

Chapitre X

Les caisses de sécurité sociale

en Guadeloupe, en Guyane et à la

Martinique : un redressement impératif

PRÉSENTATION

Dans le prolongement d'une précédente enquête sur les réseaux d'organismes du régime général de sécurité sociale⁴⁷⁸, la Cour s'est penchée sur l'exercice de leurs missions par les caisses de sécurité sociale en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique⁴⁷⁹.

Ces trois départements, qui sont également des régions sur le plan administratif, comprennent chacun⁴⁸⁰ deux organismes distincts de sécurité sociale : une caisse générale de sécurité sociale (CGSS) et une caisse d'allocations familiales (CAF). En application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, la caisse Antilles-Guyane du régime social des indépendants, inter-régionale, sera intégrée aux CGSS d'ici au 1^{er} janvier 2020⁴⁸¹.

Créées en 1947 sur un modèle intégré multibranches, les CGSS versent les prestations d'assurance maladie-maternité, d'accidents du travail et de maladies professionnelles (AT-MP) et de retraite et recouvrent les prélèvements sociaux du régime général et de celui des exploitants agricoles⁴⁸². Par exception à cette compétence généraliste des CGSS, les CAF ont été créées en 1972 pour isoler la gestion des prestations familiales de celle des autres prestations et du recouvrement des prélèvements sociaux ; leurs missions sont identiques à celles des caisses métropolitaines.

En 2017, les CGSS et CAF de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, avec 2 800 collaborateurs permanents, ont versé 6,2 Md€ de prestations et encaissé 2,9 Md€ de prélèvements sociaux.

⁴⁷⁸ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2015*, chapitre XIII La réorganisation des réseaux de caisses du régime général : un mouvement significatif, un impossible *statu quo*, p. 451-491, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴⁷⁹ En application de l'article R. 134-3 du code des juridictions financières, les travaux de la Cour ont bénéficié du concours de la « mission nationale de contrôle » de la direction de la sécurité sociale et de la « mission risques et audit » de la direction générale des finances publiques pour la réalisation des contrôles sur place. Les réalisations des CAF au titre de l'action sociale n'étaient pas comprises dans le champ de l'enquête.

⁴⁸⁰ C'est également le cas à La Réunion. Pour sa part, Mayotte compte un seul organisme de sécurité sociale.

⁴⁸¹ Les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 relatives à la suppression du RSI et à l'intégration au régime général de certaines professions de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) s'appliquent aux DOM.

⁴⁸² A la différence de la métropole, les salariés agricoles relèvent du régime général.

Dans un contexte économique et social exigeant pour l'exercice de ses missions, l'organisation de la sécurité sociale dans les Antilles-Guyane présente une grande complexité (I). Malgré les moyens mobilisés, une part importante des prestations est versée dans des délais excessifs ou pour des montants erronés, tandis que le recouvrement des prélèvements sociaux est largement défaillant (II). Au-delà d'indispensables mesures d'urgence, un redressement durable de cette situation appelle des transformations en profondeur dans l'organisation des missions, l'emploi des ressources humaines et le soutien apporté par les organismes nationaux au fonctionnement des caisses (III).

I - Une organisation complexe de la sécurité sociale outre-mer face à des enjeux élevés

Les organismes ultramarins de sécurité sociale ont à faire face à une réalité économique et sociale qui a de fortes incidences sur les conditions d'exercice de leurs missions. À cet égard, la réunion de missions hétérogènes au sein des CGSS, selon un modèle d'organisation distinct de celui de métropole, s'il est en apparence plus intégré, en complique le pilotage.

A - Un contexte économique et social exigeant pour les caisses de sécurité sociale outre-mer

La Guadeloupe, la Guyane et la Martinique connaissent des dynamiques démographiques divergentes. Si la population stagne en Guadeloupe et diminue à la Martinique⁴⁸³, la dynamique démographique en Guyane est cinq fois plus élevée que la moyenne nationale, sous l'effet d'une natalité élevée et d'importants flux migratoires.

Trait commun aux trois départements, seule une personne sur deux y est en activité et le chômage y est deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Le taux de pauvreté s'élève à 20 % aux Antilles et à 30 % en Guyane, pour une moyenne de 14 % en France métropolitaine⁴⁸⁴. Les

⁴⁸³ Le nombre de naissances se réduit et le solde migratoire est négatif.

⁴⁸⁴ En référence aux seuils de pauvreté locaux (soit 60 % de la médiane des revenus disponibles).

familles monoparentales, plus exposées au risque de pauvreté, sont beaucoup plus fréquentes qu'en métropole.

Tableau n° 58 : indicateurs socio-économiques sous-jacents à l'activité des CGSS et CAF en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique

| | Guadeloupe | Guyane | Martinique | France entière |
|---|------------------------|---------|------------|-----------------------|
| Démographie | | | | |
| Population (2017, estimée) | 396 012 ⁽¹⁾ | 281 612 | 371 646 | 67 186 638 |
| Part des moins de 20 ans (2017) | 26,0 % | 42,0 % | 23,0 % | 24,0 % |
| Part des plus de 60 ans (2017) | 25,0 % | 9,0 % | 28,0 % | 26,0 % |
| Variation annuelle de la population (2009-2014) | -0,1 % | +2,4 % | -0,6 % | +0,5 % |
| Indicateur conjoncturel de fécondité (2016) | 2,12 | 3,62 | 1,91 | 1,92 |
| Part des familles nombreuses ⁽²⁾ | 12,0 % | 30,0 % | 10,0 % | 10,0 % |
| Part des familles monoparentales ⁽²⁾ | 39,0 % | 39,0 % | 41,0 % | 15,0 % ⁽²⁾ |
| Structures économiques et emploi | | | | |
| PIB par habitant (€, 2015) | 21 201 | 15 853 | 23 900 | 32 967 |
| Taux de chômage (2017) | 23,8 % | 23,2 % | 17,6 % | 10,1 % ⁽³⁾ |
| Part des travailleurs indépendants dans le nombre total d'établissements (2015) | 77,3 % | 74,4 % | 80,0 % | 71,1 % |
| Part de la fonction publique dans l'emploi total (2015) | 33,0 % | 41,0 % | 33,0 % | 20,0 % |
| Prestations familiales et de solidarité | | | | |
| Part de la population couverte par la CAF (2017) | 60,0 % | 57,0 % | 55,0 % | 47,0 % |
| Allocataires du RSA rapportés à la population des 15 à 64 ans (2016) | 17,9 % | 13,6 % | 15,1 % | 4,5 % |
| Part de la population couverte par la CMU-C (fin 2016) | 27,3 % | 35,0 % | 22,0 % | 8,0 % |

(1) Y compris la partie française de l'île de Saint-Martin (2) Au recensement de la population de 2013 (3) 2016.

Sources : Insee, DREES, Fonds CMU-C, CNAF.

Les évolutions démographiques, les fragilités du tissu économique et l'étendue des situations de précarité ont une forte incidence sur les conditions d'exercice des missions des caisses ultramarines.

Les CAF servent un important volume de prestations conditionnées par la production annuelle (dans le cas général) ou trimestrielle (RSA et prime d'activité) de déclarations de ressources par les foyers qui en bénéficient. Les CGSS reconduisent également un grand nombre d'aides tributaires de déclarations annuelles de ressources par leurs titulaires (CMU-C et, eu égard à l'importance des flux migratoires, aide médicale de

l'État au cas particulier de la CGSS de la Guyane⁴⁸⁵). Ces prestations et aides donnent lieu à un grand nombre de demandes d'attribution et de justificatifs à traiter et suscitent une forte demande d'accompagnement, notamment dans les accueils⁴⁸⁶.

La part élevée des familles recensées comme monoparentales et l'étendue du travail dissimulé créent un risque sur l'exhaustivité des ressources déclarées au titre du foyer par les bénéficiaires des prestations et des aides sociales tributaires ou modulées en fonction du niveau des ressources de ce dernier. En Guyane, la place importante de l'habitat informel crée une difficulté spécifique pour la délivrance des correspondances administratives et le contrôle sur place de la réalité des situations familiales et des ressources déclarées.

En dehors du travail dissimulé, le recouvrement des prélèvements sociaux est affecté par la sur-représentation des travailleurs indépendants dans le fichier des cotisants des CGSS.

B - Une organisation de la sécurité sociale propre à l'outre-mer qui reste très compartimentée

Les CGSS de Guadeloupe, Guyane et Martinique ont collecté 2,9 Md€ de prélèvements sociaux en 2017 et versé 3,1 Md€ de prestations maladie-maternité et d'AT-MP et 1 Md€ de prestations de retraite. Dans ces trois départements, les CAF ont pour leur part versé près de 2,1 Md€ de prestations. Ces organismes emploient près de 2 800 personnes (en CDI) pour un budget de gestion administrative de 240 M€.

Les CGSS ont une compétence généraliste, à l'exception des prestations familiales et de celles versées pour le compte des départements et de l'État. Selon un paradoxe apparent, ce mode d'organisation intégré, propre aux DOM, s'accompagne d'un fonctionnement cloisonné, « en silo », des différentes branches et régimes et, ce faisant, d'une grande complexité de pilotage et de gestion.

⁴⁸⁵ En 2017, la CGSS de la Guyane comptait près de 23 000 bénéficiaires de l'AME, contre 11 600 en 2014.

⁴⁸⁶ D'après la méthode d'estimation révisée par la CNAF en 2017, la charge de travail des CAF de la Guadeloupe et de la Martinique les place aux 31^{ème} et 37^{ème} rangs de son réseau de 101 caisses départementales, alors que ces départements sont respectivement les 60^{ème} et 63^{ème} départements les plus peuplés. La CAF de la Guyane, qui dessert le 78^{ème} département le plus peuplé, se situe quant à elle au 59^{ème} rang.

