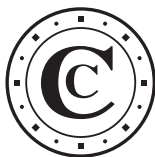


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE

Rapport public thématique

Synthèse

Mai 2020

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport

Sommaire

Introduction	5
Un régime particulier de sécurité sociale en déclin structurel	7
Une gestion insuffisamment performante	11
Des évolutions à inscrire dans le cadre des réformes de la protection sociale	15
Recommandations.....	19

Introduction

La Mutualité sociale agricole (MSA), héritière de dispositifs mutualistes nés dans le monde des exploitants agricoles, est une entité de sécurité sociale de nature professionnelle régie par le code rural et de la pêche maritime.

Elle constitue le deuxième régime de sécurité sociale en France avec 5,6 millions de ressortissants. Le régime agricole comprend lui-même deux régimes, des salariés et des non-salariés (ce dernier s'appliquant à la seule métropole¹).

En 2018, la MSA a versé 28,3 Md€ de prestations de toute nature (légales, extra-légales d'action sanitaire et sociale et d'assurances privées) et mis en recouvrement 16,3 Md€ de prélèvements sociaux, principalement au titre des régimes agricoles mais aussi d'autres organismes, avec 1,25 Md€ de charges de gestion correspondant principalement à un peu plus de 15 300 collaborateurs exprimés en équivalent temps plein (ETP). En dehors des cotisations, les régimes agricoles bénéficient de ressources issues de la solidarité nationale qui contribuent à en assurer l'équilibre.

La caisse centrale de la MSA (CCMSA), organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, anime 35 caisses pour l'essentiel interdépartementales dotées d'une forte autonomie. Une convention d'objectifs et de gestion (COG) négociée avec les trois ministères de tutelle (santé, agriculture, budget), encadre la gestion de la MSA pour une période de cinq ans. La COG en vigueur couvre les années 2016 à 2020, selon une temporalité différente de celle des COG des branches du régime général (2018-2022). La négociation d'une nouvelle convention s'engage en 2020.

Préalablement à ce rapport thématique, la Cour² avait dernièrement souligné en 2011 que la MSA avait procédé à des fusions de caisses locales de manière tardive au vu de la baisse de la démographie des ressortissants du régime agricole, que cette réorganisation des activités restait inachevée et que la fonction de pilotage national de la caisse centrale demeurait insuffisamment affirmée.

1 Dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion), la sécurité sociale des non-salariés agricoles est gérée par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) communes avec le régime général. En revanche, il n'existe pas de régime agricole des salariés.

2 Cour des comptes, « La réorganisation de la Mutualité sociale agricole », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2011*, p. 435-459, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Introduction

À l'occasion de cette nouvelle enquête, la Cour a constaté que l'activité du régime agricole demeure fragmentée en un grand nombre de caisses et, plus encore de sites de production, et que les performances de gestion sont souvent insuffisantes. Les spécificités de la MSA perdent de leur substance et justifient de moins en moins une gouvernance atypique et peu adaptée à des évolutions indispensables dans l'organisation des activités du régime agricole.

De fait, les difficultés rencontrées dans la gestion du régime de sécurité sociale, mais aussi dans celle des activités situées dans le champ concurrentiel (contrats d'assurance pour le compte d'acteurs privés et services aux particuliers) requièrent des mesures fortes dans le cadre de la prochaine COG. Au-delà, la question de l'avenir de la MSA est posée dans le contexte de profondes transformations en cours de l'organisation de la protection sociale de nos concitoyens.



Un régime particulier de sécurité sociale en déclin structurel

Un guichet unique de la protection sociale qui couvre une population plus large que les seuls exploitants et salariés agricoles

Le régime agricole couvre des non-salariés (exploitants agricoles, collaborateurs d'exploitation, aides familiaux et chefs d'entreprises reconnues comme agricoles par la réglementation), mais aussi les salariés d'exploitations agricoles, forestières ou de pépinières, les salariés des haras, ainsi que des salariés employés dans l'industrie et les services : entreprises agro-alimentaires organisées sous une forme coopérative, Crédit agricole, Groupama, personnels enseignants des lycées privés agricoles, chambres d'agriculture, etc.

Par rapport au régime général des salariés, la MSA a pour principale spécificité le « guichet unique », c'est-à-dire la gestion par une seule institution de l'ensemble de la protection sociale de ses affiliés.

