

Chapitre XVII

**Le réseau du régime social des
indépendants : une réorganisation à
achever**

PRESENTATION

Créé à la suite d'une réorganisation de grande ampleur de la protection sociale des travailleurs indépendants, le régime social des indépendants a regroupé à compter du 1^{er} juillet 2006 les trois réseaux distincts qui jusque-là géraient cette dernière sur une base professionnelle.

Après avoir analysé en 2012 la mise en place très difficile à partir de 2008 de la réforme du recouvrement des cotisations destinée à instituer un interlocuteur social unique (ISU)⁶¹⁷, la Cour a examiné cette année l'organisation de ce réseau désormais unifié qui emploie 6 000 agents et a versé 18,3 Md€ de prestations en 2013 à 4,1 millions d'assurés au titre de l'assurance maladie et à 2 millions de retraités.

Conformément aux dispositions de l'article R. 134-4 du code des juridictions financières, son enquête a été réalisée, lors des contrôles sur place de certaines caisses de base⁶¹⁸, avec le concours de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale rattachée à la direction de la sécurité sociale.

La Cour a constaté que la fusion ambitieuse et rapide de trois régimes de sécurité sociale ayant conduit à la création du RSI n'a pas enclenché une réelle dynamique de gains de productivité du fait, en particulier, de la crise liée à la mise en place de l'ISU (I). Les ambitions initiales de réduction des coûts ayant été largement perdues de vue, plaçant le RSI en situation défavorable de ce point de vue face aux autres régimes de sécurité sociale, il apparaît indispensable de redonner une impulsion à une démarche structurée de gains de productivité, avec comme point d'appui la prochaine convention d'objectifs et de gestion (II).

617. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre VII : le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique, La documentation française, septembre 2012, p. 199-230, disponible sur www.ccomptes.fr.

618. La Cour a examiné plus particulièrement la gestion de trois caisses du RSI (Paris Île-de-France Centre, Pays de la Loire, Provence-Alpes) et des deux caisses des professions libérales. Elle a utilisé certains constats faits à la caisse du RSI de Corse dans le cadre de l'enquête sur le recouvrement des cotisations sociales en Corse (cf. chapitre XVIII du présent rapport).

I - Une fusion ambitieuse mais sans dynamique de réduction des coûts

Deux ordonnances du 8 décembre 2005 ont réorganisé en profondeur la protection sociale des travailleurs indépendants :

- d'une part, en regroupant au sein du nouveau régime social des indépendants les assurances vieillesse et invalidité-décès des commerçants et des artisans ainsi que l'assurance maladie de toutes les professions non salariées non agricoles, gérées jusque-là par des réseaux à base professionnelle ;
- d'autre part, en transférant aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale (URSSAF) relevant du régime général l'encaissement des cotisations sociales des indépendants, de telle sorte de mettre en place un interlocuteur social unique (ISU) en substitution des multiples intervenants précédents.

Tableau n° 90 : la réforme du régime social des indépendants (RSI) et de l'interlocuteur social unique (ISU)

	Avant la réforme		Après la réforme	
	Artisans commerçants	Professions libérales	Artisans, commerçants	Professions libérales
Recouvrement CSG, CRDS, cotisation famille	URSSAF		ISU -affiliation RSI -déclarations de revenus RSI -recouvrement jusqu'à 30 jours par délégation et pour le compte du RSI URSSAF -recouvrement après 30 jours : RSI	URSSAF
Cotisation retraite (régimes de base et complémentaires), invalidité-décès	CANCAVA ORGANIC	CNAVPL CNBF		CNAVPL CNBF
Cotisation maladie	Organismes conventionnés avec le réseau CANAM			Organismes conventionnés avec le RSI (gestion déléguée)
Prestations Retraite (régimes de base et complémentaires), invalidité-décès	CANCAVA ORGANIC	CNAVPL CNBF	RSI	CNAVPL CNBF
Maladie	Organismes conventionnés avec le réseau CANAM		Organismes conventionnés avec le RSI (gestion déléguée)	

Source : Cour des comptes, RALFSS 2012. Note de lecture : CANCAVA : assurance vieillesse des artisans ; ORGANIC : assurance vieillesse des commerçants ; CNAVPL : assurance vieillesse des professions libérales ; CNBF : caisse nationale des barreaux français ; CANAM : assurance maladie des non-salariés non agricoles.

La création du RSI s'est traduite par la fusion au 1^{er} juillet 2006 des trois régimes de protection sociale des indépendants et de leurs réseaux. Toutefois, cette nouvelle organisation est restée très en-deçà de ce qu'une réforme de cette ampleur aurait pu permettre d'envisager.

A - Une réorganisation qui maintient un réseau local significatif

1 - Un resserrement important

Jusqu'en 2006, la protection sociale des non-salariés non agricoles relevait de trois caisses nationales - caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles (CANAM), caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (CANCVA), organisation nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) - et de 92 organismes de base dont 30 caisses régionales dépendant de la CANAM, 32 caisses relevant de la CANCAVA, 30 caisses rattachées à l'ORGANIC, auxquelles s'ajoutaient cinq caisses de retraite spécifiques à certaines professions.

Avec l'instauration d'un régime unique le 1^{er} juillet 2006⁶¹⁹, le RSI a mis en place une organisation fondée sur une seule caisse nationale : la caisse nationale du RSI (CNRSI). Le nombre d'organismes de base, réduit désormais à 30 caisses, a diminué des deux-tiers.

Des coûts de réorganisation non négligeables

Jusqu'en 2011, deux fonds d'accompagnement des opérations de restructuration ont permis de mobiliser 221 M€ au total.