Tableau n° 59 : prélèvements sociaux, prestations versées et frais de gestion administrative (2017, en M€) et effectifs (2017, en ETPMA)

| | Guadeloupe | Guyane | Martinique | Sous-total | Total |
|---|------------|--------|------------|------------|--------------|
| Prélèvements sociaux encaissés (régimes général et agricole) | 1 111 | 437 | 1 371 | - | 2 919 |
| CGSS – Prestations maladie-maternité et AT-MP | 1 425 | 565 | 1 140 | 3 130 | 6 201 |
| CGSS – Prestations de retraite | 454 | 74 | 478 | 1 006 | |
| CAF – Prestations légales et extra-légales | 277 | 229 | 238 | 2 065 | |
| CAF – Prestations versées pour le compte des départements (RSA) et de l'État (aides au logement, AAH, prime d'activité) | 583 | 266 | 472 | | |
| CGSS – Budget de gestion administrative (2017 exécuté) | 84 | 33 | 71 | 188 | 240 |
| CAF – Budget de gestion administrative (2017 exécuté) | 22 | 10 | 20 | 52 | |
| CGSS – Effectifs (2017 – CDI) | 932 | 333 | 802 | 2 067 | 2 775 |
| CAF – Effectifs (2017 – CDI) | 296 | 141 | 271 | 708 | |

Sources : caisses locales et nationales. Les montants de prélèvements se rapportent aux seuls cotisants rattachés aux CGSS, à l'exclusion de ceux gérés par des URSSAF métropolitaines.

1 - La coexistence de caisses intégrées (CGSS) et de caisses d'allocations familiales sur le modèle hexagonal

En France métropolitaine, sauf exception⁴⁸⁷, le recouvrement des prélèvements sociaux et le service des différentes prestations sociales aux assurés du régime général sont confiés à des organismes locaux distincts, généralement rattachés à un seul organisme national.

Dans chacun des quatre départements d'outre-mer créés en 1946 - la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion - la sécurité sociale est organisée selon un modèle de caisse à vocation généraliste : une caisse générale de sécurité sociale (CGSS) recouvre l'ensemble des prélèvements sociaux et verse l'ensemble des prestations du régime général et du régime agricole, à l'exception de celles relevant des CAF.

⁴⁸⁷ La caisse commune de sécurité sociale de Lozère est l'unique exemple métropolitain d'organisme local qui exerce simultanément les missions d'une CPAM, d'une CAF et d'une URSSAF, mais pas celles d'une caisse de retraite. Le recouvrement est assuré sous le pilotage fonctionnel de l'URSSAF Languedoc-Roussillon dans le cadre d'une convention de partenariat.

À leur création en 1947, les missions des CGSS coïncidaient, sauf exception⁴⁸⁸, avec celles des caisses de sécurité sociale des salariés du secteur privé alors en vigueur en métropole. Elles s'en écartent depuis les ordonnances du 21 août 1967, qui, en métropole, ont confié à des organismes locaux distincts les risques maladie-maternité et AT-MP (CPAM), le risque vieillesse (CRAM, auxquelles ont succédé des CARSAT en 2010) et le recouvrement des prélèvements (URSSAF).

En 1972, l'organisation de la sécurité sociale dans les DOM a été alignée sur celle de la métropole pour l'une des quatre branches de la sécurité sociale : la gestion des prestations familiales a été retirée aux CGSS pour être confiée à des CAF, nouvellement créées.

2 - Une gestion cloisonnée des caisses multibranches

Du fait du périmètre des missions de ces organismes, chaque directeur de CGSS n'a pas moins de quatre interlocuteurs nationaux : la CNAM pour les prestations maladie-maternité et AT-MP et la tarification des risques professionnels, la CNAV pour les prestations de retraite, l'ACOSS pour le recouvrement des prélèvements sociaux et la CCMSA pour les prélèvements et prestations du régime des exploitants agricoles.

Chaque CGSS cosigne avec les interlocuteurs nationaux précités cinq contrats pluriannuels de gestion (CPG)⁴⁸⁹ distincts, qui, pour la période 2014-2017, juxtaposaient la quasi-totalité des objectifs assignés à chaque CPAM, CARSAT, URSSAF et MSA de métropole. Chaque CGSS était ainsi appelée à se mobiliser sur 178 indicateurs de résultat ou de suivi au total : 33 pour le recouvrement, 79 pour la maladie, 26 pour les AT-MP, 21 pour la retraite et 19 pour le régime agricole.

Pour l'exercice de ses différentes missions, chaque CGSS exploite environ 250 systèmes d'information distincts mis à sa disposition par les organismes nationaux. Plusieurs années de travaux sous la coordination d'une instance interbranche ont été nécessaires pour mettre à la disposition des CGSS des outils de communication unifiés (messagerie, intranet) et établir un plan de sécurité informatique commun.

⁴⁸⁸ Elles couvraient tous les risques, y compris la famille, alors qu'en métropole, les CAF avaient remplacé en 1945 les caisses de compensation de la loi du 11 mars 1932.

⁴⁸⁹ Les CPG ont pour objet de décliner au niveau des organismes locaux les objectifs opérationnels fixés par les conventions d'objectifs et de gestion (COG) passées par les organismes nationaux avec l'État.

La tenue de la comptabilité des CGSS repose sur la mise en œuvre de systèmes d'information, d'instructions et de dossiers de clôture propres à chaque branche et régime, mis en œuvre par des équipes de taille très réduite. En l'absence d'un système d'information comptable interbranches et régimes, de nouvelles saisies manuelles sont nécessaires pour établir les états financiers d'ensemble de chaque caisse soumis à l'approbation de leur conseil d'administration. Non vérifiés par les caisses nationales, ils présentent des irrégularités significatives⁴⁹⁰.

Le modèle multibranches des CGSS n'a pas fait émerger de synergie entre les métiers communs à l'ensemble des branches et régimes.

Loin de proposer un guichet unique pour leurs assurés, les CGSS cloisonnent par branche leur offre de service, à l'exception d'initiatives notables à la Martinique. C'est seulement à la marge que les implantations physiques des CGSS de la Guadeloupe et de la Guyane sont mutualisées entre branches⁴⁹¹. De ce fait, un assuré souhaitant faire modifier son adresse, son numéro de téléphone ou ses données bancaires doit soit contacter sur internet ou par téléphone chacun des services organisés par branche dont il relève, soit se rendre dans des agences également spécialisées par branche. Par ailleurs, dans toutes les CGSS, une même modification des données de contact des assurés doit être saisie dans des applications distinctes par branche.

Le dispositif de maîtrise des risques de chaque CGSS juxtapose ceux prescrits par chaque caisse nationale, sans mutualisation entre branches, ni actions spécifiques répondant aux enjeux locaux de maîtrise des risques et de lutte contre la fraude. Le pilotage de ces activités est éclaté et les équipes émiettées entre des directions spécialisées⁴⁹².

En définitive, les CGSS sont des organismes multibranches et régimes difficiles à piloter. Loin de regrouper les fonctions communes, elles ont, au contraire, privilégié des organisations cloisonnées par branche et régime. L'exercice de leurs missions ne retire pas de bénéfice tangible de leur compétence généraliste.

⁴⁹⁰ Avant 2018, chaque CGSS gérait par ailleurs six budgets distincts de gestion administrative, là où une CAF avait un budget unique. Tout en compliquant le suivi des moyens accordés, cette gestion éclatée ne garantissait pas que les effectifs financés par chaque branche et régime sont effectivement employés au titre de ces derniers.

⁴⁹¹ Les antennes maladie sont les plus nombreuses et accueillent ponctuellement des permanences de techniciens retraite. Cinq sites en Guadeloupe et trois en Guyane reposent sur moins de quatre agents, ce qui fragilise la continuité du service.

⁴⁹² La CGSS de la Martinique prévoit de regrouper les agents en charge de la lutte contre la fraude et du recouvrement contentieux sous un pilotage unique.

II - Un service public de la sécurité sociale pour partie défaillant

Alors qu'elles disposent de moyens importants pour exercer leurs missions, les performances de gestion des CGSS et, à un moindre degré, des CAF de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique présentent des faiblesses, parfois très significatives, sur des points déterminants d'appréciation de l'exercice de leurs missions.

A - Des moyens significatifs imparfaitement mobilisés

Les caisses de sécurité sociale de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ont vu leurs moyens globalement préservés au cours des années 2013 ou 2014 à 2017 couvertes par la précédente génération de contrats pluriannuels de gestion (CPG) passés avec les organismes nationaux de sécurité sociale. L'organisation des caisses affecte toutefois négativement leurs capacités de production et le service rendu aux usagers.

1 - Des budgets et des effectifs substantiels

Prises ensemble, les dépenses de gestion administrative des trois CGSS et des trois CAF de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique sont restées stables, passant de 268,1 M€ en 2013 à 268,9 M€ en 2017. Cette stabilité recouvre une hausse des charges de personnel et une réduction des charges externes. Au titre des évolutions les plus marquantes, on observe une baisse de 11 % des dépenses de fonctionnement de la CGSS de la Martinique et des hausses de 9 % et de 13 % respectivement de celles de la CGSS et de la CAF de la Guyane, sous l'effet de recrutements⁴⁹³.

À l'instar des organismes métropolitains, les charges de personnel constituent le principal poste de dépenses, soit 162 M€ pour les trois CGSS et 47 M€ pour les trois CAF en 2017. La masse salariale des caisses de sécurité sociale dans les DOM, comme celle des autres employeurs publics,

⁴⁹³ Entre 2013 et 2017, les dépenses de gestion administrative hors investissement de la CGSS de la Martinique ont été réduites de 83,2 M€ à 75,2 M€, tandis que celles de la CGSS et de la CAF de Guyane ont été respectivement portées de 30,9 M€ à 33,9 M€ et de 9,1 M€ à 10,5 M€.

intègre une sur-rémunération ou « prime de vie chère », qui majore de 40 % la valeur du point du salaire de base. La rémunération moyenne dans les caisses de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique dépasse ainsi de 31 % celle du régime général⁴⁹⁴.

De 2013 à 2017, les effectifs des CGSS ont baissé de 116 ETP (-5,3 %). Ceux des CAF ont crû de 32 ETP de 2012 à 2017 (+ 4,6 %).

