

# Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2011-2015 de la MSA dans la perspective de son renouvellement

## RAPPORT DEFINITIF TOME I

Établi par

Inspection générale  
des affaires sociales

Delphine CORLAY  
Dorothee IMBAUD  
Alexandre PASCAL

Membre de l'Inspection générale  
des affaires sociales



N° 2015-080R

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

Dominique RIFFARD

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



N°15065



## SYNTHESE

- [1] La présente mission avait pour objet, d'une part, d'évaluer le contenu de la convention d'objectif et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et la Mutualité sociale agricole (MSA) pour la période 2011-2015 ainsi que les résultats obtenus au regard des objectifs et engagements initialement fixés et, d'autre part, de formuler des propositions dans la perspective de la préparation de la COG suivante, déjà en cours de négociation au moment où la mission effectuait ses travaux.
- [2] Comme c'est classiquement le cas pour ce type de mission, les travaux ont prioritairement porté sur les principaux enjeux de la COG en matière d'amélioration de la qualité du service rendu et en matière de performance. Conformément aux demandes de la lettre de saisine, ils ont en outre porté sur l'évolution de la charge de travail dans les caisses et la productivité dans le réseau, sur les modalités d'organisation de ce dernier, sur l'évaluation des actions mises en œuvre en faveur d'une offre de service personnalisée et homogène sur l'ensemble du territoire, sur les progrès pouvant encore être réalisés en matière de dématérialisation, sur l'organisation des systèmes d'information et sur les pistes d'action possibles en termes de lutte contre la fraude.
- [3] La mission est en premier lieu revenue sur les principales caractéristiques de la MSA, notamment sur le nombre - de l'ordre de 5,4 millions - et les spécificités des ressortissants qu'elle couvre ainsi que sur son rôle et son organisation en tant qu'organisme de sécurité sociale multi-branches en charge de la gestion de deux régimes distincts.
- [4] Elle a ainsi pu revenir sur les évolutions les plus marquantes auxquelles la MSA a été confrontée au cours des dernières années. Parmi ces évolutions, elle a plus particulièrement souligné que la MSA était confrontée à une évolution profonde du secteur agricole et à une diminution progressive et continue du nombre de ses ressortissants ainsi que de son niveau d'activité. La mission a en outre analysé les évolutions de l'organisation de la MSA avec l'intervention, encore récente, d'un important mouvement de restructuration de son réseau (fusion de nombreuses caisses locales) et de transformation de certains aspects d'organisation de son activité (avec la mise en place d'une spécialisation des sites de production et la mutualisation de certaines activités). La mission a enfin relevé que, en lien avec l'ensemble des éléments qui précèdent, la MSA avait fait diminuer ses effectifs, accru son niveau de productivité et réduit ses coûts de gestion, et qu'elle était en voie d'atteindre sur ces points les objectifs fixés dans la COG.
- [5] Dans un deuxième temps, la mission a évalué l'architecture et le contenu de la COG 2011-2015 et le dispositif de pilotage et de suivi mis en place pour l'application de la convention. Elle a globalement considéré que la COG analysée correspondait aux standards attendus en la matière et que les orientations retenues étaient dans l'ensemble cohérentes au regard des enjeux identifiés. La mission a, en particulier, constaté que la COG 2011-2015 était mieux conçue que la COG précédente. Elle a cependant émis des réserves sur certains aspects de l'organisation du texte, notamment sur le choix de certains des axes autour desquels le texte est organisé, sur le nombre trop élevé d'engagements et sur une insuffisante priorisation de ceux-ci pour permettre un suivi réellement centré sur les seuls aspects les plus stratégiques. Elle recommande de corriger ces aspects pour la prochaine COG.

- [6] Concernant le pilotage et de suivi de la COG, la mission a observé que les dispositifs mis en place par la MSA pour piloter la mise en œuvre de la COG étaient devenus structurants pour le pilotage du réseau, au-delà même des seuls aspects liés à la COG. Elle a toutefois relevé trois insuffisances majeures s'agissant des capacités des tutelles à suivre par elles-mêmes l'état de mise en œuvre de la COG, s'agissant de l'insuffisante maturité de certains des indicateurs prévus par la COG pour apprécier le niveau de réalisation de ses engagements les plus importants et s'agissant des mécanismes de construction des résultats des indicateurs dont la mission considère qu'ils sont insuffisamment fiables. La mission émet une série de recommandations pour renforcer le rôle des tutelles dans le suivi de la COG et améliorer la pertinence et le niveau de fiabilité des indicateurs.
- [7] La mission a enfin constaté que, au regard des derniers résultats disponibles, la MSA paraissait en mesure de tenir la majorité de ses engagements d'ici à la fin de la COG bien que, sur certains aspects importants, les résultats demeurent en retrait par rapport aux objectifs fixés.
- [8] Dans un troisième temps, la mission s'est intéressée au bilan de la COG en termes de qualité de service et d'action sanitaire et sociale (ASS).
- [9] Sur le volet de la relation avec les usagers, elle a relevé que, conformément aux ambitions de la COG, des améliorations avaient été apportées sur les différents canaux de contact (labellisation des agences et mise en place d'une charte nationale d'accueil, développement de l'offre en matière de télé-services, suivi d'un indicateur sur les délais d'attente ...) et que des réorganisations étaient intervenues (avec, par exemple, la mise en œuvre de plateformes de services pour améliorer notamment le traitement des appels téléphoniques...). La mission a cependant relevé que des difficultés significatives perduraient, particulièrement en matière de relation téléphonique. De même, le taux d'usage des télé-services paraît rester en retrait. La mission recommande donc de poursuivre les efforts faits sur chacun des canaux de contact. Elle recommande en outre de continuer à développer les télé-services et la dématérialisation et à créer les conditions d'un recours plus important à ces outils.
- [10] Plus généralement, la mission a constaté que le niveau de satisfaction globale des ressortissants de la MSA s'était assez sensiblement dégradé au cours de la COG, que la MSA ne disposait pas d'une vision approfondie des attentes et besoins de ses ressortissants et qu'elle n'était donc pas en mesure de proposer une offre de service réellement personnalisée. Elle recommande de développer les outils nécessaires pour que la MSA connaisse mieux les attentes de ses clients et de concevoir, en conséquence, une stratégie appropriée en matière de canaux de contact, d'offre de service et de politique de proximité.
- [11] La mission a par ailleurs noté que les indicateurs actuels ne permettaient pas de suivre de façon pleinement satisfaisante la question des délais et de la qualité de traitement des dossiers et qu'il demeurerait des disparités importantes entre caisses en matière de qualité de service. Elle préconise sur ces aspects que de nouveaux indicateurs soient inscrits dans la prochaine COG.
- [12] Enfin, en matière d'action sanitaire et sociale (ASS), la mission a évalué que les objectifs de la COG avaient été globalement tenus et que la prochaine COG devrait prioritairement porter sur la poursuite de l'harmonisation des pratiques des caisses et sur une plus grande coordination avec l'ensemble des acteurs opérant sur le terrain en matière d'ASS, la question de l'engagement d'une harmonisation avec le régime général des prestations extra-légales d'ASS restant en toile de fond.
- [13] Dans un quatrième temps, la mission s'est intéressée aux questions de gouvernance et de pilotage de la MSA, de maîtrise des risques, de lutte contre la fraude, de recouvrement et de systèmes d'information.

- [14] Concernant le pilotage d'ensemble de la MSA, la mission a principalement conclu que si la caisse centrale s'est organisée sur la période de la COG pour exercer ses nouvelles compétence de tête de réseau et atteindre les objectifs fixés par la COG, elle demeure confrontée à des difficultés et peine à se positionner de façon à mettre en œuvre son pilotage par la performance. La mission recommande donc de réaffirmer le rôle de la caisse centrale au cours de la prochaine COG, en renforçant les pouvoirs de son directeur général notamment, et de mettre en place les outils nécessaires (par exemple en matière de comptabilité analytique ou de systèmes d'information) afin de lui permettre de pleinement jouer son rôle.
- [15] Concernant la maîtrise des risques, la mission considère que les outils commencent à se mettre en place et que la COG qui s'achève a permis des progrès sur ce point. L'enjeu de la prochaine COG sera d'approfondir le dispositif de maîtrise des risques et de permettre une bonne appropriation de celui-ci ainsi que de la démarche de contrôle interne par l'ensemble des acteurs concernés. Elle recommande également que la question de l'immatriculation/affiliation des ressortissants à la MSA demeure un point de vigilance figurant dans la COG.
- [16] En matière de lutte contre la fraude la mission a constaté que les objectifs de la COG avaient été atteints mais que les cibles fixées étaient modestes et que certains points demeuraient lacunaires (par exemple en matière d'évaluation de l'ampleur réelle de la fraude dans le secteur agricole). La mission recommande pour la prochaine COG que la lutte contre la fraude demeure l'un des principaux enjeux, que les cibles fixées soient davantage ambitieuses et que les objectifs prioritaires concernent la lutte contre le travail illégal (avec une priorité accordée aux fraudes complexes, en matière de fraudes au détachement de travailleurs), les risques liés à d'importantes évolutions organisationnelles (par exemple la mise en place de la déclaration sociale nominative) et le développement des échanges entre partenaires (actions conjointes et échanges d'informations).
- [17] S'agissant du recouvrement, les résultats de la COG restent en-deçà des attentes en matière de restes à recouvrer. L'amélioration des taux de restes à recouvrer devra donc demeurer prioritaire dans la prochaine COG, en accentuant l'effort des caisses les moins performantes, et le rôle de la caisse centrale devra être renforcé en matière de déploiement des socles communs de recouvrement entre caisses et d'encadrement des modalités de prise en charge des cotisations en situations de crises.
- [18] Sur les systèmes d'information, la mission a observé que la gouvernance informatique avait évolué conformément aux exigences de la COG mais qu'elle demeurerait complexe sur certains aspects. Pour la prochaine COG, la MSA devra continuer de clarifier la gouvernance de ses SI et se doter d'indicateurs plus lisibles et significatifs.
- [19] Enfin, dans un cinquième temps, la mission s'est préoccupée des perspectives d'avenir.
- [20] Elle a ainsi relevé que, sous l'effet conjugué des évolutions démographiques déjà à l'œuvre et d'un certain nombre de réformes importantes (mise en place du dispositif de liquidation unique des retraites notamment), le nombre des ressortissants et le niveau d'activité de la MSA allaient continuer à diminuer sensiblement au cours de la prochaine COG.
- [21] Compte-tenu de ces éléments et de l'objectif de nécessaire poursuite de la progression de la productivité de la MSA, la mission a établi plusieurs scénarios d'évolution des effectifs du réseau. A l'issue de cette réflexion, la mission recommande un scénario équilibré, à la fois ambitieux et soutenable, fondé sur une hypothèse d'évolution moyenne annuelle de la productivité de la MSA sur le même rythme que celui qui a été constaté sur la période 2010-2013 (0.78 % en moyenne annuelle, soit 4.1 % sur la période de la prochaine COG 2015-2020). Ce scénario se traduirait par une réduction du nombre des effectifs de la MSA de l'ordre de 1 349 équivalents temps plein (ETP) ce qui, compte tenu des départs en retraite prévus sur la période représente un taux de non remplacement situé autour de 70 % selon la base prise en compte.

- [22] Au-delà de la seule question des effectifs, les évolutions prévisibles en matière de diminution de l'activité posent également la question de l'organisation du réseau et de son activité. Un certain nombre de caisses risquent en effet de se situer en deçà d'un seuil critique en termes d'effectifs ou d'activité, compromettant à terme la bonne réalisation de certaines de leurs activités. Face à cela, plusieurs options sont proposées par la mission comme la mutualisation au niveau national de certaines fonctions support, voire de certaines activités de production aux volumes trop réduits ou nécessitant une expertise trop poussée pour demeurer traitées au niveau de chaque caisse et la mise en œuvre des « mutualisations de proximité » proposées par la MSA, sous réserve toutefois d'un encadrement préalable suffisant par la caisse centrale du dispositif et du processus de mise en œuvre.
- [23] La mission ne préconise pas le lancement au cours de la prochaine COG d'une nouvelle phase généralisée de fusions de caisses, sans toutefois exclure la possibilité de fermeture de certains sites de productions. Elle considère en revanche que les mutualisations de proximité doivent s'inscrire dans une perspective de création, à moyen terme, de caisses plus importantes en volume d'activité et qu'un nombre limité de fusions devra avoir lieu d'ici à 2020 s'agissant des caisses dont le niveau d'activité est le plus bas.

# Sommaire

SYNTHESE.....	3
<b>1 LE MSA EST UN REGIME DE SECURITE SOCIALE ORIGINAL QUI A CONNU D'IMPORTANTES EVOLUTIONS AU COURS DES ANNEES RECENTES .....</b>	<b>13</b>
1.1 La MSA est un organisme multi-branches qui couvre les salariés et les non salariés agricoles	13
1.1.1 La MSA est l'organisme gestionnaire unique des régimes de sécurité sociale des salariés et des non salariés agricoles.....	13
1.1.2 Les modalités de financement des deux régimes diffèrent mais la gestion de la mutualité sociale agricole est assurée de manière globale dans le cadre de plusieurs fonds.....	15
1.1.3 La MSA a développé une importante activité de gestion pour compte de tiers de périmètre variable dans le domaine de la protection sociale.....	17
1.2 La MSA est confrontée à d'importantes évolutions qui l'ont conduite à revoir son organisation et ses modalités de fonctionnement .....	19
1.2.1 Le nombre de ressortissants est en diminution constante dans un contexte de crises récurrentes du secteur agricole .....	19
1.2.2 Deux dispositions législatives importantes ont récemment étendu les activités de la MSA vis-à-vis des non salariés agricoles .....	21
1.2.3 La MSA vient de connaître une profonde réorganisation de son réseau et des modalités d'organisation de certaines de ses activités .....	22
1.2.4 La MSA a réduit ses effectifs, accru sa productivité, et maîtrisé ses dépenses conformément aux objectifs qui lui ont été fixés dans la COG.....	25
<b>2 L'ORGANISATION DE LA COG 2011-2015, LE DISPOSITIF DE PILOTAGE ET DE SUIVI MIS EN PLACE AINSI QUE LES RESULTATS OBTENUS SONT GLOBALEMENT SATISFAISANTS MAIS DEMEURENT PERFECTIBLES .....</b>	<b>28</b>
2.1 L'architecture et les orientations de la COG 2011-2015 sont dans l'ensemble cohérentes malgré quelques défauts formels significatifs.....	28
2.1.1 Globalement, la COG 2011-2015 correspond aux standards attendus en la matière.....	28
2.1.2 Plusieurs aspects, essentiellement formels, de la COG 2011-2015 posent toutefois des difficultés et devront être améliorés dans la prochaine COG .....	31
2.2 Un dispositif assez détaillé de pilotage et de suivi de la COG a été mis en place mais il présente encore des insuffisances importantes.....	34
2.2.1 La MSA a mis en place un dispositif de pilotage et de suivi de la COG qui tend à structurer l'ensemble du pilotage de son réseau .....	34
2.2.2 Il demeure cependant des imperfections importantes dans le dispositif de pilotage et de suivi de la COG.....	36
2.3 La MSA paraît en mesure de tenir la majorité des objectifs mesurés à l'aide des indicateurs contractuels.....	42
<b>3 L'OFFRE DE SERVICE ET LES MODALITES D'INTERVENTION DE LA MSA ONT ETE REORGANISEES, MAIS IL DEMEURE DES MARGES DE PROGRESSION POUR AMELIORER LES RELATIONS AVEC LES ASSURES ET LA QUALITE DU SERVICE RENDU ET ASSURER UN SERVICE HOMOGENE SUR LE TERRITOIRE .....</b>	<b>44</b>
3.1 La qualité des relations avec les usagers a progressé sur certains aspects mais le niveau de satisfaction globale s'est dégradé.....	44
3.1.1 Bien que ne disposant pas d'une vision claire de l'usage fait de chacun des canaux de contact, la MSA a accompli des efforts significatifs au cours de la COG pour les améliorer.....	44
3.1.2 Le niveau de satisfaction global s'est cependant dégradé et des difficultés persistent pour chacun des canaux de contact.....	47
3.2 L'offre de services de la MSA devrait encore être étoffée ainsi que ses objectifs redéfinis.....	49
3.2.1 Le niveau de connaissance des besoins et attentes des adhérents doit être amélioré.....	50
3.2.2 Les objectifs en matière de relation de services nécessitent d'être redéfinis .....	51

3.3	Les résultats réels des efforts engagés en matière de délais et de qualité de traitement sont compliqués à apprécier faute d'indicateurs pleinement appropriés.....	53
3.3.1	Des efforts ont été engagés en matière de délais de traitement sans que les résultats puissent être pleinement mesurés .....	53
3.3.2	La qualité de traitement de fond des dossiers est insuffisamment suivie dans la COG actuelle.....	55
3.4	Les disparités qui perdurent entre caisses en matière de qualité de service rendu devront continuer à être réduites .....	56
3.4.1	Les disparités entre caisses ont eu tendance à se réduire au cours de la COG mais demeurent préoccupantes dans certains cas.....	56
3.4.2	La poursuite de l'effort de réduction des disparités entre caisses en matière de qualité de service doit demeurer une priorité de la prochaine COG.....	56
3.5	La MSA a globalement atteint les objectifs de la COG en matière d'ASS et doit désormais se concentrer sur quelques enjeux prioritaires.....	57
3.5.1	Les engagements pris dans le cadre de la COG 2011-2015 en matière d'ASS ont été globalement tenus.....	58
3.5.2	Les priorités pour l'ASS dans la prochaine COG devront être structurées autour de quelques axes .....	60
<b>4</b>	<b>L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DE LA MSA IMPLIQUE LE RENFORCEMENT DU POSITIONNEMENT DE LA CAISSE CENTRALE, LA POURSUITE DES EFFORTS EN MATIERE DE MAITRISE DES RISQUES, DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET DE RECOUVREMENT AINSI QUE L'ADAPTATION DES SYSTEMES D'INFORMATION.....</b>	<b>62</b>
4.1	La CCMSA se heurte encore à des difficultés de positionnement vis à vis de son réseau peu compatibles avec des exigences plus fortes en matière de performance .....	62
4.1.1	La CCMSA s'est organisée pour exercer ses nouvelles compétences et atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la COG .....	62
4.1.2	Malgré la construction progressive d'un pilotage par la performance, la CCMSA peine à exercer complètement son rôle de tête de réseau.....	64
4.1.3	Pour l'avenir, la CCMSA doit s'affirmer comme pilote et compléter ses outils de pilotage.....	66
4.2	Les efforts engagés en matière de maîtrise des risques, de lutte contre la fraude et de meilleure efficacité de l'activité de recouvrement doivent être poursuivis.....	67
4.2.1	Les outils d'un véritable dispositif de maîtrise des risques ont commencé à se mettre en place .....	67
4.2.2	Le bilan de la COG en matière de lutte contre la fraude est plutôt bon mais les ambitions, encore trop limitées, devront être renforcées dans la prochaine COG .....	70
4.2.3	Les efforts engagés en matière de recouvrement doivent être poursuivis.....	73
4.3	Les systèmes d'information doivent permettre un meilleur pilotage par la CCMSA et les caisses locales .....	76
4.3.1	La gouvernance de l'informatique des MSA a été modifiée conformément aux exigences de la COG 2011-2015 mais pourrait encore être renforcée et simplifiée.....	76
4.3.2	Les systèmes d'information jouent un rôle majeur dans les gains de productivité des caisses, mais leurs évolutions sont mal mesurées et dépendent parfois fortement de l'inter-régimes.....	78
<b>5</b>	<b>AU COURS DE LA PROCHAINE COG, LA MSA VA DEVOIR ADAPTER SES EFFECTIFS ET CERTAINS ASPECTS D'ORGANISATION DE SON RESEAU AFIN DE MAINTENIR UN NIVEAU DE PRODUCTIVITE SATISFAISANT ET DE FAIRE FACE AUX FUTURS ENJEUX.....</b>	<b>80</b>
5.1	Plusieurs facteurs vont conduire à une nouvelle baisse de l'activité de la MSA au cours de la période 2015-2020.....	80
5.1.1	La diminution du nombre de ressortissants va se poursuivre à horizon 2020 entraînant une baisse d'activité de même ampleur.....	80
5.1.2	Des réformes législatives et réglementaires importantes au cours de la prochaine COG vont accroître l'ampleur de la baisse d'activité de la MSA et celle des diminutions d'effectifs attendues en conséquence .....	83



5.2	Les cibles de productivité qui seront définies dans la prochaine COG détermineront les efforts supplémentaires à réaliser en matière de réduction des effectifs .....	84
5.2.1	La mission a établi plusieurs hypothèses d'évolution de la productivité et des effectifs en conséquence.....	85
5.2.2	La soutenabilité des différents scénarios d'évolution de la productivité dépend en partie des perspectives de départs en retraite anticipés sur la période 2016-2020.....	86
5.3	La diminution de l'activité et ses conséquences sur les effectifs de la MSA imposent des évolutions structurelles dès la COG 2016-2020 .....	88
5.3.1	Certaines caisses vont passer en deçà d'un seuil critique en termes de niveau d'activité ainsi que d'effectifs.....	89
5.3.2	Les évolutions structurelles pourraient combiner principalement des mutualisations nationales, des mutualisations de proximité et quelques opérations de fusions de caisses et de fermeture de sites de production.....	90
	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	95
	RECOMMANDATIONS FIGURANT DANS LES ANNEXES .....	99
	LETTRE DE MISSION.....	103
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	107
	SIGLES UTILISES .....	111
	PIECE JOINTE 1 BAREMES DE COTISATION DES NON-SALARIES AGRICOLES POUR L'ANNEE 2015.....	115
	PIECE JOINTE 2 TAUX DES COTISATIONS SUR SALAIRES AU 1 <sup>ER</sup> JANVIER 2015 .....	121
	OBSERVATIONS DES ORGANISMES ET REPONSE DE LA MISSION.....	131
	OBSERVATIONS DE LA CCMSA ET REPONSE DE LA MISSION.....	133
	OBSERVATIONS DU SERVICE DES AFFAIRES FINANCIERES, SOCIALES ET LOGISTIQUES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGRO-ALIMENTAIRE ET DE LA FORET ET REPONSE DE LA MISSION .....	143
	OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE ET DE LA DIRECTION DU BUDGET ET REPONSE DE LA MISSION.....	153



## INTRODUCTION

- [24] Par lettre de mission en date du 6 mai 2015, signée du ministre des finances et des comptes publics, de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ainsi que du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ont été saisis d'une mission d'évaluation de la convention d'objectif et de gestion (COG) 2011-2015 de la Mutualité sociale agricole (MSA)<sup>1</sup> dans la perspective de son renouvellement.
- [25] La mission consiste, d'une part, en une évaluation classique de l'application d'une COG par un organisme de sécurité sociale et du respect de ses engagements vis-à-vis de l'Etat et, d'autre part, en un travail de formulation de propositions dans la perspective de la négociation de la COG suivante. La lettre de saisine demandait cependant de concentrer les travaux « *sur des sujets qui constitueront des axes majeurs de la prochaine convention négociée avec la MSA* ». Parmi ces sujets, la lettre mentionne :
- l'évolution de la charge de travail dans les caisses et de la productivité dans le réseau ;
  - les modalités d'organisation du réseau rendant compatibles les gains de productivité qui seront demandés et ses perspectives en termes d'activité ;
  - la qualité de service et plus spécifiquement un bilan des actions visant à développer une offre de service personnalisée et homogène sur l'ensemble du territoire, ainsi que les progrès pouvant encore être réalisés en matière de dématérialisation ;
  - un bilan des systèmes d'information, notamment de l'évolution organisationnelle engagée ;
  - les pistes d'action possible dans le domaine de la lutte contre la fraude.
- [26] Cette mission s'est inscrite dans un contexte spécifique marqué par plusieurs évolutions importantes de la sécurité sociale en cours d'élaboration (protection maladie universelle -PUMA- inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016), ou dont la mise en œuvre est prévue pour la période de la COG 2016-2020, notamment la liquidation unique des régimes alignés en matière de retraites (LURA) et la déclaration sociale nominative (DSN). L'ensemble de ces réformes aura un impact plus ou moins important pour la MSA qui connaît, depuis plusieurs COG, une diminution du nombre de ses ressortissants et de son activité. Enfin, en parallèle à la mission d'évaluation, et en amont de celle-ci, se sont déroulées plusieurs missions connexes, l'une portant sur l'évaluation de la COG du RSI, d'autres sur l'avenir du RSI. La mission a pris en compte l'ensemble de ces éléments dans l'évaluation de la COG 2011-2015 et l'analyse des perspectives existantes pour la MSA dans le cadre de la COG 2016-2020.
- [27] Le calendrier d'investigations a été contraint par le déroulement parallèle des négociations de renouvellement de la COG entre la MSA et l'Etat, qui ont débuté en septembre 2015, et devraient aboutir en février 2016. Dans ce cadre, la mission a donné la priorité à trois sujets centraux de la lettre de mission : la question de la productivité et les diminutions d'effectifs nécessaires pour atteindre les cibles de productivité potentiellement fixées, la baisse d'activité conjuguée à ces cibles de productivité et son impact sur les modalités d'organisation du réseau, la qualité de service et le développement d'une offre de service homogène sur l'ensemble du territoire. Les autres thématiques mentionnées dans la lettre de mission ont fait l'objet d'investigations moins approfondies.

---

<sup>1</sup> La COG 2011-2015 est la quatrième COG conclue entre l'Etat et la MSA.

- [28] Il en résulte un périmètre de mission qui se concentre sur les performances du réseau, et n'aborde pas nécessairement le cœur de métier de l'organisme (prestations versées, organisation de chaque branche des régimes, organisation en matière d'offre de soins...) si ce n'est sous l'angle des indicateurs et objectifs figurant parmi les thématiques précédemment listées. Ainsi, l'axe 2 de la COG 2011-2015 relatif à « la mise en œuvre des politiques publiques », exception faite des questions de recouvrement et d'action sanitaire et sociale (ASS), ne fait pas l'objet d'analyses spécifiques. En outre, les aspects purement comptables n'ont pas été abordés alors même que la MSA présente des spécificités (dispositif de prise en charge de cotisations, multiplicités de régimes, existence d'activités autofinancées...) qui auraient pu le justifier. La mission relève toutefois que les comptes ont été certifiés chaque année depuis 2011. Enfin, la COG prévoyait un certain nombre d'engagements en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et de gestion des ressources humaines. La mission n'a cependant pas exploré ces aspects en dehors des analyses portant sur les objectifs d'évolution des effectifs en lien avec celle de l'activité et des scénarios possibles en matière de productivité et de prévision des départs en retraite.
- [29] La mission a organisé ses travaux de manière classique, avec une phase de cadrage associant les ministères de tutelle et la caisse centrale de la MSA. Elle a procédé à plusieurs déplacements dans des caisses locales de MSA : un déplacement de cadrage en caisse de Marne-Ardenne-Meuse, trois déplacements permettant d'aborder, du point de vue territorial, l'ensemble des sujets listés précédemment, en caisse des Charentes, du Languedoc et de l'Ile-de-France et, enfin, un déplacement en caisse de Mayenne-Orne-Sarthe afin d'approfondir certaines thématiques. Outre ces déplacements, chacune des thématiques investiguées a donné lieu à plusieurs entretiens en caisse centrale avec les équipes dédiées à celles-ci et à des demandes de transmission d'éléments.
- [30] Le rapport est constitué d'un rapport de synthèse présenté ci-après, et de six annexes :
- annexe 1 : pilotage et déclinaison de la COG ;
  - annexe 2 : qualité de service ;
  - annexe 3 : lutte contre la fraude ;
  - annexe 4 : systèmes d'information ;
  - annexe 5 : activité, productivité, effectifs et coûts de gestion ;
  - annexe 6 : organisation et gouvernance du réseau.
- [31] Le rapport de synthèse est structuré en cinq parties. Dans une première partie, la mission revient sur les principales évolutions auxquelles la MSA a été confrontée. La deuxième partie vise à présenter la façon dont la COG 2011-2015 est construite, le dispositif mis en place pour piloter et suivre la COG et les principaux éléments de résultats de la COG. La troisième partie est consacrée à la question de l'évaluation de la qualité de service de la MSA et à l'action sanitaire et sociale. La quatrième partie aborde plus précisément les objectifs qui avaient été fixés à la CCMSA en matière d'organisation, de gouvernance et le pilotage du réseau, la maîtrise des risques, le recouvrement et la lutte contre la fraude, ainsi que les systèmes d'information. Enfin la cinquième partie présente les hypothèses retenues par la mission en matière d'évolution de l'activité, les cibles possibles d'amélioration de la productivité et les conséquences qui en résultent en matière d'évolution des effectifs et d'adaptation du réseau nécessaires afin de maintenir une qualité de service homogène sur le territoire et un bon niveau de productivité. Sur chacune de ces thématiques, la mission conclut à un certain nombre de recommandations à mettre en œuvre pour la prochaine convention.

## 1 LE MSA EST UN REGIME DE SECURITE SOCIALE ORIGINAL QUI A CONNU D'IMPORTANTES EVOLUTIONS AU COURS DES ANNEES RECENTES

### 1.1 La MSA est un organisme multi-branches qui couvre les salariés et les non salariés agricoles

#### 1.1.1 La MSA est l'organisme gestionnaire unique des régimes de sécurité sociale des salariés et des non salariés agricoles

##### 1.1.1.1 La MSA gère deux régimes distincts de sécurité sociale

[32] La MSA gère la sécurité sociale des populations agricoles. Les assurances obligatoires des salariés agricoles et des exploitants agricoles ont été mises en place progressivement et la MSA a été l'organisme principal de gestion de ces risques avant d'en assurer le monopole de gestion à partir de 2014 (*Cf. infra* les développements du 1.2.2). Ainsi, la MSA gère deux régimes :

- le régime des salariés agricoles auquel sont affiliés les salariés et assimilés énumérés à l'article L. 722-20 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Il s'agit essentiellement des salariés des exploitations et entreprises agricoles, des coopératives agricoles et d'organisations professionnelles agricoles dans le secteur bancaire et assurantiel ;
- le régime des non salariés agricoles, auxquels sont affiliées les personnes non salariées occupées aux activités ou dans les exploitations, entreprises ou établissements énumérés aux articles L.722-1<sup>2</sup>, L.722-2<sup>3</sup> et L.722-3<sup>4</sup> du CRPM. Les conditions d'affiliation<sup>5</sup> combinent le secteur d'activité à une obligation soit de taille minimale d'exploitation soit de temps de travail minimum (articles du CRPM : L.722-4 ; L.722-5 ; L.722-5-1 et L.722-6). Ce régime couvre donc les chefs d'exploitations et d'entreprises agricoles. Il existe une grande diversité de statut des entreprises éventuellement concernées.

##### 1.1.1.2 La MSA joue le rôle de guichet unique et couvre l'ensemble des branches de sécurité sociale

[33] Les deux régimes couvrent les risques maladie, accident du travail-maladie professionnelle et vieillesse. La MSA gère aussi la branche famille. Les conditions d'ouverture des droits et les caractéristiques des droits ouverts peuvent être distinctes selon les deux régimes (à titre d'exemple, les indemnités journalières maladie n'ont été créées qu'en 2014 pour les exploitants agricoles ; elles ne s'élèvent pas aux mêmes montants et nécessitent un financement particulier). La MSA assure également le recouvrement des cotisations pour les deux régimes.

<sup>2</sup> L'article L.722-1 énumère ainsi les activités : « 1° Exploitations de culture et d'élevage de quelque nature qu'elles soient, exploitations de dressage, d'entraînement, haras ainsi qu'établissements de toute nature dirigés par l'exploitant agricole en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, ou structures d'accueil touristique, précisées par décret, situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci, notamment d'hébergement et de restauration ; 2° Entreprises de travaux agricoles définis à l'article L. 722-2 ; 3° Travaux forestiers et entreprises de travaux forestiers définis à l'article L. 722-3 ; 4° Etablissements de conchyliculture et de pisciculture et établissements assimilés ainsi qu'activités de pêche maritime à pied professionnelle telle que définie par décret, sauf pour les personnes qui relèvent du régime social des marins ; 5° Activité exercée en qualité de non salariés par les mandataires des sociétés ou caisses locales d'assurances mutuelles agricoles dans les conditions prévues par décret ».

<sup>3</sup> L'article L.722-2 définit les « travaux agricoles ».

<sup>4</sup> L'article L.722-3 définit les « travaux forestiers ».

<sup>5</sup> L'article 33 de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture et la forêt a modifié les conditions d'assujettissement des chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles en créant l'activité minimale d'assujettissement.

- [34] Pour l'ensemble de ses ressortissants, la MSA propose un « guichet unique » en matière de prestations de sécurité sociale et de recouvrement des cotisations. Elle est ainsi amenée à répondre aux questions portant sur l'ensemble de ces risques.
- [35] La MSA est aussi conduite à gérer la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des exploitants agricoles<sup>6</sup>.
- [36] Par ailleurs, la MSA complète son action à travers des structures qui interviennent dans des secteurs tels que les services à la personne, l'insertion par l'activité économique, les services et établissements sanitaires et médico-sociaux, le tourisme social et l'ingénierie de formation.

### 1.1.1.3 Le nombre des ressortissants de la MSA est compliqué à évaluer précisément

- [37] Au 1<sup>er</sup> juillet 2014, la MSA comptait 5,4 millions de ressortissants<sup>7</sup> pour les deux régimes. Ce recensement nécessite cependant d'être pris avec précaution. En effet, compte tenu des mutations qui peuvent intervenir au cours d'une vie professionnelle entre le régime agricole et d'autres régimes, ou au sein même des régimes agricoles (salarié et non salarié), plusieurs éléments peuvent contribuer à rendre plus complexe l'évaluation du nombre précis des ressortissants de la MSA. C'est le cas notamment en raison :
- ▶ de l'existence de « doubles comptes » en matière de prestations vieillesse : des retraités qui reçoivent une retraite en tant que salarié et exploitant agricoles (ainsi, en comptabilisant les poly-pensionnés, l'effectif cumulé avec double compte s'établissait à 6 millions de ressortissants répartis entre 3,7 millions pour le régime salariés et 2,3 millions pour le régime des non salariés) ;
  - ▶ du fait que des bénéficiaires de retraites agricoles ne sont pas bénéficiaires d'autres prestations de sécurité sociale servies par la MSA, notamment des prestations maladie, compte tenu de leur rattachement à un autre régime de sécurité sociale à ce titre.
- [38] En outre, l'importance du travail saisonnier dans l'agriculture peut aboutir à faire varier fortement le nombre de cotisants de manière infra-annuelle. Les modalités de décompte des ressortissants du régime des salariés agricoles par la MSA (nombre de cotisants, nombre de contrats, nombre d'heures travaillées et calcul du nombre d'ETP sur cette base) permettent d'approcher la réalité de l'activité agricole salariée (Cf. annexe 5).
- [39] Au final, en 2014, la MSA comptait<sup>8</sup> :
- ▶ 3,3 millions de personnes protégées en maladie. Selon les données issues des chiffres utiles de la MSA, cette population se répartissait entre les inactifs (42 %), les actifs (34 %), les enfants et autres ayants droit (17 %) et les conjoints (7 %) ;
  - ▶ 4 millions de pensionnés en vieillesse en 2014, dont environ 560 000 retraités poly-pensionnés ;
  - ▶ 393 000 familles bénéficiaires de prestations familiales, de prestations logement, de prestations de solidarité et/ou liées au handicap<sup>9</sup> ;

<sup>6</sup> Ce régime de retraite complémentaire par points a été créé pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 (loi « tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles »). Il a été étendu aux collaborateurs d'exploitation ou d'entreprises agricoles en 2011 et aux aides familiaux. Certains droits sont acquis, d'autres sont gratuits. Dans le cadre de la réforme des retraites de 2014, il a été créé un « complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire ». L'objectif est de porter le montant de la retraite des chefs d'exploitation ayant effectué une carrière complète au niveau de 75 % du SMIC en 2017.

<sup>7</sup> Source : Les chiffres utiles de la MSA – Edition 2015.

<sup>8</sup> La mission utilise principalement les données de la commission des comptes de la sécurité sociale dans la mesure où ce sont les plus récentes. Cependant, les « chiffres utiles de la MSA » pour 2015 présentent des éléments détaillés sur certains aspects. Les données ne peuvent être complètement concordantes car elles s'arrêtent au 1<sup>er</sup> juillet 2014. Elles permettent cependant de disposer des proportions indicatives complémentaires.

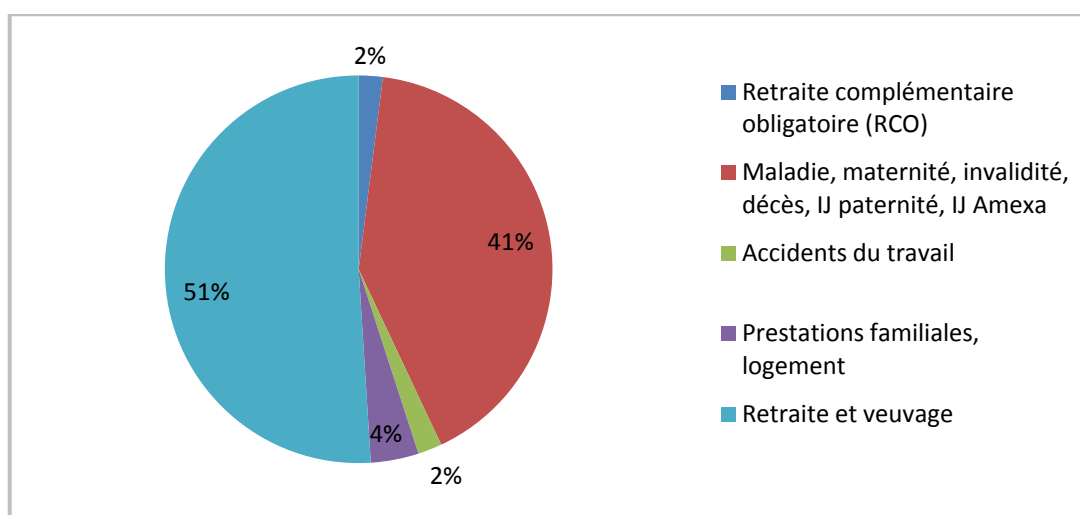
- 2,2 millions de personnes couvertes en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles (1,7 millions de salariés agricoles en 2013 et 560 000 non salariés agricoles en 2014).

### 1.1.2 Les modalités de financement des deux régimes diffèrent mais la gestion de la mutualité sociale agricole est assurée de manière globale dans le cadre de plusieurs fonds

#### 1.1.2.1 Les prestations sociales versées par la MSA s'élèvent globalement à 27,7Mds€ au titre de l'année 2014 pour les salariés et non salariés agricoles

[40] Au titre de l'ensemble du régime agricole (salariés et non salariés), les prestations sociales versées en 2014 en métropole et dans les départements d'outre-mer s'élevaient au total à 27,7Mds€ selon les « chiffres utiles de la MSA ». La majorité des versements concerne les prestations retraites et veuvage (51 %) puis les prestations maladie, invalidité, décès, et les indemnités journalières (paternité et assurance maladie exploitants agricoles - Amexa).

Graphique 1 : Les prestations sociales par risque pour l'ensemble du régime agricole en métropole et DOM – en % et droits constatés



Source : Chiffres utiles MSA – Edition 2015

[41] Selon les comptes de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui adoptent une approche différente de celle proposée dans le cadre des « chiffres utiles de la MSA »<sup>10</sup>, les prestations nettes versées par le régime des non salariés agricoles sont proportionnellement plus importantes que les prestations nettes versées par le régime des salariés agricoles (soit 14,9Mds€ de prestations nettes pour le régime des non salariés en 2014 contre 10,3Mds€ pour le régime des salariés).

<sup>9</sup> Donnée issue des « chiffres utiles » - Edition 2015.

<sup>10</sup> En matière de versement de prestations sociales, deux sources sont disponibles et ne recouvrent pas totalement les mêmes périmètres. Ainsi, les « chiffres utiles de la MSA édition 2015 » permettent d'identifier le montant total des prestations versées par la MSA en englobant les retraites complémentaires obligatoires des exploitants agricoles et les prestations familiales. Ce n'est pas le cas des comptes établis dans le cadre du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale.

### 1.1.2.2 Les modalités de financement des deux régimes sont distinctes, notamment en matière de cotisations sociales

- [42] Pour les salariés agricoles, les règles de calcul des cotisations sociales sont identiques à celles du régime général. En outre, les niveaux de cotisations s'alignent progressivement sur ceux du régime général<sup>11</sup>.
- [43] Pour les exploitants agricoles, en revanche, les modalités de calcul des cotisations sont spécifiques, et consistent, selon les risques couverts, à l'application d'un taux proportionnel aux revenus ou à un montant forfaitaire unique. Les détails de ces modalités de calcul figurent dans les barèmes des cotisations et contributions sociales pour 2015 en pièce jointe n°1 à ce rapport.
- [44] Les transferts d'équilibre instaurés entre le régime général et la MSA diffèrent aussi selon les régimes. Ainsi :
- pour le régime des salariés agricoles, les transferts du régime général équilibrent les soldes de gestion des deux branches maladie et vieillesse et une compensation spécifique a été instaurée entre la branche AT-MP du régime général et la branche AT-MP du régime des salariés agricoles ;
  - pour le régime des non salariés agricoles, les transferts du régime général équilibrent les soldes de gestion de la branche maladie hors le solde relatif aux indemnités journalières. Les soldes des branches vieillesse et AT-MP du régime ne sont pas équilibrés par un transfert mais sont à la charge du régime.
- [45] Au plan financier, les produits et charges du régime des non salariés agricoles sont plus importants que les produits et charge du régime des salariés agricoles. La structure des produits est distincte selon les deux régimes. Ainsi dans l'ensemble des produits nets :
- la part des cotisations sociales nette est largement supérieure pour le régime des salariés agricole à celle du régime des non salariés : 40,32 % pour le régime des salariés agricoles contre 15,57 % pour le régime des non salariés. Pour le régime des salariés agricoles, elle pourrait être encore plus élevée s'il était tenu compte des 26,04 % de l'ensemble des produits nets qui représentent les cotisations prises en charge par l'Etat au titre des différents allègements existants ;
  - la part des impôts et taxes affectées est largement supérieure pour le régime des non salariés agricoles à celle du régime des salariés : 50.19 % pour le régime des non salariés agricoles contre 7.52 % pour le régime des salariés agricoles ;
  - les transferts nets sont plus importants dans le régime des non salariés agricoles (25.45 %) par rapport au régime des salariés agricoles (4.53 %) ; il en est de même pour la part de la CSG et autres contributions : 7.74 % contre 2.24 % dans le régime des salariés agricoles.

---

<sup>11</sup> Les dernières réformes relatives aux modalités de calcul et aux montants des cotisations employeur s'appliquent, notamment celles relatives à la suppression des cotisations familiales au niveau du SMIC, à la création de cotisations patronales pour alimenter le compte pénibilité ou encore à la création d'une cotisation unique au fonds national d'aide au logement (FNAL). Les détails de ces modalités de calcul figurent dans les taux de cotisations au 1<sup>er</sup> janvier 2015 en pièce jointe n°2 à ce rapport.



### 1.1.2.3 La COG prévoit une gestion de la MSA à travers plusieurs fonds distincts

[46] Parmi ses priorités, la mission d'évaluation de la COG porte en particulier sur les moyens administratifs et financiers mobilisés dans la gestion des régimes agricoles et, plus spécifiquement, sur l'efficacité de la gestion du réseau. La COG prévoit la répartition des dépenses et recettes de la MSA en quatre fonds aux règles de gestion distinctes :

- le fonds national de gestion administrative (FNGA) est le fonds dont la gestion est principalement évaluée dans le cadre de la COG car il rassemble la grande majorité des dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau. Il s'élève, dans ses dépenses limitatives, à 1085,2 M€ d'euros en réalisé 2014. Les dépenses de personnel se sont élevées à 865 M€ en 2014 et les dépenses de fonctionnement à 220,2 M€;
- le fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS) finance les actions sanitaires et sociales à l'égard des populations agricoles. Il fait l'objet d'un pilotage très spécifique au regard des compétences larges des élus de la MSA dans sa gestion (Cf. notamment l'annexe 6 qui présente la place des élus). Il est marqué en outre par une politique de prise en charge de cotisations en cas de crises agricoles. Ainsi, en 2014, les dépenses se sont élevées à 194,1 M€ dont 30,57 M€ de prise en charge de cotisations ;
- le fonds national de prévention (FNPR) est consacré au financement des missions spécifiques de la MSA en matière de prévention des risques professionnels et de médecine du travail du monde agricole. Il prévoit des dépenses de personnel (médecins, infirmiers, préventeurs...). En 2014, les dépenses limitatives se sont élevées à 102,6 M€;
- le fonds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaires des professions agricoles (FNPEISA) géré par la MSA finance les actions de prévention telles que les dépistages et les campagnes de vaccination. Le fonds est divisé en trois catégories d'actions : les actions nationales pilotées par l'Etat, les subventions aux ARS, et les campagnes de la MSA accompagnant les politiques de santé publique. Les dépenses de ce fonds se sont élevées en 2014 à 29,6 M€

### 1.1.3 La MSA a développé une importante activité de gestion pour compte de tiers de périmètre variable dans le domaine de la protection sociale

[47] Les « délégations de gestion » consistant à gérer pour le compte d'autres organismes une activité déterminée sont permises par les articles L.723-7-II<sup>12</sup> du CRPM et L.723-11 (2<sup>ème</sup> alinéa)<sup>13</sup>. Elles ont donné lieu à des conventions au niveau national et local. Sur le fondement de ces articles, la MSA a développé un large panel de délégations de gestion<sup>14</sup>. Les populations concernées sont principalement les ouvriers agricoles, avec leurs ayants droit agricoles, mais parfois aussi les ayants droit non agricoles.

<sup>12</sup> L'article L.723-7-II dispose que « les caisses de mutualité sociale agricole peuvent créer avec des tiers des services communs en matière de gestion et d'action sanitaire et sociale ou participer à des services préexistants. Elles peuvent également conclure des conventions avec des organismes administrés paritairement par les organisations professionnelles et syndicales représentatives des employeurs et des salariés de l'agriculture, notamment en vue du recouvrement, pour le compte de ces organismes, des cotisations qui leur sont dues en application d'une convention ou d'un accord collectif étendu. Ces conventions peuvent stipuler que les caisses de mutualité sociale agricole procèdent au recouvrement et au contrôle de ces cotisations selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations dues au titre des assurances sociales agricoles obligatoires. Les caisses de mutualité sociale agricole et leurs associations peuvent également conclure des conventions avec des tiers en vue de la gestion partielle d'une activité en relation directe ou complémentaire avec la mission de service public dont elles sont chargées ».

<sup>13</sup> L'article L.723-11 alinéa 2 prévoit : « La caisse centrale de la mutualité sociale agricole a pour missions :

1° [...]

2° De participer à toutes opérations de nature à faciliter l'exercice par les caisses de mutualité sociale agricole de leurs attributions, notamment :

[48] Les délégations de gestion recouvrent plusieurs domaines, avec un nombre de délégataires plus ou moins important et un niveau de délégation accordé par chacun souvent large mais hétérogène. Ainsi, en matière de :

- recouvrement de cotisations de retraites complémentaires des salariés. Le groupe Agrica a procédé à une délégation de gestion qui recouvre l'ensemble du processus affiliation/recouvrement/contentieux/relation client, mais n'inclut pas le versement des prestations ;
- cotisations chômage. L'UNEDIC délègue à la MSA la gestion du recouvrement des cotisations ;
- formation professionnelle. Il existe 4 délégataires<sup>15</sup>. Leurs délégations recouvrent l'ensemble du processus affiliation/cotisations/relation clients/précontentieux. Les délégations demeurent variables en matière de contentieux, d'une part, et ne portent pas sur les mêmes populations agricoles (exploitants ou salariés), d'autre part ;
- santé/prévoyance. Les délégataires sont les groupes Agrica, Anips, Eovi, Groupama, Harmonie mutuelle, Humanis et Pacifica. Le niveau de délégation en matière de prévoyance est plus faible qu'en matière de santé.