Ainsi, la MSA verse les prestations de base de l'ensemble des risques couverts par la sécurité sociale (maladie-maternité, accidents du travail-maladies professionnelles, retraite et famille, par exception à la compétence universelle des CAF), la retraite complémentaire obligatoire

des exploitants et les prestations de solidarité pour le compte de l'État (aides au logement, prime d'activité, allocation pour adulte handicapé) et des départements (revenu de solidarité active).

Par ailleurs, elle recouvre l'ensemble des prélèvements sociaux dont sont redevables les entreprises qui lui sont affiliées au titre de la sécurité sociale, des retraites complémentaires et de l'assurance chômage des salariés, ainsi que de la formation professionnelle.

Au-delà du régime agricole de sécurité sociale proprement dit, la MSA propose aux particuliers, ressortissants du régime agricole ou non, de souscrire des assurances complémentaires dans les domaines de la santé et de la prévoyance pour le compte d'acteurs privés. En outre, elle propose aux particuliers une offre de services à la personne par l'intermédiaire d'associations partenaires.

Pour les ressortissants du régime agricole, le « guichet unique », qui assure la gestion des prestations de base et, dans certains cas, complémentaires, constitue un avantage réel : unicité d'interlocuteur ; informations couvrant l'ensemble du spectre de la protection sociale ; versement conjoint des prestations complémentaires et de base.

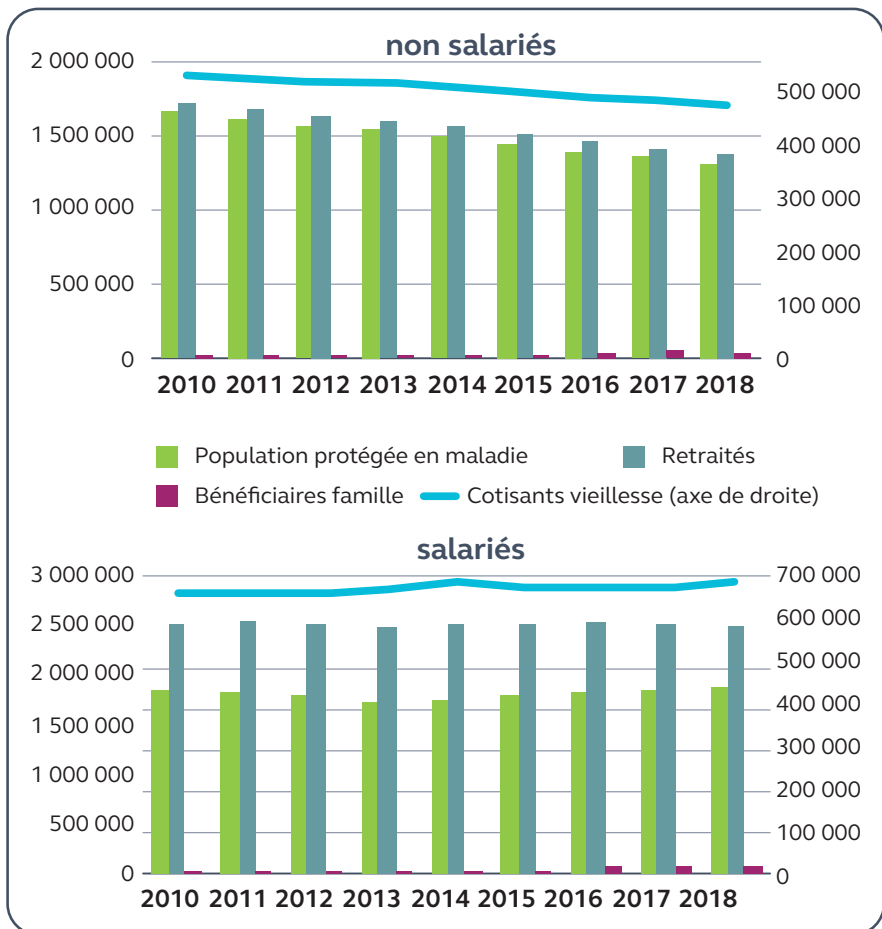
Un régime particulier de sécurité sociale en déclin structurel

Un fondement professionnel qui perd de sa substance

La MSA gère un régime de protection sociale dont l'assise professionnelle se réduit inexorablement. La démographie des non-salariés décline de manière continue, tandis que celle

des salariés, devenus majoritaires dans le total des actifs du régime (58 % en 2018), stagne, d'autant que le régime agricole n'est pour la plupart d'entre eux qu'un régime secondaire dans leur carrière professionnelle. Au global, la MSA perd chaque année des assurés.

