

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PROPOSITIONS DE LA MISSION	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UN RÉGIME HÉRITÉ DE L'HISTOIRE, DONT LES PRESTATIONS SONT DÉSORMAIS ALIGNÉES, MAIS QUI CONSERVE DES SPÉCIFICITÉS FORTES	9
A. LA PROTECTION SOCIALE DES INDÉPENDANTS, UNE VOLONTÉ D'AUTONOMIE HISTORIQUE	9
1. <i>Une construction en marge du régime général</i>	9
2. <i>De très nombreux acteurs</i>	9
B. UN RÉGIME « ALIGNÉ »	10
1. <i>Un alignement des prestations</i>	10
2. <i>Une structure des cotisations comparable au régime général</i>	10
3. <i>Des régimes de base équilibrés par des ressources externes</i>	11
C. DE FORTES SPÉCIFICITÉS	12
1. <i>Une population très diverse</i>	12
a) <i>Des régimes juridiques très divers</i>	12
b) <i>Des écarts de revenus très importants</i>	15
c) <i>Un turn-over important des affiliés et la prédominance de polypensionnés</i>	16
2. <i>Un mode de paiement spécifique des cotisations</i>	16
3. <i>Un lien cotisations/prestations</i>	17
a) <i>Une exigence de cotisations minimales</i>	17
b) <i>Des modalités particulières d'ouverture et de calcul des droits à retraite et indemnités journalières</i>	18
4. <i>Une dimension « culturelle »</i>	18
a) <i>Un attachement très fort à une gouvernance par des élus</i>	18
b) <i>Une méfiance à l'égard des Urssaf</i>	18
c) <i>La place de l'action sociale</i>	19
II. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE, UNE MISE EN ŒUVRE CHAOTIQUE	20
A. UNE SIMPLIFICATION NÉCESSAIRE	20
1. <i>Le constat fait dès 2003 d'un statu quo impossible</i>	20
2. <i>La création du RSI, une unification de la gestion des différents risques</i>	20
B. UNE MISE EN ŒUVRE CHAOTIQUE	21
1. <i>L'interlocuteur social unique : une unicité de façade</i>	21
2. <i>... mise à mal par des défaillances techniques et une prise de conscience tardive</i>	22
3. <i>Un contexte économique dégradé</i>	24
III. HUIT ANS APRÈS LA RÉFORME, UN RÉGIME OPÉRATIONNEL ?	26
A. DES ACTIONS FORTES DE REDRESSEMENT DE LA QUALITÉ DU SERVICE	26
1. <i>La fin des dispositifs d'urgence</i>	26
2. <i>Des indicateurs mieux orientés</i>	26
3. <i>Le développement de nouveaux services</i>	27
4. <i>Une institutionnalisation du travail en commun avec les Urssaf</i>	28

B. UNE ORGANISATION QUI RESTE COMPLEXE	28
1. Une intégration très partielle des professions libérales.....	29
2. Une gestion déléguée du risque maladie	29
3. Une organisation encore non stabilisée.....	31
a) Une répartition des rôles non assumée	31
b) Un schéma régional qui maintient une gouvernance « à deux têtes »	32
C. UN RECOUVREMENT AUX PERFORMANCES INFÉRIEURES À CELLES DES RÉGIMES PRÉCÉDENTS	34
1. Une amélioration des encaissements.....	34
2. Un début de rattrapage des années antérieures.....	35
3. La persistance de « restes à recouvrer » très importants	36
a) Un taux de taxations d'office qui reste élevé	36
b) Un stock de restes à recouvrer qui décroît lentement.....	37
4. La modernisation reportée des systèmes d'information.....	38
D. UNE CRISE DE CONFIANCE PERSISTANTE.....	39
1. Une confiance à restaurer	39
2. Un message brouillé par l'alourdissement des cotisations	39
3. La contestation du caractère obligatoire de la sécurité sociale : serpent de mer ou renouveau inquiétant ?	41
IV. PAS DE BOULEVERSEMENTS MAIS DES AJUSTEMENTS POUR UN RÉGIME FRAGILISÉ	43
A. UNE ARCHITECTURE PLUS LISIBLE POUR LES AFFILIÉS.....	43
1. Clarifier la répartition des rôles avec le délégataire pour le recouvrement	43
2. Unifier la gestion du risque maladie ?	44
B. DES COTISATIONS PLUS COMPRÉHENSIBLES.....	44
1. Rapprocher encore la perception du revenu du versement des cotisations.....	44
a) Un décalage source d'incompréhension et de difficultés.....	44
b) L'autoliquidation, un bouleversement discuté.....	45
c) L'estimation du revenu, un dispositif à généraliser	45
2. Renforcer l'implication des experts-comptables.....	46
C. DES PROCÉDURES MODERNISÉES.....	47
1. Développer le recours à la dématérialisation	47
2. Investir dans les systèmes d'information	48
3. Une collaboration à renforcer avec les services fiscaux.....	48
4. Trouver des relais d'information et de médiation	49
a) Une communication à renforcer	49
b) S'inspirer des expériences réussies	50
D. UN FINANCEMENT MODERNISÉ.....	50
1. Se mettre en état de récolter les dividendes de la réforme	50
2. Affecter des ressources pérennes à l'équilibre du régime	53
TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION	55
I. AUDITION.....	55
II. PRÉSENTATION DU RAPPORT	64
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	75

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Une architecture plus lisible : Clarifier la répartition des rôles entre le RSI et les URSSAF pour le recouvrement des cotisations

- A l'égard des cotisants, afficher clairement l'intervention des URSSAF pour le compte du RSI
- Dans la répartition des tâches au sein de l'Interlocuteur social unique, définir les procédures et les compétences pour limiter les allers-retours des dossiers
- Investir dans la modernisation des systèmes d'information pour mettre à la disposition des agents la vision complète d'un dossier
- Mettre en place les conditions d'un pilotage unique des caisses locales du RSI
- Afficher clairement les objectifs à l'égard des organismes conventionnés pour la gestion du risque-maladie, renforcer la mutualisation et aller vers l'unification

Des cotisations plus compréhensibles pour les affiliés : Rapprocher le paiement des cotisations de la perception du revenu

- Développer le calcul des cotisations sur la base de l'estimation des revenus de l'année en cours
- Mentionner systématiquement cette possibilité sur les appels de cotisations
- Développer cette pratique chez les « professionnels du chiffre »

Des partenaires mobilisés : Renforcer l'implication des experts comptables

- Développer le provisionnement des cotisations une fois le résultat connu
- Prévoir une lecture sociale des résultats de l'entreprise

Développer d'autres relais d'information et de médiation

- En fonction des situations locales, conclure des conventions pour développer l'information et la médiation dans un dispositif de proximité à l'égard des assurés

Des procédures modernisées : Entrer résolument dans l'ère numérique

- Développer le recours à la dématérialisation pour la déclaration et le paiement des cotisations
- L'imposer pour les affiliés qui optent pour une cotisation minimale

Des procédures allégées : Renforcer la collaboration avec les services fiscaux

- Faciliter et formaliser l'accès aux informations des agents des différents réseaux (Urssaf/DGFIP)

- Unifier à terme les déclarations sociale et fiscale

- Rapprocher les assiettes sociale et fiscale

Une protection sociale mieux connue : Organiser une campagne d'information sur les droits sociaux des indépendants et sur la dématérialisation

Recueillir les dividendes de la réforme en améliorant l'efficacité du réseau

Affecter des ressources stables et pérennes à l'équilibre des régimes de base

Mesdames, Messieurs,

Organisée historiquement sur une base professionnelle, la protection sociale des indépendants était caractérisée, jusqu'en 2006, par la multiplicité des intervenants, selon les risques et les professions concernés.

Deux ordonnances du 8 décembre 2005, poursuivant un objectif de rationalisation et de simplification, ont procédé aux réformes suivantes :

- à compter du 1^{er} juillet 2006, l'unification de l'assurance maladie des professions non salariées non agricoles et des assurances vieillesse et invalidité-décès des commerçants et artisans a été opérée au sein du Régime social des indépendants (RSI), nouvellement créé ;

- à compter du 1^{er} janvier 2008, l'encaissement des cotisations des travailleurs indépendants a été confié au réseau des Urssaf, pour le compte du RSI dans le cadre de la mise en place de l'Interlocuteur social unique (ISU).

Cette réforme substantielle, codifiée aux articles L. 133-6 et suivants du code de la sécurité sociale, inédite dans le paysage morcelé des régimes de sécurité sociale français, aurait pu constituer un bel exemple de volontarisme en politique. Elle a été considérée par la commission des comptes de la sécurité sociale comme « *l'une des plus importantes réformes de structure et de simplification pour les usagers de l'histoire de la sécurité sociale* ».

A la fois précipitée et peu pilotée, elle s'est traduite par des dysfonctionnements graves décrits dans plusieurs rapports publics, la Cour des comptes ayant notamment qualifié le démarrage du nouveau régime de « *catastrophe industrielle* ».

Saisis de la persistance de dysfonctionnements, vos rapporteurs, désignés par la Mecss au cours de sa réunion du 4 décembre 2013, ont souhaité procéder à un état des lieux, huit ans après la création du RSI, six ans après la création de l'Interlocuteur social unique.

I. UN RÉGIME HÉRITÉ DE L'HISTOIRE, DONT LES PRESTATIONS SONT DÉSORMAIS ALIGNÉES, MAIS QUI CONSERVE DES SPÉCIFICITÉS FORTES

A. LA PROTECTION SOCIALE DES INDÉPENDANTS, UNE VOLONTÉ D'AUTONOMIE HISTORIQUE

1. Une construction en marge du régime général

Après l'opposition manifestée par les professions non-salariées à la loi du 22 mai 1946 sur l'assurance vieillesse, le système de protection sociale des indépendants s'est construit sur des avancées progressives.

La loi du 17 janvier 1948 instaure les régimes autonomes de vieillesse tandis que la loi du 12 juillet 1966 instaure un régime d'assurance maladie-maternité pour les travailleurs indépendants.

À compter de 1978, les travailleurs indépendants bénéficient de l'universalisation des prestations familiales.

Depuis 1995, les artisans disposent d'un régime d'indemnités journalières, étendu en 2000 aux commerçants.

2. De très nombreux acteurs

La couverture progressive des risques en fonction des différentes catégories a conduit à la multiplication des intervenants, tant pour le recouvrement, avec une pluralité de déclarations et d'appels de cotisations, que pour le versement des prestations.

Les organismes chargés du versement des prestations étaient également chargés du recouvrement des cotisations y afférentes.

Pour la maladie, les différents organismes, mutuelles et assureurs, conventionnés avec la Caisse nationale d'assurance maladie des non-salariés (Canam) assuraient le recouvrement des cotisations et la liquidation des prestations, tandis que, pour la retraite, ces missions étaient assurées par les différentes caisses de retraite professionnelles, dont la caisse autonome de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (Cancava) pour les artisans et la caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (Organic).

Les cotisations « famille » étaient versées aux Urssaf, ainsi que la CSG et la CRDS, les caisses d'allocations familiales étant compétentes pour la liquidation des droits.

L'architecture globale de la protection sociale était donc complexe et se traduisait par un coût de gestion élevé, y compris pour les bénéficiaires. Les multiples intervenants prenant part à la protection sociale des indépendants conduisaient ces derniers à effectuer au moins trois déclarations et à recevoir autant d'appels de cotisations.

De surcroît, ainsi que cela a été mis au jour par la réforme pour environ 100 000 cotisants, cette architecture pouvait être incomplète pour certains assurés, affiliés et acquittant leurs cotisations pour certains risques et non pour d'autres, en l'absence d'une gestion intégrée.

B. UN RÉGIME « ALIGNÉ »

Pour la protection sociale de base, le régime des indépendants est un régime aligné sur le régime général, tant pour le niveau des prestations que sur l'architecture des cotisations. Le conseil d'administration du RSI ne décide ainsi ni du niveau des cotisations, ni de celui des prestations.

1. Un alignement des prestations

Dès 1973, la loi a fixé un objectif de rapprochement des prestations dont bénéficiaient les travailleurs indépendants au titre des régimes de base avec celles des travailleurs salariés, tout en réaffirmant le principe de l'autonomie de la gestion des régimes : « *Les régimes dont bénéficient les artisans et les commerçants seront progressivement harmonisés avec le régime général en vue d'instituer une protection de base unique dans le respect des structures qui leur soient propres* »¹.

Depuis 2001, les droits à prestations d'un indépendant sont les mêmes que ceux d'un travailleur salarié. Pour la maladie, les prestations en nature sont identiques à celles du régime général, de même que pour le régime de retraite de base.

La branche famille est gérée, comme pour les salariés et dans les mêmes conditions, par les caisses d'allocations familiales.

2. Une structure des cotisations comparable au régime général

L'assiette des prélèvements sociaux des indépendants non-agricoles est le revenu net pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu, après réintégration de certains éléments déductibles fiscalement. Les cotisations représentent environ 47 % du revenu brut des indépendants.

Les risques « accidents du travail-maladies professionnelles » et « chômage » ne font pas l'objet d'un régime obligatoire pour les indépendants, ce qui justifie un écart minimal de 7,5 points avec le taux de prélèvement global des salariés. Pour les professions libérales, il n'existe pas d'indemnités journalières, les prélèvements sont réduits d'autant.

¹ Article 9 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 (loi Royer).

L'assiette, le plafonnement et le taux des cotisations, bien qu'inscrits dans un mouvement de convergence, diffèrent d'avec le régime général, en particulier pour la cotisation maladie, inférieure de plus de 4 points.

Pour l'année 2014, le régime de cotisations est le suivant :

Figure n° 1 : Assiette et taux des cotisations des travailleurs indépendants

Cotisation	Assiette	Taux artisan	Taux commerçant ou industriel	Taux profession libérale
Maladie-maternité	Totalité du revenu professionnel	6,50 %		
Indemnités journalières	Dans la limite de 5 PASS (soit 187 740 euros)	0,70 %	-	
Retraite de base	Sous plafond 37 548 euros	16,95 % ¹	CNAVPL	
	Au-delà du plafond	0,20 %	CNAVPL	
Retraite complémentaire	Dans la limite de 37 513 euros	7 %	CNAVPL	
	Revenu compris entre 37 513 euros et 150 192 euros	8 %	CNAVPL	
Invalidité-décès	Sous plafond	1,60 %	1,10 %	CNAVPL
Allocations familiales	Totalité du revenu professionnel	5,25 %		
CSG-CRDS	Totalité du revenu professionnel + cotisations sociales obligatoires	8 %		
Formation professionnelle	Sur la base de 37 032 euros (soit 1 PASS 2013)	0,29 %	0,25 %	0,25 %

Source : Site internet RSI

3. Des régimes de base équilibrés par des ressources externes

Les régimes complémentaires d'assurance vieillesse ou d'invalidité et décès des travailleurs indépendants, financés par des ressources propres, cotisations et produits financiers, sont gérés à l'équilibre.

Le financement des régimes de base du RSI, dont les cotisations et les prestations ne dépendent pas des décisions du régime, fait largement appel, compte-tenu de la démographie des cotisants et de la distribution des revenus, à des ressources externes du fait d'un déficit structurel de l'ordre de 6 milliards d'euros par an.

Celles-ci sont principalement constituées de la compensation inter-régimes et de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), dont le recouvrement est assuré par le RSI.

¹ 17,05 % en 2015, 17,15 % en 2016.

Figure n° 2 : Ressources du RSI hors cotisations sociales

en millions d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cotisations sociales prises en charge par l'Etat	161	253	128	126	250	203
CSG (maladie)	2 957	3 080	3 245	3 291	3 347	3 438
Compensation généralisée (vieillesse)	1 433	1 264	1 446	1 385	1 198	1 690
CSSS	2 503	3 781	3 617	2 391	2 715	2 189

Source : RSI

La contribution sociale de solidarité des sociétés

L'équilibre des régimes obligatoires de base des indépendants est assuré depuis 1970 par la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS ou C3S) qui finance le déficit intégralement et automatiquement.

Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés sont assujetties au taux de 0,13 % de leur chiffre d'affaires lorsque celui-ci dépasse 760 000 euros sur l'année. La loi du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance maladie a, par ailleurs, créé la C3S additionnelle au taux de 0,03 % assise sur la même assiette, qui est affectée au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le taux de la C3S s'établit donc à 0,16 %.

L'article L. 651-2-1 du code de la sécurité sociale prévoit que cet impôt est affecté « au prorata et dans la limite du déficit comptable résultant de la couverture obligatoire de base gérée par chacune des branches du régime, compte non tenu des subventions de l'Etat ni des montants de contribution sociale de solidarité attribués au titre des exercices antérieurs ou à titre d'acomptes provisionnels ».

La branche maladie du régime des exploitants agricoles bénéficie d'une quote-part proportionnelle de 30,89 %, à la suite de la suppression de la compensation maladie en loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Depuis 2011, en application de ce même article, le solde du produit de la contribution est affecté au FSV.

Ainsi que l'a souligné la Cour des comptes, les difficultés du recouvrement du RSI ont un impact sur les équilibres généraux des comptes sociaux du fait de l'affectation au FSV du solde du produit de la C3S.

C. DE FORTES SPÉCIFICITÉS

1. Une population très diverse

a) Des régimes juridiques très divers

Entrepreneurs au régime des micro-entreprises, gérants de sociétés, auto-entrepreneurs, les 2,5 millions d'affiliés au RSI forment une population très diverse.

Les auto-entrepreneurs : un quart des effectifs de cotisants au RSI

Rappels

Créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) le régime de l'auto-entrepreneur est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Il a connu une montée en puissance très rapide avec 320 000 auto-entrepreneurs en 2009, 900 000 en 2013. Les auto-entrepreneurs représentent 1 cotisant du RSI sur 4.

Régime social et fiscal

Juridiquement, le régime de l'auto-entrepreneur constituait un aménagement dérogatoire au régime micro-fiscal créé pour les travailleurs indépendants, dont il doit respecter les seuils de chiffres d'affaires : 82 200 euros pour le commerce et 32 900 euros pour les services.

L'auto-entrepreneur tant qu'il reste sous les seuils de chiffres d'affaires de la micro-entreprise :

- déclare son chiffre d'affaires et règle ses cotisations sociales chaque mois ou chaque trimestre ;
- peut payer dans le même temps¹ l'impôt sur le revenu sur cette activité ;
- bénéficie d'une franchise de TVA, ni facturée, ni récupérée.

Figure n° 3 : Taux de cotisations applicables aux auto-entrepreneurs

Activité	Taux de cotisation	Assiette	Versement libératoire IR	Taux global	CFE	Taxe pour frais de chambre
achat/vente,	14,1 %	Chiffre d'affaires	1 %	15,1 %	exonération	exonération
prestations de services	24,60 %	Chiffre d'affaires	1,70 % 2,2 % (BNC)	26,30 %		
prestations de services libérales	23,30 % 25,2 % en 2015	Chiffre d'affaires	2,20 %	23,50 %		

Source : Acoiss

Protection sociale

Lorsque l'auto-entrepreneuriat est l'activité principale de la personne, elle bénéficie de la même couverture sociale que les autres travailleurs indépendants.

En cas de poly-activité, l'auto-entrepreneur :

- cotise au RSI au titre de son activité d'auto-entrepreneur ;
- reçoit des prestations au titre du régime auquel il est affilié au titre de son activité principale ;

¹ Si le revenu fiscal de référence ne dépasse pas la limite supérieure de la troisième tranche du barème de l'impôt sur le revenu par part de quotient familial.

- acquiert des droits à retraite auprès du RSI [ou de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav) pour les activités libérales] sous réserve d'atteindre des montants suffisants pour acquérir des trimestres (entre 11 430 euros et 26 013 euros de CA annuel pour quatre trimestres ; entre 60 % et 80 % des AE ne valident aucun trimestre).

Les formalités d'affiliation et de radiation et le recouvrement des cotisations sont sous la responsabilité de l'Acoss, qui retransmet aux régimes (RSI et caisses relevant de la CNAVPL) les informations nécessaires.