**Tableau n° 60 : évolution des effectifs des CGSS (2013-2017)
et des CAF (2012-2017)⁴⁹⁵**

| | Base 2012 (CAF) et 2013 (CGSS) | 2017 | Variation par rapport à la base | | Moyenne réseau |
|----------------------|---|----------------|------------------------------------|---------------|-------------------|
| | | | En ETP | En % | En % |
| CGSS | | | | | |
| Recouvrement (CDI) | 452,8 | 419,1 | -33,7 | -7,4 % | -5,6 % |
| Maladie (CDI) | 1 173,9 | 1 125,6 | -48,3 | -4,1 % | -7,0 % |
| AT-MP (CDI) | 53,4 | 55,7 | 2,3 | 4,3 % | -5,0 % |
| Vieillesse (CDI+CDD) | 330,7 | 308,7 | -22,0 | -6,7 % | -3,9 % |
| MSA (CDI) | 173,8 | 159,6 | -14,1 | -8,1 % | -6 % (*) |
| Total | 2 184,6 | 2 068,8 | -115,8 | -5,3 % | - |
| CAF | | | | | |
| Total (CDI) | 695,5 | 727,6 | +32,1 | +4,6 % | -2,2 % |

Note de lecture : l'évolution des effectifs du régime agricole (MSA) correspond à la période 2011-2015. Les effectifs des CAF sont exprimés pour 2017 en ETP au 31 décembre et non en moyenne annuelle, conformément aux modalités de suivi de la COG 2013-2017.

Source : Cour des comptes d'après les données des organismes nationaux de sécurité sociale.

La baisse globale des effectifs des CGSS s'est concentrée sur celles de la Guadeloupe (-63 ETP, soit -6,3 %) et de la Martinique (-60 ETP, soit -6,9 %) et a concerné toutes les missions, sauf les AT-MP. Elle a été moins forte que la moyenne nationale pour la branche maladie et plus forte pour le recouvrement, la vieillesse et le régime agricole. Pour leur part, les effectifs de la CGSS de la Guyane ont augmenté (de 7 ETP, soit +2,4 %).

⁴⁹⁴ En 2017, la rémunération annuelle brute moyenne s'élevait à 48 681 € dans les caisses de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, au regard de 37 094 € pour le régime général pris dans son ensemble (UCANSS).

⁴⁹⁵ À l'instar des caisses métropolitaines, les caisses des DOM recourent par ailleurs à des contractuels à durée déterminée (en 2017, 110 ETP pour les trois CGSS et une trentaine pour les trois CAF de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique).

Les CAF ont été exemptées de l'effort de réduction d'effectifs appliqué à la branche famille au cours de la COG 2014-2017⁴⁹⁶. Entre 2012 et 2017, leurs effectifs en CDI ont augmenté de 32 ETP (+4,6 %).

Ces trajectoires d'effectifs reflètent non seulement une activité croissante des caisses en Guyane et stable en Guadeloupe et à la Martinique, mais aussi une difficulté des organismes nationaux à fixer des cibles en rapport avec les besoins des caisses des DOM et à garantir le respect des règles budgétaires fixées. Ainsi, si les CAF ultramarines ont été préservées de l'effort de restitution d'effectifs au sein de la branche famille, c'est sous l'effet de l'application par la CNAF d'une méthode d'évaluation de la charge de travail des CAF qui surévaluait celle liée aux dossiers de précarité par rapport à la charge réelle ; compte tenu de la place des dossiers de précarité dans l'ensemble de leur activité, les CAF des DOM⁴⁹⁷ ressortaient comme les caisses les plus productives, ce qu'infirmait pour partie de récentes analyses (voir 3. *infra*). Pour leur part, les CGSS de la Guadeloupe et de la Guyane ont régulièrement dépassé les plafonds d'emploi pour la maladie et le recouvrement, la CNAM et l'ACOSS validant *a posteriori* cet état de fait.

Sous l'effet du renouvellement des effectifs, de la structure de rémunération et des mesures salariales, le salaire moyen par tête a augmenté en moyenne plus fortement entre 2014 et 2017 (+3,1 %) que dans le régime général pris dans son ensemble (moins de +1 %)⁴⁹⁸.

Des investissements importants ont été réalisés, principalement pour les CGSS (plus de 70 M€ entre 2014 et 2017), dont l'acquisition d'un nouveau siège pour la CGSS de la Guadeloupe (près de 50 M€) et de nouveaux locaux pour celles de la Guadeloupe et de la Guyane. L'acquisition d'un nouveau siège pour la CGSS de la Martinique est envisagée d'ici à 2021 (pour un montant estimatif de 44,5 M€).

⁴⁹⁶ Fin 2017, les effectifs de la branche famille s'établissaient à 31 995 agents (en ETP fin de mois), contre 32 707 en base 2012. Alors que la COG 2014-2017 prévoyait une réduction de 1 000 ETP, soit le non remplacement d'un départ en retraite sur cinq, la branche famille a restitué 712 ETP en CDI au total fin 2017.

⁴⁹⁷ Au regard d'une moyenne nationale de 23 %, la part des bénéficiaires de minima sociaux parmi les allocataires des CAF de la Guadeloupe, la Martinique et de la Guyane est comprise entre 45 % et 49 %.

⁴⁹⁸ UCANSS.

2 - Une capacité de production amoindrie

Plusieurs facteurs concourent à réduire la capacité de production des six caisses au regard des ressources humaines dont elles sont dotées.

Fréquemment, les fonctions support⁴⁹⁹ sont surdimensionnées au regard de celles de production. Ainsi, les trois CGSS affectent plus de 750 agents à des fonctions support sur un effectif global de moins de 2 100 agents permanents ; le ratio correspondant atteint ainsi 25 % à la CGSS de la Martinique et 30 % à celle de la Guadeloupe, au regard de taux compris entre 14 et 22 % dans les URSSAF pour l'activité de recouvrement, entre 16 et 33 % pour les CPAM (21 % en moyenne) et entre 15 et 24 % pour la branche vieillesse au plan national (20 % en moyenne). À la CAF de la Guadeloupe, 33 % des agents permanents sont de même affectés à des fonctions support, au regard de taux compris entre 12 et 31 % pour les autres CAF (et une moyenne nationale de 20,4 %⁵⁰⁰).

Suivant un usage local répandu, la plupart des caisses accordent des jours de congé au titre de fêtes locales au-delà des jours fériés légaux. La réduction du temps de travail qui en résulte peut atteindre jusqu'à 50 heures par an, soit l'équivalent de 53,4 ETP dans les trois CGSS et de 9,5 ETP à la CAF de la Guadeloupe.

Très souple, l'organisation du travail répartit de manière déséquilibrée les temps de production et réduit les temps d'échange et de coordination internes. Les agents ont la possibilité d'alterner des journées continues terminées en début d'après-midi et des journées classiques avec pause méridienne. Dans le cas général, des plages fixes de présence obligatoire au travail pour l'ensemble des agents sont prévues le matin et un ou deux après-midis par semaine ; à la CGSS de la Guyane et à la CAF de la Guadeloupe, il n'est pas prévu de plage fixe l'après-midi.

L'absentéisme pour maladie est particulièrement élevé dans les CGSS et, dans une moindre mesure, dans les CAF. Il est ainsi supérieur de près de 60 % à la moyenne des CPAM dans les CGSS et de 20 % à la moyenne des CAF à la CAF de la Guadeloupe. Les journées non travaillées équivalaient en 2016 à près de 8 jours par an et par agent à la CGSS de la Guadeloupe et à 12 jours à celle de la Guyane⁵⁰¹.

⁴⁹⁹ Gestion administrative et des ressources, logistique, maintien en condition des systèmes d'information, communication, analyse des données, comptabilité.

⁵⁰⁰ Hors action sociale.

⁵⁰¹ Déduction faite des absences d'agents en affection de longue durée ou en invalidité.

3 - Une productivité non mesurée ou en retrait

Les outils qui permettraient d'apprécier l'efficacité de l'emploi des moyens des CGSS ne sont pas déployés : alors que ce projet a été initié en 2010, elles ne sont toujours pas dotées d'une comptabilité analytique couvrant leurs différentes activités. De ce fait, la productivité des agents des CGSS n'est pas mesurée⁵⁰² et il n'est pas mis en œuvre d'actions qui viseraient spécifiquement à l'améliorer.

Les travaux conduits par la branche famille depuis 2015 sur le pilotage de la production ont permis de mesurer la productivité moyenne des équipes de liquidation des CAF, exprimée en nombre de pièces traitées par emploi en équivalent temps plein et les écarts entre caisses. Si la CAF de la Guadeloupe mobilise ses ressources aussi fortement que la moyenne du réseau des CAF, celles de la Guyane et de la Martinique font partie des 10 % de caisses dont la productivité est la plus faible.

B - Des prestations versées dans des conditions très disparates

Dans les DOM comme en métropole, l'activité des caisses de sécurité sociale est soumise à un double impératif : traiter rapidement les demandes de prestations afin d'éviter que leurs bénéficiaires ne subissent une rupture de ressources ; payer à bon droit les prestations en appliquant correctement les règles juridiques en vigueur à la situation des demandeurs. Sur le premier point, les performances des CGSS de la Guadeloupe et de la Guyane sont inférieures aux objectifs qui leur sont assignés. Sur le second, les résultats des CGSS des trois départements sont très dégradés pour le seul domaine où ils sont objectivés, celui des pensions de retraite.

⁵⁰² À titre d'illustration, contrairement aux URSSAF, l'ACOSS ne suit pas le nombre de comptes cotisants actifs pondérés (CAP) par ETP, ni le coût unitaire de gestion par CAP.

1 - Des délais de paiement des prestations parfois excessifs

Les délais de mise en paiement des prestations par les CAF et CGSS de la Martinique et les CAF de la Guadeloupe et de la Guyane approchent ou dépassent parfois les objectifs qui leur sont assignés par le niveau national. En revanche, les CGSS de la Guadeloupe et de la Guyane versent avec retard les indemnités journalières et les pensions de retraite.

Tableau n° 61 : délais de mise en paiement des prestations (2017)

| | Objectif | Guadeloupe | Guyane | Martinique | Moyenne nationale |
|---|----------|------------|----------|------------|-------------------------------|
| CGSS | | | | | |
| Indemnités journalières (non subrogées par l'employeur) | 42 jours | 60 jours | 71 jours | 39,5 jours | Non disponible ⁵⁰³ |
| Pensions de droit propre Part des dossiers payés dans le mois suivant la date d'effet | 96 % | 73 % | 82 % | 96 % | 96 % |
| Pensions de droit dérivé Mêmes critères | 89 % | 44 % | 100 % | 89 % | 87 % |
| Pensions de droit propre Part des dossiers dont la date d'effet est à > 3 mois dans le stock | 5 % | 21 % | 5 % | 2 % | 2,4 % |
| CAF | | | | | |
| Minimas sociaux Part des pièces traitées en moins de 10 jours | 90 % | 85,1 % | 90,7 % | 97,1 % | 94 % |
| Autres prestations Part des pièces traitées en moins de 15 jours | 85 % | 84 % | 89 % | 99 % | 86 % |

Sources : CNAF, CNAM et CNAV.