Évolution du nombre de ressortissants du régime agricole (2010-2018)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CCMSA

Un régime particulier de sécurité sociale en déclin structurel

Ce déclin démographique va se poursuivre : en 2030, le régime des non-salariés n'aurait plus que 367 000 cotisants, contre 478 000 en 2018.

La part croissante des salariés parmi les ressortissants du régime agricole n'est pas sans conséquence sur la justification d'un régime autonome de sécurité sociale, d'autant que le régime agricole des salariés applique pour l'essentiel les règles du régime général, tandis que celui des non-salariés conserve de fortes spécificités, notamment pour les retraites.

Compte tenu notamment de son déclin démographique global, le régime agricole de sécurité sociale est le principal régime bénéficiaire de la solidarité nationale (affectation d'impôts et de taxes, compensation démographique généralisée pour les retraites, transferts d'équilibrage des branches du régime général). En 2018, les ressources issues de la solidarité nationale représentaient ainsi 40,6 % de celles du régime des salariés et 83,1 % de celles du régime des exploitants.

Contrairement à celui des salariés, et aux régimes d'assurance maladie des non-salariés comme des salariés, le régime de retraite des non salariés ne bénéficie pas d'une dotation d'équilibre du régime général. S'il a retrouvé l'équilibre en 2018, une importante dette (3,7 Md€ fin 2018) demeure financée par des avances de trésorerie du régime général, financées par des emprunts à très court terme émis par l'ACOSS sur les marchés financiers internationaux. Il convient de définir les modalités de son amortissement par la CADES.

Une gouvernance spécifique, qui constitue un frein au pilotage national et aux réorganisations

La gouvernance de la MSA s'appuie sur un réseau de 13 760 délégués locaux, élus par près de 2,7 millions d'électeurs, qui élisent eux-mêmes un peu plus de 1 000 administrateurs. Ce réseau d'élus est fréquemment mobilisé dans le cadre de l'action sanitaire et sociale, pour des actions de prévention et en tant que relais auprès des ressortissants du régime. Élection après élection, la participation est cependant en baisse ; lors des dernières élections (janvier 2020), elle s'est établie à 26 % en moyenne (32,9 % pour les exploitants).

L'organisation de la gouvernance en trois collèges donne un rôle prépondérant aux exploitants agricoles (premier collège) et aux chefs d'entreprises (troisième collège) au détriment des salariés (deuxième collège), pourtant majoritaires en nombre et appelés à l'être toujours davantage. En outre, les conseils d'administration des caisses de la MSA conservent des prérogatives bien supérieures à celles de leurs homologues du régime général. Ainsi, ils nomment et licencient les hauts cadres des caisses locales et de la caisse centrale, notamment le directeur et l'agent comptable. Ils sont également en mesure de peser fortement sur les décisions relatives à l'organisation des activités du régime entre ses différentes caisses et au sein de ces dernières.

La prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des attributions des conseils d'administration comporte d'importantes marges de progrès qui appellent un renforcement des procédures et de leur application.



Une gestion insuffisamment performante

Avec 10 % environ des agents du régime général, la MSA a, en 2018, versé l'équivalent de 7,2 % des prestations versées par les branches du régime général et mis en recouvrement l'équivalent de 4,3 % des prélèvements sociaux collectés par les Urssaf.

L'importance des moyens engagés au regard de la charge d'activité du régime agricole par comparaison au régime général, traduit la fragmentation de l'activité de la MSA entre un grand nombre de caisses locales et, plus encore, de sites de production. Elle ne s'accompagne pas de meilleurs résultats dans l'exercice des missions. Au contraire, ces derniers sont inégaux et souvent insatisfaisants.

Une organisation fragmentée des activités

La MSA est organisée en 35 caisses locales, pour l'essentiel interdépartementales, issues de la fusion en 2010 de 84 caisses à maille départementale. Le processus de fusion avait été engagé dix ans plus tôt, mais les conseils d'administration d'une partie des caisses étaient réticents.

Malgré la baisse de la charge d'activité intervenue depuis 2010, sous l'effet de l'érosion de la démographie du régime agricole, mais aussi de la dématérialisation croissante des échanges avec les assurés et du traitement des opérations, la MSA n'a pas engagé de nouvelles fusions de caisses.

