des systèmes d'information	15	20	30	24	89	1051	8%
Gestion et développement des ressources hur	3	7	7	14	31	348	9%
Information et communication	22	33	59	49	163	1324	12%
Intervention et développement social					0	1	0%
Management et pilotage	61	85	112	135	393	2672	15%
Observatoire socio-économique	1		2	1	4	142	3%
Optimisation des processus	5	17	24	20	66	479	14%
Promotion de l'offre de service	1	2	1	5	9	131	7%
TOAL	181	331	486	483	1481	14055	11%

Source : ACOSS

La période de la future COG paraît propice à une adaptation des organisations permettant d'optimiser les gains d'efficacité pouvant être liés à la régionalisation. En effet, l'ensemble des familles professionnelles enregistrera sur la période des départs en retraite représentant entre 3% (observatoire socio-économique) et 16% (assistance logistique) de ses effectifs physiques présents au 30 juin 2013.

Toutefois la réalisation de ces gains nécessitera, compte-tenu de l'extrême variabilité de la dotation en effectif des implantations illustrée par la pièce jointe n°1 à la présente annexe, une mobilisation au plan régional des directeurs régionaux et très certainement au plan national de l'ACOSS afin de veiller à une adaptation constante de la charge de travail et des effectifs. Cette adaptation se réalise déjà au plan régional dans les Urssaf régionales ; elle est indispensable pour pouvoir "récupérer" les postes budgétaires là où ils deviendront vacants du fait de départs en retraite.

3 EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES DEPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel représentent plus des trois quarts des crédits à caractère limitatif (75,41% en 2010 et 74,60% en 2012). Sur la durée de la COG la progression de ces dépenses est de 5,63% mais leur part relative dans le montant global des crédits consommés se réduit modérément de (- 0,8%)

De fait, la contrainte imposée à la branche sur la période 2010-2012 en matière d'évolution de ses effectifs CDI ne s'est pas traduite par une réduction de la masse salariale. (-87,72 ETPMA CDI mais + 18 759 944,99 € de masse salariale non chargée dépensée). L'évolution du GVT de la branche dont les causes sont décrites ci-après explique cette situation. Concernant les CDD et les intérimaires l'évolution de la masse salariale reflète l'évolution des effectifs. (-162 ETPMA d'intérimaires, + 173,01 ETPMA de CDD⁴¹).

Tableau 14 : Evolution de la Masse salariale consacrée à la rémunération des CDI, CDD et intérimaires sur la période

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

Source : ACOSS

La masse salariale consacrée à la rémunération des CDI continue de progresser illustrant une politique présentée par les responsable du réseau comme étant destinée à « vendre » la régionalisation et qui tient dans la phrase suivante entendue par la mission : « vous serez moins nombreux mais mieux payés ». Une des principales raisons à cette situation est à rechercher dans l'harmonisation des rémunérations qui a été réalisée par « le haut » et dans un temps relativement rapide. La pièce jointe n°2 de la présente annexe illustre les écarts de rémunération, approchés sous l'angle du salaire moyen, pouvant exister entre les différentes URSSAF.

Le bilan financier de la régionalisation illustre la part croissante des dépenses liées à la masse salariale dans le coût annuel global de la régionalisation.

Tableau 15 : Coût de la régionalisation dans la branche en K euros

Thèmes	2010	2011	2012
Harmonisation des rémunérations	0	433	915
Agents de direction (+5%)	0	363	954
sous-total MSP	0	796	1 869
Temporaires (CDD)	786	1 363	694
Prime de 200 € nets	0	754	3 140
Prime de mobilité et indemnités diverses	28	828	1 680
sous-total MSNR	814	2 945	5 514
sous-total Masse salariale	814	3 741	7 383
Autres dépenses de fonctionnement			
Informatique (dont intérim)	918	1 373	592
Expertises CHSCT	248	1 620	1 200

⁴¹ Il convient de noter que les dépenses d'intérim sont enregistrées non dans les dépenses de personnel mais dans les autres dépenses de fonctionnement courant. Il en est de même des dépenses d'externalisation. Ainsi la mise en œuvre d'un marché national d'externalisation de la prise en charge d'appels téléphoniques a généré en 2012 une dépense de 2,7M€

Réunions du personnel et déplacements	188	1 365	100
Formation	0	280	50
Marchés nationaux ACOSS	1 596	3 564	2 830
sous-total ADF	2 950	8 202	4 772
Total général	3 763	11 943	12 155

Source : DGR

En outre en 2011, la rémunération moyenne des personnes en places (RMPP) a progressé de 3,37% en masse compte tenu du report de 0,97%, des mesures catégorielles (1,21% en masse dont 1,16 au titre de la mesure visant à octroyer 5 points d'indice jusqu'au niveau 9 de la classification) et de diverses mesures individuelles (1,20 % en masse et 1,80 % en niveau). De ce fait, le cadrage a été dépassé de 0,87%.

En 2012, la RMPP a progressé de 2,50% en masse. L'effet report des mesures prises en 2012 serait de 0,98 point en 2013.

Il convient cependant d'observer que l'évolution du GVT est aussi impactée par la structure spécifique des effectifs de la branche. Ainsi, et à juste titre, l'ACOSS fait remarquer :

- que 41% des effectifs de l'ACOSS relèvent des niveaux d'encadrement, du fait de la présence du corps de contrôle. Ce taux est par exemple de 28% à la CNAMTS. Cette structuration se traduit mécaniquement par un GVT supérieur dans la mesure où le pas minimum de compétence est de 12 points pour les cadres alors qu'il est de 7 points pour les employés.
- Par ailleurs, la méthode employée pour la formation des inspecteurs, les stagiaires inspecteurs en formation étant au niveau 3 (coefficient 215) et passant une fois en poste au niveau 6 (coefficient 315), constitue un autre facteur de tension sur le GVT.
- De même, le nombre d'agents de direction est atypique dans le réseau. La branche recouvrement emploie 8,95% des 156.000 salariés du régime général mais 18,23% des agents de direction du dit régime. La régionalisation devra être mise à profit pour mettre un terme à cette particularité en reconfigurant les organigrammes de direction.

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

Quoi qu'il en soit, la poursuite de ce processus paraît essentielle pour achever la mise en place de la régionalisation, éviter les blocages au plan social et assurer l'égalité de traitement entre les salariés de la branche. En effet, le tableau présenté en pièce jointe n°2 de la présente annexe donne pour chaque site le salaire moyen par organisme et montre les variations importantes qu'il peut exister entre eux. La région Paca peut être citée en exemple. Le salaire moyen régional (salaire maintenu)⁴² 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€

⁴² Il convient d'appliquer un coefficient multiplicateur de 1,63 pour avoir le salaire moyen toutes charges comprises.

Pièce jointe n°1 / Effectif en ETPMA par site

Organisme_GRH	Organisme_Nom	Etab_Libellé	ETPAMOY 2013
AC750	Acooss	ACOSS	475,87
AC750	Acooss	CNIR SUD	88,89
CER13	Certi Marseille	C.I.P.A.M.	86,81
CER13	Certi Marseille	CIPAM MONTPELLIER	12,14
CER14	Certi Caen	UNICA	56,87
CER31	Certi Toulouse	C.I.R.S.O.	128,12
CER44	Certi Nantes		0,05
CER44	Certi Nantes	C I R T I DE NANTES	65,26
CER54	Certi Nancy	CERTI DE NANCY	64,78
CER59	Certi Lille	CERTI DE LILLE	33,93
CER59	Certi Lille	CERTI LILLE CIMAISE	18,93
CER69	Certi Lyon	CIRTIL	158,15
UR010	Urssaf de l'Ain	URSSAF DE L AIN	94,23
UR040	Urssaf d'Alpes de Haute Provence	URSSAF DES AHP	33,74
UR050	Urssaf de Hautes-Alpes	URSSAF SIEGE ADMI.	37,57
UR061	Urssaf des Alpes-Maritimes	URSSAF DES ALPES MARITIME	250,31
UR071	Urssaf de l'Ardeche	URSSAF ARDECHE	53,76
UR117	Urssaf d'Ile de France		1,04
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DE L ESSONNE 91	144,75
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DES HAUTS DE SEINE 92	203,91
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DES YVELINES 78	147,27
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DU VAL D OISE 95	124,70
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR DU VAL DE MARNE 94	153,32
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR PARIS NORD	340,94
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR PARIS SUD	343,58
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR SEINE ET MARNE 77	181,05
UR117	Urssaf d'Ile de France	DDR SEINE ST DENIS 93	169,62
UR117	Urssaf d'Ile de France	URSSAF CENTRE INFORMATIQU	24,75
UR117	Urssaf d'Ile de France	URSSAF IDF HELIAQUE	155,31
UR117	Urssaf d'Ile de France	URSSAF IDF LAGNY	353,99
UR117	Urssaf d'Ile de France	URSSAF IDF MARCEAU	354,71
UR130	Urssaf des Bouches-du-Rhône	URSSAF DES BOUCHES DU RHO	392,29
UR180	Urssaf du Cher	URSSAF DU CHER	50,09
UR200	Urssaf de Corse	URSSAF ANTENNE DE BASTIA	7,00
UR200	Urssaf de Corse	URSSAF DE LA CORSE	67,28
UR210	Urssaf de Côte d'Or	URSSAF DE LA COTE D'OR	106,72
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne		0,50
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne	SITE DE CHARLEVILLE	37,60
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne	SITE DE CHAUMONT	29,27
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne	SITE DE REIMS	95,12
UR217	Urssaf de Champagne Ardenne	SITE DE TROYES	49,60
UR227	Urssaf de Picardie		0,00
UR227	Urssaf de Picardie	ETABLISSEMENT AMIENS	101,08
UR227	Urssaf de Picardie	ETABLISSEMENT LAON	39,00
UR227	Urssaf de Picardie	ETS DE BEAUVAIS	64,47
UR227	Urssaf de Picardie	ETS DE CREIL	34,62
UR227	Urssaf de Picardie	ETS DE ST QUENTIN	36,00
UR250	Urssaf du Doubs	URSSAF DE BESANCON	47,58
UR250	Urssaf du Doubs	URSSAF DE BESANCON (ALPIA	20,03