En application du principe « pas de chiffre d'affaires, pas de cotisations », un auto-entrepreneur n'est pas soumis aux cotisations minimales applicables.

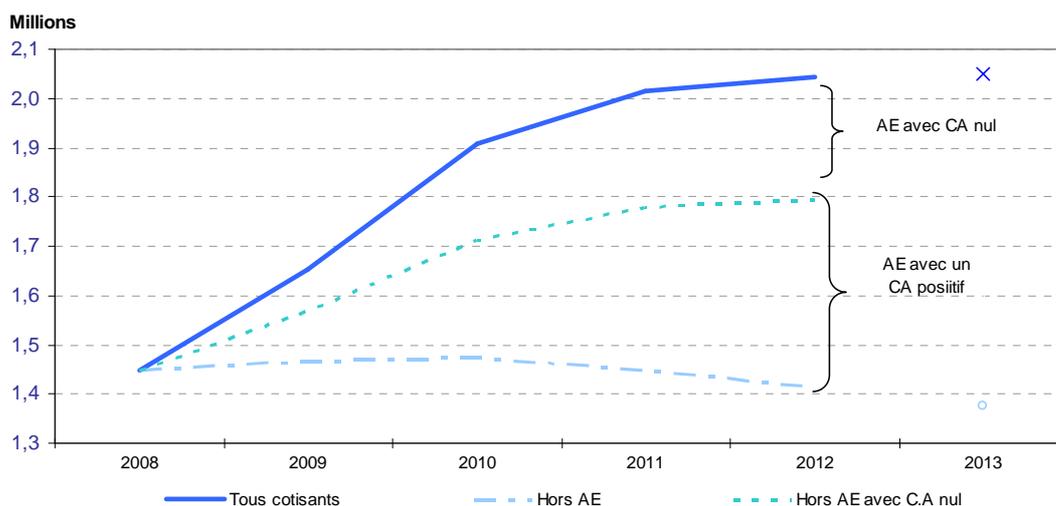
Ces dispositions ont été aménagées par la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises qui unifie régimes microsocial et microfiscal. A compter du 1^{er} janvier 2016, tous les actifs ayant le statut micro-fiscal paieront leurs cotisations sur la base de leur chiffre d'affaires directement aux URSSAF. Le texte prévoit, pour les entrepreneurs qui relèvent de ce régime, un droit d'option de paiement de la cotisation minimale.

Compensation

Les crédits liés à la compensation de l'exonération liée au régime social des micro-entreprises sont inscrits au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission Travail et emploi.

Hors auto-entrepreneurs, le nombre de cotisants est stable autour de 1,4 million de cotisants, en légère diminution sur la période récente.

Figure n° 4 : Evolution du nombre de cotisants artisans et commerçants entre 2008 et 2013



Source : RSI/DEEP/SARDE

Avec les auto-entrepreneurs avec chiffre d'affaires positif, le nombre de cotisants est d'1,7 million, dont 300 000 professionnels libéraux.

Figure n° 5 : Cotisants : artisans, commerçants et professions libérales

(2011, 2012 pour AE)	en milliers	en %
Micro-entreprises	148	6 %
Entrepreneurs individuels	770	30 %
Gérants à l'IR	97	4 %
Gérants à l'IS	682	27 %
Agent général d'assurance	6	0,2 %
Auto-entrepreneurs	822	33 %
<i>Auto-entrepreneurs avec CA positif</i>	525	
Total	2 525	

Source : RSI

Il résulte de cette diversité une difficulté à dégager un consensus sur l'étendue et le niveau de la protection sociale nécessaire tant les capacités de financement sont différentes.

b) Des écarts de revenus très importants

Le revenu moyen des indépendants, hors auto-entrepreneurs, s'élève, d'après l'Insee, à 37 200 euros pour l'année 2011.

Parmi les professions indépendantes, les écarts de revenus sont plus importants que pour les salariés avec un rapport interquartile¹ de 5,2 contre 1,8 pour les salariés.

Au sein du premier décile, un indépendant sur dix déclare un revenu nul, un sur quatre a un revenu annuel inférieur à 8 650 euros et la moitié déclare moins de 21 600 euros annuels.

Au sein du dernier décile, un indépendant sur quatre a un revenu supérieur à 44 600 euros et, pour un sur dix, le revenu excède 84 300 euros, soit deux fois plus que le dernier décile de revenu des salariés du privé (38 100 euros).

¹ C'est-à-dire le rapport entre le revenu plancher des 25 % ayant les revenus les plus élevés et le revenu plafond des 25 % ayant les revenus les moins élevés.

c) Un turn-over important des affiliés et la prédominance de polypensionnés

Le RSI est caractérisé par une rotation particulièrement rapide du fichier de ses cotisants : en 2012, il a enregistré quelque 565 000 affiliations et 475 000 radiations.

1,8 million de personnes, radiées du régime, ont des droits ouverts (au moins un trimestre) au titre de la retraite.

Autre caractéristique du régime, l'imbrication croissante de la carrière de ces affiliés avec d'autres régimes. La quasi-totalité des retraités artisans et commerçants a exercé une activité salariée au cours de sa carrière professionnelle.

La durée moyenne d'assurance est relativement courte dans le régime des indépendants (14 ans pour les nouveaux retraités artisans, 11 ans pour les commerçants).

Un indépendant « classique » sur dix, un auto-entrepreneur sur trois cumule cette activité avec un travail salarié.

2. Un mode de paiement spécifique des cotisations

La séquence du paiement des cotisations des travailleurs indépendants s'apparente à celle de l'imposition des revenus.

Les deux premières années du démarrage de l'activité, tant que les revenus ne sont pas connus, les cotisations provisionnelles sont calculées sur un revenu forfaitaire. Le paiement peut être reporté au-delà de la première année et fractionné jusqu'à 5 ans.

Par la suite, les cotisants procèdent à une déclaration de leurs revenus (DCR), sur le fondement de laquelle les cotisations sont calculées puis appelées. Lorsque les données nécessaires au calcul des cotisations ne sont pas transmises, celles-ci sont calculées sur une base majorée.

En application de l'article L. 131-6-2 du code de la sécurité sociale, les cotisations dues au titre de l'année N, sont calculées, à titre provisionnel, en pourcentage du revenu d'activité N-2 puis font l'objet d'une régularisation en fin d'année N+1, une fois connu le revenu de l'année N.

A titre dérogatoire, les cotisants ayant recours à la dématérialisation de leur déclaration peuvent demander une régularisation dès le début de l'année N+1.

Toujours à titre dérogatoire, un cotisant peut demander à ce que ses cotisations provisionnelles soient calculées en fonction de son revenu N-1.

A compter du 1^{er} janvier 2015, l'écart entre le revenu de référence et l'année de versement des cotisations provisionnelles est réduit d'un an. Les cotisations provisionnelles seront calculées sur la base du revenu d'activité

de l'année N-1 et les cotisants pourront demander un ajustement de leurs cotisations sur la base de l'estimation de leur revenu d'activité de l'année en cours.

3. Un lien cotisations/prestations

Le lien entre le paiement des cotisations et de droit à prestations est une spécificité fondamentale du RSI. Il explique pour une large part les difficultés rencontrées lors de la réforme et sera décisif pour les retraités du régime lors de la liquidation de leurs droits.

a) Une exigence de cotisations minimales

Pour ouvrir leurs droits, les travailleurs indépendants doivent s'acquitter d'une cotisation minimale, équivalent de la durée d'affiliation pour l'ouverture de droits aux salariés. Le paiement de cette cotisation concerne plus de 30 % des assurés du régime maladie.

Ce principe ne souffre qu'une exception, celle des auto-entrepreneurs auxquels s'applique un principe « pas de chiffre d'affaires, pas de cotisation ».

Afin de limiter les effets de seuil préjudiciables aux plus bas revenus, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a modifié le mode de calcul de la cotisation minimale maladie-maternité pour lui substituer un mécanisme de dégressivité. Lorsque le revenu du travailleur indépendant est négatif ou nul, la cotisation est de 30 % de la cotisation minimale ; au-delà, la réduction décroît avec l'augmentation du revenu et s'annule à hauteur de 40 % du plafond de la sécurité sociale. En 2014, la cotisation minimale maladie-maternité varie entre 659 euros et 976 euros.

Figure n° 6 : Mode de calcul de la cotisation minimale

Artisans/commerçants	Base de calcul	Assiette minimale	Cotisation minimale
Maladie	40 % PASS	15 019€	de 659€ à 976€
Indemnités journalières	40 % PASS	15 019€	105€
Retraite de base	5,25 % PASS	1 971€	338€
Retraite complémentaire	5,25 % PASS	1 971€	138€
Invalidité-décès	20 % PASS	7 510€	120€/83€
Total annuel			de 1 360€ à 1 677€/1 640€

Source : CSS

En matière de retraite, la cotisation minimale ne permet de valider qu'un seul trimestre, même si l'activité a été exercée tout au long de l'année (un revenu équivalent à 600 Smic horaire brut est nécessaire à la validation d'une année complète). En matière d'indemnités journalières, elle ouvre droit à un taux minimum.

b) Des modalités particulières d'ouverture et de calcul des droits à retraite et indemnités journalières

En application des articles L. 613-8 (prestations maladie en espèces) et L. 634-2-1 (vieillesse) du code de la sécurité sociale, les droits à prestations des travailleurs indépendants sont subordonnés au paiement effectif des cotisations.

Cette différence avec le régime général rend la question des flux d'information entre les Urssaf et le RSI et celle de la fiabilité de ces informations particulièrement cruciales. En l'absence de données, la liquidation des retraites ou le versement d'indemnités journalières sont impossibles.

4. Une dimension « culturelle »

Vos rapporteurs ont pu mesurer l'attachement des indépendants et de leurs représentants à une gouvernance de leur protection sociale qui leur soit propre.

a) Un attachement très fort à une gouvernance par des élus

Les conseils d'administration de la caisse nationale (50 administrateurs dont 21 commerçants et industriels, 21 artisans et 8 représentants des professions libérales) et des caisses régionales du RSI sont élus au suffrage universel. Pour les caisses régionales, ils sont composés de 24 à 36 membres selon le nombre de leurs ressortissants et comportent un tiers de retraités et deux-tiers d'actifs.

Au total le nombre des administrateurs du RSI est de 942.

Il en résulte une démocratie sociale vivante, des administrateurs actifs et engagés et de réels débats mais peut-être également un frein pour l'émergence d'une ligne conductrice claire.

b) Une méfiance à l'égard des Urssaf

Au cours de leurs différentes auditions, vos rapporteurs ont pu constater une forme de réaction identitaire à l'égard du réseau des Urssaf, auquel, la fibre « entreprise » et l'écoute des chefs d'entreprise en difficulté feraient défaut.

Plus encore, la crainte de devenir une « minorité » dans un grand ensemble entraîne un attachement fort à un régime spécifique.

c) La place de l'action sociale

Traditionnellement, l'action sociale avait pour vocation de compenser des prestations relativement limitées. Elle occupe encore une place significative.

Prévu par l'article L. 635-3 du code de la sécurité sociale, le fonds d'action sociale, avec 112 millions d'euros de budget en 2013, est l'une des spécificités du RSI. Ses principaux axes sont l'aide à l'acquisition d'une complémentaire-santé, en complément du dispositif de base, l'aide aux cotisants en difficulté et les problématiques de maintien à domicile.

Le RSI intervient notamment auprès de ses affiliés en difficulté par l'octroi de délais de paiement et de prise en charge des cotisations.

Ces interventions concernent un nombre très significatif d'affiliés et représentent un enjeu budgétaire important. Elles sont aussi un indicateur de la mauvaise santé économique des artisans et commerçants.

Pour l'année 2013, 320 000 délais de paiement ont été accordés, ce qui représente un décalage de trésorerie d'un montant de 1,7 milliard d'euros, soit près de 10 % des cotisations liquidées au titre de l'exercice.

L'aide aux cotisants en difficulté qui consiste en la prise en charge d'un trimestre de cotisations, éventuellement renouvelable une fois, a concerné 15 500 bénéficiaires pour un montant moyen de plus de 1 900 euros. Elle a vocation à soutenir des entreprises viables.

Le montant des interventions du Fonds national d'action sociale (Fnas), au titre de l'aide aux cotisants en difficulté, représente près de 30 millions d'euros en 2013. Sur ce total, 23 millions d'euros de cotisations aux régimes obligatoires des artisans et commerçants et 5 millions d'euros au titre des régimes complémentaires, financés par un prélèvement sur les cotisations des régimes complémentaires, ont été pris en charge. Le fonds est intervenu, pour près de 1,8 million d'euros au titre du régime « maladie » des professions libérales.

Les élus rencontrés par vos rapporteurs ont fait part de leur grand attachement à ce dispositif d'aide, qui peut également prendre la forme de prise en charge d'honoraires d'experts comptables, décidé dans le cadre de commissions régionales.

Ils soulignent que les dossiers leur parviennent trop souvent alors que la situation de l'entreprise est déjà trop dégradée, ce qui justifierait un effort de détection précoce et de communication renforcée.

II. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE, UNE MISE EN ŒUVRE CHAOTIQUE

A. UNE SIMPLIFICATION NÉCESSAIRE

1. Le constat fait dès 2003 d'un statu quo impossible

Les ordonnances portant création du RSI et de l'ISU ont été prises en application de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Elles constituaient une réponse à un rapport remis au Gouvernement en mars 2003¹ qui s'interrogeait, pour les indépendants, sur la « *justification même du maintien de régimes spécifiques, régis en apparence par le principe d'autonomie financière, mais dont l'équilibre financier n'est assuré que par des ressources fiscales et des mécanismes de compensation* ».

La réorganisation de la protection sociale des indépendants était donc programmée dès 2003.

2. La création du RSI, une unification de la gestion des différents risques

La fusion de la Caisse nationale d'assurance maladie des non-salariés (Canam), de la caisse autonome de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (Cancava) et de la caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (Organic) permettait de diminuer significativement le nombre d'interlocuteurs ainsi que le nombre de déclarations et d'appels de cotisations. Avec la fusion, le nombre de caisses est passé de 90 à 30, le nombre des administrateurs a été divisé par trois.

Ce premier aspect de la réforme n'a pas soulevé de difficultés particulières et s'est déroulé sans heurt même s'il se traduit aujourd'hui par des organes de gouvernance encore nombreux, hérités des structures antérieures.

¹ Mission conjointe Igas/Igic/IGF chargée d'étudier « les différentes solutions envisageables en vue de simplifier la pratique du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants ».

B. UNE MISE EN ŒUVRE CHAOTIQUE

1. L'interlocuteur social unique : une unicité de façade...

Le second volet de la réforme consistait à confier au réseau des Urssaf, qui recouvrait d'ores et déjà les cotisations « famille » ainsi que la CSG-CRDS des travailleurs indépendants, soit la plus grande partie des cotisations avec 45 % du total¹, le recouvrement de la totalité des cotisations des travailleurs indépendants.

Le nouveau régime n'avait en effet pas les moyens, en particulier les moyens informatiques, d'assurer lui-même le recouvrement des cotisations. Ses bâtisseurs n'ont toutefois pas « fait le deuil » d'un tel scénario et se sont efforcés, tout en déléguant le recouvrement, de préserver en pratique le partage de cette compétence.

Les objectifs de l'ISU sont « *la simplification des formalités du travailleur indépendant et l'efficacité des opérations conduites par les organismes gestionnaires par :*

- l'existence d'une seule créance qui couvre l'ensemble des contributions et cotisations personnelles ;

- un seul circuit de calcul, d'émission, de paiement et de recouvrement amiable et forcé des cotisations ;

- un seul interlocuteur pour l'ensemble de ses cotisations et contributions sociales personnelles (convention ISU). »

Avec la délégation du recouvrement des cotisations aux Urssaf, le RSI passait d'une gestion intégrée du recouvrement et des prestations par risque pour chaque population à une unification du recouvrement pour les différents risques et les différentes populations au sein des Urssaf et à une unification de la gestion des prestations par le RSI.

La création de l'interlocuteur social unique, couplée au RSI, avait toutefois pour objectif d'afficher une unicité de la gestion des cotisations et des prestations au sein du nouveau régime, sur le modèle qui prévalait dans l'ancienne organisation. L'étroite imbrication de la gestion des cotisations et des prestations pour les travailleurs indépendants, liée à la relation cotisations/prestations, n'a pas été remise en cause au sein de l'ISU et nécessite des flux d'informations permanents entre le RSI et son délégataire pour le recouvrement.

Au sein de l'ISU, l'affiliation et le recueil de la déclaration des revenus sont assurés par le RSI, le recouvrement des cotisations par les Urssaf, le RSI reprenant théoriquement cette compétence après 30 jours pour le recouvrement amiable et forcé des cotisations.

¹ 55 % si l'on excepte les cotisations de retraite des professions libérales.

Figure n° 7 : Organisation de la gestion des cotisations et prestations des travailleurs indépendants

	Avant la réforme		Après la réforme	
	Artisans commerçants	Professions libérales	Artisans commerçants	Professions libérales
Recouvrement CSG, CRDS, cotisation famille	Urssaf		<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px;"> <p style="text-align: center;"><u>ISU</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - affiliation RSI - déclarations de revenus RSI - recouvrement jusqu'à 30 jours par délégation et pour le compte du RSI Urssaf - recouvrement après 30 jours RSI </div>	Urssaf
Cotisation retraite (régimes de base et complémentaires) invalidité-décès	Cancava Organic	CNAVPL CNBF		Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales CNAVPL / Caisse nationale des barreaux français CNBF
Cotisation maladie	Organismes conventionnés avec le réseau Canam			Organismes conventionnés avec le <u>RSI</u> (gestion déléguée)
Prestations Retraite (régimes de base et complémentaires), invalidité-décès	Cancava Organic	CNAVPL CNBF	RSI	CNAVPL CNBF
Maladie	Organismes conventionnés avec le réseau Canam		Organismes conventionnés avec le <u>RSI</u> (gestion déléguée)	

Source : Cour des comptes, RALFSS 2012

2. ... mise à mal par des défaillances techniques et une prise de conscience tardive

L'intégration de l'ensemble du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants au sein de l'outil informatique de l'Acoss (SNV2) a mis au jour la complexité de l'organisation de l'ISU alors que l'outil informatique censé la servir s'est révélé insuffisamment robuste.

Les dysfonctionnements observés lors de la mise en place du régime social des indépendants ont été largement documentés dans différents rapports publics et le constat posé par ces rapports n'est pas discuté par les responsables du RSI.

Les observations de la Cour des comptes en 2012, un constat partagé

Publié sous forme d'insertion au rapport annuel sur le financement de la sécurité sociale en septembre 2012, le constat de la Cour des comptes fait ainsi état d'une réforme « *mal construite et mal mise en œuvre en raison de compromis institutionnels laborieux et d'une mésestimation complète des contraintes techniques* », soulignant « *de graves perturbations pour les assurés* » et « *de lourdes conséquences financières pour les comptes sociaux* ». La Cour soulignait la nécessité « *de donner la priorité au rétablissement rapide de la fonction de recouvrement* ».

Le maintien d'un recouvrement partagé entre les Urssaf et le RSI

Sur la mise en place du nouveau régime, la Cour notait que « *au total, dans un contexte de méfiance entre les acteurs de la protection sociale des indépendants, les préoccupations d'équilibre institutionnel ont primé sur le réalisme indispensable à la bonne mise en place d'un nouveau régime de sécurité sociale* ».

Des conséquences techniques sous-estimées

La Cour note ainsi que la « *coexistence des systèmes d'information inadaptés et incapables de dialoguer entre eux afin d'assurer, notamment, l'indispensable transmission d'informations des Urssaf au RSI pour le versement de certaines prestations (I) et retraite* » s'est traduite par « *des difficultés d'affiliations, des erreurs dans les appels de cotisations, le blocage des mises à jour des dossiers des cotisants, la taxation d'office de nombreux cotisants et le versement tardif des prestations.* »

L'unification a mis au jour l'existence de comptes incomplets d'assurés (« *singletons* ») qui ne cotisaient pas pour l'ensemble des risques obligatoires auxquels ils étaient soumis.