La carte des implantations n'a pas non plus été resserrée. La MSA compte encore 92 sites de production² (hérités de l'ancienne organisation à 84 caisses), auxquels s'ajoutent 243 agences et 349 permanences locales qui accueillent du public.

Au regard des montants de prestations et de prélèvements gérés, toutes les caisses de la MSA ont une petite taille : les plus grandes caisses sont plus petites que les plus petites caisses et Urssaf du régime général.

Devant le manque de taille critique d'un grand nombre de caisses et de sites de production, la MSA a mutualisé de manière obligatoire certaines activités dans le cadre national, en les confiant à un nombre réduit de caisses. Sur tout, elle a engagé des mutualisations d'activités entre deux ou trois caisses limitrophes au sein de mêmes régions administratives.

3 Sites où sont effectuées les tâches de gestion des prestations et des prélèvements sociaux, à distinguer de ceux où sont reçus les assurés.

Une gestion insuffisamment performante

Sans réduire le nombre de sites de production, ces évolutions ont favorisé leur spécialisation par domaine, selon une intensité néanmoins variable selon les caisses et les natures d'activité. Certaines insuffisances dans la préparation et l'accompagnement des redéploiements d'activité (au total, 2 000 agents ont changé d'activité) ont parfois affecté la qualité ou la continuité de la production de certaines caisses.

Malgré les mutualisations nationales et locales d'activités, les caisses demeurent faiblement spécialisées. Compte tenu de la marge de manœuvre étendue laissée aux caisses, la très grande majorité d'entre elles a conservé la gestion de l'ensemble des prestations et prélèvements.

Si le « guichet unique » favorise une prise en charge plus personnalisée qu'au régime général, notamment pour les exploitants agricoles, la densité très élevée des accueils physiques s'accompagne d'une productivité plus faible (3,5 fois moins de visites par agent à l'accueil qu'au régime général).

Cette transformation inaboutie de l'organisation de la production des prestations et du recouvrement des prélèvements sociaux souligne les faiblesses de la caisse centrale qui, faute d'autorité suffisante sur les caisses locales comme d'outils adaptés de pilotage, a mené une réforme en demi teinte dont les insuffisances devront être corrigées lors de la préparation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion avec l'État.

Des moyens insuffisamment corrélés à la baisse de la charge d'activité, un pilotage à renforcer

En 2018, la MSA avait un peu plus de 15 300 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP). La MSA a consenti des réductions importantes sur longue période (-20 % entre 2004 et 2017 contre -12 % pour le régime général), mais l'effort s'est ralenti au cours des dernières années. La MSA respecte les objectifs de réduction prévus par la COG à partir de 2016 (- 1 300 ETP), mais une forte sous-estimation du nombre de départs en retraite a élargi les possibilités de nouveaux recrutements. Entre 2016 et 2018, la MSA a par ailleurs réduit ses dépenses de gestion courante de 0,3 % par an contre 1,15 % à la CNAM et 1,65 % à l'ACOSS.

Si le suivi de l'atteinte des objectifs de la COG en matière d'effectifs est assuré par la caisse centrale, la gestion des ressources humaines reste fortement décentralisée.

La gestion des moyens du régime se caractérise par un dialogue insuffisant entre la caisse centrale et les caisses locales. Pour l'essentiel, les plafonds d'effectifs et de dépenses de gestion courante sont répartis entre les caisses de manière paramétrique. Sans comptabilité analytique, ni instruments de mesure de la charge d'activité adaptés aux enjeux, la caisse centrale de la MSA est dépourvue des outils à même d'assurer une bonne adéquation des moyens accordés à l'activité de chacune des caisses.

Une gestion insuffisamment performante

La baisse globale des effectifs se traduit par une diminution de la part de ces derniers affectés à la production, au profit notamment des fonctions support. Cette évolution reflète les rigidités induites par le fractionnement de l'activité en un grand nombre de caisses et de sites. Elle est peu propice à l'amélioration des délais de production des prestations.

De manière générale, l'exercice de ses missions de gestionnaire d'un régime de sécurité sociale par la MSA pâtit d'une allocation des moyens entre les caisses locales qui procède de circonstances historiques révolues et entraîne de fortes disparités quant à l'emploi qui leur est donné. Ainsi, la part des moyens affectée à la production varie de 15 points entre les caisses situées aux deux extrémités du spectre sans que cet écart s'explique par des disparités liées à la population des assurés.