Depuis 2014, la CAF de la Martinique fait partie de celles qui versent le plus rapidement les prestations. Depuis 2017, la CAF de la Guyane les verse en moyenne annuelle dans les délais prescrits, bien qu'avec des fluctuations. Avant 2016, tel était également le cas de la CAF de la Guadeloupe. Depuis lors, ses résultats se sont détériorés sous l'effet de l'absentéisme et de départs en retraite tardivement remplacés.

⁵⁰³ L'objectif national de délai de liquidation des indemnités journalières, de 30 jours, a été aménagé pour les CGSS à 42 jours en 2017 (49 jours en 2016). L'objectif national est respecté par 88,5 % des CPAM.

Si la CGSS de la Martinique se rapproche progressivement de l'objectif national de délai de règlement à 30 jours des indemnités journalières non subrogées par l'employeur et a respecté en 2017 l'objectif intermédiaire qui lui a été assigné (42 jours), la CGSS de la Guadeloupe et, malgré des progrès⁵⁰⁴, celle de la Guyane, en restent éloignées.

À la CGSS de la Guadeloupe, les retards de liquidation des pensions de retraite provoquent des ruptures de ressources⁵⁰⁵. Plus d'un quart des pensions de droit propre et plus de la moitié de celles de réversion ne sont pas mises en paiement dans le mois suivant leur prise d'effet. Pour une pension de droit propre sur cinq, la date de prise d'effet est dépassée de plus de trois mois quand le premier paiement intervient. À la CGSS de la Guyane, le stock de demandes en instance de traitement diminue. Néanmoins, près d'une pension de droit propre sur cinq n'était pas mise en paiement dans le mois suivant sa prise d'effet en 2017.

2 - Un paiement à bon droit pour partie compromis

Dans les branches du régime général de sécurité sociale, des indicateurs portant sur les erreurs de portée financière, non prévenues ou corrigées par les dispositifs de contrôle interne en vigueur⁵⁰⁶, permettent d'apprécier la capacité des caisses locales à verser à bon droit les prestations.

En 2017, plus d'une pension de retraite sur trois mises en paiement par la CGSS de la Guadeloupe et plus d'une pension sur quatre pour les CGSS de la Martinique et de la Guyane étaient affectées par des erreurs financières, d'importance variable, en faveur ou au détriment des nouveaux retraités⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ Le délai de règlement est passé de 104 jours en 2016 à 71 jours en 2017.

⁵⁰⁵ Alors qu'ils étaient respectés en 2014, les objectifs nationaux de versement à échéance ont reculé depuis 2015, tout particulièrement en 2017.

⁵⁰⁶ Contrôles automatisés intégrés aux systèmes d'information, supervisions internes aux services ordonnateurs qui liquident les prestations, contrôles effectués par les agences comptables sur les prestations liquidées avant ou après leur mise en paiement.

⁵⁰⁷ Les impacts portent sur le montant mensuel ou la date d'effet de la pension.

Cette fréquence est deux à trois fois plus élevée que la moyenne nationale, elle-même insatisfaisante, des erreurs affectant les pensions de retraite du régime général : en 2017, 13,3 % des pensions mises en paiement par les caisses locales du réseau de la CNAV comportaient une erreur de portée financière, contre 10,5 % en 2016⁵⁰⁸. Elle est déterminée de façon centralisée par la CNAV, ce qui garantit l'homogénéité des contrôles sur les échantillons de pensions qui servent à l'établir ainsi que celle de leurs résultats.

Les autres indicateurs font apparaître de meilleurs résultats que les moyennes nationales, qu'il s'agisse des indemnités journalières versées par les CGSS⁵⁰⁹ ou des prestations versées par les CAF⁵¹⁰. Toutefois, ils sont déterminés par les caisses locales elles-mêmes, ce qui conduit à les relativiser. De fait, lorsque les caisses locales du réseau de la CNAV mesuraient elles-mêmes la qualité de leur propre production de retraites, les CGSS détectaient une fréquence d'erreurs bien inférieure à la réalité⁵¹¹.

C - Un recouvrement des prélèvements sociaux largement défaillant

Les résultats particulièrement dégradés du recouvrement des prélèvements sociaux par les CGSS de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane résultent d'une défaillance du paiement à l'échéance, qui concerne toutes les catégories de cotisants, mais aussi d'un manque d'efficacité du recouvrement amiable et forcé, dont les causes sont exogènes, mais aussi pour partie imputables aux caisses elles-mêmes.

⁵⁰⁸ Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2017*, mai 2018, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁰⁹ En 2017, les erreurs représentaient 0,4 % des montants concernés pour la CGSS de la Martinique et 1,3 % pour les CGSS de la Guadeloupe et de la Guyane, contre 3,1 % selon la mesure nationale déterminée par la CNAM.

⁵¹⁰ Six mois après leur réalisation, seules 0,8 % des saisies manuelles effectuées par des agents de la CAF de la Martinique, 1 % de celles de la CAF de la Guyane et 3,3 % de celles de la CAF de la Guadeloupe comportaient une erreur financière, contre 3,5 % en moyenne dans le réseau des CAF pris dans son ensemble selon la mesure nationale déterminée par la CNAV. Le résultat de la CAF de la Guadeloupe s'est récemment dégradé sous l'effet d'une perte globale d'expertise liée au renouvellement des effectifs.

⁵¹¹ En 2015, une pension sur 50 pour la CGSS de la Guadeloupe, une sur 14 pour celle de la Martinique et une sur sept pour celle de la Guyane.

1 - L'absence de récupération d'une grande partie des créances sur les cotisants

Fin mars 2018, 586,1 M€ de prélèvements exigibles en 2017 restaient impayés, soit 17,3 % du total des prélèvements exigibles auprès des CGSS de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique⁵¹². Alors que ces trois caisses représentaient 0,9 % du total des prélèvements exigibles auprès du réseau du recouvrement pris dans son ensemble, elles concentraient ainsi à elles seules 11,3 % du total des impayés à ce dernier.

S'ils sont massifs pour les travailleurs indépendants, les retards de paiement des prélèvements sociaux affectent tous les types de cotisants. Fin mars 2018, les impayés sur les prélèvements exigibles en 2017 atteignaient 67,9 % pour les artisans et commerçants et 32,9 % pour les professions libérales. S'agissant des employeurs du secteur privé, 16 % de leurs prélèvements déclarés en 2017 n'avaient pas donné lieu à paiement. De même, les collectivités locales et les hôpitaux publics règlent souvent avec retard les prélèvements ; fin mars 2018, 4,1 % des prélèvements déclarés en 2017 par des employeurs publics restaient impayés.

Faute de règlement ou d'admission en non-valeur lorsque les conditions juridiques en sont remplies, 4,1 Md€ de créances se sont accumulées dans les comptes des trois CGSS (+18 % entre 2014 et 2017)⁵¹³. Ce stock représente près de 15 mois de prélèvements exigibles et 14,9 % du total des créances du réseau du recouvrement pris dans son ensemble. Il augmente à un rythme qui s'accélère⁵¹⁴ et dépasse la hausse du flux des prélèvements exigibles.

⁵¹² Dont 273,8 M€ pour la CGSS de la Guadeloupe (20,5 % du flux de l'exercice), 211,3 M€ pour celle de la Martinique (13,7 %) et 101,1 M€ pour celle de la Guyane (19,5 %).

⁵¹³ Dont 2,32 Md€ pour la Guadeloupe, 1,26 Md€ pour la Martinique et 0,55 Md€ pour la Guyane.

⁵¹⁴ +3,3 % en 2015, +6,7 % en 2016 et +7,1 % en 2017, cette dernière accélération concernant exclusivement la Martinique et la Guyane.

Tableau n° 62 : restes à recouvrer sur les prélèvements exigibles en 2017 (fin mars 2018, en M€) et stock des créances (fin 2017, en M€)

| | Restes à recouvrer 2017 | | | Stock des créances (tous exercices) | | |
|------------------------------------|-------------------------|--------------------|----------------|-------------------------------------|---|----------------|
| | Prélèvements exigibles | Restes à recouvrer | Taux d'impayés | Prélèvements | Total, y compris majorations et pénalités | % du total |
| Employeurs privés | 2 107,4 | 336,8 | 16,0 % | 1 887,6 | 2 105,4 | 50,9 % |
| Employeurs publics | 936,2 | 38,1 | 4,1 % | 118,4 | 168,3 ⁵¹⁵ | 4,1 % |
| Indépendants | 316,7 | 186,9 | 59,0 % | 1 522,0 | 1 694,9 | 41,0 % |
| Artisans et commerçants | 236,5 | 160,6 | 67,9 % | 1 224,7 | 1 360,7 | 32,9 % |
| Professions libérales | 80,2 | 26,4 | 32,9 % | 297,2 | 334,2 | 8,1 % |
| Employeurs d'aides de maison | 33,2 | 24,3 | 73,3 % | 67,5 | 122,6 | 3,0 % |
| Praticiens et auxiliaires médicaux | 0,0 | 0,0 | 0 % | 34,0 | 36,9 | 0,9 % |
| Divers | 0,8 | 0,0 | 0 % | 4,7 | 5,4 | 0,1 % |
| Total | 3 394,2 | 586,1 | 17,3 % | 3 634,3 | 4 133,5 | 100,0 % |

Note de lecture : depuis 2016, les prélèvements des praticiens et auxiliaires médicaux sont intégrés à ceux des professions libérales.

Sources : ACOSS (restes à recouvrer) et CGSS (stock des créances).

Au bout de 100 jours suivant leur exigibilité, seules 33 % à 40 % des créances sont récupérées, contre plus de 70 % pour les URSSAF. À 300 jours, ce même taux plafonne autour de 60 %, contre plus de 90 %.