Le facteur aggravant de l'accumulation des réformes

La Cour souligne que ces dysfonctionnements ont été aggravés par la nécessité de mettre en œuvre une série de réformes substantielles, dont celle, au 1^{er} janvier 2009, du régime des auto-entrepreneurs qui a nécessité d'inscrire 71 600 cotisants de plus au RSI entre 2009 et 2010 et d'en radier 76 000.

Une crise de confiance des affiliés et des agents

La Cour notait ainsi que la « *proportion de cotisants réglant leurs cotisations trimestriellement par rapport à ceux qui s'en acquittent par prélèvement mensuel est passée de 34,1 % en 2009 à 44 % en 2011* ».

Elle relève aussi que le manque de confiance des agents dans la fiabilité des outils mis à leur disposition a conduit à renoncer au recouvrement de certaines cotisations et à suspendre certaines actions de recouvrement amiable et forcé.

Des conséquences financières durables

La Cour pointe une augmentation considérable des restes à recouvrer qui représentaient 13,4 milliards d'euros fin 2010 contre 6,1 milliards d'euros fin 2007.

La Cour a considéré que la mise en place de l'ISU s'était traduite par le non-recouvrement de 1,3 à 1,5 milliard d'euros de cotisations sur les trois premières années.

Elle a souligné que le mécanisme de compensation du déficit par la C3S avait reporté sur la dette sociale le déficit de recouvrement lié à l'ISU. L'excédent de la C3S étant affecté au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le solde disponible pour financer le FSV diminue quand le déficit du régime des indépendants s'accroît, ce qui alourdit la dette sociale d'un montant équivalent.

Elle a également noté que la réforme avait dû se traduire par un renforcement des moyens, une révision à la hausse de la programmation des crédits et des moyens en personnel (5 476 agents en CDI fin 2011) mais aussi des dépenses de gestion administrative en progression de 16,4 % (591,5 millions d'euros).

« Elle aboutit à faire du RSI, 5 ans après leur fusion, une structure plus coûteuse et moins efficace que les caisses qui l'ont précédé. »

Elle rappelle que la situation du RSI justifie une réserve de la Cour dans le cadre de la certification des comptes de l'Acoss.

Si la fusion des différentes caisses s'est faite à leur demande, l'organisation du recouvrement, le fait de le confier aux Urssaf et d'utiliser les outils informatiques de l'Acoss n'ont pas fait consensus.

Certaines caisses contestaient le principe même du recouvrement par les Urssaf et, en fonction des configurations locales, les agents des deux réseaux ont mis en commun leurs forces face aux difficultés... ou non.

Si, localement, des solutions pouvaient être trouvées, une réunion conjointe Urssaf-Acoss-RSI pour définir une feuille de route n'est intervenue qu'en septembre 2011. On observe depuis lors une volonté forte de prendre la réforme en l'état et d'apporter très rapidement des solutions palliatives.

Vos rapporteurs partagent l'analyse selon laquelle le calendrier de la réforme, moins de 2 ans entre la décision et la mise en place, était irréaliste compte-tenu des contraintes techniques, sans parler des réticences des acteurs en présence, alors même que l'impulsion politique initiale n'a pas été prolongée par le pilotage et les arbitrages nécessaires.

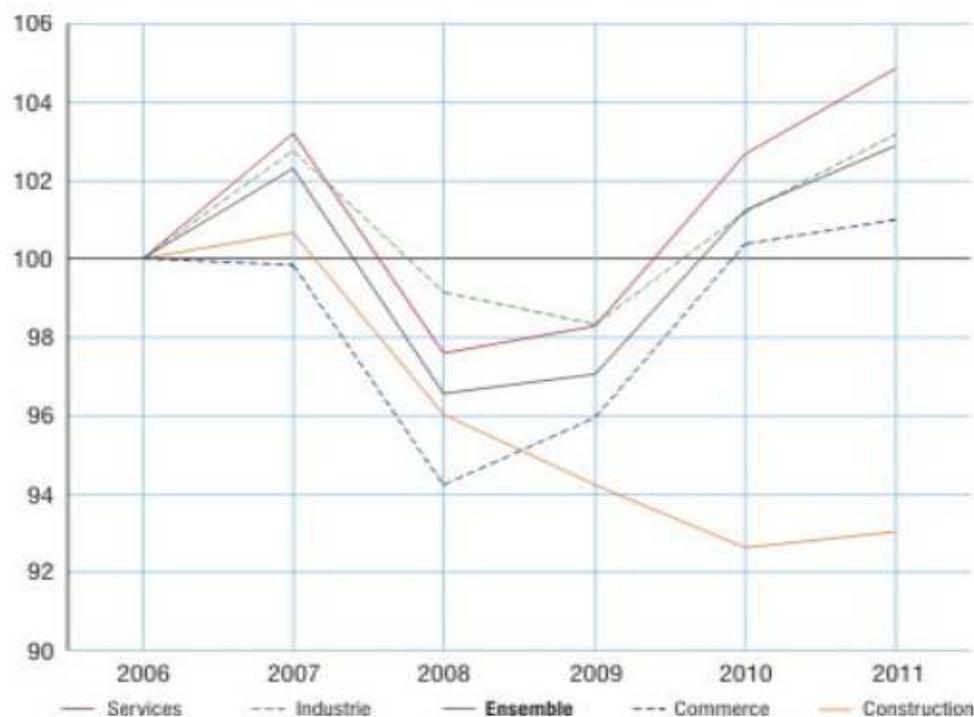
Le Gouvernement, dans la mise en œuvre de la réforme, s'est montré plus velléitaire que véritablement volontariste.

3. Un contexte économique dégradé

Vos rapporteurs tiennent à rappeler que la crise de l'ISU s'est déroulée dans un contexte économique profondément dégradé.

Le revenu annuel des indépendants a connu un fort recul en 2008 du fait de la crise et n'a retrouvé son niveau de 2007 qu'en 2011.

Figure n° 8 : Evolution du revenu moyen en euros constants (base 100 en 2006)



Champ : France, personnes exerçant une activité non salariée au 31/12, hors agriculture, hors auto-entrepreneurs et hors taxées d'office (définitions)

Source : Insee, base non-salariés

L'Insee note également que depuis 2009, l'augmentation du revenu moyen des indépendants est en partie liée à un effet de sélection du statut d'auto-entrepreneur : les activités générant de faibles revenus s'effectuent désormais dans ce cadre, ce qui conduit à une élévation du revenu moyen des indépendants « classiques ».

La situation financière des artisans et commerçants continue certainement à peser sur le redressement du recouvrement et sur la restauration de la confiance.

III. HUIT ANS APRÈS LA RÉFORME, UN RÉGIME OPÉRATIONNEL ?

A. DES ACTIONS FORTES DE REDRESSEMENT DE LA QUALITÉ DU SERVICE

1. La fin des dispositifs d'urgence

Au plus fort de la crise de l'ISU, le RSI a mis en place des dispositifs d'urgence (suspension des procédures ordinaires de recouvrement amiable et forcé, de calcul des pensions...) qui sont aujourd'hui supprimés.

Une cellule spécifique avait ainsi été mise en place en 2011 pour assurer le traitement des dossiers en liaison avec les experts comptables. Après avoir permis le règlement de quelque 4 000 dossiers, cette cellule a été dissoute en 2013, faute de dossiers en nombre significatif.

Même si les difficultés ne sont pas toutes réglées, le plus fort de la crise est passé.

2. Des indicateurs mieux orientés

Profondément détériorés après l'entrée en vigueur de la réforme, les principaux indicateurs du RSI tels que définis dans la Convention d'objectifs et de gestion (COG), sont aujourd'hui mieux orientés.

Le stock d'affiliations et de radiations, qui portait début 2011 sur plus de 25 000 personnes pour les affiliations et plus de 35 000 personnes en radiations, était résorbé en mars 2012.

Entre 2011 et 2013, le délai moyen des affiliations est passé de plus de 3 mois à moins de 10 jours. 72 % des affiliations sont traitées en 20 jours, 98 % en 60 jours. 93 % des radiations sont traitées en 10 jours.

Pour ce qui concerne les cotisations, depuis 2011, soit 3 ans après le démarrage de l'ISU, les appels de cotisations de masse sont considérés comme fiables.

Près de 100 % des remboursements de masse de cotisations sont effectués en moins de 30 jours.

Au plus fort de la crise, les affiliés éprouvaient de grande difficultés à joindre un interlocuteur au téléphone avec un taux de « décroché » de 50 %. Le RSI a amélioré son accueil téléphonique portant ce taux à 79 %. L'objectif fixé par la COG est de 85 % et cet indicateur quantitatif est à nuancer sur le plan qualitatif, les affiliés déplorant des réponses insuffisantes ou contradictoires apportées par des interlocuteurs insuffisamment formés, notamment lorsque le RSI a dû faire appel à des prestataires pour faire face aux flux massifs d'appels téléphoniques.

Pour le versement des prestations, le taux de traitement des indemnités journalières dans des délais inférieurs à 15 jours est de 99 %. Le taux de traitement des feuilles de soins électroniques dans un délai de 8 jours est de plus de 98 %.

En matière de retraite, le taux de reprise des carrières depuis 2008 dont le chantier a abouti en février 2014, est de 98 %. Un nouvel outil informatique facilite la mise à disposition des agents des informations nécessaires. Cet indicateur est particulièrement important dans la mesure où, en matière de retraite, les conséquences de la crise de l'ISU ne sont pas visibles immédiatement pour les affiliés. Le volume des cotisations non-recouvrées ou non prises en compte a une incidence directe sur les droits à retraite des cotisants.

Les indicateurs sont moins bons en ce qui concerne les délais de liquidation définitifs de retraite droits propres : 52 % en 2013 contre 75 % pour l'objectif fixé par la COG, dans un contexte de modifications nombreuses en matière de retraite.

Enfin, autre indicateur de la qualité des relations entre le régime et ses affiliés, le nombre de réclamations est passé de 22 215 en 2012 à 19 794 en 2013.

Si ces indicateurs sont mieux orientés et s'inscrivent, pour la plupart, dans une trajectoire positive, la performance du régime reste très inférieure à celle du régime général pour la liquidation des retraites « droits propres » au vu des comparaisons établies par le groupe « benchmarking » de la sécurité sociale.

3. Le développement de nouveaux services

Depuis le premier semestre 2013, le RSI a développé et commencé à mettre en œuvre une « stratégie relation clients » afin de mobiliser ses équipes sur trois axes: fiabilité, réactivité et sens du service.

Première déclinaison, au printemps 2014, deux numéros de téléphone à quatre chiffres devaient être mis à disposition des affiliés, en fonction de la nature de leurs problèmes, selon qu'ils sont liés aux cotisations ou aux prestations.

Des campagnes de communication sont prévues en appui au déploiement de ces nouveaux engagements.

Le RSI a accentué la dématérialisation des procédures, 500 000 cotisants ayant ouvert un compte en ligne. Il est désormais possible de consulter son compte en ligne, de demander des délais de paiement ou encore de modifier la périodicité de ses versements. Pour les déclarants en ligne, il est également possible de procéder à une régularisation anticipée des cotisations de l'année N-2. Sur ce compte, les attestations nécessaires pour répondre aux appels d'offres publics sont mises à disposition dès les premiers jours de janvier.

Dans le cadre du développement des services en ligne, 7 000 experts comptables ont un accès unifié à l'ensemble de leur portefeuille de clients.

4. Une institutionnalisation du travail en commun avec les Urssaf

Au niveau régional, des cellules mixtes Urssaf/RSI, composées en moyenne de 6 personnes des deux réseaux, ont été mises en place en octobre 2011 afin d'assurer les échanges d'informations nécessaires et de favoriser un pilotage commun.

Dans le prolongement de cette expérience de terrain, le décret du 8 juillet 2013 a prévu la signature de conventions au niveau national et au niveau régional pour mettre en place *« une organisation permettant le traitement de bout en bout en commun de la gestion du recouvrement des cotisations auprès du public des artisans et des commerçants »*.

La convention nationale *« détermine les modalités du pilotage national, les objectifs stratégiques en termes de qualité de service, de performance du recouvrement et de maîtrise des risques, les modalités d'évaluation périodique des résultats des caisses de base du RSI et des organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4, ainsi que les modalités selon lesquelles les caisses nationales peuvent être saisies des difficultés rencontrées par ces caisses et ces organismes dans l'application des conventions régionales »*.

Signée le 31 juillet 2013, cette convention définit le fonctionnement de l'ISU autour de quatre axes, chacun étant assorti d'indicateurs : la qualité de service au cotisant, la performance du recouvrement, la maîtrise des risques et la dynamique commune de travail en régions. Chaque indicateur est assorti d'objectifs quantifiés et d'une échéance prévisionnelle.

La convention met en place les conditions d'un pilotage unifié de l'ISU. 5 ans après la mise en place de l'ISU, elle constitue une formalisation bienvenue des relations entre l'Acoss et le RSI.

Un comité de suivi politique de l'ISU, composé des responsables du RSI et de l'Acoss, se réunit régulièrement pour assurer un portage du déploiement de la convention et observer le suivi des principaux indicateurs.

En 2013, six régions pilotes ont expérimenté une nouvelle organisation qui a vocation à être déployée rapidement sur l'ensemble du territoire, avec un site unique Urssaf/RSI et le détachement d'agents. Cette nouvelle organisation s'accompagne d'un enrichissement du portail ISU et d'accès croisés aux applications des deux réseaux.

B. UNE ORGANISATION QUI RESTE COMPLEXE

Bien que ne sous-estimant pas l'ampleur de la réforme qu'a représenté la mise en place du RSI, vos rapporteurs tiennent à rappeler qu'elle laisse subsister une organisation complexe de la protection sociale

des indépendants¹ sous l'effet notamment d'une intégration partielle des professions libérales, d'une gestion déléguée du risque maladie et d'une ligne de partage non stabilisée entre l'Urssaf et le RSI.

1. Une intégration très partielle des professions libérales

Si le RSI est né principalement de la fusion des régimes de base de retraite des artisans et des commerçants, les professions libérales relèvent, comme précédemment, de la Caisse nationale des barreaux français pour les avocats ou d'un régime d'assurance vieillesse géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) qui fédère dix caisses professionnelles (médecins, pharmaciens, officiers ministériels...) chargées par délégation de la gestion du régime de base et qui administrent un ou plusieurs régimes de retraite complémentaire et d'invalidité-décès. Au total, la CNAVPL et les 10 sections professionnelles gèrent 27 régimes.

Les affiliés au régime des professions libérales ont fortement crû avec le rattachement des auto-entrepreneurs dont l'activité n'est ni artisanale ni commerciale et dont le nombre est supérieur, au sein de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav), à celui des professions libérales.

L'assurance-vieillesse des professions libérales représentait en 2013 plus d'un million d'affiliés dont 628 000 professionnels en activité et 280 000 auto-entrepreneurs.

Autre particularité, à la différence des artisans et commerçants, il n'existe pas d'indemnités journalières pour les professions libérales.

Par ailleurs, comme c'était le cas avant la réforme pour l'ensemble des indépendants, le recouvrement des cotisations des professions libérales pour les allocations familiales, la formation professionnelle et la CSG-CRDS continue à être assuré par les Urssaf et les cotisations maladie sont recouvrées par les organismes conventionnés.

Les professions libérales ne relèvent donc du RSI que pour l'affiliation et les prestations du risque maladie, dans le cadre d'une gestion déléguée aux organismes conventionnés.

2. Une gestion déléguée du risque maladie

Depuis sa création, en 1966, l'assurance maladie obligatoire des travailleurs non-salariés fait l'objet d'une gestion déléguée, pour le recouvrement des cotisations et le versement des prestations.

¹ Les praticiens et auxiliaires médicaux relèvent, quant à eux, du régime général pour la maladie.

Le RSI a délégué la mission de versement des prestations d'assurance maladie-maternité des artisans-commerçants à un réseau d'organismes conventionnés. Pour les professions libérales, les organismes conventionnés poursuivent leurs missions de versement des prestations mais aussi de recouvrement des cotisations maladie.

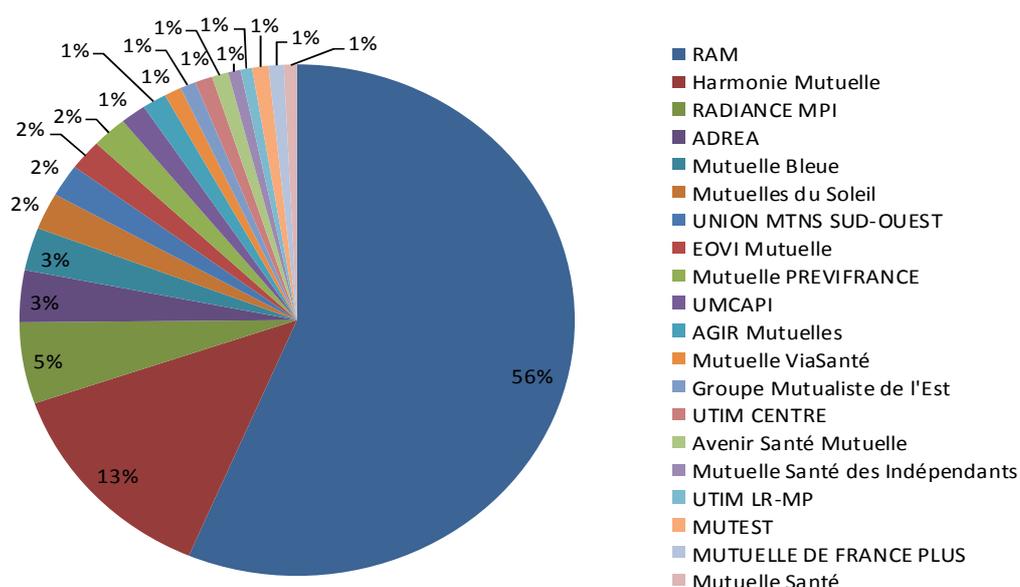
Ces organismes, rattachés à la Fédération française des sociétés d'assurances ou la Fédération nationale de la mutualité française, sont choisis par l'affilié auprès d'une liste disponible, entre deux et huit organismes selon les régions, au sein de sa caisse régionale du RSI.

Le RSI est signataire d'une convention d'objectifs avec la Roca (réunion des organismes conventionnés assureurs) qui délègue la gestion des prestations d'assurance maladie obligatoire à un groupement unique, la RAM, qui confie à l'association d'assureurs Apria-RSA la gestion pratique des opérations. Côté mutualiste, une convention est signée avec l'Acromut (association de représentation des organismes conventionnés mutualiste) regroupant 19 mutuelles gérant les prestations d'assurance maladie.

Le nombre des organismes conventionnés est passé de 63 en 2008, dont certains géraient une population de moins de 6 000 personnes, à 20 en 2013. Avec plus de la moitié des assurés, la RAM est le premier organisme conventionné, suivi de deux organismes mutualistes, Radiance et Harmonie Mutuelle, les 17 autres organismes représentant le quart des assurés.

En 2013, la répartition des assurés entre les organismes conventionnés était la suivante :

Figure n° 9 : Répartition des assurés entre les organismes conventionnés



Source : RSI

D'après les usagers entendus par vos rapporteurs, il semble que la qualité du service rendu par les différents organismes conventionnés soit variable sans que les affiliés disposent des informations nécessaires pour faire leur choix, ce qui plaiderait pour un pilotage renforcé de la part de la caisse nationale.

Le service rendu par les organismes conventionnés est rémunéré par des remises pour frais de gestion qui représentaient, en 2013, 208 millions d'euros, soit 26 % des coûts de gestion du RSI. Elles ont diminué de 7,47 % entre 2006 et 2013. Cette évolution tenait compte du fait que la fonction de recouvrement des cotisations, qu'elles assuraient précédemment, a été transférée aux Urssaf mais aussi de la nécessité d'accompagner cette mutation. Pour le principal organisme conventionné, la suppression du recouvrement s'est ainsi traduite par le licenciement de quelque 270 personnes.