Malgré certains progrès, les achats restent insuffisamment mutualisés au niveau national. Par ailleurs, la gestion immobilière est insuffisamment coordonnée ; le recours à 34 sociétés civiles immobilières (SCI), survivance de pratiques anciennes, constitue un frein à la mise en œuvre d'une politique nationale par la caisse centrale.

Enfin, la MSA a récemment revu l'organisation de sa fonction informatique, qui comprend désormais une direction informatique de petite taille à la caisse centrale, un GIE principalement chargé de la maîtrise d'œuvre et huit pôles de compétence de maîtrise d'ouvrage. Les dépenses informatiques sont en forte croissance au cours de la période d'application de la COG 2016-2020 (315 M€ au total), mais la qualité des systèmes d'information reste inégale selon les domaines d'activité.

Des résultats très inégaux et souvent insatisfaisants dans l'exercice des missions

La performance de gestion des régimes de sécurité sociale est fragile, voire dégradée dans plusieurs domaines, ce qui témoigne d'un pilotage insuffisant par la caisse centrale et de résultats très inégaux selon les risques gérés et selon les caisses locales.

Conséquence d'une mauvaise allocation des moyens, de défauts d'organisation et d'outils perfectibles, les performances sont variables en fonction des domaines d'activité et, plus encore, des caisses locales.

Le recouvrement des prélèvements sociaux (16,3 Md€ au total) est le principal point noir de la gestion opérationnelle de la MSA, avec des taux de restes à recouvrer de 6,4 % et de 2 % sur les flux de prélèvements sociaux respectifs des non-salariés et des employeurs de salariés en 2018.

Il pâtit des difficultés économiques de certains secteurs d'activité. En outre, le calcul par les caisses des prélèvements dus par les employeurs à partir des informations adressées par ces derniers a fait place en 2017 à la déclaration directe par les employeurs, dans le cadre de la déclaration sociale nominative (DSN), des prélèvements dont ils sont redevables. De fait, la MSA a insuffisamment maîtrisé cette transformation et peine à résorber les désordres comptables qui en ont résulté pour elle et les tiers concernés (Agirc-Arrco).

Au-delà de ces caractéristiques communes, les performances du recouvrement sont très inégales selon les caisses, pour des raisons qui tiennent pour partie à des différences d'organisation et de pratiques.

Une gestion insuffisamment performante

Pour les cotisations employeurs, les restes à recouvrer se situaient, en 2017, entre 2,7 % et 13,5 % du flux de l'année ; pour les non-salariés, entre 3 % et 12 % (si l'on met à part le cas particulier de la Corse, dont le taux de non recouvrement dépasse 30 %).

S'agissant des délais de paiement des retraites, les performances sont elles aussi dégradées sur un plan global et très hétérogènes entre les caisses : en 2017 et 2018, un peu plus d'une demande de retraite sur deux était payée à échéance, ce taux s'étageant de 20 à 80 % selon les caisses.

Les performances de la branche famille de la MSA, qui concerne un nombre très limité de bénéficiaires par rapport aux CAF, sont en moyenne insatisfaisantes et très contrastées entre les caisses. En 2017 et 2018, seules 57 % des prestations familiales et de solidarité étaient payées à l'échéance.

Pour ces deux branches, une prise de conscience récente a conduit la MSA à prendre de premières mesures

correctrices pour les situations locales les plus critiques (entraide entre caisses, cellule nationale d'appui).

La liquidation des prestations maladie et AT-MP bénéficie, en revanche, d'une allocation de moyens et d'organisations permettant des délais bien orientés et au moins comparables à ceux du régime général.

Par ailleurs, la MSA a engagé avec retard la mise en place d'indicateurs visant à mesurer le paiement à bon droit⁴ des prestations. Les mesures disponibles doivent être fiabilisées. Celles aujourd'hui disponibles font apparaître, là aussi, de fortes disparités entre les caisses locales.

S'agissant de la relation de service avec les assurés, la MSA fait preuve de capacités d'initiative reconnues. Néanmoins, le taux de réponse aux appels téléphoniques est inférieur à celui du régime général. La qualité de service perçue par les assurés est fortement hétérogène selon les caisses.

4 C'est-à-dire une attribution et un calcul conformes aux règles de droit applicable, sans insuffisance ni excès de versement au détriment ou en faveur des assurés.