UR257	Urssaf de Basse Normandie	ETABLISSEMENT ALENCON	51,22
UR257	Urssaf de Basse Normandie	ETABLISSEMENT SAINT LO	95,02
UR257	Urssaf de Basse Normandie	SIEGE SOCIAL CAEN	113,42
UR260	Urssaf de la Drôme	URSSAF DE LA DROME	85,08
UR270	Urssaf de l'Eure	U.R.S.S.A.F. DE L'EURE	81,27
UR280	Urssaf d'Eure-et-Loir	URSSAF D EURE ET LOIR	67,76
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais		1,00
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE D ARRAS	134,07
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE CALAIS	73,17
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE DOUAI	52,02
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE LILLE	191,74
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE TOURCOING	57,54
UR317	Urssaf du Nord Pas de Calais	SITE DE VALENCIENNES	72,08
UR360	Urssaf de l'Indre	U.R.S.S.A.F. DE L'INDRE	44,47
UR370	Urssaf de Touraine	URSSAF TOURAINE	116,40
UR388	Urssaf de l'Isère		0,00
UR388	Urssaf de l'Isère	URSSAF DE GRENOBLE	173,23
UR388	Urssaf de l'Isère	URSSAF DE VIENNE	30,71
UR390	Urssaf du Jura	URSSAF DU JURA	45,70
UR410	Urssaf de Loir-et-Cher	URSSAF DU LOIR ET CHER	59,79
UR417	Urssaf de Lorraine	SIEGE METZ	152,87
UR417	Urssaf de Lorraine	SITE D EPINAL	61,74
UR417	Urssaf de Lorraine	SITE DE BAR LE DUC	32,22
UR417	Urssaf de Lorraine	SITE DE NANCY	110,74
UR420	Urssaf de la Loire		0,38
UR420	Urssaf de la Loire	ETS DE CHATEAUCREUX	189,51
UR420	Urssaf de la Loire	URSSAF DE ROANNE	43,52
UR420	Urssaf de la Loire	URSSAF DE SAINT ETIENNE	100,00
UR427	Urssaf d'Alsace	SIEGE STRASBOURG	192,94
UR427	Urssaf d'Alsace	SITE DE COLMAR	5,00
UR427	Urssaf d'Alsace	SITE DE MULHOUSE	91,02
UR427	Urssaf d'Alsace	SITE DE MULHOUSE R PINS	19,82
UR450	Urssaf du Loiret	URSSAF CHEVRE QUI DANSE	27,27
UR450	Urssaf du Loiret	URSSAF DU LOIRET	88,28
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB ANGERS 49	108,07
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB CHOLET 49	28,77
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB LA ROCHE SUR YON 85	107,43
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB LAVAL 53	49,41
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB LE MANS 72	99,04
UR527	Urssaf des Pays de Loire	ETB NANTES 44	232,74
UR537	Urssaf de Bretagne		0,02
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE BREST	81,03
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE PLERIN	51,93
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE QUIMPER	72,25
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE RENNES	184,66
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE SAINT BRIEUC	30,11
UR537	Urssaf de Bretagne	SITE DE VANNES	121,85
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes		1,00
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes	SITE CHARENTE	64,72
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes	SITE CHARENTE MARITIME	117,57
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes	SITE DEUX SEVRES	63,01
UR547	Urssaf de Poitou-Charentes	SITE VIENNE	76,08

UR580	Urssaf de Nièvre	URSSAF DE LA NIEVRE	36,54
UR690	Urssaf du Rhône	LYON	372,88
UR690	Urssaf du Rhône	VILLEFRANCHE	36,09
UR700	Urssaf de Haute-Saône	URSSAF	41,17
UR710	Urssaf de Saône-et-Loire	URSSAF SAONE ET LOIRE	92,43
UR727	Urssaf d'Aquitaine		265,57
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB DE LA DORDOGNE	48,98
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB DE LA GIRONDE	215,97
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB DES LANDES	40,53
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB LOT ET GARONNE	42,02
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB PYRAT ANGLET	46,29
UR727	Urssaf d'Aquitaine	ETAB PYRAT BILLERE	45,53
UR730	Urssaf de Savoie	URSSAF DE LA SAVOIE	84,86
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées		0,00
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DE HAUTE GARONNE	261,19
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DE L ARIEGE	32,59
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DE L AVEYRON	57,39
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DU GERS	37,33
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DU LOT	39,16
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DU TARN	69,34
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. DU TARN ET GARONNE	45,63
UR737	Urssaf de Midi-Pyrénées	ETB. HAUTES PYRENEES	53,68
UR740	Urssaf de Haute-Savoie	URSSAF HAUTE SAVOIE	146,51
UR747	Urssaf du Limousin	ETS CORREZE	51,96
UR747	Urssaf du Limousin	ETS CREUSE	27,55
UR747	Urssaf du Limousin	ETS HAUTE-VIENNE	74,02
UR760	Urssaf de Seine Maritime	UR SEINE MARITIME DIEPPE	38,35
UR760	Urssaf de Seine Maritime	UR SEINE MARITIME ROUEN	96,72
UR760	Urssaf de Seine Maritime	UR SEINE MARTIME LE HAVRE	56,93
UR830	Urssaf du Var	URSSAF DU VAR	172,65
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE ALLIER	62,82
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE CANTAL	36,45
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE HAUTE LOIRE	46,90
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE HAUTE LOIRE CPE	113,91
UR837	Urssaf d'Auvergne	SITE PUY DE DOME	142,12
UR840	Urssaf du Vaucluse	URSSAF DE VAUCLUSE	92,65
UR890	Urssaf de l'Yonne		1,00
UR890	Urssaf de l'Yonne	URSSAF DE L'YONNE	58,76
UR909	Urssaf du territoire de Belfort	URSSAF ETAB.SECONDAIRE	25,39
UR909	Urssaf du territoire de Belfort	URSSAF SIEGE	23,27
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon		0,02
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R	137,26
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R BEZIERS	57,62
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R CARCASSONNE	59,56
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R NIMES	119,01
UR917	Urssaf de Languedoc Roussillon	URSSAF L-R PERPIGNAN	88,09
TOTAL			13381,92

Source : ACOSS

Pièce jointe n°2 : Salaire moyen des CDI par organisme en 2012

Région	Organisme	SMPT hors salaire maintenu	SMPT avec salaire maintenu
ACOSS	Acoss	50 804,88 €	51 786,50 €
	Total	50 804,88 €	51 786,50 €
Alsace	Urssaf d'Alsace	33 757,19 €	34 350,83 €
	Urssaf du Haut-Rhin	37 929,89 €	38 539,92 €
	Total	35 339,68 €	35 939,53 €
Aquitaine	Urssaf d'Aquitaine	34 424,40 €	35 273,50 €
	Urssaf de Dordogne	35 782,52 €	36 187,88 €
	Urssaf de Lot et Garonne	32 871,80 €	33 755,19 €
	Urssaf des Landes	35 591,50 €	36 328,55 €
	Urssaf des Pyrénées Atlantiques	36 838,16 €	37 383,87 €
	Total	35 040,96 €	35 768,95 €
Auvergne	Urssaf d'Auvergne	32 559,79 €	33 412,42 €
	Total	32 559,79 €	33 412,42 €
Basse-Normandie	Urssaf de Basse Normandie	36 621,77 €	37 246,64 €
	Urssaf de la Manche	37 623,07 €	38 502,60 €
	Urssaf de l'Orne	36 424,29 €	36 996,75 €
	Total	36 944,67 €	37 651,19 €
Bourgogne	Urssaf de Côte d'Or	35 866,04 €	36 895,46 €
	Urssaf de l'Yonne	37 288,34 €	37 957,63 €
	Urssaf de Nièvre	36 816,09 €	37 468,99 €
	Urssaf de Saône-et-Loire	36 081,68 €	36 813,14 €
	Total	36 342,90 €	37 158,43 €
Bretagne	Urssaf de Bretagne	36 883,47 €	37 442,43 €
	Urssaf de Côtes-d'Armor	36 037,92 €	36 559,09 €
	Urssaf du Finistère	36 504,69 €	37 353,01 €
	Urssaf du Morbihan	35 255,78 €	36 164,14 €
	Total	36 279,83 €	36 991,48 €
Centre	Urssaf de l'Indre	36 501,68 €	36 828,57 €
	Urssaf de Loir-et-Cher	36 493,44 €	37 253,61 €
	Urssaf de Touraine	36 271,30 €	36 730,77 €
	Urssaf d'Eure-et-Loir	37 187,92 €	37 993,06 €
	Urssaf du Cher	36 240,95 €	36 586,65 €
	Urssaf du Loiret	36 649,73 €	37 244,73 €
	Total	36 552,06 €	37 111,14 €
CERTI	Certi Caen	45 175,60 €	45 805,35 €
	Certi Lille	43 660,13 €	43 880,60 €
	Certi Lyon	39 165,07 €	39 675,41 €
	Certi Marseille	42 735,98 €	43 171,85 €
	Certi Nancy	42 165,15 €	43 519,43 €
	Certi Nantes	44 658,92 €	45 235,78 €
	Certi Toulouse	42 625,67 €	43 365,61 €
	Total	42 304,58 €	42 923,63 €
Champagne-Ardenne	Urssaf de Champagne Ardenne	40 410,05 €	41 012,70 €
	Urssaf de Haute-Marne	34 652,46 €	34 851,50 €
	Urssaf de l'Aube	35 104,85 €	36 424,74 €
	Urssaf des Ardennes	38 203,65 €	38 723,50 €
	Total	37 957,73 €	38 657,94 €
Corse	Urssaf de Corse	34 825,88 €	36 178,72 €
	Total	34 825,88 €	36 178,72 €

Franche-Comté	Urssaf de Haute-Saône	35 829,20 €	36 245,70 €
	Urssaf du Doubs	38 621,36 €	38 957,86 €
	Urssaf du Jura	37 104,84 €	37 726,25 €
	Urssaf du territoire de Belfort	36 184,93 €	36 390,48 €
	Total	37 113,09 €	37 497,39 €
Haute-Normandie	Urssaf de l'Eure	35 345,25 €	36 172,94 €
	Urssaf de Seine Maritime	38 918,37 €	39 663,44 €
	Total	37 831,84 €	38 602,04 €
Ile-de-France	Urssaf de Seine et Marne	34 326,87 €	34 844,55 €
	Urssaf d'Ile de France	36 998,61 €	37 817,06 €
	Total	36 804,74 €	37 601,37 €
Languedoc-Roussillon	Urssaf de Languedoc Roussillon	35 090,22 €	35 642,51 €
	Urssaf de l'Aude	35 550,34 €	36 346,68 €
	Urssaf des Pyrénées-Orientales	33 205,09 €	33 636,22 €
	Urssaf du Gard	34 511,02 €	35 481,53 €
	Total	34 640,78 €	35 311,57 €
Limousin	Urssaf de Corrèze	35 738,30 €	36 792,33 €
	Urssaf de la Creuse	33 679,89 €	35 259,43 €
	Urssaf du Limousin	35 417,74 €	36 728,87 €
	Total	35 235,33 €	36 502,51 €
Lorraine	Urssaf de la Meuse	32 185,31 €	32 988,70 €
	Urssaf de Lorraine	36 293,29 €	37 146,35 €
	Urssaf de Meurthe-et-Moselle	35 744,56 €	36 249,85 €
	Urssaf des Vosges	36 125,68 €	36 471,31 €
	Total	35 710,02 €	36 358,87 €
Midi-Pyrénées	Urssaf de Midi-Pyrénées	36 098,19 €	36 738,46 €
	Total	36 098,19 €	36 738,46 €
Nord-Pas de Calais	Urssaf d'Arras-Calais-Douai	34 806,99 €	35 335,05 €
	Urssaf du Nord Pas de Calais	35 558,25 €	36 541,13 €
	Total	35 229,60 €	36 013,51 €
PACA	Urssaf d'Alpes de Haute Provence	36 157,50 €	37 252,65 €
	Urssaf de Hautes-Alpes	36 905,78 €	37 231,71 €
	Urssaf des Alpes-Maritimes	34 652,75 €	35 553,27 €
	Urssaf des Bouches-du-Rhône	35 290,44 €	36 721,58 €
	Urssaf du Var	38 748,36 €	39 701,30 €
	Urssaf du Vaucluse	36 962,80 €	37 920,13 €
	Total	35 999,71 €	37 108,80 €
Pays-De-La-Loire	Urssaf des Pays de Loire	36 693,39 €	37 248,27 €
	Total	36 693,39 €	37 248,27 €
Picardie	Urssaf de l'Aisne	39 731,11 €	40 415,95 €
	Urssaf de l'Oise	34 975,09 €	35 364,45 €
	Urssaf de Picardie	41 641,91 €	42 641,80 €
	Total	38 527,86 €	39 203,78 €
Poitou-Charentes	Urssaf de la Charente	36 944,58 €	37 289,78 €
	Urssaf de la Charente Maritime	36 716,31 €	37 323,36 €
	Urssaf de Poitou-Charentes	37 334,90 €	37 711,54 €
	Urssaf des Deux-Sèvres	35 993,14 €	36 698,91 €
	Total	36 755,06 €	37 274,79 €
Rhône-Alpes	Urssaf de Haute-Savoie	34 046,15 €	34 797,05 €
	Urssaf de la Drôme	35 871,95 €	36 460,54 €
	Urssaf de la Loire	32 967,06 €	34 055,39 €
	Urssaf de l'Ain	35 527,10 €	36 077,30 €