Tableau n° 63 : taux de récupération des créances (toutes catégories de cotisants, en %)

| | | Guadeloupe | Guyane | Martinique | URSSAF |
|-------------|------|------------|--------|------------|--------|
| À 100 jours | 2014 | 46,3 | 41,8 | 37,2 | 68,7 |
| | 2015 | 45,5 | 45,2 | 33,8 | 70,7 |
| | 2016 | 43,1 | 46,0 | 42,1 | 77,9 |
| | 2017 | 40,7 | 33,3 | 33,6 | 73,1 |
| À 300 jours | 2014 | 60,0 | 61,0 | 54,5 | 88,3 |
| | 2015 | 58,7 | 64,4 | 49,8 | 88,3 |
| | 2016 | 59,1 | 63,8 | 58,9 | 92,4 |

Source : ACOSS.

⁵¹⁵ Dont 73 M€ pour la Guadeloupe (au titre notamment de l'hôpital de Marigot (10,8 M€), du centre hospitalier de Pointe-à-Pitre (8,5 M€), de la commune de Saint Louis (3,7 M€) et de l'établissement public régional Guadeloupe formation (3,6 M€) ; 66 M€ pour la Martinique (notamment les communes de Fort-de-France (14,5 M€) et du Lorrain (2 M€), le centre hospitalier de Fort-de-France (10,5 M€), la chambre des métiers de la Martinique (2,2 M€) et l'hôpital du Saint Esprit (2,1 M€) ; 29 M€ pour la Guyane (notamment l'ancien conseil général (5,2 M€) et les communes de Cayenne (7,3 M€), de Saint-Laurent du Maroni (4,6 M€) et de Matoury (4 M€). Les montants par débiteur correspondent à leur situation à fin juin 2017.

2 - Des causes pour partie exogènes

Pour une part, ces mauvais résultats procèdent de causes qui ne sont pas propres aux CGSS ou sur lesquelles elles n'ont pas de prise.

L'ACOSS centralise dans certaines URSSAF la gestion des comptes cotisants de l'ensemble des établissements d'une même entreprise, notamment de grande taille⁵¹⁶. De ce fait, les prélèvements recouverts par les CGSS émanent surtout d'entreprises locales, qui présentent un risque de recouvrement plus élevé que ceux des établissements des principaux acteurs de la distribution, de la banque, de l'assurance, des transports, de l'énergie, du BTP ou de l'industrie aéronautique situés dans leur ressort géographique, mais qu'elles ne gèrent pas. De même, l'extension des dispositifs de chèque emploi service universel (CESU) et de prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), gérés par deux centres nationaux, réduit le nombre d'employeurs d'aides à domicile versant aux CGSS, en y augmentant le risque de non recouvrement.

Les dysfonctionnements majeurs qui ont suivi l'instauration au 1^{er} janvier 2008 du dispositif de l'interlocuteur social unique (ISU) pour le recouvrement des prélèvements sociaux des artisans et commerçants ont conduit à plusieurs reprises, sur l'ensemble du territoire national, à suspendre ou à réduire l'intensité des actions de recouvrement forcé à l'égard des travailleurs indépendants, professions libérales comprises. Décidée en 2017, la reprise dans les DOM de l'émission automatisée des actes de recouvrement forcé à l'égard des travailleurs indépendants se heurte à une difficulté de fait, matérielle et liée à la relation avec les cotisants : fin 2017, environ 28 000 contraintes étaient à notifier ou à signifier par la voie d'huissiers sur la zone Antilles-Guyane.

Plusieurs éléments peuvent se conjuguer pour fragiliser la chaîne du recouvrement : de nombreuses collectivités locales ou hôpitaux règlent couramment leurs fournisseurs avec des délais de paiement pouvant dépasser 100 jours⁵¹⁷, ce qui peut placer ces derniers en difficulté de trésorerie. Par ailleurs, les mesures décidées par les pouvoirs publics à la suite d'événements locaux (moratoires, délais exceptionnels de paiement)

⁵¹⁶ En application des dispositions du code de la sécurité sociale, les établissements des entreprises d'au moins 1 000 salariés relèvent obligatoirement d'une seule URSSAF. Pour les autres entreprises, une centralisation est possible à leur demande. Parfois, les comptes de filiales sont également centralisés avec ceux de la société mère.

⁵¹⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2017*, Chapitre IV La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

peuvent encourager un certain attentisme des cotisants, qui ne sollicitent pas l'application des dispositifs de droit commun d'étalement de leurs paiements et attendent la mise en œuvre de mesures de recouvrement forcé.

3 - Une maîtrise insuffisante des processus du recouvrement

Il reste que la gestion insuffisamment active de leur fichier de cotisants par les CGSS pèse dans les résultats du recouvrement. Ainsi, si les taxations d'office non régularisées constituaient près de la moitié des impayés sur des exigibilités 2017 à fin mars 2018 (8,4 % sur un taux de reste à recouvrer de 17,3 % au global⁵¹⁸), cela tient non seulement à des retards dans l'envoi des déclarations de revenus professionnels (travailleurs indépendants) et de prélèvements (autres cotisants), mais aussi à l'absence de radiation ou à la radiation tardive des comptes de ces derniers par les CGSS en cas de cessation d'activité⁵¹⁹.

La part des taxations d'office non régularisées dans le total des prélèvements exigibles tend ainsi à s'accroître (8,9 % sur les exigibilités 2017 à fin mars 2018 contre 7 % sur les exigibilités 2016 à fin mars 2017). Par ailleurs, les créances constituées de taxations d'office non régularisées se sédimentent, sans perspective de recouvrement⁵²⁰.

De fait, l'absence répétée de déclaration au titre d'une échéance ne donne pas lieu dans un nombre suffisant de cas à une action rapide (appel téléphonique, visite sur place, rapprochement avec l'administration fiscale) visant à obtenir une déclaration de prélèvements (employeurs) ou de revenus professionnels (travailleurs indépendants) ou, à défaut, à constater une cessation d'activité non déclarée.

⁵¹⁸ Les taxations d'office non régularisées représentaient ainsi 50,8 % des restes à recouvrer des travailleurs indépendants, 41,3 % de ceux des employeurs du secteur privé et 17,1 % de ceux des employeurs publics.

⁵¹⁹ À la CGSS de la Guadeloupe, sur 83 150 comptes cotisants actifs fin juin 2017, 39 171 n'avaient pas donné lieu au cours des 12 derniers mois à enregistrement de sommes exigibles, suite à déclaration (soit 47,1 % du total). La situation est comparable à la CGSS de la Guyane (46 %), mais meilleure à celle de la Martinique (16,3 %).

⁵²⁰ Ce qui concourt à expliquer le poids des créances sur des comptes cotisants inactifs dans le stock total de créances (1,45 Md€ sur 2,32 Md€ de créances pour la CGSS de la Guadeloupe à fin 2017, soit 63 % du total, 49,2 % pour la CGSS de la Guyane et 45,8 % pour celle de la Martinique).

Si les actions de recouvrement amiable (appel au cotisant pour obtenir le règlement de l'exigibilité, parfois accompagné de la mise en place d'un échéancier de paiements) se développent, elles s'inscrivent encore en deçà des pratiques métropolitaines (20,1 % des cotisants qui en remplissent les critères à la CGSS de la Guadeloupe et 39,8 % à celle de la Martinique au regard d'une moyenne nationale de 57,5 % en 2016). Elles permettent pourtant de prévenir l'accumulation de créances non réglées.

Le niveau très élevé des créances prescrites (1,1 Md€ fin 2017⁵²¹, soit plus de 26 % du total des créances locales et 29,5 % du total des créances prescrites du réseau du recouvrement pris dans son ensemble), qui portent à la fois sur des sommes déclarées et non réglées et sur des montants taxés d'office à défaut d'une déclaration, dénote quant à lui des insuffisances dans l'exécution des actions de prévention de la prescription.

4 - Un contrôle insuffisant des exonérations de cotisations

Depuis le 1^{er} janvier 2010, la loi de développement économique des outre-mer (LODEOM⁵²²) ouvre droit à une exonération de cotisations patronales, sous réserve d'être à jour du paiement des cotisations. Ces exonérations (dont le coût facturé au budget de l'État atteignait 1 Md€ pour l'ensemble des DOM en 2017, en hausse de 10,2 % par rapport à 2016), sont très insuffisamment contrôlées.

Dans un premier temps, les employeurs ont bénéficié d'une tolérance, en raison de la mise à disposition tardive par l'ACOSS d'un traitement informatique permettant de détecter les cotisants susceptibles de bénéficier à tort d'une exonération et de la lourdeur du contrôle individuel de chacun des dossiers ainsi identifiés.

⁵²¹ Dont 734 M€ pour la Guadeloupe (soit 32 % des créances nées avant 2017), 231 M€ pour la Martinique (18 %) et 145 M€ pour la Guyane (26 %).

⁵²² Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.

En application d'instructions nationales de 2013, un plan de régularisation a été engagé. Si les comptes des plus gros débiteurs ont été examinés, ce qui a conduit à des dénonciations d'exonérations ou à la mise en place de plans d'échelonnement des paiements, cette régularisation rencontre de multiples difficultés⁵²³. Le traitement informatique de détection n'est toujours pas au point. Les CGSS estiment que plus de la moitié du montant total des exonérations serait injustifié.

Les difficultés de recouvrement des prélèvements sociaux affectent la gouvernance des CGSS, en suscitant des conflits d'intérêts potentiels : sans perdre leur mandat, contrairement aux dispositions législatives en vigueur qui l'imposeraient dans certains cas⁵²⁴, une grande partie de leurs administrateurs représentant les employeurs et les travailleurs indépendants connaissent de tels retards⁵²⁵. Un autre conflit d'intérêts résulte de la dualité même des missions des CGSS, qui sollicitent la participation des praticiens et auxiliaires médicaux, dont elles collectent les prélèvements sociaux, aux actions de maîtrise médicalisée des dépenses de soins de l'assurance maladie.

⁵²³ Elles tiennent à la complexité du dispositif et au nombre d'entreprises concernées : en Guadeloupe, 44 % des comptes cotisants d'employeurs du secteur privé sont concernés ; à la Martinique, 49 % des emplois du secteur privé. Des circonstances exceptionnelles récentes ont par ailleurs conduit à des reports d'échéances ou de dénonciation d'exonérations (situation sociale en Guyane au printemps 2017 et ouragans Irma et Maria aux Antilles à l'automne 2017).

⁵²⁴ Article L. 231-6-1 du code de la sécurité sociale.