Sur la période de la convention d'objectifs et de gestion 2012-2015, les remises de gestion s'inscrivent en baisse de 3,5 %, ce qui devrait accentuer le mouvement de concentration engagé, sans toutefois qu'il s'agisse d'un objectif clairement affiché de la part du délégant.

3. Une organisation encore non stabilisée

a) Une répartition des rôles non assumée

En application de l'article L. 133-6-3 du code de la sécurité sociale, les Urssaf agissent par délégation du RSI, pour son compte et son appellation. D'après les auditions réalisées par vos rapporteurs, cette délégation, ni affichée, ni transparente dans le cadre de l'ISU, n'a pas pu contribuer à l'incompréhension des affiliés rencontrant des difficultés, dans la détermination de leur véritable interlocuteur, le RSI étant systématiquement rendu responsable alors que ses caisses de base ne disposaient pas toujours des informations nécessaires au traitement des dossiers.

La réforme a également conduit à une séparation du contentieux pour le recouvrement des cotisations entre les Urssaf et les caisses du RSI, selon que le règlement des cotisations intervient dans un délai inférieur ou égal à 30 jours. Conçue comme une sorte de ligne d'armistice, cette séparation n'a pas de justification opérationnelle. Il a du reste été précisé à vos rapporteurs que cette règle, initialement mise en œuvre, ne connaissait plus aujourd'hui d'application concrète au sein des caisses, sans que le partage des rôles paraisse clairement défini.

La volonté de ne pas faire apparaître les Urssaf conduit encore à adresser aux cotisants des courriers à en-tête du RSI, avec les coordonnées d'un interlocuteur du RSI pour des dossiers dont les agents du RSI ne sont pas informés et qu'ils ne sont pas en mesure de traiter.

b) Un schéma régional qui maintient une gouvernance « à deux têtes »

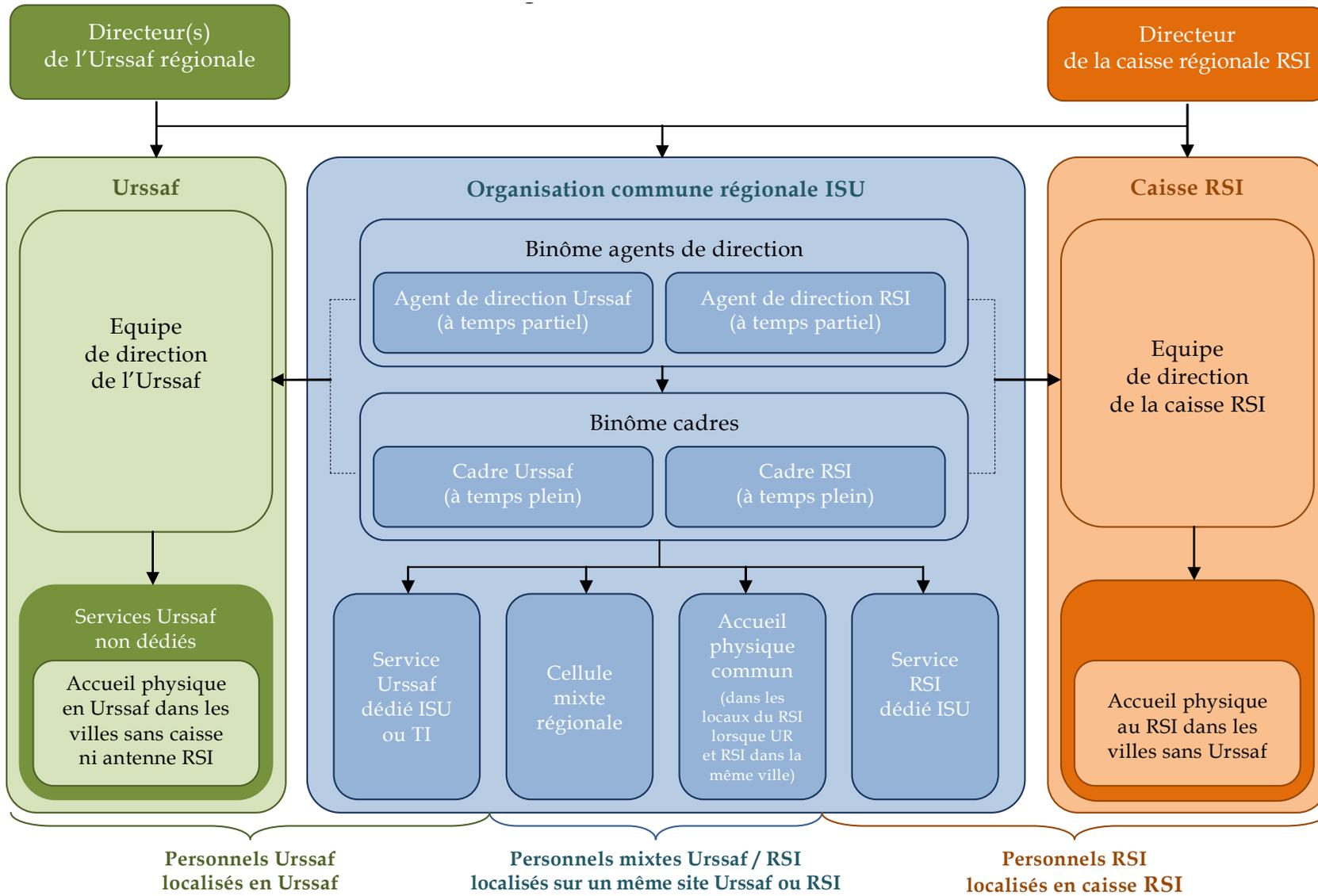
Au printemps 2014, l'organisation commune RSI-Urssaf au niveau régional était en cours de déploiement dans cinq régions pilotes selon le schéma ci-après.

Vos rapporteurs saluent le travail de rapprochement opéré entre les deux organismes, qui supposait la réorganisation préalable de certaines Urssaf pour dédier des moyens spécifiques aux travailleurs indépendants, mais s'interrogent sur le maintien d'une gouvernance bicéphale, assurée dans chaque région par un binôme d'agents de direction à temps partiel, relayé par un binôme de cadres à temps plein.

Ils rappellent que les dysfonctionnements constatés lors du démarrage du RSI tenaient pour une part non négligeable à la défiance et à l'absence de volonté de coopérer entre les deux organismes.

Ils craignent que sans hiérarchie ni responsabilité clairement définies, ce scénario ne se reproduise.

Figure n° 10 : Organisation commune ISU



Source : Acoiss

C. UN RECOUVREMENT AUX PERFORMANCES INFÉRIEURES À CELLES DES RÉGIMES PRÉCÉDENTS

L'impact des dysfonctionnements issus de la mise en place de l'ISU sur le recouvrement des cotisations avait été particulièrement mis en exergue par la Cour des comptes. La performance du recouvrement a des effets sur les équilibres généraux du régime mais aussi, comme évoqué précédemment, sur les droits à prestations des affiliés, compte-tenu du lien étroit entre cotisations et prestations.

Or le taux de mise en recouvrement, bien qu'ayant connu une légère inflexion en 2013, atteint encore près de 20 % des cotisations émises.

1. Une amélioration des encaissements

Au plus fort de la « crise de l'ISU », les procédures « normales » de recouvrement des cotisations, taxation d'office en l'absence de déclarations, passage au recouvrement amiable et, le cas échéant, au recouvrement forcé, application de pénalités de retard, ont dû être suspendues par suite du manque de fiabilité des appels de cotisations. Le RSI se voyait reprocher d'aller jusqu'au stade du recouvrement forcé pour des cotisations appelées en taxation d'office dont le paiement ne se révélait, *in fine*, pas justifié.

La reprise du recouvrement amiable personnalisé, avec appel téléphonique des débiteurs, interrompu en janvier 2008, est intervenue en décembre 2012. Elle a concerné depuis lors plus de 120 000 cotisants. Le nombre de contraintes adressées par le RSI depuis 2009 s'élève, quant à lui, à plus de 1,4 million.

Ces efforts se traduisent par une nette amélioration des encaissements au titre de l'année en cours en 2013 qui, combinée à l'effet de la hausse des prélèvements, atteint 14 milliards d'euros. Dans un contexte d'augmentation des prélèvements (+ 411 millions d'euros d'émissions, soit + 2,7 %), les encaissements ont progressé de 5 %, soit une augmentation supérieure.

Figure n° 11 : Emissions et encaissements en 2012 et 2013

	2012	2013	évolution
Émissions au titre de l'exercice	17 261	17 458	197
dont Taxations d'office	2 003	1 789	-214
dont hors taxation d'office	15 258	15 669	411
Restes à recouvrer au titre de l'exercice	3 868	3 390	-478
dont Taxations d'office	1 933	1 710	-223
dont hors taxation d'office	1 935	1 680	-255
Taux de restes à recouvrer	22,4%	19,4%	-3,0%
dont taxation d'office	96,5%	95,6%	-0,9%
dont hors taxation d'office	12,7%	10,7%	-2,0%
Encaissements au titre de l'exercice	13 393	14 067	675
dont taxation d'office	70	78	9
dont hors taxation d'office	13 323	13 989	666

Source : RSI matrice Acooss au 31/12/2013 – champ ISU/ensemble des cotisations et contributions

2. Un début de rattrapage des années antérieures

Depuis 2011, un plan annuel de prévention de la prescription est mis en œuvre. Sur les 313 millions d'euros de créances nées en 2010 et risquant la prescription au 31 décembre 2013, plus de 80 % ont été sécurisés.

Le RSI a mis en œuvre des plans « taxation d'office » afin de radier du régime, comme c'est la règle, les personnes taxées d'office deux années consécutives.

Depuis la création du régime, sur l'ensemble des cotisations mises en recouvrement, 45 % ont été encaissées, 3,3 % admises en non-valeurs et 2,3 % remises ou abandonnées, soit, dans ces deux derniers cas, un montant global de 1,225 milliard d'euros.

Figure n° 12 : Sort des cotisations non payées à l'échéance depuis 2008

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul 2008-2013	Taux de dénouement cumulé 2008-2013
Mises en recouvrement (MER) (produits non payés à l'échéance) (1)=(2)+(3)	2 711,0	4 616,0	4 618,5	3 315,4	3 983,1	2 876,0	22 120,0	
Dont échéances de l'année en cours (2)	2 711,0	5 150,9	6 140,7	6 314,0	6 209,7	5 455,2	31 981,5	
Dont échéances des années antérieures (post 2008) (3)	0,0	-534,8	-1 522,2	-2 998,6	-2 226,6	-2 579,2	-9 861,5	
Paiement sur MER (4)=(5)+(6)	605,9	1 148,9	1 426,3	2 024,9	2 268,4	2 488,7	9 963,0	45,0%
Dont échéances de l'année en cours (5)	605,9	987,7	1 043,3	1 307,9	1 372,5	1 448,5	6 766,0	30,6%
Dont échéances des années antérieures (post 2008) (6)	0,0	161,2	382,9	716,9	895,9	1 040,1	3 197,1	14,5%
Admissions en non valeurs (7)=(8)+(9)	0,0	0,4	2,7	5,4	61,0	653,3	722,9	3,3%
Dont échéances de l'année en cours (8)	0,0	0,1	0,1	0,3	3,3	16,9	20,6	0,1%
Dont échéances des années antérieures (post 2008) (9)	0,0	0,4	2,7	5,1	57,7	636,5	702,3	3,2%
Autres sorties de MER (abandons, remises) (10)=(11)+(12)	24,6	36,1	74,1	115,9	119,5	132,9	503,1	2,3%
Dont échéances de l'année en cours (11)	24,6	25,7	42,3	63,1	70,2	35,7	261,6	1,2%
Dont échéances des années antérieures (post 2008) (12)	0,0	10,4	31,9	52,7	49,3	97,2	241,5	1,1%
Total des sorties de MER (13)=(4)+(7)+(10)	630,5	1 185,5	1 503,1	2 146,1	2 448,8	3 275,0	11 189,0	50,6%
Dont échéances de l'année en cours (14)=(5)+(8)+(11)	630,5	1 013,5	1 085,6	1 371,3	1 446,0	1 501,1	7 048,2	31,9%
Dont échéances des années antérieures (post 2008) (15)=(6)+(9)+(12)	0,0	172,0	417,5	774,8	1 002,8	1 773,8	4 140,9	18,7%
Variation de créances année civile (16)=(1)-(13)	2 080,5	3 430,5	3 115,3	1 169,3	1 534,3	-399,0	10 931,0	
Stocks de créances à fin N (17)=(16)+(17)exercice N-1	2 080,5	5 511,0	8 626,4	9 795,7	11 330,0	10 931,0		
Taux de recouvrement avant le 31/12/N au titre des produits de l'année en cours (18)=(5)/(2)	22,4%	19,2%	17,0%	20,7%	22,1%	26,6%	21,2%	
Taux de charges (ANV, abandons et remises) avant le 31/12/N au titre des produits de l'année en cours (19)=[(8)+(11)]/(2)	0,9%	0,5%	0,7%	1,0%	1,2%	1,0%	0,9%	
Taux de recouvrement du stocks de créances N-1 (20)=(6)/(17)exercice N-1		7,7%	6,9%	8,3%	9,1%	9,2%		
Taux de charges du stocks de créances N-1 (21)=[(9)+(12)]/(17)exercice N-1		0,5%	0,6%	0,7%	1,1%	6,5%		

Source : RSI

Sous l'effet de l'amélioration du recouvrement et d'opérations de régularisations au titre des années antérieures, le recouvrement des créances sur les années antérieures, net des régularisations créditrices, a progressé sur la période récente : à zéro en 2009, il est passé de 150 millions d'euros en 2009 à 500 millions d'euros, puis 550 millions d'euros en 2011 et 2012. Il était de 700 millions d'euros en 2013.

En dépit de ce début de rattrapage le stock de créances, plus particulièrement de créances anciennes moins susceptibles d'être recouvrées, reste élevé.

Figure n° 13 : Stock de créances ISU nées entre 2008 et 2013

(en milliards d'euros)

	Montant	Part dans le total des créances
2008	0,7	6,5 %
2009	1	9,1 %
2010	1,2	11,4 %
2011	1,7	16 %
2012	2,3	20,9 %
2013	3,9	36,2 %
Total	10,9	100 %

Source : RSI

3. La persistance de « restes à recouvrer » très importants

La performance du recouvrement du régime, sur le périmètre de l'ISU, n'a pas renoué avec son niveau d'avant la réforme. Elle se caractérise à la fois par un niveau encore élevé des taxations d'office et par un niveau élevé des cotisations à recouvrer hors taxations d'office.

a) Un taux de taxations d'office qui reste élevé

Pour l'année 2013, le volume des émissions en taxation d'office représente encore plus de 10 % du volume total des émissions.

Figure n° 14 : Émissions de cotisations et taxations d'office depuis 2008

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Émissions totales	13,8	16,7	17,1	16,7	17,3	17,5
dont taxation d'office	0,8	2,2	2,7	1,9	2,0	1,8
hors taxation d'office	13,0	14,5	14,4	14,8	15,3	15,7
Part des taxations d'office	6,1 %	13,1 %	15,7 %	11,3 %	11,6 %	10,2 %

Source : RSI

Cette part importante traduit l'enjeu de la connaissance de la situation et des revenus des travailleurs indépendants pour le régime.

Une partie de ces créances n'est en effet pas justifiée et devra se traduire par la radiation des affiliés. Pour une autre part, ces créances sont réelles et devront être recouvrées.

Pour 2013, la part des taxations d'office représente la moitié des restes à recouvrer du régime.

b) Un stock de restes à recouvrer qui décroît lentement

Le taux de restes à recouvrer de la cotisation maladie des artisans et commerçants, taxation d'office comprise, était de 7,51 % en 2005 et de 7,83 % en 2006 pour la RAM.

Le taux de restes à recouvrer a certes diminué de 2,85 points entre 2012 et 2013 et de plus de 6 points par rapport au taux de l'année 2010, il n'en demeure pas moins à un niveau très élevé.

Pour l'année 2013, il s'établit à plus de 19 %, plus de 10 % hors taxation d'office. Hors taxations d'office, le taux de restes à recouvrer est encore le double de ce qu'il était avant la réforme. Ce taux correspond, pour la seule année 2013, à 1,5 milliard d'euros de cotisations qui fait défaut au régime.

Figure n° 15 : Taux de restes à recouvrer depuis la création du régime

Taux de restes à recouvrer (RAR) en millions d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Émissions totales	13 802	16 664	17 119	16 749	17 261	17 458
Encaissements totaux	12 187	13 175	12 821	12 890	13 393	14 067
Encaissements hors TO	12 024	13 041	12 726	12 824	13 323	13 989
RAR hors TO	7,3 %	9,9 %	11,8 %	13,6 %	12,7 %	10,7 %
RAR hors TO en volume	874	1 297	1 500	1 748	1 690	1 500
RAR sur taxations d'office	80,5 %	93,9 %	96,5 %	96,5 %	96,5 %	95,6 %
RAR global (yc taxations d'office)	11,7 %	20,9 %	25,1 %	23,0 %	22,4 %	19,4 %

Source : RSI (périmètre ISU, hors antériorités, hors professions libérales)

Ainsi que l'a indiqué le directeur général du RSI lors de son audition, ce taux moyen recouvre de fortes disparités régionales mais aussi des disparités entre catégories de cotisants. L'Acoss estime, au-delà du périmètre ISU, à 16,25 % le taux des restes à recouvrer sur l'ensemble des travailleurs indépendants.

Le volume des encaissements a progressé en 2013 pour un volume supérieur à celui des augmentations de cotisations et s'inscrit dans une tendance positive mais le rythme d'augmentation, insuffisant, ne permettra vraisemblablement pas d'atteindre le taux de 5,5 %, fixé par la convention d'objectifs en 2015.

Au 31 décembre 2013, les restes à recouvrer cumulés du périmètre ISU (artisans commerçants) s'élevaient à 10,9 milliards d'euros, ce qui représente les deux tiers d'une année d'émissions de cotisations.

Une part de ce déficit de rentrées de cotisations trouve certainement son explication dans la crise qui frappe durement les artisans et commerçants. Pour une autre part, c'est la performance de la fonction recouvrement du régime qui n'est pas pleinement rétablie.

Cette « production » excessive de restes à recouvrer des travailleurs indépendants explique pour moitié le taux de restes à recouvrer global (1,7 % sur 2,29 % de taux global) de l'Acoss en 2013, pour un nombre de cotisants sans commune mesure. L'amélioration constatée en 2013 sur le champ des travailleurs indépendants se traduit donc directement par l'amélioration du taux global de l'Acoss (2,29 % contre 2,47 % en 2012).

4. La modernisation reportée des systèmes d'information

Les systèmes d'information et leurs capacités d'interaction ont constitué le cœur des difficultés du RSI. L'incapacité du logiciel de l'Acoss à émettre avec une fiabilité suffisante les appels de cotisations et à intégrer l'actualisation des dossiers a été un des déterminants de la « crise » de 2008.

La réalisation d'un audit constituait au demeurant une des principales préconisations du rapport de la Cour des comptes et tant la Cour que l'Igas soulignaient la nécessité impérieuse d'une refonte de grande ampleur des systèmes informatiques.

Les travailleurs indépendants devaient ainsi constituer la première « brique » de la modernisation du système d'information de l'Acoss.

La première échéance fixée pour la mise en œuvre de ce nouveau système d'information était le printemps 2014.

Au printemps 2013, le RSI et l'Acoss ont pris conjointement la décision de reporter ce projet : le système d'information SNV2 de l'Acoss semblait finalement fonctionner sur le terrain et le RSI serait entré une nouvelle fois en phase de risque alors que ses difficultés ne sont pas totalement résorbées. En outre, l'Acoss doit mener à bien le chantier de la déclaration sociale nominative (DSN) qui concerne les déclarants du régime général et qui constitue une priorité.