Des évolutions à inscrire dans le cadre des réformes de la protection sociale

Les constats établis par la Cour montrent qu'au-delà de difficultés conjoncturelles, la MSA connaît des handicaps structurels dans un contexte caractérisé à la fois par le déclin de la population des ressortissants du régime agricole et de profondes transformations de l'organisation de la protection sociale de nos concitoyens, marquées par une concentration croissante de cette dernière autour du régime général.

Cette situation suppose de pouvoir s'affranchir du statu quo institutionnel pour engager les réformes nécessaires et établir des perspectives d'avenir.

Des transformations de l'organisation de la protection sociale qui placent la MSA dans une position de plus en plus isolée

Le mouvement d'ensemble de transformation de l'organisation de la protection sociale tend à marginaliser la MSA. En effet, les régimes de base de l'ex-régime social des indépendants (RSI) ont été intégrés au régime général, alors qu'un regroupement avec la MSA avait un temps été envisagé. En outre, la mise en place

de la liquidation unique des retraites dans les régimes alignés réduit la charge de travail de la MSA en faveur du régime général. Par ailleurs, le projet de loi instaurant un système universel de retraite prévoit que les organismes chargés de gérer des régimes de retraite obligatoires, dont la MSA, concluront une convention avec la caisse nationale de retraite universelle, nouvellement créée, pour déterminer les missions qu'ils exerceront par délégation de cette dernière dans le cadre du système universel de retraite.

La concentration croissante de l'organisation de la protection sociale autour du régime général rend peu réalistes les hypothèses, parfois avancées, d'élargissement de la population du régime agricole aux salariés de l'industrie agro-alimentaire ou aux habitants de communes rurales afin de compenser la baisse de la charge d'activité du régime. Ces extensions hypothétiques du périmètre du régime agricole par réduction de celui du régime général ne seraient d'ailleurs pas justifiées, car elles n'apporteraient pas aux assurés et aux cotisants de gains tangibles en matière de qualité du service qui leur est rendu.

Des évolutions à inscrire dans le cadre des réformes de la protection sociale

Alors que le périmètre des missions des branches du régime général s'élargit en permanence, la MSA bénéficie tout au plus de nouvelles activités de taille limitée et de nature disparate : sous-traitance de tâches de gestion d'autres régimes ; transfert de la gestion de régimes de petite taille (notamment le service de l'allocation de solidarité versée aux personnes âgées dépourvues de tout droit contributif).

Ces activités ne sont pas suffisantes pour enrayer le déclin global de la charge d'activité de la MSA. En revanche, elles réduisent les ressources qu'elle peut consacrer à l'amélioration de la gestion du régime agricole, notamment sur le plan informatique, voire risquent de détourner des enjeux prioritaires que constituent la qualité du service rendu aux ressortissants du régime agricole et l'efficacité des moyens engagés.

Une expansion des activités de la MSA en dehors de la sécurité sociale à écarter

Devant la baisse de sa charge d'activité, la MSA pourrait être tentée d'investir de manière plus active les activités extérieures à la sécurité sociale qui sont situées dans le champ concurrentiel : gestion de contrats d'assurance complémentaire santé et de prévoyance ; offre de services à la personne par le relai d'environ 200 associations partenaires.

Une orientation de cette nature serait peu pertinente car elle pourrait, là aussi, détourner la MSA des enjeux d'amélioration de l'efficacité de son organisation et de la qualité de sa production.

De plus, les activités situées dans le champ concurrentiel soulèvent elles-mêmes des difficultés.

Ainsi, les coûts de la gestion de contrats d'assurance privés sont mal connus, ce qui ne permet pas d'exclure que les frais de gestion facturés aux assureurs les couvrent de manière incomplète. Alors que certains partenaires historiques du domaine de l'assurance ont réduit les tâches qu'ils confient à la MSA, le maintien de prêts subordonnés (56,6 M€) à l'un d'eux, pour une durée indéterminée et avec une rémunération presque symbolique, est contestable. Le régime fiscal des activités de la MSA situées dans le champ concurrentiel doit par ailleurs être clarifié.

L'offre de services a des synergies limitées avec le régime de sécurité sociale qui constitue le cœur de métier de la MSA et est insuffisamment pilotée par la caisse centrale. Elle s'accompagne d'un grand foisonnement institutionnel. Elle présente par ailleurs des risques juridiques du point de vue du droit de la concurrence, du régime fiscal applicable et de la responsabilité financière de la MSA, une partie des structures associatives (notamment les MSA services) étant dirigées par des administrateurs ou des agents de direction des caisses.