	Urssaf de l'Ardèche	33 839,70 €	34 359,16 €
	Urssaf de l'Isère	36 883,22 €	37 812,14 €
	Urssaf de Savoie	34 697,12 €	35 066,79 €
	Urssaf du Rhône	35 900,97 €	36 776,51 €
	Total	34 982,36 €	35 818,98 €
Total général		36 937,56 €	37 704,84 €

Source : ACOSS

Il est nécessaire d'appliquer un coefficient multiplicateur de 1,63 pour obtenir le salaire moyen chargé de toutes les charges y compris patronales.

La notion de salaire moyen non salaire maintenu recouvre la situation d'agents stagiaires, en situation de formation (agents d'autres organismes), etc.

ANNEXE 8: PRODUCTIVITE

1	PILOTAGE DE LA PRODUCTIVITE DANS LA BRANCHE.....	165
1.1	UN MANQUE D'INDICATEURS ET D'OUTILS SATISFAISANTS	165
1.2	UNE ABSENCE DE PILOTAGE DE LA PRODUCTIVITE ET DES COUTS PAR METIER	168
1.3	L'APPROCHE NATIONALE PAR LE NOMBRE DE CAP/ETP	168
1.4	ÉVALUATION DES COUTS FIXES DES SITES	170
2	L'APPROCHE PAR PROCESSUS.....	171
2.1	GESTION DE COMPTES.....	172
2.2	RAF.....	173
2.3	CONTROLE	175
2.4	ACCUEIL.....	176
2.5	ENCADREMENT	176
2.6	SUPPORTS.....	176
2.7	AUTRES ACTIVITES (DUE, COURRIER, ETC.).....	176
3	SCENARIOS DE GAIN DE PRODUCTIVITE.....	177
3.1	PREMIER SCENARIO : RAMENER, PROCESSUS PAR PROCESSUS, LES URSSAF LES MOINS PRODUCTIVES A LA PRODUCTIVITE MOYENNE EN CONTROLANT L'EFFICACITE SUR LA GESTION DES COMPTES, LE CONTENTIEUX ET LE CONTROLE.	177
3.2	2 ^{EME} SCENARIO : AMENER, PROCESSUS PAR PROCESSUS, LES URSSAF A FAIRE LA MOITIE DU CHEMIN LES SEPARANT DE L'OBJECTIF DE PRODUCTIVITE	181
3.3	MARGE DE MANŒUVRE LAISSEE AUX DIRECTEURS D'URSSAF	185
3.4	CHARGE DES MISSIONS NOUVELLES.....	185
3.5	L'ÉTAT DOIT, SELON SON EXIGENCE DE PRODUCTIVITE, PRENDRE SES RESPONSABILITES EN TERMES DE MESURES DE SIMPLIFICATION DE GESTION	186

Le contexte budgétaire global dans lequel se trouve le pays rend nécessaire pour la branche de conduire une juste adaptation des moyens aux missions. La généralisation de la dématérialisation, le déploiement de la régionalisation, même si cette dernière ne sera complètement achevée qu'au deuxième semestre 2015, ouvrent des opportunités en matière de gains d'efficacité dont il convient d'envisager la réalisation. Pour ce faire, il convient cependant de ne pas perdre de vue que dans son rôle de recouvrement d'une part conséquente des prélèvements obligatoires, la branche doit pouvoir disposer des ressources, notamment humaines, lui permettant de faire face à cette mission essentielle dans l'équilibre des comptes publics. La mission présente donc dans le cadre de cette annexe des hypothèses de réduction des effectifs qui lui paraissent compatibles avec les missions dévolues à la branche.

1 PILOTAGE DE LA PRODUCTIVITE DANS LA BRANCHE

À titre liminaire, il convient de noter que la branche est relativement peu pourvue d'outils de pilotage de la productivité bien que le processus de restitution des effectifs ait été engagé depuis au moins 2006. Si ce manque n'était sans doute pas un obstacle pour le pilotage de la branche dans les périodes précédentes, la branche entre dans une phase où elle a besoin de tels outils, d'une part, parce que des gains de productivité sont désormais à attendre suite à la régionalisation et à la dématérialisation, et, d'autre part, parce que certaines Urssaf ont manifestement atteint de tels seuils de productivité que la qualité du recouvrement peut parfois en être dégradée.

1.1 Un manque d'indicateurs et d'outils satisfaisants

La branche appuie essentiellement son analyse de la productivité et de l'efficacité sur la notion de compte actif pondéré (CAP), avec, d'une part, pour la productivité, la notion de nombre de CAP / ETP et, d'autre part, pour le coût, la notion de coût unitaire du CAP.

Tableau 1 : Classement des Urssaf par productivité et coût

Région	productivité		coût	
	Nb de comptes actifs pondérés / ETP	Rang	Coût unitaire du CAP (en €)	Rang
PACA	805,04	1	85,47	2
Languedoc-Roussillon	796,66	2	82,28	1
Corse	794,52	3	92,03	4
Rhône-Alpes	752,71	4	87,76	3
Alsace	749,48	5	92,46	5
Nord-Pas-de-Calais	738,96	6	92,96	6
Aquitaine	723,10	7	93,35	7
Haute-Normandie	702,11	8	95,62	8
Midi-Pyrénées	699,20	9	98,46	10
Pays-de-la-Loire	694,13	10	100,03	12
Champagne-Ardenne	682,97	11	97,56	9
Bretagne	678,80	12	99,21	11
Poitou-Charentes	656,62	13	106,26	15
Lorraine	656,16	14	103,68	13
Ile-de-France	655,05	15	116,01	22
Picardie	643,50	16	107,31	16

Bourgogne	642,64	17	105,31	14
Basse-Normandie	634,28	18	109,92	21
Franche-Comté	627,00	19	108,61	19
Centre	617,02	20	107,76	17
Auvergne	600,62	21	108,24	18
Limousin	588,62	22	108,68	20

Source : AcoSS

La méthode actuelle d'analyse de l'activité et de calcul de la productivité

Le système actuel de pondération a été mis en place dans le cadre de la mise en œuvre des indicateurs d'efficacité inscrits dans la COG 2010- 2013 :

- coût unitaire d'un compte actif pondéré (n°20)
- nombre de comptes actifs pondérés / ETP (n°21) – également appelée « productivité »
- réduction des écarts de coût (S10) – également appelée « dispersion ».

La pondération établie pour chacune des catégories de comptes est appliquée au nombre de comptes actifs pour obtenir le nombre de comptes actifs pondérés utilisé pour le calcul de ces indicateurs.

La pondération permet d'évaluer la charge de travail dans les Urssaf générée par la gestion des comptes cotisants. Le système de pondération a été initialement établi sur la base de l'observation de la charge constatée sur l'année 2008 et a ensuite fait l'objet d'une actualisation en 2011 pour prendre en compte la catégorie de compte « autoentrepreneur ».

-La méthode de pondération

Cette dernière repose sur les principes et modalités techniques suivants :

Les principes :

- L'établissement d'un coefficient spécifique à chaque catégorie de comptes en théorie dépendant de la charge de travail induite. Cette méthode permet d'estimer une charge de travail liée à la structure du fichier de chaque Urssaf ;
- La pondération est calculée à partir des données analytiques d'OGUR-entités Urssaf et Centres nationaux de traitement : TESE, CEA, CESU, PAJE ;
- La pondération est établie et appliquée au plan national par l'AcoSS ;
- La pondération est figée pour la période conventionnelle sous réserve des modifications législatives majeures modifiant l'économie générale des comptes cotisants (création ou suppression d'une catégorie par exemple) ;

Modalités techniques

La méthode consiste à estimer le poids que représente la gestion des comptes de chacune des catégories, en termes de charge de travail. Elle repose sur l'exploitation nationale consolidée du nombre d'ETP par « objet de coût » calculé dans l'outil de comptabilité analytique de la branche recouvrement (OGUR) qui recense après retraitement l'ensemble des ETP des Urssaf, quel que soit le code statut (CDI ou CDD) duquel sont déduits les absences supérieures à 30 jours, effectuant une tâche Ce sont des ETP des activités métiers pour la catégorie de comptes en tant qu'objet de coût. Ils tiennent compte du déversement des activités de support.

Le nombre d'ETP par objet de coût est calculé automatiquement dans l'outil de comptabilité analytique au prorata du nombre d'inducteurs d'activité par catégorie de compte. Les inducteurs d'activité sont l'ensemble des actions unitaires réalisées en organisme par les gestionnaires de compte dans le système de production (SNV2 principalement) et importés dans OGUR via le traitement EQ 50. Il est ensuite rapporté aux nombre de comptes actifs de la catégorie considérée afin d'appréhender une charge de travail par compte actif. La valeur moyenne toutes catégories confondues se voit affecter un coefficient étalon égal à 1. Le poids de chaque objet de coût est ensuite calculé par rapport à cette valeur moyenne.

L'approche connaît donc certains biais liés au fait :

- qu'il repose d'une manière importante sur le « déclaratif » des agents ;
- dans le EQ50 les indicateurs de production sont tous valorisés un pour un ;
- que certains indicateurs sont comptabilisés alors qu'ils sont fortement automatisés et n'induisent pas forcément d'activités humaines.

Ces indicateurs, s'ils ont le mérite de la simplicité, montrent toutefois leur limite sur les processus cœurs de métier faute de correspondre à ce qu'est la performance de chacun des processus.