Le fonds de restructuration courant a financé à hauteur de 86 M€ des dépenses spécifiques liées à la création du RSI : frais liés au regroupement des sites (double charge immobilière, frais d'étude etc.) et dépenses d'ordre social. Un accord d'accompagnement social des restructurations conclu le 4 juillet 2006 a été appliqué jusque fin 2010 et prolongé jusqu'au 31 décembre 2012, avec pour éléments essentiels la garantie de l'emploi et l'absence de mobilité géographique imposée des agents. 15,6 M€ ont été affectés à cet accompagnement, essentiellement sous forme d'indemnités transactionnelles de départ (8,3 M€), de primes de mobilité géographique (5,5 M€) et d'aides diverses au passage à temps partiel ou de mise en retraite anticipée (1,5 M€). 318 agents ont bénéficié

619. À l'issue d'une période transitoire organisée par une ordonnance du 31 mars 2005 créant les institutions communes à titre provisoire, dont un conseil d'administration unique (« l'instance nationale provisoire »).

d'une indemnité de mobilité géographique, 286 de mesures incitatives au départ à la retraite, 49 agents de direction et trois cadres et employés d'indemnités transactionnelles, 24 personnes d'une compensation de passage à temps partiel.

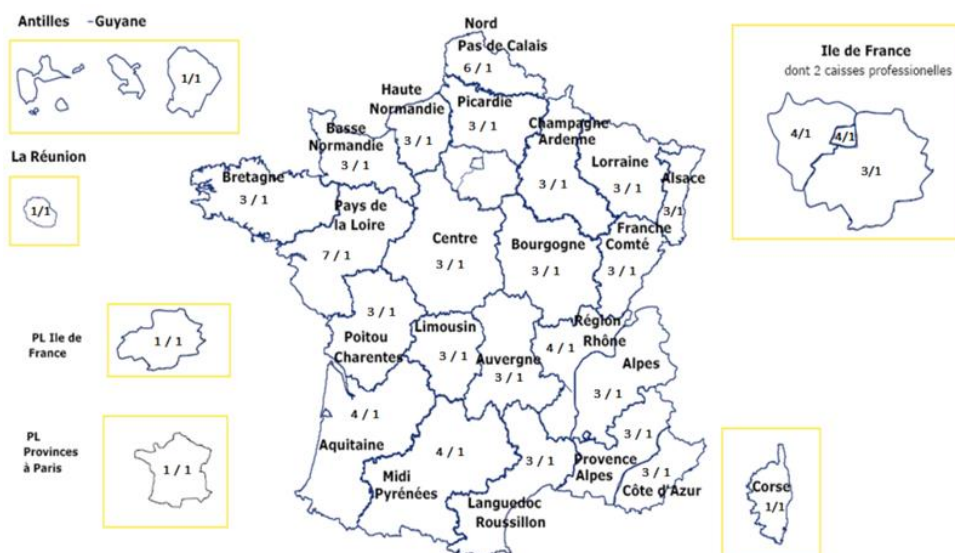
Un fonds de restructuration immobilier a permis d'affecter 135 M€ aux opérations immobilières liées à la constitution du RSI. Les produits de cessions d'immeubles ont été affectés à ce fonds et ont contribué au financement de l'achat de dix nouveaux sites, de la restructuration de locaux ainsi qu'au regroupement de salariés dans des immeubles pris à bail.

Depuis 2006, le réseau est composé de la façon suivante :

- 26 caisses régionales en France métropolitaine avec en principe une caisse par région administrative. Toutefois il existe trois caisses en Île-de-France⁶²⁰, deux caisses en Provence-Alpes Côte-d'Azur (Marseille et Nice) et deux caisses en Rhône-Alpes (Lyon et Grenoble) ;
- deux caisses outre-mer (une caisse pour les Antilles et la Guyane à Fort-de-France et une caisse pour la Réunion à Saint-Denis de la Réunion) ;
- deux caisses consacrées aux professions libérales situées à Paris, l'une pour les professionnels parisiens, la seconde pour les autres assurés de cette catégorie, mono disciplinaires puisqu'elles ne traitent que de la couverture maladie de ces affiliés.

620. Île-de-France Centre à Paris pour Paris et la Seine-Saint-Denis, Île-de-France Ouest à Levallois-Perret (départements 78-92-95), Île-de-France Est à Melun (départements 77-91-94).

**Carte n° 2 : les entités juridiques du RSI
(évolutions entre janvier 2006 et juillet 2006)**



Source : RSI. Note de lecture : les chiffres à gauche représentent le nombre de caisses en janvier 2006, celui de droite le nombre de caisses en juillet 2013.

Si dans leur quasi-totalité, les nouvelles caisses résultent de fusion des organismes pré-existant au sein des réseaux de chacun des régimes antérieurs, la caisse régionale de Corse et les deux caisses outre-mer correspondent en fait à des créations, seule la CANAM y étant représentée jusque-là⁶²¹.

2 - Des caisses locales demeurent de dimension modeste

Malgré ce resserrement important du réseau par rapport à la situation antérieure à la création du RSI, la taille des caisses est modeste : l'effectif réel moyen, CDD compris, des 30 caisses était de 114 ETP en 2012 ; celui des 26 caisses régionales de métropole (hors professions libérales), de 121 ETP. La majorité (14) des 26 caisses métropolitaines de droit commun compte un effectif de cotisants inférieur à 100 000 et 12 caisses un effectif total de cotisants, retraités et ayants-droits inférieur à 200 000.

621. La branche vieillesse était suivie pour la Corse par la caisse de Provence-Alpes Côte d'Azur et pour les DOM par des services en région parisienne.

La plus importante caisse du RSI (Aquitaine) liquide moins de 4 800 pensions par an quand la caisse d'assurance retraite d'Auvergne du régime général (CARSAT), la plus petite de métropole, en liquide près de quatre fois plus⁶²².