[49] En matière de santé, où les délégataires sont les plus nombreux, le périmètre de la gestion déléguée est variable. Elle peut recouvrir tout ou partie du processus : adhésions, affiliations, cotisations, précontentieux, contentieux, prestations, cartes papier, tiers payant, devis (optique et/ou dentaire), prise en charge hospitalière, gestion de réseau de soins optiques, relation client, communication vers les populations, transmission d'informations.

[50] Sur le fondement de cette gestion déléguée en matière de santé, la MSA construit une offre spécifique à l'égard de la population agricole :

- en matière de versement de prestations légales complémentaires, la MSA procède à un décompte unique : les assurés peuvent ainsi appréhender globalement l'ensemble de leurs remboursements de frais de soins ;
- en matière de portabilité des droits, la MSA affiche la capacité à vérifier la situation des assurés en matière d'assurance chômage et à déterminer, en conséquence, la mise en œuvre de la portabilité des droits pour les assurés dont le contrat de travail a été rompu ;
- en matière de tiers payant global, la MSA affiche la capacité à produire une carte Vitale combinant régime de base et assurance complémentaire et une carte complémentaire pour l'ensemble de sa population gérée en complémentaire santé ;
- en matière de gestion des individus et de mécanismes d'affiliation, la MSA indique procéder à l'ensemble des enregistrements nécessaires pour l'entreprise qui s'affilie au régime de base en identifiant les branches dont elle relève et, en conséquence, l'ensemble des affiliations à mettre en œuvre en matière d'assurance chômage, de cotisations garantie des salaires, de retraite complémentaire et d'assurance complémentaire santé/prévoyance.

---

*d) En passant des conventions dans les matières et avec les organismes définis aux articles L. 723-7, L. 723-8 et L. 723-9 qui, lorsqu'elles ont été approuvées par le ministre chargé de l'agriculture, sont applicables de droit dans l'ensemble des organismes de Mutualité sociale agricole. »*

<sup>14</sup> Son panel d'intervention a un impact sur les modalités de suivi de son activité (au plan financier comme au plan de la mesure de l'activité et la comptabilité analytique, Cf. annexe 5).

<sup>15</sup> L'association pour l'emploi des cadres ingénieurs et techniciens de l'agriculture (APECITA), le fonds d'assurance formation des salariés d'exploitation et d'entreprises agricoles (FAFSEA), le fonds d'assurance formation créé entre syndicats agricoles et organisations agricoles (VIVEA), et l'Agefos-Pme, celle-ci ayant absorbé le FAF-PCM (fonds d'assurance formation pêche et cultures marines).

## 1.2 La MSA est confrontée à d'importantes évolutions qui l'ont conduite à revoir son organisation et ses modalités de fonctionnement

[51] Parmi les évolutions principales auxquelles elle a dû faire face au cours des années récentes, la MSA a été confrontée aux évolutions du secteur agricole et à une diminution du nombre de ses ressortissants (1.2.1). Elle a dû prendre en compte des évolutions concernant son périmètre d'activité (1.2.2). Elle a dû revoir en profondeur la structuration de son réseau sur le territoire ainsi que certaines modalités d'organisation de son activité (1.2.3). Elle a enfin, sous l'effet des dispositions de la COG 2011-2015 notamment, eu à réaliser d'importants efforts en matière de gestion de la performance (1.2.4).

### 1.2.1 Le nombre de ressortissants est en diminution constante dans un contexte de crises récurrentes du secteur agricole

#### 1.2.1.1 Le secteur agricole est en mutation et soumis à des crises récurrentes

[52] Centré sur le secteur agricole, le régime social agricole subit et accompagne les évolutions de l'agriculture, qu'elles concernent la démographie, la structure des exploitations, l'activité économique ou les mutations sociologiques et sociales des populations agricoles. L'agriculture française est marquée par des tendances économiques structurelles qui pourraient entraîner notamment une baisse du nombre de ressortissants, principalement parmi les non salariés agricoles :

- l'agriculture française est marquée par un mouvement continu d'agrandissement des exploitations agricoles et de diminution de leur nombre<sup>16</sup> ;
- l'activité agricole souffre d'une concurrence plus forte d'autres Etats européens et de fermetures de marchés liés aux évènements internationaux contribuant à une forte volatilité des prix agricoles et à des crises récurrentes. Ce constat est plus fort sur la deuxième partie de la COG alors que, sur le plan économique, elle avait connu une période favorable de 2010 à 2012<sup>17</sup> ;
- la PAC demeure favorable à l'agriculture française puisqu'elle bénéficiera au titre des financements PAC et développement rural de 56 milliards d'euros jusqu'en 2020 (65Mds€ sur la PAC précédente). Elle ne suffira cependant pas à éviter la déstabilisation des exploitations de certains secteurs plus exposés comme ceux de la viande et du lait.

[53] Des secteurs restent porteurs et dynamiques (céréales et viticulture par exemple) et d'autres se développent, telle l'agriculture biologique portée par des politiques publiques orientées sur l'agro-écologie et par la demande des consommateurs, sans compenser toutefois l'effet des crises dans les autres secteurs d'activité agricole.

<sup>16</sup> Sur la dernière décennie, le nombre d'exploitations et entreprises agricoles est passé de 449 180 en 2005 à 377 418 en 2014 (soit -19 %). Leur taille moyenne est passée de 42 Ha en 2000 à 63 Ha en 2014. Le taux de renouvellement des actifs dans le régime des non salariés s'améliore depuis 2008, franchissant le seuil de 70 % et même de 80 % en 2014. Cependant, malgré la politique menée dans le domaine de l'installation, la tendance à la baisse des actifs non salariés est régulière depuis 2005.

<sup>17</sup> Le début de la COG a été marqué par une forte croissance des revenus des exploitations liées particulièrement au marché porteur des céréales. Après un tassement en 2013, le revenu agricole moyen a progressé en 2014 et en 2015 avec des situations contrastées selon les secteurs de production ; selon une estimation provisoire de la commission des comptes de l'agriculture de la Nation en juillet 2015, le résultat courant avant impôts 2014 des exploitations moyennes et grandes progresserait de 7,6 % par rapport à son niveau de 2013 mais serait en retrait de 15 % par rapport à la moyenne 2011-2013.

### 1.2.1.2 Le nombre des ressortissants des régimes sociaux agricoles est en diminution constante

[54] La combinaison des facteurs démographiques et économiques du secteur agricole conduit à une réduction sensible du nombre des ressortissants<sup>18</sup> de la MSA. Ainsi, sur la période 2006-2015 (soit deux COG), le nombre total d'assurés cotisants en maladie et accidents du travail a diminué de 12,1 % tandis que le nombre de bénéficiaires a diminué de 14,4 %. De même, en matière d'assurés cotisants vieillesse et de bénéficiaires, une diminution respective de 5 % et 7,4 % peut être constatée. Le tableau 1 ci-dessous illustre les évolutions.

Tableau 1 : Evolution de la population agricole prise en charge par la MSA entre 2006 et 2015

		2006	2007	2008	2009	2010	Écart 2010/2006	2011	2012	2013	2014	2015p	Écart 2015/2010	Écart 2015/2006
salariés	assurés cotisants-maladie et AT	1 352 241	1 333 373	1 314 889	1 283 325	1 278 313	-5,5%	1 271 185	1 259 601	1 264 680	1 282 248	1 297 390	1,5%	-4,1%
	bénéficiaires maladie et AT	1 998 164	1 916 608	1 896 390	1 853 725	1 844 296	-4,8%	1 823 703	1 812 222	1 811 948	1 833 227	1 854 570	0,6%	-4,3%
	assurés cotisants - vieillesse	663 171	663 869	665 977	668 083	659 482	-0,6%	664 838	658 061	668 495	688 675	696 727	5,6%	5,2%
	titulaires de pension de vieillesse	2 391 828	2 433 500	2 478 984	2 500 794	2 495 556	-4,3%	2 522 263	2 503 203	2 481 777	2 494 801	2 530 672	1,4%	5,8%
non salariés	assurés cotisants-maladie et AT	1 481 172	1 453 632	1 418 026	1 383 754	1 349 130	-8,9%	1 316 243	1 254 574	1 250 469	1 222 393	1 192 199	-11,6%	-19,5%
	bénéficiaires maladie et AT	1 909 126	1 856 084	1 788 959	1 732 989	1 681 217	-11,9%	1 626 436	1 547 489	1 528 892	1 485 166	1 440 543	-14,3%	-24,5%
	assurés cotisants - vieillesse	584 426	566 430	552 133	537 223	528 395	-9,0%	518 487	513 085	504 510	495 706	488 398	-7,6%	-16,4%
	titulaires de pension de vieillesse	1 851 798	1 827 897	1 802 034	1 766 483	1 727 129	-6,7%	1 685 400	1 636 384	1 583 324	1 537 705	1 488 815	-13,7%	-19,5%
Total	assurés cotisants-maladie et AT	2 833 413	2 787 005	2 732 912	2 667 079	2 627 443	-7,3%	2 587 428	2 514 175	2 515 159	2 505 241	2 489 589	-5,2%	-12,1%
	bénéficiaires maladie et AT	3 907 290	3 772 692	3 685 349	3 586 713	3 525 513	-8,4%	3 450 139	3 359 710	3 340 840	3 318 399	3 295 113	-6,5%	-14,4%
	assurés cotisants - vieillesse	1 247 597	1 230 299	1 218 110	1 205 306	1 187 867	-4,8%	1 183 326	1 172 146	1 174 005	1 184 381	1 185 125	-0,2%	-5,6%
	titulaires de pension de vieillesse	4 243 627	4 261 397	4 281 018	4 267 277	4 222 685	-2,8%	4 207 663	4 138 587	4 065 101	4 032 506	4 020 487	-4,8%	-7,4%

Source : Mission – Données Commission des comptes de la sécurité sociale – Rapports de septembre 2007 à septembre 2015

[55] Cependant, le nombre de cotisants et de bénéficiaires de prestations n'a pas diminué au même rythme sur la période 2006-2010 et sur la période 2010-2015. Le régime des salariés agricoles connaît une augmentation du nombre de ressortissants sur la période 2010-2015, tandis que la diminution du nombre de ressortissants non salariés s'accroît. Cette situation contrastée s'explique notamment par l'évolution du nombre des actifs agricoles : après une baisse de 8 % constatée sur la période de la COG précédente, leur nombre total a crû très faiblement de 0,09 % sur la COG actuelle. Cette stabilité tient notamment au dynamisme de l'emploi salarié agricole, dont il convient toutefois de souligner le caractère aléatoire, notamment en matière d'emploi saisonnier, fortement dépendant de l'impact des conditions climatiques sur les cultures.

<sup>18</sup> Sont pris en compte dans le calcul des ressortissants les personnes protégées en maladie au régime agricole et les bénéficiaires d'un avantage retraite au régime agricole couverts en maladie par un autre régime.

## 1.2.2 Deux dispositions législatives importantes ont récemment étendu les activités de la MSA vis-à-vis des non salariés agricoles

- [56] Premièrement, un dispositif d'indemnités journalières pour les non salariés agricoles a été créé.
- [57] L'article 71 de la loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 a ainsi mis en place un dispositif d'indemnités journalières en cas de maladie ou d'accident de la vie privée dans la branche de l'assurance maladie, invalidité, maternité du régime des non salariés agricoles (AMEXA). Cette mesure nouvelle est financée par une cotisation forfaitaire à la charge du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole fixée pour les années 2014, 2015 et 2016 à 200€ par un arrêté du 20 décembre 2013.
- [58] La mesure, appliquée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, concerne les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole exerçant leur activité à titre exclusif ou principal, les collaborateurs d'exploitation et les aides familiaux, justifiant d'une durée minimale d'affiliation dans le régime.
- [59] En 2014, selon le rapport présenté au conseil supérieur des prestations sociales agricoles, le montant des allocations versées à 25 600 bénéficiaires s'élève à 43M€ pour 29 000 arrêts de travail enregistrés.
- [60] Deuxièmement, la MSA a repris les activités de gestion du régime des non salariés agricoles réalisées auparavant par « APRIA Rsa ».
- [61] En effet, historiquement, les non salariés agricoles pouvaient être assurés par un autre assureur que la MSA en maladie et en accident du travail. Le GAMEX (Groupement des assureurs maladie des exploitants agricoles) réunissait ainsi 16 organismes d'assurance couvrant environ 9 % de la population non salariée agricole en maladie<sup>19</sup> et plus de 50 % en accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)<sup>20</sup>. La gestion opérationnelle des activités d'assurance sociale était confiée à un groupement de moyens, « APRIA Rsa ».
- [62] La population couverte par les assureurs diminuant régulièrement, notamment parmi les actifs, et la gestion étant structurellement déficitaire, il a été décidé de confier à la MSA la totalité de la gestion des branches AMEXA et ATEXA afin de simplifier le fonctionnement du régime de protection sociale des personnes non salariées agricoles.
- [63] La LFSS pour 2014 a ainsi donné le monopole de la gestion du régime des exploitants agricoles à la MSA, avec pour conséquence :
- une reprise de la gestion GAMEX par la MSA concernant 136 700 assurés en maladie et 277 600 en AT-MP<sup>21</sup> ;
  - une reprise par les organismes de mutualité sociale agricole des contrats de travail des personnels affectés aux activités transférées. Ainsi, 222 salariés ont rejoint les caisses du réseau de la MSA (dont la caisse centrale pour une trentaine d'entre eux).

<sup>19</sup> Le rapport IGAS-IGF n°2013-146P relatif aux coûts de gestion de l'assurance maladie de septembre 2013 et l'annexe 4 relative à la MSA.

<sup>20</sup> Source : entretien de la mission avec la CCMSA.

<sup>21</sup> Cette reprise a été réalisée en deux temps : au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour l'appel et le recouvrement des cotisations et à compter du 1<sup>er</sup> juillet pour le versement des prestations, à l'exception des indemnités journalières (IJ) AMEXA payées dès janvier par la MSA.

- [64] Ce transfert d'activité et de personnel a été mené dans des délais rapides. Bien que la mission n'ait pas audité précisément ce point, il peut être considéré que la MSA a montré par cette opération sa capacité à intégrer dans sa gestion des activités supplémentaires.
- [65] Il convient enfin de signaler qu'une autre mesure moins significative a affecté les ressortissants de la MSA, mais dans un sens inverse. La LFSS pour 2013 a ainsi rattaché au régime social des indépendants (RSI) les artisans ruraux qui étaient redevables de leurs cotisations au titre de la branche famille au régime des non salariés agricoles et inscrits dans les effectifs de ce régime. Cette mesure ne visait que 3 400 personnes.

### 1.2.3 La MSA vient de connaître une profonde réorganisation de son réseau et des modalités d'organisation de certaines de ses activités

#### 1.2.3.1 Un processus important de reconfiguration du réseau a été réalisé

- [66] Inscrite dans la COG 2002-2005 et poursuivie sur la période de la COG 2006-2010, la restructuration du réseau MSA s'est achevée juridiquement en avril 2010. Elle a abouti à une rationalisation significative du nombre des caisses qui est passé de 84 en 2001 à 35 en 2010<sup>22</sup> (Cf. la carte présentée dans le schéma n°1 ci-dessous).
- [67] Ce réseau est cependant resté hétérogène à plusieurs titres : nombre de départements couverts pour une même caisse (de un à huit départements couverts par caisse), nombre de sites de production variable selon les caisses, nombre d'ETP (de 113,4 ETP à 607,7 ETP), volume d'activité (de 3,4 millions unités d'activité<sup>23</sup> à 23,3 millions).
- [68] Il faut noter que la restructuration du réseau s'est opérée sans fermeture des anciens sites départementaux qui sont devenus des sites de production.

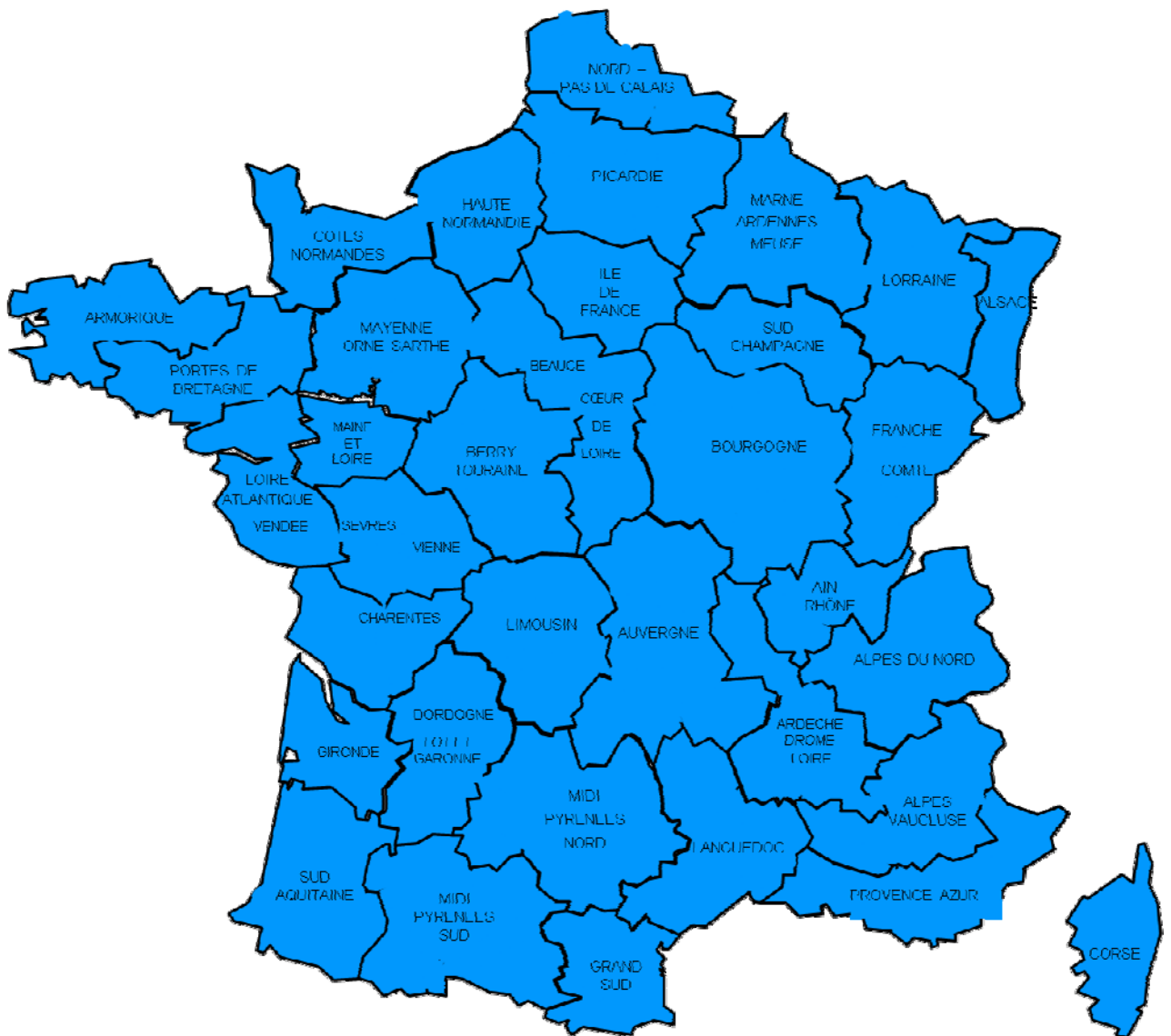
---

<sup>22</sup> Ce réseau ne concerne que la France métropolitaine. Les ressortissants non salariés du régime agricole des territoires ultramarins étant gérés dans des sections spéciales des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) et les salariés agricoles étant directement rattachés au régime général.

<sup>23</sup> Les « unités d'activité » sont utilisées par la MSA pour mesurer le volume de son activité (Cf. annexe 5).



Schéma 1 : Carte du réseau des caisses de mutualité sociale agricole



Source : CCMSA

### 1.2.3.2 La MSA a revu certains aspects concernant l'organisation de son activité

- [69] En lien avec le processus de fusion des caisses, plusieurs dynamiques ont été engagées afin d'améliorer les performances du réseau.
- [70] Tout d'abord, une démarche de spécialisation des sites a été progressivement mise en place. Celle-ci n'est qu'indirectement mentionnée dans la COG 2011-2015<sup>24</sup>. Elle a cependant été le principal outil pour parvenir aux cibles de gains de productivité qui avaient été fixés. Elle consiste dans le regroupement sur un même site de production des activités liés à la branche famille et de l'ensemble ou partie d'au moins deux « législations »<sup>25</sup> parmi la santé, la vieillesse et les cotisations. La spécialisation en mono-site est désormais acquise pour l'activité famille mais le traitement des autres législations reste encore éclaté sur plusieurs sites. Certaines caisses ont regroupé d'autres activités spécifiques sur un seul site dans des structures « dédiées » notamment : la « gestion pour compte de » - GPCD (dans 28 caisses), les grands comptes (20 caisses), les populations précaires (13 caisses).
- [71] Par ailleurs, des dispositifs de « mutualisation d'activités » ont été mis en place. L'idée de mutualisation était prévue dans la COG<sup>26</sup>. Cependant la MSA a choisi une forme de mutualisation particulière appelée « coopérations inter-caisses » (CIC) marquée par une certaine complexité (Cf. annexe 6). Les activités concernées<sup>27</sup>, au nombre d'une demi-douzaine apparaissent hétérogènes. Ces mutualisations ont paru surtout permettre une professionnalisation et un développement de certaines fonctions en rassemblant les effectifs qui y étaient consacrés ; elles n'ont en revanche pas permis de gains de productivité au regard du faible volume d'activité concerné. Les réflexions sur les autres mutualisations possibles ont rarement abouti.
- [72] Enfin, une démarche de management par les processus orientés clients faisait partie des engagements pris dans le cadre de la COG<sup>28</sup>. Elle a été effectivement lancée en 2011 mais doit encore porter ses fruits. Elle est intéressante dans son principe dans la mesure où elle se concentre sur l'homogénéisation des manières de travailler. En 2014, onze processus opérationnels relevant des domaines cotisations, retraite, prestations familiales et recouvrement ont été mis à disposition et déployés. Il n'est pas possible de tirer un bilan de ce dispositif trop récent, mais la mission a pu constater lors de ses déplacements que ce management par les processus était perçu positivement dans les caisses et que les directeurs comptaient en tirer des gains de productivité.

---

<sup>24</sup> Cf. *infra*, la démarche de management par les processus.

<sup>25</sup> Le concept de législation est communément utilisé par la MSA pour désigner les activités relatives soit à une branche (famille, retraite, recouvrement, AT-MP, maladie, etc.) et/ou à un régime (salariés et non salariés) et peut parfois comprendre des sous-ensembles. A titre d'exemple, les sous-ensembles peuvent porter sur une activité maladie telle que les prestations en espèce.

<sup>26</sup> Engagement n°18 : « consolider et poursuivre le développement de télé-services en accompagnant les extranauts dans leurs démarches par la création de hotline mutualisées, et l'organisation de la gestion des courriels dans les plateformes de service » ; Engagement n°95 : « impulser et mener à bien des mutualisations inter-caisses pour certaines activités à travers le projet coopérations inter-caisses (CIC) en assurant le déploiement dans l'ensemble du réseau des expérimentations régionales en cours à l'issue des évaluations des impacts consécutifs à chaque projet (invalidité, retraite internationale, audit de contrôle interne, hotline extra-nauts, et gestion de la connaissance ; en déterminant de nouveaux champs de coopération de volumétrie supérieure à la première vague, en les expérimentant, et en les déployant sur l'ensemble du réseau sur la période de la COG. ».

<sup>27</sup> Il s'agit de la gestion de l'invalidité, des rentes accidents du travail, des retraites en coordination internationale, des activités de recours contre tiers, et de l'assistance en ligne aux extra-nauts.

<sup>28</sup> Engagement n°93 : « conduire à leur terme les réorganisations permises par la restructuration du réseau [...] en définissant en concertation avec les caisses de MSA des méthodes de travail standard à partir d'une démarche processus orientée client et promouvoir à termes, une organisation optimale en regroupant certaines fonctions support et métier ».



### 1.2.3.3 Les regroupements des fonctions support et de pilotage ne sont pas achevés

- [73] A l'instar du mouvement de regroupement et de spécialisation qui a été encouragé pour les services de production, les fonctions supports et de pilotage ont été homogénéisées dans leur fonctionnement sur la période de la COG 2011-2015. Si l'effort de structuration est tangible, il apparaît insuffisant au regard des enjeux relatifs à la diminution de l'activité sur la COG à venir.
- [74] S'agissant des fonctions support, des efforts de concentration sur un seul site par caisse ont été menés, mais aucune mutualisation nationale n'a été engagée. De nombreuses caisses ont ainsi rassemblé leurs fonctions support sur un seul site. Cependant, toutes ne l'ont pas fait, alors même qu'il s'agit d'un processus classique et généralement immédiat dans toute entreprise qui fusionne. Il en résulte au final, une diminution des effectifs (-4,9 %) plus faible que l'effort porté par les fonctions de production sur la période de la COG (-8,9 %).
- [75] S'agissant des fonctions de pilotage, le nombre des agents de direction a diminué sensiblement (de 339 en 2006 à 256 en 2015). Une structuration et une centralisation de la fonction de pilotage autour du directeur de chaque caisse de MSA ont été mises en œuvre pour piloter la COG 2011-2015. Cependant, localement, les agents de direction restent généralement implantés sur les sites départementaux. Ce choix d'implantation a des conséquences positives sur la représentation locale de la MSA, mais plus contestables sur la cohésion de l'équipe de direction. Il engendre en outre de nombreux déplacements chronophages et inefficients.

### 1.2.4 La MSA a réduit ses effectifs, accru sa productivité, et maîtrisé ses dépenses conformément aux objectifs qui lui ont été fixés dans la COG

- [76] Sous l'impulsion des prescriptions de la COG notamment, la MSA a réduit ses effectifs et a accru sa productivité.

#### 1.2.4.1 La cible de diminution des effectifs a été atteinte et celle d'augmentation de la productivité largement dépassée

- [77] En début de COG, les effectifs de la MSA représentaient 16 688 CDI en ETP moyenne annuelle. En fin de COG (fin 2015), l'objectif était de 15 579.
- [78] La cible de diminution des effectifs fixée par la COG 2011-2015 est en voie d'être atteinte. L'objectif de diminution d'effectifs était de 1 400 équivalents temps plein (ETP) sur la période conventionnelle, dont 1 250 ETP pour les contrats à durée indéterminée (CDI) et 150 ETP pour les contrats à durée déterminée (CDD). Le respect de l'objectif de réduction des effectifs a été permis par un nombre de départ en retraite conforme aux prévisions (-2 200 ETP sur la période).
- [79] La réduction des effectifs (-1 250 ETP) a porté sur quasiment tous les secteurs d'activité de la MSA mais, en volume, la majorité de la réduction a porté sur la production des caisses (-832 ETP sur la période de la COG) et, dans une moindre mesure, sur les fonctions support des caisses (-149 ETP). En proportion de la taille de certains services, ces efforts ont été significatifs. Ainsi, les effectifs affectés à l'action sociale ont diminué de près de 20 % entre 2010 et 2015, et les effectifs des centres informatiques ont aussi diminué de près de 14 %, alors que dans le cadre de la dernière COG, les centres informatiques n'avaient pas été affectés par les diminutions d'effectifs.
- [80] La cible d'augmentation de la productivité<sup>29</sup> a été largement dépassée en partie grâce aux efforts déployés en matière de diminution d'effectifs (Cf. l'analyse développée par la mission sur les questions de productivité dans l'annexe 5).

<sup>29</sup> La productivité de la MSA est mesurée en rapportant l'activité aux effectifs. Concrètement, le ratio de productivité est obtenu en divisant l'activité (exprimée en centaine d'« unités d'activité ») par le nombre d'ETP.

- [81] Comme le montre le tableau suivant, après un démarrage difficile en matière de productivité (les cibles n'ont pas été atteintes en 2011 et 2012), les ratios de productivité des caisses se sont particulièrement améliorés entre 2011 et 2014. Les cibles sont dépassées à compter de 2013.

Tableau 2 : Ratio de productivité : cibles et résultats annuels (2011-2015)

	2010	2011		2012		2013		2014		2015
	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible
<b>Ratio de productivité (centaines d'UA par etp)</b>	471.1	476.2	472,1	476.3	471,5	476.4	482,2	480.4	497,5	483.9

Source : CCMSA

- [82] Entre 2011 et 2013 inclus, les gains de productivité résultent d'une diminution des effectifs plus rapide que la baisse de l'activité. Entre 2013 et 2014, une nette accélération de l'augmentation de la productivité est constatée. Elle s'explique par une augmentation de l'activité due à la création des IJ AMEXA et la reprise d'APRIA (même si celle-ci a entraîné parallèlement une reprise des personnels).
- [83] L'évolution de la productivité des caisses du réseau témoigne à la fois des efforts de réorganisation des caisses et du pilotage par la performance mis en œuvre par la caisse centrale (Cf. annexe 5). En effet, la caisse centrale a développé une étude annuelle très complète permettant de combiner les angles d'analyse et de comparaison de la productivité entre les caisses : par rapport aux autres caisses du réseau selon le nombre de site, par rapport aux meilleures caisses du réseau, et surtout par « législation » en permettant une comparaison de chaque caisse avec des caisses à volume d'activité similaire. La mise à disposition de cette information riche n'est cependant utile que si des conséquences en sont tirées par les exécutifs locaux en matière d'organisation, par la caisse centrale en matière d'impulsion de réformes, et dans le dialogue de gestion relatif aux effectifs et budgets prévisionnels.

#### 1.2.4.2 La MSA a atteint les cibles de maîtrise des dépenses malgré un renforcement des exigences en cours de COG, et diminué la dispersion des coûts de gestion

- [84] L'encadrement des dépenses est fondé sur les cibles établies dans les tableaux budgétaires annexés à la COG, en termes de dépenses de personnel et de dépenses de fonctionnement (hors personnel)<sup>30</sup>. Les modalités d'encadrement de ces deux types de dépense ont évolué sur la période :
- à partir de 2012, l'encadrement de l'évolution des dépenses de personnel s'appuie aussi sur l'établissement de cibles d'évolution de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP). Les notifications resserrant les cibles pluriannuelles d'évolution de la RMPP se sont multipliées, sans véritable cohérence de pilotage ;
  - quant aux dépenses de fonctionnement hors personnels, les enveloppes budgétaires inscrites dans la COG constituent des « plafonds de dépenses ». La lettre interprétative souligne ainsi que « si la décroissance de la charge de travail le permettait, ou si de nouveaux gains de productivité se faisaient jour, il serait de bonne gestion de pouvoir dégager un surcroît d'économies ».

<sup>30</sup> Les données analysées ci-après portent principalement sur les dépenses limitatives du fonds national de gestion administrative (FNGA), sans analyse des dépenses évaluatives. Il n'est pas tenu compte des dépenses des deux autres fonds (fonds national de prévention –FNPR- et fonds national d'action sanitaire et sociale - FNASS).

- [85] Les objectifs ont été resserrés progressivement. Ainsi, les cibles d'évolution de la RMPP sont passées en 3 ans de 2,25 % à 1,70 % et ont été respectées par la MSA qui, contrairement à la COG précédente, n'a donc pas laissé dérapier ses dépenses de personnel. Parallèlement, l'objectif de diminution des dépenses de fonctionnement hors personnels a été amplifié à mi parcours (2014 puis, de nouveau, en 2015) pour aboutir à une réduction de 15,5 % entre 2011 et 2015 sur le fonctionnement courant.
- [86] Malgré la révision des cibles, le plafond de dépenses fixé dans le cadre de la COG a été respecté. Les dépenses de personnel ont crû moins vite que ne le prévoyait la COG, avec une quasi stabilité des dépenses inscrites au FNGA (859,6 M€ en 2011 et 865 M€ en 2014 soit une progression de 5,4 M€ (0,6 %) au lieu de 14,5 M€ (soit 1,6 %)). Quant aux dépenses de fonctionnement, elles ont été réduites passant de 230,5 M€ (un réalisé 2011 déjà inférieur de plus de 12 M€ au prévisionnel 2011), à 220,2 M€ en 2014, montant déjà inférieur au prévisionnel pour 2015.
- [87] La réduction des coûts de gestion dépend fortement de la maîtrise de la masse salariale, cette dernière représentant pour le FNGA 79,7 % des crédits limitatifs. A l'analyse des comptes de résultats simplifiés de 2010 et 2014 pour les caisses visitées par la mission, la réalité des efforts de diminution des coûts de fonctionnement hors personnel a pu être confirmée. La réduction de la dispersion des coûts de gestion résulte de l'effort combiné d'une diminution des effectifs, d'une maîtrise de la masse salariale, et d'une diminution des autres coûts de gestion, bien répartis entre les caisses. Les cibles fixées par la COG ont été largement dépassées par la MSA.
- [88] Au final, il convient toutefois de souligner les difficultés de pilotage des tutelles qui sont revenues à plusieurs reprises sur leurs objectifs d'évolution de la RMPP pour une même année, et ont fixé un objectif de diminution des dépenses de fonctionnement en restant flous sur les montants budgétaires affectés. Il en résulte une incertitude sur l'objectif qui était véritablement fixé à la MSA.

## 2 L'ORGANISATION DE LA COG 2011-2015, LE DISPOSITIF DE PILOTAGE ET DE SUIVI MIS EN PLACE AINSI QUE LES RESULTATS OBTENUS SONT GLOBALEMENT SATISFAISANTS MAIS DEMEURENT PERFECTIBLES

[89] L'objet de cette deuxième partie est de présenter succinctement :

- la façon dont la COG 2011-2015 est construite ainsi que ses principaux objectifs (2.1) ;
- le dispositif mis en place pour piloter et suivre la COG, en consacrant une attention particulière aux indicateurs (2.2) ;
- les principaux éléments de résultat de cette COG (2.3).

### 2.1 L'architecture et les orientations de la COG 2011-2015 sont dans l'ensemble cohérentes malgré quelques défauts formels significatifs

2.1.1 Globalement, la COG 2011-2015 correspond aux standards attendus en la matière

2.1.1.1 Sur la forme, l'architecture générale de la COG 2011-2015 s'inspire du modèle qui prévaut en matière de présentation des COG

[90] Conformément aux recommandations formulées dans le rapport d'évaluation de la précédente COG et aux souhaits exprimés par les tutelles à l'époque, l'organisation du texte de la présente COG s'est inspirée du modèle reproduit dans de nombreuses autres COG. Ce modèle d'organisation se caractérise par les éléments suivants : un préambule synthétisant les enjeux prioritaires, des fiches-actions présentant les enjeux, des engagements réciproques Etat/organisme, des indicateurs, un échéancier.

[91] Concrètement, le texte de la COG 2011-2015 est ainsi construit de la façon suivante :

- un court préambule rappelle le contexte dans lequel s'inscrivait le début de la COG (achèvement de la phase de restructuration autour de 35 caisses, principaux éléments de réalisation de la COG précédente, ambitions et attentes pour la COG à venir...) ;
- une première partie intitulée « les ambitions de la COG » qui présente les quatre « engagements » autour desquels la COG 2011-2015 est structurée. Ces engagements sont présentés sous la forme de quatre « axes » : l'axe 1 est intitulé « Le service rendu », l'axe 2 « La mise en œuvre des politiques publiques », l'axe 3 « La maîtrise des risques et la lutte contre la fraude », l'axe 4 « La performance de la gestion ». Pour chacun de ces quatre axes, la partie 1 évoque les principaux sujets traités ;
- une deuxième partie (qui ne dispose pas de titre) revient dans le détail sur chacun des quatre axes en les déclinant en 36 « fiches »<sup>31</sup>. Le titre de chacune des fiches correspond à un sous-engagement au sein de l'axe considéré. Sur la forme, chacune des fiches est présentée de façon similaire : une brève évocation des enjeux en quelques paragraphes ; la présentation des objectifs liés à la thématique ; la liste numérotée des engagements de la MSA (plus exactement de la « CCMSA »), puis, s'il y a lieu, des « engagements de l'Etat » (non numérotés) ; la liste des indicateurs se rattachant aux objectifs et /ou engagements, avec une distinction entre indicateurs de « résultats » (dotés de cibles préalablement fixées) et

<sup>31</sup> L'axe 1 « le service rendu » compte trois fiches ; l'axe 2 « la mise en œuvre des politiques publiques » comporte 15 fiches ; l'axe 3 « maîtrise des risques et lutte contre la fraude » comprend trois fiches ; l'axe 4 « La performance de la gestion » compte 15 fiches.

indicateurs de « pilotage » (non dotés de cibles) ; puis un « calendrier prévisionnel » des actions à mettre en œuvre sur la période de la COG.

Au total cette partie présente 157 engagements de la MSA, une quarantaine d'engagements de l'Etat et 46 indicateurs<sup>32</sup>.

Tableau 3 : Tableau récapitulatif de l'organisation de la COG en axes/fiches/engagements de la MSA et indicateurs

Numéro et intitulé de l'axe	Fiches	Engagements de la MSA	Indicateurs
<i>Axe 1 – Le service rendu</i>	3	22	8
<i>Axe 2 – La mise en œuvre des politiques publiques</i>	15	51	19
<i>Axe 3 – La maîtrise des risques et la lutte contre la fraude</i>	3	19	7
<i>Axe 4 – La performance de la gestion</i>	15	65	12
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>157</b>	<b>46</b>

Source : Mission à partir de la COG

- une troisième partie intitulée « Budget national de gestion et programmation pluriannuelle budgétaire » qui présente les aspects budgétaires (principaux fonds et règles en matière de dépense, d'actualisation, de gestion, de report de crédits non consommés...);
- une quatrième partie relative aux « conditions d'évaluation et de révision de la COG » qui fixe le cadre général de suivi et d'évaluation de la COG et présente un « tableau de suivi des actions du calendrier prévisionnel » qui reprend les éléments de calendrier de chacune des 36 fiches de la partie 2 ;
- une cinquième partie qui revient sur les indicateurs présentés dans chacune des 36 fiches. Cette partie 5 présente tout d'abord, en plusieurs tableaux synthétiques, la liste consolidée des indicateurs par axe et par fiches, avec, le cas échéant, mention des cibles prévues. Dans un deuxième temps, elle présente une fiche descriptive de chacun des indicateurs avec les caractéristiques principales de celui-ci (libellé, acteurs chargés de son suivi, définition, modalités de calcul, périodicité de remontée, valeur de la cible éventuelle...).

[92] L'économie générale de cette organisation n'appelle pas d'observations particulières de la part de la mission qui relève néanmoins que des progrès significatifs ont été réalisés par rapport à la COG 2006-2010 sur certains aspects. En particulier :

- la COG 2011-2015 est dans son aspect général plus claire et plus lisible que la précédente (dont l'organisation en 4 chapitres et en 107 articles compliquait la lecture et brouillait l'affichage des orientations principales) ;
- le nombre des indicateurs a été sensiblement réduit (Cf. les développements spécifiques sur ce point dans l'annexe 1). Il est ainsi passé d'une centaine à 46. Cette évolution est vertueuse en ce qu'elle permet de réaliser un suivi plus resserré de l'état de mise en œuvre de la COG. Le nombre des indicateurs figurant dans la COG de la MSA est en outre plutôt satisfaisant et reste relativement limité au regard de ce qui se fait dans d'autres COG comparables (Cf. tableau n°4 ci-dessous). La mission recommande, pour la prochaine COG, de poursuivre l'effort de maîtrise du nombre des indicateurs (Cf. *infra* la recommandation n°2).

<sup>32</sup> Initialement, les 46 indicateurs se répartissaient entre 30 indicateurs de résultat dotés de cibles et 16 indicateurs de pilotage (non dotés de cibles). Toutefois, 5 indicateurs de pilotage sont désormais considérés par la MSA comme étant des indicateurs de résultat. La MSA présente donc dans ses documents 35 indicateurs de résultat et 11 indicateurs de pilotage.

Tableau 4 : Comparaison du nombre d'indicateurs figurant dans plusieurs COG d'organismes de sécurité sociale

	ACOSS	CNAF	CNAMTS	CNAVTS	MSA	RSI
<b>Nombre total d'indicateurs figurant dans la COG</b>	49	68 (107)*	79 (105)*	53 (61)*	<b>46</b>	51 (56)*

Source : Mission à partir des données communiquées par la DSS \* Le nombre d'indicateurs figurant entre parenthèses correspond au nombre d'indicateurs après déclinaison d'indicateurs composites ou après déclinaison d'un même indicateur par public concerné.

### 2.1.1.2 Sur le fond, la COG reprend les principaux sujets à enjeux identifiés au moment de la négociation

[93] L'étude des principales orientations de la COG permet de noter, d'une part, que, dans l'ensemble, toutes les principales problématiques à enjeu identifiées au moment de la préparation de la convention trouvent bien une traduction dans la COG et, d'autre part, que les principales orientations de la COG sont toutes justifiées par l'existence d'enjeux correspondants.

[94] Ainsi, en restant aux principaux sujets abordés par la COG, il apparaît que :

- la question de la qualité de service, qui constitue traditionnellement l'un des enjeux essentiels des COG<sup>33</sup>, est bien traitée comme une priorité, principalement au travers de l'axe 1 de la convention (Cf. annexe 2) et cible parmi ses objectifs les principaux enjeux identifiés en début de période COG (à savoir, notamment, la nécessaire amélioration de l'accueil physique et de l'accueil téléphonique, le développement des services en ligne, le développement d'une offre personnalisée ou encore l'homogénéisation sur le territoire du niveau de la qualité de service rendu...);
- les enjeux en matière de recouvrement, sur lequel la mission d'évaluation de la précédente COG indiquait que « l'effort devait être accentué », sont pris en compte dans la COG et se traduisent par une fiche spécifique (la « fiche 2.5 » de la COG), des engagements et, surtout, pas moins de cinq des 46 indicateurs de la COG ;
- la nécessaire poursuite de l'effort d'harmonisation en matière d'ASS, recommandée par la mission d'évaluation de la précédente COG, a bien constitué l'un des objectifs majeurs en matière d'ASS inscrit dans la COG 2011-2015 ;
- la question de la maîtrise des risques, dont la mission d'évaluation de la précédente COG considérait qu'il fallait en « conforter la culture », et les enjeux en matière de lutte contre la fraude considérés comme prioritaires par les pouvoirs publics sont bien identifiés dans la COG 2011-2015 et constituent même un axe à part entière. De même, alors que les comptes de la MSA n'avaient pas été certifiés, l'enjeu de validation et de certification des comptes pour les années couvertes par la COG est apparu comme un impératif méritant de figurer dans la COG (et de faire l'objet d'une fiche *ad hoc*) ;
- les questions de performance de gestion (notamment de productivité et de réduction des coûts), de pilotage de l'institution (dans un contexte où la MSA venait de connaître des évolutions importantes) et celles liées aux objectifs et au pilotage des fonctions support (ressources humaines, achats...) figurent en bonne place (un axe entier) et représentent une part importante de la COG (de l'ordre de 40 % du nombre de pages de la partie 2) avec des développements spécifiques consacrés aux sujets à enjeux (notamment la question du développement des systèmes d'information ou de la stratégie en matière de ressources humaines ou encore de développement « économique et durable »).

<sup>33</sup> L'article L.227-1 du Code de la sécurité sociale précise en effet que la COG doit définir les objectifs des organismes notamment en matière « d'amélioration de la qualité du service aux usagers ».



## 2.1.2 Plusieurs aspects, essentiellement formels, de la COG 2011-2015 posent toutefois des difficultés et devront être améliorés dans la prochaine COG

[95] Sans viser à une évocation exhaustive des points qui demeurent perfectibles dans la construction de la COG, la mission a plus particulièrement relevé quatre aspects qui doivent être impérativement améliorés dans la future COG. Il s'agit :

- du choix des axes retenus pour structurer la COG (2.1.2.1) ;
- de l'aspect encore trop dense de la COG lié au caractère insuffisamment priorisé et trop nombreux de ses orientations, objectifs et engagements (2.1.2.2) ;
- du lien insuffisamment formalisé entre les enjeux évoqués par la COG, les objectifs fixés en conséquence, les engagements pris pour les réaliser et les indicateurs choisis pour en suivre l'état de mise en œuvre (2.1.2.3) ;
- de l'utilisation faite de certaines notions essentielles pour la structuration de la COG, en particulier de la notion d'« engagement » (2.1.2.4).

### 2.1.2.1 Les axes autour desquels la COG est structurée ne sont pas tous pertinents

[96] Concernant l'organisation générale de la COG, les axes 1 (service rendu), 3 (maîtrise des risques et lutte contre la fraude) et 4 (performance de la gestion) ne posent pas de difficulté et renvoient à des thématiques et priorités générales clairement identifiées et identifiables. On les retrouve d'ailleurs, de façon assez classique, sous une forme plus ou moins semblable, dans la plupart des autres COG liant l'Etat aux organismes de sécurité sociale.

[97] En revanche, l'axe 2 « la mise en œuvre des politiques publiques » est insuffisamment précis et semble englober des thématiques sans lien clair entre elles (par exemple la santé, la lutte contre la précarité, l'ASS ou le recouvrement) qui n'ont pas pu être réparties ailleurs. Il ne présente pas d'unité et n'a finalement pas grand sens.

[98] La mission recommande donc que la future COG soit structurée autour d'axes signifiants et correspondant à de réelles priorités. De ce point de vue, les actuels axes 1, 3 et 4 peuvent être conservés en l'état, sous réserve d'une reformulation éventuelle de leur libellé afin de mieux cibler les enjeux (l'axe 3 pourrait ainsi être intitulé « poursuite du déploiement de la politique de maîtrise des risques et renforcement de l'action en matière de lutte contre la fraude »). En revanche, l'axe 2 ne saurait être conservé dans sa forme actuelle. La mission recommande de le scinder en trois axes plus cohérents : un axe santé, prévention, santé/sécurité au travail correspondant aux priorités des branches maladie, maternité, invalidité, AT-MP ; un axe famille-retraite-ASS correspondant aux problématiques famille, vieillesse, précarité et un axe cotisations/recouvrement.

[99] Au total, la prochaine COG pourrait ainsi être structurée autour des 6 axes suivants :

- un axe qualité de service/service rendu ;
- un axe santé, prévention, santé/sécurité au travail ;
- un axe famille – retraite – ASS ;
- un axe cotisations – recouvrement ;
- un axe maîtrise des risques – lutte contre la fraude ;
- un axe performance de gestion englobant les problématiques de coût de gestion, de productivité, de fonctions supports (achat, immobilier, RH...) ainsi que de structuration et d'organisation du réseau.

[100] Cette nouvelle architecture, plus appropriée sur le fond, aura en outre le mérite de permettre d'obtenir des axes plus équilibrés en volume (*Cf. supra* le tableau n°3 qui révélait un poids relatif de l'axe 2 élevé), exception faite de l'axe performance de gestion qui demeurera nécessairement massif par rapport aux autres.

**Recommandation n°1 :** Revoir l'architecture de la COG en la structurant autour d'axes thématiques signifiants et/ou prioritaires, sur le modèle des six axes proposés par la mission.

#### 2.1.2.2 La COG reste trop dense, ne hiérarchise pas suffisamment ses priorités et comprend un nombre trop élevé d'engagements

[101] Malgré un effort perceptible de recherche d'une meilleure lisibilité et de clarification de l'organisation et de l'architecture par rapport à la COG précédente, le texte de la COG 2011-2015 reste dense.