Ainsi, on peut très simplement mettre en évidence l'insuffisance de l'analyse de productivité basée sur le nombre de CAP/ETP. Si l'on prend le segment du contrôle, en prenant le montant redressé moyen par ETP dédié au contrôle, le classement de productivité des Urssaf pour les ETP dédiés au contrôle n'est pas du tout le reflet du classement obtenu par le nombre de CAP/ETP, cf. tableau ci-dessous : ainsi, l'Auvergne, qui serait la troisième Urssaf la plus productive en contrôle si l'on s'en réfère au nombre de CAP/ETP, est en réalité celle dont le montant redressé par ETP est le plus faible du réseau.

Tableau 2 : Impérialité du nombre de CAP/ETP pour la productivité du contrôle

	Nb de CAP/ETP	rang au nbre de CAP/ETP	montant redressé/ETP	rang au montant redressé/ETP
Alsace	5 497	11	701 892	8
Aquitaine	5 500	10	766 892	7
Auvergne	6 049	3	205 840	22
Basse-Normandie	5 597	7	418 329	13
Bourgogne	4 953	14	298 836	18
Bretagne	5 646	6	420 787	12
Centre	5 024	12	294 571	19
Champagne-Ard.	5 321	8	350 550	16
Corse	7 184	1	993 032	5
Franche-Comté	5 509	5	265 472	20
Haute-Normandie	4 735	11	604 100	10
Île-de-France	4 547	12	1 094 379	3
Languedoc-Rous.	6 455	1	498 868	11
Limousin	4 607	10	236 173	21
Lorraine	4 840	9	386 288	15
Midi-Pyrénées	5 710	2	812 712	6
Nord-Pas-de-Calais	4 895	7	1 161 627	2
PACA	5 697	2	1 692 552	1
Pays de Loire	5 475	2	406 155	14
Picardie	5 199	3	699 759	9
Poitou-Charentes	5 125	3	328 216	17
Rhône-Alpes	5 963	1	1 049 112	4

Source : Acoiss/calculs IGAS

Il importe donc *a minima* que la branche se dote d'indicateurs de productivité pour chacun des métiers.

La pondération sous-jacente au nombre de CAP n'est pas actualisée chaque année, d'une part, par lisibilité (même s'il aurait été possible de « rétropoler » chaque année la nouvelle pondération), et, surtout, pour que l'Acoss ne se voit pas opposer, dans le dialogue de gestion, des arguments méthodologiques alors qu'il est question de la gestion du cœur de métier.

Au demeurant, l'Acoss a vérifié la stabilité de la pondération. L'actualisation de la pondération chaque année n'entraînerait pas de changement singulier d'analyse.

1.2 Une absence de pilotage de la productivité et des coûts par métier

La branche ne dispose pas, au niveau national, d'un pilotage de la productivité par métier (un outil d'analyse de gestion est en cours d'élaboration, destiné essentiellement aux Urssaf, sans pour autant constituer ni un outil décisionnel, ni un tableau de bord, ni un outil national de pilotage de la productivité).

Or, la mission a pu constater que certaines Urssaf présentaient une expertise et des compétences reconnues au niveau national comme faisant référence, grâce à l'investissement d'agents de direction sur tel ou tel métier, alors que d'autres pans métiers de la même Urssaf pouvaient être notablement améliorés.

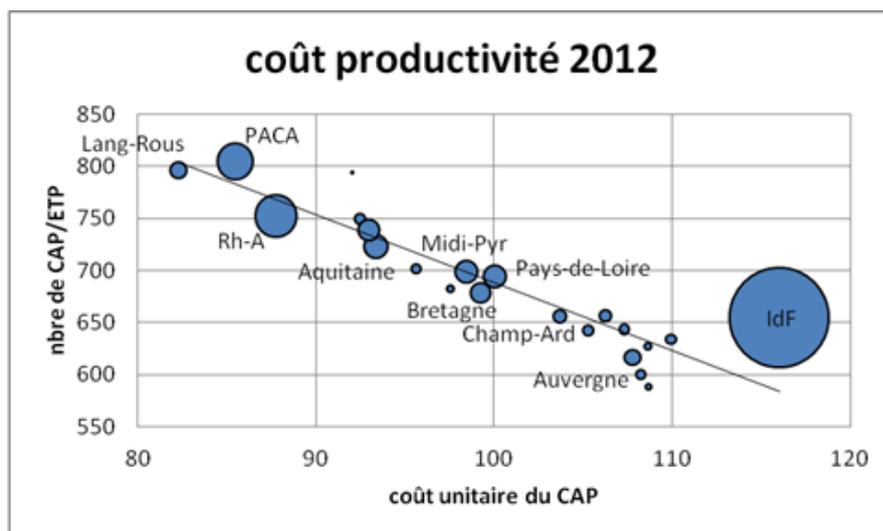
Si l'on peut considérer qu'un tel pilotage relève de l'autorité du directeur régional, il est néanmoins de meilleure gestion nationale de savoir sur quel métier une Urssaf est performante, voire trop productive, au risque de dégrader la qualité de son service, et sur quel autre métier elle doit en revanche améliorer sa productivité. On peut même soutenir que la finesse de l'analyse doit être corrélée à l'ampleur des efforts demandés afin d'éviter tous risques de rupture de charge qui pourraient handicaper la branche dans la satisfaction de ses missions.

La seule vision de la productivité dont dispose la branche au niveau national est une vision basée sur les nombre de CAP/ETP.

1.3 L'approche nationale par le nombre de CAP/ETP

Un premier examen de la productivité des Urssaf basé sur le nombre de CAP/ETP montre que l'Île-de-France est très atypique – productivité faible et coût très élevé notamment en raison de la location de l'immobilier. Compte tenu de son atypie et de son poids dans les coûts totaux, près de 27%, l'Île-de-France a un impact important sur la productivité moyenne et sur le coût unitaire moyen, cf. tableau ci-dessous.

Graphique 2 : Coût productivité des Urssaf en 2012



Source : Données Acoiss, graphique IGAS

Note de lecture sur la taille des bulles, dont le diamètre est proportionnel au coût total de l'Urssaf

Tableau 3 : Impact de l'Île-de-France sur la productivité et le coût unitaire moyens

	Moyenne incluant l'Île-de-France	Moyenne hors Île-de-France
Coût unitaire moyen	99,8 €/CAP	95,7 €/CAP
Productivité moyenne	696,8 CAP/ETP	708,2 CAP/ETP

Source : Données Acoiss, calculs IGAS

À titre d'illustration, la mission présente deux scénarios dans le tableau ci-après : le premier intégrant toutes les Urssaf à l'analyse de la productivité, le second excluant Paris de l'analyse de la productivité des Urssaf de province.

Ce dernier scénario mérite d'être étudié, d'une part, car on verra qu'il n'est pas sans effet sur l'effort demandé aux Urssaf.

Tableau 4 : Productivité des Urssaf sur la base du Critère CAP/ETPMA en 2012

Région	Nombre de CAP	ETP	Nbre de CAP/ETP	Amener les moins productifs à la moyenne avec IDF	Amener les moins productifs à la moyenne sans IDF
Alsace	233 606	311,69	749,48	0,0	0,0
Aquitaine	485 089	670,85	723,10	0,0	0,0
Auvergne	169 735	282,60	600,62	-39,0	-42,9
Basse-Normandie	178 611	281,60	634,28	-25,3	-29,4
Bourgogne	194 753	303,05	642,64	-23,6	-28,0
Bretagne	401 608	591,65	678,80	-15,3	-24,6
Centre	288 367	467,35	617,02	-53,5	-60,2
Champagne-Ard.	150 632	220,55	682,97	-4,4	-7,9

Corse	59 555	74,96	794,52	0,0	0,0
Franche-Comté	133 824	213,43	627,00	-21,4	-24,5
Haute-Normandie	197 420	281,18	702,11	0,0	-2,4
Île-de-France	1 683 991	2 570,76	655,05	-154,2	-192,9
Languedoc-Rous.	394 589	495,30	796,66	0,0	0,0
Limousin	96 195	163,42	588,62	-25,4	-27,6
Lorraine	244 079	371,98	656,16	-21,7	-27,3
Midi-Pyrénées	438 448	627,07	699,20	0,0	-8,0
Nord-Pas-de-Calais	431 583	584,04	738,96	0,0	0,0
PACA	822 189	1 021,30	805,04	0,0	0,0
Pays de Loire	442 078	636,88	694,13	-2,5	-12,6
Picardie	187 119	290,79	643,50	-22,3	-26,6
Poitou-Charentes	222 167	338,35	656,62	-19,5	-24,6
Rhône-Alpes	935 529	1 242,89	752,71	0,0	0,0
Total	8 391 168	12 041,70	696,84	-428,0	-539,4

Source : *Calculs IGAS sur données Acoiss*

Un certain nombre de constat peuvent être porté à partir de ce tableau/

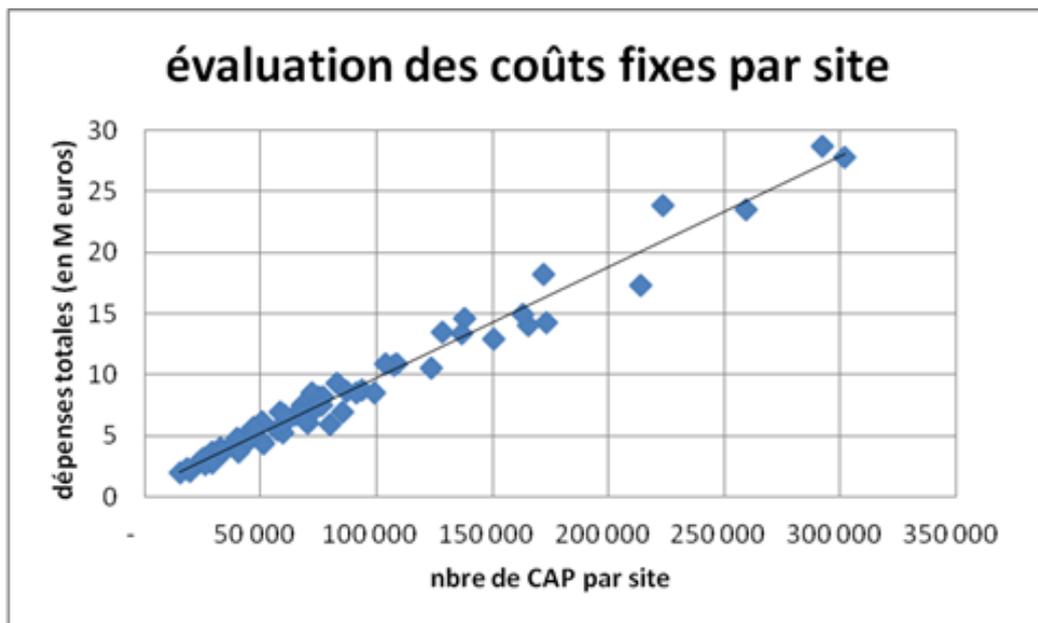
- Selon l'intégration ou l'exclusion de L'Urssaf de Paris, l'effort demandé aux autres Urssaf varie de 28%
- Cette variation fait contribuer des Urssaf qui échapperaient dans le scénario n°1 qui intègre la productivité de l'Urssaf de Paris dans le calcul (Midi Pyrénées, Haute Normandie, Pays de Loire)
- L'exclusion de Paris dans l'approche de la productivité des Urssaf de province limite le besoin de renforcement en moyens humains des Urssaf les moins bien dotés.