La plupart des caisses du RSI ont ainsi une taille critique insuffisante pour pouvoir assurer dans les meilleures conditions toutes leurs missions et optimiser leurs fonctions support. La part des fonctions support dans les effectifs des caisses, qui se situait à 25,6 % en 2006, s'élevait encore à 24,4 % en 2011, au lieu de 20 % comme prévu⁶²³.

3 - Une organisation infrarégionale restée significative

Seule la caisse de Franche-Comté ne comprend qu'une seule implantation régionale. Les autres caisses ont décidé de garder des implantations dans les départements⁶²⁴, à la fois pour des raisons historiques et de présence de proximité, sous la contrainte au demeurant du choix fait lors de la création du RSI de ne pas imposer aux agents de mobilité géographique.

Au total, le RSI a des implantations dans 80 chefs-lieux de départements⁶²⁵. La moitié des caisses maintenait, en 2013, des sites de plus de dix salariés autres que le siège régional. Le tiers des caisses comprend des implantations infrarégionales de moins de 10 salariés.

622. Elle a liquidé environ 18 000 « droits propres » en 2013, année pendant laquelle la moyenne des 16 CARSAT de métropole a atteint 42 000 « droits propres ».

623. Selon le document « Trajectoire 2018 » soumis au conseil d'administration le 10 décembre 2013.

624. Ainsi, l'activité de la caisse des Pays-de-la-Loire en matière de retraite (liquidation, droit à l'information) est restée partagée entre quatre sites ; l'un d'eux ne gère que les artisans (Le Mans), un autre les seuls commerçants (Angers). Les deux autres sites sont mixtes.

625. Le RSI compte 64 agences d'accueil, ouvertes tous les jours et 273 permanences itinérantes assurées de façon discontinue.

Tableau n° 91 : organisation territoriale des caisses du RSI

Caisse ne comprenant qu'un site ⁶²⁶	1	3%
Caisses comprenant plus d'un site et moins de cinq agents par site ⁶²⁷	7	23%
Caisses comprenant plus d'un site et un nombre d'agents compris entre cinq et dix par site ⁶²⁸	2	7%
Caisses comprenant plus d'un site et un nombre d'agents supérieur à dix par site	15	50%
Caisses parisiennes et professions libérales	5	17%
Total	30	100%

Source : RSI, retraitement Cour des comptes

B - Des mutualisations peu nombreuses

1 - Quelques fonctions centralisées sur des sites spécialisés

Certains sites sont spécialisés sur des fonctions mutualisées. Le centre national d'immatriculation commun, issu de la réorientation d'une caisse de retraite professionnelle située à Auray (Morbihan), assure avec 76 agents une part significative du processus d'affiliation des assurés du régime, un tiers de la charge demeurant assurée dans les caisses de base. Le recouvrement de la contribution sociale de solidarité (C3S)⁶²⁹ est assuré par un service situé à Valbonne (Alpes-Maritimes).

626. Franche-Comté.

627 . Provence-Alpes, Corse, Auvergne, Alsace, Haute-Normandie, Picardie, Limousin.

628. Côte-d'Azur et Champagne Ardenne.

629. Créée en 1970, la C3S représente une recette totale de 5,6 Md€ en 2013, dont 55 % ont été affectés au RSI afin d'en assurer l'équilibre financier.

Le recouvrement de la contribution sociale de solidarité

La totalité de la gestion de la C3S est assurée par un département du RSI situé à Valbonne (Alpes-Maritimes). Au 1^{er} janvier 2014, il comprend 142 personnes, dont 97 agents pour le recouvrement, 28 pour la lutte contre la fraude, 11 pour le service juridique et des études, auxquelles s'ajoutent les six personnes de l'antenne comptable. L'âge moyen des agents est de 49 ans, 19 d'entre eux ayant plus de 56 ans fin 2013. 83% des effectifs sont des agents féminins. Les trois quarts du personnel sont des agents d'exécution, classés dans les deux premiers niveaux de qualification (III et IV).

Cinq services inter-caisses du contentieux sis à Bordeaux, Clermont-Ferrand, Nantes, Orléans et Bordeaux, sont en charge de la gestion du contentieux, reprenant une organisation qui prévalait à la CANCAVA. Trois centres informatiques, situés à Strasbourg, Toulouse et Valbonne, assurent la gestion du système d'information à partir des implantations des caisses antérieures⁶³⁰.

2 - Des ambitions limitées

La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2012-2015 a présenté la mise en œuvre de la mutualisation des activités et des compétences⁶³¹ comme un « enjeu ».

Les actions évoquées dans la COG apparaissent cependant peu ambitieuses : « harmonisation » des sites et de « l'accueil partagé » avec les URSSAF et les organismes conventionnés, centralisation sur le site d'Auray - en réalité déjà effectuée lors de la signature de la convention - de la gestion administrative des affiliés, « articulation » du recouvrement entre les services contentieux et les caisses régionales, optimisation des achats, rapprochement, dans les caisses, du contrôle médical et de la gestion du risque, programmes de prévention des risques à mener avec l'assurance maladie, coordination accrue de l'action sanitaire et sociale, formation des agents dans un cadre inter-régimes.

Fin septembre 2012, la caisse nationale a transmis aux pouvoirs publics non pas le programme de mutualisation auquel elle s'était

630. Jusqu'en 2013, le RSI disposait de quatre centres informatiques. Ceux de Paris et de Valbonne provenaient des branches retraite, ceux de Strasbourg et de Toulouse de la CANAM. Celui de la rue Saint-Charles à Paris a été fermé en 2013.