[102] Cela est en grande partie lié au nombre élevé des orientations portées par le texte et à l'absence de priorisation entre ces orientations. Ainsi, au-delà des grandes « ambitions » correspondant aux quatre axes, qui correspondraient aux quatre priorités majeures, les « enjeux » et « objectifs » sont très nombreux et ne sont pas hiérarchisés. Les 36 « fiches » correspondant aux différentes orientations de la COG se succèdent sans que les objectifs ou sous-objectifs que chacune portent ne soient priorisés les uns par rapport aux autres. Au sein même du contenu de chacune des fiches, les objectifs, les enjeux et les échéances sont présentés les uns à la suite des autres sans qu'il soit possible de distinguer un ordre de priorité.

[103] De façon plus évidente encore s'agissant des engagements formellement mentionnés par la COG, c'est-à-dire des dispositions censées se traduire opérationnellement par des actions concrètes, il apparaît que :

- le nombre des engagements formels (157 engagements confiés à la responsabilité de la MSA, une quarantaine confiée à l'Etat) reste trop élevé pour garantir une COG réellement centrée sur les aspects les plus stratégiques et permettre un suivi pleinement satisfaisant. La mission a ainsi clairement pu constater que les différents acteurs, du côté des tutelles comme du côté de la MSA, ne maîtrisaient qu'imparfaitement la liste assez volumineuse de ces engagements et n'étaient pas en mesure de suivre avec la même attention l'ensemble des engagements ;
- les engagements ne sont pas formellement priorisés ni hiérarchisés. Certes, en creux, il est possible de penser que les engagements dotés d'indicateurs de résultat ou de suivi, dans la mesure où leur niveau de réalisation sera périodiquement mesuré, sont, *de facto*, « davantage prioritaires » que ceux qui n'en disposent pas. Mais cela reste insuffisant. Une hiérarchisation entre les différents engagements est nécessaire, d'autant plus que ces engagements sont nombreux.

[104] En fait, qu'il s'agisse des sujets abordés par la COG ou des objectifs et engagements mentionnés, il ressort à la lecture du document le sentiment que, compte tenu du large spectre d'intervention de la MSA (qui est multi-branches et multi-régimes), la COG cherche davantage à balayer l'ensemble des domaines d'activité du régime agricole plutôt qu'à se focaliser exclusivement sur les aspects les plus stratégiques

[105] Dans ces conditions, la COG ne peut pas être un outil de pilotage stratégique et risque de se résumer en une juxtaposition d'objectifs et d'actions plus ou moins exhaustifs retraçant l'ensemble du périmètre de compétences de la MSA.



- [106] La mission recommande donc que la prochaine COG soit conçue comme un véritable outil de pilotage resserré et stratégique. Pour cela, elle propose que, dans la future COG, ne soient inscrits que les éléments relevant réellement du niveau d'une COG. Ainsi :
- seuls les enjeux et objectifs les plus importants devront être retenus pour figurer dans la COG ;
  - le nombre d'engagements devra être réduit aux seuls engagements les plus significatifs et/ou macroscopiques ;
  - le nombre d'indicateurs, dont on a signalé plus haut qu'il était plutôt satisfaisant comparé à d'autres COG, devra rester limité (autour d'une cinquantaine si possible, une soixantaine au maximum).
- [107] La mission recommande en outre que les engagements inscrits dans la COG soient priorités<sup>34</sup>.
- [108] S'agissant des enjeux/objectifs et engagements moins stratégiques, ne relevant pas nécessairement du niveau de la COG, la mission estime qu'ils devront, naturellement, être mis en œuvre et suivis, mais qu'il revient à la MSA de disposer en interne des outils et instruments de pilotage de l'institution, sous la forme par exemple d'un programme de travail cadencé, permettant de les piloter. Ce document de pilotage interne pourra reprendre, en plus des enjeux, objectifs et engagements ne nécessitant pas de figurer dans la COG, les actions nécessaires à la mise en œuvre de la COG.

**Recommandation n°2 : Concevoir la prochaine COG comme un véritable outil de pilotage stratégique en n'y inscrivant que les enjeux et les objectifs les plus importants, en réduisant sensiblement le nombre des engagements et en conservant un nombre limité d'indicateurs (autour d'une cinquantaine si possible, une soixantaine au maximum).**

### 2.1.2.3 Le lien enjeux/objectifs/engagements/indicateurs est insuffisamment formalisé

- [109] Le lien formel entre les enjeux présentés dans chaque fiche, les objectifs qui en découlent, les engagements pris pour les atteindre et les indicateurs permettant d'en suivre l'état de mise en œuvre n'est pas toujours évident ni suffisamment explicite.
- [110] Certes, globalement, les engagements sont cohérents au regard des objectifs fixés et des enjeux identifiés et tous les indicateurs sont rattachables à un engagement (*Cf.* sur ce dernier point les développements de l'annexe 1).
- [111] Mais la COG gagnerait à formaliser davantage le lien entre enjeux/objectifs/engagements et indicateurs afin de permettre de bien identifier la chaîne logique qui les unit.
- [112] Pour cela, numéroter les engagements et indicateurs dans le texte même de la COG en référence à (ou aux) l'objectif(s) au(x)quel(s) ils correspondent ou revoir la présentation des fiches en mettant directement en correspondance chaque objectif avec les engagements et indicateurs qui lui sont rattachés clarifierait les choses (*Cf. infra* recommandation n°3).

<sup>34</sup> Eventuellement sur le modèle du dispositif que la MSA a d'ores et déjà mis en place dans le cadre de ses contrats pluriannuels de gestion (CPG) avec un mécanisme de « *scoring* » distinguant les actions en trois « niveaux d'importance » (*Cf.* annexe 1 relative à l'évaluation du dispositif de pilotage et de suivi de la COG).

### 2.1.2.4 L'utilisation de certaines notions est insuffisamment claire, pouvant prêter à confusion

[113] En effet, certaines notions, pourtant essentielles pour la structuration de la COG et des actions devant en découler, sont utilisées de façon insuffisamment précise.

[114] Ainsi le terme d'« engagement » revient à de trop nombreuses reprises et désigne des niveaux différents d'objectifs. Il correspond ainsi tantôt aux quatre axes généraux autour desquels la COG est structurée (c'est le cas en particulier dans la partie 1 de la COG), tantôt à l'intitulé des 36 fiches (c'est le cas, notamment dans les tableaux synthétiques des indicateurs de la partie 5), tantôt aux 157 engagements de la MSA ou à la quarantaine d'engagements de l'Etat formellement présentés dans les différentes fiches. L'utilisation répétée de ce terme pour désigner des réalités très différentes est parfois source de confusion.

[115] La mission recommande donc que, dans la prochaine COG, la notion d'engagement soit exclusivement utilisée pour les engagements formels devant se traduire par des actions concrètes.

**Recommandation n°3 :** Clarifier l'organisation formelle de la COG en utilisant à bon escient les différentes notions (la notion d'« engagement » notamment) et en reliant explicitement chaque indicateur à (ou aux) l'engagement(s) et à (ou aux) l'objectif(s) correspondant(s).

## 2.2 Un dispositif assez détaillé de pilotage et de suivi de la COG a été mis en place mais il présente encore des insuffisances importantes<sup>35</sup>

### 2.2.1 La MSA a mis en place un dispositif de pilotage et de suivi de la COG qui tend à structurer l'ensemble du pilotage de son réseau

#### 2.2.1.1 La MSA s'est organisée pour piloter et suivre la mise en œuvre de la COG

[116] Dans l'ensemble, la MSA a mis en place un dispositif de pilotage et de suivi de la COG assez convaincant précisant les responsabilités de chaque acteur et organisé autour d'instances spécifiques, de mécanismes de remontées régulières des résultats des caisses et d'outils dédiés (Cf. la partie 1.2 de l'annexe 1 pour une présentation détaillée).

[117] Ainsi, pour piloter la mise en œuvre de la COG et en suivre l'état d'avancement :

- des responsables chargés du suivi de la COG ont été désignés. Ainsi, au niveau national, deux directeurs de la CCMSA (le « directeur délégué aux relations institutionnelles » et le « directeur de la direction du pilotage et des budgets<sup>36</sup> ») sont spécifiquement chargés du suivi de la COG. Au niveau des directions métier de la CCMSA, les directeurs ont la responsabilité du suivi opérationnel de la mise en œuvre de la COG dans leur périmètre de compétence et des « coordinateurs appui au pilotage », correspondant à des référents COG pour la direction, ont été désignés. Dans les caisses locales de MSA, les directeurs sont les premiers responsables de la mise en œuvre de la COG. Ils bénéficient en outre de l'appui d'un « coordinateur », ou « correspondant » COG, chargé au niveau local du suivi transversal de la mise en œuvre de la COG, des échanges techniques et des remontées avec la CCMSA. Enfin, des « pilotes », au niveau national comme au niveau local, sont désignés pour le suivi de chacun des 157 engagements ;

<sup>35</sup> Les développements contenus dans cette partie 2.2 sont davantage détaillés dans l'annexe 1 qui traite spécifiquement de l'évaluation du dispositif de pilotage et de suivi de la COG.

<sup>36</sup> Ce dernier est d'ailleurs désigné comme « référent COG », chargé d'assurer, notamment, « la consolidation et la bonne transmission des outils de reporting définis par la convention ».

- des instances spécifiques ont été installées au niveau de la caisse centrale. Ainsi, un « comité de pilotage institutionnel » (CPI), chargé du pilotage stratégique de la COG et un « comité d'appui au pilotage » (CAP) composé de coordinateurs COG de chacune des directions métier de la CCMSA se réunissent chaque mois pour faire le point sur l'état d'avancement de la COG, prendre en compte les alertes éventuelles, réorienter les actions ;
- un calendrier spécifique de suivi de la COG cadence tout au long de l'année les travaux de pilotage et de suivi. Il prévoit la tenue des réunions quasi mensuelles des instances, et, surtout un processus trimestriel de remontée et de consolidation des résultats des différents indicateurs et actions de la COG ;
- des outils spécifiques d'appui à la mise en œuvre de la COG et de *reporting* ont été conçus. Ainsi un « guide de pilotage » de la COG a été établi en avril 2011. De même un « dictionnaire des indicateurs » présente les fiches documentaires relatives à chacun des indicateurs et précise la définition et les modalités de calcul de chacun de ces indicateurs. Concernant les outils de remontée des résultats, un processus de consolidation des résultats est clairement établi (Cf. le schéma n°3 présenté dans l'annexe 1). Une « revue trimestrielle » présente les résultats consolidés. Les outils de remontée à proprement parler demeurent pour la plupart relativement peu élaborés (beaucoup de remontées se font via de simples courriels et tableurs excel, d'autres via les SI métier concernés).

[118] Au niveau local, la COG se décline en contrats pluriannuels de gestion (CPG) dans chacune des différentes structures de la MSA (caisses locales, centres informatiques, CGSS en outre-mer...). Ces CPG ont été bâtis sur des formats très homogènes pour faciliter la remontée des résultats. Pour les caisses de MSA, ils se déclinent en 132 « actions » tirées de la COG, elles-mêmes réparties entre 55 indicateurs de résultat, 30 indicateurs de pilotage et 47 plans d'action.

[119] Dans l'ensemble, cette organisation est apparue globalement appropriée et efficace en ce qu'elle permet d'identifier clairement le rôle de chacun des acteurs et crée, d'une part, les conditions d'une mise en œuvre effective de la COG avec des responsables identifiés pour chaque type d'action et, d'autre part, les conditions d'un véritable suivi de l'état d'avancement de la COG.

### 2.2.1.2 Ce dispositif de suivi est structurant pour l'activité du réseau au-delà même de la COG

[120] La mission a pu constater que le dispositif mis en place pour le pilotage et le suivi de la COG contribuait en fait, plus largement, au pilotage du réseau en fonction des priorités de l'institution et non pas seulement au pilotage de la COG elle-même.

[121] Ainsi, à titre d'illustration, les CPG ne sont pas seulement conçus comme des outils se limitant à décliner localement la COG mais aussi comme des instruments devant permettre de décliner certaines des priorités de la MSA elle-même. A titre d'exemple, 27 engagements « majeurs » déclinés localement dans les CPG ont été identifiés parmi les engagements de la COG par la MSA elle-même lors de l'un de ses CPI. Par ailleurs, des indicateurs et engagements « non contractuels », c'est-à-dire non directement issus de la COG, ont été intégrés aux CPG<sup>37</sup>. Plus généralement, l'étude des engagements et indicateurs suivis dans les CPG révèle que nombre d'entre eux, en plus de décliner la COG, visent aussi à répondre au plan stratégique « Ambitions 2015 » de la MSA<sup>38</sup>, non contractualisé avec l'Etat.

<sup>37</sup> Il existe par exemple un indicateur qui mesure le délai de traitement des dossiers d'indemnités journalières non subrogées.

<sup>38</sup> Le plan « Ambitions 2015 » constitue le projet stratégique de la MSA et trace la feuille de route à suivre pour les caisses de MSA sur la période de la COG. Il est bâti autour de trois volets (développement, relation de service et performance collective). Il a été validé par l'assemblée générale 2011 de la CCMSA.

[122] De même, certains des indicateurs suivis au titre de la COG sont également utilisés dans les outils de management internes. Ainsi, 17 des 52 indicateurs utilisés pour décider de la part variable des cadres dirigeants en 2015 sont issus de la COG et 11 des 19 indicateurs relatifs à l'intéressement des personnels sont issus de la COG.

[123] Par ailleurs, la mise en œuvre de la COG a plus largement servi à mettre le réseau « en tension » dans une logique plus globale de « pilotage par la performance ». Ainsi, via les remontées COG trimestrielles un mécanisme « d'émulation » entre les caisses a été mis en place. Il consiste :

- à calculer pour chaque caisse un « taux de mise en œuvre » (calculé trimestriellement et annuellement) mesurant les engagements tenus par la caisse par rapport aux engagements pris ;
- à calculer un « score de performance » mesurant la somme des engagements tenus par la caisse, chaque engagement étant pondéré en fonction de son degré de priorité préalablement établi par la MSA elle-même<sup>39</sup> ;
- à rendre publics les résultats de chaque caisse, dans le cadre des restitutions trimestrielles notamment, et à les positionner par rapport aux autres caisses sur chacun des indicateurs suivis.

## 2.2.2 Il demeure cependant des imperfections importantes dans le dispositif de pilotage et de suivi de la COG

[124] Si le dispositif d'ensemble de pilotage et de suivi de la COG mis en place par la MSA est apparu relativement bien conçu, d'importantes difficultés sont également apparues. Les principales insuffisances relevées par la mission concernent ainsi :

- le suivi de l'état d'avancement de la COG par les tutelles, qui est assez nettement insuffisant (2.2.2.1) ;
- la qualité des indicateurs sur lesquels s'appuie le suivi de la COG, qui n'est pas toujours optimale (2.2.2.2) ;
- la qualité du dispositif de remontée et de consolidation des données constitutives des résultats de la COG, qui fait peser des risques importants en matière de fiabilité (2.2.2.3).

### 2.2.2.1 En l'état actuel, les tutelles ne disposent pas de capacités propres de suivi véritable de l'état d'avancement de nombreux aspects de la COG

[125] Au-delà des aspects budgétaires, qui font l'objet d'un suivi propre (Cf. annexe 5), la mission a constaté que le dispositif de suivi de l'état d'avancement de la COG par les tutelles, la direction de la sécurité sociale en particulier, notamment sur le volet des engagements et indicateurs prévus par la convention, était insuffisant (Cf. les développements de la partie 1.1 de l'annexe 1).

[126] Ce suivi repose en effet presque exclusivement sur un bilan annuel des résultats de l'année N fait au début de l'été de l'année N+1 ne permettant pas ainsi la détection suffisamment en amont de situations d'alerte particulières.

<sup>39</sup> Dans le cadre des CPG, la MSA a, d'une part, qualifié certains engagements de majeurs, comme évoqué plus haut. Elle a, d'autre part, pondéré chacune des actions des CPG en fonctions de trois niveaux de priorité (très importante, importante, moyennement importante). Le « poids » d'un engagement est obtenu en multipliant le score lié au niveau de priorité (« 3 » si la priorité est très importante, « 2 » si elle est importante, « 1 » si elle est moyennement importante) au score lié au fait que l'engagement correspondant est ou pas « majeur » (« 3 » s'il est majeur, « 1 » s'il ne l'est pas).

[127] Surtout, sur le fond, il est apparu que les tutelles restent très largement dépendantes des informations transmises par la MSA et qu'elles ne disposent pas d'éléments leur permettant d'obtenir par elles-mêmes les résultats ni de contre-expertiser ceux transmis par la MSA. Les tutelles sont en fait entièrement dépendantes des résultats affichés par la MSA. Cette situation n'est évidemment pas satisfaisante en ce qu'elle ne permet pas à l'Etat, partie à la convention, d'être en mesure de suivre de façon autonome comment la COG est mise en œuvre. Les tutelles ne disposaient d'ailleurs pas de tableau consolidé d'exécution des engagements de la COG, y compris s'agissant des engagements de l'Etat. Cela est contraire à l'une des dispositions de la COG qui prévoit, en début de partie 4.1 que « l'Etat et la CCMSA organisent, chacun pour ce qui les concerne, un suivi d'exécution des engagements (...) ».

[128] La mission recommande donc que, pour la prochaine COG, les possibilités de suivi par les tutelles de l'état réel d'exécution de la convention soient renforcées. Elle préconise pour cela de :

- prévoir l'organisation de remontées infra-annuelles sur les résultats des indicateurs les plus importants et les plus significatifs pour permettre de détecter suffisamment en amont certains risques ou de remonter des alertes éventuelles sur les engagements et indicateurs les plus sensibles ;
- doter les tutelles de capacités de réelle contre-expertise des informations communiquées par la MSA en matière de résultat des indicateurs. Dans cette perspective, des missions spécifiques de la mission nationale de contrôle (MNC) sur le processus d'alimentation des indicateurs et d'audit sur les remontées réalisées devraient être organisées chaque année ;
- plus prosaïquement, revoir les modalités de suivi de la COG par les tutelles en leur demandant de se doter d'outils appropriés, à commencer par des tableaux consolidés de suivi des engagements de la COG.

**Recommandation n°4 : Renforcer les possibilités de suivi par les tutelles de l'état réel de mise en œuvre de la COG, notamment en prévoyant d'organiser des remontées infra-annuelles sur les principaux indicateurs et en améliorant les possibilités de contre-expertise des résultats affichés par la MSA (via des missions d'audit spécifiques de la MNC par exemple).**

2.2.2.2 Les indicateurs figurant dans la COG sont dans l'ensemble convenables mais pâtiennent, pour certains, d'un manque de maturité, de défauts dans leur construction, dans leur mode de calcul ou encore dans le choix de leur cible

[129] Les indicateurs constituent un outil essentiel dans le dispositif de pilotage et de suivi de la COG. La mission a donc consacré une partie importante de ses travaux à l'étude du degré de pertinence du panel des 46 indicateurs figurant dans la COG 2011-2015 (Cf. les points 2.1 et 2.2 de l'annexe 1).

[130] Il en ressort, globalement, que ce panel présente plusieurs aspects positifs :

- le nombre des indicateurs le composant (46) est relativement limité, comme déjà évoqué plus haut, notamment par rapport à ce qui se fait dans le cadre d'autres COG comparables, ce qui permet un suivi plus efficace et concentré sur les aspects les plus stratégiques ;
- les indicateurs retenus permettent de couvrir l'ensemble du spectre de la COG et des principaux domaines d'intervention de la MSA, même s'il apparaît que les axes de la COG ne sont pas tous couverts en proportion de leur poids relatif, que ce soit en termes de pages, de fiches, ou surtout, d'engagements, comme l'illustre le tableau n°5 ci-dessous ;

Tableau 5 : Tableau récapitulatif de la répartition des indicateurs par axe et en proportion du nombre de pages, de fiches et d'engagements de chacun des quatre axes

Numéro et intitulé de l'axe	Pages		Fiches		Engagements		Indicateurs	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Axe 1 – Le service rendu	9	9,4 %	3	8,3 %	22	14,0 %	8	17,4 %
Axe 2 – La mise en œuvre des politiques publiques	39	40,6 %	15	41,7 %	51	32,5 %	19	41,3 %
Axe 3 – La maîtrise des risques et la lutte contre la fraude	11	11,5 %	3	8,3 %	19	12,1 %	7	15,2 %
Axe 4 – La performance de la gestion	37	38,5 %	15	41,7 %	65	41,4 %	12	26,1 %
Total	96	100 %	36	100 %	137	100 %	46	100 %

Source : Mission à partir de la COG

- la grande majorité des indicateurs est assez « classique » (au moins 31 d'entre eux se retrouvent sous une forme proche, voire identique, dans d'autres COG d'organismes de sécurité sociale) et ne posent pas de difficultés majeures ;
- la batterie d'indicateurs est restée stable sur toute la durée de la COG (il n'y a eu ni nouvel indicateur ni indicateur retiré en cours de COG) ;
- les indicateurs sont tous cohérents par rapport aux objectifs de la COG et sont donc bien des outils de suivi de cette dernière, leurs libellés sont presque tous explicites<sup>40</sup> et leurs résultats sont la plupart du temps aisément interprétables.

[131] Plusieurs difficultés ont cependant été relevées.

[132] Tout d'abord, la mission a repéré que plusieurs indicateurs avaient été inscrits dans la COG alors même que leur périmètre, leur contenu et leurs modalités de calcul n'avaient pas été suffisamment réfléchis en amont. Cela a conduit à disposer d'indicateurs insuffisamment opérationnels, qui n'ont pas pu être suivis correctement dès le début de la COG. Un indicateur, pourtant important (il s'agit de l'indicateur n°29 censé mesurer le « taux d'incidence financière (TIF) des erreurs détectées dans les dossiers mis en paiement par domaine »), n'a même jamais pu être renseigné sur l'ensemble de la durée de la COG. D'autres indicateurs ont dû évoluer substantiellement en cours de période, dans leur définition même, pour correspondre à ce qui avait été initialement souhaité (c'est le cas de trois indicateurs<sup>41</sup> mesurant les délais de traitement de dossiers avant ouverture d'un droit à prestation ou à allocation). Sur ce dernier point, l'instabilité liée au changement de périmètre ou de définition des indicateurs en cours de COG n'est pas satisfaisante car elle ne permet pas un suivi homogène dans le temps, sur la durée de la COG, de l'information souhaitée.

[133] Par ailleurs, plusieurs indicateurs sont apparus comme mal construits, trop complexes ou disposant de formules de calcul inappropriées. L'indicateur n°34 relatif au « taux de recouvrement des indus frauduleux » entre dans cette catégorie (Cf. annexes 1 et 3), de même que les trois indicateurs relatifs aux délais de traitement, précédemment évoqués.

<sup>40</sup> A l'exception de l'indicateur n°37 intitulé « formation professionnelle » qui, sous cet intitulé, est peu explicite.

<sup>41</sup> Il s'agit des indicateurs n°1 « taux de dossiers traités à échéance pour les prestations retraite », n°2 « taux de dossiers traités à échéance pour les prestations retraite et n°17 « taux de dossiers traités à échéance pour les minima sociaux (Rsa) ».



- [134] Dans un certain nombre de cas, les indicateurs posent des difficultés en termes de cibles :
- dans plusieurs cas, la fixation des cibles est insuffisamment documentée et résulte d'une « estimation » de la cible potentiellement opportune davantage que d'une détermination sur la base d'éléments solides. C'est le cas, par exemple, pour trois des cinq indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude que la mission a plus particulièrement étudiés (Cf. annexes 1 et 3) ;
  - pour certains indicateurs, les cibles paraissent avoir été objectivement sous-calibrées, soit par rapport à ce que la MSA pouvait faire (c'est à nouveau le cas pour les indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude), soit au regard des résultats qu'elle avait déjà pu obtenir (sur ce point, l'indicateur n°8 portant sur le « taux de personnes reçues en moins de 20 minutes » dans les accueils physiques de la MSA s'est vu adjoindre des cibles inférieures au résultat constaté en 2009, c'est-à-dire avant la présente COG) ;
  - dans quelques cas, les cibles ont pu paraître beaucoup trop ambitieuses au regard des capacités de la MSA à véritablement agir sur le résultat. C'est le cas pour les indicateurs n°11 et 12 relatifs aux taux de participation au dépistage du cancer.
- [135] Certains indicateurs figurent dans la COG alors même que la MSA n'a que peu de prise sur l'évolution de leurs résultats qui dépend davantage de facteurs exogènes que d'actions de la MSA elle-même. Les deux indicateurs n°11 et 12 précédemment évoqués entrent dans cette catégorie, de même que ceux qui mesurent « le taux de feuilles de soins électroniques et d'échanges dématérialisés de données sur l'ensemble des feuilles de soins » (indicateur n°5), la « fréquence des accidents du travail des actifs agricoles » (indicateur n°15) ou encore l'« importance des maladies professionnelles des actifs agricoles » (indicateur n°16).
- [136] Enfin, plus ponctuellement, la mission a repéré que certains des indicateurs de la COG pouvaient faire peser le risque de produire des effets pervers.
- [137] La mission recommande donc en conséquence, pour la prochaine COG, de :
- s'assurer que les indicateurs retenus soient suffisamment mûrs, c'est-à-dire clairement définis, précis sur leurs modalités de construction, clairs sur le mode de calcul de leur résultat, afin de pouvoir être opérationnels dès le début de la COG ;
  - n'inscrire que des indicateurs dont on sait qu'ils pourront être suivis. Cela nécessite donc que le déploiement de tout nouvel indicateur soit systématiquement précédé d'une phase d'analyse rigoureuse de sa faisabilité technique, de son impact ainsi que des coûts et avantages liés à sa mise en service ;
  - veiller à ce que les indicateurs restent stables dans le temps afin de permettre de véritables comparaisons. Dans l'hypothèse où ils devraient évoluer dans leur modalités de calcul, il conviendrait alors de s'assurer qu'il est possible de recalculer, de façon rétroactive, les résultats pour les années antérieures sur les bases des nouvelles modalités de calcul ;
  - lorsqu'il y a lieu, faire en sorte que les indicateurs de résultat disposent de cibles calibrées au plus juste, établies sur le fondement d'éléments solides et documentés ;
  - ne retenir que des indicateurs sur le résultat desquels la MSA dispose de véritables leviers d'action.

**Recommandation n°5 : Prévoir de n'inscrire dans la COG que des indicateurs suffisamment mûrs, stables dans le temps, dont la définition est claire et les modalités de calcul précises et documentées, aux cibles établies sur le fondement d'éléments objectifs et sur le résultat desquels la MSA dispose de véritables moyens d'action.**

### 2.2.2.3 Le niveau de fiabilité des résultats affichés par les indicateurs reste trop incertain

- [138] La mission a examiné les modalités d'organisation des remontées opérées dans le cadre du suivi de la COG et, plus particulièrement, la façon dont les résultats des indicateurs sont construits afin de se prononcer sur leur niveau de fiabilité. Elle en a conclu que la qualité du dispositif de remontée et de consolidation des données constitutives des résultats de la COG faisait peser des risques importants en matière de fiabilité (Cf. les développements du point 2.3 de l'annexe 1).
- [139] Schématiquement, le processus de construction du résultat d'un indicateur est constitué de trois étapes successives :
- étape 1 : constitution/ identification/obtention/récolte, au niveau local et/ou national, de la donnée de base nécessaire pour construire l'indicateur. Les données élémentaires nécessaires pour construire l'indicateur peuvent être extraites d'un SI ou bien résulter d'un suivi « manuel » (sous forme de tableur excel par exemple) ;
  - étape 2 : remontée de la donnée de base « brute » vers le niveau approprié (personne chargée de la construction de l'indicateur dans les caisses, caisse centrale, système d'information approprié...) pour agrégation des données de base constitutives du résultat de l'indicateur. Cette étape peut être automatisée (lorsque l'opération de consolidation peut être alimentée directement par un SI) ou bien résulter d'une démarche déclarative (soit par ressaisie des données de base dans un SI, soit de façon entièrement manuelle, éventuellement via un tableur excel par exemple) lorsqu'un intermédiaire disposant de l'information élémentaire doit fournir la donnée nécessaire à l'acteur en charge de la consolidation ;
  - étape 3 : opération de consolidation de la donnée au niveau national pour obtenir le résultat de l'indicateur. Cette étape peut être automatisée, lorsqu'un SI existe et a été paramétré de façon à réaliser l'opération voulue, ou peut se faire « manuellement ».
- [140] En l'espèce, la mission a noté que le processus de construction des résultats des 46 indicateurs de la COG reposait très fréquemment sur des opérations manuelles, parfois complexes, multipliant les risques d'erreur humaine, volontaire ou involontaire. En effet :
- au moins 22 indicateurs ont été identifiés comme étant constitués de données de base suivies et/ou obtenues au niveau des caisses locales de façon manuelle. Pour les indicateurs alimentés à partir de données locales, seuls 6 ont été identifiés comme disposant de sources automatisées, obtenues dans des SI locaux ;
  - concernant les remontées, sur les 33 indicateurs pour lesquels une remontée est organisée entre le niveau local et le niveau du consolidateur central, 24 indicateurs sont alimentés à partir de données remontées manuellement, c'est-à-dire sur une base déclarative ;
  - s'agissant de l'opération de consolidation permettant d'obtenir le résultat final, au moins 27 indicateurs sur les 46 sont calculés manuellement. Seuls 15 sont obtenus de façon automatisée.
- [141] Les risques d'erreur sont d'autant plus importants que les indicateurs concernés par des opérations non automatisées de construction de leur résultat sont complexes (faisant appel à de nombreuses sources différentes) ou nécessitent de nombreuses étapes successives pour parvenir à disposer d'un résultat. La mission a identifié quelques exemples concrets d'indicateurs relevant de ces catégories (Cf. annexe 1).



[142] Or, il n'existe en l'état presque aucun dispositif systématisé permettant de contrôler que le processus de construction des résultats se réalise convenablement (à l'exception de la vérification au niveau central que toutes les remontées sont réalisées en temps voulu et d'un contrôle assez large par les directions métier de cohérence des résultats affichés). Il n'existe en particulier pas d'actions de contrôle interne positionnées dans le processus de consolidation des résultats des indicateurs de la COG.

[143] La mission considère, en conséquence, que la fiabilisation des remontées, notamment de celles relatives aux indicateurs, devra constituer l'une des priorités en matière de suivi de la COG lors de la prochaine convention. Elle recommande pour cela d'agir via les trois vecteurs suivants :

- l'automatisation du processus de construction des résultats des indicateurs les plus complexes ainsi que de ceux qui nécessitent de nombreuses étapes intermédiaires ;
- l'organisation d'audits spécifiques sur la façon dont sont construits les résultats de certains indicateurs afin de s'assurer que les règles sont bien respectées par les différents acteurs concernés à chacune des étapes et qu'elles sont bien mises en œuvre de façon homogène ;
- l'élargissement du dispositif de contrôle interne de la MSA au processus d'alimentation des indicateurs, en mettant en place des actions de contrôle interne spécifiques positionnées aux différents stades de construction des indicateurs, voire en instaurant un dispositif de contrôle interne spécifique.

**Recommandation n°6 : Renforcer la fiabilité du processus d'obtention des résultats des indicateurs de la COG en :**

- automatisant la fabrication de ces résultats pour les indicateurs les plus complexes ou nécessitant le plus d'étapes intermédiaires ;
- procédant à des audits de fiabilité sur la construction de certains indicateurs afin de s'assurer du respect des règles et procédures prévues ;
- prévoyant des actions de contrôle interne spécifiques positionnées au sein du processus de consolidation des résultats.

## 2.3 La MSA paraît en mesure de tenir la majorité des objectifs mesurés à l'aide des indicateurs contractuels

[144] Pour pouvoir apporter une appréciation sur les résultats obtenus, et tirer ainsi un bilan global de l'état de réalisation de la COG concernant ses principaux objectifs, la mission a retenu, comme l'avait fait la mission d'évaluation de la précédente COG, la méthode consistant à regarder les résultats obtenus sur les 46 indicateurs contractuels de la COG<sup>42</sup>.

[145] La mission précise que les résultats pour l'année 2015, c'est-à-dire de la dernière année de la COG, n'étant pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport, elle a regardé, d'une part, l'évolution des résultats sur les quatre premières années de la COG (de 2011 à 2014) et, d'autre part, les résultats à la fin de l'année 2014 (dernière année disponible), c'est-à-dire un an avant l'achèvement de la COG, qui sont censés donner une bonne indication des tendances à l'œuvre et des perspectives pour la fin de la COG.

[146] Les résultats obtenus pour chacune des quatre premières années de la COG sur les indicateurs de résultat, dotés de cibles figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6 : Bilan obtenu sur les indicateurs de résultat de 2011 à 2014

	2011	2012	2013	2014
<b>Nombre d'indicateurs contractuels ayant atteint leur cible</b>	15	14	15	17
<b>Nombre d'indicateurs contractuels n'ayant pas atteint leur cible</b>	10	14	11	6
<b>Total des indicateurs renseignés</b>	25	28	26	23
Indicateurs non disponibles <sup>43</sup> , non pris en compte <sup>44</sup> ou non dotés de cible <sup>45</sup> l'année considérée	5	2	4	7

Source : Mission à partir des résultats communiqués par la MSA et validés par les tutelles.

[147] Il ressort de ce tableau que :

- à la fin de l'année 2014, pour approximativement trois quarts des indicateurs disposant de résultats renseignés, les cibles fixées étaient atteintes, ce qui est plutôt positif. Il convient cependant de souligner que certains des indicateurs non renseignés cette année là peuvent être considérés comme non atteints. Le ratio d'indicateurs atteignant alors leur cible resterait supérieur à la moitié mais ne serait plus que de 57 % ;
- le nombre des indicateurs atteignant leur cible est globalement resté stable tout au long de la COG avec une augmentation en 2014 ;
- le nombre des indicateurs n'atteignant pas leur cible diminue chaque année de 2012 à 2014. Mais il convient de signaler que certains des indicateurs non renseignés en 2014 pourraient en fait être considérés comme n'ayant pas atteint leur cible (c'est le cas, en particulier, de l'indicateur relatif au taux de participation au dépistage du cancer colorectal).

<sup>42</sup> D'autres méthodes auraient été possibles comme, par exemple, en plus de l'analyse portant sur les indicateurs, la réalisation du recensement, parmi les 157 engagements prévus, des engagements qui ont été tenus et de ceux qui ne l'ont pas été. Si les tableaux fournis par la MSA à la mission sur ce point font apparaître qu'une grande majorité des engagements a été tenue ou est en voie de l'être, la mission considère cependant que l'appréciation fine du niveau d'atteinte d'engagements qui sont la plupart du temps composites et qualitatifs aurait été compliquée. S'appuyer sur les résultats chiffrés obtenus sur chacun des 46 indicateurs de la COG apparaît plus solide.

<sup>43</sup> C'est le cas pour l'indicateur « taux d'évolution des incidences financières des erreurs détectées dans les dossiers mis en paiement » qui n'a été mesuré sur aucune des années de la COG. En outre, dans les documents communiqués par la MSA, quelques indicateurs ne disposent pas de résultat pour certaines des années de la COG (par exemple, l'indicateur « taux d'emploi des salariés en situation de handicap » n'est pas disponible pour l'année 2014).

<sup>44</sup> C'est le cas pour l'indicateur « taux de satisfaction des clients sur la qualité du service rendu » qui n'est pas mesuré en 2011 et 2013.

<sup>45</sup> C'est le cas pour l'indicateur « taux de recouvrement des indus frauduleux » qui ne dispose de cible que pour l'année 2015.

- [148] L'évolution des résultats des indicateurs de pilotage constitue également un élément d'appréciation du niveau d'atteinte des objectifs de la COG. Comme ils ne sont pas dotés de cible, la mission n'a pas évalué leurs résultats par rapport à une valeur de référence censée être atteinte mais au regard de l'évolution positive, ou négative, de l'indicateur année après année. Les résultats sont présentés dans le tableau 7 ci-dessous.

Tableau 7 : Bilan obtenu sur les indicateurs de pilotage de 2011 à 2014

	2012	2013	2014
<i>Indicateurs de pilotage présentant des résultats en progrès</i>	12	13	11
<i>Indicateurs de pilotage présentant des résultats qui se dégradent</i>	3	2	3
<b>Total des indicateurs renseignés</b>	15	15	14
Indicateurs non disponibles ou non pris en compte l'année considérée	1	1	2

Source : Mission à partir des résultats communiqués par la MSA et validés par els tutelles

- [149] Il apparaît que dans leur grande majorité, les indicateurs de pilotage présentent des résultats en progression chaque année. Le bilan est donc positif de ce point de vue.
- [150] Enfin, en rapprochant les résultats obtenus sur l'ensemble des indicateurs (de résultat et de pilotage) et en considérant, d'une part, que le nombre des indicateurs présentant des « résultats satisfaisants » est composé des indicateurs de résultat ayant atteint leur cible et des indicateurs de pilotage dont le résultat progresse et, d'autre part, que le nombre des indicateurs présentant des résultats « non satisfaisants » est composé des indicateurs de résultat n'ayant pas atteint leur cible et des indicateurs de pilotage dont le résultat se dégrade, le bilan présenté dans le tableau ci-dessous peut être obtenu.

Tableau 8 : Bilan obtenu sur l'ensemble des indicateurs de 2011 à 2014

	2011*	2012	2013	2014
<i>Indicateurs présentant des résultats satisfaisants</i>	15	26	28	28
<i>Indicateurs présentant des résultats non satisfaisants</i>	10	17	13	9
<b>Total des indicateurs pris en compte</b>	25	43	41	37
Indicateurs non disponibles, non pris en compte ou non dotés de cible l'année considérée	5	3	5	9

Mission à partir des résultats communiqués par la MSA et validés par les tutelles\*Pour l'année 2011 seuls sont pris en compte les indicateurs de résultat.

- [151] Le nombre des indicateurs présentant des résultats satisfaisants représente en 2014 plus de 75 % des indicateurs renseignés et près de 61 % de l'ensemble des indicateurs. La tendance est donc plutôt positive et la MSA paraît être en mesure de réaliser la majorité des objectifs de la COG mesurés par des indicateurs.
- [152] Ce bilan d'ensemble doit toutefois être nuancé, compte tenu notamment des constats faits par la mission sur le niveau de fiabilité insuffisant du processus de construction des résultats de chacun de ces indicateurs (Cf. *supra*, les développements de la partie 2.2.2.3).

### **3 L'OFFRE DE SERVICE ET LES MODALITES D'INTERVENTION DE LA MSA ONT ETE REORGANISEES, MAIS IL DEMEURE DES MARGES DE PROGRESSION POUR AMELIORER LES RELATIONS AVEC LES ASSURES ET LA QUALITE DU SERVICE RENDU ET ASSURER UN SERVICE HOMOGENE SUR LE TERRITOIRE**

[153] La présente partie s'intéresse au bilan de la COG 2011-2015 et aux perspectives en matière de qualité de service et d'ASS. Elle traite ainsi :

- du sujet de l'organisation des relations de la MSA avec ses ressortissants du point de vue des différents canaux de contact proposés (« *front-office* ») (3.1) ;
- de la nécessité pour la MSA de mieux connaître les besoins et attentes de ses ressortissants afin de définir une stratégie adaptée en matière d'offre de service (3.2) ;
- de la question de la qualité de traitement des dossiers par la MSA (« *back-office* ») (3.3) ;
- de la question plus globale de la nécessaire recherche de réduction des disparités de traitement des ressortissants sur le territoire (3.4) ;
- des enjeux spécifiques de l'ASS (3.5).

#### **3.1 La qualité des relations avec les usagers a progressé sur certains aspects mais le niveau de satisfaction globale s'est dégradé**

[154] L'organisation d'un accueil de qualité et d'une offre de service personnalisée et homogène sur le territoire constituaient des objectifs majeurs de la COG 2011-2015 en termes de service rendu. Des efforts significatifs ont donc été engagés sur l'ensemble des canaux de contact proposés (3.1.1). Mais le taux de satisfaction des ressortissants de la MSA s'est tout de même dégradé assez sensiblement et la MSA reste confrontée à d'importantes difficultés, que la prochaine COG devra s'efforcer de traiter, s'agissant de plusieurs de ses canaux de contact (3.1.2).

##### **3.1.1 Bien que ne disposant pas d'une vision claire de l'usage fait de chacun des canaux de contact, la MSA a accompli des efforts significatifs au cours de la COG pour les améliorer**

###### **3.1.1.1 La MSA offre à ses ressortissants les canaux de contact classiquement proposés par les organismes de sécurité sociale mais ne dispose pas d'une vision précise de l'usage qui en est fait**

[155] Comme c'est le cas pour la plupart des organismes de sécurité sociale, l'organisation des contacts entre la MSA et ses ressortissants peut passer par les différents canaux suivants : le téléphone, le courrier, l'accueil physique en agences (sur rendez-vous ou spontané), le site internet et les différents services qu'il propose ou encore le courriel.

[156] A ce stade, la MSA ne dispose pas d'outil lui permettant d'avoir une visibilité complète de l'usage fait par ses ressortissants des différents canaux de contacts, ni du poids relatif précis de chacun de ces canaux dans le total des contacts. La mission considère que ce point constitue une véritable difficulté. Elle préconise ainsi que la MSA se dote lors de la prochaine COG des moyens de disposer d'une vision claire, consolidée et exhaustive de l'usage fait par ses ressortissants de chacun des canaux de contact (*Cf. infra* la recommandation n°13).

- [157] A ce jour, seule l'enquête nationale de satisfaction, réalisée à deux reprises au cours de la COG (en 2012 et en 2014) permet d'avoir une vision approximative, via les déclarations recueillies à partir d'un échantillon de ressortissants, des pratiques de ces derniers et de la répartition des contacts entre les différents canaux existants (accueil physique, contact téléphonique, site internet, courrier, courriel, rendez-vous...). Le tableau 9 ci-dessous rend compte, pour l'enquête 2014, des informations récoltées sur ce point.

Tableau 9 : Taux de recours des adhérents à chacun de canaux de contact

Mode de contact	Téléphone	Courrier	Site Internet	Agence	Courriel
Taux de recours* (toute catégorie confondue)	59 %	45 %	39 %	29 %	18 %

*Source : Enquête nationale de satisfaction 2014. \* réponse à la question « au cours des 12 derniers mois, avez-vous appelé/vous êtes vous rendu dans une agence MSA/avez-vous adressé un courriel à votre MSA/avez-vous adressé un courrier à votre MSA/avez-vous consulté le site Internet MSA ? »*

- [158] Cette enquête, dont les résultats doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où il s'agit de données déclaratives, révèle toutefois une prédominance très marquée, toutes catégories d'adhérents confondues, pour les relations téléphoniques comme mode de canal privilégié avec 59 % de personnes interrogées indiquant avoir eu recours au cours des 12 derniers mois à ce mode de contact (même si les comportements peuvent différer selon les catégories d'adhérents vis-à-vis des différents canaux de contact).
- [159] Le courrier arrive en deuxième position avec 45 % d'adhérents passant par ce mode de contact. Le recours au courrier électronique apparaît très en retrait.
- [160] L'enquête permet par ailleurs de relever que 23 % des adhérents de la MSA n'utilisent qu'un seul mode de contact au cours de l'année écoulée et que, en moyenne, les adhérents utilisent 1,9 mode de contact.

### 3.1.1.2 Des améliorations ont été apportées sur la qualité de l'organisation des différents modes de contact au cours de la COG qui s'achève

- [161] Des efforts de structuration et de développement ont en effet été accomplis pour chacun des canaux de contact.
- [162] S'agissant en premier lieu de l'accueil physique, la MSA s'est dotée d'une « charte nationale d'accueil » (composée de sept engagements<sup>46</sup>) et d'un processus de labellisation des agences avec inscription dans la COG d'un indicateur de pilotage permettant de suivre la progression du taux des agences MSA labellisées<sup>47</sup>. Ces initiatives visant à améliorer les conditions d'accueil ont permis, d'une part, une structuration du réseau avec distinction entre deux niveaux principaux d'accueil (accueil en agence, et accueil en « points d'accueil »), d'autre part, une structuration des modalités d'accueil dans les agences selon une procédure homogénéisée sur l'ensemble du territoire autour d'un pré-accueil, puis d'un accueil dans un espace permettant la confidentialité des échanges. L'une des ambitions de la COG en termes de qualité de l'accueil physique consistait par ailleurs à réduire le temps d'attente des ressortissants qui se présentent en agence. Un indicateur spécifique (« taux de personnes reçues en moins de 20 minutes ») figurait ainsi dans la COG. Les résultats obtenus sur cet indicateur sont positifs puisque la cible a été atteinte pour chacune des années de la COG (Cf. tableau 10 ci-dessous).

<sup>46</sup> Les sept engagements de la Charte nationale d'accueil sont présentés dans les développements de la partie 2.2.1.2 de l'annexe 2).

<sup>47</sup> Il s'agit de l'indicateur n°6 « taux d'agences territoriales MSA labellisées ». Son résultat a progressé chaque année : 33,20 % en 2011 ; 46,22 % en 2012 ; 55,84 % en 2013 ; 66,37 % en 2014. Selon les éléments dont dispose la mission, la MSA ne semble pas en mesure d'atteindre le taux de 100 % d'agences labellisées pour la fin de la COG 2011-2015.

Tableau 10 : Résultats de l'indicateur n°8 « Taux de personnes reçues en moins de 20 minutes »

Indicateur 8	2011		2012		2013		2014	
	<i>Cible</i>	<i>Résultat</i>	<i>Cible</i>	<i>Résultat</i>	<i>Cible</i>	<i>Résultat</i>	<i>Cible</i>	<i>Résultat</i>
	90 %	94,60 %	90 %	92,78 %	90 %	93,91 %	90 %	94,13 %

Source : Mission à partir des résultats de la COG transmis par la CCMSA

- [163] Ces bons résultats apparents doivent toutefois être nuancés pour plusieurs raisons. D'une part, l'indicateur n'a pas été en progression constante au cours de la COG (il y a eu un retrait significatif en 2012), d'autre part, le dernier résultat disponible, en 2014, est légèrement en retrait par rapport au résultat obtenu lors de la première année de la COG. Par ailleurs, la cible fixée pour chacune des années de la COG (90 %) est inférieure à la situation estimée au 31 décembre 2009 (92 %) <sup>48</sup>. En outre, il demeure des situations contrastées au niveau local (trois caisses de MSA présentaient encore un taux inférieur à 90 % en 2014). Enfin, et surtout, les investigations spécifiques menées par la mission sur les modalités pratiques de construction du résultat de cet indicateur la conduisent à considérer que le niveau de fiabilité des résultats obtenus peut être considéré comme fragile (Cf. annexes 1 et 2).
- [164] S'agissant en deuxième lieu de l'accueil téléphonique, la COG prévoyait, afin d'optimiser l'organisation de l'accueil téléphonique et d'améliorer le taux d'appels aboutis (qui constituait l'une des principales difficultés en matière de qualité de service), la création de plateformes téléphoniques dans les caisses. Elles ont progressivement été mises en place dans presque toutes les caisses (à l'exception de neuf caisses qui n'en disposaient toujours pas en fin de COG). Leur organisation s'est progressivement étoffée bien que, concrètement, elle diffère assez sensiblement selon les caisses.
- [165] S'agissant de « l'accueil internet », la MSA a très largement enrichi son offre de services dématérialisés (avec la mise en place, en plus d'un site général « msa.fr » de sites par caisse, d'un espace privé, de télé-services permettant la réalisation de simulations et de déclarations en ligne...) et a promu celle-ci auprès de ses adhérents. La mission considère que les outils proposés, dont elle a pu prendre connaissance, sont dans l'ensemble appropriés et pertinents. Ils lui ont semblé ergonomiques et complets par rapport à l'offre disponible dans les autres régimes de sécurité sociale. Au cours de la COG, le nombre d'inscrits sur l'espace privé des adhérents a augmenté et un outil de réponse aux courriels (« mes messages mes réponses ») a été déployé en 2014 dans le réseau.
- [166] S'agissant du courrier, la généralisation de la collecte en un lieu unique, dans la grande majorité des caisses, et de la numérisation du courrier entrant (via l'outil « GEIDE » de gestion électronique de l'information et des documents d'entreprise) permettent un meilleur traitement des dossiers en facilitant l'accès des agents au dossier des assurés, en limitant les risques de perte et en fluidifiant le traitement de ces dossiers.

