

INTRODUCTION

« Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport présente, en outre, une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance. Ce rapport est remis au Parlement sitôt son arrêt par la Cour des comptes. Les réponses faites aux observations de la Cour des comptes sont jointes au rapport » (article LO 132-3 du code des juridictions financières).

Le présent rapport répond à cette obligation législative : c'est le quatrième à s'inscrire dans ce cadre, même si la Cour avait diffusé, auparavant, suite à la loi du 25 juillet 1994, trois rapports sur la sécurité sociale qui avaient déjà des objectifs voisins. Le rapport a pour ambition, comme ses prédécesseurs, d'apporter au Parlement des informations et analyses propres à éclairer les débats sur la sécurité sociale et de formuler des recommandations destinées à l'administration et aux organismes de sécurité sociale¹.

Il comprend quatre parties :

- la première partie examine, de façon approfondie, l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 et les comptes de la sécurité sociale pour cette même année ; y sont examinés successivement les ressources, les dépenses, les soldes et leur financement ainsi que la qualité des outils - études et comptes - qui sont à la base de ces diagnostics ;
- la deuxième partie étudie un thème majeur, qui cette année est le financement de la sécurité sociale et ses relations financières avec l'Etat ; l'évolution de la structure des recettes et ses conséquences, avec en particulier la montée en puissance des impôts (de la CSG notamment) ; les relations financières complexes entre la sécurité sociale et l'Etat en tant que puissance publique, avec en particulier l'analyse de la place des dépenses fiscales dans la politique sociale ; enfin le recouvrement des recettes, avec notamment des questions tenant au rôle, au sein de la branche du recouvrement, de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale

1. Pour une description du champ et des principales caractéristiques de l'organisation de la sécurité sociale, on se reportera à l'introduction du rapport de la Cour sur le financement de la sécurité sociale de septembre 2000.

(ACOSS) ; tels sont les sujets principaux traités dans cette deuxième partie ;

- la troisième partie est, comme d'habitude, consacrée à la gestion des risques et à l'administration des organismes ; au titre de la gestion des risques, sont examinées en particulier l'assurance maladie et la retraite des non salariés non agricoles, les conditions de la mise en œuvre de la couverture maladie universelle (CMU), et les prestations familiales sous condition de ressources ; au titre de l'administration des organismes, on étudie la passation des marchés dans les organismes de base, et le fonctionnement des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) ;
- enfin, la quatrième partie fait la synthèse de l'activité des comités régionaux et départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale (COREC et CODEC).

Au seuil du rapport, en préambule, figure un examen des suites qui ont été données à certaines recommandations que la Cour a émises ces dernières années. En raison du thème majeur du rapport, ces recommandations concernent deux sujets : le recouvrement des cotisations sociales et la gestion de l'ACOSS.

Les administrations et les organismes de sécurité sociale, qui ont été associés à la préparation du rapport, ont reçu communication des observations et propositions les concernant. Leurs réponses sont jointes au rapport ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs. Les autorités et organismes qui ne relèvent pas du contrôle de la Cour, parmi lesquels des entreprises et des syndicats professionnels, ont également pu faire valoir leur point de vue sur les remarques et commentaires les concernant.

Francs et Euros

Les montants cités, pour 1999 et 2000, sont dans le rapport exprimés en francs et en euros (entre parenthèses). Cette règle est systématique pour les sommes figurant dans le texte et est appliquée aux montants les plus significatifs des tableaux (totaux, sous-totaux, ...).

Il est possible d'effectuer soi-même la conversion pour les sommes où elle n'est pas faite (avant 1999, car l'euro n'existait pas, et pour certains montants des tableaux) en divisant le montant en francs par le nombre 6,55957.

Chapitre préliminaire

Les suites données aux recommandations précédentes de la Cour

PRESENTATION

Depuis sept ans, dans ses rapports sur la sécurité sociale, et cette année encore, la Cour émet des recommandations à partir de certaines de ses observations. Elle entend ainsi aider les administrations et organismes concernés à améliorer le fonctionnement général de la sécurité sociale. Et chaque année, sous une forme variable, elle examine les suites qui ont été données à certaines de ces recommandations.