Plutôt qu'une expansion du champ d'activité de la MSA, la question est posée d'un réexamen de la gestion par celle-ci d'établissements sanitaires et médico-sociaux et de villages de vacances, qui s'éloignent des missions d'une institution de sécurité sociale.

Des évolutions à inscrire dans le cadre des réformes de la protection sociale

Réexaminer la composition et certaines prérogatives de la gouvernance

Loin d'être un atout pour la conduite du changement, la gouvernance actuelle de la MSA apparaît comme un frein face aux transformations nécessaires. La difficulté de faire évoluer la carte des implantations et les lacunes persistantes du pilotage des activités des caisses locales par la caisse centrale en sont la manifestation. Sans méconnaître l'attachement du « monde agricole » au dispositif en vigueur, ni le rôle positif joué par les délégués cantonaux, la gouvernance du régime agricole doit évoluer.

Au sein des conseils d'administration de la caisse centrale et des caisses locales, l'absence de parité des représentants des salariés d'une part et de ceux des employeurs et des non-salariés d'autre part perdure, alors que les salariés deviennent de plus en plus majoritaires. Elle n'est pas justifiée par le caractère professionnel du régime, les autres caisses professionnelles ayant toutes une gouvernance paritaire. Elle laisse à penser que les préoccupations de la MSA se concentrent sur les enjeux des seuls exploitants agricoles. La MSA et ses autorités de tutelle devraient engager une réflexion sur la composition des conseils d'administration.

De même, l'incapacité dans laquelle se trouve le directeur général de la caisse centrale, lui-même nommé et révoqué par son conseil d'administration, de

nommer et de révoquer les directeurs des caisses locales, cette prérogative relevant des conseils d'administration des caisses locales, affecte la capacité de la caisse centrale à mener une politique nationale. La réflexion à engager sur la gouvernance devrait donc s'étendre à une modification des modalités de nomination du directeur général de la caisse centrale et des responsables des caisses locales.

Enfin, l'État est représenté au conseil d'administration de la CCMSA par le seul ministère chargé de l'agriculture. Celui chargé de la sécurité sociale devrait aussi en être membre de droit.

Des marges d'efficience dans l'organisation des activités qui préservent la relation à l'assuré

La MSA est moins efficiente que le régime général : ses dépenses de gestion courante absorbent près de quatre centimes sur un euro de ressources qui lui sont affectées, contre moins de trois centimes pour le régime général.

Devant la poursuite de la contraction de sa charge d'activité, une réorganisation d'ensemble des activités du régime agricole s'impose, sous la forme de fusions de caisses ou de mutualisations d'activités beaucoup plus étendues dans le cadre national, le cadre de caisses locales limitrophes étant trop étroit pour réorganiser efficacement les activités du régime.

Des évolutions à inscrire dans le cadre des réformes de la protection sociale

Ces évolutions ne remettraient pas en cause le « guichet unique » qui constitue le fondement du régime, mais conduiraient à spécialiser plus nettement sur certaines activités les sites de production qui seraient conservés, sans amoindrir le maillage territorial des accueils physiques des ressortissants du régime agricole, assurés par la MSA de manière directe ou par l'intermédiaire de partenaires.

S'agissant de ce maillage territorial, la labellisation d'environ 1 800 structures France services d'ici à 2022 décidée par le Gouvernement, où les services de la MSA seront accessibles à distance, doit elle-même permettre de réduire le nombre de structures d'accueil du public propres à la MSA, beaucoup moins sollicitées en moyenne que celles des branches du régime général, sans dégrader la relation de service avec les assurés.

Une ouverture vers le régime général à amplifier

À moyen terme, plusieurs scénarios d'évolution de la MSA sont envisageables. Plusieurs considérations peuvent être prises en compte et faire l'objet d'arbitrages : l'appréciation des avantages du « guichet unique » dans le contexte d'une dématérialisation croissante des relations des assurés avec les organismes sociaux ; la présence territoriale souhaitable des accueils et des activités propres au régime agricole ; les écarts de performances de gestion admissibles avec les branches du régime général ; la capacité autonome de la MSA à corriger les faiblesses qui affectent ses processus de gestion.