<sup>48</sup> Source : fiche dictionnaire des indicateurs figurant en partie 5 de la COG.

### 3.1.2 Le niveau de satisfaction global s'est cependant dégradé et des difficultés persistent pour chacun des canaux de contact

[167] Comme prévu, le taux de satisfaction global des ressortissants de la MSA a été mesuré à deux reprises sur la période de la COG 2011-2015.

[168] Il apparaît qu'il s'est assez nettement dégradé<sup>49</sup>, d'une part, par rapport à la COG précédente, d'autre part, au cours de la COG 2011-2015 : il est ainsi passé de 92 % en 2009 à 89 % en 2012 puis à 83 % en 2014. En outre, ce taux de satisfaction mesuré par canal de contact révèle des points d'alerte importants sur chacun des canaux de contact.

#### 3.1.2.1 La démarche de rationalisation de l'accueil physique doit être poursuivie

[169] En matière d'accueil physique, les caisses ont engagé un travail de rationalisation de leur implantation territoriale compte tenu des niveaux de fréquentation de chacun de ces accueils, de la qualité des bâtiments occupés et de la localisation de ceux-ci dans le ressort de chacune des MSA. Mais les conséquences de cette évolution ne sont pas apparues clairement au plan national dans la mesure où le nombre de points d'accueil<sup>50</sup> totaux (agences incluses) n'a pas véritablement diminué (il est passé de 763 à 747 sur la durée de la COG).

[170] Dans le cadre de la prochaine COG, cette démarche de rationalisation des points d'accueil et d'adaptation fine aux besoins réels devrait être accrue dans la mesure où un nouvel outil (« GEO-MSA ») est mis à disposition des caisses de MSA. Celui-ci permettra de déterminer au plus juste les lieux d'implantation de leurs sites d'accueil. La mission recommande donc, en conséquence, de s'appuyer sur ce nouvel outil pour poursuivre l'effort de rationalisation des points d'accueil des caisses de MSA.

#### **Recommandation n°7 : Poursuivre la rationalisation de l'implantation des points d'accueil et des agences au regard des diagnostics permis par le nouvel outil GEO-MSA.**

[171] En outre, comme évoqué plus haut, l'ensemble des agences ne sera pas labellisé d'ici à la fin de la COG. Il ne peut donc pas être considéré qu'un niveau d'accueil standard a bien été atteint par toutes les caisses, ce qui n'est pas satisfaisant au regard des objectifs affichés sur ce point par la COG 2011-2015. Il conviendra ainsi que l'ensemble des agences puisse être labellisé dès les premiers mois de la prochaine COG.

#### 3.1.2.2 L'accueil téléphonique demeure un enjeu sur lequel la MSA devra améliorer ses performances

[172] Malgré la mise en place d'une nouvelle organisation, présentée plus haut, en matière de traitement des appels téléphoniques, le taux d'appels aboutis, qui constituait l'un des principaux enjeux de la COG 2011-2015 en matière de service rendu s'est relativement peu amélioré (passant de 80 % en 2010 à 81,44 % en 2014). La cible fixée n'a d'ailleurs jamais été atteinte (Cf. tableau 11 ci-dessous).

<sup>49</sup> Dans le cadre de l'annexe n°2 relative à la qualité de service, la mission a relevé qu'il n'existait pas de corrélation entre les résultats des caisses et les résultats obtenus sur les indicateurs de qualité de service. Il convient de souligner que les difficultés du monde agricole ont pu se reporter dans les réponses apportées par les ressortissants à l'enquête de satisfaction. Une réflexion mériterait d'être construite pour faire évoluer l'enquête et mesurer cet éventuel biais.

<sup>50</sup> La MSA désigne par « point d'accueil » tout lieu susceptible d'accueillir du public. Certains de ces lieux sont situés dans les sites départementaux des MSA, d'autres sont de simples permanences organisées ponctuellement. La notion d'« agence » désigne quant à elle un lieu d'accueil structuré selon des standards prévus par la CCMSA.



Tableau 11 : Résultats de l'indicateur n°7 « Taux d'appels téléphoniques aboutis »

Indicateur 7	2011		2012		2013		2014	
	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat
	86 %	82,88 %	87 %	80,61 %	88 %	82,39 %	89 %	81,44 %

Source : Mission à partir des résultats de la COG transmis par la CCMSA

- [173] Les résultats par caisse sont en outre très hétérogènes sur le territoire avec des niveaux parfois très bas dans certaines caisses (43,83 % de taux d'appels téléphoniques aboutis en 2014 dans la caisse la moins bien positionnée sur cet indicateur et moins de 80 % d'appels aboutis dans 7 des 35 caisses de MSA). Cela n'est pas satisfaisant, notamment en termes d'équité de traitement entre les ressortissants de la MSA.
- [174] Ces difficultés persistantes rencontrées par les adhérents à joindre leur caisse interrogent fortement sur le choix du périmètre de création des plateformes téléphoniques (en le limitant au ressort de chaque caisse) et sur le fonctionnement des dispositifs mis en place lorsqu'une plateforme rencontre des difficultés (par exemple le renvoi automatique des appels vers d'autres services au sein de la caisse lorsque la plateforme est saturée).
- [175] Sur cette question de l'accueil téléphonique, la mission recommande donc :
- de conserver l'indicateur « taux d'appels aboutis » pour la prochaine COG dans la mesure où cette question demeure un enjeu essentiel en matière de qualité de service ;
  - de poursuivre la mise en place des plateformes de services (PFS), mais en les regroupant sur des territoires dépassant celui d'une simple caisse. Les plateformes pourraient ainsi devenir régionales et/ou multi-caisses afin, d'une part, de réaliser des économies d'échelle et, d'autre part, de libérer des marges pour améliorer les conditions de traitement de chacun des appels. Les nouveaux périmètres retenus pour les futures PFS devront être conçus en lien avec les mutualisations de production censées être mises en œuvre au cours de la prochaine COG (Cf. *infra* la partie 5 sur les mutualisations de proximité) ;
  - systématiser la mise en place et le recours aux dispositifs d'entraide entre caisses et/ou entre PFS lorsque l'une d'entre elles se trouve en difficulté. Concrètement, il s'agit de permettre le basculement des appels vers les caisses et/ou PFS disponibles lorsque le standard est saturé au niveau de la caisse appelée<sup>51</sup>.

**Recommandation n°8 :** Conserver dans la future COG l'indicateur taux d'appel abouti et se donner les moyens d'en améliorer le résultat en organisant le regroupement des PFS sur les territoires, en lien avec les mutualisations de production qui seront mises en œuvre, et en systématisant les mécanismes d'entraide entre caisses (ou entre PFS) lorsque le taux d'appel abouti se dégrade.

### 3.1.2.3 Le développement du recours aux télé-services demeure un défi pour la prochaine COG

- [176] La logique de développement de l'offre de services en ligne, affichée comme prioritaire dans la COG 2011-2015, doit également être poursuivie dans un contexte où les évolutions technologiques rapides dans ce domaine changent les habitudes de consommation et la relation aux outils proposés.

<sup>51</sup> Cela pose toutefois la question de l'organisation des systèmes d'information avec la nécessité pour les opérateurs de la PFS sollicitée d'accéder à la base de la MSA dont dépend l'assuré qui appelle.

- [177] Ainsi, le développement du recours aux télé-services demeure un défi pour la MSA qui a paru peiner à orienter ses adhérents vers ceux-ci. Le taux de recours à ces services semble en effet en retrait par rapport à d'autres organismes de sécurité sociale, même si la comparaison reste difficile, faute d'indicateur inter-régimes.
- [178] Par ailleurs, la MSA rencontre des difficultés dans la gestion des courriels avec, en conséquence, un mécontentement des utilisateurs alors même que ce mode de contacts augmente (le volume des courriels a crû de 35 % entre 2013 et 2014)<sup>52</sup>. Le déploiement de nouvelles fonctionnalités dans l'outil « gestion des contacts », prévu par la MSA, devient impératif afin de résoudre les difficultés rencontrées en matière de gestion des réponses, comme de traçabilité des échanges (Cf. *infra*).
- [179] La mission recommande donc sur le volet dématérialisation d'agir sur trois aspects :
- encourager l'utilisation des services en ligne, notamment par une sensibilisation des ressortissants de la MSA à l'intérêt et à la facilité d'accès de ces outils ou en organisant leur formation rapide lorsqu'ils se présentent en point d'accueil ;
  - être en mesure de mieux connaître et de mieux suivre le recours qui est fait aux télé-services proposés, notamment par type de profils de ressortissants (employeurs, particuliers...), au moyen d'un indicateur spécifique qui, le moment venu, pourra évoluer et être utilisé dans le cadre des comparaisons inter-régimes ;
  - poursuivre le développement et l'adaptation de l'offre en matière de services dématérialisés en adaptant ceux-ci en continu en fonction des nouveaux besoins identifiés.

**Recommandation n°9 : Encourager l'utilisation des services en ligne, notamment par des actions de sensibilisation et en formant rapidement les ressortissants lorsqu'ils se présentent en points d'accueil.**

**Recommandation n°10 : Etablir un indicateur plus fin de l'utilisation faite des télé-services selon les profils (employeurs/particuliers) et combiner cet indicateur avec un indicateur inter-régimes lorsque celui-ci sera établi.**

**Recommandation n°11 : Approfondir le déploiement des services web et de la dématérialisation en les adaptant en permanence aux évolutions et aux besoins des ressortissants.**

### **3.2 L'offre de services de la MSA devrait encore être étoffée ainsi que ses objectifs redéfinis**

- [180] Les investigations réalisées par la mission conduisent à conclure que, malgré l'existence d'enquêtes de satisfaction, l'objectif inscrit dans la COG 2011-2015 consistant pour la MSA à mieux connaître ses ressortissants et leurs besoins n'a été qu'insuffisamment atteint et demeure prioritaire (3.2.1).
- [181] De nouveaux objectifs doivent en outre être définis, notamment en termes d'offre de services, de « stratégie multi-canal » ou en matière de proximité territoriale, en lien avec des besoins mieux identifiés (3.2.2).

---

<sup>52</sup> Source : Enquête nationale de satisfaction en 2014.

### 3.2.1 Le niveau de connaissance des besoins et attentes des adhérents doit être amélioré

[182] En l'état actuel, la MSA ne dispose pas d'une vision suffisamment affinée des besoins de ses ressortissants pour être en mesure de leur proposer une offre de service réellement personnalisée (3.2.1.1). De même, à l'exception de l'étude sommaire menée dans le cadre de l'enquête de satisfaction mentionnée plus haut, la CCMSA ne dispose pas des outils appropriés pour analyser les modalités de recours aux différents canaux de contacts ni les parcours d'un canal de contact à un autre en fonction du motif de la demande (3.2.1.2).

#### 3.2.1.1 Les insuffisances en matière de connaissance des attentes des ressortissants de la MSA ne permettent pas une réelle personnalisation de l'offre de service

[183] Bien que nécessaire pour mesurer le niveau de satisfaction globale des adhérents et comprendre la relation de ceux-ci à chacun des canaux de contact, l'enquête de satisfaction demeure trop peu opérationnelle et trop générale pour permettre d'expliquer véritablement les raisons de la dégradation si marquée de l'opinion des ressortissants de la MSA vis-à-vis de leur caisse et pour garantir une réelle personnalisation de l'offre.

[184] Aussi, dans le cadre de la COG 2011-2015, était-il prévu de développer la connaissance des besoins des adhérents en faisant évoluer l'enquête de satisfaction vers un « *baromètre plus opérationnel basé sur les événements de vie et par type de clientèle afin de concevoir de nouveaux services ou d'adapter ceux-ci aux nouvelles attentes* ».

[185] Malgré cet engagement, les enquêtes plus ciblées sur un territoire particulier, une catégorie de ressortissants ou un mode de contact précis ont, au final, été très peu développées. La MSA a pourtant bien conscience que les attentes des employeurs et exploitants sont très différentes de celles des ressortissants salariés ou des retraités. Quelques enquêtes qualitatives autour d'événements « clés » de la vie des adhérents (comme le passage à la retraite ou la naissance d'un enfant)<sup>53</sup> ont été réalisées. Mais cela reste insuffisant, notamment au regard des enjeux de personnalisation de l'offre de service et d'adaptation de celle-ci au plus près des besoins et attentes des adhérents. Le principe d'une « offre personnalisée », qui figurait pourtant parmi les principaux objectifs de la COG en termes de qualité de service, n'a donc pas pu être pleinement mis en œuvre.

[186] La mission considère en conséquence que, parmi ses objectifs, la prochaine COG devra impérativement contenir des dispositions permettant de garantir que la MSA dispose d'éléments plus précis sur les attentes et besoins de ses ressortissants, affinés par grande catégorie de publics (employeurs, chefs d'exploitation, salariés, retraités...) et par territoire (les attentes peuvent être différents selon que l'on se trouve dans un territoire viticole, de production fruitière, de cultures céréalières ou encore dans des zones d'élevage). La réalisation d'enquêtes spécifiques et ciblées s'avère donc nécessaire et le principe doit être inscrit au titre des engagements de la prochaine COG.

**Recommandation n°12 : Développer des enquêtes ponctuelles et ciblées (par catégorie de ressortissants, par événement de la vie ou par territoire) afin de mieux apprécier les besoins et attentes des ressortissants de la MSA et d'être en mesure de proposer des réponses réellement personnalisées.**

---

<sup>53</sup> Ces deux enquêtes comportent d'ores et déjà des enseignements sur les attentes des adhérents et sur leur parcours et, du point de vue de la mission, ont contribué à adapter l'offre de service.

### 3.2.1.2 La MSA doit encore progresser en termes de connaissance de l'usage fait de chacun des canaux de contact et en matière de suivi des réclamations

- [187] En termes de relations de services, afin de mieux connaître les modalités et les motifs de contact des ressortissants avec la MSA ainsi que les canaux utilisés, la COG 2011-2015 identifiait deux outils à développer : un outil de gestion des contacts (l'outil « GC ») et le suivi du recensement des réclamations.
- [188] Or, si l'outil de gestion des contacts a bien été progressivement déployé, il n'a été véritablement utilisé dans les caisses qu'à partir de 2013. De plus, il ne retrace pas encore tous les types de contact : ainsi, comme évoqué plus haut, les courriers et courriels échappent largement au recensement fait par l'intermédiaire de cet outil. En outre, la CCMSA n'a pas la possibilité de procéder directement par elle-même à des opérations de récolte des résultats locaux et demeure dépendante des envois des caisses concernant les résultats enregistrés via cet outil.
- [189] S'agissant des réclamations, un « référentiel des réclamations » a bien été construit et transmis aux caisses. Cependant, l'outil de gestion des contacts n'en permet pas, dans sa forme actuelle, une exploitation pertinente. En outre, sur le fond, la question du suivi des réclamations reste insuffisamment développée dans la COG 2011-2015 (il n'était pas prévu d'indicateur sur le sujet). La mission préconise ainsi, sur ce dernier point, d'inscrire dans la prochaine COG un engagement et un indicateur portant spécifiquement sur le suivi des réclamations et sur leur traitement.
- [190] Les difficultés sur ces deux aspects devraient être potentiellement résolues par le déploiement au sein du réseau d'une nouvelle version de l'outil de relation de service, prévu en 2018. Il conviendrait à tout le moins qu'il ne connaisse pas de retard dans la mesure où cette amélioration de la connaissance exhaustive des contacts était déjà attendue dans la COG 2011-2015.
- [191] La mission considère enfin que la MSA devra, au cours de la prochaine COG, être en capacité de mesurer et d'évaluer les réitérations de contacts, c'est-à-dire le renouvellement des demandes pour un même sujet.

**Recommandation n°13 : Respecter l'échéancier de développement des outils prévus en matière de suivi des contacts et des réclamations et en assurer une exploitation exhaustive, notamment en mesurant les réitérations de contacts.**

**Recommandation n°14 : Inscrire dans la prochaine COG un engagement et un indicateur portant sur le suivi des réclamations et sur leur traitement.**

### 3.2.2 Les objectifs en matière de relation de services nécessitent d'être redéfinis

- [192] La qualité des relations avec les usagers fait l'objet de l'axe 1 de la COG 2011-2015.
- [193] Bien que, proportionnellement aux autres axes, cet axe dispose de moins d'engagements et d'indicateurs (Cf. annexe 1 relative au pilotage et au suivi de la COG), l'ensemble des enjeux initialement identifiés en début de COG sont couverts, et les indicateurs sont cohérents (Cf. l'annexe 2 relative à la qualité de service).
- [194] Il apparaît cependant que des aspects de la relation de service doivent être mieux définis dans la COG à venir, notamment en matière de stratégie multi-canal, de personnalisation des contacts et de proximité avec les adhérents.

- [195] En premier lieu, l'organisation des différentes modalités de contact avec l'utilisateur apparaît de manière éclatée et peu articulée dans la COG 2011-2015. La fiche 1.2 porte sur le développement d'« une offre « MSA en lignes » personnalisée » tandis que la fiche 1.3 porte sur le renforcement de « la qualité de l'accueil physique et téléphonique ». Les deux fiches n'abordent par l'articulation entre les modes de contact ni entre le *front-office* et le *back-office*. Ainsi, les enjeux de cohérence entre les outils sont absents. La COG 2011-2015 ne fait pas mention de l'articulation des canaux de contacts entre eux. Or, les adhérents font un usage variable des différents canaux de contact selon les motifs (constituer un dossier, faire une démarche, se renseigner sur sa situation personnelle...).
- [196] Une meilleure orientation vers le canal de contact le plus approprié pourrait assurer une plus grande efficacité des services dans l'accueil et le traitement des demandes et procurer une plus grande satisfaction des adhérents dans leurs contacts avec la MSA. Cela nécessite donc, au préalable, que la MSA définisse une stratégie multi-canal permettant de définir une offre appropriée en matière de modalités de contact. La mission recommande que cette question figure parmi les priorités de la prochaine COG en matière de qualité de service.

**Recommandation n°15 : Définir une véritable stratégie en matière de multi-canal pour la prochaine COG.**

- [197] En deuxième lieu, la COG prévoyait, parmi les engagements, une plus grande « personnalisation des services ». La traduction concrète de ce principe dans l'offre de service de la MSA apparaît insuffisante.
- [198] Dans les faits, la personnalisation de l'offre de service a principalement été limitée au cadre du développement de « rendez-vous », notamment de rendez-vous d'information sur la retraite et de « rendez-vous prestations ». Ces derniers, d'une durée moyenne d'une heure doivent permettre au conseiller MSA de faire un « audit » de la situation sociale de l'assuré afin d'établir l'inventaire des prestations auxquelles l'adhérent peut prétendre, en regard des prestations qu'il perçoit déjà, puis d'orienter l'assuré afin qu'il bénéficie de ses droits. Toutefois, le nombre de ces rendez-vous visant à garantir l'accès aux droits des assurés reste peu visible dans la COG (un engagement en traite<sup>54</sup>) et il ne s'est pas traduit par la mise en place d'un indicateur COG spécifique<sup>55</sup>. Des marges de manœuvre semblent donc exister en matière de développement du rendez-vous en général, dans toutes ses dimensions (pas seulement dans le cadre de l'accès aux droits), notamment dans un contexte où les caisses d'autres régimes et branches y recourent de plus en plus systématiquement.
- [199] Par comparaison aux entretiens résultant de l'accueil physique « spontané » dans les points d'accueil de la MSA, ce dispositif est considéré comme permettant, d'une part, une plus grande efficacité des rencontres, les conseillers comme les assurés pouvant mieux préparer l'ensemble des éléments nécessaires et, d'autre part, une plus grande satisfaction des adhérents comme des agents.
- [200] Dans une logique de plus grande personnalisation de l'offre et des contacts ainsi que d'optimisation des activités d'accueil physique, la mission recommande que la pratique de l'accueil physique sur rendez-vous soit développée au cours de la prochaine COG et constitue l'un des objectifs structurants en matière de qualité de service et d'offre de contacts. Elle souligne cependant que le développement du rendez-vous ne devra pas se substituer totalement à l'accueil physique spontané, qui doit demeurer possible, au moins sur certains sites et au moins sur une plage horaire délimitée. En termes de pilotage, il conviendra que la CCMSA soit en mesure de connaître le nombre de rendez-vous par caisse et les motifs de ceux-ci.

**Recommandation n°16 : Développer la pratique de l'accueil sur rendez-vous, dans toutes ses dimensions, et prévoir un indicateur composite permettant, d'une part, de mesurer son niveau de développement par rapport au nombre des visites physiques et, d'autre part, de mesurer le délai entre la sollicitation du rendez-vous et son organisation réelle.**

<sup>54</sup> Il s'agit de l'engagement n°3 de la COG.

<sup>55</sup> En revanche, il existe dans les CPG un indicateur consacré à la question spécifique des rendez-vous permettant de garantir l'accès aux droits des ressortissants rencontrés.

En troisième lieu, l'objectif de mise en œuvre d'une politique de « proximité » devrait être précisé.

La COG 2011-2015 de la MSA ne formule cependant que rarement cet objectif de proximité en tant que tel :

- dans l'axe 1, relatif au service rendu, il est fait référence à la proximité comme un enjeu important<sup>56</sup>, mais il n'en ressort pas de stratégie structurée. La mention de cet enjeu relève plutôt d'un rappel liminaire qui n'est traduit explicitement ni par des engagements ni par des indicateurs spécifiques ;
- dans l'axe 2, relatif à la mise en œuvre des politiques publiques, la mention de l'objectif de proximité est éparse. Il est ainsi fait plusieurs fois référence à des actions de proximité, en matière de santé (prévention), d'accueil du jeune enfant, d'offre médico-sociale, de handicap et d'autonomie des personnes âgées, ainsi qu'en matière d'action sanitaire et sociale.

[201] Au final, la proximité semble se résumer à la présence d'agences territoriales. Dans la mesure où l'objectif de maintien d'une relation de proximité avec les adhérents est rappelé de manière récurrente par la MSA dans ses documents stratégiques (notamment « Ambitions 2015 ») et dans sa communication, il conviendrait de dépasser cette mention incantatoire du concept.

[202] La mission recommande donc que, dans son volet qualité de service, la prochaine COG ait pour ambition de donner chair à ce concept de proximité et, pour cela, qu'elle la définisse et donne une cohérence aux différentes actions de proximité recensées.

**Recommandation n°17 : Etablir un document transversal permettant de recenser l'ensemble des actions de proximité et donner une cohérence à l'action territoriale de la MSA en précisant le rôle de chaque acteur (contrôle médical, préventeur, agence, agent de proximité, élu...).**

### **3.3 Les résultats réels des efforts engagés en matière de délais et de qualité de traitement sont compliqués à apprécier faute d'indicateurs pleinement appropriés**

[203] Du point de vue de la qualité de traitement, deux aspects doivent être analysés :

- la question des délais de traitement des dossiers des ressortissants (3.3.1) ;
- la question de la qualité de traitement sur le fond des dossiers soumis à la MSA avec, en particulier, la nécessité de verser à bon droit et au bon montant les prestations demandées ainsi que de prélever les cotisations appropriées (3.3.2).

#### **3.3.1 Des efforts ont été engagés en matière de délais de traitement sans que les résultats puissent être pleinement mesurés**

[204] La question de la « continuité des droits » et de l'absence de « rupture de droits » suite à des changements de statut (le passage à la retraite par exemple) ou à des événements accidentels importants au cours de la vie (la survenue d'arrêts maladie ou le fait de se retrouver dans une situation de précarité rendant nécessaire le versement de minima sociaux) constituait l'un des enjeux de la COG 2011-2015.

<sup>56</sup> « La MSA souhaite maintenir, voire renforcer, son offre de guichet unique sur l'ensemble des prestations sociales du régime agricole et assurer un accueil reflétant cette offre globale. [...]. La restructuration du réseau s'est faite dans le respect de la proximité. Il convient de veiller à ce que la MSA, sur tous les points d'accueil, offre un même niveau d'informations et de conseils ».



- [205] Pour répondre à cet enjeu, la mesure des délais de traitement occupe une place importante dans la COG 2011-2015 parmi les indicateurs de qualité de service. Dans ce contexte, trois indicateurs portant sur certaines des prestations les plus sensibles (le versement des pensions de retraite, le versement des prestations familles, et le versement de minima sociaux)<sup>57</sup> ont ainsi été retenus.
- [206] Les cibles fixées n'ont pas été atteintes pour deux de ces indicateurs (les indicateurs n°1 et n°2 relatifs aux délais de traitement respectivement pour les prestations retraite et pour les prestations famille) en 2011 et 2012. Cependant, la définition ainsi que les modalités de calcul de ces trois indicateurs figurant dans la COG ont été revus en 2013 afin de les calculer sur les mêmes fondements que les indicateurs identiques suivis dans les COG d'autres organismes de sécurité sociale. Ces changements ont conduit à améliorer très fortement le degré d'atteinte de l'indicateur par rapport aux années antérieures et ont entraîné un regard plus positif des tutelles sur la qualité du service rendu à la MSA sur la question des délais. L'amélioration des résultats en cours de COG tenant principalement à des cibles devenues plus faciles à atteindre, sans que, pour autant, la situation des adhérents se soit véritablement améliorée n'est pas pleinement satisfaisante (Cf. les développements sur ce point dans la partie 1.3 de l'annexe 2).
- [207] En outre, des risques d'accumulation de stocks existent sans que ces problèmes puissent être réellement anticipés. Il n'existe en effet pas, en l'état actuel, d'indicateur permettant d'identifier clairement les risques d'accumulation de retard dans les traitements des dossiers, au regard des objectifs de versement des prestations à échéance, les indicateurs actuels ne prenant en compte que les dossiers effectivement traités (un dossier indéfiniment stocké n'entre pas dans leur périmètre de mesure).
- [208] Par ailleurs, l'organisation variable des caisses dans la réception des dossiers complique la mesure homogène de délais de traitement.
- [209] La mission considère donc que la question des délais de traitement, qui représente un enjeu essentiel, doit continuer d'être suivie dans le cadre de la prochaine COG mais que les indicateurs actuels ne suffisent pas. Ils doivent être complétés d'indicateurs mesurant les stocks en volume et en ancienneté, permettant notamment de prioriser le traitement des dossiers les plus anciens.

**Recommandation n°18 : Conserver les indicateurs relatifs aux délais de traitement qui existent déjà et, en complément, créer un indicateur de suivi des stocks en volume et en ancienneté permettant de repérer et de prioriser les dossiers les plus anciens.**

- [210] La mission précise que l'enjeu de la construction d'un indicateur de délai de traitement pertinent n'est pas diminué par la baisse progressive prévisible de l'activité de la MSA. En effet, dans le cadre d'une baisse progressive d'activité, le risque d'une accumulation de dossiers non traités à échéance pourrait paraître moindre que dans le cas des caisses du régime général qui connaissent des hausses très importantes de demandes de prestations à certaines périodes de l'année. Or, les ruptures de droit n'en seraient pas moins dramatiques dans leurs conséquences et sur la durée, d'une part, et, d'autre part, le risque d'une mauvaise organisation et d'un mauvais calibrage d'un service existe même en période de baisse d'activité.

---

<sup>57</sup> Il s'agit des indicateurs de délais de traitement n°1, n°2 et n°17 déjà présentés en partie 2.



### 3.3.2 La qualité de traitement de fond des dossiers est insuffisamment suivie dans la COG actuelle

En complément de la question des délais de traitement, la qualité apportée, sur le fond, au traitement des dossiers est également essentielle du point de vue de la qualité de service. En effet, il ne suffit pas seulement, pour un assuré, de percevoir une prestation au moment souhaité, encore faut-il percevoir la bonne prestation et au juste montant. De même, pour un cotisant, il est important que le montant de cotisation appelé soit calculé au plus juste. La qualité de traitement des dossiers sur le fond doit donc être également suivie.

Or, il apparaît que, en l'état actuel, les outils permettant de suivre la qualité de traitement des dossiers sont peu nombreux. Les deux indicateurs COG de maîtrise des risques relatifs au taux d'erreur dans les dossiers mis en paiement (indicateur n°28) et au taux d'évolution des incidences financières de ces erreurs décelées dans les dossiers mis en paiement TIF (indicateur n°29) s'inscrivent dans cette logique. Mais l'indicateur 28 relatif au taux d'erreur, censé évaluer la qualité de la liquidation en mesurant la fréquence des erreurs dans le calcul des montants des cotisations dues ou des prestations à percevoir, ne mesure en fait que le taux d'erreur sur un échantillon limité de dossiers (constitué des dossiers soumis au contrôle de l'agence comptable). Quant à l'indicateur 29, censé permettre le suivi de l'incidence financière des erreurs, comme évoqué en partie 2, il n'est en fait pas suivi par la MSA. Les difficultés rencontrées dans le cadre de la construction de ces deux indicateurs renvoient plus largement à la mise en place d'un contrôle interne en cours à la MSA. Une cartographie des risques a été établie en 2015 par la MSA. Elle est en cours de déploiement (Cf. *infra* partie 4.2).

La mission recommande donc que la prochaine COG prévoie un dispositif complet et opérationnel de mesure et de suivi de la qualité de traitement des dossiers sur le fond.

**Recommandation n°19 : Mettre en place un dispositif complet de suivi de la qualité de traitement des dossiers avec, en particulier, un indicateur opérant en matière d'évaluation de l'incidence financière des erreurs.**

La mission signale qu'un rapide croisement, réalisé pour l'année 2014, entre les résultats de chacune des caisses sur les indicateurs n°28 (taux d'erreur) et n°1 (taux de dossiers traités à échéance pour les prestations retraite), n'ont pas permis de révéler l'existence de corrélations éventuelles.

### 3.4 Les disparités qui perdurent entre caisses en matière de qualité de service rendu devront continuer à être réduites

#### 3.4.1 Les disparités entre caisses ont eu tendance à se réduire au cours de la COG mais demeurent préoccupantes dans certains cas

- [211] L'analyse des résultats par caisse des indicateurs de qualité de service sur chacune des années de la COG révèle qu'il existe des disparités, parfois significatives, entre caisses en matière de qualité de service rendu (Cf. les développements de la partie 1.3.2.4 de l'annexe 2).
- [212] En particulier, comme évoqué plus haut, en matière de taux d'appels téléphoniques aboutis, les différences de traitement entre ressortissants selon leur caisse de MSA de rattachement sont significatives. En matière de délais de traitement, les taux de dossiers traités à échéance varient sensiblement. Ils vont ainsi de 87,79 % à 100 % en 2014, en matière de prestations famille, selon les caisses.
- [213] Le recours à la méthode des écarts types<sup>58</sup> permet de caractériser la réalité des disparités constatées. Il en ressort que les disparités sont relativement moins importantes en matière de taux d'erreurs dans les dossiers mis en paiement (avec un écart type de 1,41) qu'en matière de taux d'appels aboutis (écart type de 12,43)<sup>59</sup>.
- [214] Il apparaît cependant que ces disparités ont eu tendance à se réduire au cours de la COG sur la plupart des indicateurs (exception faite de l'indicateur n°1 relatif au taux de dossiers traités à échéance pour les prestations retraite pour lequel les disparités ont crû entre 2013 et 2014).

#### 3.4.2 La poursuite de l'effort de réduction des disparités entre caisses en matière de qualité de service doit demeurer une priorité de la prochaine COG

- [215] La réduction, déjà engagée au cours de la COG qui s'achève, des disparités constatées entre caisses en matière de qualité du service rendu est un impératif, notamment au regard de la nécessaire égalité de traitement des ressortissants de la MSA quelles que soient leur caisse de rattachement et leur situation sur le territoire. Elle doit se faire en rapprochant les performances des caisses les moins bien classées vers les niveaux des caisses les mieux positionnées, ces dernières devant elles-mêmes, *a minima*, maintenir leur niveau de qualité, voire, lorsqu'ils existent des marges de progression, l'améliorer encore.
- [216] Du point de vue de la mission, outre la poursuite du processus de labellisation qui implique un seuil minimal d'homogénéité entre les caisses en matière de service rendu (3.4.2.1), cela implique d'inscrire la nécessaire convergence des résultats des caisses en matière de service rendu dans la COG et la mise en place d'un plan d'action dédié (3.4.2.2).

---

<sup>58</sup> Le recours au calcul des écarts types des résultats des caisses permet d'apprécier l'écart moyen des résultats des caisses par rapport à la moyenne. Plus l'écart type est élevé, plus les disparités sont significatives.

<sup>59</sup> L'intégralité des calculs et des résultats permettant d'arriver à ces conclusions est présentée dans les tableaux de la partie 1.3.2.4 de l'annexe 2.

### 3.4.2.1 Le processus de labellisation doit être mené à son terme

- [217] La mission rappelle que la perspective de labellisation de 100 % des agences au sein du réseau et de la mise en œuvre effective de la charte nationale d'accueil sur l'ensemble du territoire doit demeurer un objectif qui, dans la mesure où il ne semble pas être en mesure d'être atteint pour fin 2015, devra l'être au plus tard au cours des premiers trimestres de la future COG..
- [218] Au regard de la construction de la « stratégie multi-canal » et de « proximité » que la mission recommande de développer, la charte nationale d'accueil pourra utilement être amendée et le processus de labellisation poursuivi sur d'éventuelles bases nouvelles.

### 3.4.2.2 L'objectif et les moyens de réduction des disparités doivent être inscrits dans la COG

- [219] La mission recommande qu'un véritable dispositif de pilotage et de suivi de cette démarche soit prévu dans la COG. Ce dispositif implique ainsi :
- que la réduction des disparités en matière de qualité de service figure formellement dans la future COG parmi les « engagements » que la MSA devra mettre en œuvre ;
  - qu'un plan d'action, accompagné d'un calendrier précis des échéances, soit préparé puis décliné afin d'organiser la mise en œuvre des mesures qui permettront de rapprocher les niveaux de performance des caisses sur le sujet de la qualité de service. La mission propose que le principe de ce plan d'action soit inscrit dans la COG ;
  - la conception d'un indicateur, à inscrire dans la COG lui-aussi, permettant de mesurer l'évolution des disparités et, ce faisant, d'apprécier l'efficacité des actions mises en œuvre pour les réduire<sup>60</sup>.
- [220] Le pilotage du processus de rapprochement des performances des caisses en matière de qualité de service doit donc être confié à la responsabilité de la CCMSA.

**Recommandation n°20 : Prévoir un engagement et un indicateur portant sur la réduction des disparités entre caisses en matière de qualité de service et renforcer le rôle de la CCMSA sur cette question.**

## 3.5 La MSA a globalement atteint les objectifs de la COG en matière d'ASS et doit désormais se concentrer sur quelques enjeux prioritaires

- [221] L'ASS comporte une dimension symbolique forte pour la MSA. Elle demeure en effet un domaine dans lequel les élus restent très impliqués.
- [222] Elle est financée par le FNASS et les dépenses se sont élevées en 2014 à 194,1M€ dont 30,57M€ de prise en charge de cotisations.

---

<sup>60</sup> Cet indicateur pourrait, par exemple, veiller à la réduction du taux de disparité entre caisses sur un panel ou sur l'ensemble des indicateurs de qualité de service et fixer pour cible aux caisses les moins performantes de se rapprocher des résultats des meilleures caisses.

### 3.5.1 Les engagements pris dans le cadre de la COG 2011-2015 en matière d'ASS ont été globalement tenus

#### 3.5.1.1 La place occupée par l'ASS dans la COG ainsi que les orientations retenues sur le fond ont paru appropriées

[223] Plusieurs observations peuvent être faites concernant la place et les orientations de l'ASS dans la COG 2011-2015.

[224] Premièrement, en termes de volume et d'importance, la place de l'ASS dans la COG a été sensiblement réduite par rapport à la COG précédente. En effet, alors qu'elle représentait autour d'un quart des articles et une trentaine d'engagements<sup>61</sup> dans la COG 2006-2010, l'ASS ne représente plus dans la COG 2011-2015 que l'une des sept thématiques traitées au sein de l'axe 2 (« mise en œuvre des politiques publiques »). Elle compte cinq fiches<sup>62</sup>, onze engagements de la CCMSA<sup>63</sup>, cinq engagements de l'Etat et quatre indicateurs (dont un indicateur de résultat et trois indicateurs de pilotage - Cf. *infra* le point 3.5.1.2 qui présente ces indicateurs ainsi que les résultats obtenus). Cette évolution correspond à un recentrage de l'ASS sur les seuls aspects prioritaires d'évolution et de suivi de cette politique, comme le suggérait la mission d'évaluation de la précédente COG et comme le juge opportun la présente mission.

[225] Deuxièmement, en termes de thématiques prioritaires, l'ASS est organisée autour de cinq sujets dans la COG 2011-2015. Ces cinq priorités sont l'accueil des jeunes enfants, l'harmonisation de la politique d'aide à domicile (AAD) aux personnes âgées, la lutte contre l'isolement des retraités en territoires ruraux, l'accompagnement des actifs agricoles en situation de précarité et le développement d'une offre d'hébergement médico-social de proximité en milieu rural à destination des personnes en perte d'autonomie. La mission considère que le choix des priorités retenues était opportun et n'a pas identifié de difficultés sur ce point.

<sup>61</sup> Cela s'expliquait, en partie, par le fait que la COG avait prévu un rattrapage par la MSA des prestations d'ASS servies par le régime général.

<sup>62</sup> Les cinq fiches de la COG 2011-2015 en matière d'ASS sont les suivantes : « consolider l'engagement de la MSA dans l'accueil des jeunes enfants des familles des régimes agricoles » (fiche 2.6.1), « harmoniser la politique d'aide à domicile aux personnes âgées de la MSA par l'adoption d'un socle commun institutionnel » (fiche 2.6.2), « lutter contre l'isolement et développer les solidarités autour des retraités sur les territoires ruraux les plus dévitalisés » (fiche 2.6.3), « conforter l'accompagnement des actifs agricoles en situation de précarité » (fiche 2.6.4), « contribuer au développement d'une offre d'hébergement médico-social de proximité en milieu rural » (fiche 2.7.1).

<sup>63</sup> Les neuf engagements de la MSA sont les suivants. En matière d'accueil du jeune enfant et de famille : mettre en œuvre, dans le cadre d'un engagement contractuel entre la CCMSA et les caisses de MSA les actions visant à améliorer le taux de couverture du besoin « accueil jeune enfant » (AJE) qui est au début de la COG inférieur à 46 % (engagement n°60) ; promouvoir la recherche par les caisses de MSA de modes d'accueil innovants répondant aux besoins spécifiques de la population agricole (horaires atypiques...) (engagement n°61) ; créer un module statistique « AJE » afin d'alimenter les tutelles et l'observatoire de la petite enfance ainsi que les commissions départementales de l'accueil du jeune enfant avec un indicateur de disparité territoriale d'utilisation des différents modes d'accueil par les familles agricoles (engagement n°62). En matière d'harmonisation de la politique d'aide à domicile : finaliser avec le réseau des caisses, le contenu du socle commun institutionnel obligatoire de l'aide à domicile des personnes âgées (engagement n°63) ; réaliser un état des lieux de chacune des caisses au regard des éléments de mise en œuvre du socle commun et établir avec les caisses les actions nécessaires pour l'atteindre (engagement n°64). En matière de lutte contre l'isolement : proposer et mettre en œuvre une démarche de développement social local axée sur le développement de services et structures professionnels « santé social » et l'organisation des solidarités (engagement n°65). En matière de lutte contre la précarité : homogénéiser la mise en œuvre d'actions collectives d'accompagnement social par les caisses (engagement n°66) ; enrichir l'offre en labellisant des actions collectives d'accompagnement social des actifs agricoles en situation de précarité développées par les caisses (engagement n°67) ; libérer de certains tâches administratives les travailleurs sociaux qui assurent l'accompagnement social des actifs agricoles en situation de précarité pour leur permettre de consacrer plus de temps au développement des interventions à caractère collectif (engagement n°68). En matière médico-sociale : favoriser et garantir la qualité des prestations fournies en matière d'hébergement médico-social de proximité en milieu rural (engagement n°69) ; mettre en place une offre d'ingénierie globale (création, pilotage de la gestion, formation...) auprès des porteurs de projets en milieu rural (engagement n°70).

- [226] Enfin, en termes d'enjeux principaux transversaux, l'une des priorités principales de cette COG en matière d'ASS consistait en un effort d'harmonisation des aides et de formalisation accrue des procédures. Cela est notamment passé par la mise en place de « socles communs » permettant d'apporter des réponses homogènes sur l'ensemble du territoire. Cette stratégie des socles communs a été mise en œuvre en particulier sur l'AAD<sup>64</sup>, comme évoqué précédemment et comme développé plus bas, mais aussi en matière d'activité des travailleurs sociaux avec un objectif d'homogénéisation de l'action de ceux-ci<sup>65</sup>.
- [227] Du point de vue de la mission, cette priorité accordée au rapprochement des pratiques et à la formalisation des procédures était nécessaire. Tout en laissant un certain nombre de marges de manœuvre aux initiatives locales, permettant ainsi de prendre en compte les spécificités territoriales en matière d'ASS, cette idée de socle commun garantit de pratiques plus rigoureuses et un traitement davantage homogène, donc plus équitable, des situations.

### 3.5.1.2 Les objectifs et engagements ont dans l'ensemble été atteints

- [228] Il ressort des tableaux de suivi établis par la CCMSA que, dans leur grande majorité, les engagements prévus par la COG en matière d'ASS étaient tenus dès 2014. En effet, il apparaît que, sur les 25 actions identifiées par la MSA pour décliner les engagements en matière d'ASS, 21 étaient considérées comme respectées du point de vue institutionnel.
- [229] Plus précisément, l'analyse de l'évolution des résultats des quatre indicateurs contractuels permet de considérer que les objectifs prioritaires de la COG en matière d'ASS, ont été atteints.
- [230] C'est le cas en particulier pour l'indicateur de résultat (c'est-à-dire doté d'une cible) présent dans la COG en matière d'ASS. Cet indicateur visait à mesurer l'atteinte de l'objectif d'harmonisation des pratiques des caisses de MSA en matière d'aide à domicile (AAD) aux personnes âgées. Il apparaît en effet que la montée en charge des différents éléments (au nombre de quatre, à savoir la définition de publics cibles selon des critères harmonisés de fragilité sociale et médico-sociale, la définition d'un référentiel d'évaluation commun aux caisses pour déterminer l'éligibilité des personnes, l'offre de prise en charge d'un même panier de service et l'adoption progressive d'un tarif horaire commun de référence) censés être mis en œuvre par toutes les caisses pour permettre cette harmonisation des pratiques entre elles en matière d'AAD ont été appliqués de façon à toujours dépasser les cibles fixées sur la durée de la COG (Cf. tableau 12 ci-dessous).
- [231] La mise en œuvre, dès 2014 de ce socle commun en matière d'AAD dans toutes les caisses démontre la capacité de la MSA, pour une politique donnée, d'harmoniser les pratiques sur l'ensemble du territoire et de pratiquer la parité avec le régime général.

---

<sup>64</sup> La MSA a en effet, parmi ses missions, pour vocation d'assurer, en tant que régime de retraite, la prise en charge de l'aide au maintien à domicile de ses ressortissants âgés relevant des GIR 5 et 6. L'organisation décentralisée de l'ASS du régime conduisait chaque caisse à définir les conditions d'octroi de ce type de prise en charge, ce qui avait pour conséquence de créer une situation diversifiée, à laquelle venait s'opposer une demande des assurés de recevoir un traitement équitable à l'égard de ces prises en charge.

<sup>65</sup> Ce socle commun d'activité des travailleurs sociaux repose sur 3 axes déclinés en deux niveaux (obligatoire et optionnel) en fonction de la politique locale et des moyens disponibles de la caisse. Chaque axe du socle commun du travail social repose sur des activités professionnelles correspondant aux objectifs fixés au travailleur social. Les trois axes couvrent l'ensemble des champs de l'ASS (famille, enfance-jeunesse, personnes âgées, difficultés économiques, insertion professionnelle, précarité, habitat, handicap, santé...) pour lesquels l'ASS répond selon les besoins, par un accompagnement individuel, une action collective et/ou une action territoriale.

Tableau 12 : Résultats de l'indicateur n°25 « Taux de montée en charge des quatre éléments composant le « socle commun » relatif à l'aide à domicile au personnes âgées

Indicateur 25	2011		2012		2013		2014	
	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat
	SO	SO	64 %	80 %	87,5 %	98 %	100 %	100 %

Source : Mission à partir des résultats de la COG transmis par la CCMSA

- [232] Par ailleurs, à l'exception de l'un d'entre eux qui est en léger retrait en 2014, les trois autres indicateurs, qui sont des indicateurs de pilotage, évoluent favorablement au cours de chacune des années de la période (Cf. tableau 13 ci-dessous).

Tableau 13 : Résultats des trois indicateurs contractuels de pilotage prévus dans la COG en matière d'ASS

Indicateurs de pilotage	2011	2012	2013	2014
24- Nombre de projets innovants suscités par un appel à projet (sur des modes d'accueil des jeunes enfants)	SO	18	59	92
26- Nombre de chartes territoriales avec les aînés mises en œuvre (pour lutter contre l'isolement des personnes âgées et développer les solidarités)	SO	24	42	46
27- Nombre d'actions collectives mises en œuvre par les caisses (pour conforter l'accompagnement des actifs agricoles en situation de proximité)	53	135	191	178

Source : Mission à partir des résultats de la COG transmis par la CCMSA

### 3.5.2 Les priorités pour l'ASS dans la prochaine COG devront être structurées autour de quelques axes

- [233] Du point de vue de la mission, les orientations de la prochaine COG en matière d'ASS devront se décliner autour de quelques axes structurants.
- [234] En premier lieu, la mission recommande que l'objectif de rapprochement et d'homogénéisation des pratiques des différentes caisses en matière d'ASS soit poursuivi au-delà du seul champ de l'AAD et de l'organisation de l'activité des travailleurs sociaux. Elle recommande ainsi de reproduire et d'étendre la démarche des socles communs à d'autres domaines que ceux pour lesquels les efforts d'harmonisation ont déjà été réalisés.

#### **Recommandation n°21 : Poursuivre la démarche des « socles communs » en l'étendant à de nouvelles politiques.**

- [235] En deuxième lieu, l'objectif d'une couverture aussi homogène que possible du territoire en équipements (par exemple en matière de structures de garde d'enfants ou d'établissements médico-sociaux) devra être poursuivi avec, en particulier, un effort à faire pour les territoires déficitaires.
- [236] En troisième lieu, la mission recommande que la question de la situation des personnes âgées et des retraités de la MSA constitue à nouveau un axe prioritaire en matière d'ASS. La préservation de l'autonomie au domicile, la mise en place d'actions de prévention ainsi que la lutte contre l'isolement des personnes âgées en milieu rural notamment, devront être considérés comme des enjeux prioritaires pour la prochaine COG.