Cette année, ayant choisi pour thème majeur du rapport le financement de la sécurité sociale, la Cour a examiné les suites qui avaient été données aux recommandations qu'elle avait émises dans ses rapports précédents touchant à deux domaines financiers importants : le recouvrement des cotisations dans le régime général par les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et dans la mutualité sociale agricole ; la gestion de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui est la « tête de réseau » de la branche recouvrement du régime général².

L'examen des suites données aux recommandations émises sur ces deux sujets s'est fondé sur des questionnaires auprès des institutions concernées.

I – Cotisations et recouvrement

Les ressources de la sécurité sociale sont constituées des cotisations sociales, d'impôts et de contributions, et de transferts en provenance de l'Etat. Le recouvrement de ces ressources est effectué soit directement par certaines caisses (par exemple l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce -ORGANIC- et la caisse autonome nationale de compensation des assurances vieillesse des artisans -CANCAVA- recouvrent les cotisations vieillesse des commerçants et des artisans (respectivement), soit surtout, par la branche du recouvrement du régime général, constituée des unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Les URSSAF sont chargées du recouvrement des cotisations (y compris certaines cotisations venant des non salariés) de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le

2. Par ailleurs, les suites données aux recommandations de la Cour sur la politique du médicament figurent *infra*, chapitre II, p. 93 lors de l'examen de ce sujet.

remboursement de la dette sociale (CRDS) sur les revenus d'activité et de remplacement.

Les recommandations que la Cour a faites en matière de cotisations et de recouvrement visent à accroître l'efficacité du système, objectif qui peut être atteint soit par une simplification du dispositif général des cotisations, soit par la mise en œuvre de procédures rigoureuses de collecte des ressources.

A – Un exemple de simplification du dispositif des cotisations et contributions de la sécurité sociale

La Cour a critiqué les modes de répartition de la CSG et des droits sur alcools entre les régimes d'assurance maladie : dès son rapport sur la sécurité sociale de 1998, elle soulevait l'existence de problèmes de principes et de mise en œuvre concernant ce type de contributions. Sur le plan des principes, le choix effectué en 1997 de compenser au franc près, pour chaque régime, la perte de cotisations subie par rapport à 1996 ne s'imposait pas. D'autres options paraissaient possibles. Sur le plan de la mise en œuvre, la Cour soulignait la lourdeur et la complexité du dispositif existant : nécessité d'interroger les régimes concernés deux fois par an, impossibilité de sortir les textes dans les délais en raison de retards dans la collecte des informations et de la surcharge de travail des services ministériels, utilisation de deux séries successives de clefs provisoires en 1998 obligeant à des régularisations,... Dans son rapport de 1999, la Cour revenait sur cette situation et soulignait que, même si le système avait été amélioré en 1998 pour les versements de l'ACOSS aux régimes, il demeurait toutefois inutilement complexe et elle en demandait à nouveau une simplification.

Il semble que les recommandations de la Cour aient été entendues puisque la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2000 a revu complètement le dispositif précédent, en le simplifiant. En matière de CSG, elle prévoit, dans son article 9, l'affectation d'un montant prédéfini au début de chaque année aux régimes de base, à l'exception de la CNAMTS qui reçoit le reliquat non attribué aux autres régimes, ainsi que la mise en place d'un mécanisme de revalorisation annuelle des montants attribués aux régimes en fonction de l'évolution de l'assiette. Concernant les droits sur les alcools, le même article prévoit que la part de la CNAMTS soit portée à 45 % (5 % du fait de la loi sur la CMU du 27 juillet 1999 et 40 % antérieurement répartis entre les régimes d'assurance maladie), les 55 % restants étant attribués en 2000 pour 8 % au FSV et 47 % au fonds pour le remboursement des exonérations de

cotisations sociales (FOREC) et intégralement à ce fonds en 2001 (sur les taxes affectées, cf. *infra*, chapitre V, p. 185).

B – Le recouvrement par les URSSAF

Les 105 unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) collectent des cotisations et contributions sociales auprès de près de cinq millions de cotisants différenciés selon leur appartenance à une catégorie. On distingue les catégories suivantes :

Catégories de cotisants en 1999	Répartition des comptes (%)	Nombre de comptes	Poids dans l'encaissement (%)	Encaissement moyen par compte (F et (€))
Employeurs du secteur privé	32,8	1 574 400	84,2	601 100 (91 637,1)
Employeurs et travailleurs indépendants	32,2	1 545 600	1,9	13 800 (2 103,8)
Employeurs de personnel de maison	24,1	1 156 800	0,7	6 800 (1 036,7)
Assurés volontaires et assurés personnels	4,7	225 600	0,4	19 900 (3 033,7)
Praticiens et médicaux	4,5	216 000	0,5	26 000 (3 963,7)
Secteur public	1,7	81 600	12,4	1 708 000 (260 383,0)