631. Ceci « en évitant la dispersion des ressources et des compétences et en maîtrisant les coûts de structure (notamment des fonctions support et de management ».

engagée mais seulement un document retraçant l'ensemble des études prévues.

Optimo : un programme d'études étendu mais timide

Le programme « optimisation-mutualisation-organisation », dit « Optimo », est réputé mener une réflexion sur la mise en œuvre des objectifs de la COG 2012 et déployer la dynamique de mutualisation qu'elle prévoit. Il s'agit d'un programme de travail qui prévoit 120 études portant sur des sujets très divers et souvent complémentaires à des travaux antérieurs. Les mutualisations qui y sont examinées sont très délimitées, leur objectif et leur formulation sont des plus prudentes. Les actions à mener avec d'autres régimes sont très peu nombreuses. Aucun objectif quantifié ou, a fortiori, de gain économique, n'est mentionné. Alors qu'Optimo était supposé déboucher sur des orientations fortes dans la gestion du régime, tel n'est pas le cas.

3 - Des résultats décevants

Les rapprochements fonctionnels spontanés entre caisses ne sont guère nombreux. Dans les caisses visitées, peut seule être mentionnée la gestion commune par la caisse Île-de-France Centre du service médical et dentaire commun aux trois caisses d'Île-de-France (30 agents). Les rapprochements avec les caisses relevant d'autres régimes sont eux aussi timides.

S'agissant de l'accueil téléphonique, véritable enjeu au regard des graves perturbations de la relation avec les assurés constatée depuis l'introduction de l'ISU, le RSI a refondu son organisation en constituant six « groupements mutualisés de réponse téléphonique ». L'accueil téléphonique dans les caisses est ainsi assuré au sein de plateformes, physiques ou virtuelles, interfacées entre organismes⁶³². Le déploiement de ces groupes s'est fait progressivement de juin 2012 à décembre 2013.

Le RSI n'a choisi qu'un seul indicateur a minima de la qualité de service, le taux de décroché téléphonique, pauvre en information. N'est en effet mesurée que la capacité du régime à apporter une réponse téléphonique sans critère de délai d'attente ni de qualité de réponse sur le fond. Malgré cette ambition modeste, le régime rencontre des difficultés pour atteindre la cible. La COG 2012-2015 a fixé un objectif de décroché

632. Les usagers sont invités à utiliser deux numéros de téléphone dédiés, l'un aux questions relatives aux prestations, l'autre aux cotisations. Ces numéros renvoient à des plateformes virtuelles qui associent plusieurs organismes au sein des inter-régions. La réponse téléphonique concernant les cotisations est mutualisée entre le RSI et l'ACOSS.

téléphonique de 85 %. En 2012, le taux moyen de décroché par téléconseiller était de 89 % ; il a chuté à 75 % en 2013 après la mise en place de la mutualisation⁶³³.

II - Relancer une dynamique de gains d'efficience

A - Des coûts par agent plus élevés que les autres régimes

La COG 2007-2011 avait prévu que les dépenses de gestion administrative devaient baisser de 12,5 % en 2011 par rapport à 2006⁶³⁴. La mise en œuvre de la première COG ayant été marquée par la crise de l'interlocuteur social unique, ces résultats n'ont pas été atteints, des avenants successifs à la COG ayant notamment dégagé des moyens exceptionnels pour faire face aux dysfonctionnements majeurs apparus.

Marquée par une grande prudence dans la recherche de gains d'efficience dans un contexte demeurant sérieusement perturbé, la COG 2012-2015 a affiché un budget national de gestion administrative en diminution de 3,2 % sur la période, mais en augmentation à périmètre constant de 11,7 %⁶³⁵.

Le caractère limité des réorganisations comme les difficultés récurrentes de mise en place de l'interlocuteur social unique n'ont pas encore permis, de fait, de dégager les gains d'efficience initialement attendus.

1 - Des effectifs qui n'ont pas diminué

S'agissant des emplois permanents, la fusion des réseaux n'a pas dégagé d'économies d'échelle de nature à permettre une réduction des effectifs. Le total des emplois en contrats à durée indéterminée (CDI) a

633. En 2013, l'indicateur prend en compte les appels dissuadés au dénominateur afin de mieux refléter la qualité de service rendu.

634. Dont une diminution des dépenses de fonctionnement de - 8,7 % et une diminution des dépenses de personnel de - 3,4 % en euros courants.

635. En raison d'une modification de périmètre du fonds national de gestion administrative conduisant à intégrer dans la base de référence 2011 30 M€ de crédits venant principalement des fonds de restructuration courant et immobilier. Une partie de ces dépenses résulte des avenants à la COG 2007-2011 qui ont dégagé des moyens exceptionnels pour faire face à la crise de l'ISU, en particulier sous forme de CDD.

augmenté de 2006 à 2012 avant de baisser en 2013, le ramenant à un niveau très légèrement inférieur à celui constaté en 2006. .

Jusqu'en 2012, la caisse nationale a accru ses effectifs permanents alors que ceux des caisses régionales étaient en légère baisse (-1,3 %) par rapport à 2006. En 2013, les caisses concernées se sont vu transférer les effectifs des services contentieux, auparavant directement rattachés à la caisse nationale.

La forte augmentation des contrats à durée déterminée (CDD) jusqu'en 2010 (+57 %) s'explique principalement par les difficultés liées à l'ISU. Depuis 2011, les plans successifs engagés par la direction du RSI, en collaboration avec l'ACOSS, ont permis de revenir à un nombre de CDD proche de la situation qui prévalait avant l'instauration de l'ISU.