Indépendamment des oppositions qui pourraient se manifester, une intégration rapide de la MSA au régime général n'est pas envisageable au regard de l'importance des chantiers dans lesquels les branches de ce dernier sont engagées : transformation du mode de production de la branche famille, intégration de l'ex-RSI pour les branches maladie et vieillesse et les Urssaf, extension considérable du périmètre des missions des Urssaf à partir de 2020 ; projet de création d'une caisse nationale de retraite universelle.

En revanche, il convient de développer résolument les synergies de la MSA avec les branches du régime général, qui sont très insuffisamment exploitées. Au-delà des fonctions support (achats, immobilier, etc.), un enjeu essentiel porte sur les systèmes d'information. Peu de projets communs ont abouti entre la MSA et les branches du régime général. Il en résulte des duplications de moyens, mais aussi des risques pour la maîtrise de la traduction informatique des évolutions législatives et réglementaires ainsi que le respect de leurs calendriers d'entrée en vigueur.

Les options de gestion retenues par la MSA, notamment en matière de systèmes d'information, devraient donc privilégier une approche inter régimes et veiller à laisser ouverts tous les choix possibles à l'avenir pour les pouvoirs publics. Afin de favoriser des rapprochements opérationnels entre la MSA et les branches du régime général, il convient notamment d'impliquer plus fortement ces dernières dans cet objectif stratégique et de faire coïncider les périodes des conventions d'objectifs et de gestion respectives de la MSA et des branches du régime général avec l'État.

Recommandations

Exercer plus efficacement les missions du régime de sécurité sociale

Établir, en vue de la préparation de la nouvelle COG avec l'État, le bilan des opérations de réorganisation de la production et réformer en conséquence l'organisation territoriale de la MSA (CCMSA).

Accorder une priorité immédiate à une amélioration significative du recouvrement des prélèvements sociaux, par une meilleure utilisation de l'ensemble des outils disponibles, y compris de recouvrement forcé (CCMSA).

Approfondir la rénovation de la gestion des régimes obligatoires et réduire résolument les écarts de performance au sein du réseau, par un pilotage national resserré des moyens et des résultats par la caisse centrale et la systématisation des pôles d'appui aux caisses en difficulté (CCMSA).

Construire des outils robustes permettant de mesurer la charge d'activité et la productivité des caisses locales et d'allouer, dans le cadre d'un dialogue de gestion approfondi, les moyens en conséquence (CCMSA).

Dissoudre l'ensemble des SCI détenues par la MSA lorsque celles-ci ne sont pas le support d'une mutualisation de sites immobiliers avec un partenaire extérieur (CCMSA).

Réexaminer le champ et préciser le cadre juridique des activités distinctes du régime de sécurité sociale

Mettre à niveau l'outil de comptabilité analytique afin de mesurer de

manière fiable les coûts de gestion des prestations de service rendues à des organismes tiers au régime agricole de sécurité sociale et adapter en conséquence les frais de gestion facturés à ces derniers ; auditer annuellement ces coûts (CCMSA).

Clarifier le régime fiscal applicable aux prestations de service rendues par la MSA à des tiers au régime agricole de sécurité sociale (CCMSA).

Transférer à d'autres opérateurs les six établissements institutionnels sanitaires et médico-sociaux, les centres de soins infirmiers et les centres de vacances, qui s'éloignent des missions d'une institution de sécurité sociale (CCMSA, ministères de tutelle).

Réformer la gouvernance du régime agricole

Rapprocher la gouvernance de la MSA de celle des autres régimes de sécurité sociale, s'agissant de la représentation paritaire des salariés d'une part et des employeurs et des non-salariés d'autre part dans les conseils d'administration des caisses, des modalités de nomination des directeurs et agents comptables des caisses et de la représentation de la direction de la sécurité sociale au conseil d'administration de la caisse centrale (ministères de tutelle, MSA).

Renforcer la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice des mandats des administrateurs de la MSA (MSA).

Développer les synergies avec le régime général de sécurité sociale

Rapprocher la MSA des branches du régime général sur un plan opérationnel, s'agissant notamment

Recommandations

des résultats à atteindre et des systèmes d'information, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion couvrant les mêmes années que celles des branches en question (*ministères de tutelle, organismes nationaux du régime général, MSA*).

Assainir la situation financière du régime agricole

Définir les modalités de l'amortissement par la CADES de la dette du régime de retraite des non-salariés agricoles non reprise à ce jour (*ministères chargés de la sécurité sociale et du budget*).