Alors qu'une nouvelle échéance avait été fixée en 2017, il a été indiqué à vos rapporteurs qu'aucun nouveau calendrier n'était fixé à ce jour pour la mise en œuvre du nouveau système d'information permettant d'assurer un dialogue fiabilisé entre l'Acoss et le RSI.

Le SNV2 qui doit être remplacé par l'Acoss est vieillissant et le palliatif consiste à rapprocher les personnels pour leur permettre d'échanger des informations.

De surcroît, les difficultés des systèmes d'information suscitent une multiplication des demandes d'accueil physique dans les caisses qui se trouvent de ce fait entravées dans la poursuite de la modernisation engagée.

D. UNE CRISE DE CONFIANCE PERSISTANTE

Alors que la situation apparaissait stabilisée sur le plan de la gestion, la contestation semblait gagner de l'ampleur au printemps 2014, avec un brouillage manifeste entre le fonctionnement du RSI et le niveau des charges dues par les travailleurs indépendants.

1. Une confiance à restaurer

Vos rapporteurs ont pu constater que le niveau de confiance des affiliés, historiquement plutôt élevé compte-tenu de leur proximité avec leur régime social, restait fortement dégradé.

Les affiliés déplorent l'absence de réponse, la mauvaise qualité des réponses ou des réponses contradictoires lors de leurs contacts téléphoniques, des difficultés lors des affiliations ou des radiations, des appels de cotisations erronés ou absents et une méconnaissance des prestations.

Cette méfiance conduit certains affiliés à porter des réclamations et à aller jusqu'au contentieux, même dans les situations où les cotisations sont effectivement dues. Le régime est ainsi destinataire de plus de 3 000 réclamations par mois, en baisse de plus de 60 % par rapport à 2012. Les questions de recouvrement ont suscité environ 20 000 réclamations en 2013, dont la moitié porte sur le calcul et la contestation du recouvrement des cotisations.

Si l'on prend comme indicateur le nombre de cotisants procédant au règlement de leurs cotisations par prélèvement mensuel, celui-ci était de 70 % avant la réforme et s'établit à 50 % aujourd'hui. Un travail sera nécessaire pour inverser cette tendance alors que les agences du RSI elles-mêmes ont conseillé à leurs affiliés de procéder à des règlements par chèque.

2. Un message brouillé par l'alourdissement des cotisations

Vos rapporteurs ont pu constater, chez les affiliés, une assimilation très forte entre le niveau des prélèvements et les dysfonctionnements du régime.

Il est exact que dans un contexte économique difficile, une série de mesures a conduit à l'alourdissement des charges pesant sur les travailleurs indépendants à hauteur d'un milliard d'euros.

Figure n° 16 : Evolutions récentes des prélèvements sociaux à la charge des travailleurs non-salariés non agricoles*(en millions d'euros)*

Texte	Mesure	Assiette	Taux	Rendement attendu
LFSS 2013	Déplafonnement de la cotisation maladie-maternité	Totalité du revenu	6,50 %	370
LFSS 2013	Cotisation minimale forfaitaire	Abattement sur les revenus inférieurs à 40 % PASS	entre 638 et 945 €	- 55
LFSS 2013	Augmentation du taux de cotisation des auto-entrepreneurs	Chiffre d'affaires	14 % commerçants 24,6 % artisans 21,3 % activités libérales	65
LFSS 2013	Suppression de la déduction forfaitaire pour frais professionnels pour les cotisants dont la société est soumise à l'IS	Abattement forfaitaire (10 % ou frais réels)	taux global	455
LFSS 2013	Elargissement de l'assujettissement des dividendes pour les cotisants dont la société est soumise à l'IS	Dividendes > 10 % du capital social de l'entreprise	taux global	51
LFSS 2014	Déplafonnement de la cotisation vieillesse	Totalité du revenu	0,20 %	22
Total				908

Source : Rapport 2013 de la Commission des comptes de la sécurité sociale, dossier de presse RSI 2013, rapports Sénat PLFSS 2013 et 2014

Les mesures prises au titre de l'année 2013 ont ainsi conduit à une augmentation de 2,7 % des émissions de cotisations hors taxations d'office, soit 411 millions d'euros.

Comme c'est le cas pour les salariés, la cotisation maladie des travailleurs indépendants est assise sur la totalité du revenu.

Dans le cadre de la réforme des retraites, une hausse généralisée du taux des cotisations d'assurance vieillesse déplafonnées, de l'ordre de 0,3 % d'ici 2017, pour les parts salariales et employeurs, a été opérée dans l'ensemble des régimes.

Pour le RSI, dont la cotisation vieillesse s'élevait à 16,85 % en 2013, cette réforme s'est traduite par l'augmentation de la cotisation de 0,1 % sous plafond et par la création de la cotisation vieillesse déplafonnée à partir de 2014.

La création de cette cotisation devait se traduire par un surcroît de recettes de 22 millions d'euros en 2014 pour le régime. Sous l'effet de cette mesure de déplafonnement, environ un quart des assurés du RSI devaient voir leurs cotisations vieillesse augmenter, de l'ordre de 37 euros pour ceux dont le revenu est égal à 50 000 euros et de 187 euros pour ceux dont le revenu est égal à 100 000 euros en 2014. 24 % des artisans et 22 % des commerçants ont un revenu d'activité supérieur au plafond de la sécurité sociale.

Même si ces mesures ne concernent pas prioritairement les plus modestes, à qui l'allègement de la cotisation minimale a au contraire été favorable, elles alimentent un mouvement de contestation « tous azimuts » qui porte à la fois sur le niveau des prélèvements, la gouvernance du régime ou encore le rôle des mandataires liquidateurs.

3. La contestation du caractère obligatoire de la sécurité sociale : serpent de mer ou nouveau inquiétant ?

La contestation de l'affiliation à la sécurité sociale par certains indépendants, une population peu favorable à un régime de solidarité, est aussi ancienne que la sécurité sociale elle-même. Elle a connu plusieurs périodes de regain et semble connaître, à la faveur des développements de la jurisprudence communautaire, un renouveau.

C'est à l'occasion d'un litige opposant la Cancava à l'un de ses affiliés que la Cour de Luxembourg, dans un arrêt de principe du 17 février 1993 (Poucet et Pistre), a jugé que les organismes chargés de la gestion des régimes de sécurité sociale ne sont pas des entreprises au sens des traités européens dans la mesure où ils n'exercent pas une activité économique mais une activité exclusivement sociale obéissant au principe de solidarité en assurant « *à l'ensemble des personnes qui en relèvent une couverture des risques de maladie, vieillesse, décès et invalidité, indépendamment de leur condition de fortune et de leur état de santé lors de leur affiliation* ».

En application du droit communautaire, confirmé par la jurisprudence européenne, la protection sociale obligatoire est une compétence nationale. L'arrêt CJCE du 26 mars 1996 Garcia précise que « *les régimes de sécurité sociale qui (...) sont fondés sur le principe de solidarité exigent que l'affiliation à ces régimes soient obligatoire, afin de garantir l'application du principe de solidarité ainsi que l'équilibre financier* ».

Plus récemment, deux décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de l'Union européenne, relatives au droit de la concurrence, à la protection sociale complémentaire, ont été invoquées à l'appui de cette contestation.

La décision du Conseil constitutionnel sur les dispositions de l'article 1^{er} de la loi relative à la sécurisation de l'emploi instaurant la généralisation de la couverture complémentaire en frais de santé dans les entreprises, selon laquelle « *la couverture santé ne relève pas de la sécurité sociale mais bien des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales* », ne concernait en rien les régimes obligatoires.

Par un arrêt « BKK » du 3 octobre 2013, la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée à la suite d'une question préjudicielle introduite par la cour constitutionnelle allemande sur l'interprétation de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises dans le marché intérieur dans un litige concernant une caisse d'assurance maladie du régime légal allemand constituée sous la forme d'un organisme de droit public. La Cour constitutionnelle allemande reconnaissait le caractère trompeur pour ses affiliés des informations diffusées par la caisse d'assurance maladie mais s'interrogeait sur le point de savoir si en tant qu'organisme n'exerçant pas une activité économique mais poursuivant un objet exclusivement social, elle devait se voir appliquer la directive sur les pratiques commerciales déloyales des entreprises. La Cour de justice a fait primer l'impératif de protection des consommateurs, estimant que « *dans ce contexte, le caractère public ou privé de l'organisme en cause de même que la mission spécifique que ce dernier poursuit sont dépourvus de pertinence* ».

En imposant aux caisses de s'abstenir de pratiques commerciales déloyales, cette évolution de la jurisprudence européenne n'est pas de nature à remettre en cause l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale et le paiement des cotisations mais elle a relancé de nouveaux contentieux.

Vos rapporteurs rappellent que les incitations à la désaffiliation et au non-paiement des cotisations conduisent surtout à placer les travailleurs indépendants dans des situations impossibles. Les assurés encourent des sanctions pénales, des sanctions pour travail dissimulé, une exclusion de la commande publique, sans évoquer les conséquences sur leurs droits sociaux. Des sanctions sont également prévues par le code de la sécurité sociale pour l'incitation à ne pas se soumettre aux obligations légales d'affiliation et de paiement des cotisations mais aussi pour le fait de proposer des prestations d'assurance à un assuré non à jour de ses cotisations.

Il est probable que le mouvement de désaffiliation actuel reste limité compte-tenu des risques encourus mais il est un des éléments de la crise de confiance qui affecte le régime.

IV. PAS DE BOULEVERSEMENTS MAIS DES AJUSTEMENTS POUR UN RÉGIME FRAGILISÉ

Vos rapporteurs considèrent que les spécificités des travailleurs indépendants justifient un régime de protection sociale qui leur soit propre et l'unification des régimes de sécurité sociale, qui n'est pas à l'ordre du jour, leur paraît dans l'immédiat davantage porteuse de difficultés que de solutions.

En revanche, des ajustements leur paraissent nécessaires dans le sens d'une plus grande clarté pour les cotisants tant dans l'organisation du RSI que pour le versement des cotisations. Si le RSI ne trouvait pas rapidement un équilibre efficient, le constat fait en 2003 serait toujours valable : les affiliés du régime ont majoritairement connu ou connaîtront une affiliation à d'autres régimes et la compensation financière, parfaitement légitime, n'a pas vocation à couvrir les défaillances du recouvrement.

A. UNE ARCHITECTURE PLUS LISIBLE POUR LES AFFILIÉS

1. Clarifier la répartition des rôles avec le délégataire pour le recouvrement

Les choix d'organisation opérés lors de la création du RSI ne sont pas réversibles : le régime n'a pas la capacité de reprendre à son compte le recouvrement des cotisations et cette reprise n'aurait pas de justification, notamment en termes de coût. Il importe aujourd'hui d'assumer cette répartition des rôles et de procéder à une clarification dans deux directions : en direction des cotisants et dans l'organisation du régime.

A l'égard des cotisants, la répartition des fonctions et des responsabilités doit être clairement affichée, particulièrement en ce qui concerne le rôle des Urssaf dans le recouvrement des cotisations. Il n'y a ainsi aucun intérêt ni aucune justification à ce qu'un courrier relatif au recouvrement des cotisations soit adressé à un cotisant avec l'en-tête du RSI et les coordonnées d'un agent du RSI qui n'est pas informé des enjeux du dossier et n'est pas en mesure de le traiter. Il serait beaucoup plus opérant que les courriers soient à en-tête des Urssaf, avec la mention de leur qualité de délégataire du RSI et des coordonnées de l'agent responsable du dossier.

Dans l'organisation interne, les lignes de partage des compétences appellent aussi une clarification, l'enchevêtrement des compétences ayant été réglé plutôt par le rapprochement géographique des personnes. Il a ainsi été indiqué à vos rapporteurs que la règle dite « des 30 jours » fixée par le code de la sécurité sociale en application de laquelle le RSI redevient compétent pour les cotisations qui n'ont pas été recouvrées par les Urssaf dans les 30 jours, n'était *de facto* plus appliquée, au profit d'une interprétation certes plus souple mais pas forcément plus claire. Il apparaît que le RSI n'a pas fait

le deuil d'un recouvrement intégré, avec le reproche implicite fait aux Urssaf de « mal traiter » ses ressortissants. A cet égard, le rapprochement géographique du régime et de son délégataire ne peut se substituer à une clarification des compétences, faute de quoi l'organisation est vouée à demeurer sinon dysfonctionnelle, du moins sous-efficente.

Le chantier de la clarification des compétences en matière de recouvrement reste donc ouvert, la définition des règles et le pilotage devant relever du RSI et la mise en œuvre, dans sa totalité, des Urssaf.

La modernisation des systèmes d'information pourra ainsi intervenir sur la base de flux d'information clarifiés au lieu de chercher à reproduire une organisation aux compétences entrecroisées.

2. Unifier la gestion du risque maladie ?

Depuis la création du RSI, le nombre des organismes conventionnés pour la gestion du risque maladie a été divisé par trois. Les organismes du secteur mutualiste ont connu un mouvement de concentration très important et la gestion des prestations s'appuie *in fine* sur deux systèmes d'information.

La convention d'objectifs et de gestion met les organismes conventionnés sous tension budgétaire ce qui aura probablement pour effet de renforcer encore le mouvement de concentration.

Vos rapporteurs s'interrogent sur cette stratégie et se demandent si l'affichage d'un objectif clair pour l'organisation du risque maladie et la relation entre le RSI et ses organismes conventionnés ne serait pas préférable.

B. DES COTISATIONS PLUS COMPRÉHENSIBLES

1. Rapprocher encore la perception du revenu du versement des cotisations

a) Un décalage source d'incompréhension et de difficultés

Comme évoqué précédemment, la principale difficulté liée aux cotisations des travailleurs indépendants est qu'elles sont difficilement compréhensibles du fait de leur décalage avec la perception des revenus auxquels elles se rapportent et du régime d'acomptes provisionnels et de régularisations.

Le revenu d'un certain nombre d'indépendants, en particulier les artisans, se caractérise par une forte variabilité qui peut induire une déconnexion très forte entre le niveau des revenus et le montant des cotisations provisionnelles.

Le principe consistant à payer une régularisation se rattachant au revenu de l'exercice N-2 sur les deux derniers mois de l'année en cours est source de difficultés pour des indépendants qui n'auraient pas provisionné ces régularisations alors que leur revenu peut s'être orienté à la baisse.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a rapproché la date de régularisation des cotisations en prévoyant qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, elles porteraient dès l'année N sur le revenu de N-1 tout en prévoyant la possibilité d'anticiper les régularisations dès le printemps.

Il n'est pas certain que cette disposition apporte une réponse complète aux variations de revenus. Elle ne règle pas non plus le cas des cessations d'activité en cours d'année pour lequel il est encore plus crucial pour le régime de recouvrer rapidement les cotisations.

b) L'autoliquidation, un bouleversement discuté

Devant cette situation, l'autoliquidation consistant, pour un indépendant, à calculer lui-même le montant de ses cotisations, est avancée comme une réponse par certains indépendants et par l'ordre des experts-comptables.

Vos rapporteurs ont pu constater que cette solution ne faisait pas l'unanimité. Les indépendants, en particulier les artisans, ne souhaitent pas se voir imposer l'obligation d'avoir recours aux services d'un expert-comptable et redoutent une augmentation des frais. Le RSI et l'Acoss redoutent quant à eux une nouvelle baisse du rendement du recouvrement et la difficulté d'effectuer des contrôles.

c) L'estimation du revenu, un dispositif à généraliser

Vos rapporteurs préconisent de développer le recours aux dispositions dérogatoires prévues à l'article L. 131-6-2 du code de la sécurité sociale qui prévoit que « *sur demande du cotisant, les cotisations provisionnelles peuvent être calculées sur la base du revenu estimé de l'année en cours* ». La sanction d'une mauvaise estimation n'apparaît pas disproportionnée : « *lorsque le revenu définitif est supérieur d'un tiers au revenu estimé par le cotisant, une majoration de retard est appliquée sur la différence (...) sauf si les éléments en la possession du cotisant au moment de sa demande justifiaient son estimation.* »

Ils ont constaté avec surprise que cette disposition était très peu connue des différents acteurs du dossier alors qu'elle permettrait de régler un grand nombre de situations difficiles liées aux variations de revenus. En 2012, moins de 200 000 artisans, commerçants ou professions libérales ont eu recours à cette possibilité. En 2013, ce nombre a plus que doublé - 433 892 travailleurs indépendants - mais reste encore très limité.

Vos rapporteurs considèrent qu'elle apporte une réponse satisfaisante aux partisans de l'autoliquidation des cotisations et qu'elle pourrait, une fois généralisée et associée à une modernisation des déclarations de revenus, en constituer, si nécessaire, le prélude.

Ils demandent que la mention de cette possibilité figure systématiquement sur les appels de cotisations et que le recours à ce dispositif soit expliqué et encouragé, un professionnel qui vient de réaliser un résultat exceptionnel étant plus enclin à s'acquitter de ses cotisations qu'une fois sa situation personnelle devenue plus difficile.

2. Renforcer l'implication des experts-comptables

Si le recours à un professionnel est quasiment généralisé parmi les professions commerciales, 95 % ont un expert-comptable, c'est moins fréquemment le cas chez les artisans. L'intervention d'un expert-comptable ne peut donc être considérée comme systématique.

Lorsqu'elle est sollicitée, l'implication des experts-comptables pourrait être renforcée dans plusieurs directions.

Lors de l'établissement du bilan du travailleur indépendant, ils devraient procéder immédiatement au calcul du montant des cotisations sociales, constituer des provisions au bilan avec une incidence fiscale pour leur client et définir d'emblée le montant des acomptes provisionnels.

Lors de l'audition du président de l'Ordre, vos rapporteurs ont pu constater que le provisionnement des cotisations figurait parmi les recommandations aux professionnels mais il semble qu'il soit encore loin d'être généralisé.

La possibilité de réviser ses cotisations en fonction d'une estimation du revenu semble également méconnue. Le président de l'Ordre des experts-comptables, M. Zorgniotti, a indiqué à vos rapporteurs que si la mention « *sur demande du cotisant* » était suffisante à la mise en œuvre de cette disposition, sans autre procédure complémentaire, la demande d'autoliquidation lui semblait satisfaite.

Interrogé sur la question du surcoût éventuel représenté par l'autoliquidation des cotisations ou leur estimation en fonction du revenu, il a pris l'engagement solennel qu'elle ne se traduirait par aucune augmentation des honoraires.

Vos rapporteurs considèrent également qu'en complément de la lecture fiscale, il conviendrait de prévoir une lecture sociale des résultats de l'entreprise et d'informer le travailleur indépendant des conséquences en termes de droits à retraite ou encore de couverture sociale du conjoint-collaborateur.

Généraliser la désignation d'un interlocuteur « experts comptables » du RSI dans chaque région, comme c'est le cas pour les Urssaf, permettrait également de renforcer la médiation entre le RSI et ses cotisants.

Enfin, les experts comptables ont un rôle à jouer dans la modernisation des procédures, la conséquence logique de leur intervention étant la déclaration des revenus par voie dématérialisée. Le RSI prévoit un accès pour les experts comptables pour l'ensemble de leur portefeuille de clients. Pour l'année 2013, 11,4 % des flux proviennent des experts comptables, ce qui constitue un apport nouveau mais encore très limité si l'on compare avec le nombre d'indépendants qui ont recours à un professionnel pour l'établissement de leurs déclarations.

C. DES PROCÉDURES MODERNISÉES

1. Développer le recours à la dématérialisation

La dématérialisation est un puissant outil de simplification et de rationalisation des procédures. Elle est aussi un moyen d'éviter les erreurs de saisie des documents papier. Elle ouvrirait de multiples possibilités d'échanges avec les affiliés (relances amiables par message électronique...). Elle permettrait de réduire le nombre de visites dans les points d'accueil du RSI qui s'élevait à plus d'1,5 million en 2012.