**Tableau n° 92 : évolution des effectifs rémunérés du RSI
(2006-2013)**

Effectifs au 31 décembre de l'année

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2006-2013 en %
Total RSI	5 922	6 046	6 009	5 987	6 214	6 136	6 037	5 951	+ 0,5
Total CDI	5 400	5 319	5 302	5 370	5 393	5 475	5 490	5 393	- 0,1
Total CDD	522	727	707	617	821	661	547	558	+ 6,9
Caisses régionales	4 854	4 983	4 885	4 797	4 995	4 928	4 781	4 905	+ 1,1
CDI	4 404	4 311	4 288	4 322	4 334	4 369	4 347	4 409	+0,1
CDD	450	672	597	475	661	559	434	496	+ 10,2
Caisse nationale	1 068	1 063	1 124	1 190	1 219	1 208	1 256	1 046	- 2,06
CDI	996	1 008	1 014	1 048	1 059	1 106	1 143	984	- 1,2
CDD	72	55	110	142	160	102	113	62	- 13,9

Source : Caisse nationale RSI

L'absence de diminution des effectifs rémunérés par le RSI par rapport à la date de sa création place ce dernier en net décalage par rapport aux autres régimes de sécurité sociale. Sur la même période de référence 2006-2013, les effectifs rémunérés moyens annuels du régime général ont baissé de 6,7 %, soit -10 786 emplois et ceux de la MSA de 13,3 %, soit -2 560 emplois⁶³⁶.

636. Direction de la sécurité sociale, effectifs CDI et CDD moyens annuels. Les effectifs de la branche maladie ont diminué de 10 % (-10 786), ceux de la branche retraite de 5,2 % (-734), ceux de l'activité recouvrement de 3,4 % (-491) et ceux de la branche famille ont augmenté de 1,3 % (+453).

2 - Des coûts immobiliers qui restent à ce stade importants

Les caisses, en accord avec la tutelle, se sont engagées dans des locations d'immeubles permettant de regrouper les équipes dans des délais très brefs. Les cessions d'immeubles programmées ne sont réalisées pour leur part que de façon progressive. Cette situation pèse sur le coût d'occupation. Ainsi, le nombre des locaux loués, rapporté au total des emprises, a progressé de 10 points entre 2006 et 2013.

Tableau n° 93 : évolution du nombre et de la nature des sites du RSI⁶³⁷, 2006-2013

	2006	%	2013	%
Pleine propriété	59	26	38	25
Copropriété	79	35	36	24
Location	75	33	66	43
Mise à disposition et convention de partenariat	13	6	12	8
Propriétaire bailleur	0	0	1	1
Total	226	100	153	100

Source : Caisse nationale du RSI

Par ailleurs, les restructurations immobilières ne sont pas encore complètement achevées.

Une réduction des surfaces immobilières encore inaboutie mais importante à terme

La fusion des caisses a partiellement entraîné la libération de surfaces de bureaux et la réinstallation d'équipes, généralement sur un site unifié. En 2005, la surface hors œuvre nette (SHON) gérée par les trois caisses nationales préexistantes au RSI atteignait 167 000 m² pour 226 sites. En 2012, un nouveau recensement mené conjointement par le RSI et l'UCANSS a établi une surface SHON occupée égale à 152 650 m². La réduction des surfaces depuis 2006 était alors de 14 350 m², soit un recul encore limité à 8,6 %.

À fin 2013, 92 sites sur les 118 à céder avaient été vendus. Selon le RSI, sur les 26 sites restants, 12 avaient fait l'objet d'une offre à fin avril 2014. Dans l'hypothèse où l'ensemble des 26 sites non encore cédés serait vendu, les surfaces occupées s'établiraient à 116 650 m², soit alors 43 % de réduction par rapport à la situation initiale.

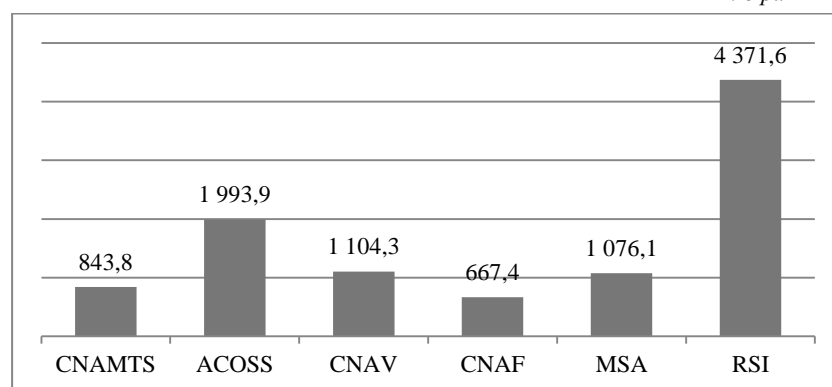
Ces facteurs alourdissent le coût de gestion des emprises immobilières du RSI. Selon l'union des caisses nationales de sécurité

637. Hors permanences d'accueil itinérant.

sociale (UCANSS), le coût d'occupation - loyers et impôts - du RSI ressort à 4 372 € par agent et par an. Ce montant est significativement plus élevé qu'au régime général et à la MSA, davantage propriétaires de leurs locaux.

Graphique n° 33 : coût d'occupation comparé par agent (2012)

En € par ETP



Source : UCANSS

3 - Des frais de gestion administrative qui restent élevés

a) Des dépenses en progression

De 2006 à 2013, les dépenses effectives de gestion administrative ont progressé de 9,7 %. Hors remises aux organismes conventionnés pour la gestion de l'assurance maladie, elles ont augmenté de +17,3 %. On observe toutefois une stabilisation en 2013.