- [237] En quatrième lieu, la mission recommande que la question de la précarité des populations agricoles fasse partie des points de vigilance de la prochaine COG en matière d'ASS. En effet, de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission lors de ses déplacements ont fait état d'un sentiment de forte dégradation de la situation des populations en zone rurale sous l'effet conjugué de la crise économique qui a sévi ces dernières années et des crises agricoles dans certains secteurs.
- [238] Enfin, l'une des priorités de la prochaine COG devra être, dans un souci de renforcement de l'efficacité des actions mises en œuvre en matière d'ASS, de mutualisation des moyens publics consentis et d'optimisation de l'organisation, de garantir une plus grande coordination avec l'ensemble des acteurs opérant sur le terrain en matière d'ASS.
- [239] Certes, des partenariats existent déjà entre le régime agricole et d'autres régimes et branches (la branche famille du régime général par exemple)<sup>66</sup>. Ils devront être poursuivis et renforcés et davantage perceptibles localement. A titre d'exemple, les partenariats inter-régimes sont fortement encouragés par les pouvoirs publics, à l'aune par exemple de l'article 6 de la loi d'adaptation de la société au vieillissement portant sur l'action des caisses de retraites coordonnées en inter-régimes.
- [240] Au-delà des acteurs du champ de la sécurité sociale, ces partenariats devront également être renforcés avec les différentes collectivités territoriales, ou les établissements publics qui leur sont rattachés, afin de garantir une offre équilibrée en matière d'ASS sur le territoire. La mission a, en particulier, observé que les liens entre la MSA et les centres communaux d'action sociale (CCAS) ou centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) étaient peu développés et gagneraient probablement à être davantage approfondis.

**Recommandation n°22 : Approfondir les relations avec les autres acteurs de l'ASS, d'une part, en poursuivant la mise en place de conventions inter-régimes dans toutes les branches et, d'autre part, en développant encore les synergies avec les différentes collectivités territoriales ou les établissements publics qui leur sont rattachés (conseils départementaux, CCAS...).**

- [241] Enfin, la mission indique qu'elle n'a pas expertisé la problématique de l'engagement d'une nouvelle vague d'harmonisation avec le régime général des prestations extra-légales d'ASS qui pourrait s'avérer encore nécessaire en matière de famille et de vieillesse. Elle estime toutefois que si, sur le fond, ce souhait d'harmonisation porté par une partie de la population agricole n'est pas illégitime, sa mise en œuvre nécessiterait probablement, comme entre 2006 et 2010, un effort financier sans doute significatif.

---

<sup>66</sup> En effet, les principaux postes de dépenses du FNASS de la MSA entre 2011 et 2015 résultent d'engagements en inter-régimes conduits sous l'égide de la CNAF pour l'accueil du jeune enfant de 0 à 3 ans ou en matière de contrats Enfance Jeunesse et de médiation familiale.



#### **4 L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DE LA MSA IMPLIQUE LE RENFORCEMENT DU POSITIONNEMENT DE LA CAISSE CENTRALE, LA POURSUITE DES EFFORTS EN MATIERE DE MAITRISE DES RISQUES, DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET DE RECOUVREMENT AINSI QUE L'ADAPTATION DES SYSTEMES D'INFORMATION**

[242] Afin de créer les conditions favorables à une MSA mieux organisée, plus efficace, plus performante et, *in fine*, mieux à même de mener à bien ses missions et de répondre aux enjeux auxquels elle est confrontée, la COG avait fixé des objectifs en matière :

- d'organisation de la gouvernance et du pilotage du réseau, avec un rôle accru confié à la CCMSA en tant que tête de réseau à part entière (4.1) ;
- de maîtrise des risques, de recouvrement et de lutte contre la fraude (4.2) ;
- d'adaptation des systèmes d'information aux nouvelles exigences à relever (4.3).

##### **4.1 La CCMSA se heurte encore à des difficultés de positionnement vis à vis de son réseau peu compatibles avec des exigences plus fortes en matière de performance**

[243] Au cours de la COG 2011-2015, le rôle et le positionnement de la CCMSA par rapport à son réseau ont évolué dans le sens d'un renforcement de ses prérogatives (4.1.1). Toutefois, la CCMSA n'est pas encore en mesure d'exercer pleinement sa fonction de tête de réseau (4.1.2).

##### **4.1.1 La CCMSA s'est organisée pour exercer ses nouvelles compétences et atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la COG**

###### **4.1.1.1 Le nouveau rôle confié à la CCMSA vis-à-vis de son réseau est spécifiquement mentionné dans la COG 2011-2015**

[244] La COG mentionne spécifiquement les nouvelles responsabilités confiées à la CCMSA dans la fiche 4.1.2, intitulée « *renforcer et améliorer le système de pilotage de la MSA* ».

[245] Les enjeux identifiés sont ainsi désignés : « *le rôle de la CCMSA a profondément évolué lors de la COG précédente. Par son nouveau rôle de tête de réseau, elle est garante des résultats du régime en matière de performance. Il convient au cours de cette COG de consolider le système de pilotage permettant de s'assurer de l'atteinte des résultats de la MSA, en matière de qualité et d'efficacité, au travers du renforcement du dispositif de pilotage et des outils associés* ».

[246] Les objectifs associés à cette fiche consistent principalement en un renforcement des dispositifs de pilotage et de suivi de l'activité, une adaptation des outils de suivi en termes de fiabilité et d'exhaustivité, une optimisation de la productivité du réseau et une clarification des objectifs prioritaires. Les engagements correspondant s'articulent ainsi autour d'une plus grande fiabilisation des données à disposition de la CCMSA et d'une amélioration du dialogue de gestion.

[247] Ainsi, outre les différents outils de pilotage et de performance de gestion qui figurent habituellement dans les COG (dispositifs statistiques, systèmes d'information, maîtrise des risques, gestion des ressources humaines...), il a été considéré que le positionnement même de la CCMSA et la qualité de son pilotage devaient faire l'objet d'objectifs et d'engagements, dans la mesure où la CCMSA venait d'accéder au rôle de tête de réseau dans le cadre de la COG précédente. Cela constitue une évolution importante dans la mesure où la MSA est marquée par une culture mutualiste avec une tradition de forte autonomie des caisses dans leur gestion et la définition de leurs objectifs.

#### 4.1.1.2 Le législateur a poursuivi, pendant la COG 2011-2015, le renforcement des pouvoirs de la caisse centrale

[248] Les pouvoirs de la caisse centrale ont progressivement été étendus par la loi dans le cadre des COG 2006-2010 puis 2011-2015. Ainsi :

- sur la période 2006-2010 : le législateur a donné en 2008 à la CCMSA le pouvoir de décider la fusion de plusieurs caisses, de prendre les mesures nécessaires au pilotage du réseau et de confier à certaines caisses la charge d'assumer des missions communes. Les LFSS pour 2009 et 2010 ont ensuite complété ces pouvoirs par la capacité à approuver les budgets des organismes et à prescrire toutes mesures tendant à une plus grande maîtrise de leurs coûts. Elles ont également donné à la CCMSA la maîtrise des opérations immobilières de son réseau. La caisse centrale assure ainsi désormais le contrôle des opérations immobilières des organismes ainsi que la gestion du patrimoine ;
- sur la période 2011-2015 : la LFSS pour 2013 a profondément modifié le financement de la MSA en supprimant la distinction entre « cotisations techniques » et « cotisations de gestion », et, renforcé le pilotage financier de la CCMSA. Ainsi, la trésorerie est centralisée : les réserves constituées initialement au niveau local sont « remontées » au niveau central. Le financement des restes à recouvrer est désormais à la charge du niveau national, supprimant de fait la nécessité pour les caisses, de constituer des réserves locales. L'absence de réserves locales contraint plus fortement les caisses au plan budgétaire, et renforce leur dépendance à l'égard de la caisse centrale, notamment sur le plan des décisions immobilières.

#### 4.1.1.3 La CCMSA a progressivement mis en adéquation son organisation avec ses nouvelles compétences et les objectifs de pilotage du réseau

[249] La ligne de partage est désormais claire entre les attributions des élus et celles des gestionnaires. Même si les conseils d'administration exercent l'ensemble de leurs prérogatives, ce sont les directeurs généraux des caisses, largement renouvelés sur la durée de la COG, qui assurent la gestion des caisses dans le cadre fixé par les textes et par les orientations de la caisse centrale. Comme prévu dans la fiche 4.2.5 de la COG, les modalités de désignation des directeurs ont effectivement évolué afin d'associer plus fortement le directeur général de la CCMSA<sup>67</sup>.

[250] Afin d'assurer le pilotage de son réseau dans ce nouveau cadre de compétences, la CCMSA s'est réorganisée en rassemblant l'ensemble des directions métiers au sein d'une nouvelle entité de son organigramme (la « direction déléguée aux politiques sociales » (DDPS)), et en créant deux directions de pilotage du réseau (la direction du pilotage et des budgets (DPB) et la direction de la relation de service et des organisations (DRSO)). Comme développé *infra*, une direction des systèmes d'information a en outre été créée en 2012 dans le cadre de la restructuration de l'informatique institutionnelle.

---

<sup>67</sup> Décision de la fédération nationale des employeurs de la MSA (FNEMSA) du 29 septembre 2011 fixant la procédure de désignation des directeurs de caisses de MSA.

[251] Sur le sujet de l'immobilier, compte tenu de ses nouvelles responsabilités en la matière, la CCMSA a dû se structurer sur la période de la COG puisqu'elle n'avait pas de service dédié à l'immobilier auparavant et qu'elle avait uniquement entamé un recensement de l'immobilier du réseau en fin de COG précédente. Au sein de la DPB, la CCMSA s'est dotée d'un service central chargé de la gestion du patrimoine immobilier, qui regroupe une équipe de 5 personnes constituant le pôle gestion de l'immobilier, et de la mission développement durable. Ce service a réalisé le recensement du patrimoine immobilier des caisses et il intervient ponctuellement pour expertiser les projets immobiliers en s'appuyant sur les experts immobiliers des organismes centraux du régime général.

#### 4.1.2 Malgré la construction progressive d'un pilotage par la performance, la CCMSA peine à exercer complètement son rôle de tête de réseau

##### 4.1.2.1 La CCMSA a construit les bases d'un pilotage par la performance

[252] Au-delà de la réorganisation de ses services, la CCMSA a construit un pilotage visant à optimiser les performances de l'ensemble du réseau et à atteindre les cibles fixées dans le cadre de la COG. Ainsi, comme développé précédemment (*Cf. supra* les développements de la partie 2), la mise en œuvre de la COG fait l'objet d'un suivi trimestriel adossé à des outils (*scoring* et taux de mise en œuvre des engagements) permettant aux caisses de se situer les unes par rapport aux autres et de comparer leurs résultats. La productivité des caisses fait l'objet d'une attention plus forte avec le développement d'études annuelles transmises à l'ensemble du réseau.

[253] En outre, le dialogue de gestion annuel définissant les plafonds d'effectifs est fortement orienté par les données de productivité des caisses. Ainsi, trois critères sont retenus pour la répartition des efforts de diminution des effectifs : l'activité, mesurée en unités d'activité<sup>68</sup>, (à 31 %), la productivité (à 68 %), les coûts de gestion (à 1 %). Quand les efforts qui en ressortent aboutissent à une réduction de plus de 12 % des effectifs de la structure, l'effort restant est réparti à nouveau entre les caisses.

[254] Enfin, comme évoqué plus haut, la période de la COG 2011-2015 est la première durant laquelle la CCMSA a exercé de façon effective ses prérogatives de contrôle des opérations immobilières du réseau (des objectifs figurent d'ailleurs plus explicitement dans cette COG par rapport à la COG précédente<sup>69</sup>). Ainsi, aucune caisse de MSA n'a pu au cours de la COG 2011-2015 réaliser un investissement immobilier sans l'aval de l'échelon central qui décide des financements. La CCMSA impose aux caisses qui présentent des projets de relocalisation de sites de production à la validation nationale la cession des locaux qui ne seront plus exploités. Pour les agences, la validation des projets de construction s'accompagne de l'obligation pour la caisse locale de réduire les points d'accueil exploités en location ou en propriété. La caisse centrale réalise un filtrage exigeant de ces projets au regard de leurs effets sur l'exploitabilité des immeubles (modularité des surfaces permettant d'envisager une location à des tiers) et sur les coûts.

---

<sup>68</sup> Les « unités d'activité » (UA) sont l'indicateur composite déployé par la MSA permettant de mesurer le niveau d'activité des caisses.

<sup>69</sup> *Cf.* rapport IGAS-IGF 2015-001R2 intitulé « La politique immobilière des organismes de sécurité sociale » et son annexe 11 relative à la MSA.

#### 4.1.2.2 La CCMSA manque cependant à la fois de données et d'outils pour assurer l'effectivité des décisions en matière de pilotage de l'organisation du réseau

- [255] Le nouveau positionnement de la CCMSA reste encore fragile à plusieurs titres.
- [256] Tout d'abord, la CCMSA manque de données fiables et automatisées pour assurer le pilotage de son réseau. Elle reste largement dépendante pour piloter le réseau des informations qui lui sont transmises par les caisses Or, comme c'est le cas pour les remontées COG évoquées *supra* en partie 2, ces informations sont rarement automatisées et standardisées et la CCMSA n'a que peu d'outils et de moyens pour en vérifier la source. Les manques précédemment soulignés en matière de pilotage de la COG ou de la qualité de service, existent aussi dans les autres domaines. A titre d'exemples :
- la comptabilité analytique est très fragile dans sa construction. La CCMSA n'a aucune maîtrise, voire même aucune connaissance, des modalités de répartition des coûts mises en œuvre par les caisses. Cette situation n'est pas acceptable dans un régime multi-branches qui doit être en mesure de fournir des éléments de comparaison de ses coûts par rapport aux autres régimes soumis à des exigences d'efficacité similaires ;
  - en matière d'immobilier, le rapport IGAS-IGF relatif à la politique immobilière des organismes de sécurité sociale de juin 2015 fait également le constat d'une connaissance insuffisante (et en retrait par rapport à celle du RSI et du régime général) par la CCMSA des surfaces ou des données relatives à l'état des bâtiments.
- [257] Tout en affirmant son rôle décisionnaire sur le plan des ressources financières et, en conséquence, sur les effectifs finançables, la CCMSA s'est placée, notamment sur l'organisation des caisses, davantage en position d'observateur que de prescripteur. Elle s'est bien dotée des moyens de connaître les évolutions, de les analyser et d'en rendre compte aux tutelles, mais il s'agit souvent d'un travail de recensement des bonnes pratiques et des organisations retenues localement qui offre *a posteriori* l'image des initiatives et des efforts consentis par les caisses pendant la période observée. L'efficacité du pilotage s'en trouve affectée.
- [258] L'association des élus et des équipes administratives du réseau à chaque étape du processus décisionnel devrait permettre de s'appuyer sur les initiatives des caisses. Pour autant, cela génère une comitologie importante et, du point de vue de la mission, alourdit significativement le processus de prise de décision. En outre, la mise en œuvre des réformes est longue car, en l'absence de dispositif contraignant, le rythme de mise en œuvre de celles-ci par les caisses est très variable. La CCMSA n'a pas la capacité d'imposer au réseau des décisions rapides qui permettraient de gagner en productivité. Elle ne dispose d'ailleurs pas de mécanismes centraux d'alerte et de régulation pouvant lui permettre de capter rapidement les difficultés d'une caisse dans la mise en œuvre d'une législation et permettant de mettre en œuvre impérativement un dispositif correctif, par exemple en recourant à l'entraide entre caisses si besoin.
- [259] Au final, il n'est pas certain que la MSA ait véritablement trouvé l'équilibre entre, d'une part, une tradition de forte capacité d'initiative et de marge certaine d'organisation des caisses et, d'autre part, un indispensable pilotage resserré au niveau central, nécessaire notamment au respect des engagements pris vis-à-vis de l'Etat.

#### 4.1.3 Pour l'avenir, la CCMSA doit s'affirmer comme pilote et compléter ses outils de pilotage

##### 4.1.3.1 Les projets majeurs d'organisation du réseau doivent faire l'objet de décisions pilotées et gérées par la caisse centrale dans une optique d'évolution rapide et homogène du réseau

- [260] La CCMSA doit agir sur l'organisation du réseau comme elle le fait sur les questions de financement.
- [261] Elle doit en particulier pouvoir fixer des cadres structurants et communs à toutes les caisses pour organiser géographiquement et fonctionnellement les activités de gestion de la protection sociale des ressortissants agricoles.
- [262] La mission recommande donc que la prochaine COG prévoie le renforcement des prérogatives de la caisse centrale en tant que tête de réseau, notamment sur les orientations en matière d'organisation du réseau.
- [263] En particulier, la mission considère que le directeur général (DG) de la CCMSA doit être doté de prérogatives renforcées, inscrites dans le code rural et de la pêche maritime, lui permettant de mettre en œuvre les réorganisations nécessaires du réseau. La mission souligne que ce renforcement des pouvoirs du DG de la CCMSA sur le champ de l'organisation de son réseau n'est pas incompatible avec la vie institutionnelle telle que l'histoire de la MSA en a installé la culture. En effet, les élus continueront à jouer leur rôle d'acteurs de proximité, sur les questions touchant à l'ASS, notamment, et dans les commissions institutionnelles.
- [264] Ce renforcement des prérogatives de la CCMSA doit accélérer le rythme de mise en œuvre des décisions organisationnelles qui ne pourront plus dépendre à l'avenir d'un consensus de l'ensemble des représentants du réseau MSA. Cette évolution n'empêcherait naturellement pas la mise en œuvre d'un dialogue de gestion souple permettant d'adapter localement, avec l'accord de la caisse centrale, le rythme et les modalités de mise en œuvre de certaines des mesures d'organisation définies pour le réseau.

**Recommandation n°23 : Renforcer le positionnement de la CCMSA comme tête de réseau, et de son DG en particulier, en lui donnant le pouvoir de décision sur les projets majeurs d'organisation du réseau.**

##### 4.1.3.2 La CCMSA doit renforcer ses outils de pilotage pour remplir pleinement son rôle

- [265] Un pouvoir renforcé de la CCMSA ne trouvera à s'exercer réellement que si la caisse centrale est en mesure de disposer d'un système d'information lui permettant d'être en prise directe sur la gestion des caisses de son réseau.
- [266] La caisse centrale doit en effet pouvoir disposer directement dans ses propres outils de l'information dont elle a besoin pour son pilotage, sans dépendre exclusivement d'une remontée annuelle de la part des caisses. Une extraction directe d'un outil placé sous contrôle, au sens de la maîtrise des risques, donne en outre une garantie de fiabilité aux données dont la CCMSA n'a pas aujourd'hui l'assurance.
- [267] Par ailleurs, il est important que les outils de pilotage de la CCMSA lui donne la capacité de constater sans décalage sensible des dysfonctionnements ou des évolutions fortes dans la gestion des branches de façon soit à alerter les caisses concernées, soit à en informer rapidement le réseau.

- [268] La mission préconise donc que la prochaine COG fixe l'objectif de doter la CCMSA des outils nécessaires à l'obtention des données indispensables à son activité de tête de réseau.

**Recommandation n°24 : Doter la CCMSA d'un véritable SI de pilotage lui permettant de fournir rapidement des informations au réseau et de tirer des analyses synthétiques de l'évolution de la gestion sur chacune des branches.**

- [269] La mission recommande par ailleurs que les règles en matière de comptabilité analytique soient revues en profondeur afin de garantir des pratiques homogènes dans l'ensemble des caisses, de renforcer la capacité de pilotage de la caisse centrale et, d'ici à horizon 2020, de permettre de faire évoluer les modalités de mesure de l'activité du réseau en les adossant à une comptabilité analytique solide et fiable (Cf. annexe 5).

**Recommandation n°25 : Refonder la comptabilité analytique afin de renforcer la capacité de pilotage de la CCMSA, notamment dans la perspective de revoir les modalités de mesure de l'activité du réseau à horizon 2020.**

## 4.2 Les efforts engagés en matière de maîtrise des risques, de lutte contre la fraude et de meilleure efficacité de l'activité de recouvrement doivent être poursuivis

- [270] L'un des principaux enjeux de la COG 2011-2015 tenait notamment à l'objectif de validation et de certification des comptes de la MSA. Il a été atteint puisque les comptes de la MSA ont été validés et certifiés chaque année depuis 2011.

- [271] Aussi, en plus d'engagements spécifiques, présentés dans une fiche dédiée de la COG<sup>70</sup>, sur le renforcement de la qualité et de la lisibilité des comptes ou encore sur l'actualisation du plan comptable de l'agent comptable (éléments sur lesquels la mission n'a pas réalisé de travaux particuliers), les questions de la maîtrise des risques et de la lutte contre la fraude ont été positionnées comme des enjeux essentiels. Un axe entier de la COG (l'axe n°3) leur est ainsi consacré. Par ailleurs, en lien avec les sujets de maîtrise du risque et de lutte contre la fraude, un sous-axe de la COG prévoyait par ailleurs des objectifs spécifiques en matière de renforcement de l'efficacité de l'activité de recouvrement.

- [272] L'objet des développements qui suivent sera donc de dresser le bilan de la COG qui s'achève ainsi que les perspectives pour la prochaine convention en matière de déploiement de la démarche de maîtrise des risques (4.2.1), de mise en place de la politique de lutte contre la fraude (4.2.2) et de plus grande efficacité en matière de recouvrement (4.2.3).

### 4.2.1 Les outils d'un véritable dispositif de maîtrise des risques ont commencé à se mettre en place

- [273] Conformément aux impulsions que la COG avait souhaité donner, notamment dans le cadre de la fiche 3.1 qui fixait pour objectif de « renforcer la cohérence et l'efficacité de la démarche de maîtrise des risques » et énumérait dix engagements de la CCMSA relatifs à la démarche de construction des dispositifs de contrôle interne, la question de la maîtrise des risques a constitué l'un des chantiers auxquels la MSA s'est attaché au cours de ces dernières années.

---

<sup>70</sup> Il s'agit de la fiche 3.2 intitulée « Permettre la validation et la certification de la MSA dès 2011 ».



- [274] Ainsi, la période de la COG a été marquée par plusieurs évolutions :
- une « direction de l’audit et de la maîtrise des risques » a été mise en place en 2012 au sein de l’organigramme de la CCMSA. Cette direction est structurée autour de deux composantes : un pôle audit rassemblant une « mission d’appui » et une équipe « d’auditeurs » ; une entité « maîtrise des risques » (MDR). Cette dernière est confiée à une « directrice adjointe de la MDR ». Cette entité est elle-même composée de deux départements : un « département contrôle interne » et un « département contrôle externe, lutte contre la fraude et le travail illégal » ;
  - une « cartographie nationale des risques », dont la mission a pu prendre connaissance, identifiant notamment les risques pour chacune des branches (cotisations, famille, retraite, santé) et en matière de gestion des données concernant les individus et les entreprises a été conçue en 2015. Une première cartographie avait déjà été réalisée, en 2009-2010, sous l’empire de la précédente COG, mais elle s’appuyait exclusivement sur la matrice des comptes de l’époque et traitait pour l’essentiel des risques comptables. La nouvelle cartographie s’appuie quant à elle sur une cartographie des processus produite fin 2014 (84 processus ont été identifiés et 46 sont à ce stade traités dans le cadre de la cartographie des risques) ;
  - un plan de contrôle interne a été déployé avec la mise en place d’actions de contrôle interne (ACI) institutionnelles<sup>71</sup>. Des contrôles d’effectivité des ACI sont en région sous la forme d’audits croisés entre caisses locales. Des contrôles d’effectivité des ACI sont également réalisés annuellement par la CCMSA sur place auprès de l’ensemble des caisses, de la CCMSA et des organismes informatiques ;
  - des audits du dispositif de contrôle interne sont effectués par la direction en charge de l’audit interne dans huit organismes chaque année en mettant l’accent sur un champ d’activité spécifique. Des plans nationaux ou propres à un organisme audité sont établis suite à ces audits ;
  - un dispositif spécifique de « validation des applications informatiques dans le cadre du contrôle interne » (VAINCI) permettant de veiller à ce que l’ensemble du SI bénéficie du dispositif de maîtrise des risques a été conçu ;
  - un espace consacré au contrôle interne a été créé sur l’intranet. Un mécanisme d’accompagnement pour la mise en œuvre des ACI (sous la forme de questions/réponses et de relais auprès de caisses expertes) est organisé depuis 2012. Par ailleurs, des actions de présentation et de diffusion de la cartographie des risques (via, notamment, des réunions régionales en cours de réalisation durant la présente mission) sont organisées afin de diffuser la culture du contrôle interne et de la maîtrise des risques au sein du réseau et de familiariser les différents acteurs avec les outils et procédures prévus.

[275] La mission évalue positivement ces différentes évolutions. Elle a toutefois pu constater que les ambitions de la COG 2011-2015 n’avaient pas été pleinement satisfaites sur ce point et que le déploiement d’un dispositif de maîtrise des risques complet et pleinement approprié et accepté par tous les acteurs concernés n’était pas encore pleinement achevé.

---

<sup>71</sup> Au cours de l’année 2014, le réseau de la MSA a mis en œuvre les 145 actions de contrôle interne (ACI actives au 1<sup>er</sup> janvier 2014) pour couvrir 90 risques concernant 21 « processus métier socle » à fort enjeu financier (source : Rapport national de contrôle interne 2014 de la MSA).



[276] En particulier, il apparaît que :

- l'effort de sensibilisation et de formation des différents acteurs à ces outils devra être poursuivi afin de permettre une bonne appropriation et une bonne acceptation de ceux-ci ainsi que de la culture du contrôle interne en général ;
- les travaux sur la cartographie des risques devront être poursuivis. Outre son actualisation régulière, déjà prévue sur le principe, les différents processus non encore traités (les processus « pilotage » et « support » notamment, ainsi que l'ASS et la relation clients), devront à terme être inclus ;
- le dispositif de contrôle de l'effectivité de la pleine mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne par chacune des caisses est incomplet.

**Recommandation n°26 : Poursuivre et étoffer la démarche de maîtrise des risques en s'assurant de sa bonne appropriation par le réseau et de la bonne mise en œuvre des différents outils de contrôle interne et en complétant et en actualisant les différents outils (cartographie et ACI notamment) afin de les adapter en continu à l'évolution des risques et des enjeux**

[277] La mission considère par ailleurs que les enjeux liés à la gestion des individus et à leur identification étaient insuffisamment pris en compte dans la COG qui s'achève, notamment sur le volet affiliation des individus. Ils sont d'autant plus importants pour la MSA que celle-ci étant « guichet unique » pour le compte de plusieurs branches, des erreurs dans le processus d'immatriculation auraient des conséquences démultipliées. Elle recommande donc que, comme cela a pu être le cas dans d'autres COG d'organismes de sécurité sociale, une attention particulière soit apportée à la qualité de l'affiliation/immatriculation à la MSA.

[278] Enfin, comme elle l'a déjà signalé plus haut en matière de qualité de service, et plus précisément de qualité de traitement des dossiers (*Cf. supra* partie 3.3), la mission considère que, dans une logique de maîtrise des risques, il est indispensable que la MSA soit en mesure de suivre l'incidence financière des erreurs commises dans les dossiers mis en paiement, en matière de prestations comme de cotisations.

[279] En conséquence des deux points qui précèdent, la mission propose que trois indicateurs figurent dans le volet maîtrise des risque de la prochaine COG. Elle recommande ainsi :

- le maintien de l'indicateur « taux d'erreur dans les dossiers mis en paiement » ;
- la conception d'un indicateur « taux des incidences financières (TIF) » réellement opérant cette fois-ci ;
- le déploiement d'un indicateur du type « taux de certification des NIR » (qui a pu exister dans le cadre des COG de la CNAMTS ou du RSI) afin de suivre et de limiter les risques éventuels liés au processus d'immatriculation.

**Recommandation n°27 : Prévoir dans la prochaine COG, en plus de l'indicateur « taux d'erreur dans les dossiers mis en paiement », un indicateur sur la qualité de la liquidation mesurant l'impact financier des erreurs et un indicateur sur les risques liés au processus d'immatriculation.**

#### 4.2.2 Le bilan de la COG en matière de lutte contre la fraude est plutôt bon mais les ambitions, encore trop limitées, devront être renforcées dans la prochaine COG

[280] L'ensemble des développements qui suivent ont fait l'objet d'analyses plus étoffées dans l'annexe 3 spécifiquement consacrée à la lutte contre la fraude.

##### 4.2.2.1 La MSA a atteint sans difficulté les cibles inscrites dans la COG

[281] En matière de lutte contre la fraude, la COG 2011-2015 avait fixé cinq objectifs prioritaires, directement décliné par cinq engagements correspondant :

- améliorer la connaissance de la fraude dans le secteur agricole ;
- développer la lutte contre le travail dissimulé ;
- renforcer la lutte contre la fraude aux prestations, en particulier au sein de la branche retraite ;
- développer la fonction de pilotage de la CCMSA en matière de lutte contre la fraude ;
- intégrer pleinement la dimension inter-institutions en développant les partenariats, nationaux et internationaux en matière de lutte contre la fraude avec d'autres organismes ou administrations.

[282] Cinq indicateurs de résultat permettent en outre de suivre le niveau d'atteinte des objectifs jugés prioritaires en matière de lutte contre la fraude. A l'exception de l'un de ces cinq indicateurs, les cibles fixées ont été largement atteintes, comme l'illustre le tableau 14 ci-dessous.

Tableau 14 : Résultats obtenus sur les indicateurs de lutte contre la fraude de 2011 à 2014

Indicateurs	2011		2012		2013		2014	
	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat
30- Nombre cumulé de nouvelles requêtes nationales proposées au réseau par an <sup>72</sup>	2	2	4	4	6	5	8	10
31- Montant de la fraude constatée (toutes branches)	10M€	20,68M€	13M€	22,37M€	16M€	22,36M€	19M€	25,46M€
32- Montant des redressements notifiés au titre du travail dissimulé	4M€	9,59m€	6M€	11,18M€	8M€	13,09M€	10M€	15,95M€
33- Nombre de sanctions administratives prononcées <sup>73</sup>	50	169	100	287	150	279	200	359
34- Taux de recouvrement des indus frauduleux <sup>74</sup>		45 %		59,64 %		59,56 %		58,21 %

Source : COG et tableaux de résultats transmis par la CCMSA. - En rouge : cible non atteinte

<sup>72</sup> Cet indicateur concerne les requêtes informatiques ciblées mises à disposition du réseau par la CCMSA, conformément à l'objectif consistant à renforcer le rôle de pilotage et de « tête de réseau » de cette dernière.

<sup>73</sup> Par « sanctions administratives », l'indicateur désigne l'ensemble des mesures permettant au directeur de caisses de prononcer des pénalités financières en application soit de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale (en matière de fraudes aux prestations des branches famille et retraite) soit des articles L. 162-1-14 et L. 323-6 du même code (en matière de fraude aux prestations de la branche maladie). Les sanctions prises en compte au titre de cet indicateur ne concernent que les fraudes aux prestations.

<sup>74</sup> Cet indicateur ne disposait pas de cible pour les années 2011, 2012, 2013 ni 2014. Il n'y a que pour l'année 2015 (dernière année de la COG) qu'une cible est prévue (60 %).

[283] Il ressort de ce tableau que quatre des cinq indicateurs atteignent leur cible annuelle dès la première année de la COG et chaque année ensuite (exception faite de l'indicateur 30 « nombre cumulé de nouvelles requêtes nationales proposées au réseau par an » qui affiche un retard sur la cible prévue pour l'année 2013 mais qui le rattrape largement dès l'année suivante, en 2014).

#### 4.2.2.2 Certains engagements ont cependant été insuffisamment respectés et les ambitions de la COG 2011-2015 restaient cependant limitées

[284] Tout d'abord, au-delà des bons résultats obtenus sur les indicateurs contractuels en matière de lutte contre la fraude (et compte non tenu des éventuelles difficultés de pertinence des indicateurs et/ou de fiabilité des résultats remontés)<sup>75</sup>, il convient en effet de signaler que les différents engagements évoqués plus haut, dont l'état de mise en œuvre n'est pas mesuré par un indicateur contractuel, n'ont pas tous été complètement mis en œuvre. En particulier :

- l'objectif d'évaluation exhaustive de l'ampleur de la fraude dans le secteur agricole n'est pas réalisé. Certes, un certain nombre d'études a bien été réalisé au cours de la COG sur les situations présentant « les plus forts risques de fraude » (étude sur la fraude aux indemnités journalières, évaluation de la fraude concernant les travailleurs saisonniers mais limitée au seul domaine de la viticulture, une réflexion sur les modalités d'évaluation du montant de la fraude aux cotisations...). Mais l'ambition initiale consistant à aboutir au cours de la COG à une évaluation du montant total de la fraude dans le secteur agricole n'a pas été pleinement satisfaite ;
- l'objectif de lutte contre le travail illégal, le montant des redressements notifiés a crû de façon significative (Cf. dans le tableau les résultats de l'indicateur n°32). En revanche, le bilan des résultats en termes de verbalisation des situations délictuelles est plus contrasté alors que la COG suggérait une intensification de l'effort sur cet aspect (le nombre total de procès-verbaux dressés, co-signés ou établis avec la participation des agents de la MSA est passé de 32 en 2011 à 468 en 2012. Puis il a chuté à 310 en 2013 pour s'établir à 364 en 2014)<sup>76</sup> ;
- l'engagement qui visait à développer les partenariats a conduit au développement d'échanges entre organismes et de coopérations avec d'autres acteurs en matière de lutte contre la fraude. Toutefois, la mission a relevé que de nombreux chantiers restent encore inachevés en matière de collaboration avec d'autres administrations ou organismes.

[285] Plus largement, les objectifs de la COG 2011-2015 en matière de lutte contre la fraude ont probablement été insuffisamment ambitieux sur certains aspects. La mission a ainsi relevé que :

- la COG se concentrait sur certains aspects particuliers de la lutte contre la fraude (comme la mise en œuvre de requêtes informatiques nationales ciblées ou du dispositif de sanctions administratives en matière de répression), certes stratégiques au moment de la conclusion de la COG, mais qu'il manquait une stratégie d'ensemble ;
- les cibles de plusieurs indicateurs (les indicateurs n°31, n°32 et n°33), notamment en matière de montants de fraude détectées ou de montants redressés au titre du travail dissimulé, étaient probablement sous-calibrées par rapport aux capacités réelles à agir de la MSA, comme le révèle le fait qu'elles aient été très rapidement atteintes puis dépassées ;
- les ambitions en matière de lutte contre le travail illégal sont restées cantonnées au seul champ du travail dissimulé alors que d'autres aspects posent d'importants problèmes en matière agricole (en particulier la question des fraudes au détachement de salariés).

<sup>75</sup> Cf. les développements de l'annexe 3 sur ce point et de la partie 2 du présent rapport qui analysent en détail les caractéristiques de certains des indicateurs contractuels en matière de lutte contre la fraude.

<sup>76</sup> Bilans en matière de lutte contre la fraude et le travail illégal établis par la MSA pour les années 2011, 2012, 2013 et 2014.

#### 4.2.2.3 La prochaine COG devra se fixer des priorités plus larges et plus ambitieuses

[286] Du point de vue de la mission, la question de la lutte contre la fraude devra demeurer une priorité de la prochaine COG. Elle recommande ainsi que cette thématique demeure, comme c'était le cas pour la COG 2011-2015 un sous-axe autonome au sein d'un axe plus global « maîtrise des risques – lutte contre la fraude ».

[287] En termes d'orientations à prévoir, la mission propose un dispositif complet d'objectifs, d'engagements et d'indicateurs (Cf. l'annexe 3 spécifiquement consacrée à la lutte contre la fraude). Elle se limitera ici à souligner les quatre priorités autour desquelles devront être conçus les développements de la prochaine COG en matière de lutte contre la fraude.

[288] En premier lieu, la mission recommande de renforcer sensiblement les ambitions en termes de lutte contre la fraude. Comme évoqué plus haut, il lui semble en effet qu'il demeure des marges de progression en la matière. Elle recommande donc que la prochaine COG prévoie :

- une stratégie couvrant bien l'intégralité des aspects et du spectre de la lutte contre la fraude, en allant de la connaissance de la réalité et de l'ampleur de la fraude (Cf. le tiret suivant) à la récupération des montants de fraude et des pénalités éventuelles en passant par chacune des étapes intermédiaires que sont la prévention de la fraude (via des actions spécifiques de sensibilisation et d'information), la détection des situations de fraude et la répression. Cette conception d'ensemble évitera un risque d'approche trop « morcelée » de la lutte contre la fraude et garantira un véritable continuum d'action sur cette question ;
- la poursuite et l'aboutissement de travaux permettant de disposer d'une évaluation fine et précise de l'ampleur de la fraude dans le secteur agricole. La mission suggère, en particulier, que figure dans la COG un échéancier précis des travaux à réaliser afin de disposer en fin de COG d'une estimation du niveau de fraude réelle. Les engagements en la matière devront probablement associer d'autres partenaires que la seule MSA (notamment les services de l'Etat et la DNLF) ;
- des cibles nettement plus ambitieuses, notamment en matière de détection des situations de fraude. Sur ce sujet de la détection, la mission préconise par ailleurs de distinguer un indicateur portant sur le champ des fraudes aux prestations (maladie, IJ, famille, retraite, AT-MP) et un indicateur portant sur le volet cotisations (fraudes aux cotisations et travail illégal...).

**Recommandation n°28 : Renforcer les ambitions en matière de lutte contre la fraude en prévoyant dans la prochaine COG une stratégie couvrant l'intégralité du spectre de la lutte contre la fraude, en poursuivant les travaux d'évaluation de la fraude dans le secteur agricole et en proposant des cibles plus ambitieuses, notamment en matière de détection.**

[289] En deuxième lieu, la mission considère que la lutte contre le travail illégal doit demeurer l'une des priorités de la prochaine COG en matière de lutte contre la fraude. Elle préconise notamment de se préoccuper plus particulièrement des fraudes « complexes » (travail temporaire, fraude au détachement) sur lesquelles de nombreux interlocuteurs ont indiqué à la mission considérer que la MSA était insuffisamment outillée. La mission propose ainsi d'agir prioritairement dans deux directions :

- intensifier la lutte contre le travail dissimulé (notamment avec un engagement en termes de verbalisation et un effort de ciblage des opérations de contrôle) ;
- au-delà du seul travail dissimulé, outiller le réseau et accompagner les caisses afin que la MSA soit davantage en mesure de lutter contre les fraudes au détachement.

**Recommandation n°29 : En matière de LCTI, continuer à intensifier la lutte contre le travail dissimulé, notamment en renforçant encore la verbalisation, et donner la priorité à la lutte contre les fraudes complexes, en particulier la fraude au détachement.**

[290] En troisième lieu, la mission estime que la COG devra prendre en compte, dans son volet lutte contre la fraude, certaines des évolutions importantes censées intervenir au cours de la prochaine période couverte par la convention qui pourraient avoir des répercussions en matière de fraude, soit parce qu'elles changent de façon significative les modes de fonctionnement, soit parce qu'elles induisent directement de nouveaux risques de fraude. Ainsi, la COG devra prendre en compte les effets liés à la mise en œuvre de la DSN, de la LURA ou encore de la PUMA qui vont inévitablement perturber certains modes de fonctionnement. S'agissant en particulier de la DSN, sa mise en œuvre pourrait s'accompagner du développement de fraudes nouvelles. En effet, actuellement, la MSA fonctionne par « appel chiffré » pour recouvrer les cotisations. La DSN mettra fin à cet appel chiffré. Les contrôles sur la branche cotisation devront donc être revus en conséquence.

**Recommandation n°30 : Prévoir dans la COG d'anticiper les conséquences éventuelles en matière de fraude liées à la mise en place de la DSN, mais aussi de réformes importantes comme la LURA ou la PUMA, éventuellement dans une logique inter-régimes.**

[291] Enfin, la mission considère que la question des partenariats avec d'autres organismes et administrations demeure essentielle en matière de lutte contre la fraude. Elle recommande ainsi de fixer des engagements précis en matière :

- de renforcement des actions coordonnées avec les différents partenaires en matière de lutte contre la fraude, dans le champ de la sécurité sociale en priorité (plans de contrôle communs avec d'autres organismes de sécurité sociale), mais aussi, plus largement, avec les administrations ou organismes hors champ sécurité sociale, dans le cadre des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) notamment ;
- d'amplification et d'accélération des possibilités d'échange et de croisement de données entre partenaires. Si nécessaire, l'Etat devra veiller à prévoir les dispositifs juridiques adéquats pour faciliter les progrès sur ce point.

**Recommandation n°31 : Développer davantage encore les coopérations avec d'autres partenaires (via par exemple des plans de contrôle communs) et amplifier les possibilités d'échanges de données.**

#### 4.2.3 Les efforts engagés en matière de recouvrement doivent être poursuivis

##### 4.2.3.1 En matière de recouvrement, les cibles ont été inégalement atteintes sur les quatre premières années de la COG

[292] La COG comporte deux engagements (dans la fiche 2.5) tendant à garantir des taux de restes à recouvrer permettant « d'améliorer les équilibres des régimes et à formaliser les procédures harmonisées de recouvrement ».

[293] En effet, constatant l'existence de marges de progrès réalistes, au regard notamment de la forte dispersion des taux de recouvrement entre les caisses locales, la COG avait fixé comme objectif majeur d'homogénéiser les pratiques dans le réseau en diffusant des procédures communes et des bonnes pratiques et en en assurant l'application complète et correcte. Un double volet d'actions d'amélioration des outils de gestion et de pilotage du recouvrement et de professionnalisation des agents de contrôle devait concourir à cet objectif.

[294] La COG prévoyait par ailleurs cinq indicateurs de résultats (tous dotés de cibles donc) assez classiques couvrant bien les activités du recouvrement : il s'agit des taux de restes à recouvrer (RAR)<sup>77</sup> sur l'encours des employeurs et sur celui des non salariés, du taux de couverture des fichiers salariés et non salariés<sup>78</sup> et du montant des redressements suite à contrôle (hors lutte contre la fraude). Pour chacun d'entre eux, les cibles ont été fixées à des niveaux d'exigence volontaristes considérant les résultats atteints en début de COG, comme le montre le tableau 15 suivant, qui présente également les résultats obtenus pour chacune des quatre premières années de la COG.

Tableau 15 : Résultats obtenus sur les indicateurs de recouvrement de fin 2010 à fin 2014

Indicateurs	2010		2011		2012		2013		2014	
	N° indicateur - Intitulé	Référence	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat
19- Taux de restes à recouvrer sur l'encours des employeurs		1,61 %	1,52 %	1,49 %	1,43 %	1,57 %	1,34 %	1,52 %	1,25 %	1,66 %
20-Taux de restes à recouvrer sur l'encours des non salariés		3,85 %	3,74 %	3,83 %	3,63 %	3,63 %	3,52 %	3,87 %	3,41 %	4,40 %
21-Montant des redressements suite à contrôles		5,8M€	7M€	12,7M€	8M€	16,3M€	9M€	17,4M€	10M€	23,1M€
22-Taux de couverture du fichier « salariés »		6,48 %	6,74 %	8,97 %	7,01 %	11,23 %	7,29 %	8,91 %	7,58 %	9,90 %
23-Taux de couverture du fichier « non salariés »		6,95 %	7,23 %	6,47 %	7,52 %	6,07 %	7,82 %	6,94 %	8,13 %	9,39 %

Source : COG et tableaux de résultats transmis par la CCMSA- En rouge : cible non atteinte

[295] Il apparaît à l'analyse de ces données que :

- s'agissant des deux indicateurs de RAR, les résultats sont la plupart du temps inférieurs aux cibles fixées. La situation est moins dégradée s'agissant des salariés. Ces résultats globaux dissimulent cependant une grande disparité des situations entre caisses. La mission a ainsi pu observer que la situation était très dégradée dans certaines caisses de MSA du Sud du pays depuis de nombreuses années. Pour les caisses présentant les meilleurs résultats (par exemple 0,28 % de RAR sur les cotisations employeurs et 2 % sur les cotisations non salariés pour la caisse MSA de Franche Comté), l'enjeu est de maintenir ce très bon niveau de recouvrement. Pour les caisses les plus mal classées, l'enjeu est de s'aligner progressivement sur la moyenne des résultats du réseau. Cela passe notamment par une action efficace de recouvrement s'appuyant sur la mise en œuvre du socle de recouvrement, conformément aux engagements COG rappelés ci-dessus ;
- s'agissant des trois indicateurs de contrôle, les résultats sont positifs pour deux d'entre eux (les indicateurs n°21 et 22). Ils méritent toutefois d'être relativisés au regard d'un investissement antérieur modéré sur ces contrôles, de cibles probablement fixées de façon assez peu contraignante et d'un montant de redressements rapidement croissant dès que les grands comptes sont visés par les contrôles. Il n'en reste pas moins que la COG a rempli son rôle en amenant la MSA à amplifier son action dans ces domaines. Les résultats moins bons pour l'indicateur 23 relatif au fichier non salarié, la cible n'étant pas atteinte lors des trois premières années de la COG.

<sup>77</sup> Ces indicateurs de RAR permettent de suivre la performance du recouvrement des cotisations sociales par la MSA pour la catégorie de public concernée. Leur résultat est obtenu en rapportant le montant des cotisations non encore recouvrées sur le montant des cotisations émises sur la même période. Les taux de RAR non salariés et employeurs, calculés sur des remontées de données en base comptable, sont communiqués annuellement aux caisses au cours du premier semestre N+1. Cette information tardive positionne le niveau de recouvrement de chaque caisse au sein du réseau mais ne permet pas de piloter des actions correctives. Toutefois, les résultats provisoires du recouvrement et des cotisations sont présentés chaque trimestre au comité directeur « services aux entreprises et cotisations », permettant ainsi aux directeurs réunis de réagir. La mission a été informée qu'un outil élaboré par la caisse de MSA de Gironde permettant un suivi mensuel des taux de RAR avec un affinage possible par canton a été déployé dans toutes les caisses fin 2014. La CCMSA n'a pas assez de recul pour en évaluer l'efficacité.

<sup>78</sup> Par « taux de couverture », les deux indicateurs concernés désignent la proportion, en montant (et non en unités) de cotisations contrôlées dans le fichier donné (salariés ou non salariés).



[296] S'agissant enfin de l'objectif d'homogénéisation des pratiques entre caisses en matière de recouvrement, la mission a noté que les bonnes pratiques de recouvrement établies lors de la COG précédente ont été améliorées en début de COG par un groupe de travail national associant six caisses de MSA. A l'issue de ces travaux, 11 « procédures socles » ont été mises en place et diffusées à partir de janvier 2013 avec la volonté d'unifier les pratiques du réseau, à l'instar de l'URSSAF (ex : harmoniser le recours aux notifications et significations des contraintes ; privilégier le recouvrement amiable des créances ; formaliser les relations avec les huissiers de justice...) <sup>79</sup>.

#### 4.2.3.2 Les objectifs en matière de recouvrement doivent être reconduits pour la prochaine COG et prévoir un meilleur encadrement des modalités de prise en charge des cotisations en cas de crise

[297] Les grands objectifs en matière de recouvrement ne changeront pas. Les cibles fixées devront être calées sur les derniers résultats connus de la COG pour être réalistes, mais elles pourront être modulées concernant les RAR pour inciter les caisses les moins bien classées à produire un effort supérieur pour contribuer à l'amélioration des résultats du réseau.

[298] En revanche, la mission considère que deux évolutions devront être prévues dans la prochaine COG :

- premièrement, outre son action d'observation des pratiques et de *reporting* global, la CCMSA devra renforcer son pilotage central par la connaissance et le suivi de la bonne mise en œuvre des socles communs de recouvrement. Elle doit en outre réactiver le *benchmark* avec l'ACOSS et concrétiser sa volonté de travailler en inter-régimes sur des questions juridiques posées par l'activité contentieuse (opposition à tiers détenteurs ; procédures judiciaires ; relations avec les huissiers) et sur l'impact de la dématérialisation sur le recouvrement (absence d'instruments de mesure et d'outil comparatif) ;
- deuxièmement, la CCMSA doit formaliser les dispositifs d'accompagnement des crises afin d'encadrer davantage les modalités de prise en charge des cotisations, d'unifier l'information portée par le réseau et d'assurer un suivi de la mise en place de ces dispositifs au-delà du seul enregistrement comptable de la consommation des enveloppes de prises en charge de cotisations.