Le code de la sécurité sociale prévoit une obligation nouvelle de dématérialisation à compter de 25 000 euros de cotisations et contributions en 2014, puis de 10 000 euros en 2015. Pour les auto-entrepreneurs, le seuil est fixé en fonction du chiffre d'affaires (16 300 euros pour les prestataires de services et 40 750 euros pour le commerce).

Un nombre de cotisants encore limité a recours à la dématérialisation pour la déclaration de revenus : en 2013, le taux de dématérialisation, certes en progression de 7 points par rapport à 2012, n'atteignait que 57 % des déclarations reçues. A titre de comparaison, 88 % des établissements employant des salariés ont eu recours à la dématérialisation pour la déclaration de leurs cotisations aux Urssaf.

Pour 2014, la campagne de déclarations de revenus concerne plus d'1,7 million d'assurés. Sur ce total, un peu moins de 160 000 ont un volume de cotisations qui excède le nouveau seuil réglementaire.

Moins de 300 000 assurés avaient renoncé à l'envoi d'une déclaration papier pour la campagne 2014 soit 16 % des déclarations sociales.

Si l'on considère que plus de 80 % de la population est équipée d'un accès à Internet, la marge de progression est considérable. Une campagne d'information pourrait y contribuer.

La simplification offerte aux cotisants en régime simplifié leur permettant de déclarer leur activité en ligne avec un formalisme très allégé devrait avoir pour contrepartie une obligation de recours à la dématérialisation, d'autant plus que la loi leur offre désormais une possibilité d'option pour le paiement d'une cotisation minimale identique à celle du régime « classique » pour bénéficier de droits sociaux plus favorables. Or les actuels auto-entrepreneurs procèdent encore massivement, à plus de 80 %, à une déclaration sur support papier et à un paiement de leurs cotisations par chèque, avec un coût de gestion disproportionné.

2. Investir dans les systèmes d'information

A l'expérience de la crise de l'ISU, la prudence s'impose en matière de systèmes d'information. Aussi la décision de reporter la modernisation de la partie du système d'information de l'Acoss dédiée aux travailleurs indépendants permettait-elle d'éviter au régime de se retrouver à nouveau dans une zone de risque.

Cette modernisation globale et non par fragments est toutefois indispensable au bon fonctionnement du régime et à la qualité des flux d'information entre le RSI et ses délégataires pour le recouvrement et les prestations et vos rapporteurs regrettent son report *sine die* et son recul dans l'ordre des priorités définies par l'Acoss.

Elle devra être précédée d'une phase de « levée de risques » et d'expérimentation. Sans chercher à calquer les flux d'information sur l'organisation existante, elle pourrait être l'occasion d'une plus grande rationalisation des procédures de gestion.

3. Une collaboration à renforcer avec les services fiscaux

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 prévoyait de simplifier le système déclaratif des travailleurs indépendants en remplaçant la déclaration commune de revenus par une transmission par les services fiscaux aux Urssaf des données nécessaires au calcul et au recouvrement des cotisations et des contributions sociales des travailleurs indépendants. Cette réforme devait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Elle avait pour objectifs de faciliter la collecte des revenus en supprimant une formalité jugée fastidieuse par les cotisants, de décharger le RSI de cette collecte et de remédier aux difficultés de transmission des informations relatives aux revenus entre le RSI et les Urssaf.

La mise en œuvre soulevait plusieurs difficultés : elle devait bien identifier les travailleurs indépendants au sein des foyers fiscaux, assurer l'ajustement de l'assiette par rapport à celle de l'impôt en intégrant notamment les cotisations personnelles obligatoires, mais aussi sensibiliser les déclarants à la nécessité de renseigner des éléments qui n'avaient pas d'incidence sur le calcul de leur imposition. Enfin, elle s'inscrivait dans un calendrier qui laissait peu de temps pour le calcul et l'appel des cotisations.

L'expérimentation menée en 2010 a fait apparaître des difficultés de rapprochement pour 20 % des comptes. Les cases prévues dans la déclaration de revenus n'ont été renseignées que par 26 % des travailleurs indépendants, ce qui soulignait l'ampleur des efforts de communication à déployer.

Le calendrier de la réforme coïncidant avec les difficultés de l'ISU, sa mise en œuvre n'était clairement pas une priorité et le choix du report était justifié. Le projet n'en reste pas moins pertinent, tant l'enjeu de la collecte des revenus reste décisif pour le RSI.

Le recouvrement du RSI se caractérise par l'ampleur des taxations d'office qui représentaient en 2013, dans le champ de l'ISU, plus de 10 % des émissions de cotisations.

Dans un premier temps, un renforcement de la collaboration avec les services fiscaux est indispensable. Les droits d'accès à l'information des agents des différents réseaux devraient être formalisés et facilités.

Il serait aussi souhaitable que les professionnels du chiffre puissent procéder en ligne aux déclarations de revenus des clients de leur portefeuille, ce qui permettrait à la fois de sécuriser ces déclarations et d'augmenter leur taux de dématérialisation.

A plus long terme, il conviendra de veiller à la cohérence et au rapprochement des assiettes fiscale et sociale dans les mesures relatives aux travailleurs indépendants.

4. Trouver des relais d'information et de médiation

Outre les difficultés de fonctionnement du régime, la crise de l'ISU a fait apparaître un besoin d'information et de médiation des travailleurs indépendants. Les règles applicables sont complexes, elles ne sont pas toujours comprises. Il en résulte souvent une perception des cotisations comme une forme de taxation sans contrepartie alors que le RSI sert quelque 17 milliards d'euros de prestations chaque année.

a) Une communication à renforcer

Les efforts de communication déployés par le RSI, très importants, ne semblent pas toucher leurs destinataires. Un plan de communication devrait se déployer au long de l'année 2014.

La couverture sociale des travailleurs indépendants, sur laquelle beaucoup d'avancées ont été opérées, nécessite d'être mieux connue. Les dispositions relatives au conjoint-collaborateur, souvent méconnues et source de confusions, risquent notamment de susciter des déconvenues lors de la liquidation des droits des intéressés.

La nécessité impérieuse de moderniser les relations entre les travailleurs indépendants et leur régime est une garantie d'amélioration de la qualité de service.

Une grande campagne d'information devrait être menée sur ces deux volets.

b) S'inspirer des expériences réussies

L'expérience de ces dernières années conduit au constat de la nécessité d'une médiation entre le RSI et ses affiliés.

Des médiateurs ont été nommés au sein des caisses, les organismes conventionnés assurent aussi une fonction de renseignement de premier niveau, les élus jouent un rôle très important mais d'autres relais pourraient être envisagés. En fonction des situations locales, des conventions pourraient être signées avec divers interlocuteurs comme les chambres des métiers ou les collectivités locales en vue de développer l'information des affiliés et d'assurer un premier niveau d'examen des demandes. L'implication des organismes conventionnés pourrait être renforcée dans cette démarche.

Le RSI expérimente des solutions innovantes. Une médiation sociale à destination des entreprises rencontrant des difficultés, qu'elles soient financières ou liées aux prestations sociales, a ainsi été mise en place en Bretagne où des référents qui sont souvent des anciens commerçants ou artisans ayant siégé dans les instances du RSI sont engagés sur le respect d'un cahier des charges précis avec des délais de réponses, dans le cadre d'une charte signée entre la caisse du RSI et l'Urssaf. Si elle se révèle probante, une telle démarche pourrait inspirer d'autres régions.

D. UN FINANCEMENT MODERNISÉ

1. Se mettre en état de récolter les dividendes de la réforme

La création du RSI avait pour objet de simplifier l'organisation de la protection sociale des indépendants mais aussi d'en rationaliser les coûts de gestion.

Cette rationalisation ne pouvait intervenir que progressivement, le nouveau régime devant tenir compte du passé, maintenir une certaine proximité avec les usagers et ménager des transitions pour les personnels concernés.

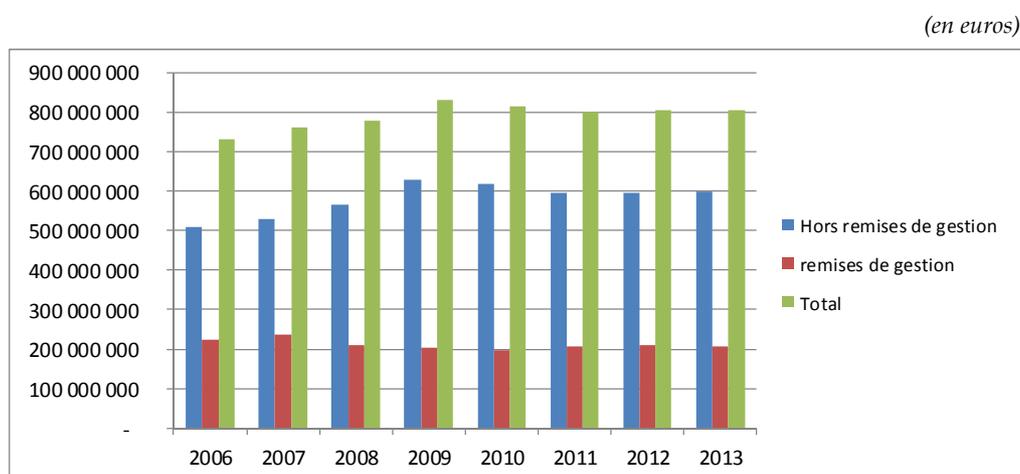
Une première convention d'objectifs et de gestion a été signée en 2006 pour la mise en place du régime. Elle a été suivie d'une COG 2007-2011 qui programmait une réduction des dépenses de fonctionnement de 7,6 % sur la période, sous l'effet notamment d'une diminution des effectifs, à laquelle s'ajoutait la réduction programmée des remises de gestion aux organismes conventionnés.

Cette deuxième COG n'a pu être mise en œuvre en l'état en raison de la crise de l'ISU qui a nécessité la mise en œuvre des moyens supplémentaires. Se sont ajoutées la croissance du nombre d'affiliés avec la montée en charge du nombre des auto-entrepreneurs et la nécessité de mettre en œuvre des réformes substantielles, notamment celle des retraites.

La troisième COG du régime, actuellement en cours pour la période 2012-2015, a pris acte des difficultés et défini des indicateurs correspondant au rétablissement des fonctions et des missions du RSI.

Hors remises de gestion aux organismes conventionnés, les coûts de gestion ont progressé de plus de 17 % entre 2006 et 2013.

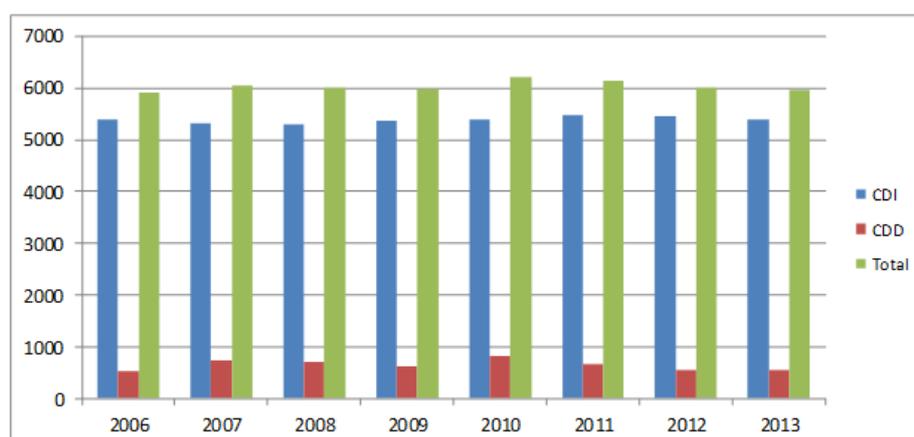
Figure n° 17 : Evolution des coûts de gestion du RSI depuis 2006



Source : RSI

Les effectifs physiques sont passés de 5 922 à 5 951 sur la même période, avec un pic en 2010, à 6 213 personnes, lié au recrutement d'agents en contrat à durée déterminée.

Figure n° 18 : Evolution des effectifs physiques du RSI depuis 2006



Source : RSI

Le RSI est engagé de nouveau dans une démarche de recherche d'économies analogue à celle de la première COG. Un projet de schéma directeur de l'organisation du réseau qui prévoit la réforme de caisse nationale et le regroupement de caisses pour augmenter leur taille. Cette réforme pourrait conduire à moins d'une vingtaine de caisses en métropole.

Figure n° 19 : Budget national de gestion du RSI (exécuté de 2011 à 2013, prévisionnel pour 2013 et 2014)

	2011	2012	2013	2014 (p COG)	2015 (p COG)
Dépenses de personnel (salaires et charges)	329 055 075	340 756 028	344 751 423	334 986 000	334 209 000
Intéressement	4 481 010	4 622 541	2 720 650	4 500 000	4 500 000
Autres dépenses non perennes	3 930 141	10 153 146	9 983 751	11 864 000	7 964 000
<i>Total DEPENSES DE PERSONNEL</i>	<i>337 466 226</i>	<i>355 531 715</i>	<i>357 455 825</i>	<i>351 350 000</i>	<i>346 673 000</i>
Autres dépenses de fonctionnement courant	72 456 220	85 619 190	85 027 986	86 302 000	85 439 000
Charges immobilières des anciens sites inoccupés		1 894 620	1 546 083	1 030 000	330 000
<i>Total des AUTRES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</i>	<i>72 456 220</i>	<i>87 513 810</i>	<i>86 574 069</i>	<i>87 332 000</i>	<i>85 769 000</i>
<i>Total DEPENSES SESAM VITALE</i>	<i>4 240 415</i>	<i>4 063 440</i>	<i>3 586 936</i>	<i>5 660 000</i>	<i>5 430 000</i>
Autres dépenses de fonctionnement informatique	51 890 720	57 669 772	51 158 135	41 932 000	42 074 000
<i>Total des AUTRES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT INFORMATIQUE</i>	<i>51 890 720</i>	<i>57 669 772</i>	<i>51 158 135</i>	<i>41 932 000</i>	<i>42 074 000</i>
Frais d'élections 2012 - Dépouillement électronique		7 821 912	-		
<i>Total des FRAIS DES ELECTIONS DES ADMINSTRATEURS</i>		<i>7 821 912</i>	<i>-</i>		
Autres dépenses de fonctionnement (remises de gestion aux OC)	206 126 533	209 137 000	208 086 000	208 038 000	204 853 000
<i>Total des DEPENSES DE REMISES de GESTION aux OC</i>	<i>206 126 533</i>	<i>209 137 000</i>	<i>208 086 000</i>	<i>208 038 000</i>	<i>204 853 000</i>
Total des DEPENSES de FONCTIONNEMENT LIMITATIVES	672 180 115	721 737 649	706 860 965	694 312 000	684 799 000
Amortissement et provisions	49 287 841	41 811 943	45 964 886	50 000 000	50 000 000
Charges nettes comptables des éléments d'actifs cédés	-	593 964	429 468	900 000	900 000
Dépenses de contentieux du recouvrement	18 292 829				
Dépenses institutionnelles	7 030 861	8 617 599	8 675 216	9 000 000	9 000 000
Total des dépenses à CARACTERE EVALUATIF	74 611 531	51 023 506	55 069 570	59 900 000	59 900 000
Total des DEPENSES de FONCTIONNEMENT	746 791 646	772 761 154	761 930 535	754 212 000	744 699 000
Investissements courants	4 523 088	3 005 271	3 531 888	4 000 000	4 000 000
Investissements immobiliers		5 600 006	2 758 394	1 000 000	
<i>Total des INVESTISSEMENTS</i>	<i>4 523 088</i>	<i>8 605 277</i>	<i>6 290 283</i>	<i>5 000 000</i>	<i>4 000 000</i>
Investissements informatiques	14 036 809	31 693 930	35 962 944	30 528 000	23 715 000
Autres Dépenses d'investissement Informatique "provision pour travaux ISU"	-				
<i>Total INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES</i>	<i>14 036 809</i>	<i>31 693 930</i>	<i>35 962 944</i>	<i>30 528 000</i>	<i>23 715 000</i>
Total des DEPENSES d'INVESTISSEMENT	18 559 897	40 299 208	42 253 227	35 528 000	27 715 000
Total des DEPENSES (BNGA "courant")	765 351 543	813 060 362	804 183 761	789 740 000	772 414 000
Courant	14 281 400	-	-		
dont crédits ISU	11 215 064				
Immobilier : investissements	7 509 925				
Immobilier : loyers nouveaux sites	13 488 496				
Total du Fonds de restructuration	35 279 821				
Réserve de fonctionnement	-				
Total des DEPENSES du BNGA	800 631 364	813 060 362	804 183 761	792 240 000	774 914 000

Source : RSI

La rationalisation des coûts de gestion ne pourra donc être véritablement opérée sur la période de la prochaine COG, la priorité étant été donnée, ce qui était légitime après la crise de l'ISU, à l'amélioration de la qualité du service rendu. Elle aura donc été différée de plus de 8 ans.

2. Affecter des ressources pérennes à l'équilibre du régime

La suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés a été annoncée par le Gouvernement à la suite des travaux des assises de la fiscalité des entreprises. Vos rapporteurs regrettent à cet égard que le Medef qui a porté cette demande n'ait pu, faute de disponibilité, répondre favorablement à leur demande d'audition.

La C3S est un impôt ancien dont l'assiette, le chiffre d'affaires des entreprises, nécessitait à l'évidence une modernisation. Les réformes récentes de la fiscalité sont allées dans le sens de la réduction de la part des impôts sur la production.

La solidarité « verticale » des sociétés à l'égard des travailleurs indépendants par la contribution au financement de leur protection sociale se justifiait par le fait le manque à gagner que la constitution en sociétés représentait pour le régime à l'époque de la création de la C3S.

Pour les équilibres généraux, la suppression de la C3S devrait se traduire par un accroissement des flux financiers entre l'Etat et les régimes de sécurité sociale. L'intégration financière des régimes de base du RSI au régime général, telle que prévue par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, ne remet pas en cause la gouvernance du régime. Il est probable qu'elle se traduira, à terme, par une moindre autonomie du régime.

TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION

I. AUDITION

Réunie le mercredi 21 mai 2014, sous la présidence de M. Yves Daudigny, président, la mission d'information procède à l'audition de M. Stéphane Seillier, directeur général du Régime social des indépendants (RSI) sur le régime social des indépendants.

***M. Yves Daudigny, président.** – Dans le cadre des travaux menés par nos collègues rapporteurs Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy sur le régime social des indépendants (RSI), nous accueillons M. Stéphane Seillier, directeur général du RSI et Mme Stéphanie Deschaume, directrice de cabinet.*

Je rappelle que le RSI est né le 1^{er} juillet 2006, de l'unification de l'assurance maladie des professions non salariées non agricoles et des assurances vieillesse et invalidité-décès des commerçants et artisans.

Il s'agissait alors de construire un nouveau régime de sécurité sociale mais en tenant compte des structures et des procédures existantes.

A compter du 1^{er} janvier 2008, le recouvrement des cotisations du RSI, jusqu'alors partagé en fonction des différents risques, a été unifié dans le cadre de l'interlocuteur social unique, l'ISU, et délégué aux Urssaf qui ne recouvraient auparavant que les cotisations famille et la CSG-CRDS.

Ce basculement a donné lieu à ce qui est resté dans les mémoires comme « la crise de l'ISU », avec la perte des informations nécessaires au recouvrement des cotisations et au paiement des prestations. Il en est résulté de nombreux dysfonctionnements, des efforts très significatifs de la part des caisses du RSI et une perte de confiance qui perdure.

Un rapport de la Cour des comptes publié en 2012 a documenté ces premières années de la vie du régime et analysé ses difficultés.

Nous avons demandé à nos collègues rapporteurs d'examiner la situation du RSI d'aujourd'hui.

Votre audition, monsieur le directeur général, intervient également dans le contexte des annonces faites par le Gouvernement sur la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés, la C3S, qui est notamment affectée à l'équilibre des régimes de base du RSI. Les cotisations « famille » des indépendants devraient également faire l'objet d'allègements.