Il s'agit ici des cotisations et contributions encaissées en 1999 (1 124 MdF (171,4 Md€)). Dans le chapitre VIII, infra, p. 280, ce sont les cotisations liquidées la même année, d'où les quelques différences. Elles viennent de ce que les encaissements d'une année, à la différence des liquidations, incluent des cotisations appelées les années précédentes et excluent les cotisations de l'année qui seront encaissées les années suivantes.

Les cotisations et contributions encaissées par les URSSAF ont représenté 1 167 MdF (177,9 Md€) en 2000 se répartissant entre :

- des cotisations sociales proprement dites : cotisations d'assurance maladie, maternité invalidité, accidents du travail, vieillesse, décès et veuvage et cotisations d'allocations familiales ;
- des contributions sociales : la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement, instituée en 1991 et élargie en 1997, la CRDS mise en place en 1996, la taxe prévoyance également en 1996 assise sur les contributions des employeurs pour le financement des prestations complémentaires de prévoyance ;

- des encaissements pour le compte de tiers comme le versement à des autorités organisatrices de transport, la contribution au fonds national d'aide au logement, etc.

La collecte de ces cotisations et contributions sociales s'est compliquée au fil du temps. D'une part en raison de la montée en charge et de la diversification des mesures d'exonérations de charges sociales depuis une quinzaine d'années (sur ce sujet, cf. *infra*, chapitre VIII, p. 320). D'autre part du fait de la coexistence de près de quarante assiettes de cotisations, contributions et taxes différentes : assiettes de droit commun sous plafond et au-dessus du plafond, assiettes forfaitaires dérogatoires pour certaines professions, assiettes des contributions sociales, assiette différente selon la nature du revenu, d'activité ou de remplacement, selon la nature de l'employeur public ou privé.

Ce rappel des enjeux financiers et de la complexité du recouvrement de cotisations exercé par les URSSAF explique l'attention que lui porte la Cour depuis plusieurs années. Une des préoccupations majeures concerne le risque induit par l'aspect déclaratif des cotisations de sécurité sociale : « le risque déclaratif ».

Pour encadrer ce risque, la Cour avait notamment recommandé les actions suivantes :

- améliorer la qualité des renseignements fournis dans les bordereaux (BRC) par les employeurs ;
- faciliter des échanges d'information entre les URSSAF et les services fiscaux ;
- lutter contre le travail dissimulé.

Pour améliorer la qualité des informations fournies par les cotisants, la plupart des URSSAF se sont engagées, ce qui paraît normal, dans la voie d'une diffusion aux cotisants d'indications permettant d'améliorer cette qualité. A titre d'exemple, des notes explicatives, d'information ou de respect des consignes sont envoyées systématiquement (URSSAF de Lille, de Valenciennes, des Ardennes, de Paris) ou encore des contacts téléphoniques sont pris en cas de bordereau mal rempli (URSSAF de Valenciennes).

En matière de coordination entre services fiscaux et URSSAF, l'ACOSS s'est engagée dans un projet de développement du contrôle sur pièces par les URSSAF à partir des liasses fiscales, la systématisation de ce contrôle notamment pour les travailleurs indépendants étant prévue sur les exercices 2000 et 2001.

Enfin, en matière de lutte contre le travail dissimulé, l'ACOSS a reconnu partager les appréciations portées par la Cour sur l'insuffisance de l'activité des URSSAF dans ce domaine, ce qui l'a conduite à proposer des actions dans quatre directions :

- poursuivre le développement de l'activité des corps de contrôle lié à cette lutte pour le porter à 10 % du temps de travail des inspecteurs (sur ce point, cf. *infra*, chapitre VIII, p. 279) ;
- développer une approche du risque financier, notamment en coopération avec d'autres institutions ;
- développer la formation pour améliorer les savoirs et savoir-faire des spécialistes et de l'ensemble des inspecteurs ;
- affiner les critères d'évaluation.

Ces orientations doivent maintenant se traduire en actions concrètes.