**Recommandation n°32 : Conserver dans la prochaine COG des objectifs en matière de réduction des restes à recouvrer et de taux de couverture des fichiers.**

**Recommandation n°33 : Prévoir de renforcer le rôle de pilote de la CCMSA en matière de déploiement des socles communs de recouvrement et d'encadrement des modalités de prise en charge des cotisations en situations de crises.**

<sup>79</sup> Les socles sont présentés sous forme de fiches mises à jour régulièrement en fonction des évolutions de la réglementation ou de la pratique des caisses. En réponse à une enquête menée en 2014, toutes les caisses ont dit les utiliser, mais la CCMSA ne peut affirmer qu'ils soient complètement et correctement mis en œuvre. L'application des socles communs est favorisée par leur intégration, au même titre que les actions de contrôle interne, dans les processus orientés clients diffusés en 2014. En outre, un nouvel outil de suivi du contentieux et de l'activité du recouvrement (OSCAR) a été déployé cette même année, permettant un meilleur suivi des débiteurs ; il assure une vision complète de la situation des débiteurs et comprend un système d'alertes permettant de déclencher des actions spécifiques selon les types de débiteurs. Cet outil donne satisfaction car il améliore la capacité des services à piloter l'activité de recouvrement et il apporte des gains de productivité dans la gestion. Les administrateurs des caisses ont été associés à cette démarche d'harmonisation des politiques de recouvrement. Un guide de bonnes pratiques de la commission de recours amiable (CRA) diffusé en décembre 2013 propose un référentiel pour l'application homogène de la réglementation des remises de majorations de retard et de pénalités. De même, sur la base d'une étude des barèmes mis spontanément en place par les caisses (30/35), un barème commun de remises a été fixé en laissant des marges de décision aux CRA.



### 4.3 Les systèmes d'information doivent permettre un meilleur pilotage par la CCMSA et les caisses locales

4.3.1 La gouvernance de l'informatique des MSA a été modifiée conformément aux exigences de la COG 2011-2015 mais pourrait encore être renforcée et simplifiée

4.3.1.1 La MSA a rempli ses engagements en matière de structuration de la gouvernance de ses systèmes d'information

[299] Parmi les trois fiches de la COG traitant des systèmes d'information, la deuxième consistait dans « *l'adaptation de l'organisation des SI à un réseau restructuré* ». Elle prévoyait notamment comme engagements la création d'une direction des systèmes d'information (DSI), la concentration de la maîtrise d'œuvre, le passage de 26 pôles de compétence de maîtrise d'ouvrage à neuf ainsi que le passage de six centres d'exploitations à deux.

[300] Conformément à ces engagements, l'architecture institutionnelle de la gouvernance de l'informatique de la MSA a été refondue. La MSA s'appuie désormais sur cinq institutions, dont la première, la DSI a effectivement été créée en 2012 conformément aux exigences de la COG.

[301] En matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, deux institutions se partagent le pilotage :

- un GIE « AGORA »<sup>80</sup> assure l'ensemble des opérations relevant de la maîtrise d'œuvre de l'informatique. Conformément aux engagements inscrits dans la COG, il a été mis fin, en 2012, aux délégations de maîtrise d'œuvre (MOE) accordées aux caisses et centres d'exploitation et de traitement informatique (CITI) afin d'assurer une concentration renforcée de la maîtrise d'œuvre. La majorité des outils est développée en interne, même s'il est recouru à des produits informatiques du marché (en matière RH ou comptable notamment) ;
- une association arMOnia<sup>81</sup>, dont le directeur est aussi directeur des systèmes d'information, assure le pilotage de la maîtrise d'ouvrage (MOA). Dans le cadre de la COG, et conformément aux objectifs, la MSA est passée totalement en 2012 de 26 pôles de compétences éclatés entre plusieurs caisses à 9 pôles de compétences, chacun étant regroupé sur une seule caisse choisie après un appel à candidature<sup>82</sup>. Le regroupement en pôles de compétences, outre le recentrage sur le cœur de métier de la MSA, a permis de structurer des équipes constituées de salariés occupés à temps complet à la MOA et d'une taille suffisante pour les professionnaliser.

[302] Enfin, conformément aux objectifs fixés, la MSA est passée de six centres d'exploitation à deux associations de production informatique et de services auxquelles adhèrent les caisses de MSA : au Sud, Services Informatiques et Editiques du Régime Agricole (SIER@) et au Nord, Services et Informatique du Groupe Mutualité (SIGMAP)<sup>83</sup>. Ces associations assurent l'ensemble de l'exploitation de l'informatique institutionnelle, le SIGMAP ayant également en charge l'exploitation des produits nationaux. Chaque association est administrée par un conseil d'administration composé des organismes adhérents, assisté par un comité directeur. Cependant, les 6 sites antérieurs ont été maintenus et aucune mobilité n'a été imposée aux personnels. Seules des salles machines ont été fermées pour diminuer le coût d'exploitation des nouveaux centres.

<sup>80</sup> AGORA : automatisation de Gestion des Organismes du régime agricole.

<sup>81</sup> arMOnia : association pour la réalisation de la Maîtrise d'Ouvrage nationale informatique du régime agricole.

<sup>82</sup> L'association n'est pas directement employeur des personnels affectés à ces pôles de compétence.

<sup>83</sup> Le siège du SIGMAP est situé à Avelin, celui de Sier@ est situé à Montauban.

[303] En matière de refonte de l'architecture institutionnelle informatique, la MSA a donc rempli les engagements inscrits dans la COG.

#### 4.3.1.2 La gouvernance de l'informatique de la MSA pourrait être simplifiée et renforcée

[304] L'absence de DSI en début de COG témoigne de la faiblesse initiale de la gouvernance des SI au sein de la MSA et des avancées permises par la COG 2011-2015. Cependant, l'organisation qui ressort de la restructuration précédemment décrite demeure complexe, même si elle reflète la volonté d'une forte association du réseau afin de déployer des SI adaptés à ses besoins. Ainsi :

- les caisses et les élus sont associés à de très nombreuses étapes : quatre des cinq institutions (AGORA, arMONia, SIGMAP et SIER@) qui constituent l'architecture institutionnelle de l'informatique de la MSA ont un conseil d'administration. D'autre part, la gouvernance de l'informatique institutionnelle s'appuie sur une commission du conseil d'administration (la commission de la stratégie institutionnelle<sup>84</sup>) et sur deux comités (le comité directeur de l'informatique institutionnelle -CD2I<sup>85</sup>- et le comité des régions pour l'informatique -CRI<sup>86</sup>-) ;
- la persistance de deux associations pour la gestion des CITI pose question, sachant que deux centres pourraient être aisément pilotés par une seule et même association ;
- la volonté de fortement scinder maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre peut présenter des vertus, mais divise les compétences informatiques déjà rares, en les spécialisant fortement.

[305] La COG 2016-2020 devrait en conséquence poursuivre la simplification de la gouvernance informatique de la MSA, afin de permettre une plus grande rapidité de décision et d'exécution. Cette simplification devrait ainsi mieux définir les modalités d'association des élus et des caisses dans la prise de décision, sans sacrifier l'étape nécessaire de recueil de leur point de vue. Elle devrait en outre permettre de libérer des marges en termes d'effectifs sur les fonctions non centrales, et concentrer les effectifs sur les priorités techniques.

---

<sup>84</sup> La commission de la stratégie institutionnelle prévue par le règlement intérieur du Conseil d'administration donne un avis sur le schéma directeur informatique (SDI) qui retrace les orientations stratégiques relatives à l'informatique institutionnelle avant adoption par le conseil d'administration.

<sup>85</sup> Le comité directeur de l'informatique institutionnelle (CD2I) élabore la stratégie informatique de la MSA présentée à la commission de la stratégie institutionnelle et au Conseil d'administration central. Il définit les orientations annuelles et pluriannuelles et il actualise le SDI. Composé de 5 directeurs représentant la CCMSA, de 5 directeurs représentant le réseau et des organismes adhérents à AGORA et arMONia œuvrant hors champ de la protection sociale agricole, il s'adjoit avec voix consultative l'ensemble des directeurs des systèmes et structures informatiques de la MSA.

<sup>86</sup> Le comité des régions pour l'informatique (CRI) synthétise l'expression des besoins des caisses de MSA et de la CCMSA, les harmonise et les priorise. Il propose au CD2I les projets prioritaires qui vont, de fait, déterminer le budget de la maîtrise d'ouvrage institutionnelle (MOA) et de la maîtrise d'œuvre (MOE), conformément au SDI et dans le cadre du règlement de financement institutionnel. Il est composé de directeurs représentant les caisses des 5 régions informatiques et des responsables des centres informatiques interrégionaux.

#### 4.3.2 Les systèmes d'information jouent un rôle majeur dans les gains de productivité des caisses, mais leurs évolutions sont mal mesurées et dépendent parfois fortement de l'inter-régimes

##### 4.3.2.1 Les outils de gestion de la relation client et de dématérialisation ont été plus rapidement développés que les logiciels de gestion des prestations n'ont été refondus

- [306] Les projets majeurs du « schéma directeur informatique » (SDI) s'articulent autour d'une orientation technique, à savoir la poursuite de « l'urbanisation du SI », et de trois orientations fonctionnelles : le renforcement de la relation client et partenaire, l'amélioration de la productivité et du poste des agents, l'amélioration de la sécurité et du pilotage.
- [307] La MSA a effectivement mis en œuvre les projets relatifs au renforcement de la relation client et à l'amélioration de la productivité et du poste des agents :
- en matière de relation client, comme présenté en partie 3, la MSA a effectivement fortement développé ses télé-services. En outre, les caisses ont été dotées d'outils leur permettant l'envoi de SMS et courriers et la réception et le traitement des courriels ;
  - en matière de productivité, le déploiement de la gestion électronique de l'information et des documents de l'entreprise (GEIDE) et celui des procédures automatisées (« *workflow* ») étaient déjà inscrits dans la COG précédente. L'objectif a été poursuivi sur la COG 2011-2015. La CCMSA ne s'est pas toujours dotée des moyens de vérifier l'utilisation effective, dans toutes leurs fonctionnalités, des outils mis à disposition.
- [308] Lors de ses déplacements, la mission a cependant pu constater une très forte attente du réseau qui, confronté à une diminution de ses effectifs en parallèle de son activité, s'appuie fortement sur les outils de dématérialisation et structure son organisation autour des SI existants et prévus, notamment la GEIDE.
- [309] Des refontes importantes du système de pilotage sont en cours de déploiement : le logiciel « OCEAN » en matière de gestion financière et comptable doit être déployé complètement au cours de l'année 2016. La refonte du poste de relation client doit permettre une remontée des informations vers la CCMSA et contribuer à une amélioration notable de la connaissance des besoins et habitudes des adhérents.
- [310] En regard de ces avancées, d'autres projets ont pris un retard important, en partie en raison des projets inter-régimes. C'est le cas, par exemple, de la refonte du logiciel de gestion des retraites qui ne peut être menée qu'en relation avec la CNAV, et du logiciel de gestion des prestations familiales. Il en est de même avec la mise en adéquation du système d'information avec la prochaine mise en œuvre de la DSN. Si ces retards ne sont pas totalement imputables à la MSA, ils n'en demeurent pas moins préoccupants tant au regard des enjeux de qualité de service et de maîtrise des risques que des enjeux de productivité pour ce qui concerne la simplification et l'ergonomie des applications. En outre, du point de vue de la mission, l'urbanisation comme la sécurisation de l'informatique de la MSA avancent lentement.

#### 4.3.2.2 Le nécessaire renforcement en personnels de certains services doit être assorti d'une véritable mesure de la performance de la MSA en matière de systèmes d'information

- [311] Malgré le sentiment général qui se dégage d'une forte contribution des systèmes d'information aux gains de productivité, et le constat établi précédemment d'une mise en œuvre des projets plutôt satisfaisante, le pilotage des systèmes d'information et l'élaboration du schéma directeur se heurtent à une difficulté de mesure de l'atteinte des cibles. Ainsi :
- la restructuration du réseau n'est logiquement pas assortie d'un indicateur de résultat, mais d'un calendrier spécifique de mise en œuvre ;
  - la mise en œuvre du SDI est couverte par deux indicateurs : le pilotage des programmes et le pourcentage de projets majeurs déployés, pour lesquels aucune cible annuelle n'a été fixée. En outre, le deuxième indicateur n'a pu être renseigné qu'en 2014, et atteint à cette date 10 %, ne reflétant pas la réalité de l'engagement de la MSA dans ses projets informatiques majeurs ;
  - enfin, la MSA n'est pas en capacité de mesurer l'apport des systèmes d'information en matière de gains de productivité alors même qu'elle construit son SDI en s'appuyant notamment sur une analyse croisée des besoins exprimés par les caisses rapportés aux effectifs concernés par chaque logiciel.
- [312] Par ailleurs, les projets informatiques sont mesurés en jours/hommes. La MSA est actuellement largement dépendante des SSII auxquels elle recourt et certains des projets ont dû être différés en cours de COG compte tenu de difficultés de recrutement des compétences nécessaires.
- [313] Dans le même temps, les effectifs informatiques de la MSA ont diminué. Ainsi les effectifs totaux seront passés de 1 233 ETP en moyenne annuelle en 2011 à 1 179 ETP en fin de COG (si les cibles 2015 sont respectées), soit une diminution de 4,4 %. Les diminutions d'effectifs auront été conséquentes pour certains services : la MOA aura été globalement stable en effectifs, la MOE aura bénéficié d'une augmentation de 44 ETP, tandis que les effectifs dédiés à l'exploitation (SIGMAP et SIERA) et les effectifs des caisses pour l'administration et l'assistance auront respectivement diminué de 9,6 % et 22 %. Cette répartition est cohérente avec les objectifs de rationalisation de l'organisation et avec les besoins en personnels professionnalisés en matière de MOA et MOE.
- [314] Au regard des baisses d'effectifs déjà consenties sur la période de la COG 2011-2015, et de l'apport des systèmes d'information en matière de productivité, de pilotage et de maîtrise des risques, il conviendra de mesurer les besoins en personnels nécessaires à la mise en œuvre du schéma directeur informatique pour la COG à venir et éventuellement renforcer certains services, tout en assurant une réelle mesure des résultats atteints par ces services.

## 5 AU COURS DE LA PROCHAINE COG, LA MSA VA DEVOIR ADAPTER SES EFFECTIFS ET CERTAINS ASPECTS D'ORGANISATION DE SON RESEAU AFIN DE MAINTENIR UN NIVEAU DE PRODUCTIVITE SATISFAISANT ET DE FAIRE FACE AUX FUTURS ENJEUX

### 5.1 Plusieurs facteurs vont conduire à une nouvelle baisse de l'activité de la MSA au cours de la période 2015-2020

5.1.1 La diminution du nombre de ressortissants va se poursuivre à horizon 2020 entraînant une baisse d'activité de même ampleur

5.1.1.1 Les dernières projections disponibles portent à 4,7 % la diminution estimée du nombre des ressortissants pour la période comprise entre 2015 et 2020

[315] La diminution du nombre de ressortissants de la MSA constatée sur la période 2006-2015 devrait se poursuivre sur la période de la COG 2016-2020. Cette diminution devrait se traduire dans l'activité de la MSA.

[316] Le rythme de diminution du nombre de ressortissants est toutefois difficile à évaluer avec précision. Il apparaît cependant que :

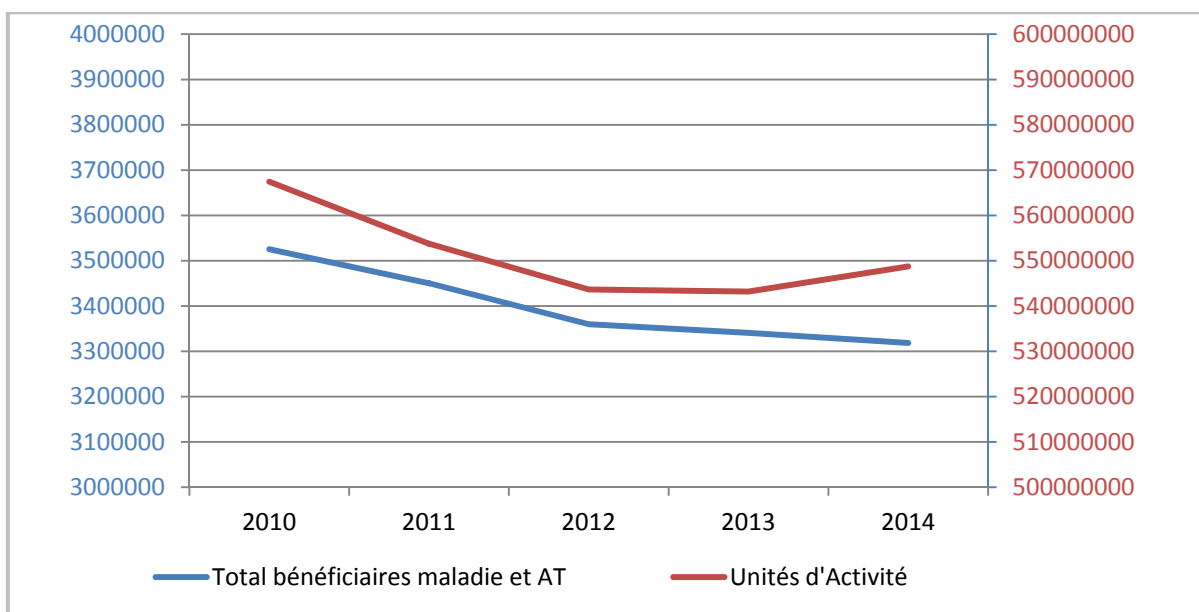
- la population des non salariés agricoles devrait poursuivre sa forte diminution en raison, d'une part, des évolutions structurelles, en cours ou prévisibles, concernant l'agriculture française (*Cf. supra* les développements de la partie 1) et, d'autre part, en raison de l'âge moyen des personnes retraitées, bénéficiaires d'une pension de vieillesse de la MSA. La MSA estime ainsi que le nombre de bénéficiaires de prestations maladie et accidents du travail (AT)<sup>87</sup> non salariés devrait passer de 1 440 543 pour l'année 2015 à 1 235 159 en 2020 (soit une baisse de 14,26 %) ;
- concernant la population agricole salariée, il est plus difficile d'établir des projections, dans un contexte où cette dernière a connu des évolutions contrastées au cours de la COG 2011-2015 avec une diminution en début de période puis un certain dynamisme au cours de la deuxième partie de la COG. La MSA estime néanmoins que cette catégorie de bénéficiaires (maladie et AT) devrait continuer à augmenter et passer de 1 854 570 assurés en 2015 à 1 905 541 en 2020 (soit une prévision de hausse de 2,75 %).

[317] Globalement, il a été observé une évolution relativement corrélée entre le nombre de bénéficiaires maladie et accidents du travail et le niveau global d'activité de la MSA mesuré en unités d'activité (*Cf.* le graphique 2 ci-dessous).

---

<sup>87</sup> Le nombre des ressortissants de la MSA est différent selon les branches. La catégorie des bénéficiaires de prestations maladie et accidents du travail est celle qui donne une image probablement la plus fidèle du nombre de ressortissants global de la MSA à un moment donné.

Graphique 2 : Evolutions de l'activité de la MSA et du nombre de bénéficiaires de prestations maladie sur la période 2010-2014



Source : Mission à partir des données communiquées par la MSA sur l'activité et des données de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2015 pour le nombre de bénéficiaires maladie et AT

- [318] La MSA fonde donc ses projections d'activité sur l'évolution du nombre de bénéficiaires maladie et accidents du travail<sup>88</sup>.
- [319] Sur cette base, et en raisonnant à législation constante, plusieurs projections ont ainsi été établies pendant l'année 2015 pour la période 2016-2020.
- [320] Les premières projections, fondées sur les données temporaires pour 2014 transmises à la commission des comptes de la sécurité sociale, prévoyaient une baisse du nombre de bénéficiaires maladie et accidents du travail de 6,1 %.
- [321] Les nouvelles projections fondées sur les données 2014 définitives donnent au final une diminution de 4,7 % (Cf. le tableau 16 ci-dessous). Cette estimation revue à la baisse est principalement due au dynamisme de l'emploi agricole salarié.

<sup>88</sup> La MSA considère cette approche plus juste plutôt que celle qui consisterait, par exemple, à se fonder sur l'évolution du nombre de bénéficiaires de pensions de vieillesse. Le nombre des bénéficiaires de ces pensions est en effet marqué par un certain nombre de spécificités (doubles comptes, bénéficiaires qui ne sont pas bénéficiaires de prestations maladie...) qui rend compliquée toute extrapolation visant à prévoir des évolutions d'activité générale en fonction de l'évolution du nombre de bénéficiaires de pensions.

Tableau 16 : Projections concernant l'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations maladie de 2006 à 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2020/2015
<b>Bénéficiaires maladie et AT salariés</b>	1 854 570	1 868 837	1 878 275	1 886 968	1 896 061	1 905 541	+2,75 %
<b>Bénéficiaires maladie et AT non salariés</b>	1 440 543	1 394 991	1 353 811	1 312 877	1 273 360	1 235 159	-14,26 %
<b>TOTAL</b>	3 295 113	3 262 828	3 232 086	3 199 845	3 169 421	3 140 700	-4,69 %

Source : Mission à partir des projections établies par la MSA

[322] En conclusion de ces travaux, la diminution globale du niveau d'activité de la MSA, à législation constante, liée à la seule diminution du nombre de ses ressortissants, devrait donc être de l'ordre de 4,7 % pour la période 2015-2020.

#### 5.1.1.2 La mesure de l'activité devrait, à horizon 2020, être complétée par un nouvel outil de mesure

[323] Comme déjà évoqué à plusieurs reprises, la mesure de l'activité de la MSA repose actuellement sur le fondement d'un indicateur composite intitulé « unités d'activité » (UA) qui mesure la « production » de la MSA. Ces UA sont fondées sur une pondération de chaque grande activité ou opération caractéristique la composant en fonction de la charge de travail considérée par le réseau.

[324] La méthode de mesure de l'activité fondée sur les UA peut apparaître plus frustrante qu'une comptabilité analytique, mais son appréhension est plus immédiate par l'ensemble des personnels en charge du pilotage de la production. En outre, elle a reflété avec une relative justesse la charge de travail réelle de la MSA sur la période 2011-2015, alors que la comptabilité analytique actuelle présente d'importantes fragilités (Cf. sur ce point les développements figurant en partie 4).

[325] Cependant, les principes de la construction des UA nécessiteraient d'être revus, car les grandes activités (familles, retraites, maladie) sont restées pondérées entre elles sur le fondement de leur poids en comptabilité analytique constaté en 2005. Or, non seulement la comptabilité analytique a évolué depuis 2005 mais, en outre, le poids de chaque branche de la MSA pourrait aussi avoir changé.

[326] Par ailleurs, toute l'activité de la MSA n'est actuellement pas mesurée en UA. Un grand nombre de personnels ne voient ainsi pas leur activité faire l'objet d'un suivi ou d'une mesure générale (c'est le cas notamment des fonctions support, de l'activité de la médecine du travail ou encore des travailleurs sociaux). Il n'est, du point de vue de la mission, pas normal que ces fonctions ne fassent pas l'objet d'un suivi d'activité, au même titre que les fonctions dites de « production ».

[327] La stabilité des UA dans leur conception a cependant permis une étude avec un outil stable de l'évolution de l'activité sur la durée. Il conviendrait, en conséquence, de maintenir cet instrument de mesure pour pouvoir correctement mesurer l'évolution de l'activité et de la productivité sur la période à venir, au regard des décisions de réorganisation du réseau qui seront prises. Cependant, à horizon de la prochaine COG, il conviendrait aussi que la MSA affine son instrument de mesure de l'activité et fasse aboutir sa refonte de la comptabilité analytique (Cf. la recommandation 25 présentée plus haut).



### 5.1.2 Des réformes législatives et réglementaires importantes au cours de la prochaine COG vont accroître l'ampleur de la baisse d'activité de la MSA et celle des diminutions d'effectifs attendues en conséquence

- [328] A la diminution du nombre des ressortissants, estimée au point 5.1.1.1, vont s'ajouter un certain nombre de réformes importantes dont l'application va avoir un impact majeur sur l'activité de la MSA et, en conséquence, sur le nombre d'ETP à mobiliser pour les réaliser.
- [329] La réforme qui aura l'impact le plus important à terme est la mise en œuvre de la « liquidation unique des régimes alignés » (LURA) en matière de retraite qui pourrait conduire à diviser par deux les effectifs de la MSA nécessaires à l'activité « vieillesse ». En effet :
- la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites prévoit, notamment, qu'une seule pension sera calculée et versée par un seul régime. La mesure devrait entrer en vigueur au premier semestre 2017. Elle conduira les assurés à ne plus s'adresser qu'à un seul régime de retraite, *a priori* leur dernier régime d'affiliation, au moment de la demande de liquidation. Or, la MSA considère que de l'ordre d'un tiers seulement des demandeurs de pensions de retraites du régime des salariés agricoles a une activité agricole pour dernière activité. Deux tiers des demandes de liquidations échapperaient en conséquence au régime agricole ;
  - l'application de la mesure impliquera, à terme, une diminution de moitié de l'activité « retraites » pour la MSA et, en conséquence, des effectifs correspondant (soit actuellement 1 150 ETP). Cependant l'impact sur la période 2016-2020 est plus incertain. En effet, si l'activité d'instruction et de liquidation suite à la demande de départ en retraite sera bien impactée directement sitôt la réforme mise en œuvre, la gestion des dossiers de paiement sera, pour sa part, conduite à diminuer plus progressivement.
- [330] Dans ce contexte, plusieurs hypothèses sur les effets de la mise en œuvre de la LURA ont été avancées. Les travaux de la mission sur ce point (Cf. l'annexe 5) la conduisent à proposer de considérer que la mise en œuvre de la LURA conduira, sur la période, à une diminution de 330 du nombre des ETP nécessaires pour l'activité retraite de la MSA.
- [331] Les autres réformes censées intervenir au cours de la période couverte par la prochaine COG ont un impact moindre, en diminution ou en augmentation d'effectifs, comparé à la LURA. Ainsi :
- la déclaration sociale nominative (DSN), dont la mise en œuvre est prévue pour 2016, aboutira à une dématérialisation des déclarations devenues mensuelles et changera les relations des employeurs avec la MSA (notamment avec la fin de l'appel chiffré de cotisations). La CCMSA prévoit une baisse de 240 ETP liée à l'application de cette réforme. Mais elle envisage de réaffecter une partie des effectifs libérés grâce à la DSN au « titre emploi simplifié agricoles » (TESA) (à hauteur de 60 ETP) qui deviendra le « titre emploi service agricole<sup>89</sup> ». La diminution d'effectifs totale serait alors de 180 ETP sur la période de la COG. La mission souligne à cet égard l'enjeu d'amélioration des relations avec les employeurs que posent ces évolutions, notamment concernant le recouvrement ;
  - la prime d'activité se substitue, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, à la composante « activité » du RSA et à la prime pour l'emploi, conformément à la loi relative au dialogue social et à l'emploi adoptée en juillet 2015. Au regard des évaluations menées par la MSA, et sur la base de l'hypothèse d'un taux de recours de 50 % à cette prime, avec un taux de

<sup>89</sup> L'article L. 712-2 du Code rural et de la pêche maritime dispose que « Toute entreprise, à l'exception de celles mentionnées aux articles L. 1251-42 et L. 1252-1 du code du travail, dont les salariés relèvent du régime des salariés agricoles et répondent aux conditions fixées à l'article L. 712-3 du présent code peut adhérer à un service d'aide à l'accomplissement de ses obligations en matière sociale, dénommé : " Titre emploi-service agricole " et proposé par les caisses de mutualité sociale agricole ».

<sup>89</sup> Ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs (article 7).

dématérialisation de 80 %, la mission estime que le besoin d'ETP supplémentaires lié à la mise en œuvre de la prime d'activité devrait s'élever à 20 ETP ;

- la réforme liée à la « facturation individuelle et directe des consultations et des séjours » (FIDES) aux caisses d'assurance maladie, par des établissements de santé publics et privés d'intérêt collectif, doit être mise en œuvre par étape le 1<sup>er</sup> mars 2016 puis le 1<sup>er</sup> mars 2018. Dans le cadre de la prochaine COG, la MSA estime que les effectifs nécessaires pour assurer cette nouvelle activité devraient s'élever à 65 ETP. La mission n'a pas contre expertisé cette évaluation et a intégré ces éléments dans les calculs suivants.

[332] Enfin, parmi les réformes qui devraient être mises en œuvre au cours de la période 2016-2020, figure également la « protection universelle maladie (PUMA) » prévue par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016. L'impact de la mise en œuvre de la PUMA sur l'activité de la MSA apparaît à ce stade incertain. Il sera fonction, notamment, de la date d'entrée en vigueur des différentes mesures qui en découlent. Dans ce contexte, la mission n'a pas procédé à une estimation des gains ou pertes d'activité qui seront induits par cette réforme.

[333] En résumé, les diminutions d'effectifs liées aux seuls effets de la baisse prévue d'activité de la MSA sur la durée de la prochaine COG et à la mise en œuvre des différentes réformes précédemment évoquée, pour lesquelles les effets ont pu être évalués, seraient de l'ordre de 723 ETP, comme récapitulé dans le tableau 17 ci-dessous.

Tableau 17 : Evolution des effectifs de la MSA à horizon 2020 liée à la baisse d'activité et aux réformes prévues

	Evolution des effectifs
<b>Diminution d'effectifs</b>	
Compensation de la perte d'activité	297,9
LURA	330
DSN	240
<i>Sous-total</i>	<b>867,9</b>
<b>Demande en effectifs</b>	
Prime d'activité et GIPA	20
TESA	60
FIDES	65
<i>Sous-total</i>	<b>145</b>
<b>Diminution d'effectifs totale</b>	<b>722,9</b>

Source : Calculs mission

## 5.2 Les cibles de productivité qui seront définies dans la prochaine COG détermineront les efforts supplémentaires à réaliser en matière de réduction des effectifs

[334] La mission a établi plusieurs scénarios de référence en termes de cibles de productivité à fixer à la MSA pour la période de la prochaine COG (5.2.1).

[335] Parmi ces différents scénarios types, elle a choisi de recommander celui qui lui paraît le plus équilibré, à la fois ambitieux en termes d'exigence vis-à-vis de la MSA et soutenable, au regard notamment de l'évaluation des perspectives de départ à la retraite sur la période de la prochaine COG (5.2.2).

### 5.2.1 La mission a établi plusieurs hypothèses d'évolution de la productivité et des effectifs en conséquence

- [336] La définition d'une cible d'augmentation de la productivité doit permettre d'établir les évolutions du nombre d'ETP à prévoir sur la période de la prochaine convention.
- [337] Compte tenu de la baisse du nombre de ressortissants, qui devrait se traduire dans la mesure de l'activité (-4,7 % entre 2015 et 2020, comme évoque plus haut), le maintien des effectifs au niveau atteint en 2015 (estimé à 15 579 ETP en CDI en 2015) conduirait *de facto* à une nette dégradation de la productivité de la MSA au cours de la COG (de l'ordre de 5,3 %). Ce scénario n'est naturellement pas envisageable.
- [338] En conséquence, la mission a établi plusieurs hypothèses d'évolution de la productivité et, de diminution des effectifs, auxquelles doivent s'ajouter les diminutions ou besoins d'effectifs supplémentaires liés à l'impact des réformes en cours ou à venir présentées plus haut (LURA, DSN, prime d'activité...).
- [339] Par ailleurs, la question de la diminution des effectifs des fonctions support est posée. Deux possibilités ont été présentées par la mission en annexe 5, selon que l'on applique aux effectifs des fonctions support le même taux d'évolution que pour les fonctions production ou bien qu'on leur applique un taux spécifique. Celles-ci aboutissent aux hypothèses intermédiaires (n°3 et 3bis) présentées ci-après.
- [340] La mission présente en conséquence ci-après 4 hypothèses de référence en matière d'évolution des effectifs :
- une hypothèse « basse » (hypothèse n°1), fondée sur le maintien de la productivité de la MSA au niveau atteint en 2014 (c'est à dire qu'aucun gain de productivité ne serait réalisé sur la période de la prochaine COG) et sur une baisse des effectifs des fonctions support dans les proportions proposées par la MSA (-4,9 %). Ce scénario conduirait à une diminution des effectifs de 142 ETP supplémentaires par rapport à la seule diminution liée à la baisse d'activité, soit 865 ETP au total ;
  - une hypothèse « haute » (hypothèse n°2), avec un taux d'augmentation de la productivité équivalent à celui constaté sur la période 2010-2014 de la COG (+5.60 %) <sup>90</sup>, ce qui signifierait une accélération du rythme de progression de la productivité, et une diminution des effectifs des fonctions support à due proportion de la diminution des effectifs de production. Ce scénario aboutirait à une réduction supplémentaire de 942,47 du nombre des ETP par rapport à ce que rend nécessaire la seule baisse d'activité prévisible, une diminution de 1 665,4 ETP au total ;
  - une hypothèse « intermédiaire » (hypothèse n°3), fondée sur le maintien de la trajectoire de la productivité constatée entre 2010 et 2013 (+2.4 %) <sup>91</sup> et une diminution des effectifs des fonctions support dans les proportions proposées par la MSA. Cela aboutirait à une diminution totale des effectifs 1 246,42 ETP ;
  - une hypothèse « intermédiaire bis » (hypothèse n°3 bis), qui ne diffère de l'hypothèse 3 que sur l'effort de diminution d'effectifs demandé aux fonctions support, qui serait aligné sur celui des fonctions de production. Dans ce scénario, les effectifs diminueraient de 1 348,9 ETP.

<sup>90</sup> La progression de la productivité sur cette période a été de 1.37 % en moyenne annuelle.

<sup>91</sup> La progression de la productivité sur cette période a été de 0.78 % en moyenne annuelle.

Tableau 18 : Tableau récapitulatif des scénarios étudiés par la mission en fonction des cibles potentielles de productivité avec leurs conséquences en termes d'évolution des effectifs entre 2015 et 2020

	Hypothèse basse (n°1)	Hypothèse haute (n°2)	Hypothèse intermédiaire (n°3)	Hypothèse intermédiaire (n°3bis)
<b>Diminution d'effectifs</b>				
Compensation de la perte d'activité	297,9	297,9	297,9	297,9
Gain de productivité complémentaire	0	644,25	381,52	381,52
Impact sur les fonctions support	142	298,22	142	244,46
LURA	330	330	330	330
DSN	240	240	240	240
<i>Sous-total</i>	<b>1009,9</b>	<b>1810,37</b>	<b>1391,42</b>	<b>1493,88</b>
<b>Demande en effectifs</b>				
Prime d'activité et GIPA	20	20	20	20
TESA	60	60	60	60
FIDES	65	65	65	65
<i>Sous-total</i>	<b>145</b>	<b>145</b>	<b>145</b>	<b>145</b>
<b>Diminution d'effectifs totale</b>	<b>864,9</b>	<b>1665,37</b>	<b>1246,42</b>	<b>1348,88</b>

Source : Calculs mission

[341] Il convient de souligner qu'entre les deux hypothèses hautes et basses, plusieurs scénarios peuvent exister en fonction des arbitrages qui seront finalement rendus en matière de diminution des effectifs dus à la LURA, d'une part, et aux diminutions des effectifs des fonctions support d'autre part.

### 5.2.2 La soutenabilité des différents scénarios d'évolution de la productivité dépend en partie des perspectives de départs en retraite anticipés sur la période 2016-2020

[342] L'atteinte des objectifs en matière de réduction des effectifs pourrait être facilitée compte tenu des départs en retraites prévus au sein de la MSA sur la période à venir.

[343] Malgré les difficultés à prévoir finement le nombre de départs à la retraite qui interviendront réellement au cours de la période, la CCMSA forme l'hypothèse que, à horizon 2020, les employés et cadres partiront à la retraite à l'âge moyen de 63 ans, les agents de direction à 64 ans et les praticiens à 65 ans.

[344] La mission n'a pas audité les méthodes utilisées par la MSA pour déterminer ces estimations d'âges de départ ni réalisé de travaux permettant d'aboutir à ces conclusions. Toutefois, au regard de la bonne qualité et de la fiabilité des estimations qui avaient été produites par la MSA pour la période de la COG qui s'achève (Cf. annexe 5, en particulier les développements expliquant que le nombre de départs en retraite constatés sur la COG 2011-2015 correspond aux projections qui avaient été établies par la MSA), la mission considère que les estimations résultant des travaux de la MSA peuvent être raisonnablement repris et servir de référence.

Tableau 19 : Nombre des départs à la retraite estimés par fonds

Fonds	2016 – 2020
<b>FNGA</b>	1861
<b>FNPR</b>	191
<b>AAF</b>	20
<b>Total général</b>	<b>2072</b>

Source : Données CCMSA – document du 29 septembre 2015

Le nombre total de départ en retraites à horizon 2020 serait ainsi, selon la MSA, de 2 072 ETP au total, dont 1 861 ETP sur le FNGA.

Il résulte des scénarios présentés plus haut concernant les objectifs de productivité et des baisses d'effectifs envisagées, que la proportion de non remplacement des départs en retraite pourrait ainsi varier, selon le scénario envisagé, de 41,7 % à 80,4 % au total et de 46,48 % à 89,49 % sur le seul FNGA (Cf. *infra* le tableau 20 présenté ci-dessous).

Tableau 20 : Diminution d'effectifs attendue rapportée aux départs en retraite

	Hypothèse n°1 (basse)	Hypothèse n°2 (haute)	Hypothèse intermédiaire n°3	Hypothèse intermédiaire n°3bis
<b>Diminution d'effectifs totale</b>	864,9	1665,37	1246,42	1348,88
<b>Départs en retraite FNGA</b>	1861	1861	1861	1861
<b>%</b>	46,48 %	89,49 %	66,98 %	72,48 %
<b>Départs en retraite totaux</b>	2072	2072	2072	2072
<b>%</b>	41,7 %	80,4 %	60,2 %	65,1 %

Source : Calculs de la mission

- [345] La mission considère qu'un objectif plus ambitieux, de non renouvellement total des départs en retraite, évoqué par certains de ses interlocuteurs au cours des entretiens serait difficilement réalisable. En effet, les départs en retraite potentiels ne sont pas uniformément répartis sur le territoire. Un tel arbitrage entraînerait, de fait, l'obligation de procéder à des licenciements dans certaines caisses, pour permettre notamment de procéder aux recrutements nécessaires dans des caisses marquées par un nombre élevé de départs en retraite, avec sinon un risque majeur de perte de productivité et de qualité de service.
- [346] Dans ce contexte, la mission préconise de fixer un objectif de gain de productivité compatible avec les baisses liées aux évolutions évoquées plus haut, et permettant un renouvellement suffisant des personnels des caisses.
- [347] La mission préconise ainsi de retenir l'hypothèse de productivité n°3bis avec pour conséquence, une réduction des effectifs de l'ordre de 1348,88 ETP, soit un taux de non remplacement des départs à la retraite de l'ordre de 72,48 % pour le FNGA et de 65,1 % sur le total

[348] Cet objectif paraît équilibré. Il est en effet :

- exigeant et s'inscrit pleinement dans une logique de gestion plus performante et de maîtrise des coûts de personnels en ce qu'il va nettement plus loin qu'une simple prise en compte de la baisse d'activité résultant des évolutions démographiques ou des évolutions de législation. Il revient ainsi, hors prise en compte de l'effet baisse d'activité (c'est-à-dire en plus du seuil incompressible de 722,9 non renouvellements liés à la baisse estimée de l'activité de la MSA), à ne pas renouveler l'équivalent de plus d'un départ sur deux (55 % exactement) par rapport aux départs prévus sur le FNGA et de l'ordre de 46,4 % par rapport au total des départs<sup>92</sup>, ce qui est tout à fait comparable à ce qui a pu être fait dans le cadre d'autres COG ;
- faisable en ce qu'il permet à la MSA de disposer de marges pour pouvoir procéder à de nouveaux recrutements pour compenser certains des départs sans avoir pour autant à procéder à des licenciements<sup>93</sup>.

**Recommandation n°34 : Fixer à la MSA une cible de progression de la productivité pour la période de la prochaine COG identique à celle constatée en moyenne annuelle sur la période 2010-2013 (0.78 % soit 4.1 % sur la période 2015-2020) et prévoir un même rythme de réduction des effectifs pour les fonctions support que pour les fonctions de « production » aboutissant au total à une réduction des effectifs de l'ordre de 1 348,88 ETP sur la durée de la COG (scénario 3 bis).**

[349] Dans l'hypothèse où les réformes évoquées précédemment n'entreraient pas en vigueur selon le calendrier et les modalités prévues, la mission considère que l'effort à consentir en matière de productivité devrait être revu en conséquence. En effet, les effectifs disponibles seraient alors plus nombreux, offrant des marges plus importantes en termes d'optimisation des organisations et de gains de productivité. Il conviendrait dans ce contexte de revoir à la hausse les cibles annuelles de gains de productivité attendues de la MSA.

### 5.3 La diminution de l'activité et ses conséquences sur les effectifs de la MSA imposent des évolutions structurelles dès la COG 2016-2020

[350] Les évolutions projetées en termes d'activité et de réduction des effectifs vont conduire à faire passer un certain nombre de caisses sous un seuil « critique » en-deçà duquel la caisse ne dispose plus de la taille nécessaire pour fonctionner de façon satisfaisante (5.3.1).

[351] Elles nécessitent de revoir certains aspects de l'organisation de la MSA et de son réseau via la mise en œuvre d'un important mouvement de mutualisations et, dans le cas des caisses de tailles trop réduites, de fusions (5.3.2).

<sup>92</sup> Si la réduction du nombre des ETP nécessaire pour compenser intégralement la réduction de l'activité est de 722,9, alors, dans le scénario 3 bis retenu par la mission, qui implique une réduction de 1 348,88 ETP, le nombre d'effectifs supplémentaires non renouvelés, hors prise en compte de l'effet baisse d'activité est 625,98 (soit 1 348,88-722,9). Rapporté au nombre des départs totaux hors effet baisse d'activité (2072 – 722,9 soit 1349,1) et des départs FNGA hors effet baisse d'activité (1861 – 722,9 soit 1138,1), les taux de non remplacement, hors prise en compte de l'effet réduction d'activité sont donc respectivement de 46,4 % et de 55 %.

<sup>93</sup> La mission précise toutefois que, dans l'hypothèse où la MSA devrait se séparer de certains de ses agents, en plus de ceux qui partent à la retraite, la possibilité de reprise de ces agents par d'autres organismes de sécurité sociale devrait être étudiée.

### 5.3.1 Certaines caisses vont passer en deçà d'un seuil critique en termes de niveau d'activité ainsi que d'effectifs

- [352] La MSA a proposé une définition de la taille critique d'une caisse combinant la taille en ETP et l'activité de la caisse (en millions d'unités d'activité).
- [353] Ainsi, du point de vue de la MSA, une caisse approcherait de sa taille critique dès lors qu'elle passe sous le seuil de 140 ETP et de 12 millions d'UA. Or, selon ces critères, il apparaît que sept caisses se situent d'ores et déjà en deçà de ce seuil de 12 millions d'UA en fin de COG 2011-2015 (Cf. annexe 5). Il s'agit des caisses de Corse, de Sud-Champagne, de Franche-Comté, de Lorraine, d'Alsace, de Haute-Normandie et du Limousin.
- [354] Selon les données du réseau, les questions de taille critique apparaissent plus flagrantes encore lorsque l'on situe l'observation au niveau de chacune des branches et des services.
- [355] Ainsi, les services consacrés à chaque branche sont de taille moyenne assez réduite, comme l'illustre le tableau 21 ci-dessous.
- [356] Au regard de la taille des équipes consacrées à la « famille » et aux « retraites », les diminutions d'effectifs nécessaires sur la COG 2016-2020 aboutiront à des tailles d'équipes par caisse qui ne permettront plus de respecter les délais de traitement de dossier, et pourraient dégrader fortement la qualité de service en cas d'absence de personnel non anticipée.

Tableau 21 : Taille du réseau pour chacune des principales activités et taille moyenne et médiane des services des caisses

MSA	Productivité 2014	UA 2014	ETP 2014
<b>Total production et moyens</b>	<b>494,9</b>	<b>535 713 881</b>	<b>10 823,8</b>
<i>moyenne</i>			309,3
<i>Médiane</i>			251,1
<b>Total maladie</b>	<b>867,0</b>	<b>153 826 101</b>	<b>1 774,1</b>
<i>Moyenne</i>			50,7
<i>Médiane</i>			48,8
<b>Total retraite</b>	<b>730,3</b>	<b>83959926</b>	<b>1149,6</b>
<i>Moyenne</i>			32,8
<i>Médiane</i>			29,9
<b>Total famille</b>	<b>737,5</b>	<b>62059247</b>	<b>841,4</b>
<i>Moyenne</i>			24,0
<i>Médiane</i>			24,3
<b>Total cotisations salariés</b>	<b>777,4</b>	<b>64899900</b>	<b>834,8</b>
<i>Moyenne</i>			23,9
<i>Médiane</i>			23,4
<b>Total cotisations non salariés</b>	<b>875,0</b>	<b>58041958</b>	<b>663,4</b>
<i>Moyenne</i>			19,0
<i>Médiane</i>			19,3

Source : CCMSA - Tableau des ETP par caisse et code DMA sur la période 2010 – 2015

- [357] Des évolutions apparaissent donc indispensables, à tout le moins sur l'organisation de la production sur certaines « législations » (famille, retraite, cotisations).



### 5.3.2 Les évolutions structurelles pourraient combiner principalement des mutualisations nationales, des mutualisations de proximité et quelques opérations de fusions de caisses et de fermeture de sites de production

[358] Compte tenu, d'une part, des réductions d'activité prévues et des diminutions d'effectifs nécessaires au maintien de la productivité et, d'autre part, de l'impératif d'amélioration de la qualité du service rendu, plusieurs évolutions du réseau sont à envisager pour la période couverte par la prochaine COG, qu'il s'agisse de la mise en place de nouveaux dispositifs de mutualisation et d'éventuelles fusions ponctuelles (5.3.2.1), de la réduction du nombre de sites (5.3.2.2), voire de l'approfondissement de la réflexion concernant les possibilités de reprise d'activité par la MSA (5.3.2.3).

#### 5.3.2.1 Deux types de mutualisations doivent être engagées et quelques fusions de caisses sont à envisager

[359] Le lancement d'un mouvement généralisé de fusion de caisses ne semble pas pertinent à ce stade. La mission préconise en revanche de mettre en œuvre un processus significatif de mutualisations, au niveau national mais aussi au niveau local, comme la MSA envisage d'ailleurs de le faire sur ce dernier point avec son projet de « mutualisations de proximité », afin de réorganiser certains aspects de l'activité de façon plus performante. Certaines de ces mutualisations réalisées au niveau local pourront, ponctuellement, aboutir à des fusions entre caisses.

[360] Sur le premier point, la mission exclut en effet un scénario de fusions généralisées car il pourrait entraîner un risque de perturbations non négligeables pour le réseau en matière de productivité, de qualité de service, et de ressources humaines, comme le processus précédent de fusion a pu le révéler (Cf. annexe 6). En outre, la MSA sort tout juste d'une phase importante de fusions. Le processus, qui s'est achevé en 2010 est encore trop récent, les organisations ne sont pas totalement stabilisées, les nouveaux conseils d'administration (élus en 2015) s'installent tout juste dans leurs territoires. La MSA n'a en outre pas encore tiré pleinement tous les fruits de cette phase de fusions et relancer dans l'immédiat une nouvelle étape de grande ampleur pourrait ne pas être productif.

[361] En revanche, deux types de mutualisations devront être mis en œuvre au cours de la prochaine COG.