Vous pourrez peut-être nous exposer les enjeux de ces annonces pour le financement du RSI ainsi que les différents scénarii envisageables pour la compensation en recettes et l'équilibre général.

Je laisse la parole à nos deux rapporteurs afin qu'ils introduisent très brièvement votre intervention.

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – *Je souhaite présenter rapidement quelques éléments de contexte. L'idée de ce rapport est venue des multiples sollicitations des affiliés du RSI que tous nous avons pu recevoir dans nos circonscriptions.*

La réforme engagée par le précédent gouvernement et mise en œuvre en 2006 avait pour objectif louable d'unifier le recouvrement des cotisations sociales payées par les travailleurs indépendants.

Pour cela il a fallu mettre en présence deux institutions - les caisses d'assurances sociales des différents régimes des indépendants, devenues le RSI, et l'Acoss - qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble et qui n'ont pas vraiment réussi à le faire. Une gouvernance à deux têtes s'est donc mise en place et elle perdure encore aujourd'hui.

Une partition « politique » des compétences a été mise en place. Ainsi, dans les textes, le recouvrement des cotisations incombe aux Urssaf dans les trente jours suivant l'appel de cotisations ; il relève ensuite du RSI. On voit la perversité du système qui a posé plusieurs problèmes d'échange d'informations, d'autant que le RSI n'est pas équipé informatiquement pour ce travail.

Les problèmes informatiques existent aussi du côté de l'Acoss et ne sont toujours pas réglés.

L'arrivée du nouveau directeur général du RSI, M. Stéphane Seiller, a mis de l'huile dans les rouages mais les risques d'explosion demeurent.

Lors de nos auditions, j'ai été frappé par le fait que les interlocuteurs sont conscients des problèmes, sont porteurs de solutions, mais peinent à se parler.

Pour résumer, nous avons donc eu en 2006 une réforme dans ses intentions mais bâclée, sans évaluation préalable et sans suivi. Nous avons aujourd'hui des institutions concurrentes qui aboutissent à une double gouvernance néfaste et sans synergie.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – *Je m'associe aux propos de mon collègue Jean-Noël Cardoux.*

Je rappellerai quant à moi que la performance du recouvrement des cotisations, bien que sur une trajectoire de redressement, reste inférieure à ce qu'elle était avant l'unification au sein des Urssaf.

Il y a bien sûr la crise économique intervenue dans l'intervalle et le fait que les Urssaf pratiquent plutôt le recouvrement de masse, sans pouvoir procéder à un accompagnement personnalisé des débiteurs. Comment expliquez-vous ce différentiel aujourd'hui ?

Cette performance est bien sûr un enjeu pour l'équilibre du régime mais aussi plus généralement pour l'équilibre des comptes sociaux dans la mesure où la C3S, évoquée par le président, est également affectée à la MSA, le solde étant affecté au fonds de solidarité vieillesse.

J'ajoute simplement que je connais de longue date le président du RSI qui était conseiller municipal d'opposition quand j'étais maire de Cherbourg.

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – *Le RSI mène un important travail d'amélioration du statut social des professions indépendantes, notamment concernant le conjoint collaborateur, mais que ce travail est mal connu. Il faut améliorer la communication sur ce sujet.*

M. Stéphane Seiller, directeur général du RSI. – *Je souhaite tout d'abord rappeler que le RSI est l'organisme en charge de la protection sociale des travailleurs indépendants. Il sert chaque année 17 milliards d'euros de prestations maladie, d'indemnités journalières, de prestations invalidité et de retraite de base et complémentaire.*

Bien qu'il incarne avant tout la sécurité sociale des travailleurs indépendants, il est trop souvent perçu comme un simple collecteur de cotisations, alors même qu'il délègue cette compétence à l'Acoss. Les administrateurs du régime ont, il est vrai, toujours souhaité que les courriers de recouvrement partent avec le logo du RSI, ce qui a pu renforcer le problème de perception. Il y a de ce point de vue une coresponsabilité du régime avec l'Acoss et sans doute avec les pouvoirs publics.

Le recouvrement des cotisations est tourné vers le versement des prestations. Il y a de ce point de vue une différence notable avec le régime des salariés. Ceux-ci sont couverts que leur employeur paie ou non les cotisations sociales. Le travailleur indépendant ne bénéficie des prestations en espèces que s'il est à jour de ses paiements. Il en découle que le RSI ne peut s'intéresser uniquement à son activité de prestations. Il doit pouvoir contrôler que le travailleur indépendant a déclaré ses revenus.

Ce contrôle s'effectue par exemple lors de chaque arrêt de travail, même si nous sommes en train d'assouplir cette mesure pour les prolongations d'arrêt.

Les administrateurs du RSI ont été élus il y a deux ans par 800 000 travailleurs indépendants. Ils s'efforcent d'apporter aux affiliés la meilleure protection possible, notamment en débloquent des aides de premier secours face aux catastrophes naturelles.

Il est regrettable que les problèmes de recouvrement focalisent l'attention des médias qui sont travaillés par un mouvement de contestation souvent porté par les partisans d'un recours aux assurances privées en lieu et place de l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale.

Le RSI s'est néanmoins efforcé de résoudre la crise. Lors de la création de l'ISU, en matière d'affiliation, 10 à 15 % des flux d'informations ne passaient pas entre le RSI et les Urssaf. En conséquence, certaines cotisations n'étaient jamais appelées et les personnes n'étaient pas couvertes. A l'inverse, certaines radiations n'étaient pas prises en compte et les cotisations continuaient d'être appelées.

Aujourd'hui la majorité des administrateurs du RSI et l'Acoss ont pour objectif de travailler ensemble et avec les Urssaf afin de surmonter les problèmes parfois posés par des textes qui établissent des frontières impossibles à respecter.

Ce travail est en cours et c'est la raison pour laquelle nous ne souhaitons pas ouvrir un nouveau chantier législatif dont l'issue serait incertaine.

Nous avons adopté un plan d'action en 2011 pour sortir de la crise et des textes réglementaires ont été pris qui institutionnalisent des équipes communes RSI-Acoss. Des conventions sont signées au niveau régional selon des modalités définies au plan national.

Six régions se sont engagées dans cette voie dès 2013. A la fin de l'année prochaine, un service commun entre le RSI et les Urssaf disposant d'une direction commune sera mis en place dans toutes les régions de France. Nous procédons de la même façon au niveau national. Au-delà de la bonne entente entre les directeurs généraux, les règles de fonctionnement entre nos deux organismes sont désormais institutionnalisées. En particulier, le RSI et les Urssaf détachent des agents, dont la liste est définie, pour travailler de façon commune en back office.

Nos performances en matière de recouvrement se sont améliorées. Le taux de restes à recouvrer, qui s'était fortement dégradé avec la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU), a diminué de trois points depuis la fin de l'année 2011, ce qui correspond à environ un demi-milliard d'euros. Cette évolution intervient dans un contexte économique dégradé où les restes à recouvrer ont plutôt tendance à augmenter dans l'ensemble des régimes. A-t-on retrouvé pour autant les performances antérieures à la mise en place de l'ISU ? Il est difficile de répondre à cette question car, à l'époque, coexistaient quatre opérateurs de recouvrement différents, qui ne les comptabilisaient pas de la même manière. Certaines régions, comme la Bretagne, ont retrouvé des taux de non-recouvrement historiquement bas. Leurs marges d'amélioration pour les années à venir sont par conséquent réduites. D'autres ont en revanche plus de mal à revenir sur les habitudes qui ont pu être prises au cours des dernières années. Notre objectif en 2014 est de diminuer d'encore un point le taux de restes à recouvrer. Cela sera plus ou moins facile selon les régions.

La Cour des comptes avait parlé en 2012 de « catastrophe industrielle » à propos de la mise en place de l'ISU. Nous sommes aujourd'hui en mesure d'améliorer les choses. Pour ce faire, le RSI encourage les Urssaf à adopter une perspective qui ne leur est pas nécessairement familière afin de tenir compte de deux particularités : d'une part, les cotisations ont pour contrepartie directe le versement des prestations et, d'autre part, elles représentent des sommes peu élevées par rapport à la masse recouvrée par les Urssaf, ce qui implique pour ces dernières d'adopter une approche un peu plus individualisée.

En 2013, le RSI a accordé 320 000 délais de paiement de cinq à six mois en moyenne, ce qui représente un montant de trésorerie de 1,7 milliard d'euros. Il est dans la tradition du RSI d'accorder à ses cotisants de telles facilités. Mais il est vrai que la période de crise que nous avons connue n'a pas facilité la mise en œuvre de ce type de mesures.

Nous sommes aujourd'hui dans une dynamique d'amélioration du fonctionnement du RSI et de travail en commun avec les Urssaf. De ce point de vue, il ne nous paraît pas nécessaire d'ouvrir à nouveau la boîte de Pandore législative. Revenir au système préexistant constituerait une régression et serait très coûteux. Sans doute aurait-on pu procéder autrement. Je rappelle que l'ISU a été mis en place à une époque où nous engagions un mouvement de fusion de nos caisses sans précédent dans le champ de la sécurité sociale. Nous sommes en effet passés de 90 à 30 caisses et estimons qu'il faudra encore aller plus loin. A l'époque, nous n'avions pas les capacités nécessaires pour envisager un autre scénario qui aurait consisté à effectuer nous-mêmes le recouvrement. Une telle solution aurait d'ailleurs impliqué de reprendre aux Urssaf le recouvrement des cotisations famille et de la CSG, ce qui aurait entraîné des difficultés au sein même de ces structures. Le scénario adopté était donc le plus prudent. Mais la réforme s'est effectuée de façon précipitée et le travail de rapprochement culturel n'a pas été suffisant.

Nous souhaitons par ailleurs porter un certain nombre de mesures de simplification en matière de recouvrement. Jusqu'à présent, les cotisations versées sont calculées sur le dernier revenu déclaré. En pratique, cela crée un décalage de l'assiette de deux ans, situation problématique s'agissant d'activités qui peuvent avoir un caractère erratique. Le Parlement a voté une évolution qui sera applicable en 2015 et permettra de recouvrer les cotisations sur la base des revenus de l'année N-1. En outre, depuis plusieurs années, le travailleur indépendant, lorsqu'il pense que son revenu va baisser, peut en communiquer une estimation afin que les cotisations soient révisées sur cette base. Nous faisons la promotion de ce dispositif qui, bien qu'utilisé par un nombre croissant de cotisants, reste encore trop peu connu. 180 000 personnes y ont fait appel en 2012. Elles étaient 430 000 en 2013. Ces deux changements que je viens d'évoquer permettent de s'approcher du système d'auto-liquidation demandé par certains experts comptables sans remettre en cause notre mode de fonctionnement historique fondé sur l'appel des cotisations.

Beaucoup d'autres mesures de simplification pourraient être mises en œuvre. Depuis trois ans, le RSI propose chaque année à la direction de la sécurité sociale de ne plus poursuivre les cotisants qui, ayant arrêté leur activité en cours d'année, ne se sont pas acquittés du paiement de leurs cotisations. Actuellement, la réglementation nous oblige à recouvrer ces sommes. Or cela implique, pour des montants très faibles, d'engager un processus complexe à gérer, qui vient augmenter nos restes à recouvrer et suscite de l'incompréhension. Confrontées à l'échec de leur activité, les personnes concernées souhaitent avant tout passer à autre chose et ne coopèrent pas immédiatement, ce qui rend parfois nécessaire l'intervention d'un huissier.

Le RSI porte également un certain nombre de propositions s'agissant des prestations. Je pense en particulier aux règles d'ouverture du droit au versement des indemnités journalières en cas de prolongation d'un arrêt de travail. Dans une logique assurantielle, celui-ci ne devrait pas être subordonné au fait que le paiement des cotisations soit à jour, comme c'est le cas actuellement. Nous travaillons avec l'administration à une mesure de simplification sur ce point.

La dématérialisation constitue également un autre chantier, notamment pour les auto-entrepreneurs. Le RSI salue la simplification du régime applicable aux auto-entrepreneurs, même si la réforme lui semble devoir être mise en œuvre dans des délais très contraints. Il nous semble cependant que la véritable simplification consiste dans la dématérialisation. Actuellement, 80 % des auto-entrepreneurs continuent d'effectuer leurs déclarations en utilisant des formulaires papiers et de régler leurs cotisations par chèque. Cette situation est très difficile à gérer pour les Urssaf. La simplification des règles applicables aux cotisants devrait donc trouver sa contrepartie dans le fait d'encourager plus vivement ceux-ci à utiliser internet. Si l'on prend l'exemple de l'impôt sur les sociétés, toutes les entreprises ont l'obligation d'utiliser la voie dématérialisée.

Le Gouvernement a annoncé la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Il s'agit d'une mesure que le RSI n'avait pas nécessairement demandée. Nous versons 17 milliards de prestations sans être maîtres de la réglementation applicable aux risques couverts, ce qui justifie l'existence d'un dispositif de solidarité nationale nous permettant d'équilibrer nos régimes de base. Jusqu'à présent, c'est la C3S qui assure cette fonction. En 2012, le déficit du RSI s'élevait à 2,7 milliards d'euros. Il était de 2,15 milliards d'euros en 2013 devrait s'approcher de 2,5 milliards d'euros en 2014. La baisse observée en 2013 est liée à l'augmentation des cotisations décidée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

L'autre raison – moins connue – qui justifie nos réticences face à la suppression de la C3S, tient au fait que c'est le RSI qui assure le recouvrement de cette contribution. Il faudra donc être en mesure d'assurer le reclassement des 150 personnes qui vont perdre leur activité si la C3S est supprimée.

Nos administrateurs ont interrogé le Premier ministre pour savoir comment serait compensée la perte de recette pour le RSI. La piste du relèvement des cotisations semble exclue. Le RSI souhaiterait pouvoir disposer d'une ressource bien identifiée plutôt que de versements effectués dans le cadre d'un mécanisme de compensation inter-régimes.

Mme Annie David, présidente. – A combien s'élève le produit de la C3S ?

M. Stéphane Seiller. – *La masse recouvrée par le RSI et qui est ensuite reversée à la MSA, au FSV et à nous-mêmes selon le niveau du déficit de nos régimes de base, est légèrement supérieure à 5,5 milliards d'euros. Le Gouvernement prévoit que le produit de la C3S pourrait représenter 6 milliards d'euros à l'échéance envisagée pour sa suppression.*

Nous ne disposons pas non plus de tous les éléments sur la façon dont la C3S va être supprimée. Celle-ci pourrait avoir lieu sur trois ans. Le Gouvernement aurait l'intention, sans jouer sur le taux ni sur le seuil d'assujettissement, de réduire progressivement le produit de la contribution à partir de 2015 jusqu'à une disparition totale en 2017. Toutes les entreprises seraient donc touchées dès 2015 et les plus petites d'entre elles sortiraient entièrement du paiement de la C3S cette année-là. Nous n'étions pas demandeurs de cette mesure. Il va falloir réfléchir à la façon dont nos régimes de base pourront être équilibrés et travailler à la reconversion de nos personnels chargés du recouvrement de la C3S.

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – Je vous remercie pour cette présentation très complète. Avant de vous poser quelques questions, je souhaite insister sur deux points.

Je comprends tout d'abord la position que vous défendez sur le lissage du système de recouvrement des cotisations. Le régime ayant fait des efforts considérables ces dernières années, vous ne souhaitez pas que cet édifice encore fragile soit bouleversé. Cependant, nous ne pouvons-nous satisfaire d'un dispositif qui présente certaines faiblesses. Il faut le faire évoluer de manière progressive. Je rappelle ensuite à mes collègues que le travail que nous effectuons avec Jean-Pierre Godefroy n'a pas pour objectif d'évaluer le bien-fondé des cotisations du RSI, mais de comprendre comment fonctionne le financement et comment les ressources sont recouvrées.

Ma première question concerne les réclamations. Sur les 3 millions de ressortissants actifs que compte votre régime, quel est le pourcentage de cas litigieux et leur nombre en valeur absolue ? J'ai en tête une fourchette comprise entre 5% et 6 %, peut-être me la confirmerez-vous ? Ces chiffres peuvent paraître faibles, mais si on raisonne en valeur absolue, cela fait un nombre important de cotisants mécontents.

Ma deuxième interrogation porte sur d'éventuelles évolutions réglementaires, comme la mise en place d'une déclaration sociale et fiscale unique. Y êtes-vous favorable ? Une réflexion est sans doute à mener sur ce sujet avec la direction générale des finances publiques.

Ma troisième question a trait à l'auto-liquidation. Je crois indispensable de rapprocher le moment où le travailleur indépendant dégage son résultat et le moment où il doit s'acquitter de ses cotisations ; l'effet sera plus indolore. Aussi, calculer les cotisations sur l'année N-1 plutôt que sur l'année n-2 ne changera, à mon avis, pas grand-chose, dans la mesure où les résultats des professionnels indépendants sont très fluctuants d'une année sur l'autre. Il faut faire en sorte que les dates d'enregistrement du bénéfice et de paiement des cotisations coïncident le plus possible. Les experts comptables ont un rôle à jouer en la matière : au moment où ils établissent un bilan, ils doivent calculer le montant des cotisations sociales qui en résulte, le provisionner dans le bilan pour permettre à leurs clients de bénéficier de l'économie fiscale d'environ 30 %, puis établir le montant des cotisations sociales dont ces derniers devront s'acquitter, enfin définir le montant des acomptes provisionnels. Ils sont prêts à travailler dans ce sens, en collaboration avec le RSI.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – Je compléterai l'intervention de mon collègue par deux interrogations supplémentaires. Quelles sont les conséquences, pour le RSI, des nouvelles règles applicables au statut de l'auto-entrepreneur ? Quelles principales difficultés rencontrez-vous avec la mise en œuvre de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ?

M. Stéphane Seiller. – Sur nos 3 millions de cotisants, je précise que 700 000 sont des professionnels libéraux, pour lesquels le régime n'intervient qu'au titre des prestations maladie en nature, et qu'1 million sont des auto-entrepreneurs. Les cas de litige ne concernent pas ces deux catégories, mais les 1,4 million de cotisants restants. Nous avons mis en place depuis quelques années un circuit de traitement des réclamations. Celles-ci s'élèvent en moyenne entre 2 500 et 3 000 par mois. Rapporté à 1,4 million de cotisants, cela fait 2,35 %. Le plus souvent, il s'agit d'une mauvaise compréhension des règles par les assurés ou d'un mécontentement vis-à-vis du niveau des cotisations. J'ajouterai qu'il est normal d'avoir des réclamations : le plus grave serait de ne pas les traiter !

La déclaration fiscale unique – c'est-à-dire une même déclaration pour le paiement de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales – est effectivement un sujet sur lequel nous devons avancer avec la direction générale des impôts. Je rappelle que cette idée a déjà été lancée et expérimentée par le passé, mais finalement abandonnée. Elle n'est effectivement pas simple à mettre en œuvre car l'impôt sur le revenu se rapporte au foyer fiscal tandis que les cotisations sociales sont individualisées. C'est pourquoi nous restons pour le moment circonspects sur ce travail d'ajustement très délicat. En revanche, il est nécessaire que nous systématisions les échanges d'informations avec les services des impôts au sujet de la situation fiscale de nos ressortissants.

S'agissant de l'auto-liquidation, ma conviction est que nous disposerons d'un dispositif équivalent en 2015. Deux cas de figure se présenteront : en cas de silence de l'assuré, les cotisations dues pour l'année n seront automatiquement calculées sur la base des revenus déclarés pour l'année N-1 ; en revanche, l'assuré dont le revenu de l'année N est moins élevé que celui de l'année N-1 pourra nous demander de calculer ses cotisations sur la base de son revenu le plus faible ; c'est ce que vous appelez « la limitation volontaire de la cotisation ». Cette possibilité existe depuis longtemps, mais est très peu utilisée car méconnue des professionnels. Je suis d'accord avec vous, les experts comptables auront un rôle à jouer en informant leurs clients de l'existence de ces deux possibilités.