Les dépenses de personnel, qui représentent 45 % du total, ont crû de 18,3 % sur la période. Cette progression traduit en particulier les effets des mesures catégorielles décidées dans le cadre de la fusion comportant une harmonisation des rémunérations et une nouvelle classification pour un coût total de près de 30 M€ sur la durée de la première COG. L'augmentation des investissements traduit l'effort fait en matière informatique, en particulier dans le cadre de la crise de l'interlocuteur social unique.

**Tableau n° 94 : dépenses de gestion administrative
(2006-2013)**

En M€

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006/2013
Personnel	302,2	310,8	312,8	323,8	334,2	337,5	355,5	357,5	+18,3 %
Fonctionnement	141,3	119,9	114,0	111,2	108,1	128,6	149,3*	141,4	+0,1 %
Crédits évaluatifs ⁶³⁸	50,6	65,7	68,6	99,9	71,0	74,6	51,0	55,1	+8,9 %
Investissement	14,0	32,4	35,6	35,8	27,3	18,6	40,3	42,3	+202,1 %
(1) Sous-total	508,1	528,8	531	570,7	540,6	559,3	596,1	596,3	+17,3%
(2) Remises de gestion aux organismes conventionnés	224,9	235,4	211,0	204,5	198,4	206,1	209,1	208,1	-7,5%
(3) Total hors fonds de restructuration (1+2)	733,0	764,2	742,0	775,2	739	765,4	805,2	804,4	+9,7 %

Source : Caisse nationale du RSI ; *hors 7,8 M€ de frais d'élections

Les remises de gestion aux organismes en charge de la gestion déléguée de l'assurance maladie, qui ont fortement baissé à compter de 2008 en raison de la reprise en gestion du recouvrement des cotisations d'assurance maladie des artisans et des commerçants avec la mise en place de l'interlocuteur social unique, ont progressé de nouveau en 2012, en lien notamment avec l'évolution de la population couverte, en particulier les auto-entrepreneurs.

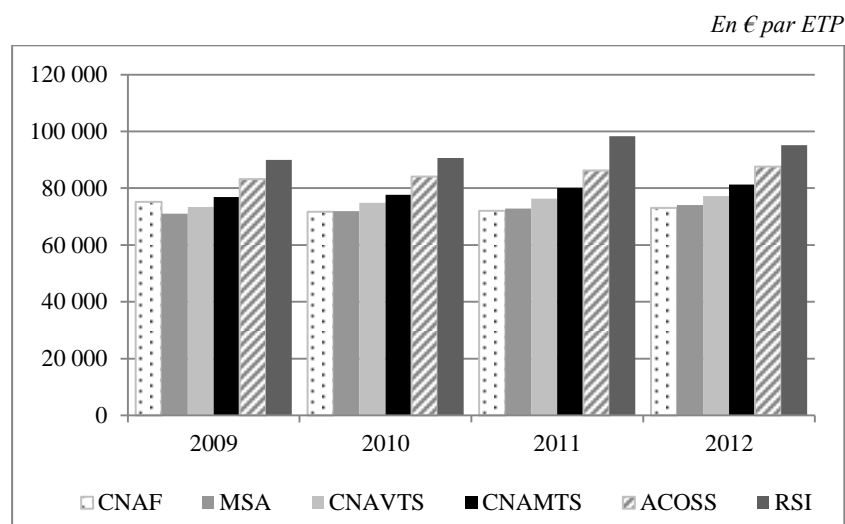
b) Des coûts de gestion par agent plus élevés que les autres régimes de sécurité sociale

Si l'importante augmentation de la population couverte, par le seul facteur de la dynamique des auto-entrepreneurs, a permis au RSI d'engager à partir de 2010 un mouvement de baisse de ses coûts par assuré, ses dépenses de fonctionnement rapportées au nombre d'équivalents temps plein (ETP) sont les plus élevées (95 160 € en 2012) comparé aux branches et activités du régime général et à la MSA⁶³⁹.

638 . La majorité de ces crédits est constituée par les amortissements des investissements.

639. ACOSS : 87 569 €, CNAMTS : 81 345 €, CNAV : 77 252 €, MSA : 74 079 €, CNAF : 73 011 €. Source : direction de la sécurité sociale.

Graphique n° 34 : frais de gestion par agent des branches du régime général, de la MSA et du RSI



Source : DSS, rapport annuel sur la performance du service public, 2013

Ces coûts ont progressé de 5,8 % de 2009 à 2012, comme à la CNAMTS mais plus rapidement que dans les autres branches du régime général et à la MSA⁶⁴⁰

B - Donner une nouvelle impulsion à la recherche de gains de productivité

1 - La COG 2016 ; point d'appui pour structurer une démarche ambitieuse

Près de sept ans après la création de l'interlocuteur social unique et les très lourdes difficultés provoquées par sa mise en place préparée, les actions conduites par l'ACOSS et les URSSAF conjointement avec le RSI commencent à produire de premiers résultats, comme la Cour l'a noté dans son rapport sur la certification des comptes 2013 du régime

640. Entre 2009 et 2012, l'évolution des coûts de gestion par ETP des branches du régime général et régime agricole s'établit ainsi : CNAMTS : +5,8 % ; CNAV : +5,2 % ; ACOSS : +5,2 % ; MSA : +4,3 % ; CNAF : -3 %.

général⁶⁴¹. Elles ont conduit notamment à une diminution des stocks d'instances et à une première amélioration des indicateurs de recouvrement⁶⁴², même si ces progrès demeurent encore limités, avec le maintien notamment d'un volume important de taxations d'office et une mise en œuvre récente et encore très partielle du recouvrement forcé.

La crise de l'ISU a mobilisé les énergies au détriment des autres missions des caisses, en particulier en matière d'assurance-vieillesse. Les dysfonctionnements apparus dans la liquidation des droits à pension à la suite de la mise en place d'une nouvelle application informatique⁶⁴³, qui ont mis en lumière l'hétérogénéité des pratiques selon les caisses, restent encore à surmonter.