Les recommandations de la Cour sur l'organisation et le fonctionnement de la branche recouvrement du régime général ont été accompagnées d'une réflexion sur l'environnement réglementaire de cette activité. Ainsi, dans son rapport de 1997 sur la sécurité sociale, la Cour a demandé *l'exonération des URSSAF de toutes formes de droits sur les créances recouvrées par huissier*, ce qui a été obtenu par une loi du 2 novembre 1999. En revanche, la Cour déplore que la recommandation qu'elle avait émise à la même occasion, à savoir *l'extension aux URSSAF du droit de notifier les contraintes par lettre recommandée avec avis de réception* n'ait pas été suivie.

C – L'URSSAF de Paris

La Cour s'est également plus particulièrement intéressée au fonctionnement de l'URSSAF de Paris-région parisienne du fait de son importance (elle a encaissé de l'ordre de 300 MdF (45,7 Md€) en 2000, soit plus du quart de l'ensemble des recettes). A l'issue du contrôle qu'elle avait conduit au sein de cette URSSAF, la Cour avait notamment recommandé « *de renforcer la compétence du service informatique pour qu'il puisse être pôle de compétence national au sein de la branche* ». Pour parvenir à un tel objectif, la Cour préconisait la mise en œuvre des actions suivantes :

- identifier de façon précise les coûts liés à la production et aux études ;

- mettre en œuvre une conduite de projet rigoureuse ;
- ne faire appel à la sous-traitance que de façon exceptionnelle et dans des conditions de parfaite transparence.

L'élargissement des compétences de la direction informatique vers des missions nationales s'est faite de façon progressive à partir de l'abandon à la fin 1997 du système local « SAPHIR » de traitement des bordereaux de l'URSSAF de Paris. Conformément à l'engagement pris en 2000, la direction informatique a consacré plus du tiers de ses moyens d'études à des missions nationales, soit le volume d'activité que lui coûtait le développement et la maintenance du système SAPHIR. De façon spécifique, on peut préciser les points suivants.

Pour identifier les coûts, la direction informatique a mis en place un recueil en quantité et par nature des temps de travail de ses personnels, recueil individualisé. La consolidation des données par des outils d'infoservice permet d'analyser chaque mois l'activité de la direction informatique. Elle fournit la ventilation des coûts de production et d'études à côté d'informations beaucoup plus précises, en particulier sur les projets. Ces progrès ont d'ailleurs été pris en compte au niveau national, puisque la branche recouvrement a mis en place un groupe de travail pour élaborer un référentiel des activités informatiques et un outil de suivi des coûts de même nature que celui utilisé à l'URSSAF de Paris-Région parisienne, celle-ci animant ce groupe de travail.

Deuxième axe, le manuel de conduite de projet, élaboré par l'ACOSS, a été décliné au sein de la direction de l'informatique et est appliqué de façon systématique. Chaque projet donne lieu à l'élaboration d'une fiche de projet et d'une fiche de lancement de projet où sont clairement identifiés le périmètre du projet, les ressources affectées et le calendrier prévisionnel. Un suivi mensuel est assuré à partir d'éléments chiffrés et de documents normalisés fournis par le chef de projet.

Enfin, la direction informatique n'a eu recours à des prestataires extérieurs que pour des opérations limitées de transfert de compétence, en particulier en éditique et en lecture automatique de documents.

Ces évolutions se traduisent par une amélioration du fonctionnement et un renforcement des compétences du service informatique et vont donc dans le bon sens.

D – Le recouvrement dans la mutualité sociale agricole

Les vérifications effectuées par les COREC/CODEC en 1999 sur le recouvrement des cotisations sociales agricoles par les organismes de

la mutualité sociale agricole (MSA) avaient fait ressortir deux points principaux³. D'une part, les contrôles d'assiette étaient presque toujours effectués en l'absence tant d'une programmation d'actions et d'objectifs quantifiés assignés aux contrôleurs que d'une évaluation *a posteriori* sur la base d'indicateurs de suivi; l'organisation et l'exercice de ces contrôles apparaissaient très disparates entre les caisses, risquant d'entraîner une inégalité de traitement entre cotisants. D'autre part, les différentes procédures de recouvrement amiable et forcé à la disposition des organismes de MSA étaient le plus souvent mises en œuvre indépendamment de toute analyse permettant de déterminer et de comparer leur efficacité. Trop peu de caisses pouvaient indiquer le montant des créances soldées grâce à la mise en œuvre de telle ou telle procédure, ce qui ne leur permettait pas d'adapter leurs actions de recouvrement amiable ou forcé – et notamment les plus coûteuses, comme l'étalement des paiements ou l'émission d'une contrainte – en fonction du montant des créances et de la nature des débiteurs.