[362] En premier lieu, des mutualisations nationales doivent être envisagées. Elles pourraient se faire via une cellule nationale unique (il s'agirait alors de mutualisations pleinement centralisées) ou via plusieurs structures réparties sur le territoire (plusieurs caisses étant chargées de réaliser une activité pour le compte des autres caisses du réseau).

[363] Du point de vue de la mission, ces mutualisations peuvent concerner une panoplie assez large de fonctions, comme, par exemple :

- certaines fonctions support telles que la paye et les achats. S'agissant de la paye, des études de faisabilité d'un mouvement de mutualisation ont d'ores et déjà été réalisées et se sont révélées positives. Pour sa part, la fonction achats, qui reste actuellement gérée dans chacune des caisses, voire même, dans le cas d'une minorité de caisses (huit caisses pluri-départementales en 2014), dans chacun des sites, gagnerait également à être traitée de façon mutualisée et pourrait faire l'objet de telles mutualisations nationales ;
- la gestion des flux entrants de courriers et de feuilles de soins sous format papier. La gestion des flux entrants de courriers donne déjà lieu à une activité de numérisation en un site unique pour 28 des caisses du réseau et la part des feuilles de soins papier diminue régulièrement (11,1 % du total des feuilles de soins en 2011 ; 7,8 % en 2014). Il serait

cohérent à terme de regrouper encore ces activités au-delà du ressort d'une seule caisse et d'aller progressivement vers une mutualisation nationale de ces activités ;

- certaines activités de production nécessitant une expertise particulière et dont le volume ne justifie pas le traitement dans chacune des caisses du réseau. Sur ce dernier point, la gestion des grands comptes (c'est-à-dire la gestion des grandes entreprises de service ou encore les coopératives relevant de la MSA), pour lesquelles un processus de centralisation de la gestion a déjà été amorcé dans de nombreuses caisses du réseau ou encore celle des dossiers relevant du champ accident du travail-maladies professionnelles pourraient être concernées. Pour ces activités qui requièrent des expertises particulières, un suivi de façon centralisée pourrait être source de gains de productivité et d'efficacité en matière de traitement.

[364] La mission précise que ces mutualisations nationales ne devraient pas nécessairement être organisées sur le même modèle que les « coopérations inter-caisses » mises en œuvre au cours de la période 2011-2015. Ces dernières ont en effet rencontré très rapidement des limites dues à la complexité des processus mis en place et n'ont en outre engendré que de faibles gains de productivité (Cf. les analyses proposées par la mission sur ce point dans l'annexe 6).

**Recommandation n°35 : Mettre en œuvre d'ici la fin de la COG des dispositifs de mutualisation nationale pour la gestion de certaines fonctions support (gestion de la paye et des achats par exemple) et pour certaines activités de production nécessitant un niveau d'expertise poussé.**

[365] En parallèle de ces mutualisations « nationales », des mutualisations de « proximité » doivent être mises en œuvre, comme projetée de le faire la MSA.

[366] Concrètement, il s'agirait, notamment face à la perspective de diminution importante de l'activité dans certains domaines (retraites, famille...), de constituer des unités de travail communes entre caisses voisines et de réaliser un certain nombre d'activités de façon mutualisée entre ces caisses.

[367] La MSA envisage que le périmètre de collaboration entre caisses soit limité à deux, voire trois exceptionnellement, que les caisses soient à l'initiative et qu'elles définissent de façon autonome les conditions de leur collaboration.

[368] La mission considère que cette initiative de mutualisations de proximité a du sens. Mais elle émet plusieurs réserves importantes concernant les modalités de mise en œuvre non complètement définies au moment de la présente mission. En particulier, elle recommande :

- un fort encadrement du dispositif par la caisse centrale afin de garantir un réel pilotage et une homogénéité du dispositif ;
- la définition au préalable d'un calendrier de mise en œuvre (avec l'objectif impératif de mise en œuvre dès 2017) ;
- la mise en place de périmètres géographiques cohérents sur lesquels organiser ces mutualisations ;
- un contenu suffisamment large<sup>94</sup> de mutualisations, avec définitions de processus prioritaires (la famille et la retraite par exemple). Par ailleurs, les contours des mutualisations sur chaque activité devraient être définis afin d'assurer une homogénéité des processus mis en œuvre.

<sup>94</sup> Le contenu désigne ici les « législations » concernées, soit, de manière générale, les branches (maladie, retraite, famille, etc.).

- [369] En parallèle, la CCMSA devra construire un nouveau système de pilotage de la performance cohérent avec la nouvelle organisation résultant de ces mutualisations. En effet, comme indiqué précédemment, la productivité est devenue un outil majeur du pilotage des caisses. La démarche de mutualisation devra donc être combinée avec un cadre contraignant en fixant des cibles de gains de productivité à atteindre pour les activités mutualisées.

**Recommandation n°36 : Inscrire dans la COG le principe des mutualisations de proximité projeté par la MSA en précisant les modalités ainsi que le calendrier de mise en œuvre et en positionnant la caisse centrale en véritable pilote du processus.**

- [370] Enfin, dans certains cas, la seule organisation de mutualisations d'activités de production ne semble pas suffisante pour accompagner le processus de réduction de l'activité dans les caisses qui atteindront une taille critique<sup>95</sup> sur la période de la COG 2016-2020. Dans ce contexte, l'organisation de fusions pourrait largement se justifier. La mission considère que d'emblée, les cinq plus petites caisses du réseau devraient entrer dans un processus de mutualisation avec l'objectif d'une fusion en fin de COG. En fonction de l'évolution de l'activité des caisses actuellement situées entre 10 M d'UA et juste au dessus du seuil des 12 M d'UA, d'autres fusions pourraient être à envisager.

**Recommandation n°37 : Identifier d'ici à fin 2016 le nombre limité des caisses pour lesquelles le processus de mutualisation de proximité devra aboutir à un processus de fusion en fin de COG.**

#### 5.3.2.2 Des fermetures de sites de production pourraient s'avérer nécessaires

- [371] En lien avec les opérations de mutualisation qui seront mises en œuvre au cours de la prochaine COG, la question du maintien du nombre de sites existants doit être posée.
- [372] En effet, la restructuration précédente du réseau, marquée par le processus de fusions a été mise en œuvre sans fermeture des sites de production. Ce choix avait permis de ne pas imposer de mobilité géographique aux personnels, en contrepartie d'un effort en matière de mobilité fonctionnelle (changement de domaine d'activité » plutôt que changement de lieu de travail). Les gains devant résulter des fusions ont alors en grande partie été recherchés par la mise en œuvre d'un mouvement de spécialisation des sites, permettant de constituer des équipes plus larges et de réaliser des économies d'échelle et des gains de productivité, ainsi que par une réduction des fonctions support et une diminution des effectifs au niveau des personnels de direction.
- [373] La fermeture de sites de production et le rassemblement des activités en un même lieu pourraient constituer une nouvelle étape nécessaire de rationalisation du réseau au cours de la prochaine COG, compte tenu du niveau critique d'activité et d'effectifs atteint par certains sites. Elle permettrait ainsi de rassembler les équipes sur un même lieu, dans un objectif de plus grande productivité et de plus grande efficacité et de réaliser des économies de fonctionnement (coût des locaux par exemple).

---

<sup>95</sup>Pour mémoire (Cf. annexe 5), la taille critique des activités de production (incluant l'accueil, les activités de gestion des individus –GI-, de maîtrise du risque –MDR- et de lutte contre la fraude -LCF) en termes d'ETP s'établit dans une fourchette allant de 110 à 140 ETP selon le degré de spécialisation ou de polyvalence des équipes sur chaque domaine. L'annexe 5 analyse la taille moyenne des services de production par branche (maladie, retraite, etc.). Concernant les fonctions de pilotage et support, cette taille critique serait de 40 à 55 ETP.

- [374] Certes, les étapes à franchir pour obtenir des fermetures seront probablement compliquées à mettre en œuvre et elles nécessiteront une mobilisation importante de la MSA et de ses équipes ainsi que des dispositifs adéquats d'accompagnement en termes de ressources humaines. Elles devront en outre être réalisées en prenant en compte les objectifs d'aménagement du territoire, qui dépassent les seuls enjeux d'organisation de la MSA et qui pourront interférer sur des décisions de fermeture.
- [375] La mission préconise donc la fermeture de certains sites atteignant un niveau d'activité ou d'effectifs critique, après étude d'opportunité.
- [376] Enfin s'agissant des fonctions support des caisses, comme indiqué en partie 1.2, la mission a constaté que certaines caisses n'avaient pas profité du processus de fusion pour regrouper totalement leurs fonctions supports en un même site (Cf. les constats faits sur ce point dans l'annexe 6). La mission recommande donc que le processus de regroupement sur un seul site des fonctions support des caisses soit poursuivi au cours de la prochaine COG.

**Recommandation n°38 : Rationaliser l'organisation des sites au sein du réseau de la MSA en envisageant la fermeture de certains sites de production et en poursuivant le regroupement des fonctions support sur un seul site par caisse.**

5.3.2.3 La reprise d'activités pourrait offrir une alternative à la réduction du réseau mais en l'absence de perspectives de cet ordre, les évolutions doivent être anticipées au-delà de la prochaine COG

- [377] La reprise d'activités aurait pu offrir une alternative à la réduction du réseau telle que décrite précédemment. Toutefois, bien que n'ayant pas investigué cet aspect spécifique, la mission n'identifie pas de possibilité de reprise d'activité significative par la MSA ou de rapprochement avec d'autres régimes.
- [378] L'augmentation de l'activité de la MSA par la reprise d'activités permettrait d'augmenter la productivité tout en diminuant de manière plus progressive le nombre des ETP.
- [379] Cette reprise d'activité pourrait prendre la forme d'une extension de la gestion pour compte de tiers, d'autant que la MSA exerce déjà ce type d'activité (Cf. les développements de la partie 1.1.3).

- [380] Plus largement, il avait été évoqué, en cas d'éventuelle reconfiguration du paysage général de la protection sociale sur l'opportunité de laquelle la mission ne se prononce pas, que la MSA assure la gestion de risques pour d'autres populations que les populations agricoles. Plusieurs scénarios ont ainsi été évoqués dans le cadre de rapports antérieurs<sup>96</sup>, et la MSA a en retour fait des propositions. Cependant, les dernières réflexions sur le sujet, notamment concernant un éventuel rapprochement avec le RSI<sup>97</sup>, sont défavorables à cette hypothèse en soulignant l'absence de cohérence d'un tel choix dans l'architecture générale du système de protection sociale français. La mission, pour sa part, n'a pas étudié les modalités de reprises de gestion de risques qui pourraient être proposées, ni leur impact sur la structuration du réseau et sa gouvernance.
- [381] Les projections et propositions faites par la mission pour la prochaine COG devraient être complétées par un travail prospectif de plus long terme. En effet, comme indiqué en partie 1.2, l'agriculture française connaît actuellement une évolution structurelle majeure à l'origine d'une baisse continue du nombre de ses ressortissants. Un travail prospectif serait nécessaire afin d'évaluer la taille potentiellement stabilisée de la population active agricole à terme, afin d'anticiper sur le moyen/long terme, l'évolution de l'activité de la MSA et la taille de son réseau. En conséquence, si un mouvement de fusion généralisée des caisses de MSA a été écarté par la mission sur la période de la COG à venir, il s'avérera peut-être indispensable à terme et doit être anticipé par la MSA dans les années à venir.

**Recommandation n°39 : Etablir un plan stratégique à 20 ans, fondé sur des projections statistiques de la population agricole, afin d'être en mesure de planifier une évolution du réseau adéquate.**

Delphine CORLAY  
Dorothée IMBAUD  
Alexandre PASCAL

Dominique RIFFARD

Membres de l'Inspection générale  
des affaires sociales

Inspecteur général de l'agriculture

<sup>96</sup> Rapport IGAS-IGF RM2013-146P relatif aux coûts de gestion de l'assurance maladie.

<sup>97</sup> Rapport IGAS 2015-020R relatif à l'évaluation de la COG 2012-2015 du Régime Social des Indépendants (RSI)

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation
1	Revoir l'architecture de la COG en la structurant autour d'axes thématiques signifiants et/ou prioritaires, sur le modèle des six axes proposés par la mission
2	Concevoir la prochaine COG comme un véritable outil de pilotage stratégique en n'y inscrivant que les enjeux et les objectifs les plus importants, en réduisant sensiblement le nombre des engagements et en conservant un nombre limité d'indicateurs (autour d'une cinquantaine si possible, une soixantaine au maximum)
3	Clarifier l'organisation formelle de la COG en utilisant à bon escient les différentes notions (la notion d'« engagement » notamment) et en reliant explicitement chaque indicateur à (ou aux) l'engagement(s) et à (ou aux) l'objectif(s) correspondant(s)
4	Renforcer les possibilités de suivi par les tutelles de l'état réel de mise en œuvre de la COG, notamment en prévoyant d'organiser des remontées infra-annuelles sur les principaux indicateurs et en améliorant les possibilités de contre-expertise des résultats affichés par la MSA (via des missions d'audit spécifiques de la MNC par exemple)
5	Prévoir de n'inscrire dans la COG que des indicateurs suffisamment mûrs, stables dans le temps, dont la définition est claire et les modalités de calcul précises et documentées, aux cibles établies sur le fondement d'éléments objectifs et sur le résultat desquels la MSA dispose de véritables moyens d'action
6	Renforcer la fiabilité du processus d'obtention des résultats des indicateurs de la COG en automatisant la fabrication de ces résultats pour les indicateurs les plus complexes ou nécessitant le plus d'étapes intermédiaires, en procédant à des audits de fiabilité sur la construction de certains indicateurs afin de s'assurer du respect des règles et procédures prévues et en prévoyant des actions de contrôle interne spécifiques positionnées au sein du processus de consolidation des résultats
7	Poursuivre la rationalisation de l'implantation des points d'accueil et des agences au regard des diagnostics permis par le nouvel outil GEO-MSA
8	Conserver dans la future COG l'indicateur taux d'appel abouti et se donner les moyens d'en améliorer le résultat en organisant le regroupement des PFS sur les territoires, en lien avec les mutualisations de production qui seront mises en œuvre, et en systématisant les mécanismes d'entraide entre caisses (ou entre PFS) lorsque le taux d'appel abouti se dégrade
9	Encourager l'utilisation des services en ligne, notamment par des actions de sensibilisation et en formant rapidement les ressortissants lorsqu'ils se présentent en points d'accueil
10	Etablir un indicateur plus fin de l'utilisation faite des télé-services selon les profils (employeurs/particuliers) et combiner cet indicateur avec un indicateur inter-régimes lorsque celui-ci sera établi
11	Approfondir le déploiement des services web et de la dématérialisation en les adaptant en permanence aux évolutions et aux besoins des ressortissants

12	Développer des enquêtes ponctuelles et ciblées (par catégorie de ressortissants, par événement de la vie ou par territoire) afin de mieux apprécier les besoins et attentes des ressortissants de la MSA et d'être en mesure de proposer des réponses réellement personnalisées
13	Respecter l'échéancier de développement des outils prévus en matière de suivi des contacts et des réclamations et en assurer une exploitation exhaustive, notamment en mesurant les répétitions de contacts
14	Inscrire dans la prochaine COG un engagement et un indicateur portant sur le suivi des réclamations et sur leur traitement
15	Définir une véritable stratégie en matière de multi-canal pour la prochaine COG
16	Développer la pratique de l'accueil sur rendez-vous, dans toutes ses dimensions, et prévoir un indicateur composite permettant, d'une part, de mesurer son niveau de développement par rapport au nombre des visites physiques et, d'autre part, de mesurer le délai entre la sollicitation du rendez-vous et son organisation réelle
17	Etablir un document transversal permettant de recenser l'ensemble des actions de proximité et donner une cohérence à l'action territoriale de la MSA en précisant le rôle de chaque acteur (contrôle médical, préventeur, agence, agent de proximité, élu...)
18	Conserver les indicateurs relatifs aux délais de traitement qui existent déjà et, en complément, créer un indicateur de suivi des stocks en volume et en ancienneté permettant de repérer et de prioriser les dossiers les plus anciens
19	Mettre en place un dispositif complet de suivi de la qualité de traitement des dossiers avec, en particulier, un indicateur opérant en matière d'évaluation de l'incidence financière des erreurs
20	Prévoir un engagement et un indicateur portant sur la réduction des disparités entre caisses en matière de qualité de service et renforcer le rôle de la CCMSA sur cette question
21	Poursuivre la démarche des « socles communs » en l'étendant à de nouvelles politiques
22	Approfondir les relations avec les autres acteurs de l'ASS, d'une part, en poursuivant la mise en place de conventions inter-régimes dans toutes les branches et, d'autre part, en développant encore les synergies avec les différentes collectivités territoriales ou les établissements publics qui leur sont rattachés (conseils départementaux, CCAS...)
23	Renforcer le positionnement de la CCMSA comme tête de réseau, et de son DG en particulier, en lui donnant le pouvoir de décision sur les projets majeurs d'organisation du réseau
24	Doter la CCMSA d'un véritable SI de pilotage lui permettant de fournir rapidement des informations au réseau et de tirer des analyses synthétiques de l'évolution de la gestion sur chacune des branches
25	Refonder la comptabilité analytique afin de renforcer la capacité de pilotage de la CCMSA, notamment dans la perspective de revoir les modalités de mesure de l'activité du réseau à horizon 2020
26	Poursuivre et étoffer la démarche de maîtrise des risques en s'assurant de sa bonne appropriation par le réseau et de la bonne mise en œuvre des différents outils de contrôle interne et en complétant et en actualisant les différents outils (cartographie et ACI notamment) afin de les adapter en continu à l'évolution des risques et des enjeux
27	Prévoir dans la prochaine COG, en plus de l'indicateur « taux d'erreur dans les dossiers mis en paiement », un indicateur sur la qualité de la liquidation mesurant l'impact financier des erreurs et un indicateur sur les risques liés au processus d'immatriculation



28	Renforcer les ambitions en matière de lutte contre la fraude en prévoyant dans la prochaine COG une stratégie couvrant l'intégralité du spectre de la lutte contre la fraude, en poursuivant les travaux d'évaluation de la fraude dans le secteur agricole et en proposant des cibles plus ambitieuses, notamment en matière de détection
29	En matière de LCTI, continuer à intensifier la lutte contre le travail dissimulé, notamment en renforçant encore la verbalisation, et donner la priorité à la lutte contre les fraudes complexes, en particulier la fraude au détachement
30	Prévoir dans la COG d'anticiper les conséquences éventuelles en matière de fraude liées à la mise en place de la DSN, mais aussi de réformes importantes comme la LURA ou la PUMA, éventuellement dans une logique inter-régimes
31	Développer davantage encore les coopérations avec d'autres partenaires (via par exemple des plans de contrôle communs) et amplifier les possibilités d'échanges de données
32	Conserver dans la prochaine COG des objectifs en matière de réduction des restes à recouvrer et de taux de couverture des fichiers
33	Prévoir de renforcer le rôle de pilote de la CCMSA en matière de déploiement des socles communs de recouvrement et d'encadrement des modalités de prise en charge des cotisations en situations de crises
34	Fixer à la MSA une cible de progression de la productivité pour la période de la prochaine COG identique à celle constatée en moyenne annuelle sur la période 2010-2013 (0.78 % soit 4.1 % sur la période 2015-2020) et prévoir un même rythme de réduction des effectifs pour les fonctions support que pour les fonctions de « production » aboutissant au total à une réduction des effectifs de l'ordre de 1 348,88 ETP sur la durée de la COG (scénario 3 bis)
35	Mettre en œuvre d'ici la fin de la COG des dispositifs de mutualisation nationale pour la gestion de certaines fonctions support (gestion de la paye et des achats par exemple) et pour certaines activités de production nécessitant un niveau d'expertise poussé
36	Inscrire dans la COG le principe des mutualisations de proximité projeté par la MSA en en précisant les modalités ainsi que le calendrier de mise en œuvre et en positionnant la caisse centrale en véritable pilote du processus
37	Identifier d'ici à fin 2016 le nombre limité des caisses pour lesquelles le processus de mutualisation de proximité devra aboutir à un processus de fusion en fin de COG
38	Rationaliser l'organisation des sites au sein du réseau de la MSA en envisageant la fermeture de certains sites de production et en poursuivant le regroupement des fonctions support sur un seul site par caisse
39	Etablir un plan stratégique à 20 ans, fondé sur des projections statistiques de la population agricole, afin d'être en mesure de planifier une évolution du réseau adéquate



## RECOMMANDATIONS FIGURANT DANS LES ANNEXES

N°	Recommandation
<b>1 - Dispositif de suivi et de pilotage de la COG</b>	
1	Renforcer les possibilités de suivi des tutelles sur l'état réel de mise en œuvre de la COG, notamment en prévoyant d'organiser des remontées infra-annuelles sur les principaux indicateurs et en améliorant les possibilités de contre-expertise des résultats affichés par la MSA (via des missions d'audit spécifiques de la MNC par exemple)
2	Poursuivre dans la prochaine COG l'effort engagé consistant à limiter le nombre d'indicateurs en le contenant à une soixantaine au maximum
3	Veiller dans la prochaine COG à ce que les indicateurs retenus restent stables dans le temps dans leur définition et dans leurs modalités de calcul afin de permettre de procéder à des comparaisons sur la durée de la COG. Pour les indicateurs qui devraient tout de même évoluer en cours de COG, prévoir la possibilité de recalculer a posteriori pour les années précédentes les résultats de ces indicateurs sur la base de leur nouvelle formule
4	N'inscrire dans la future COG que des indicateurs suffisamment mûrs et à la conception pleinement achevée afin de garantir qu'ils seront opérationnels dès le début de la COG
5	Dans la prochaine COG, rattacher explicitement, dès le texte de la COG, chacun des indicateurs retenus à l'engagement (ou aux engagements) au(x)quel(s) ils correspondent
6	Ne retenir pour la prochaine COG que des indicateurs dont l'évolution des résultats dépend réellement des actions mises en œuvre par la MSA
7	Calibrer au plus juste les cibles des indicateurs qui figureront dans la prochaine COG en les établissant à partir d'éléments documentés sur les résultats de départ et sur les possibilités réelles de la MSA à faire progresser ses résultats
8	Pour compenser le risque éventuel d'effet pervers des indicateurs actuels relatifs aux délais de traitement, créer un indicateur de suivi des stocks en volume et en ancienneté permettant de prioriser le traitement des dossiers les plus anciens
9	Concevoir pour la prochaine COG un nouvel indicateur « taux de recouvrement des indus frauduleux » en rapportant les indus recouverts au montant des indus à recouvrer de l'année correspondant
10	Renforcer la fiabilité des résultats des indicateurs en automatisant aussi souvent que possible le processus de construction du résultat pour les indicateurs les plus complexes ou nécessitant de nombreuses étapes intermédiaires
11	Prévoir pour la prochaine COG la réalisation d'audits spécifiques sur les modalités de construction des indicateurs et prévoir de positionner des actions de contrôle interne spécifiques aux principales étapes de construction des résultats des indicateurs
<b>2 - Qualité de service</b>	
1	En complément des enquêtes générales de satisfaction, développer des enquêtes qualitatives ciblées sur des catégories d'adhérents, des situations particulières (à titre d'exemple : affection longue durée, incidents de recouvrement, etc.), ou des types de processus, sur des territoires
2	Respecter l'échéancier de développement des outils prévus en matière de suivi des contacts et en assurer une exploitation exhaustive notamment en mesurant les réitérations.
3	Inscrire dans la prochaine COG un engagement et un indicateur portant sur le suivi des réclamations et sur leur traitement

4	Engager un plan d'action approprié pour réduire les disparités entre caisses en matière de qualité de service et inscrire dans la prochaine COG un engagement ainsi qu'un indicateur permettant de mesurer les effets des actions engagées en la matière
5	Prévoir que la CCMSA intègre la mise en œuvre des mesures de réduction des disparités dans son dispositif de pilotage par la performance
6	Conserver dans la prochaine COG l'indicateur du taux d'appels aboutis
7	Poursuivre le regroupement des PFS sur les territoires et assurer la mise en œuvre du dispositif d'entraide en cas de forte dégradation du taux d'appels aboutis
8	Développer le rendez-vous dans toutes ses dimensions et prévoir un indicateur composite permettant de mesurer son niveau de développement par rapport au nombre des visites physique dans l'ensemble des accueils
9	Créer un indicateur permettant de suivre le délai d'attente entre la demande de rendez-vous et la tenue effective de celui-ci
10	Poursuivre la rationalisation de l'implantation des points d'accueil et des agences au regard des diagnostics permis par le nouvel outil GEOMSA
11	Suivre la qualité de traitement des courriers sur le plan des délais de réponses et de l'intelligibilité de celles-ci
12	En complément des indicateurs relatifs au délai de traitement qui existent déjà, créer un indicateur de suivi des stocks en volume et en ancienneté permettant de prioriser le traitement des dossiers les plus anciens
13	Assurer une mise en œuvre plus régulière du dispositif d'entraide en cas de détection de difficulté dans les délais de traitement des dossiers afin de maintenir un niveau de qualité constant sur le territoire
14	Mettre en place un dispositif complet de suivi de la qualité de traitement des dossiers avec en particulier un indicateur opérant en matière d'évaluation de l'incidence financière des erreurs
15	Prévoir dans la COG le principe de la définition d'une véritable stratégie en matière de multi-canal et le calendrier des travaux à réaliser
16	Généraliser l'outil « mes questions mes réponses »
17	Etablir un indicateur concernant l'utilisation des télé-services selon les profils. La DSS devra en parallèle établir un indicateur inter-régimes
18	Construire un indicateur de suivi de courriels
<b>3 - Lutte contre la fraude</b>	
1	Conserver à la thématique de la lutte contre la fraude son caractère prioritaire dans la prochaine COG
2	Prévoir pour la prochaine COG une stratégie en matière de lutte contre la fraude couvrant l'ensemble des champs de la lutte contre la fraude et allant ainsi de la connaissance de la fraude à la récupération des indus frauduleux et des pénalités éventuelles en passant par la prévention, l'amélioration de la détection et l'utilisation des divers outils de répression
3	Reprendre dans la prochaine COG l'objectif d'évaluation de la fraude dans le secteur agricole en le complétant d'un échéancier précis des travaux à réaliser afin de disposer en fin de COG d'une estimation du niveau de fraude réelle
4	Revoir l'indicateur COG relatif à l'évaluation de la fraude détectée en distinguant un indicateur portant sur les fraudes aux prestations et un indicateur portant sur les fraudes aux cotisations
5	Concevoir pour la prochaine COG un nouvel indicateur « taux de recouvrement des indus frauduleux » en rapportant les indus recouverts au montant des indus à recouvrer de l'année correspondant

6	Amplifier encore l'action en matière de LCTI et afficher la lutte contre la fraude au détachement comme l'une des priorités de la future COG en matière de LCF. Fixer pour cela l'objectif d'outiller le réseau et d'accompagner les caisses afin qu'elles soient davantage en mesure de lutter contre la fraude au détachement
7	Prévoir dans la COG d'anticiper les conséquences éventuelles en matière de fraude liées à la mise en place de la DSN, mais aussi de réformes importantes comme la LURA ou la PUMA
8	Améliorer le ciblage des contrôles et des actions de lutte contre la fraude en fonction des typologies de fraude préalablement établies caisse par caisse
9	Fixer des cibles plus ambitieuses que lors de la COG précédente, notamment en matière de détection
10	Renforcer les actions coordonnées avec les différents partenaires en matière de lutte contre la fraude, dans le champ de la sécurité sociale en priorité, mais aussi, plus largement, dans le cadre des CODAF
11	Amplifier et accélérer les possibilités d'échange et de croisement de données entre partenaires
<b>4 - Systèmes d'information</b>	
1	Simplifier la gouvernance et l'organisation des services informatiques en diminuant le nombre des institutions en charge du pilotage de la MOE/MOA et des centres informatiques
2	Maintenir cette capacité à associer caisses, opérateurs et partenaires à la prise de décision
3	Aligner la durée du SDI sur la durée de la COG
4	Créer un nouvel outil de suivi des projets informatiques en complément de l'indicateur de suivi des projets majeurs
5	Assurer une meilleure mesure de l'utilisation effective des outils informatiques par les caisses, notamment dans un contexte où il est attendu de la MSA une meilleure maîtrise des organisations déployées localement
6	Maintenir dans la COG un engagement de collaboration avec les autres régimes
7	Doter les services informatiques en ressources humaines adaptées aux engagements fixés dans la COG. Assurer une mesure continue des moyens humains affectés au projet et de la pertinence des évaluations initiales des besoins
8	Renforcer les SI de pilotage
9	Dans le cadre des projections relatives à la taille optimale du réseau au-delà de la COG 2016-2020, étudier un scénario intermédiaire de construction d'une base unique en cohérence avec les moyens humains nécessaires à l'aboutissement de l'ensemble des autres projets identifiés pour la prochaine COG
<b>5 – Productivité, coûts de gestion et évolution des effectifs</b>	
1	Clarifier les règles en matière de « re-basage » annuel des crédits de fonctionnement et améliorer le dialogue de gestion budgétaire dans le cadre des conseils centraux d'administration de la CCMSA mais aussi des rendez-vous annuels de bilan de la COG
2	Dans le cadre du chantier de déploiement du logiciel comptable OCEAN, assurer une fiabilisation de la comptabilité analytique en renforçant notamment le rôle de la CCMSA dans la définition des clés de ventilation, et le contrôle de l'application de celles-ci par les caisses
<b>6 - Organisation et gouvernance du réseau</b>	
1	Poursuivre, au niveau des caisses, le regroupement des fonctions support sur un seul site
2	Revoir le dispositif d'entraide en prévoyant, notamment, que la CCMSA soit en mesure de détecter les difficultés davantage en amont, de déclencher le dispositif et d'en suivre les conditions de mise en œuvre

<b>3</b>	Inscrire dans la COG le principe des mutualisations de proximité, leurs modalités précises de mise en œuvre ainsi que leur calendrier
<b>4</b>	Positionner la CCMSA en véritable pilote du processus de mutualisations de proximité
<b>5</b>	S'agissant du périmètre des mutualisations : <ul style="list-style-type: none"> <li>- définir précisément l'organisation des caisses en binômes ou trinômes dans le cadre desquels les mutualisations pourront être réalisées ;</li> <li>- réserver la possibilité de mettre en œuvre des mutualisations dans le cadre exclusif du périmètre géographique précédemment défini</li> </ul>
<b>6</b>	S'agissant du contenu des mutualisations : <ul style="list-style-type: none"> <li>- définir les priorités concernant les activités mutualisées ;</li> <li>- pour chaque activité mutualisée, imposer une homogénéité du partage des compétences entre caisses partout sur le territoire</li> </ul>
<b>7</b>	Définir les nouvelles modalités du pilotage du réseau par la performance prenant en compte la situation nouvelle résultant des mutualisations
<b>8</b>	Définir des gains de productivité attendus pour les activités mutualisées
<b>9</b>	Programmer des mutualisations nationales ou interrégionales sur les fonctions support ou services de production de petite taille nécessitant le maintien d'une expertise. Les mettre en œuvre d'ici la fin de la COG
<b>10</b>	Identifier d'ici à fin 2016 les caisses pour lesquelles le processus de mutualisation débuté en début de COG devra aboutir à une fusion en fin de COG

## **LETTRE DE MISSION**







MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS  
MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES  
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Paris, le - 6 MAI 2015

LE MINISTRE DES FINANCES ET DES  
COMPTES PUBLICS

LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE  
LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE  
L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

à

MONSIEUR LE CHEF DE L'INSPECTION  
GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

MONSIEUR LE VICE-PRESIDENT DU  
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION,  
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES  
RURAUX

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

La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et la Mutualité Sociale Agricole (MSA), signée le 1<sup>er</sup> mars 2011, arrive à son terme à la fin de cette année. Elle a fait l'objet de deux avenants, le 19 juillet 2012 et le 2 décembre 2014. Conformément à l'usage, l'IGAS et le CGAAER procéderont à son évaluation et formuleront des propositions en vue de la prochaine convention.

La mission concentrera ses travaux sur des sujets qui constitueront des axes majeurs de la prochaine convention négociée avec la MSA, à partir de l'été 2015, dans la perspective d'une signature avant la fin de l'année.

La mission conduira une réflexion globale sur l'évolution de la charge de travail dans les caisses et de la productivité dans le réseau. En premier lieu, elle analysera la tendance à la baisse d'activité dans le réseau sur la COG en cours et sur la COG à venir, telle qu'elle résulte de la démographie des adhérents de la MSA. Elle s'attachera ensuite à objectiver l'impact de la liquidation unique et de la mise en œuvre du Répertoire des Gestions des Carrières Uniques (RGCU) sur l'activité des caisses en matière d'assurance vieillesse. Elle identifiera les perspectives de gains de productivité potentiels, tels qu'ils pourraient être dégagés à la suite

.../...

en mettant en place une organisation du réseau plus adéquate et un dimensionnement plus adapté aux besoins. Elle chiffrera dans ce cadre, les gains de productivité liés à l'homogénéisation des processus de liquidation et de recouvrement, ainsi qu'au renforcement de la mutualisation des activités et aux coopérations inter-caisses qui devront être poursuivies lors de la prochaine COG.

La mission devra proposer des modalités d'organisation du réseau rendant compatibles les gains de productivité qui seront demandés au réseau et ses perspectives en termes d'activité. A cet égard, la mission examinera notamment les opportunités d'augmentation d'activité liées à la reprise d'activité pour le compte d'autres régimes et répondant à une exigence d'efficience globale du système de protection sociale. A cet égard, elle tiendra compte en particulier des recommandations du rapport IGAS-IGF de septembre 2013 sur les coûts de gestion de l'assurance maladie préconisant la structuration de l'assurance maladie obligatoire autour de deux opérateurs de gestion et veillera à coordonner son travail avec les missions en cours sur le RSI.

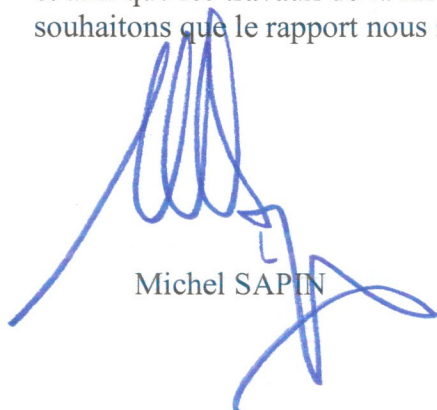
En matière de qualité de service et de relation avec les usagers, la mission s'attachera à dresser un bilan des mesures mises en œuvre dans le cadre de la COG visant à développer une offre de service personnalisée et de qualité homogène sur l'ensemble du territoire. La mission évaluera les progrès pouvant être encore réalisés en matière de dématérialisation et notamment d'utilisation de l'espace privé sur internet aussi bien pour les particuliers, les employeurs et les professionnels de santé.

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

Dans le domaine de la lutte contre la fraude la mission proposera, d'une part, des pistes d'actions possibles afin d'améliorer le ciblage des contrôles et, d'autre part, des objectifs chiffrés qui pourront faire l'objet d'engagements dans la prochaine COG.

Enfin, la mission s'intéressera aux dépenses d'action sociale afin de dresser un état des lieux des convergences et des rapprochements entre régimes ainsi que des évolutions qui pourraient être poursuivies en ce sens.

Compte tenu des délais de négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion et afin que les travaux de la mission puissent utilement éclairer les orientations à définir, nous souhaitons que le rapport nous soit remis au plus tard à la fin du mois de mai.



Michel SAPIN



Marisol TOURAINE



Stéphane LE FOLL

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### **CCMSA**

Bille-Merieau	Marie-Christine	Sous-directrice des transversalités à la direction déléguée aux politiques sociales
Brault	Michel	Directeur général
Chambe	Marie-Christine	Directrice de l'audit et de la maîtrise des risques
Colin	Laurent	Directeur des systèmes d'information
Demand	Olivier	Responsable du département recouvrement et contentieux à la direction des entreprises et partenariats associés
Duclos	Franck	Directeur délégué aux politiques sociales
Dupuy	Christine	Directrice de la réglementation et de l'appui au réseau
Evraert	Roxane	Directrice adjointe de la maîtrise des risques
Foucaud	David	Responsable de la mission synthèse et diffusion à la direction des études des répertoires et des statistiques
Godrie	Sophie	Directrice de la relation de service et des organisations
Istria	Paul	Directeur délégué aux ressources institutionnelles
Lachesnaie	Bruno	Directeur du développement sanitaire et social
Laplanche	Hervé	Responsable du département pilotage à la direction du pilotage et des budgets
Lenoir	Eric	Directeur du pilotage et des budgets
Nouvel	Karine	Directrice des entreprises et partenariats Associés
Ricard	André	Directeur délégué à la politique institutionnelle
Rosay	Ghislaine	Responsable du cabinet de la présidence et de la direction générale
Sixou-Pilette	Véronique	Agent comptable - direction comptable et financière
Vieilhescaze	Richard	Chargé de mission à la direction comptable et financière

La mission a reçu une délégation CFDT à la demande de cette dernière pour entendre ses remarques sur la COG 2011-2015 et les enjeux 2016-2020.

### ***Ministère des affaires sociales de la santé et des droits des femmes***

Amghar	Yann-Gael	Directeur adjoint du cabinet
Bouaziz	Jennifer	Chef de projet
Cantat	Aurélie	Bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale
Cayre	Virginie	Adjointe au sous-directeur, sous-direction de la gestion et des systèmes d'information
Darnand	Denis	Adjoint au chef de bureau de la Gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale
Derrier	Violaine	Contrôleuse de gestion, bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale
Fatome	Thomas	Directeur de la sécurité sociale



Gallet	Laurent	Sous-directeur, sous-direction de la gestion et des systèmes d'information
Roger	Juliette	Conseillère financière et budgétaire
Talbot	Bernard	Contrôleur de gestion

#### ***Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt***

Auzary	Philippe	Adjoint au directeur du Service des affaires financières, sociales et logistiques du SG du MAAF
Dague	Olivier	Chef du bureau des organismes de protection sociale agricole, sous direction du travail et de la protection sociale
Lematte	Elodie	Conseillère finances, emploi et protection sociale agricole au cabinet du ministre de l'agriculture
Ligeard	Christian	Directeur du Service des affaires financières, sociales et logistiques du SG du MAAF
Tison	Eric	Sous-directeur du travail et de la protection sociale au SAFSL

#### ***Ministère de l'économie et des finances***

Martinon	Sophie	Conseillère comptes sociaux
Bailly	Gautier	7ème sous-direction de la direction du budget
Barnoud	Michel	Bureau 6BRS Régimes spéciaux de retraite
Guillot	Alexis	Chef du Bureau 6BRS Retraites et régimes spéciaux

#### ***Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)***

Prost	Jeanne-Marie	Déléguée générale
Rigodanzo	Christine	Chargée de mission
Royer	Sabine	Chargée de mission

#### ***Caisse MSA des Charentes***

Bolut	Catherine	Médecin Chef contrôle médical
Carnevillier	Isabelle	Directrice adjointe en charge des ressources humaines, de la relation avec les élus et les territoires
Cloerec	Edgard	Directeur général
Correia	Carlos	Sous-directeur services aux entreprises
Couillaud	Patrick	Président
Gerault	Pascale	Sous-directrice de l'action sanitaire et sociale, du pilotage et de l'offre de services
Massard	Evelyne	Directrice adjointe de la Santé et des services aux assurés
Pigeon	Pierre	Agent Comptable
Pinto-da-Silva	Jean-Marc	Pilotage contrôle de gestion

***Caisse MSA d'Ile-de-France***

Pilette	Laurent	Directeur général
Aubert	Jean-Marc	Directeur adjoint, direction d'appui, de contrôle et de pilotage
Augros	Jean-Stéphane	Sous-directeur segment entreprises
Bruat	Sylvie	Sous-directeur segment bénéficiaires, protection sociale
Rascle	Magalie	Directeur adjoint, direction sanitaire et sociale, offre de service sur les territoires, relation adhérents et vie mutualiste

***Caisse MSA du Languedoc***

Bertin	Frédéric	Sous-directeur au sein de la direction de la maîtrise des risques, du recouvrement et du pilotage
De Gualy	Gauthier	Directeur adjoint, direction de la protection sociale, services médicaux, ASS, GEICO
Donnay	François	Directeur général
Moroni	Philippe	Directeur adjoint, direction de la maîtrise des risques, du recouvrement et du pilotage
Saur	Cédric	Président

***Caisse MSA Mayenne-Orne-Sarthe***

Coutable	Catherine	Coordonnateur
Dubost	Emilie	Chargée de mission
Feurprier	Thierry	Responsable pluri-départemental en charge de la retraite, des prestations familiales et du contrôle externe
Gorsse	Matthieu	Sous-directeur
Huchédé	Patrice	Responsable du secteur contentieux et recouvrement contentieux
Malausséna	Michel	Directeur adjoint
Mellier	Jacques	Responsable de la cellule pilotage
Pfeiffer	Pascal	Agent comptable
Pineau	Jean-Luc	Responsable de la relation de service
Puisset	François	Responsable pluri-départemental du service de proximité





## SIGLES UTILISES

AAD	Aide à domicile
AAF	Activité autofinancées
ACE	Actes et consultations externes
ACI	Actions de contrôle interne
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACS	Aide au paiement d'une complémentaire santé
Agefos-PME	Association de gestion des fonds salarié des petites et moyennes entreprises
AGIRC-ARRCO	Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
AGORA	Automatisation de gestion des organismes du régime agricole
AGRICA	Association de gestion pour le compte des institutions complémentaires agricoles
AIDA	Accès intégré aux données ASSEDIC
AJE	Accueil jeune enfant
ALS	Allocation de logement à caractère social
AMA	Activité minimale d'assujettissement
AMEXA	Assurance maladie des exploitants agricoles
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APECITA	Association pour l'emploi des cadres ingénieurs et techniciens de l'agriculture
APL	Aide personnalisée au logement
ARMONIA	Association pour la réalisation de la Maîtrise d'Ouvrage nationale informatique du régime agricole
AROMSA	Association régionale des organismes de mutualité sociale agricole
ASS	Action sanitaire et sociale
AT	Accident du travail
ATEXA	Accident du travail des exploitants
AT-MP	Accidents du travail - maladies professionnelles
CAP	Comité d'appui au pilotage
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CCAS-RATP	caisse de coordination aux assurances sociales de la régie autonome des transports parisiens
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCSS	Commission des comptes de la sécurité sociale
CD2I	Comité directeur de l'informatique institutionnelle
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGAAER	Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CIAS	Centres intercommunaux d'action sociale
CIC	Coopération inter-caisse
CITI	Centres d'exploitation et de traitement informatique
CM	Contrôle médical
CMU-C	Couverture maladie universelle - complémentaire

CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CODAF	Comités opérationnels départementaux anti-fraude
COG	Convention d'objectif et de gestion
CPG	Contrats pluriannuels de gestion
CPI	Comité de pilotage institutionnel
CPRP-SNCF	caisse de prévoyance de retraite du personnel de la société nationale des chemins de fer
CRA	Commission de recours amiable
CRI	Comité des régions pour l'informatique
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CSPA	Conseil supérieur des prestations sociales agricoles
DDPS	Direction déléguée aux politiques sociales
DG	Directeur général
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIMAP	Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique
DMA	Domaine - métiers- activités
DNLF	Délégation nationale à la lutte contre la fraude
DPB	Direction du pilotage et du budget
DRSO	Direction de la relation de service et des organisations
DSI	Direction des systèmes d'information
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
EDI	Echange de données informatisées
ETP	Equivalent temps plein
FAF-PCM	Fonds d'assurance formation pêche et cultures marines
FAFSEA	Fonds d'assurance formation des salariés d'exploitation et d'entreprises agricoles
FICOBA	Fichier national des comptes bancaires et assimilés
FIDES	Facturation individuelle et directe des consultations et des séjours
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNASS	Fonds national d'action sanitaire et sociale
FNGA	Fonds national de gestion administrative
FNPR	Fonds national de prévention
FSE	Feuille de soin électronique
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
GC	Gestion des contacts
GDR	Gestion du risque
GEIDE	Gestion électronique de l'information et des documents de l'entreprise
GI	Gestion des individus
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIPA	Garantie contre les impayés de pension alimentaire
GPCD	Gestion pour compte de
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GVT	Glissement vieillesse technicité

HALF	Halte à la fraude
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IJ	Indemnités journalières
LCTI	Lutte contre le travail illégal
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LTC	Lettre toute caisse
LURA	Liquidation unique des régimes alignés
MDR	Maîtrise des risques
MNC	Mission nationale de contrôle
MOA	Maîtrise d'ouvrage
MOE	Maîtrise d'œuvre
MPOC	management processus orientés clients
MSA	Mutualité sociale agricole
MSP	Maison de service public
NIR	Numéro d'inscription au répertoire
NSA	Non salariés agricoles
OC	opération caractéristique
OSCAR	Outil de suivi du contentieux et de l'activité du recouvrement
Pac	Prime d'activité
PAC	Politique agricole commune
PFS	Plateforme de services
PS	Professionnel de santé
PUMA	Protection universelle maladie
PV	Procès verbal
RAR	Restes à recouvrer
RCO	Retraite complémentaire obligatoire
RCS	Registre du commerce et des sociétés
RGCU	répertoire de gestion des carrières unique
RH	Ressources humaines
RIB	Relevé d'identité bancaire
RMI	Revenu minimum d'insertion
RMPP	Rémunération moyenne des personnes en place
RNCPS	Répertoire national commun de la protection sociale
RSA	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des indépendants
SA	Salarié agricole
SDI	Schéma directeur informatique
SG-MAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SI	Système d'information
SIERA	Services informatiques et éditiques du régime agricole
SIGMAP	Services et informatique du groupe mutualité
SI-RH	Système d'information des ressources humaines
SMI	Surface minimale d'installation
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SSII	Société de service en ingénierie informatique

SST	Santé, sécurité au travail
T2A	Tarifcation à l'activité
TESA	Titre emploi simplifié agricole - titre emploi service agricole
TIF	Taux d'incidence financière
TPE	Très petite entreprise
TRACFIN	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
UA	Unité d'activité
UDAF	Union départementale des associations familiales
UMSAGE	Union des MSA du grand est
UMSAO	Union des MSA de l'ouest
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNCAM	Union nationale des caisses d'assurance maladie
URSSAF	Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VAINCI	Validation des applications informatiques dans le cadre du contrôle interne
VIVEA	Fonds d'assurance formation créé entre syndicats agricoles et organisations agricoles

**PIECE JOINTE 1**  
**BAREMES DE COTISATION DES NON-SALARIES**  
**AGRICOLES POUR L'ANNEE 2015**



## BAREME DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES DES NON SALARIES AGRICOLES POUR L'ANNEE 2015

ASSIETTES	
Revenus professionnels	Utilisés pour calculer les cotisations et contributions sociales
Assiettes forfaitaires provisoires d'installation	Utilisées en l'absence de revenus professionnels, et ceci quel que soit le critère d'assujettissement applicable: 800 SMIC en AMEXA, AVI et FPC, 600 SMIC en AMEXA (CE secondaire), AVA, PFA et CSG/CRDS, 1820 SMIC en RCO.