1.4 Évaluation des coûts fixes des sites

La mission a réalisé une évaluation des coûts fixes en régressant les dépenses de personnel et les dépenses hors personnel sur le nombre de CAP/ETP. Les coûts fixes sont obtenus par l'ordonnée à l'origine de ladite régression.

Cette évaluation montre que les coûts fixes par site sont statistiquement de 620,3k€ de coûts fixes par site, dont 558,7 k€ de dépenses de personnel soit 90% de ces coûts fixes et seulement 61,7k€ de dépenses hors personnel. La faiblesse de ce dernier étant notamment à mettre en regard de la propriété de l'immobilier sur l'essentiel des sites.

Graphique 1 : Evaluation des coûts fixes par site



Source : Données Acoiss 2012, calculs IGAS

2 L'APPROCHE PAR PROCESSUS

Graphique 2 : Répartition des ETP selon les processus

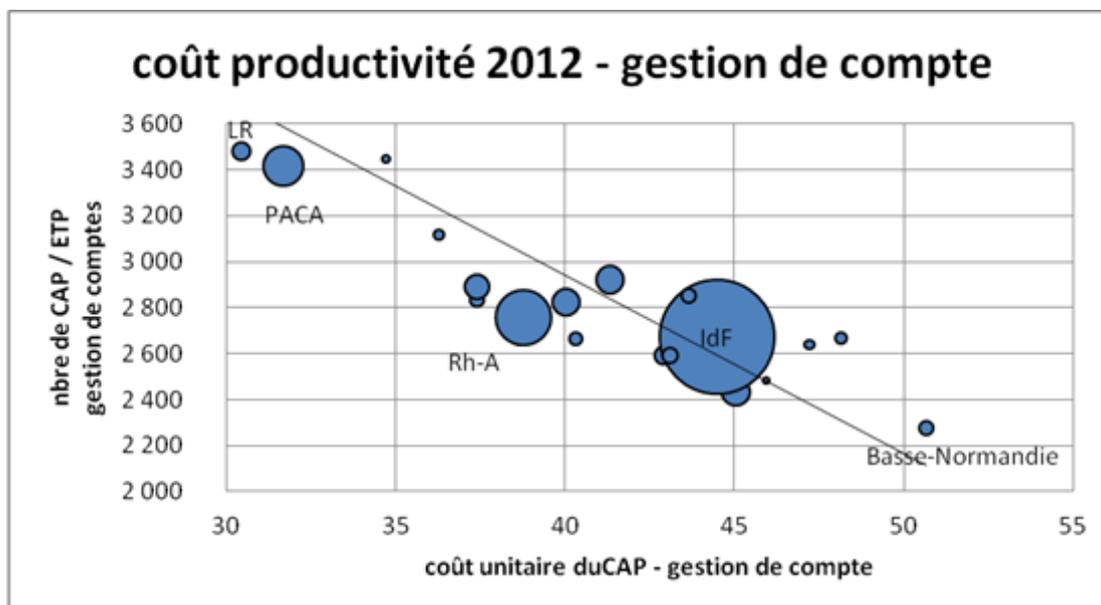


Source : Graphique IGAS sur données Acoiss

2.1 Gestion de comptes

La gestion de comptes, qui représente 26% des ETP. Elle fait apparaître une grande hétérogénéité de productivité et de coûts unitaires.

Graphique 3 : Coût productivité sur la gestion de compte en 2012



Source : Graphique IGAS sur données Acoss

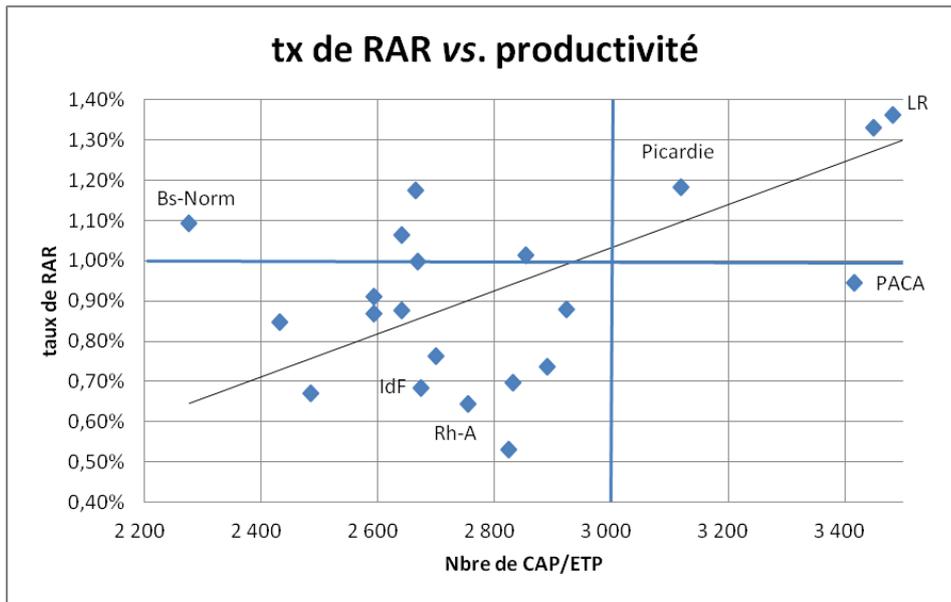
Compte-tenu de la mission particulière de la branche recouvrement, dont il résulte qu'une perte de qualité de service peut engendrer une moindre recette pour la sécurité sociale, la mission a essayé d'approcher le seuil à partir duquel le gain réalisé en matière de productivité risque de se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par des effets négatifs en matière de recouvrement.

Il ressort du graphique ci-dessous qu'au-delà de 3000 CAP/ETP, hormis PACA dont la bonne gestion est reconnue, les Urssaf présentent un taux de RAR supérieur à 1%, et qu'en-deçà de 3000 CAP/ETP, sauf régions dont le pilotage en la matière semble insatisfaisant, le taux de RAR est inférieur à 0,9%.

Plus généralement, le graphique se divise en quatre cadrans, sous réserve d'une analyse *ad hoc* de la situation de chaque Urssaf :

- au Nord-Ouest, les Urssaf peu productives et ayant un taux de RAR élevé, suggérant le besoin d'un renforcement du pilotage et un effort de productivité ;
- au Nord-Est, les Urssaf très productives mais dont le taux de RAR est élevé, suggérant le besoin d'un renforcement du pilotage et une productivité élevée pouvant nécessiter une redotation des ressources ;
- au Sud-Ouest, les Urssaf peu productives mais dont le taux de RAR est faible, suggérant un bon pilotage et le besoin d'un effort de productivité ;
- au Sud-Est, les Urssaf très productives dont le taux de RAR est faible, suggérant un bon pilotage et une productivité élevée, pouvant nécessiter une redotation des ressources.

Graphique 4 : Productivité et efficacité de la gestion de compte



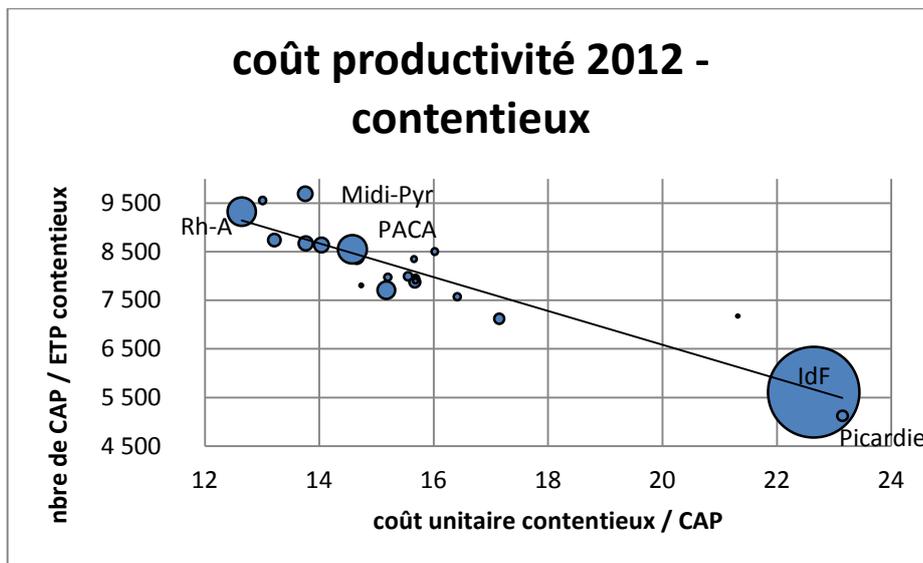
Source : Graphique IGAS sur données Acoss

La mission propose donc de contrôler, dans les scénarios de gain de productivité, la productivité de la gestion de compte en rendant des ETP lorsque la productivité atteint plus de 3000 CAP/ETP, afin de s’assurer que, toutes choses égales par ailleurs, le recouvrement ne pâtisse pas de l’exigence de gains de productivité.

2.2 RAF

L’examen de l’hétérogénéité des coûts unitaires et productivité du contentieux mettent en évidence que l’Urssaf d’Île-de-France est très atypique par rapport au reste du réseau – à la fois très peu productive et très chère. Il y a donc lieu de s’attendre à ce que le contentieux de l’Urssaf d’Île-de-France recèle une source importante de gains.

Graphique 5 : Coût productivité du contentieux en 2012

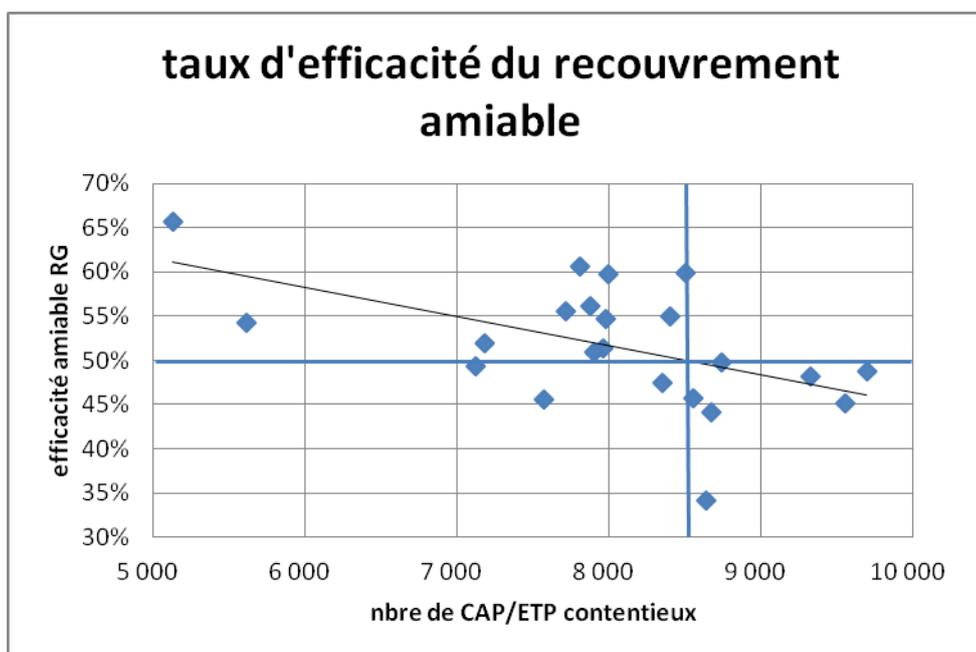


Source : Graphique IGAS sur données Acoss

Le RAF étant comme la gestion de compte de nature à apporter des recettes pour la sécurité sociale, la mission a souhaité voir s'il existait de même un seuil de productivité au-delà duquel l'efficacité du recouvrement amiable et forcé se dégrade.