La Cour avait donc recommandé à cette occasion *une mise en œuvre et un suivi des dispositions de la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre le régime agricole et l'Etat pour la période 1999-2001 prévoyant des outils de pilotage et de suivi, notamment des indicateurs de coûts et de résultats.*

Les vérifications entreprises par les COREC/CODEC en 2000 montrent une amélioration dans la mise en place et le suivi des programmes annuels de contrôles sur place de l'assujettissement et de l'assiette effectués par les agents de contrôle des caisses de base.

En outre, l'accroissement des procédures précontentieuses et contentieuses de recouvrement est bien devenu une des priorités des caisses de mutualité sociale agricole. D'ailleurs, le taux global de recouvrement des cotisations est passé de 92,4 % fin 1998 à 93,2 % fin 1999.

L'évaluation à laquelle doit procéder le comité national d'évaluation de l'application de la convention d'objectifs et de gestion en 2001 permettra d'apprécier les résultats des engagements des caisses de MSA en matière de recouvrement (cf. à ce sujet *infra*, chapitre VIII, p. 279).

3. Cf. le rapport de la Cour sur le financement de la sécurité sociale de septembre 2000.

II – L’ACOSS

L’Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS), établissement public national à caractère administratif, a été créé par les ordonnances de 1967 afin d’assurer la gestion commune de la trésorerie des différents risques relevant du régime général : maladie, accident du travail, famille et vieillesse (articles L 225-1 à 6 du code de la sécurité sociale). Cette mission s’accompagnait, à ce titre, d’un pouvoir de direction et de contrôle limité à la trésorerie sur les URSSAF qui devaient, pour leur part, recouvrer les cotisations de sécurité sociale dues par les employeurs et assurer le contrôle et le contentieux de ce recouvrement.

La loi relative à la sécurité sociale du 25 juillet 1994 a réaffirmé ces missions générales en précisant notamment que l’ACOSS assure la gestion commune de la trésorerie des ressources du régime général de la sécurité sociale, pilote la branche recouvrement et centralise l’ensemble des opérations. Les recommandations émises par la Cour au cours de ses derniers rapports sur la sécurité sociale visaient à renforcer les actions de l’ACOSS dans ces trois missions.

La Cour constate que les *recommandations de modifications de dispositions de nature législative ou réglementaire* émises ont en règle générale été peu suivies. Par exemple, « *la modification de la rédaction de l’article R 255-6 du code de la sécurité sociale en prescrivant un calcul des « soldes comptables quotidiens » transmis aux caisses nationales une fois que les comptes des recettes définitives de la branche sont arrêtés* », recommandée par la Cour dans son rapport de 1998, n’est pas intervenue. En revanche, les recommandations portant sur l’organisation de l’ACOSS, sur ses relations avec les URSSAF ou avec l’Etat ont été soit déjà suivies d’effets, soit intégrées par l’ACOSS dans sa réflexion stratégique.

A – La gestion commune de la trésorerie

En matière de gestion prévisionnelle de la trésorerie, la Cour a formulé à plusieurs reprises des observations visant à une *meilleure évaluation par l’ACOSS, en relation avec les services de l’Etat le cas échéant, des mouvements de trésorerie sur un exercice*. Dans ce domaine, un effort important a été entrepris par l’ACOSS.

Tout d’abord une prévision de trésorerie est désormais élaborée en début d’année à partir des données constatées dans le dernier rapport disponible de la commission des comptes de la sécurité sociale, des

prévisions transmises par les caisses nationales (remboursements de dotation de fonctionnement des différents régimes,...) ou par les autorités de tutelle (échanciers prévisionnels des remboursements de l'Etat,...) et l'ACOSS elle-même sur la base d'historiques provenant de tiers collecteurs (encaissements de CSG, de CRDS au siège,...). Puis, chaque début de mois, cette prévision initiale est modifiée, débouchant sur une prévision mensuelle fondée notamment sur l'échéancier conventionnel définitif entre l'Etat et l'ACOSS - remboursements du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de certaines mesures en faveur de l'emploi,..., et sur les informations en provenance des tiers collecteurs (encaissements de la CSG et de la CRDS), etc.