⁵²⁵ À la CGSS de la Guadeloupe, sept membres du conseil d'administration (sur 11 assujettis à prélèvements) n'étaient pas à jour de leurs obligations au dernier trimestre 2017, pour 94 000 € au total. Il en allait de même de six administrateurs pour celle de la Guyane, pour 531 000 €, et de cinq administrateurs pour celle de la Martinique, pour 347 000 €.

III - Des transformations structurelles à mettre en œuvre

Les résultats des caisses de sécurité sociale de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique appellent la mise en œuvre de mesures de redressement urgentes.

S'agissant du recouvrement des prélèvements sociaux, ces mesures devraient consister à rechercher par tous moyens, notamment le droit de communication auprès de tiers (autres administrations, établissements bancaires), la réalité de l'activité des travailleurs indépendants et d'employeurs de salariés taxés d'office depuis plusieurs années, à définir une politique de recouvrement amiable et forcé à l'égard de ces derniers, à intensifier les actions de recouvrement amiable et forcé à l'égard de l'ensemble des cotisants et à mettre en œuvre systématiquement des actes interruptifs de la prescription des créances sur ces derniers.

Par ailleurs, la question d'un soutien plus efficace de l'ACOSS est posée : c'est seulement à partir de septembre 2016 que la tête du réseau du recouvrement a défini à l'attention des CGSS, puis progressivement intégré à leur système d'information, un « socle » de procédures de recouvrement amiable et forcé adaptées à leur situation spécifique. Ce document ne couvre cependant pas les travailleurs indépendants. En outre, une partie des procédures reste à outiller au plan informatique (comme l'automatisation de la délivrance des contraintes aux huissiers) ; d'autres développements informatiques sont à fiabiliser (détection des cotisants bénéficiant à tort d'une exonération propre aux DOM).

Afin de réduire les erreurs affectant les prestations mises en paiement, des supervisions internes aux services ordonnateurs et aux agences comptables devraient être mises en place ou étendues en vue de garantir la bonne application de points de base de la réglementation applicable, en partie méconnus (comme les règles de validation des périodes d'activité et d'inactivité dans le cadre des régularisations de carrière qui précèdent la liquidation des pensions de retraite de droit propre et celles relatives à la prise en compte des ressources pour les prestations du minimum vieillesse et les pensions de réversion).

Au-delà de ces premières mesures, trois transformations plus en profondeur sont à considérer : une redéfinition des missions des caisses, des réorganisations internes et un soutien plus efficace des organismes nationaux de sécurité sociale à l'exercice de leurs missions.

A - Redéfinir les missions des caisses pour mieux les exercer

Le regroupement dans les CGSS de missions aussi éloignées que le recouvrement de prélèvements et l'attribution de prestations pénalise l'exercice de chacune de ces missions. En outre, la gestion par chaque CGSS ou CAF ultramarine de tous les types de cotisants ou de tous les types de prestations (de la ou des branches concernées) prive d'une taille suffisante une partie des moyens qu'elles engagent à cette fin. Cet état de fait est encore accentué par leur maintien à l'écart des réorganisations engagées dans le cadre national. Spécialiser dans un cadre interrégional, voire parfois national, une partie des missions confiées aux CGSS et aux CAF ultramarines permettrait que toutes soient mieux exercées.

1 - Spécialiser les CGSS dans la gestion de prestations et créer une URSSAF interrégionale Antilles-Guyane

Le regroupement au sein des CGSS de missions hétérogènes conduit à faire assumer par leurs agents de direction et par une partie de leur encadrement intermédiaire des objectifs portant sur un éventail d'activités beaucoup trop étendu et hétérogène pour leur permettre d'investir suffisamment chacune d'elles. Il suscite par ailleurs le risque que les progrès réalisés pour une activité, sous l'effet par exemple d'un redéploiement d'effectifs en sa faveur, le soient au détriment des autres.

Afin de concentrer l'action des agents de direction des caisses de sécurité sociale ultramarines sur des objectifs, des leviers d'amélioration des résultats et des indicateurs propres à chacun de ces deux domaines d'activité, la gestion des prestations et le recouvrement des prélèvements devraient être confiés à des organismes distincts.

À cette fin, les missions des CGSS seraient recentrées sur la gestion des prestations maladie-maternité, AT-MP et de retraite, celles des CAF n'étant pas modifiées. Par ailleurs, une URSSAF compétente pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique regrouperait au sein d'une seule entité juridique et fonctionnelle l'ensemble des moyens affectés au recouvrement des prélèvements sociaux par les trois CGSS. Ces évolutions appelleraient une modification de l'article L. 752-4 du code de la sécurité sociale qui définit les missions des CGSS.

La nouvelle organisation du recouvrement permettrait d'instaurer une chaîne de responsabilités continue et directe entre l'ACOSS et un directeur inter-régional du recouvrement. Ce dernier pourrait être mobilisé exclusivement sur des objectifs propres au recouvrement, tendant à réduire les écarts de performance avec les URSSAF métropolitaines. L'ACOSS serait en mesure d'intervenir en tant que tête de réseau sur sa désignation et l'évaluation de ses résultats. Pour leur part, les CGSS n'auraient plus que deux interlocuteurs nationaux (la CNAM et la CNAV), à l'instar des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) en métropole.

Le ressort géographique de la nouvelle URSSAF inter-régionale prolongerait la régionalisation des URSSAF de métropole mise en œuvre dans la première moitié des années 2010. En correspondant à celui de la caisse Antilles - Guyane du RSI, qui perdure de manière transitoire sous la forme d'une caisse déléguée des CGSS⁵²⁶, il pourrait faciliter l'intégration des activités de recouvrement du RSI au sein du régime général.

À sa création, l'URSSAF inter-régionale Antilles-Guyane aurait une dimension comparable à celle d'une URSSAF métropolitaine de taille moyenne. En 2017, les effectifs agrégés du recouvrement sur la zone précitée s'élevaient à 418 ETP, soit un niveau voisin des URSSAF Centre (398 ETP) et Languedoc-Roussillon (460 ETP).

2 - Mutualiser une partie des tâches de gestion dans un cadre inter-régional

Les sites de l'URSSAF inter-régionale en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique auraient vocation à se spécialiser pour partie par nature de cotisants ou de fonctions. À titre d'illustration, les comptes des cotisants comportant de faibles effectifs - professions libérales, praticiens et auxiliaires médicaux, employeurs d'aides de maison, administrations publiques - pourraient être affectés à des pôles uniques de compétence, dotés d'effectifs suffisants non seulement en nombre, mais aussi en expertise. Cette dissociation du lieu où est géré le compte cotisant de celui où le cotisant est implanté s'inspirerait de modes d'organisation éprouvés en métropole⁵²⁷. De même, les fonctions métier (gestion des encaissements

⁵²⁶ En application des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, la caisse nationale et les caisses locales du RSI poursuivent leur activité en tant que caisses déléguées de celles du régime général jusqu'au 1^{er} janvier 2020, date à laquelle le RSI est définitivement intégré au régime général.

⁵²⁷ À titre d'illustration, les sites de production des différents départements franciliens ont été spécialisés par segments de cotisants et gèrent ces derniers quel que soit le département dans lequel ils exercent leur activité.

et de la trésorerie, statistiques) et support (paie, achats, comptabilité) auraient vocation à être regroupées par pôle.

S'agissant des prestations gérées par les CGSS et par les CAF, des mutualisations inter-régionales d'activités auraient de même vocation à être mises en œuvre autour de pôles de compétence. Pour la branche maladie, l'instruction des demandes d'affiliation, celle des demandes de CMU-C et d'ACS, le versement des dotations aux établissements publics de santé et aux établissements médico-sociaux et les recours contre tiers, pourraient être confiés à des pôles uniques à caractère interrégional. S'agissant de la branche vieillesse, il pourrait notamment en aller de même pour les pensions de réversion ou la gestion des données. Pour l'ensemble des branches, une mutualisation possible d'activités pourrait notamment concerner les données administratives, celles de paiement des assurés et des allocataires et les oppositions à tiers détenteur.

Afin de mettre en œuvre ces mutualisations inter-régionales, il importe, avec l'appui des caisses nationales, de dépasser les préventions qui se sont manifestées à leur encontre. S'agissant des retraites, la CGSS de la Martinique a ainsi renoncé à participer à des mutualisations, même avec d'autres CGSS ; celles de la Guadeloupe et de la Guyane n'ont pas pris d'initiative en ce sens. Dans le cadre d'un schéma interrégional de mutualisation proposé par les directeurs des caisses en décembre 2015, la CAF de la Martinique devenait caisse pivot pour la gestion de l'allocation de soutien familial (ASF), celle de la Guyane prenait en charge la sécurisation de l'identification des allocataires et celle de la Guadeloupe le télé-recouvrement des créances. Ce projet n'a pas abouti à ce jour.

Quelles que soient les activités attribuées aux différents sites, les assurés, allocataires et cotisants conserveraient dans des points d'accueil des interlocuteurs à même de les informer, de recueillir leurs dossiers, documents et pièces justificatives et de traiter leurs demandes, le cas échéant par la voie d'une conférence audiovisuelle avec le pôle compétent.

3 - Faire participer les organismes ultramarins aux mutualisations d'activités dans le cadre national

Au cours de la précédente génération de COG avec l'État (2013-2017 pour la branche famille, 2014-2017 pour les autres branches), les branches du régime général ont mis en œuvre des mutualisations entre organismes locaux afin de tirer parti d'effets d'échelle liés selon le cas à la faiblesse du nombre de dossiers, à la complexité de ces derniers ou à la masse d'opérations répétitives à traiter par chaque organisme.

Les réseaux qui ont conservé un maillage départemental sont les plus actifs dans cet effort de rationalisation. Dans le cadre du projet « travail en réseau de l'assurance maladie » (TRAM), l'assurance maladie mutualise quatre processus de gestion au sein de pôles nationaux⁵²⁸ et sept activités au sein de pôles interdépartementaux spécialisés⁵²⁹. Pour sa part, la branche famille mutualise plusieurs activités à titre obligatoire⁵³⁰ ou facultatif⁵³¹ au sein de 16 ensembles régionaux de France métropolitaine.

Dotée depuis 1967 d'un réseau de 16 caisses régionales en métropole, la branche vieillesse a engagé, fin 2016, une mutualisation de la gestion de six types de dossiers complexes ou à faible volumétrie⁵³². Pour l'activité de recouvrement, dont les URSSAF ont été régionalisées entre 2012 et 2014, l'impulsion à la redistribution d'activités est récente (début 2018) et vise trois processus, dont un seul sur le cœur de métier⁵³³.