Le RAF pâtit d'un manque d'indicateur pertinent. La mission a néanmoins retenu le taux d'efficacité de l'amiable, qui n'est certes qu'une composante du RAF, mais qui permet néanmoins d'en représenter une composante stratégique.

Graphique 6 : taux d'efficacité du recouvrement amiable vs. productivité en 2012



Source : Graphique IGAS sur données Acoss

Le graphique montre qu'au-delà de 8500 CAP/ETP contentieux, le taux d'efficacité du recouvrement amiable est en-deçà de 50%, sauf pour l'Auvergne, dont l'expertise en matière de recouvrement amiable et forcé fait référence dans le réseau. Inversement, les régions dont le nombre de CAP/ETP contentieux est inférieur à 8500 ont un taux d'efficacité du recouvrement amiable et forcé supérieure à 50%, sauf exception.

Plus généralement, le graphique se divise en quatre cadrans, sous réserve d'une analyse *ad hoc* de la situation de chaque Urssaf :

- au Nord-Ouest, les Urssaf peu productives et ayant une efficacité élevée de l'amiable, suggérant un bon pilotage mais aussi le besoin d'un effort de productivité ;
- au Nord-Est, les Urssaf très productives et dont l'efficacité de l'amiable est élevée, suggérant un bon pilotage et une productivité élevée pouvant nécessiter une redotation des ressources ;
- au Sud-Ouest, les Urssaf peu productives et dont l'efficacité de l'amiable est faible, suggérant le besoin d'un renforcement du pilotage et le besoin d'un effort de productivité ;
- au Sud-Est, les Urssaf très productives mais dont l'efficacité de l'amiable est faible, suggérant le besoin d'un renforcement du pilotage et une productivité élevée, pouvant nécessiter une redotation des ressources.

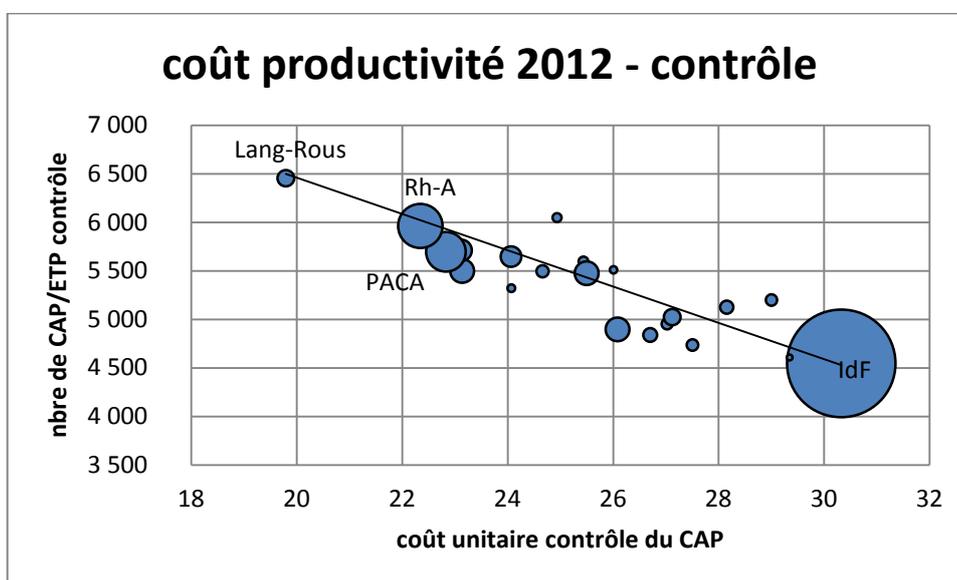
La mission propose donc de contrôler, dans les scénarios de gain de productivité, la productivité du contentieux en rendant des ETP lorsque la productivité atteint plus de 8500 CAP/ETP contentieux, afin de s'assurer que, toutes choses égales par ailleurs, le recouvrement amiable et forcé ne pâtisse pas de l'exigence de gains de productivité.

2.3 Contrôle

S'agissant du contrôle, l'analyse des coûts productivité peut paraître hétérogène mais elle reflète, comme expliqué *supra*, que la part des effectifs consacrée au contrôle est parfois très réduite dans certaines régions et que l'Île-de-France concentre l'essentiel des effectifs de contrôle, dans un contexte où les effectifs de contrôle ont vocation à travailler en interrégional. L'approche qu'il convient sans doute d'adopter est davantage d'exiger, d'une part, une part d'effectif dédiée au contrôle et, d'autre part, une homogénéisation du montant redressé annuel moyen par ETP.

La mission s'est interrogée, à la suggestion de l'Acoss, sur la question de savoir s'il convenait d'adopter une approche particulière pour les Urssaf TGE par rapport aux autres Urssaf. Or, compte tenu des éléments exposés dans la partie contrôle, il apparaît que le montant redressé annuel moyen par ETP contrôle n'est pas supérieure pour les Urssaf TGE. La mission n'a donc pas retenu de traitement particulier pour les Urssaf TGE.

Graphique 7 : Coût productivité du contrôle en 2012



Source : Graphique IGAS sur données Acoss

On a pu mettre en évidence *supra* qu'un montant redressé moyen annuel de 837k€ peut être attendu d'un contrôleur, et qu'il existe une élasticité de 1,37⁴³ du montant redressé par rapport aux ETP contrôle. On pourrait donc être tenté d'augmenter ces effectifs pour augmenter les recettes de sécurité sociale.

Néanmoins, la mission considère que ce rendement élevé et quasi-certain ne doit pas pour autant aboutir à sanctuariser les effectifs affectés au contrôle.

En revanche, il ressort des investigations de la mission que chaque Urssaf doit disposer d'une « force inspectante » relativement proportionnelle au reste de ses effectifs. Ainsi, le piètre montant redressé moyen par ETP de l'Auvergne doit être mis en relation d'avec la faiblesse de la fonction dans cet organisme, puisque ces effectifs ne représentent que 6,9%, vs. 13,0% en moyenne.

La mission propose donc de répartir les effectifs du contrôle en appliquant à toutes les régions la proportion moyenne constatée en 2012, soit 13,0% des ETP totaux directs. Dans les deux scénarios présentés ci-dessous, cela revient à ajouter 2 ETP contrôle en Auvergne.

⁴³ Calculs IGAS sur données Acoss

Néanmoins, cela ne signifie pas pour autant que l'exigence vis-à-vis du contrôle peut être relâchée. Il importe en effet surtout d'amener à ce que les Urssaf les moins productives parviennent au montant moyen redressé de 800k€ par ETP contrôlé, soit un gain d'environ 250M€ à échéance de la COG par rapport à 2012.

2.4 Accueil

S'agissant des fonctions accueils, qui comprend l'accueil physique et l'accueil téléphonique, la mission s'est intéressé au meilleur déterminant des effectifs, avec l'interrogation de savoir si la variable explicative ne serait pas, plus que le nombre de CAP, le nombre de comptes TI et AE, qui sont les principaux intéressés par une proximité des Urssaf. Il apparaît que les corrélations sont très élevées dans les deux cas, avec une très légère supériorité pour la corrélation avec le nombre CAP qu'avec le nombre de comptes TI et AE : 99% vs. 98%. C'est donc le nombre de CAP qui a été retenu.

Il n'a pas été possible, compte tenu des indicateurs disponibles, de déterminer un indicateur de performance de l'accueil, et partant la mission n'a pas été en mesure de déterminer une cible de productivité pour la fonction accueil. C'est donc une approche par la moyenne qui a été retenue.

2.5 Encadrement

Plutôt que d'adopter une approche par nombre de CAP/ETP encadrement, la mission a regardé la part des ETP encadrement /ETP totaux. Ce ratio va de 5,5% pour Languedoc-Roussillon à 9,6% pour l'Île-de-France, deux régions ayant un taux d'encadrement atypique : Pays de Loire avec 11,8% et la Corse avec 14,3%.

Faute de disposer d'un indicateur de performance de l'encadrement, la mission a donc adopté pour une approche par la moyenne sur la base du ratio d'encadrement.

2.6 Supports

Sur ce point également, la mission a regardé le ratio d'effectifs supports sur les effectifs totaux. Le ratio va de 17,1% pour l'Île-de-France à 27,0% pour l'Urssaf Poitou-Charentes. La situation de l'Île-de-France se comprend comme celle d'une Urssaf ayant effectué une presque régionalisation depuis 2008 et donc comme ayant déjà engrangé les gains sur les fonctions supports.

La mission retient donc comme cible de productivité le ratio de l'Île-de-France.

2.7 Autres activités (DUE, courrier, etc.)

S'agissant des autres activités, hormis la gestion de la trésorerie – qui a semblé performante aux yeux de la mission pour ce qu'elle a pu en voir -, la logique de rendement marginal positif d'un ETP supplémentaire ne semble pas s'appliquer pas, aussi est-il vraisemblablement possible d'adopter une approche plus classique d'homogénéisation de la productivité, sans la contrôler par un indicateur de qualité de l'activité.

3 SCENARIOS DE GAIN DE PRODUCTIVITE

3.1 Premier scénario : ramener, processus par processus, les Urssaf les moins productives à la productivité moyenne en contrôlant l'efficacité sur la gestion des comptes, le contentieux et le contrôle.