COTISATIONS	Taux ou montant	SPECIFICITES		
		ASSIETTE MINIMUM	PLAFOND	AUTRES
<b>AMEXA*</b>				
Chef d'exploitation ou d'entreprise à titre exclusif ou principal domicilié fiscalement en France	10,84 %	11% du PASS		Réduction de 10 % de la cotisation minimum des pluriactifs NSA à titre principal**
Chef d'exploitation ou d'entreprise à titre secondaire domicilié fiscalement en France	8,28 %			
Chef d'exploitation ou d'entreprise à titre exclusif ou principal domicilié fiscalement à l'étranger	16,34 %	800 SMIC		Réduction de 10 % de la cotisation minimum des pluriactifs NSA à titre principal**
Chef d'exploitation ou d'entreprise à titre secondaire domicilié fiscalement à l'étranger	13,23 %			
Associé d'exploitation et aide familial majeur d'un chef d'exploitation bénéficiaire de l'AMEXA	2/3		<b>1 896 €</b>	Calcul par rapport à la cotisation déterminée pour un chef d'exploitation ou d'entreprise à titre exclusif ou principal
Aide familial de moins de 18 ans d'un chef d'exploitation bénéficiaire de l'AMEXA	1/3			
Associé d'exploitation et aide familial majeur d'un chef d'exploitation non bénéficiaire de l'AMEXA	2/3		<b>1 896€</b>	Calcul par rapport à la cotisation déterminée pour un chef d'exploitation ou d'entreprise à titre secondaire
Aide familial de moins de 18 ans d'un chef d'exploitation non bénéficiaire de l'AMEXA	1/3			
Retraité domicilié fiscalement à l'étranger bénéficiaire ou pas de l'AMEXA	3,20 %			
<b>PENSION D'INVALIDITE</b>				
du collaborateur (conjoint, concubin, pacsé), y compris non bénéficiant des prestations en nature auprès de l'AMEXA	<b>25 €</b>			
<b>IJ AMEXA</b>				
Chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, collaborateur, associé d'exploitation, aide familial à titre exclusif ou principal	<b>200 €</b>			
<b>ASSURANCE VIEILLESSE INDIVIDUELLE (AVI)</b>				
- Chef d'exploitation ou d'entreprise - Collaborateur à titre exclusif ou principal (conjoint, concubin, pacsé), y compris non non - Aide familial	3,30 %	800 SMIC	plafond annuel de la sécurité sociale : <b>38 040 €</b>	Taux identique pour les adhérents à l'assurance volontaire vieillesse

\*Pour les conjoints veufs ou divorcés qui reprennent l'exploitation, une exonération de 50% des cotisations AMEXA s'applique

\*\*Non salarié non agricole ou salarié à titre secondaire



<b>ASSURANCE VIEILLESSE AGRICOLE (AVA) PLAFONNEE</b>					-Assise sur 400 SMIC pour les collaborateurs et les aides familiaux.
- Chef d'exploitation ou d'entreprise - Collaborateur (conjoint, concubin, pacsé), y compris non non - Aide familial	11,47 %		600 SMIC	plafond annuel de la sécurité sociale : <b>38 040 €</b>	-Taux identique pour les adhérents à l'assurance volontaire vieillesse
<b>ASSURANCE VIEILLESSE AGRICOLE (AVA) DEPLAFONNEE</b>					
Chef d'exploitation ou d'entreprise	2,04 %		600 SMIC		Taux identique pour les adhérents à l'assurance volontaire vieillesse
<b>PFA</b>	Montant des revenus d'activité	Taux applicable			
Chef d'exploitation ou d'entreprise	inférieurs ou égaux à 110% du plafond annuel de la sécurité sociale <b>soit 41 844 € pour 2015</b>	2,15 %	Aucune	Aucun	Abattement d'assiette de <b>8 537€</b> pour chefs d'exploitation atteints d'une invalidité depuis plus de 6 mois et entraînant une incapacité de travail d'au moins 66 %
	entre 110% <b>soit 41 844 euros pour 2015 et 140% du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 53 256 € pour 2015</b>	entre 2,15 % et 5,25 % <i>obtenue grâce à la formule de calcul ci-dessous*</i>			
	supérieurs à 140% du plafond annuel de la sécurité sociale <b>soit 53 256 € pour 2015</b>	5,25%			

\* Formule de calcul de la cotisation PFA pour des revenus professionnels compris entre 110% et 140% du PASS :

$$\text{Taux} = \frac{T2 - T1}{0,3 \times PSS} \times (R - 1,1 \times PSS) + T1$$

T1 est égal au taux 2,15% ; T2 est égal au taux de 5,25%  
PSS est la valeur du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la cotisation annuelle est due ;  
R est le revenu d'activité

<b>COTISATION ATEXA (Montant modulé en fonction de la catégorie de risques)</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>Spécificités</b>
Chef d'exploitation ou d'entreprise à titre exclusif ou principal	411,33 €	447,10 €	417,31€	431,78 €	447,10€	
Chef d'exploitation ou d'entreprise à titre secondaire	205,67€	223,55€	208,65€	215,89 €	223,55 €	
Collaborateur (conjoint, concubin, pacsé), y compris non non, à titre exclusif ou principal / Aides familiaux et associés d'exploitation	158,28€	172,04 €	160,58€	166,15 €	172,04€	Le montant est égal soit à 38,48% de la cotisation due par un CE à titre principal, soit à 76,96% de la cotisation due par un CE à titre secondaire
Collaborateur (conjoint, concubin, pacsé), y compris non non, à titre secondaire	79,14€	86,02€	80,29€	83,07€	86,02€	Le montant est égal soit à 19,24% de la cotisation due par un CE à titre principal, soit à 38,48% de la cotisation due par un CE à titre secondaire

NB : Pour les cotisants de solidarité, la cotisation ATEXA est de 61,44 euros, quelle que soit la catégorie de risques. Cf. Arrêté du 15 décembre 2014 (JO du 19/12/2014)

COTISATION RCO	TAUX	SPECIFICITES
Chef d'exploitation ou d'entreprise à titre exclusif, principal ou secondaire (pluriactif NSA + salarié uniquement)	3 %***	Cette cotisation est calculée sur les revenus professionnels ou l'assiette forfaitaire provisoire d'installation, avec application d'une assiette minimum fixée à 1820 SMIC.
Collaborateur (conjoint, concubin, pacsé) et Aide familial	3 %***	Assiette forfaitaire de 1200 SMIC

\*\*\* Taux applicable en 2014, dans l'attente du décret pour 2015.

CONTRIBUTIONS	TAUX OU MONTANT	SPECIFICITES	
<b>CSG</b>	7,5 %		
dont non déductible	2,4 %		
dont déductible	5,1 %		
<b>CRDS</b>	0,5 %		
<b>Val'hor</b>	108 € TTC - 132 € TTC		
<b>FMSE</b>	20€	+ cotisation complémentaire pour les producteurs de fruits (montant entre 10 € et 60€)	+ cotisation complémentaire pour les producteurs de légumes frais (montant entre 10 € et 22€)
<b>VIVEA / AGEFOS PME (ex FAF PCM)</b>		<b>TAUX MINIMUM</b>	<b>TAUX MAXIMUM</b>
Chef d'exploitation	0,61 %	0,17% du PASS	0,89% du PASS
Membres de la famille et cotisant de solidarité	0,17% du PASS		

COTISATION DE SOLIDARITE		
	Taux	Assiettes forfaitaires provisoires d'installation
Art. L.731-23 CRPM	16 %	100 SMIC (quel que soit le critère d'assujettissement) pour la cotisation de solidarité et la CSG/CRDS (cf taux ci-dessus)

PLAFOND, ASSIETTES FORFAITAIRES, ASSIETTES MINIMUMS, VALEURS CALCULEES PAR RAPPORT AU SMIC HORAIRE AU 01/01/15			
Plafond annuel de la sécurité sociale : 38 040 €	200 SMIC (AMEXA des bénéficiaires du RSA) = 1 922 €	600 SMIC = 5 766 €	1200 SMIC = 11 532 €
SMIC horaire au 01/01/2015: 9,61 €	400 SMIC = 3 844 €	800 SMIC = 7 688€	1820 SMIC = 17490 €
100 SMIC = 961 €			

EXONERATION JEUNES AGRICULTEURS		
	% d'exonération	Plafond de l'exonération
1 <sup>ère</sup> année	65 %	3 254 €
2 <sup>ème</sup> année	55 %	2 753€
3 <sup>ème</sup> année	35 %	1 752€
4 <sup>ème</sup> année	25 %	1 252€
5 <sup>ème</sup> année	15 %	751€

DEDUCTION RENTE DU SOL	
RCP – [4% x {BA % (RCP / RCT) – RCP}]	RCP : Revenu cadastral des terres dont l'exploitant est propriétaire RCT : Revenu cadastral total des terres de l'exploitation



**PIECE JOINTE 2**  
**TAUX DES COTISATIONS SUR SALAIRES**  
**AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2015**



# Taux de cotisations au 1<sup>er</sup> janvier 2015

## Tableaux n°1 : taux de droit commun

### *Les cotisations sociales légales*

### Cotisations de sécurité sociale

Cotisations		TAUX						
		Sur la totalité de la rémunération			Dans la limite du plafond			
		Employeur	Salarié	Total Taux maximum	Employeur	Salarié	Total Taux maximum	
Assurances sociales agricoles	- maladie, maternité, invalidité, décès		12,80	0,75	13,55	-	-	-
	- vieillesse		1,80	0,30	2,10	8,50	6,85	15,35
Cotisations d'allocations	Salariés (hors cas visés ci- dessous) :	Rém ≤ 1,6 SMIC Annuel	3,45	-	3,45	-	-	-
		Rém > 1,6 SMIC Annuel	5,25	-	5,25	-	-	-
familiales	Salariés statutaires de SICAE	Rém° ≤ 120 % du SMIC	0	-	0	-	-	-
		Rém° > 120 % du SMIC et ≤ 130 % du SMIC	2,63	-	2,63	-	-	-
		Rém° > 130 % du SMIC	5,25	-	5,25	-	-	-
Accidents du travail			Variable	-	Variable	-	-	-

### *Cotisations légales recouvrées pour le compte de tiers*

Cotisations		TAUX						
		Sur la totalité de la rémunération			Dans la limite du plafond			
		Employeur	Salarié	Total	Employeur	Salarié	Total	
Versement de transport		Variable	-	Variable	-	-	-	
FINAL	Entreprises exerçant des Activités mentionnées aux 1° à 4° de l'article L.722-1 du CRPM et les coopératives agricoles		-	-	-	0,10	-	0,10
	Autres employeurs	Moins de 20 salariés	-	-	-	-	-	-
		20 salariés et plus	0,50	-	0,50	-	-	-
Service de santé au travail		-	-	-	0,42	-	0,42	
Contribution organisations syndicales		0,016%	-	0,016%	-	-	-	

# Cotisations conventionnelles recouvrées pour le compte de tiers

## AC et AGS

Cotisations conventionnelles imposées par la loi	ASSIETTE	TAUX		
		Employeur	Salarié	Total
Chômage (AC)	Dans la limite de 4 plafonds de S.S. (Tranche unique)	4,00	2,40	<b>6,40</b>
Assurance Garantie des salaires (AGS)	Dans la limite de 4 plafonds S.S.	0,30 (hors salariés intérimaires des entreprises de travail temporaire)	-	<b>0,30</b>
		0,03 (pour les salariés intérimaires des entreprises de travail temporaire)	-	<b>0,03</b>

## APECITA - FAFSEA - AFNCA - ANEFA – ASCPA - PROVEA- VAL'HOR

Cotisations conventionnelles pures et simples		ASSIETTE	TAUX		
			Employeur	Salarié	Total
APECITA		Dans la limite de 4 plafonds S.S.	0,036	0,024	<b>0,06</b>
FAFSEA	Accord national du 10 mai 1982 modifié	Sur la totalité de la rémunération	0,20	-	<b>0,20</b>
	Accord national du 24 mai 1983 modifié		1	-	<b>1</b>
	Accord national du 2 juin 2004		0,35	-	<b>0,35</b>
AFNCA / ANEFA / PROVEA/ASCPA			0,30	0,01	<b>0,31</b>
VAL'HOR		Cotisation forfaitaire annuelle	variable	-	variable



## Contributions

Contributions	ASSIETTE	TAUX		
		Employeur	Salarié	Total
CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE (CSG)	Sur 98,25% de la rémunération dans la limite de 4 plafonds de sécurité sociale	-	7,50	<b>7,50</b>
CONTRIBUTION POUR LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE SOCIALE (CRDS)	Sur 100% de la rémunération au-delà	-	0,50	<b>0,50</b>
FORFAIT SOCIAL	Eléments de rémunération (hors assiettes ci-dessous) exonérés de cotisations de sécurité sociale mais assujettis à la CSG et versés à compter du 1 <sup>er</sup> août 2012	20,00	-	<b>20,00</b>
	-Contributions patronales de prévoyance complémentaire versées par une entreprise de 10 salariés et plus  -les sommes affectées à la réserve spéciale de participation au sein des sociétés coopératives ouvrières de production.	8,00	-	<b>8,00</b>
CONTRIBUTION SOLIDARITE AUTONOMIE	Totalité de la rémunération	0,30	-	<b>0,30</b>
COTISATION PENIBILITE	Cotisation de base	<i>(A compter de 2017)</i>		
	Cotisation Additionnelle	Exposition à un facteur de pénibilité		<b>0,10 %</b>
		Exposition à plusieurs facteurs de pénibilité		<b>0,20%</b>

**La CSG et la CRDS ne sont dues que par les personnes domiciliées fiscalement en France.**

## Cotisations de retraite complémentaire AGRICA

		Employeur	salarié	TOTAL
<b>CAMARCA - PRODUCTION AGRICOLE</b>				
TRANCHE A (jusqu'à 1 plafond S.S.)	Salariés non cadres	3,875 %	3,875 %	7,75 %
	Salariés cadres	6,20 %	3,80 %	10 %
TRANCHE B (entre 1 et 3 plafonds S.S.)	Salariés non cadres	10,125 %	10,125 %	20,25 %
<b>CAMARCA - OPA</b> créés depuis le 1.1.1998 et OPA adhérent CCPMA RETRAITE avant le 1.1.1997				
TRANCHE A (jusqu'à 1 plafond S.S.)	Salariés non cadres	6,87 %	3,13 %	10 %
	Salariés cadres			
TRANCHE B (entre 1 et 3 plafonds S.S.)	Salariés non cadres	12,66 %	7,59 %	20,25 %
<b>CAMARCA - OPA/GPA</b> créés avant le 1.1.1998 (adhésion CAMARCA uniquement)				
TRANCHE A (jusqu'à 1 plafond S.S.)	Salariés non cadres	4,65 %	3,10 %	7,75 %
	Salariés cadres			
TRANCHE B (entre 1 et 3 plafonds S.S.)	Salariés non cadres	12,15 %	8,10 %	20,25 %
<b>CAMARCA - Établissements de l'enseignement agricole privé</b> (personnel enseignant / contrat de droit privé)				
TRANCHE A (jusqu'à 1 plafond S.S.)	Salariés non cadres	6 %	4 %	10 %
	Salariés cadres			
TRANCHE B (entre 1 et 3 plafonds S.S.)	Salariés non cadres	12,15 %	8,10 %	20,25 %
<b>CAMARCA AGFF – TOUTES ENTREPRISES</b>				
TRANCHE A (jusqu'à 1 plafond S.S.)	Salariés non cadres	1,20 %	0,80 %	2 %
	Salariés cadres			
TRANCHE B (entre 1 et 3 plafonds S.S.)	Salariés non cadres	1,30 %	0,90 %	2,20 %
<b>AGRICA RETRAITE AGIRC (ex-CRCCA) - TOUTES ENTREPRISES / Salariés cadres exclusivement</b>				
TRANCHE B (entre 1 et 4 plafonds S.S.)		12,75 %	7,80 %	20,55 %
TRANCHE C (entre 4 et 8 plafonds S.S.)				
AGRICA RETRAITE AGIRC GMP – TOUTES ENTREPRISES		12,75 %	7,80 %	20,55 %
AGRICA RETRAITE AGIRC CET – TOUTES ENTREPRISES (du 1 <sup>er</sup> euro jusqu'à 8 plafonds S.S.)		0,22 %	0,13 %	0,35 %
<b>AGRICA RETRAITE AGIRC AGFF – TOUTES ENTREPRISES</b>				
TRANCHE B (entre 1 et 4 plafonds S.S.)		1,30 %	0,90 %	2,20 %

Le taux de 20 % est un taux minimum ARRCO. Dans l'hypothèse d'un taux conventionnel inférieur (cas d'adhésion spécifique, répertoriée par les MSA sous un code particulier), il est fait application de ce taux minimum.

## Tableaux n° 2 : taux spécifiques en ASA

### Catégories particulières d'assurés domiciliés fiscalement en France

Catégories d'assurés		Cotisations	Sur la totalité de la rémunération			Dans la limite du plafond		
			Employeur	Salarié	Total Taux maximum	Employeur	Salarié	Total Taux maximum
Titulaires de rente AT 66,66 % avant le 1 <sup>er</sup> juillet 1973	Retraités	- maladie, maternité, invalidité, décès - vieillesse	18,60 -	- -	18,60 -	- -	- -	- -
	Non retraités	- maladie, maternité, invalidité, décès - vieillesse	18,60 -	- -	18,60 -	- 15,80	- -	- 15,80
Fonctionnaires détachés et anciens mineurs reconvertis maintenus au régime des Mines pour les risques vieillesse, invalidité (pension) et pension de survivants		- maladie, maternité, décès, soins aux invalides	11,75	0,75	12,50	-	-	-
Personnel statutaire des SICAE		- prestations en nature, maladie, maternité, soins aux invalides	11,10	-	11,10	-	-	-
Stagiaires autres que FPC au sens de l'article R 741-65 du code rural ( <b>SAUF Haut-Rhin, Bas-Rhin, Moselle</b> )		- maladie, maternité, invalidité, décès - vieillesse	7,75 1,24	- 0,30	7,75 1,54	- 4,91	- 2,84	- 7,75

### Catégories particulières d'assurés domiciliés fiscalement hors de France

Ne sont reprises dans le tableau ci-dessous que les catégories pour lesquelles le taux de la part ouvrière de la cotisation maladie change en fonction du domicile de l'assuré.

Catégories d'assurés		Cotisations	Sur la totalité de la rémunération			Dans la limite du plafond		
			Employeur	Salarié	Total Taux maximum	Employeur	Salarié	Total Taux maximum
Fonctionnaires détachés et anciens mineurs reconvertis maintenus au régime des Mines pour les risques vieillesse, invalidité (pension) et pension de survivants		- maladie, maternité, décès, soins aux invalides	11,75	5,50	17,25	-	-	-
Personnel statutaire des SICAE		- prestations en nature, maladie, maternité, soins aux invalides	11,10	4,50 <sup>18</sup>	15,6	-	-	-
Stagiaires autres que FPC au sens de l'article R 761-45 du code rural ( <b>SAUF Haut-Rhin, Bas-Rhin, Moselle</b> )		- maladie, maternité, invalidité, décès - vieillesse	7,75 1,24	2,70 0,30	10,45 1,54	- 4,91	- 2,84	- 7,75

## Tableaux n°3 : taux spécifiques des départements

### HAUT-RHIN, BAS-RHIN, MOSELLE

#### Assurés domiciliés fiscalement en France

Catégories d'assurés	Cotisations	Sur la totalité de la rémunération					Dans la limite du plafond				
		Employeur		Salarié		Total Taux max.	Employeur		Salarié		Total Taux max.
		Rég. de Base	Rég. Local	Rég. de Base	Rég. Local		Rég. de Base	Rég. Local	Rég. de Base	Rég. Local	
Salariés	- maladie, maternité, invalidité, décès	12,80	0,10	0,75	1,10	14,75	-	-	-	-	-
	- vieillesse	<u>1,80</u>	-	<u>0,30</u>	-	<u>2,10</u>	<u>8,50</u>	-	<u>6,85</u>	-	<u>15,35</u>
Stagiaires agricoles	- maladie, maternité, invalidité, décès	7,75	0,10	-	0,65	8,50	-	-	-	-	-
	- vieillesse	<u>1,24</u>	-	<u>0,30</u>	-	<u>1,54</u>	<u>4,91</u>	-	<u>2,84</u>	-	<u>7,75</u>

#### Assurés domiciliés fiscalement hors de France

Catégories d'assurés	Cotisations	Sur la totalité de la rémunération					Dans la limite du plafond				
		Employeur		Salarié		Total Taux max.	Employeur		Salarié		Total Taux max.
		Rég. de Base	Rég. Local	Rég. de Base	Rég. Local		Rég. de Base	Rég. Local	Rég. de Base	Rég. Local	
Salariés	- maladie, maternité, invalidité, décès	12,80	0,10	<u>5,5</u>	1,10	19,50	-	-	-	-	-
	- vieillesse	<u>1,80</u>	-	<u>0,30</u>	-	<u>2,10</u>	<u>8,50</u>	-	<u>6,85</u>	-	<u>15,35</u>
Stagiaires agricoles	- maladie, maternité, invalidité, décès	7,75	0,10	<u>2,7</u>	0,65	11,20	-	-	-	-	-
	- vieillesse	<u>1,24</u>	-	<u>0,30</u>	-	<u>1,54</u>	<u>4,91</u>	-	<u>2,84</u>	-	<u>7,75</u>

Les différences entre les deux tableaux de cette page sont soulignées dans celui ci-dessus.

## Tableaux n°4 : Taux applicables aux revenus de remplacement

### **Taux de cotisation maladie et de CSG applicables aux revenus de remplacement**

REVENUS DE REMPLACEMENT		Taux de cotisation maladie		Taux de la cotisation supplémentaire d'assurance maladie du régime local d'Alsace-Moselle	Taux de CSG Personnes domiciliées fiscalement en France
		Personnes domiciliées fiscalement en France	Personnes non domiciliées fiscalement en France		
AVANTAGES DE RETRAITE	Pension de retraite du régime de base au titre d'une activité professionnelle relevant du régime des salariés agricoles	Non due	3,20 %	1,10 %	6,60 %
	Avantage de retraite complémentaire versé par les caisses de retraite complémentaire, l'employeur ou une compagnie d'assurance	1 %	4,20 %		
	Avantage de retraite supplémentaire	1 %	4,20 %		
PENSION D'INVALIDITÉ	Pension d'invalidité	Non due	Non due	Non due	6,60 %
ALLOCATIONS DE PRÉRETRAITE	Allocation de préretraite résultant d'une décision unilatérale de l'employeur	1 %	4,20 %	1,10 %	7,50 %
	Allocation de préretraite résultant de dispositions conventionnelles	1,70 %	4,90 %		
	Allocation de préretraite progressive				
	Allocation de cessation anticipée d'activité dans le cadre d'un accord CATS	Non due	2,80 %		

### **Taux de la contribution spécifique sur les préretraites d'entreprise**

Si la préretraite donne lieu à versements à compter du 11/10/2007	
Taux de contribution	<b>50 %</b>

Si la préretraite a donné lieu à versements avant le 11/10/2007	
Taux de la contribution à compter du 01/01/2008	<b>25,20 %</b>
Avantages versés dans le cadre d'accord collectif, de stipulation contractuelle ou de décision unilatérale de l'employeur <b>conclus avant le 27 mai 2003</b>	<b>exonération</b>



## **OBSERVATIONS DES ORGANISMES ET REPONSE DE LA MISSION**





## **OBSERVATIONS DE LA CCMSA ET REPONSE DE LA MISSION**





santé  
famille  
retraite  
services

**LE DIRECTEUR GENERAL**

MB/GR/CC

Pierre BOISSIER

Chef de l'Inspection générale des  
affaires sociales

Objet : Observations de la CCMSA  
rapport provisoire 2015-080R

Bagnolet, le 5 février 2016

Monsieur,

J'ai pris connaissance avec attention du rapport provisoire IGAS 2015-080R relatif à l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2011-2015 de la MSA dans la perspective de son renouvellement.

Veillez trouver en pièces jointes les précisions que je souhaite apporter à ce rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

**Michel BRAULT**

P.J.-1

**MSA Caisse Centrale**

Les Mercuriales

40, rue Jean Jaurès

93547 Bagnolet Cedex

tél. 01 41 63 77 77

fax. 01 41 63 72 66

www.msa.fr

info@msa.fr

## OBSERVATIONS DE LA CCMSA SUR LE RAPPORT PROVISOIRE TOME I

Référence (numéro de paragraphe)	Observations	Pièces jointes
10	Offre de service	
274	Deuxième paragraphe : la cartographie des risques établie en 2015 identifie les risques pour chacune des branches et en matière de gestion des données concernant les individus et les entreprises.	
274	Troisième paragraphe : « des contrôles d'effectivité des ACI sont réalisés en région sous la forme d'audits croisés entre caisses locales ». Des contrôles d'effectivité des ACI sont aussi réalisés annuellement par la CCMSA sur place auprès de l'ensemble des caisses, de la CCMSA et des organismes informatiques.	
274	Quatrième paragraphe : « des audits du dispositif de contrôle interne sont effectués par la direction en charge de l'audit interne dans huit organismes... » (la CCMSA et les organismes informatiques sont également concernés par les audits internes)	
274	Sixième paragraphe : le mécanisme de questions/réponses et relais auprès des caisses expertes est opérationnel depuis 2012.	

Référence (numéro de paragraphe)	Observations	Pièces jointes
276	<p>Troisième paragraphe : « le dispositif de contrôle de l'effectivité de la pleine mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne par chacune des caisses est incomplet.</p> <p>Pour une bonne compréhension de ce constat, il serait utile que soient cités les points de non complétude constatés (Cf. notamment observation ci-dessus sur les contrôles d'effectivité des ACI)</p>	
284	<p>Deuxième paragraphe : « l'ambition initiale consistant à aboutir au cours de la COG à une évaluation du montant total de la fraude dans le secteur agricole n'a pas été pleinement satisfaite »</p> <p>la COG 2011-2015 (fiche 3.3) prévoit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- comme objectif : « améliorer la connaissance de la fraude dans le secteur agricole »</li> <li>- et comme engagement : « la CCMSA s'engage à mettre en place en 2011 un programme annuel d'évaluation de la fraude aux cotisations et aux prestations couvrant l'ensemble de la période conventionnelle. Dans ce cadre la caisse centrale travaillera en priorité sur les situations présentant les plus forts risques de fraude »</li> </ul> <p>L'évaluation du montant de la fraude aux cotisations (tous domaines) a été réalisée (Cf. étude jointe)</p>	<p>Voir pièce jointe n°1</p> <p>Etude « estimation des fraudes et irrégularités aux cotisations sociales des employeurs de main d'œuvre relevant du régime agricole »</p>
294	<p>Tableau 15 : résultat 2014 de l'indicateur 21- Montant des redressements suite à contrôles 23,1 M€</p>	
343	<p>Malgré les difficultés à prévoir finement le nombre de départs à la retraite</p>	

Référence (numéro de paragraphe)	Observations	Pièces jointes
Page 107	Complément sur la liste des personnes rencontrées à la CCMSA : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bille-Merieau Marie-Christine Sous-Directrice des Transversalités à la Direction Déléguée aux Politiques Sociales</li> <li>- Demand Olivier Responsable du Département Recouvrement et Contentieux à la Direction des Entreprises et Partenariats Associés</li> <li>- Foucaud David responsable de la Mission Synthèse et Diffusion à la Direction des Etudes des Répertoires et des Statistiques</li> <li>- Laplanche Hervé Responsable du Département Pilotage à la Direction du Pilotage et des Budgets</li> <li>- Ricard André Directeur Délégué à la Politique Institutionnelle</li> </ul>	
Page 113	NSA : Non salarié agricole	



### OBSERVATIONS DE LA CCMSA SUR LES ANNEXES - TOME II

Référence (numéro de paragraphe)	Observations	Pièces jointes
230	Ce § indique que « le choix a été fait par la caisse centrale de ne pas retirer la labellisation » même si les résultats se dégradent. Il faut toutefois souligner que le label ne reste pas acquis quels que soient les résultats puisque, comme le souligne le § 232, il est renouvelé tous les deux ans.	
375	la COG 2011-2015 (fiche 3.3) prévoit : - comme objectif : « améliorer la connaissance de la fraude dans le secteur agricole » - et comme engagement : « la CCMSA s’engage à mettre en place en 2011 un programme annuel d’évaluation de la fraude aux cotisations et aux prestations couvrant l’ensemble de la période conventionnelle. Dans ce cadre la caisse centrale travaillera en priorité sur les situations présentant les plus forts risques de fraude »	
376	L’évaluation du montant de la fraude aux cotisations (tous domaines) est achevée (Cf. étude jointe)	Voir pièce joint N°1  Etude « estimation des fraudes et irrégularités aux cotisations sociales des employeurs de main d’œuvre relevant du régime agricole »
383	Les cas pour lesquels une entreprise déclare un salarié le même jour qu’un accident du travail font toujours l’objet d’un ciblage. Ces cas doivent être intégrés par les caisses dans leur plan de contrôle externe.	Voir pièces jointes N°2 et N°3  Politique institutionnelle de contrôle 2014-2015 (page 28)

661	Une référence est manquante (marquée XXX).	
670	<p>Tableau 34 : Taille du réseau pour chacune des principales activités et taille moyenne et médiane des services des caisses.</p> <p>Médiane ETP 2014 = 306,6 (au lieu de 251,1)</p>	
711	<p>Il est exact que l'effectif moyen annuel de la CCMSA est passé de 812 ETP en 2010 à 813 ETP en 2015, période pendant laquelle a été intégré le personnel d'APRIA. Sur la base des effectifs réels au 31 décembre, cette évolution sur la période est -2,3 ETP (815,3 ETP en 2010 contre 813 ETP en 2015).</p> <p>Cette apparente stabilité masque, en réalité, diverses évolutions au cours de ces 5 ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'intégration du personnel d'APRIA (+26 ETP)</li> <li>- l'augmentation des personnels en situation de détachement auprès des ministères (+10,6 ETP)</li> <li>- l'intégration dans les effectifs du personnel MSA Services en 2015 (+20,6 ETP)</li> <li>- l'augmentation des personnels dédiés aux structures informatiques (+4,9 ETP)</li> <li>- l'effort réalisé de non remplacement des effectifs dédiés aux missions CCMSA (hors les mouvements précédents) (-64,4 ETP).</li> </ul>	
727	Le nombre de caisses qui ont regroupé l'activité santé sur un site unique en 2014 est de 9 (le nombre de 22 correspond à une spécialisation des prestations en nature sur un site et des prestations en espèces sur un autre site).	
744	Dans le tableau 5, ligne « gestion des rentes... », colonne « organisation actuelle », doit être mentionnée la caisse d'Auvergne au lieu de la caisse du Languedoc.	

# REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DE LA CCMSA

## 1 CONCERNANT LE TOME I DU RAPPORT

- [382] Observation concernant le paragraphe 284 : la mission a pris connaissance de l'étude évoquée. Le rapport de décembre 2015 correspondant ne traite que de la fraude aux cotisations sociales des employeurs de main d'œuvre mais pas de l'évaluation de l'ensemble de la fraude dans le secteur agricole. La mission maintient donc son affirmation.
- [383] Toutes les autres observations de la CCMSA relatives au tome I ont été prises en compte par la mission et ont, le cas échéant, été intégrées directement dans la version définitive du rapport.

## 2 CONCERNANT LE TOME II DU RAPPORT

- [384] Observation concernant le paragraphe 376 relatif à l'évaluation du montant de la fraude aux cotisations : la mission prend acte de la réponse de la CCMSA et a pris connaissance de l'étude mentionnée. Toutefois, comme évoqué dans le cas du tome I, la mission considère que l'étude ne traite que d'une partie de l'engagement (la fraude aux cotisations sociales des employeurs de main d'œuvre) et non de l'ensemble de la fraude.
- [385] Observation concernant le paragraphe 383 : la mission prend acte de la réponse de la CCMSA indiquant que les cas pour lesquels l'entreprise déclarerait un salarié le même jour qu'un accident du travail font toujours l'objet d'un ciblage spécifique.
- [386] Toutes les autres observations de la CCMSA ont été prises en compte par la mission et ont, le cas échéant, été intégrées directement dans la version définitive du rapport.



**OBSERVATIONS DU SERVICE DES AFFAIRES  
FINANCIERES, SOCIALES ET LOGISTIQUES DU  
SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE  
L'AGRICULTURE, DE L'AGRO-ALIMENTAIRE ET  
DE LA FORET ET REPONSE DE LA MISSION**





**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

**Secrétariat général**

**Service des affaires financières,  
sociales et logistiques**

**Note à l'attention de l'Inspection générale des  
affaires sociales et du CGAAER**

78 rue de Varenne  
75349 PARIS 07 SP

**Objet : Réponse au rapport provisoire IGAS 2015-080R et  
CGAAER 15065 relatif à l'évaluation de la convention  
d'objectifs et de gestion (COG) 2011-2015 MSA dans la  
perspective de son renouvellement.**

**Paris, le 08 FEV. 2016**

Par courrier électronique du 20 janvier dernier, vous avez souhaité recueillir mes remarques sur le rapport provisoire relatif à l'évaluation de la COG 2011-2015 de la mutualité sociale agricole (MSA).

Ce rapport appelle des remarques dans les domaines suivants :

- **Pilotage par la caisse centrale (CCMSA) et pouvoirs du directeur général (DG)**

**§ 260, 261, 262, 263, 264 et recommandation n°23 :** La mission souhaite que les prérogatives de la caisse centrale de la MSA en tant que tête de réseau soient renforcées, notamment en matière d'organisation du réseau. A cette fin, elle considère que les pouvoirs du DG doivent être renforcés et inscrits dans le code rural pour des raisons d'efficacité opérationnelle.

A titre de comparaison, dans le réseau de l'assurance maladie, l'article L.221-3-1 du code de la sécurité sociale prévoit que le directeur général de la CNAM, établissement public à caractère administratif, a autorité sur le réseau des caisses régionales et locales. Il peut en outre prendre les mesures nécessaires au pilotage du réseau et notamment définir les circonscriptions d'intervention des organismes locaux et confier à certains organismes la charge de certaines missions.

Dans le régime agricole, l'article L 723-11 confie à la caisse centrale, c'est à dire à son conseil d'administration le pilotage du réseau et le soin de fixer des missions communes à certains organismes. Le rôle de pilotage du DG dans l'assurance maladie est donc joué, sur ces points, par le conseil central d'administration dans le régime agricole.

Il pourrait effectivement être envisagé une évolution des textes agricoles pour une meilleure rapidité et efficacité, notamment dans le cas de résistances locales. Toutefois, la CCMSA n'est pas un établissement public et les conseils d'administration des caisses sont issus d'élections leur donnant une légitimité dans la gestion du réseau. Les administrateurs risquent ainsi de s'opposer fortement à une telle mesure. A ce titre, il convient de rappeler que la restructuration du réseau, achevée en 2010, a été menée « à terme et sans heurts », comme l'avait souligné la Cour des Comptes dans son rapport 2011 relatif à la restructuration du réseau de la Mutualité Sociale Agricole (MSA). Or, la mise en œuvre du dispositif de restructuration n'avait pu aboutir qu'à l'issue d'un dialogue approfondi dans les instances locales et nationales impliquant les administrateurs qui s'étaient appropriés la démarche au travers de leur projet stratégique pour la MSA 2010-2015.

La mission souligne par ailleurs que la caisse centrale ne dispose pas des outils de pilotage adéquats : §256 &257, « la CCMSA manque de données fiables et automatisées pour assurer le pilotage de son réseau. Elle reste largement dépendante des informations qui lui sont transmises par les caisses. La CCMSA s'est placée sur l'organisation des caisses, davantage en position d'observateur que de prescripteur » et enfin, §265 « un pouvoir renforcé de la CCMSA ne trouvera à s'exercer réellement que si elle est en mesure de disposer d'un système d'information lui permettant d'être en prise directe sur la gestion des caisses de son réseau ».

Compte tenu de ces remarques, le MAAF privilégierait dans un premier temps une mise à niveau des outils de pilotage passant par :

- la mise en place d'un outil informatique fournissant directement à la Caisse centrale les données indispensables à son rôle de tête de réseau, sans dépendre des informations transmises par les caisses locales ;
- La refondation de la comptabilité analytique (cf ci-dessous).

Dans un second temps et une fois ces évolutions réalisées, la modification législative souhaitée sur les pouvoirs du DG, trouverait les moyens de s'appliquer pleinement.

- **La qualité de service**

§156, 157 &158 : Selon la mission, la MSA ne dispose toujours pas à ce jour d'une vision complète de l'usage fait par ses adhérents des différents canaux de contacts, ni du poids relatif précis de chacun d'eux. Le taux de satisfaction global s'est dégradé par rapport à la COG précédente, passant de 92 % en 2009 à 83 % en 2014. De plus, le taux d'appels aboutis, ne s'est que très légèrement amélioré (passant de 80 % en 2010 à 81,4 en 2014). La cible fixée (89%) n'a jamais été atteinte. Enfin, la notion de proximité reste, selon la mission,



« incantatoire » et ne procède pas d'une stratégie structurée dans la COG (aucun engagement n'est pris dans ce sens).

Le MAAF partage ces préoccupations, notamment en ce qui concerne les délais de traitement des prestations vieillesse qui, certes, se sont améliorés lors du changement de définition de l'indicateur COG, sans pour autant que la situation des adhérents ne se soit elle-même améliorée.

A l'occasion du constat sur la qualité de service, le MAAF craint qu'un lien ne puisse être établi avec les effets engendrés par la recherche continue d'une amélioration de la productivité.

En effet, la productivité (rapport des UA sur les effectifs) mesurée par la MSA est basée sur la notion d'unités d'activité (UA). Or, les UA ne sont calculées que pour les fonctions de production. A contrario, aucun ratio d'activité n'existe pour les fonctions supports. En raison de ce biais, la MSA fait porter l'essentiel de l'effort de réduction des effectifs sur les fonctions de production, une réduction d'effectifs dans un autre domaine ne se traduisant pas par une amélioration de la productivité. Diminuer exagérément les effectifs de la production nuit inévitablement à la qualité de service, comme ont déjà pu le constater les missionnaires, du moins tant que les recommandations correspondantes n'auront pas été mises en œuvre sur la durée de la prochaine COG (recommandations 7 à 20).

- **La comptabilité analytique**

**recommandation n°25 , §326 et annexes §555 :** La mission recommande de refonder la comptabilité analytique de la MSA, car la CCMSA n'a aucune connaissance des modalités de répartition des coûts mis en œuvre par les caisses, qui apparaissent, en outre, différentes d'une caisse à l'autre. Le MAAF ne peut que soutenir cette proposition qu'il a déjà eu l'occasion de formuler auprès de la MSA. Il convient que la Caisse centrale mette en place une méthode harmonisée de comptabilisation des coûts qui s'imposerait à chacune des caisses. La mise en place du nouveau logiciel comptable OCEAN devrait faciliter une telle évolution de la comptabilité analytique.

Dans l'attente, elle préconise de revoir la construction des UA, actuellement concentrées sur les activités de production, en les étendant notamment aux fonctions supports. Le MAAF estime, en outre, que la prise en compte de l'ensemble des activités de la MSA dans le calcul de la productivité, est indispensable pour résoudre l'effet pervers probable lié à sa limitation aux fonctions de production.

- **La lutte contre la fraude**

**recommandation n°29 &30 et n°6 des annexes lutte contre la fraude :**

La mission recommande à la MSA de porter toute son attention lors de la prochaine COG aux fraudes liées aux salariés détachés. Le MAAF partage tout à fait le souci de la mission quant à

l'augmentation des possibilités et de la complexité des types de fraudes consécutives au recours de plus en plus fréquent par les entreprises agricoles au système de détachement.

Compte tenu des conditions liées à l'assujettissement au régime agricole et à la structuration des entreprises de travail temporaire, il convient cependant de signaler que la quasi totalité des exploitants agricoles recourent à des entreprises proposant des salariés détachés qui relèvent du régime général et donc que la MSA n'est concernée que marginalement par ce phénomène. En conséquence, donner des objectifs à la MSA en la matière peut s'avérer prématuré, tant que les conditions juridiques et techniques des contrôles inter régimes ne sont pas complètement définies. Pour autant, la MSA doit développer les partenariats avec les autres acteurs de la lutte contre la fraude et le travail illégal. Ces thèmes doivent d'ailleurs figurer dans le prochain plan national de lutte contre le travail illégal, dont la MSA est partie prenante.

- **Le recouvrement**

**recommandation n°32 :**

La mission recommande de conserver dans la prochaine COG des objectifs en matière de réduction des restes à recouvrer.

Le MAAF est particulièrement vigilant à la performance de la MSA quant au recouvrement des cotisations sociales. Le monde agricole est confronté très régulièrement à des crises de toute nature. Ces événements, dont la survenance est aléatoire, ont un effet important sur la performance du recouvrement. Le MAAF fait d'ailleurs remarquer que les effets négatifs de la crise économique actuelle ont conduit également à faire évoluer la notion de performance du recouvrement dans la branche ACOSS.

Ainsi, l'enjeu durant la prochaine COG sera de concilier performance du recouvrement et contexte économique probablement défavorable. Cela suppose pour la MSA un suivi attentif de sa population adhérente. Dans cette situation, l'évolution des indicateurs de reste à recouvrer ne reflète pas automatiquement la performance effective des services de recouvrement, mais découle principalement d'évolutions macroéconomiques. Il sera proposé de changer de méthode et, à l'instar d'une évolution amorcée par le régime général avec la COG de l'ACOSS, de considérer désormais les taux de reste à recouvrer, non plus comme des indicateurs de résultats mais de pilotage.

Cependant, il conviendra de mettre en place dans la prochaine COG MSA des indicateurs retraçant la performance des services de recouvrement au travers du nombre de relances amiables et du nombre de procédures de recouvrement forcé. Des taux rapportant ces dénombrements respectifs au nombre de débiteurs pourraient être envisagés. Cette approche s'inscrit dans une démarche de suivi par la MSA de socles communs de recouvrement, qu'elle a mise en place pour l'ensemble des caisses.

Enfin, il est important de souligner que l'activité de recouvrement s'intègre désormais dans le cadre de la Déclaration Sociale Nominative (DSN), qui a pour objectif d'intégrer l'ensemble des cotisations des employeurs, et de passer de l'appel chiffré à un système déclaratif. Cette

évolution devra être suivie par la MSA et il conviendra de veiller à ce que le recouvrement ne se dégrade pas dans ce nouveau contexte.

- **Le système d'information**

§305 : la mission estime nécessaire une simplification de la gouvernance informatique de la MSA.

La MSA envisage pour la prochaine COG 2016-2020 un pilotage direct de la Maîtrise d'Ouvrage par la Caisse Centrale de la MSA, avec la suppression d'ARMONIA (Maîtrise d'Ouvrage). Elle prévoit par ailleurs la fusion d'AGORA (Maîtrise d'œuvre) et des entreprises dévolues à la production (SIGMAP et SIERA). Le MAAF soutient cette évolution qui va dans le sens de la diminution de la « comitologie » relevée par la mission et dont la pertinence dans le secteur informatique peut poser question. C'est la raison pour laquelle, le MAAF serait favorable à une évolution supplémentaire vers une direction informatique unique « en régie », donc avec suppression concomitante des structures associatives, qui regrouperait maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. Cette évolution avait été préconisée par la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAECOPSA) dans un rapport sur l'informatique MSA en 2010. Dans un tel cadre, le pouvoir d'intervention des élus pourrait continuer à s'exercer via le conseil central dans la définition et le financement des grands projets. Une mission spécifique pourrait être diligentée pour analyser les conditions de réalisation de cette proposition de simplification.

- **La réduction des effectifs**

**recommandation n°34 :**

Le MAAF estime que l'effort demandé aux fonctions supports en matière de réduction des effectifs, doit être identique à celui demandé aux fonctions de production pour les raisons évoquées plus haut. C'est la raison pour laquelle le MAAF partage l'analyse de la mission qui intègre ce paramètre. Le MAAF réitère à cette occasion sa conviction que la dégradation de la qualité de service est probablement corrélée à des objectifs trop drastiques en termes de ratio de productivité exclusivement ciblés sur les effectifs de production. Dans ces conditions, les directeurs ne sont pas incités à exploiter les marges qu'ils pourraient exploiter en réduisant les effectifs affectés aux missions support.

Le MAAF estime à cet égard que, pour important qu'il soit en termes de pilotage et de comparaisons entre les caisses et pour la durée de cette COG, l'accomplissement des objectifs en termes de ratios de productivité, devrait être considéré comme secondaire par rapport à l'atteinte des objectifs assignés en termes de schéma d'emploi.

Quant au niveau des efforts demandés, comme la mission, le MAAF écarte les positions extrêmes qui s'avèreraient ni soutenables ni appropriées. Ne remplacer aucun départ en retraite aboutirait à des plans sociaux, étant donné la non coïncidence des répartitions géographiques des départs en retraite et des caisses où l'exigence d'amélioration de la productivité est la plus forte. En effet, compte tenu de la localisation des emplois, l'espoir de

turnover qui pourrait apporter une souplesse supplémentaire par rapport aux seuls départs en retraite, est très limité.

Le MAAF retient donc les hypothèses intermédiaires 3 et 3 bis.

**recommandation n°7 des annexes systèmes d'information :**

La mission recommande de doter les services informatiques en ressources humaines adaptées aux engagements fixés dans la COG.

Le MAAF partage cette analyse. Des investissements informatiques sont indispensables pour réaliser les projets qui, au final, permettront d'engendrer les gains de productivité attendus et donc des économies de gestion.

- **L'organisation du réseau**

**recommandations n°35-36-37 et 38 :**

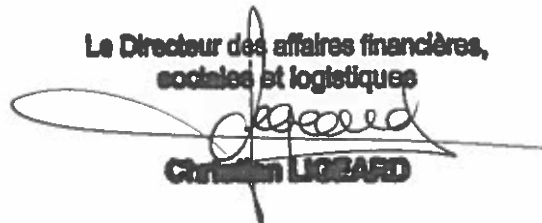
En matière d'organisation, la mission privilégie d'une part des mutualisations d'envergure nationale, d'autre part des mutualisations de proximité.

Les premières concerneraient trois type d'activité : les fonctions supports (notamment la paye et les achats), les courriers et les feuilles de soin papier, les services de production de très petite taille, nécessitant une expertise (gestion des grands comptes et AT-MP).

Les secondes, envisagées par le conseil d'administration de la caisse centrale pour la future COG 2016-2020, reposent sur la création d'unités de travail de taille suffisante, entre caisses voisines (deux ou trois caisses maximum) afin de permettre une continuité du service et le maintien des compétences. Le choix des activités mutualisées serait laissé à l'initiative des caisses.

Enfin, la mission n'exclut pas la possibilité de fusions de caisses pour celles qui auront terminé leurs processus de mutualisation en fin de COG (notamment pour les 5 plus petites caisses), voire la fermeture de sites de production, atteignant un seuil d'activité ou un niveau d'effectifs critiques.

Le MAAF est favorable à l'ensemble de ces orientations. Il recommande, comme le fait la mission, de ne pas laisser à la seule initiative des caisses le choix des modes d'organisation. Il est indispensable que la caisse centrale définisse et coordonne ces opérations auxquelles, en tout état de cause, seront associés les membres du conseil central. Ce mode de pilotage garantira l'homogénéité et la pertinence des mutualisations dans l'ensemble du réseau.

**Le Directeur des affaires financières,  
sociales et logistiques**  
  
**Christian LIGARD**

## REPONSE DE LA MISSION

- [387] Sur le premier point (pilotage par la caisse centrale et pouvoirs du directeur général) : la mission prend acte de la réponse formulée par le ministère en charge de l'agriculture mais maintient ses observations et la recommandation correspondante.
- [388] Sur le quatrième point relatif à la lutte contre la fraude, la mission prend acte des observations du ministère de l'agriculture et précise que lorsque la MSA n'est pas compétente en matière de lutte contre la fraude au détachement, il lui revient néanmoins de saisir les instances compétentes (via les CODAF notamment) afin de garantir un traitement du sujet.
- [389] La mission prend acte des autres observations.



**OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA  
SECURITE SOCIALE ET DE LA DIRECTION DU  
BUDGET ET REPONSE DE LA MISSION**





L'IGAS souligne que les deux institutions entendues lors du déroulement de la mission n'ont pas répondu aux observations formulées par celle-ci dans son rapport provisoire.