À ce jour, à quelques exceptions près intéressant la CGSS de la Guyane⁵³⁴, les caisses d'outre-mer sont demeurées pour l'essentiel à l'écart des mutualisations nationales engagées par les branches du régime général. En particulier, la CNAM n'a pas intégré, à ce jour, les CGSS au projet TRAM. Avec l'accord de son conseil d'administration (novembre 2017), la CGSS de la Réunion a pour sa part accepté le transfert à des caisses métropolitaines de la gestion des dossiers de retraite précités. Une évolution de même nature devrait être envisagée pour les CGSS de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique. Par ailleurs, la complexité particulière du processus de tarification des accidents du travail et maladies

⁵²⁸ Paie, plateformes de services téléphoniques de délestage pérenne, capitaux décès et aide médicale de l'État (AME).

⁵²⁹ Invalidité, rentes AT-MP, plateformes de services aux employeurs et aux assurés sociaux, recours contre tiers, oppositions à tiers détenteur, relations internationales et numérisation des feuilles de soins papier.

⁵³⁰ Allocation de soutien familial (ASF) et récupération des impayés de pensions alimentaires, assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et numérisation des courriers entrants. La première mutualisation a permis la création de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires au 1^{er} janvier 2017, service national de la CNAF s'appuyant sur 22 CAF pivot et une MSA en France métropolitaine.

⁵³¹ Immatriculation des bénéficiaires, allocation journalière de présence parentale et télé-recouvrement des créances.

⁵³² Versements pour la retraite, rachats de cotisations, rétablissements dans les droits, annulations de cotisations, allocations veuvage et certains dossiers de retraite faisant application de conventions internationales.

⁵³³ Prélèvements des praticiens et auxiliaires médicaux, paie et accueil téléphonique.

⁵³⁴ La CARSAT Rhône-Alpes contrôle les retraites de droit propre liquidées par la CGSS de Guyane, cette dernière ne disposant pas de contrôleurs en nombre suffisant.

professionnelles⁵³⁵ pourrait justifier de regrouper les tâches correspondantes sur une caisse métropolitaine.

Le régime des exploitants agricoles : sortir du *statu quo*

Le régime des exploitants agricoles couvre des populations limitées d'assurés sociaux : plus de 5 600 exploitants en activité et 9 600 retraités en Guadeloupe, 3 800 exploitants et 3 400 retraités à la Martinique et 1 360 exploitants et 900 retraités en Guyane.

Seule la CGSS de la Guadeloupe s'est dotée d'une direction propre au régime des exploitants agricoles. À la CGSS de la Martinique, les prestations maladie sont liquidées par la direction du risque maladie du régime général. Depuis 2013, la CGSS de la Guyane délègue l'ensemble des tâches de gestion à la MSA d'Armorique (les 10 agents de la CGSS de Guyane interviennent seulement pour la relation avec les assurés, en « front office ») ; elle souhaite cependant reprendre cette délégation.

Pour gagner en efficacité, le régime agricole pourrait regrouper les missions relatives aux exploitants agricoles sur la CGSS de la Guadeloupe et spécialiser les sites de la Martinique et de la Guyane dans le « front office ». À défaut, il pourrait transférer l'ensemble des tâches de production à l'une de ses caisses métropolitaines, un « front office » étant maintenu dans chacun des trois départements.

Afin de faciliter la redéfinition des périmètres d'activité des différents sites en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique, une approche coordonnée entre branches, veillant à assurer un certain équilibre dans les transferts de charge de travail entre les sites ultramarins, devrait être privilégiée. L'important renouvellement en cours des effectifs des caisses de la Guadeloupe et de la Martinique renforce l'opportunité de l'engager.

⁵³⁵ Voir le chapitre VIII du présent rapport : la tarification des accidents du travail et maladies professionnelles : une gestion lourde, un caractère incitatif à renforcer, p. 281.

B - Réformer les organisations internes

L'emploi des ressources humaines doit être rendu plus efficace. Il s'agit notamment de rationaliser l'organisation des fonctions de direction des caisses, d'augmenter leur capacité de production et d'orienter plus nettement leurs organisations internes vers le service à leurs publics.

1 - Rationaliser l'organisation des fonctions de direction

Les organigrammes des CGSS devraient être resserrés. Dans chaque caisse, les fonctions de gestion administrative (ressources humaines, logistique, maintenance informatique), aujourd'hui fragmentées entre plusieurs agents de direction, devraient ainsi être regroupées.

Par ailleurs, les fonctions d'aide au pilotage devraient être rassemblées au niveau de la direction générale de chaque CGSS et non plus de chaque direction de branche, afin de renforcer la direction d'ensemble de l'organisme.

2 - Accroître les capacités de production des caisses

Excessive, la place des fonctions support dans l'emploi des effectifs devrait être réduite. Ainsi, à la CAF de la Guadeloupe, où 71 agents sur 212⁵³⁶ sont affectés à des fonctions d'appui et de pilotage, 29 agents seraient à redéployer vers la production des prestations et la relation de service aux allocataires, conformément à la cible fixée par la CNAF.

Les organisations de temps de travail concentrées sur les matinées devraient être revues afin d'augmenter la durée globale du travail et de rééquilibrer les semaines de travail. À cet égard, la CAF de la Guyane a négocié en 2010 un accord local qui impute les jours de fermeture de la caisses liés à des fêtes locales, au-delà des jours fériés légaux, sur les jours de récupération ou les congés conventionnels du personnel.

Enfin, dans les CGSS et CAF, de nouveaux schémas directeurs des ressources humaines devraient identifier les métiers affectés par de nombreux départs en retraite, projeter les besoins de renouvellement des effectifs et métiers en fonction du schéma de spécialisation des activités et élever le niveau d'expertise des agents. Le volet formation des politiques locales des ressources humaines devrait par ailleurs être renforcé, avec le

⁵³⁶ En équivalents temps plein sur le périmètre de la gestion administrative.

soutien des organismes nationaux, avec pour priorités la qualification des nouveaux embauchés, la maîtrise des points réglementaires d'application fréquente pour l'ensemble des agents participant à des tâches de production et le renforcement des compétences expertes nécessaires à la constitution des pôles spécialisés inter-régionaux précités.

3 - Mettre en place une offre de service au public dépassant les cloisonnements internes à la sécurité sociale

Les initiatives des caisses de la Martinique visant à déployer une offre de service coordonnée pourraient être étendues aux autres caisses. La CGSS de la Martinique a mis en place une plateforme de service commune aux branches, qui assure la réponse téléphonique et aux courriels de tous les usagers et traite les problèmes d'adressage et les retours de plis non distribués. En outre, elle a développé pour ses téléconseillers une interface avec les fichiers-clients de chaque système d'information de branche. Enfin, elle coopère avec la CAF, qui déploie avec succès la stratégie nationale d'accessibilité numérique de la branche famille.

Des innovations à étendre en matière d'offre de service

La gestion de la relation avec les assurés et les allocataires doit prendre en compte le nombre élevé de personnes en situation de précarité et d'illettrisme et le risque d'engorgement des accueils physiques et des plateformes téléphoniques lié au besoin de « réassurance » de ces publics.

La CAF de la Martinique propose 18 bornes numériques en libre accès et forme les conseillers⁵³⁷ et les volontaires du service civique chargés d'accueillir les allocataires à l'accompagnement de l'utilisation des outils numériques et à la détection de l'illettrisme. Par ailleurs, elle prend l'initiative de contacts avec des allocataires afin d'anticiper des demandes.

La CGSS de la Martinique prend appui sur la CAF pour démultiplier les accès à l'offre numérique de l'assurance maladie, implantés sur les 18 bornes de la CAF en complément des 9 bornes livrées par la CNAM.

⁵³⁷ 17 ETP conseillers-service à l'usager assurent l'accueil physique *stricto sensu*, soit 7 % des effectifs de la caisse.

Dans les trois départements, les six maisons de services au public, généralement portées par la Poste, constituent un autre type d'expérience de coopération interbranche. Compte tenu de l'isolement des populations, ces lieux d'accueil ainsi que le visio-guichet pour les rendez-vous présentent un intérêt particulier pour les communes de l'intérieur de la Guyane.

Afin de simplifier les parcours et d'améliorer l'accès aux droits des assurés sociaux, il conviendrait de développer les accueils de proximité communs aux différentes branches des CGSS et aux CAF. À cette fin, les équipements d'espaces numériques en libre-service et les conseillers et volontaires de service civique pourraient être mutualisés. S'agissant des ouvertures de droits au RSA et à la CMU-C et des parcours naissance - maternité, les accueils sur rendez-vous coordonnés entre les branches famille et maladie auraient vocation à être généralisés.

C - Rendre plus efficace le soutien des organismes nationaux

Le soutien apporté par les organismes nationaux du régime général aux caisses outre-mer doit gagner en efficacité. Cela nécessite à la fois de mieux prendre en compte la spécificité de leur situation dans le pilotage de leurs réseaux et d'améliorer les conditions d'exercice de leurs missions par tous les organismes locaux, métropolitains comme ultramarins.

1 - Adapter le pilotage national des caisses d'outre-mer

Tout d'abord, les CPG passés par les organismes nationaux avec les caisses ultramarines devraient retenir un nombre resserré d'objectifs et d'indicateurs de résultat opposables, privilégiant les aspects les plus fondamentaux des missions. Tel n'est pas le cas aujourd'hui : dans les CPG des branches maladie et retraite en vigueur, les indicateurs relatifs au paiement dans les délais et à bon droit des prestations représentent respectivement tout au plus 80 points sur 1 000 et 180 points sur 810. Pour les indicateurs, quel qu'en soit l'objet, aujourd'hui très en deçà de la moyenne des organismes métropolitains, les organismes nationaux devraient fixer des cibles en augmentation graduelle sur les cinq années des CPG 2018-2022, plutôt que des niveaux d'emblée hors de portée.

De même, l'intéressement versé aux agents des caisses en fonction des résultats obtenus devrait être plus étroitement corrélé aux aspects les plus fondamentaux des missions. Tel n'est pas le cas à l'heure actuelle : ainsi, à la CGSS de la Martinique, il atteignait, en 2017, 97 % du montant maximal pouvant être versé, soit un niveau supérieur à celui accordé en moyenne aux URSSAF en métropole.