Le premier scénario proposé par la mission repose sur les hypothèses suivantes :

- La productivité moyenne est calculée hors Île-de-France ;
- processus par processus hormis contrôle, les Urssaf moins productives que la moyenne sont ramenées à la moyenne par une réduction d'ETP ;
- pour les ETP gestion de compte, les Urssaf dont le nombre de CAP/ETP gestion de compte est supérieur à 8500 se voient dotées en ETP pour revenir à un recouvrement plus efficace ;
- pour les ETP contentieux, les Urssaf dont le nombre de CAP/ETP contentieux est supérieur à 3000 se voient dotées en ETP pour revenir à recouvrement amiable plus efficace ;
- pour les ETP contrôle, il est donc appliqué une répartition d'ETP pour que toutes les Urssaf aient une part des effectifs contrôle égale à la moyenne (non pondérée) du réseau, 12,8% ;
- pour tenir compte de l'évolution du nombre de CAP par région, et pour neutraliser les évolutions régionales par rapport à l'évolution nationale, la mission propose de répartir les ETP selon que la région ait une prévision de progression pour 2017 supérieure ou inférieure à la prévision d'évolution nationale pour 2017, ce qui suppose que le réseau absorbe à effectif constant la hausse de 1,72% du nombre de CAP ;
- Pour que ces propositions de réductions d'ETP soient compatibles avec les besoins des Urssaf, il a été estimé que la réduction d'ETP ne peut excéder 50% des prévisions de départ en retraite. Ce point ouvre d'ailleurs une autre question, celle de la correspondance entre les prévisions de départs en retraite qui sont toujours estimés en personnes physiques d'avec les besoins en effectifs calculés en équivalent temps plein. Le coefficient de conversion obtenu auprès de la DGR (0,92ETPCDI/ personne physique) est un coefficient national moyen. Cela signifie qu'en limitant à 50% des départs en retraite la réduction d'ETP, il est en moyenne laissé aux directeurs d'Urssaf une marge de manœuvre reposant sur un taux de remplacement des départs en retraite de 45% ;
- Enfin, le ratio final de réduction d'effectif final est appliqué aux CNT, Acooss, et CERTI et passé au crible

Les tableaux ci-dessous donnent les résultats par région, puis par métier.

Tableau 5 : 1^{er} 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
Urssaf						
Alsace	-3,1	3,1%	+1,3	-30	+1,3	+0,4%
Aquitaine	-26,2	2,1%	-23,9	-86	-23,9	-3,6%
Auvergne	-30,7	0,3%	-34,6	-33	-16,5	-6,1%
Basse-Normandie	-35,1	-1,3%	-43,4	-30	-15,0	-5,5%
Bourgogne	-20,4	-1,0%	-28,6	-24	-12,0	-4,0%
Bretagne	-32,7	3,2%	-24,1	-78	-24,1	-4,2%
Centre	-61,4	-0,4%	-71,4	-42	-21,0	-4,5%
Champagne-Ardenne	-5,1	-0,6%	-10,2	-27	-10,2	-4,7%
Corse	+0,6	6,4%	+3,9	-3	+3,9	+5,5%
Franche-Comté	-18,6	-0,6%	-23,5	-19	-9,5	-4,5%
Haute-Normandie	-11,3	-0,2%	-16,8	-22	-11,0	-3,9%
Ile-de-France	-220,0	2,5%	-201,8	-370	-185,0	-7,6%
Languedoc-Roussillon	+17,5	2,4%	+20,8	-49	+20,8	+4,3%
Limousin	-20,8	-3,1%	-28,4	-19	-9,5	-6,1%
Lorraine	-30,6	-0,3%	-38,1	-51	-25,5	-6,9%
Midi-Pyrénées	-23,5	1,6%	-24,1	-63	-24,1	-3,8%
Nord-Pas-de-Calais	-3,7	1,1%	-7,1	-65	-7,1	-1,3%
PACA	+34,0	1,6%	+32,8	-107	+32,8	+3,3%
Pays de la Loire	-50,1	1,8%	-49,3	-73	-36,5	-5,7%
Picardie	-37,1	0,0%	-42,3	-43	-21,5	-7,4%
Poitou-Charentes	-31,5	0,3%	-36,4	-45	-22,5	-6,7%
Rhône-Alpes	-0,5	4,1%	+28,4	-123	+28,4	+2,4%
Total URSSAF	-610,4	1,7%	-616,3	-1402	-387,5	-3,3%
CNT	-41,0		-41,0	<i>Inclus supra</i>	-41,0	-5,2%
CERTI	-33,6		-33,6	-28	-14	-2,2%
Acoss	-30,1		-30,1	-51	-30,1	-5,2%
TOTAL branche recouvrement	-715,9		-721,8	-1481	-473,4	-3,4%

Source : Calculs IGAS sur données Acoss

Ces résultats supposent les précautions d'usage suivantes :

- ils sont basés sur les données dont a pu disposer la mission, étant entendu que la branche dispose de données probablement plus riches. En particulier, la segmentation des ETP par région et métier n'est, au dire de l'Acoss, disponible que par le système de comptabilité analytique OGUR, qui est déclaratif et qui n'est pas utilisé par la direction de l'Acoss en charge de la gestion de la productivité. La mission ne dispose pas des prévisions de départs en retraite par Urssaf et par processus. Il a donc été retenu une approche par Urssaf, considérant qu'il relève de la responsabilité du directeur régional de garantir la meilleure

adéquation entre les prévisions de départ en retraite par processus et la performance de chacun de ses processus ;

- les ETP utilisés dans les calculs recouvrent des CDD et des CDI, et ils ne correspondent pas exactement aux ETPMA, cf. supra ;
- lorsque les réductions d'ETP théoriques ex abrupto sont confrontées aux prévisions de départ en retraite, il est entendu que les deux notions ne sont pas comparables, l'une étant exprimé en ETP, l'autre étant une personne physique dont le temps de travail effectif peut être inférieur à 1 ETP ;
- La gestion au sein des caisses de la réduction d'effectif suppose essentiellement une adéquation entre les activités devant faire l'objet d'une hausse de productivité et les départs en retraite. La mission ne dispose pas des prévisions de départ en retraite par région et par métier et n'a donc pas pu en vérifier théoriquement la compatibilité. Au demeurant, l'adéquation entre l'objectif de hausse de productivité et départs en retraite relève de la compétence du directeur régional. C'est pourquoi les calculs de gain de productivité ne sont pas donnés par métier et par Urssaf ;
- ce scénario ne prend pas en compte l'impact en ETP des missions nouvelles qui pourraient être confiées à la branche recouvrement en sus du périmètre actuel de gestion. En particulier, ne sont pas chiffrés les impacts ETP, cf. infra :
 - de la DSN ;
 - du contrôle éventuel du CICE ;
 - de la fin du droit d'option pour l'assurance privée des frontaliers travaillant en Suisse ;
 - potentiellement, du compte pénibilité voté dans le projet de loi de réforme des retraites.

Enfin, ces résultats appellent les commentaires suivants :

- certaines régions verraient une part importante de leur effectif diminuer, tant en absolu (Île-de-France surtout, Centre, Pays de la Loire) qu'en part des effectifs totaux (Picardie, Lorraine, Limousin, Auvergne, *etc.*) ;
- à l'inverse, certaines régions très productives, notamment du fait de la croissance naturelle de leur activité économique, verraient leur effectif augmenter (Rhône-Alpes, PACA et Languedoc-Roussillon) pour que la productivité élevée, et qui devrait encore augmenter du fait de la croissance du nombre de CAP sur la période de la COG, n'entraîne pas une baisse de la qualité du recouvrement ;
- la réduction d'effectif total masque le fait que, dans le scénario, des ETP sont restitués à certaines régions sur les fonctions gestion de compte, contentieux et contrôle, cf. tableaux *infra*.

Tableau 6 : Augmentations d'effectif pour les régions les plus productives sur la gestion de comptes

Région	Augmentation d'ETP gestion de comptes
Champagne-Ardenne	6,5
Corse	7,7
Languedoc-Roussillon	18,2
PACA	33,4
Picardie	2,4

Source : Calculs IGAS sur données Acoiss

Tableau 7 : Augmentations d'effectif pour les régions les plus productives sur le RAF

Région	Augmentation d'ETP RAF
Alsace	3,0
Bretagne	1,3
Midi-Pyrénées	6,4
Nord-Pas-de-Calais	1,0
PACA	0,5
Pays de Loire	0,8
Rhône-Alpes	9,7

Source : Calculs IGAS sur données Acooss

Le tableau ci-dessous montre l'effort sollicité par processus métier. Ce tableau montre notamment que l'effort demandé au RAF et à l'encadrement sont importants, ce qui traduit, respectivement, de fortes hétérogénéités de productivité et le surcroît d'encadrement nécessaire pour conduire la régionalisation.

Tableau 8 : 1^{er} scénario : réduction d'ETP par processus métier

	Gestion des comptes	RAF	Contrôle	Accueil	Autres services (DUE, courrier)	Encadrement	Support	TOTAL
Total avant plafonnement par départ en retraite	-68,1	-106,4	-68,7	-44,9	-52,2	-102,9	-167,3	-610,4
TOTAL par métier après plafon. à un niveau de remplacem. compatible avec la poursuite de ses missions	-43,2	-67,5	-43,6	-28,5	-33,1	-65,3	-106,2	-387,5
Part dans les effectifs totaux du métier	-1,4%	-6,1%	-2,7%	-3,0%	-3,1%	-7,1%	-3,7%	-3,3%

Source : Calculs IGAS sur données Acooss

Au final, les gains de productivité se répartiraient entre absorption de la croissance du nombre de CAP et réduction d'ETP de la manière suivante :

Tableau 9 : 1^{er} 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%
TOTAL		1,7%	3,4%	5,2%

Source : Calculs IGAS sur données Acoass

Ce tableau met notamment en évidence trois types de situations :

- les régions dont les Urssaf sont les plus productives (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon notamment) bénéficient d'une certaine attractivité économique, qui voient leur productivité maintenue par l'augmentation de leur portefeuille de CAP ;
- d'autres Urssaf moins productives (Bretagne, Aquitaine, Alsace, etc.) alors que leur région bénéficie d'une croissance d'activité économique, et devrait profiter de la hausse du portefeuille de CAP pour améliorer leur productivité de manière masquée par rapport aux réductions d'effectif ;
- les Urssaf peu productives et qui voient leur portefeuille se réduire sont dans une situation les contraignant à une importante réduction d'effectif.

3.2 2^{ème} scénario : amener, processus par processus, les Urssaf à faire la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité

Le deuxième scénario proposé par la mission repose sur les hypothèses suivantes :

- pour la gestion de comptes et le contentieux, les Urssaf en-deçà de l'objectif de productivité (*i.e.* respectivement 3000 CAP/ETP gestion de compte et 8500 CAP/ETP contentieux) sont

amenées à faire la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité : par exemple une Urssaf ayant une productivité de 7000 CAP/ETP contentieux devra faire la moitié du chemin pour parvenir à 8500 CAP/ETP contentieux, soit 7750, et une Urssaf qui est à 8000 CAP/ETP contentieux devra parvenir à 8250 CAP/ETP contentieux. En revanche, pour les Urssaf ayant une productivité au-delà de ces seuils, des ETP leur sont rendus pour revenir au seuil de productivité où la qualité de recouvrement ne se dégrade pas ;

- pour les ETP contrôle, comme dans le premier scénario il est appliqué une répartition d'ETP pour que toutes les Urssaf aient une part des effectifs contrôle égale à la moyenne (non pondérée) du réseau, 13,0% ;
- pour les ETP supports, il est retenu pour cible de productivité de ratio de 17,1%, les Urssaf étant amenées à la moitié du chemin les séparant de l'objectif de productivité.
- sur les autres processus, il est appliqué la même logique qu'au premier scénario : processus par processus, les Urssaf moins productives que la moyenne sont amenées à la moyenne par une réduction d'ETP, la productivité moyenne étant calculée hors Île-de-France ;
- l'évolution du nombre de CAP par région est prise en compte comme dans le premier scénario ;
- Enfin, comme dans le premier scénario, pour que ces propositions de réductions d'ETP soient compatibles avec les besoins des Urssaf, il a été estimé que la réduction d'ETP ne peut excéder 50% des prévisions de départ en retraite. Ce point ouvre d'ailleurs une autre question, celle de la correspondance entre les prévisions de départs en retraite qui sont toujours estimés en personnes physiques d'avec les besoins en effectifs calculés en équivalent temps plein. Le coefficient de conversion obtenu auprès de la DGR (0,92ETPCDI/ personne physique) est un coefficient national moyen. Cela signifie qu'en limitant à 50% des départs en retraite la réduction d'ETP, il est en moyenne laissé aux directeurs d'Urssaf une marge de manœuvre reposant sur un taux de remplacement des départs en retraite de 45%.