En ce qui concerne les circuits de gestion de la trésorerie elle-même, la mise en place du système de tenue de compte GEODE 2 par la Caisse des dépôts et consignations allait fournir, comme la Cour l'a noté en 1998, à l'ACOSS l'occasion de concevoir d'importantes modifications de fonctionnement du compte unique de disponibilités courantes. Ainsi, la mise à disposition des fonds de l'ACOSS au profit des comptes de caisses prestataires ne s'effectuera plus par le mouvement d'un compte (le « compte spécial d'exécution ») tenu par les comptables des caisses locales, mais directement par virement du compte de l'ACOSS au profit des comptes des caisses de base. Les opérations d'encaissement des cotisations et de tirage pour les dépenses passeront d'une procédure décentralisée à un dispositif très centralisé dans le système Géode 2. Dans le cadre de cette réforme, la Cour avait recommandé à l'ACOSS de « veiller à maintenir la plus grande sécurité des opérations de paiement des prestations et de suivi des soldes des comptes de disponibilité ». L'ACOSS a reconnu le bien-fondé de cette recommandation. Comme l'ACOSS l'indique dans sa réponse, la sécurisation des opérations a conduit à différer au second semestre 2002 la mise en place du nouveau système. En outre, dès le 1^{er} septembre 2001, l'ACOSS disposera d'une procédure de remontée directe des excédents des organismes locaux dès qu'ils dépasseront un seuil fixé par une instruction commune aux caisses nationales (ce seuil sera de 50 000 F (7 622,5 €)).

B – Le pilotage de la branche du recouvrement

La procédure des conventions d'objectif et de gestion (COG), qui fait suite aux plans pluri-annuels, a inauguré un nouveau cadre de gestion pour l'ACOSS et pour l'ensemble de la branche recouvrement. Couvrant une période de quatre ans, elle tient compte des rythmes des projets lourds ; rompant avec la présentation par fonction ou service (trésorerie,

recouvrement, contrôle) elle vise à « promouvoir une qualité globale des processus et prestations » ; enfin, elle stabilise les moyens de fonctionnement et d'investissement et redéploie les progrès de productivité vers les gains en qualité, la sécurité et la rapidité des opérations et l'établissement d'une relation plus sereine et constructive avec les cotisants.

La COG entre l'ACOSS et l'Etat pour 1998-2001 a retenu trois objectifs : garantir le meilleur niveau de prestations techniques, élever la qualité du service, renforcer l'efficacité du réseau. Elle a défini également ses propres modalités d'évaluation et de révision. La convention a fait l'objet d'un premier rapport de suivi fin avril 1999. Lors du contrôle juridictionnel sur l'ACOSS qu'elle a conduit en 2000, la Cour a pris acte du fait que la COG était correctement appliquée. Peu de retards sont à déplorer. Par ailleurs, la contractualisation entre l'ACOSS et les URSSAF est devenue la règle et constitue un outil de pilotage important de la branche. A l'exception de l'URSSAF de Lille, l'ensemble des contrats ont été signés dans des délais raisonnables. Il en va de même, au moins globalement, du protocole budgétaire applicable aux URSSAF et aux caisses générales de sécurité sociale des départements d'outre-mer (CGSS). Le rapprochement des notifications initiales, des notifications rectificatives et des réalisations des organismes ne fait pas apparaître de différences significatives.

Toutefois, si la COG est correctement appliquée, la Cour, dans ses recommandations, avait insisté sur l'importance d'une bonne « *définition des indicateurs associés aux objectifs des conventions d'objectifs et de gestion et de leurs méthodes de mesure* ». A ce sujet deux remarques peuvent être faites :

- la réflexion stratégique au sein de l'ACOSS comme au niveau de la branche reste inégale selon les sujets : les objectifs fixés et les moyens retenus dans la COG ne peuvent être reliés à l'organisation du travail dans les URSSAF ; la Cour prend acte de la volonté de l'ACOSS d'engager une réflexion dans le cadre de la prochaine COG pour assurer cette articulation ;
- la Cour prend acte également de la mise en place d'un outil de suivi des projets (ECTOR), désormais opérationnel, et de l'élaboration d'un système de pilotage des systèmes informatiques.