La préparation de la prochaine COG 2016-2020 constitue ainsi pour le RSI et sa tutelle un enjeu majeur afin de lui permettre de passer d'une posture de réaction à une attitude d'anticipation pour à la fois restaurer complètement sa qualité de service, diminuer significativement ses coûts de gestion et se préparer aux réformes à venir qui auront une répercussion profonde sur l'exercice de ses missions.

Il en va ainsi notamment de la mise en œuvre de la liquidation unique des pensions de retraite⁶⁴⁴ qui prévoit la prise en charge des assurés poly-pensionnés par le régime de rattachement de leur dernière activité à compter de 2017. S'il est encore prématuré de mesurer précisément toutes les conséquences d'une telle réforme, elle aura nécessairement des effets importants sur l'organisation de la gestion des pensions au sein d'un réseau qui emploie à cette tâche 890 emplois équivalents temps plein.

641. Cour des comptes, *Rapport sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale exercice 2013*, La documentation française, juin 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

642. Avec en particulier le décret n° 2013-567 du 8 juillet 2013 modifiant les modalités de fonctionnement de l'ISU et d'organisation du RSI. Il s'agit d'effectuer les traitements de « back-office » avec un pilotage commun, dans un service qui regroupe des agents des deux réseaux et de procéder à un accueil physique commun, a minima dans la ville siège. Des conventions régionales ont été signées fin 2013-début 2014 dans 6 régions pilotes. Une deuxième vague est prévue à l'été 2014 avant une généralisation en 2015.

643. Cf. chapitre XVI du présent rapport : les retraites des artisans et des commerçants : une soutenabilité menacée, un poids croissant pour la collectivité nationale.

644. Sur le fondement de l'article 43 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

La suppression de la C3S en trois ans, avec une première étape dès 2015 par un mécanisme d'abattements d'assiette instauré par la loi de financement rectificative du 8 août 2014, aura également une incidence majeure, non seulement en termes de financement du régime, appelé à être intégré financièrement avec le régime général⁶⁴⁵, mais également au regard du devenir des 142 agents du centre de Valbonne.

2 - Replacer les évolutions en cours dans une recherche de gains de productivité

a) Renforcer la gestion centralisée des affiliations

Les affiliations des assurés du RSI sont gérées par deux types d'opérateurs. Le centre national d'immatriculation commune installé depuis 2007 à Auray⁶⁴⁶ traite les dossiers les plus simples. Les caisses régionales traitent les dossiers les plus complexes, par exemple celles qui nécessitent une enquête et y consacrent encore 536 agents, soit 14 % des effectifs du régime.

L'extension de la gestion centralisée des affiliations apparaît devoir être prioritaire afin de maximiser les gains de productivité de ce processus. La mise en œuvre d'une base de données globale de tous les assurés du régime (dénommée Gaya) devrait permettre de faciliter cette démarche.

b) Conforter une gestion mutualisée du contentieux

S'agissant du recouvrement contentieux, dont la relance a été engagée en 2011 après plusieurs années de perturbation du fait des difficultés de l'ISU, le régime a dès 2006 fait le choix d'une centralisation de la gestion au sein de cinq services inter-caisses du contentieux dont les personnels étaient rattachés à la caisse nationale. La gestion des agents a été transférée à compter de 2013 aux caisses d'implantation de ces services mutualisés.

La caisse nationale envisage désormais de transférer la gestion du contentieux du recouvrement à chacune des 30 caisses de base. Cette perspective de démutualisation devrait cependant être considérée à l'aune

645 . Cf. chapitre XVI du présent rapport : les retraites des artisans et des commerçants : une soutenabilité menacée, un poids croissant pour la collectivité nationale.

646. Cette caisse assurait auparavant la gestion des prestations retraites de plusieurs catégories professionnelles : hôtellerie, pâtisserie et agro-alimentaire.

de ses conséquences en termes de productivité et de capacité d'expertise. Il convient de veiller à garantir la cohérence et la solidité de la gestion d'une activité nécessitant des compétences techniques particulières.

c) Réexaminer le mode de rattachement des professions libérales

Souhaitée depuis 2005 par leurs deux conseils d'administration, le principe de la fusion des deux caisses des professions libérales, de taille l'une et l'autre réduite⁶⁴⁷, a été adoptée par le conseil de la caisse nationale du RSI en février 2012. Un décret du 2 avril 2013 a prévu sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2015. Cette réorganisation ne conduira cependant qu'à la constitution d'un organisme de dimension toujours très modeste, avec de faibles économies (200 000 € de masse salariale par an environ).

Les solutions alternatives, notamment l'intégration dans les caisses régionales des professionnels libéraux, n'ont pas été véritablement examinées, même s'il est prévu que ces dernières puissent assurer un accueil de premier niveau. Elles mériteraient de l'être pour vérifier si la fusion est pleinement justifiée au regard de la nécessité pour le régime de réduire ses frais de gestion et ses implantations immobilières. Pourraient être en ce cas envisagées non seulement la cession, en cours, des locaux de la caisse « Île-de-France » dans le XV^{ème} arrondissement de Paris, mais aussi celle des locaux du boulevard de la Bastille (XII^{ème} arrondissement), pour un produit total de l'ordre de 20 M€⁶⁴⁸.

3 - Procéder à une nouvelle reconfiguration du réseau

La caisse nationale du RSI, consciente de la nécessité de gagner en efficacité et en qualité de service dans un contexte où d'importantes économies de gestion sont attendues des caisses de sécurité sociale dans les années à venir, a pris l'initiative de lancer fin 2013 un projet de nouvelle cartographie du réseau.