Les tableaux ci-dessous donnent les résultats par région, puis par métier.

Tableau 10 : 2^{ème} 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
Urssaf						
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%
Total Urssaf	-590,4		-596,3	-1402,0	-460,3	-3,9%
CNT	-39,4		-39,4	<i>inclus supra</i>	-39,4	-5,0%
CERTI	-32,3		-32,3	-28	-14	-2,2%
Acooss	-29,8		-29,8	-51	-29,8	-4,0%
TOTAL branche recouvrement	-691,8		-697,7	-1481	-543,4	-3,9%

Source : Calculs IGAS sur données Acooss

Le résultat est plus élevé que dans le premier scénario essentiellement en raison de la fixation de la cible sur la productivité des fonctions supports.

L'approche consistant à demander aux Urssaf de faire la moitié du chemin vers la cible de productivité en quatre ans retient la préférence de la mission.

Ce scénario présente une moindre réduction d'ETP pour l'Urssaf Île-de-France (-161 ETP vs. -185 dans le premier scénario), dans la mesure où l'effort de productivité porte essentiellement, dans ce deuxième scénario, sur les fonctions supports, dont l'Île-de-France constitue la cible

De même que pour le premier scénario, les Urssaf plus productives que l'objectif de productivité de la gestion de compte et que l'objectif de productivité du contentieux se verraient restituer des ETP. Il est également à noter que dans ce scénario, *ex abrupto* et sous réserve d'une analyse *ad hoc* de la situation précise des Urssaf concernées, seules l'Urssaf de Languedoc-Roussillon et l'Urssaf de Corse se verraient affecter de nouveaux effectifs supplémentaires, alors que dans le premier scénario, outre ces deux Urssaf, celles d'Alsace, de PACA et de Rhône-Alpes se verraient également redotées en effectif.

Par ailleurs, les gains de productivité dans le second scénario seraient de +6,0% (vs. +5,2% dans le premier scénario), dont +4,0% par réduction d'ETP (vs. +3,4%) et 1,7% par absorption de la croissance du nombre de CAP.

Tableau 11 : 2ème scénario : réduction d'ETP par processus métier

	Gestion des comptes	RAF	Contrôle	Accueil	Autres services (DUE, courrier)	Encadrement	Support	TOTAL
Total avant plafonnement par départ en	-68,7	-61,3	-66,7	-44,9	-52,2	-69,9	-226,6	-590,4

<i>retraite</i>								
TOTAL par métier après plafon. à un niveau de remplacem. compatible avec la poursuite de ses missions	-53,5	-47,8	-52,0	-35,0	-40,7	-54,5	-176,7	-460,3
Part dans les effectifs totaux du métier	-1,8%	-4,3%	-3,3%	-3,7%	-3,8%	-5,9%	-6,2%	-3,9%

Source : Calculs IGAS sur données Acoess

Au final, les gains de productivité se répartiraient entre absorption de la croissance du nombre de CAP et réduction d'ETP de la manière suivante :

Tableau 12 : 2^{ème} scénario : répartition des gains de productivité des Urssaf

Région	Rang en termes de productivité (nbre de CAP/ETP)	Hausse de la productivité par augmentation du nbre de CAP	Hausse de la productivité par réduction d'ETP	Hausse totale de la productivité
Alsace	5	3,1%	1,9%	5,1%
Aquitaine	7	2,1%	5,6%	7,8%
Auvergne	21	0,3%	6,5%	6,8%
Basse-Normandie	18	-1,3%	5,8%	4,4%
Bourgogne	17	-1,0%	4,2%	3,1%
Bretagne	12	3,2%	4,8%	8,2%
Centre	20	-0,4%	4,7%	4,3%
Champagne-Ardenne	11	-0,6%	5,9%	5,2%
Corse	3	6,4%	-9,3%	-3,5%
Franche-Comté	19	-0,6%	4,8%	4,1%
Haute-Normandie	8	-0,2%	4,1%	3,9%
Île-de-France	15	2,5%	7,1%	9,7%
Languedoc-Roussillon	2	2,4%	-1,3%	1,1%
Limousin	22	-3,1%	6,5%	3,1%
Lorraine	14	-0,3%	7,4%	7,1%
Midi-Pyrénées	9	1,6%	5,2%	7,0%
Nord-Pas-de-Calais	6	1,1%	3,5%	4,7%
PACA	1	1,6%	-1,9%	-0,3%
Pays de la Loire	10	1,8%	4,7%	6,7%
Picardie	16	0,0%	8,0%	7,9%

Poitou-Charentes	13	0,3%	7,2%	7,5%
Rhône-Alpes	4	4,1%	0,8%	4,9%
TOTAL		1,7%	4,1%	5,9%

Source : Calculs IGAS sur données Acooss

3.3 Marge de manœuvre laissée aux directeurs d'Urssaf

Comme mentionné supra, les deux scénarios précédents reposent sur l'hypothèse d'une limitation de la réduction d'ETP à 50% des départs en retraite. Compte tenu du taux de conversion de 0,92 entre personnel physique et ETPMA, dont la mission ne dispose hélas qu'au niveau national, cela revient à laisser aux directeurs d'Urssaf une marge de manœuvre, pour la bonne adéquation entre départs en retraite et affectation des ressources aux activités, reposant sur un taux de remplacement des départs en retraite de 45%.

La justesse de ce taux est évidemment discutable. Toutefois, la mission considère que les quantum de gain de productivité ainsi obtenus au niveau national et dans chacune des régions et des principes retenus constituent la limite des gains de productivité pouvant être sollicités sans obérer la capacité des Urssaf à réaliser leurs missions et sous la double réserve que le pilotage soit renforcé et que l'État prenne ses responsabilités pour simplifier la gestion du recouvrement.

À titre illustratif, la mission présente toutefois les résultats correspondant à une limitation des gains de productivité à 60% des départs en retraite, soit une marge de manœuvre reposant sur un taux de remplacement moyen des départs en retraite de 35%.

Tableau 13 : Variantes des scénarios 1 et 2 selon la marge de manœuvre laissée aux Urssaf pour adapter départs en retraite et juste affectation des ressources aux activités

	Gain de productivité Scénario 1 (ETP)	Gain de productivité Scénario 2 (ETP)
Marge de manœuvre retenue dans le rapport (45%)	-473,4 <i>dont -387,5 en Urssaf</i> <i>dont -185,0 en Île-de-France</i>	-543,5 <i>dont -460,3 en Urssaf</i> <i>dont -161,1 en Île-de-France</i>
Marge de manœuvre de 35%	-533,1 <i>dont -444,4 en Urssaf</i> <i>dont -201,8 en Île-de-France</i>	-579,8 <i>dont -493,8 en Urssaf</i> <i>dont -161,1 en Île-de-France</i>

Source : Calculs IGAS sur données Acooss

La mission rappelle ses alertes (cf. 5.3.4. du rapport) quant au risque d'un tel quantum de gain de productivité sur l'efficacité du recouvrement.

3.4 Charge des missions nouvelles

Ces scénarios ne prennent pas en compte l'impact en ETP des missions nouvelles qui pourraient être confiées à la branche recouvrement en sus du périmètre actuel de gestion. En particulier, ne sont pas chiffrés les impacts en ETP :

- de la DSN. Sur ce point, trois motifs pourraient avoir un impact sur les moyens : la phase projet ; la mise en place de DSN avec un enjeu particulier de fiabilisation des données impactant la branche, point d'entrée de la DSN ; les fonctionnalités supplémentaires que pourrait mettre en œuvre la branche grâce à la DSN. S'agissant de la phase projet et de la

mise en place de la DSN, l'expérience de l'ISU montre qu'il convient d'être très prudent sur les mesures simplificatrices en apparence et que sécuriser la mise en place peut justifier, le cas échéant, un renfort temporaire des moyens. À ce jour, si la phase projet a été chiffrée, la fiabilisation des données n'a pas fait l'objet d'une estimation. S'agissant enfin des fonctionnalités supplémentaires permises par la DSN, l'Acoss n'est qu'à un stade très intermédiaire de leur définition ; partant, le chiffrage des moyens, le cas échéants supplémentaires est prématuré ;

- du contrôle du CICE ;
- potentiellement, du compte pénibilité voté dans le projet de loi de réforme des retraites ;
- S'agissant de la fin du droit d'option des transfrontaliers, et sous réserve de la solution de gestion qui sera finalement retenue, une première approximation consiste à assimiler les 150 000 transfrontaliers concernés à des travailleurs indépendants pour l'Urssaf, avec donc une pondération de 1,444, ce qui supposerait, en première approximation, 72 ETP en gestion de compte et 23 ETP en contentieux, soit 95 ETP au total ;
- S'agissant du contrôle Agirc-Arrco, la mission considère que cette mission faisant déjà partie du périmètre actuel de la branche, elle ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle dotation d'ETP.

3.5 L'État doit, selon son exigence de productivité, prendre ses responsabilités en termes de mesures de simplification de gestion

Il ressort de la visite de la mission qu'une partie non négligeable des effectifs est occupée à la gestion de complexité engendré par le législateur ou l'État.

En fonction des exigences de productivité de l'État, il lui incombe donc d'alléger la gestion de certains dispositifs en simplifiant la réglementation, ou d'assumer certains choix permettant une gestion simplifiée en caisse, qui correspond bien souvent à une gestion simplifiée de la relation avec les cotisants. De nombreuses propositions sont ainsi remontées par les Urssaf et l'Acoss en amont des PLF et PLFSS et répondent précisément à cet objectif :

- obligation de télédéclaration et télépaiement pour les AE ;
- obligation de télédéclaration pour les ACT ;
- obligation pour les TI PAM de télédéclaration des revenus et de demande dématérialisée de modulation ;
- *etc.*

Cela passe par un processus d'examen formel des propositions de mesures remontées par la branche recouvrement en amont des PLF et PLFSS, ainsi que par une consultation plus approfondie de la branche sur la faisabilité des mesures proposées par le gouvernement ou le législateur.

Cela passe également par une exemplarité de l'État cotisant en termes de procédures de déclaration (formalisation conjointe avec les Urssaf des formats d'échange de données, *etc.*) et de dématérialisation des procédures.