C – La centralisation des opérations

La Cour a formulé dans ce domaine deux recommandations :

- améliorer les circuits financiers entre l'ACOSS et l'Etat ;
- produire de meilleurs comptes de la branche recouvrement et une répartition comptable des encaissements entre les branches du régime général la plus exacte possible.

Les relations financières entre l'ACOSS et l'Etat font l'objet d'une attention particulière de la Cour, puisqu'elle les étudie de manière approfondie chaque année. A ce titre, la Cour a souligné à plusieurs reprises *le problème des restes à recouvrer de l'ACOSS sur l'Etat en fin d'exercice et en a demandé la diminution*. Comme on le verra *infra*, chapitre VI, p. 206, ce problème a beaucoup perdu de son importance, du moins hors des questions liées au FOREC.

La Cour a également recommandé *l'apurement de la dette de l'Etat à l'égard de l'ACOSS sur le dispositif de réduction dégressive des charges sociales sur les bas salaires pour les entreprises du secteur textile-habillement-cuir-chaussures*.

C'est en avril 1997 que la commission européenne a estimé que l'aide au secteur textile était illégale et devait faire l'objet d'un remboursement par les entreprises dont l'allègement de charges excédait 100 000 euros, cette position étant confirmée par la Cour de Justice de la Communauté Européenne en octobre 1999. Dans ce contexte, l'Etat a cessé ses versements aux régimes sociaux en 1997, en l'attente d'une disposition prise dans la loi de finances initiale pour 1998 supprimant toute aide au-delà de 100 000 euros. En 1998, le nouveau dispositif a fait l'objet d'une compensation régulière par l'Etat aux régimes sociaux.

La dette de l'Etat au titre du plan textile (fractions légale et illégale) notifiée par l'ACOSS en janvier 2001 s'élève à 2,1 MdF (0,3 Md€) et correspond pour l'essentiel aux aides accordées en 1997. La partie de cette dette qui doit être reversée par les entreprises a été estimée, à partir des informations qu'elles ont transmises aux URSSAF, à 140 MF (21,3 M€) (dont 74 MF (11,3 M€) ont été remboursés). La dette effective de l'Etat ne s'élèverait donc qu'à un peu moins de 2 MdF (0,3 Md€).

Les modalités de remboursement de l'aide textile n'étaient pas fixées fin 1999, comme le soulignait la Cour. Dès lors, il était difficile d'estimer, lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1999 une « dette » de l'Etat. Dans ce contexte, aucun versement de l'Etat à l'ACOSS n'est intervenu au titre des « allègements textile » au cours de l'année 1999. Ces difficultés d'estimation ont été résolues en 2000 puisque les circulaires du ministère de l'Emploi et de la solidarité du 31 mars 2000, et surtout celle de l'ACOSS du 20 juillet 2000 faisant suite à ses circulaires des 19 juillet 1996 et 31 juillet 1998, définissaient les modalités et les procédures de remboursement des entreprises. Pour

autant, le remboursement n'a pas encore eu lieu (cf. à ce propos, *infra*, chapitre VI, p. 206).

La Cour, dans ses recommandations, souhaitait « *une amélioration de la collaboration entre les services ordonnateurs et comptables de l'ACOSS ainsi que la mise en place de procédures de contrôle des opérations de répartition comptable des encaissements entre les branches du régime général* ». A ce titre, il convient de rappeler qu'avant le 1^{er} janvier 1998 – date d'entrée en vigueur du système RACINE – la répartition des encaissements était effectuée par l'ACOSS selon un partage des tâches établi entre sa direction de la gestion financière (service ordonnateur) et son agence comptable. Le système RACINE organise et comptabilise la répartition dès la source, c'est-à-dire dans chaque URSSAF (sur l'application de ce système dans les URSSAF, cf. *infra*, chapitre VIII, p. 311).

La Cour note que le système RACINE a été mis en place. Toutefois, elle déplore que, contrairement à ses promesses et aux souhaits de la Cour, l'ACOSS ait renoncé à fournir des éléments permettant de raccorder les nouvelles répartitions entre branches aux anciennes et, par là-même, de mieux analyser et comprendre l'impact effectif de RACINE sur l'estimation des ressources des branches, alors qu'elle s'y était engagée⁴.

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PAGE 472

4. Au-delà de l'examen des suites données à ces recommandations concernant l'ACOSS, le rôle souhaitable de cette dernière est examiné *infra*, chapitre VIII, p. 332.