La démarche « Trajectoire RSI 2018 », menée dans une concertation très large⁶⁴⁹, vise à rationaliser la taille des caisses

647. 80 salariés pour la caisse des professions libérales « province » et 45 pour la caisse Île-de-France.

648. Estimation des Domaines.

649. Une « quadruple concertation » est menée, entre élus s'agissant de la gouvernance politique, avec les élus et les directeurs régionaux sur le volet des « fusions » d'organismes, avec les directeurs régionaux sur le volet du « pilotage de la production », « avec les institutions représentatives du personnel pour l'organisation du travail et l'adaptation des compétences ».

régionales et leur nombre en organisant une dynamique de regroupement par fusion, sur la période 2015-2018, des petits organismes avec d'autres plus importants.

Dans cette perspective, la taille minimale des caisses pourrait atteindre le plancher de 100 000 cotisants et 200 000 assurés, soit des effectifs encore limités, compris entre 200 et 400 ETP, ce qui conduirait, selon la caisse nationale, à moins d'une vingtaine de caisses en métropole, hors caisse fusionnée des professions libérale. Sous certaines hypothèses, le nombre de caisses pourrait avoisiner la douzaine, ce qui rapprocherait l'architecture du régime des réflexions en cours sur l'organisation régionale du pays.

À ce stade, il n'est cependant pas fait état d'objectifs chiffrés de gains d'efficience, qu'il s'agisse des effectifs ou des emprises immobilières. L'annonce que l'intégralité des 26 sièges actuels sera préservée peut apparaître à cet égard contradictoire avec l'impérieuse nécessité pour le RSI de diminuer ses coûts plus rapidement encore que les autres régimes eu égard au retard qu'il a pris sur ces derniers.

La dynamique de rapprochement de caisses régionales, même lorsqu'elles ne sont pas concernées par les critères retenus⁶⁵⁰, constitue une opportunité pour amplifier et élargir l'effort de réorganisation, s'agissant notamment des trois caisses d'Île-de-France, laissées hors de l'exercice.

La venue à expiration, fin 2012, de l'accord d'accompagnement social signé en 2006 - qui a empêché les mobilités des agents dans l'intérêt du service - doit faciliter la recherche des solutions appropriées pour permettre désormais à de telles mobilités de s'effectuer, dans de bonnes conditions pour les agents et leurs familles.

650. C'est ce qui peut être constaté pour les caisses Pays de la Loire et Bretagne, Aquitaine et Poitou-Charentes et pour les caisses Provence-Alpes (Marseille) et Côte d'Azur (Nice).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fusion très rapide en 2006 des trois régimes préexistants et la création du RSI doté d'un réseau de caisses unifiées constituent la réorganisation la plus ambitieuse par son ampleur et sa rapidité conduite au sein des organismes de sécurité sociale. Elle s'est traduite par une diminution des deux tiers du nombre des caisses de base.

Celles-ci sont cependant restées de dimension modeste. Des implantations fonctionnelles nombreuses ont été maintenues, notamment à un niveau infrarégional, en raison en particulier d'une faible mobilité du personnel favorisée par un accord d'accompagnement social contraignant. Les mutualisations sont restées peu exigeantes dans leurs objectifs et se sont avérées décevantes dans leurs résultats.

Mobilisé tout entier pour répondre aux difficultés majeures provoquées par la crise de l'ISU, le RSI n'a pas pu enclencher de réelle dynamique de gains de productivité, en dépit de l'ampleur de la fusion initiale dont il procède. Malgré une inflexion récente, l'absence de diminution de ses effectifs, seulement stabilisés, au rebours des autres grands régimes de sécurité sociale, la réduction encore limitée des surfaces immobilières d'ici l'achèvement du programme de cessions d'actifs, la progression des dépenses de fonctionnement depuis 2006, plus marquée en début de période, expliquent des coûts de gestion par agent substantiellement plus élevés qu'au régime général et à la MSA.

Près de 10 ans après sa création, le RSI se doit d'aller au-delà des efforts engagés et des premiers résultats obtenus dans la dernière période et de prendre sa part de l'effort d'économies sur les coûts de gestion des caisses de sécurité sociale annoncé dans le cadre de la programmation du retour à l'équilibre de la sécurité sociale d'ici 2017.

La nécessité de renforcer prioritairement une qualité de service aux assurés encore dégradée ainsi que les défis que représentent la perspective de la liquidation unique des retraites et la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité recouvrée par le RSI rendent impératif de rechercher une organisation plus efficiente.

Certaines évolutions en cours sont ainsi à replacer dans cette perspective, s'agissant notamment des affiliations, de l'organisation du contentieux ou du mode de rattachement des professions libérales.

Plus fondamentalement un nouveau et sensible resserrement du réseau s'impose, dont la démarche engagée par le RSI peut constituer l'assise dès lors qu'elle s'inscrirait clairement dans la perspective de dégager des gains de productivité à tous égards indispensables.

La préparation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion pour les années 2016-2020 constitue à cet égard une échéance majeure. Elle offre l'opportunité qui ne doit pas être manquée de poursuivre la redéfinition en profondeur de l'organisation du RSI. Compte tenu de l'importance des défis de tous ordres auxquels celui-ci est confronté, une ambition insuffisante le fragiliserait durablement.

La Cour formule les recommandations suivantes :

84. développer les mutualisations entre caisses par la centralisation accrue de l'affiliation, le maintien de services contentieux partagés et la reconsidération du mode de rattachement des professions libérales ;

85. réorganiser significativement le réseau des caisses pour renforcer sensiblement la qualité du service aux assurés et diminuer les coûts de gestion ;

86. accompagner les regroupements à venir en facilitant la mobilité des personnels.