Les organismes nationaux devraient par ailleurs resserrer leur dialogue de gestion avec les caisses outre-mer pendant la période d'exécution du CPG. Seule la CNAF met en œuvre des démarches contractualisées de redressement portant sur une période plus courte que celle des cinq années du CPG : après un auto-diagnostic, la CAF en difficulté s'engage sur un plan d'actions ; la CNAF l'accompagne par des conseils de gestion et des hausses ponctuelles de moyens (enveloppes financières permettant de recruter des CDD et mobilisation de dispositifs nationaux d'entraide entre CAF afin de réduire les stocks d'opérations en attente de traitement). La fréquence particulièrement élevée des erreurs qui affectent les prestations de retraite mises en paiement par les CGSS justifierait que la CNAV engage une démarche similaire.

Enfin, la mission de coordination des organismes nationaux sur les questions d'intérêt commun aux caisses d'outre-mer devrait engager certains chantiers comme la mise en place d'une base unique de données de contact des assurés sociaux, d'une application de gestion de la relation-client interbranches et d'un parcours coordonné interbranches d'accès aux droits, le paramétrage dans les outils du régime général de la gestion des assurés du régime agricole et la définition d'actions spécifiques et coordonnées de lutte contre la fraude. En effet, ils impliquent des travaux d'élaboration de dispositifs articulant les outils informatiques respectifs des différentes branches. Sous réserve d'adaptations, certaines de leurs réalisations pourraient être transposées en métropole.

2 - Améliorer les conditions d'exercice de leurs missions par tous les organismes locaux, métropolitains comme ultramarins

Si les caisses d'outre-mer rencontrent des difficultés prononcées dans leur activité, elles ne sont pas seules à en connaître. Les organismes métropolitains peuvent rencontrer des difficultés du même ordre. C'est notamment le cas des URSSAF ayant pour ressort des régions marquées par la faiblesse de leur tissu économique, des CAF dont les prestations procurent un revenu socialisé à une part importante de la population et des CPAM qui attribuent la CMU-C à un grand nombre de foyers. Par ailleurs,

les erreurs de liquidation des prestations de retraite en faveur ou en défaveur des assurés sont fréquentes dans les caisses métropolitaines⁵³⁸.

À cet égard, l'amélioration des performances des organismes locaux, métropolitains comme ultramarins, est en grande partie tributaire de celle des outils informatiques que mettent à leur disposition les organismes nationaux de sécurité sociale. De fait, ces outils présentent de nombreuses insuffisances fonctionnelles qui ont pour corollaires des saisies manuelles consommatrices en ressources humaines et des risques accrus d'erreur dans le traitement des opérations à effectuer.

Certaines activités ne sont pas du tout informatisées ou le sont uniquement par la voie d'applications locales. Tel est par exemple le cas de la gestion des contentieux pour les branches maladie et AT-MP.

L'informatisation de certains processus de gestion dans le cadre d'applications nationales reste incomplète. Ainsi, le salaire retenu pour déterminer le montant des rentes AT-MP est calculé sur des tableurs en dehors de l'application nationale servant à gérer ces prestations, puis saisi dans ces dernières. Les ressources déclarées par les demandeurs de la CMU-C sont saisies dans des tableurs locaux, puis leur montant agrégé ainsi calculé est saisi dans l'application nationale servant à gérer cette aide. L'application nationale de déclaration et de contrôle des personnes hébergées dans les établissements médico-sociaux financés par l'assurance maladie couvre les seuls EHPAD, à l'exclusion des autres structures.

S'agissant de l'activité de recouvrement, le contrôle des travailleurs indépendants, dont la reprise a été amorcée au niveau national en 2016, demeure fragilisé par des dysfonctionnements informatiques affectant les mises en recouvrement de redressements notifiés. Par ailleurs, les URSSAF ne sont pas dotées d'outils permettant de recenser les suites données aux signalements reçus et aux procès-verbaux de travail dissimulé notifiés.

De manière générale, les fonctions de pilotage des applications informatiques de recouvrement des prélèvements sociaux et de gestion des prestations comportent de fréquentes omissions de données de gestion, préjudiciables à la maîtrise du volume et de la qualité de la production des organismes de sécurité sociale.

⁵³⁸ Ainsi, une prestation de retraite nouvellement liquidée par la CARSAT d'Alsace-Moselle sur 25 comportait une erreur financière en 2017, mais il en allait de même d'une prestation sur six pour celles de Nord-Picardie, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Languedoc Roussillon et d'une sur sept pour la CNAV d'Île-de-France.

Sauf exception, l’instruction des pièces justificatives (papier ou dématérialisées) des assurés et des allocataires par les agents des CAF, des CPAM et des CARSAT n’est pas modélisée dans des circuits informatisés de *workflow* formalisant les différentes étapes de leur traitement, proposant les décisions possibles aux agents et permettant à l’encadrement de mettre en œuvre des supervisions. Cette lacune favorise les erreurs de liquidation des prestations mises en paiement.

Au-delà des progrès que peut permettre l’exploitation par les organismes de protection sociale des données individuelles des salariés véhiculées par la déclaration sociale nominative⁵³⁹, il convient ainsi de remédier aux insuffisances fonctionnelles des applications informatiques nationales afin d’améliorer la qualité et l’efficacité du service public de la sécurité sociale, en métropole comme dans les départements d’outre-mer. La définition du contenu des schémas directeurs des systèmes d’information qui accompagnent les nouvelles conventions d’objectifs et de gestion des branches du régime général avec l’État pour les années 2018 à 2022 revêt un caractère stratégique à cet égard.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réalité économique et sociale outre-mer exige un service public de la sécurité sociale à la hauteur d’enjeux de grande ampleur. Or la gestion des caisses de sécurité sociale implantées en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique fait apparaître des résultats souvent en deçà, parfois gravement, des exigences de paiement rapide et à bon droit des prestations sociales et de recouvrement des prélèvements sociaux.

Cette situation résulte de trois difficultés principales.

En premier lieu, les CGSS concentrent à elles seules la complexité de l’organisation de la sécurité sociale à l’échelle du pays. Leur gestion se résume trop souvent à la juxtaposition d’exigences propres à chaque branche ou régime, dont l’accumulation complique le pilotage. Pour autant, elle ne produit pas de synergie notable au bénéfice des usagers.

Ensuite, les CGSS ne sont pas en situation d’exercer de manière pleinement efficiente les différentes missions qui leur sont confiées. Au regard de la complexité des règles de la sécurité sociale, elles exigent, pour certains métiers, des compétences techniques rares pour un nombre d’assurés, d’allocataires, de cotisants ou d’opérations parfois réduit.

⁵³⁹ Voir le chapitre IX du présent rapport : la déclaration sociale nominative : une première étape réussie, une nouvelle impulsion nécessaire, p. 319.

Enfin, les organisations internes, les usages locaux en matière de temps de travail et l'absence de volonté de travail en commun, qui dépasse les frontières institutionnelles ou géographiques pour dégager des effets d'échelle et se rapprocher des publics concernés, affectent les capacités de production et la qualité de service des CGSS et des CAF.

Sans méconnaître les efforts déployés pour mettre en œuvre les orientations nationales et améliorer certaines situations, il importe, au-delà d'indispensables mesures d'urgence, d'engager des évolutions structurelles à même d'assurer un redressement durable de l'efficacité de la gestion des prestations et du recouvrement des prélèvements.

Un recentrage des missions des CGSS sur la gestion des prestations maladie-maternité, AT-MP et de retraite leur permettrait d'en approfondir l'exercice, en réduisant le nombre d'objectifs qui leur sont assignés par leurs interlocuteurs nationaux, qui ne seraient alors plus que deux (CNAM et CNAV) et celui des systèmes d'information distincts qu'elles utilisent.

Pour sa part, la création d'une URSSAF inter-régionale compétente sur la zone Antilles-Guyane contribuerait à redresser une situation particulièrement détériorée en matière de recouvrement des prélèvements sociaux. Dans le prolongement de la régionalisation des URSSAF métropolitaines, ce nouveau mode d'organisation permettrait notamment de constituer une chaîne exclusive et directe de responsabilité entre l'ACOSS et le directeur inter-régional du recouvrement.

Afin d'élever le niveau d'expertise dans l'exercice des missions et réaliser des gains d'échelle, les sites régionaux auraient vocation à se spécialiser pour partie en des pôles d'activité compétents pour certains types de cotisants ou de prestations, d'opérations ou de fonctions. Ces évolutions seraient effectuées par redéploiement d'activités au sein de l'URSSAF inter-régionale et par mutualisation entre les CGSS et entre les CAF de la zone Antilles-Guyane. Alors qu'ils en sont restés à l'écart, ces organismes devraient par ailleurs désormais participer aux mutualisations d'activités engagées par les organismes nationaux. En outre, ils devraient réformer leurs organisations internes afin de renforcer le pilotage de leurs activités, leurs capacités de production et le service aux usagers.

Pour leur part, les organismes nationaux auraient à adapter le pilotage des caisses d'outre-mer à cet impératif de redressement, notamment en recentrant les contrats pluriannuels de gestion sur un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs opposables, qui privilégient les aspects les plus fondamentaux des missions. Une nette amélioration de l'outillage informatique des organismes locaux de sécurité sociale, quelle qu'en soit la localisation, est une autre condition essentielle à celle des performances des organismes ultramarins comme métropolitains.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

40. mettre en œuvre des mesures d'urgence visant à redresser les aspects les plus critiques de la gestion des caisses de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique (erreurs de liquidation des retraites, des indemnités journalières et des prestations versées par la branche famille, taxations d'office non régularisées, prescription de créances) ;

41. spécialiser les CGSS dans la gestion des prestations maladie-maternité, AT-MP et de retraite et confier le recouvrement des prélèvements sociaux à une URSSAF interrégionale compétente pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique ;

42. développer les mutualisations d'activités, en spécialisant chaque fois que cela est pertinent les sites départementaux de l'URSSAF interrégionale, des CGSS et des CAF par pôles de compétence couvrant l'ensemble de la zone Antilles-Guyane et en faisant participer ces organismes aux mutualisations mises en œuvre dans le cadre national ;

43. revoir les organisations internes des organismes outre-mer pour renforcer leur capacité de production et la mise à la disposition de leurs publics d'une offre de service multibranches.