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – J'ai parfois entendu la critique selon laquelle le système de l'auto-liquidation générerait des honoraires supplémentaires pour les experts comptables dont devront s'acquitter les assurés... le président de l'ordre s'est engagé à ce que ce soit pas le cas.

M. Stéphane Seiller. – Le dispositif que nous allons mettre en place, très proche de celui de l'auto-liquidation, n'entraînera aucun surcoût pour nos cotisants.

La création d'un régime simplifié, qui a été proposée par le Gouvernement et discutée par le Parlement, ne changera pas grand-chose pour les auto-entrepreneurs ; elle concernera principalement les ressortissants du régime microfiscal, soit 150 000 personnes. Ce nouveau régime permettra à ses ressortissants d'opter soit pour le paiement d'une cotisation minimale, soit pour le paiement d'une cotisation proportionnelle à leur chiffre d'affaires. Je rappelle que dans le régime des indépendants dit « classique », les assurés sont obligés de s'acquitter d'une cotisation minimale. Lors de la présentation du projet de loi, le RSI avait fait part de son opposition à la mise en place d'un droit d'option du paiement

de la cotisation minimale pour le régime simplifié : nous estimons en effet que le principe du régime « normal » des travailleurs indépendants est ouvert à ceux qui le souhaitent. Nous prenons désormais acte de l'adoption de cette réforme par le Parlement et de sa prochaine entrée en vigueur, mais nous alertons sur les difficultés que présente sa mise en œuvre.

La loi du 20 janvier 2014 nous concerne surtout au titre de la retraite de base. L'un de ses articles institue, pour le régime général, la mutualité sociale agricole (MSA) partie « salariés » et le RSI, un système de liquidation unique. Autrement dit, lorsqu'une personne a cotisé à deux ou trois de ces régimes au cours de sa carrière professionnelle, un seul d'entre eux sera chargé de calculer et de liquider la totalité de sa pension. Cette nouvelle disposition nous impacte directement puisque plus de 99 % de nos retraités sont pluripensionnés. Il est très rare aujourd'hui qu'un professionnel indépendant ait fait toute sa carrière en tant qu'affilié au seul RSI. Il s'agit d'une mesure de simplification bienvenue pour les assurés, mais assez compliquée à mettre en œuvre pour les régimes concernés. C'est pourquoi sa date d'entrée en vigueur a été reportée au 1^{er} janvier 2017.

II. PRÉSENTATION DU RAPPORT

Réunie le mercredi 11 juin 2014, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport de mission de MM Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy sur le régime social des indépendants (RSI) établi au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss).

***M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur.** – Jean-Pierre Godefroy et moi-même vous présentons aujourd'hui le résultat de travaux conjoints, menés pour l'essentiel au cours de l'interruption des travaux parlementaires de mars dernier, sur le régime social des indépendants (RSI).*

Notre motivation à travailler sur ce sujet est née de rencontres, dans nos permanences, avec des cotisants exaspérés, parfois désespérés. Problèmes de carte Vitale, de changement d'adresse, appels de cotisations démesurés, ces artisans et commerçants avaient le sentiment de se trouver face à une machine infernale, incapable de leur apporter des réponses.

Quelle était la réalité des problèmes ? Comment en étions-nous arrivés là ? Que pouvions-nous faire ? Telles sont les interrogations que nous avons partagées avec mon collègue.

Je commencerai par un bref retour en arrière.

On peut dire que les travailleurs indépendants n'ont jamais manifesté un enthousiasme excessif à l'égard des assurances sociales solidaires. Après le refus de la loi de 1946 portant généralisation de la sécurité sociale, leur protection sociale s'est construite progressivement, risque par risque, sur une base professionnelle.

Il en est résulté un paysage particulièrement morcelé avec une multiplicité d'intervenants :

- les Urssaf assuraient le recouvrement des cotisations famille et de la CSG CRDS, les prestations famille étant versées par les CAF ;

- les 63 assurances et mutuelles conventionnés avec le réseau Canam, assuraient le recouvrement des cotisations et le versement des prestations maladie ;

- le recouvrement des cotisations et le versement des prestations de retraite était assuré par la Cancava pour les artisans, par l'Organic pour les commerçants et par l'une des dix caisses relevant de la CNAVPL pour les professions libérales.

Aujourd'hui pourtant, à l'exception des risques chômage et accidents du travail qui n'existent pas, les régimes de base des indépendants sont alignés : les prestations sont les mêmes que celles des salariés, les cotisations ont la même structure, avec quelques nuances sur les taux.

Pour autant, cette population, bien que très diverse, est farouchement attachée à son autonomie et sa protection sociale conserve des spécificités fortes.

Autant le dire d'emblée, Jean-Pierre Godefroy et moi sommes très attachés au respect de cette spécificité et l'unification des régimes de sécurité sociale ne nous semble ni possible, ni souhaitable.

Quelles sont ces particularités ?

A la différence des salariés, un travailleur indépendant doit déclarer ses revenus sur lesquels sont ensuite calculés des appels de cotisations. Il n'a ensuite de droits à prestations maladie en espèces et retraite que s'il est à jour de ses cotisations, particularité qui s'est révélée décisive dans la réforme.

Il ne faut pas négliger enfin la dimension que nous qualifions de « culturelle » : les travailleurs indépendants sont attachés à une gouvernance de leurs régimes par des élus, ainsi qu'à la place de l'action sociale, et manifestent un mélange de défiance et de crainte à l'égard des Urssaf.

Autre particularité enfin, les régimes de base des travailleurs indépendants, en raison de la démographie, sont structurellement et fortement déficitaires et sont équilibrés au moyen d'un impôt affecté qui a récemment connu un regain de notoriété : la contribution sociale de solidarité des sociétés ou C3S.

***M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – La réforme qui a abouti à la création du RSI est intervenue dans ce contexte.*

Elle est née d'un constat fait en 2003 par un rapport au gouvernement qui s'interrogeait sur le « maintien de régimes spécifiques, régis en apparence par le principe d'autonomie financière, mais dont l'équilibre n'est assuré que par des ressources fiscales et des mécanismes de compensation ».

En application de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, deux ordonnances ont été prises le 8 décembre 2005. La première unifiait l'assurance-maladie des professions non-salariées non-agricoles et les assurances vieillesse et invalidité-décès des artisans et commerçants au sein du nouveau Régime social des indépendants né de la fusion volontaire des trois caisses. La seconde confiait aux Urssaf la mission de recouvrer les cotisations du nouveau régime, pour son compte et sous son appellation dans le cadre de l'ISU, l'interlocuteur social unique.

La réforme consistait donc à passer d'une gestion intégrée des cotisations et des prestations par risques, mais différente selon les populations, à un régime intégré pour les différents risques et les différentes populations avec un recouvrement délégué de l'ensemble des cotisations aux Urssaf. Il s'agissait de créer un nouveau régime de sécurité sociale.

Le choix du délégataire pour le recouvrement, même s'il a donné lieu à des réticences pour les raisons précédemment exposées, se justifiait par le fait que les Urssaf recouvraient d'ores et déjà plus de la moitié des cotisations des travailleurs indépendants concernés par l'ISU, alors que les différentes caisses n'avaient pas cette masse critique, et par le fait que son système d'information semblait à même de supporter la charge. Il n'y avait cependant pas de consensus au sein des différentes caisses en faveur de ce choix.

La suite est aujourd'hui bien connue. Alors que les risques avaient été plutôt bien identifiés, un temps précieux pour la préparation de l'ISU a été perdu en querelles stériles entre le RSI et l'Acoss, sans le pilotage et les arbitrages politiques nécessaires. Rétrospectivement, si elle était louable, cette réforme a avant tout été une opération d'affichage sans évaluation préalable et sans concertation avec les différents acteurs. En clair, une fois la décision prise, l'intendance devait suivre. Le Gouvernement a laissé le règlement des problèmes à deux interlocuteurs qui ne voulaient pas se parler. La reprise en main tardive du dossier par la tutelle a débouché sur des compromis parfois boiteux et sur une impréparation globale à l'approche des échéances.

De ce fait, la mise en place de l'ISU s'est traduite, l'expression de la Cour des comptes a depuis lors fait florès, par une « catastrophe industrielle », le système d'information des Urssaf rejetant 10 % à 15 % des dossiers pour lesquels il n'était pas possible d'apporter des modifications, d'appeler des cotisations, de procéder à des radiations... A l'inverse, il n'était pas capable de fournir des informations sur l'état des comptes des cotisants.

Compte-tenu du lien cotisations/prestations, ces personnes ne pouvaient recevoir d'indemnités journalières, ni liquider leur retraite.

Des cotisants ont reçu des appels de cotisations erronés, en doublons, en taxations d'office suivis de recouvrements forcés. En quelques semaines, le nouveau régime a littéralement implosé et a dû passer à une gestion de crise. Les procédures de recouvrement normales ont été suspendues, les retraites calculées manuellement, les indemnités journalières liquidées par défaut.

Deux facteurs ont contribué à aggraver la situation : la crise économique avec une dégradation très forte des revenus des indépendants en 2008 et 2009 et la succession des réformes ayant un impact sur le régime : auto-entrepreneurs et retraites. Sur le terrain, les agents des caisses locales ont déployé beaucoup d'efforts et se sont rapprochés de leurs collègues des Urssaf.

A l'échelon national, la réponse a été tardive et insuffisante. Le bilan du démarrage du régime est effectivement catastrophique. D'après la Cour des comptes, la réforme se serait traduite par 1,3 à 1,5 milliard de cotisations perdues sur 3 ans.

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – *Deux ans après ce constat, où en sommes-nous ? Force est de constater que la perception des cotisants est toujours très négative. La méfiance conduit parfois à contester ses cotisations même si elles sont exactes. Des erreurs subsistent, les Urssaf ayant notamment du mal à gérer les changements de caisse.*

Même si les difficultés ne sont pas toutes réglées, le plus fort de la crise est passé et les indicateurs se redressent.

Entre 2011 et 2013, le délai moyen d'affiliation est passé de plus de trois mois à moins de 10 jours. Les réclamations diminuent et concernaient en 2013, un faible pourcentage de cotisants. Tout naturellement, ce sont eux qui s'expriment le plus et contribuent au malaise actuel. Les difficultés encore constatées sur les retraites semblent liées à des problèmes conjoncturels.

Le RSI a développé de nouveaux services aux affiliés, via son site Internet. Il a à cœur d'accompagner les difficultés de ses cotisants par des délais de paiement.

Le travail en commun avec les Urssaf a été organisé sur le fondement d'une convention signée le 31 juillet 2013.

Il faut reconnaître qu'un effort considérable a été effectué par le nouveau régime au cours des trois dernières années pour restaurer une situation profondément dégradée.

Cependant des difficultés persistent dont certaines nous semblent structurelles.

Tout d'abord l'organisation du régime reste très complexe. Les professions libérales sont restées largement à l'écart du mouvement de rapprochement et nous ont confirmé leur volonté de conserver leur autonomie, tout particulièrement pour leurs caisses de retraite. Les différents risques sont intégrés mais la maladie est déléguée à une vingtaine d'organismes à l'égard desquels la politique nous a semblé ambiguë : le RSI agit sur la maîtrise des remises de gestion sans afficher clairement une stratégie de concentration qui semble pourtant assez inéluctable.

Mais surtout les lignes de partage entre le RSI et les Urssaf ne sont pas stabilisées. L'imbrication des compétences a été compensée par le rapprochement des personnes et non par la clarification des missions. A l'égard des cotisants, le RSI n'a pas souhaité afficher une répartition des rôles entre les caisses et les Urssaf, ce qui suscite l'incompréhension.

La reprise du recouvrement par le RSI n'est pas envisageable, même si elle représente encore un idéal pour certains. Le RSI peut piloter le recouvrement sans en être partie prenante. Il faut être transparent sur ce point à l'égard des cotisants.

Au niveau local, l'organisation de l'ISU consiste en un binôme d'agents de direction RSI et Urssaf à temps partiel, secondé par un binôme de cadres à temps plein. Si elle peut donner satisfaction à titre transitoire, nous sommes sceptiques sur l'efficacité d'une telle organisation à plus long terme. La définition de règles communes nous semble insuffisante, il faudra à terme un seul pilote pour les caisses.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – *Le service rendu aux usagers s'est amélioré mais la situation du recouvrement ne se redresse que très lentement depuis un an. Les encaissements ont progressé en 2013 sous l'effet de recouvrements sur les années antérieures mais le régime produit encore plus de 10 % des émissions en taxations d'office et près de 20 % de « restes à recouvrer en fin d'année ». Hors taxations d'office, les restes à recouvrer, représentent plus du double de ce qu'ils étaient avant la réforme : plus de 10 % du volume des émissions, contre 5 % précédemment.*

En cumulé, ce sont près de 11 milliards d'euros de cotisations dans le champ de l'ISU qui restent à recouvrer à la fin 2013.

La crise économique est une part de l'explication mais la performance du recouvrement reste insuffisante.

Il nous a été indiqué que la modernisation des systèmes d'information, qui devait fournir au RSI en 2014, échéance reportée en 2017, un outil de travail adapté à sa nouvelle configuration, avait été de nouveau reportée sans nouvelle échéance. L'urgence pour l'Acoss, c'est la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative pour les salariés. Il est compréhensible que l'Acoss et le RSI ne souhaitent pas affronter de nouvelles turbulences mais cette modernisation reste nécessaire.

Chez les affiliés, la crise de confiance perdure ; les dysfonctionnements du RSI donnant lieu à un amalgame avec l'alourdissement des cotisations. Elle alimente un regain de contestation de l'affiliation à la sécurité sociale comme nous en avons connus périodiquement, aujourd'hui relayé par les réseaux sociaux.

***M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur.** – Quelles sont nos propositions ? Tout d'abord, rappeler nos attentes à l'égard du RSI et de sa tutelle, celles d'un régime simple et efficace pour ses assurés qui sont de plus en plus mobiles entre régimes et ont besoin de réactivité et d'un régime efficient, le plus économe possible en ressources affectées, avec en particulier l'unification de la gouvernance des caisses régionales.*

Il nous semble que l'on doit clarifier la répartition des rôles avec les Urssaf en définissant conjointement les règles et en les affichant clairement à l'égard des affiliés. La circulation des informations doit être assurée au moyen de systèmes d'information performants et adaptés.

Les cotisations ne sont pas acceptées parce qu'elles ne sont pas compréhensibles. Il ne s'agit pas de porter un regard sur leur montant ni leur opportunité mais sur la façon dont elles sont recouvrées. Le système d'acomptes provisionnels et de régularisations est trop complexe et trop décalé dans le temps. La récente réforme permettant de calculer les appels provisionnels sur l'année N-1 au lieu de N-2 ne résoudra pas grand-chose.

Il faut rapprocher encore le paiement des cotisations du moment de la perception des revenus. Pour cela, les outils juridiques existent : le code de la sécurité sociale permet à un cotisant de payer des cotisations sur la base de l'estimation de son revenu. C'est pour nous une réponse adaptée aux demandes d'auto-liquidation formulées notamment par les experts comptables. Le président de l'ordre nous l'a confirmé.

Il nous a semblé que l'implication des experts comptables devrait être renforcée. Ils pourraient ainsi systématiser le provisionnement des cotisations lors de l'établissement des bilans des travailleurs indépendants ce qui permet, d'une part, de diminuer le montant de l'imposition et d'autre part, d'anticiper le montant des acomptes provisionnels. A cette occasion, il nous semble important que la profession contribue à l'accroissement du recours à la dématérialisation, tant pour les déclarations sociales que pour les déclarations fiscales. Une recommandation allant dans ce sens pourrait être formulée par l'ordre des experts comptables.

Il nous paraît nécessaire enfin qu'une lecture sociale des résultats de l'entreprise soit systématiquement faite avec l'analyse des conséquences en termes de retraite et de droits du conjoint collaborateur. Les professionnels du chiffre peuvent être des relais d'information et de médiation entre le RSI et les travailleurs indépendants.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – *Nous plaçons aussi pour une modernisation des procédures. Nous l'avons dit, la dématérialisation est un enjeu majeur de qualité et d'efficacité. Seuls 57 % des déclarations sont dématérialisées alors que plus de 80 % de la population est équipée d'un accès à Internet. Les marges de progression sont très importantes.*

Comme le directeur général l'a indiqué lors de son audition, la simplification pour les usagers doit s'accompagner d'une simplification pour le régime. Si les auto-entrepreneurs peuvent déclarer leur activité en quelques clics, il est très surprenant qu'ils envoient à 80 % leurs paiements par chèque. Le nouveau droit d'option pour la cotisation minimale qui leur est ouvert devrait s'accompagner d'une gestion totalement dématérialisée.

Nous l'avons évoqué à propos du recouvrement, la construction d'un système d'information adapté à la nouvelle organisation reste un enjeu majeur pour le régime. Certes, les outils sont aujourd'hui stabilisés mais ils restent d'un usage complexe pour les agents qui n'ont pas toujours directement accès aux informations dont ils ont besoin. Un agent du RSI ne peut pas toujours renseigner un usager sur l'affectation effective d'un remboursement sur son compte cotisant.

Pour éviter les taxations d'office, nous pensons qu'il faut renforcer la collaboration et les échanges d'informations entre les Urssaf et les services fiscaux. Il faudrait dans un premier temps faciliter et formaliser les accès à l'information des agents des différents réseaux. La suppression de la déclaration des revenus des indépendants avait été prévue dans la loi de 2008 de modernisation de l'économie. Ce projet a rencontré des obstacles techniques et a coïncidé avec les difficultés du RSI. Nous pensons qu'il devrait être relancé dans une logique de simplification pour les affiliés mais aussi d'amélioration de la connaissance des revenus tant pour le régime que pour les services fiscaux.

A plus long terme, nous devons veiller, dans la mesure du possible, au rapprochement des assiettes fiscale et sociale des travailleurs indépendants.

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – *Sur un plan plus général, nous préconisons de mener une campagne d'information sur deux aspects : les droits sociaux des indépendants qui semblent encore mal connus des intéressés et le recours à la dématérialisation.*

En appui à cette campagne, nous jugeons souhaitable de développer tous les relais possibles pour l'information et la médiation. En fonction des situations locales, des conventions pourraient être passées à cette fin avec différents acteurs comme les chambres consulaires, les collectivités locales. Les organismes conventionnés pourraient également s'impliquer. Le RSI a développé des solutions innovantes en Bretagne avec le recours à des anciens administrateurs comme médiateurs.

Nous en venons aux questions de financement avec deux aspects. Il s'agit aujourd'hui pour le régime, alors que le plus fort de la crise est passé, de tenter de recueillir les dividendes de la réforme. Alors que la première convention d'objectifs et de gestion programmait une baisse des coûts de gestion de l'ordre de 7 %, ils ont augmenté de plus de 17 % sur la période 2006-2013. Les effectifs, qui devaient être ajustés, ont également progressé. Le RSI est à nouveau engagé dans une démarche de rationalisation que nous devons soutenir et accompagner.

A cet égard, même si nous pouvons partager sur le fond l'objectif de suppression de la C3S, qui, basé sur le chiffre d'affaires en totale déconnexion avec les résultats dégagés, n'est pas le plus intelligent des impôts, nous tenons à souligner que cette suppression intervient à un moment où la réforme du RSI n'est pas stabilisée.

Il ne fait pas de doute que la perte de recettes, de l'ordre de 2,5 à 3 milliards d'euros par an pour le RSI devra être compensée. La compensation aura sans doute pour effet de réduire l'autonomie du régime en l'adossant au régime général alors que la solidarité des sociétés à l'égard des travailleurs indépendants avait pour nous du sens.

M. Jean-Pierre Godefroy. – *En conclusion, nous considérons que le RSI est aujourd'hui sur la bonne voie. Nous avons constaté une volonté forte d'avancer et de faire progresser le service aux usagers. Il ne s'agit pas de rouvrir, ainsi que le craignait le directeur général, la « boîte de Pandore » législative en apportant de nouveaux bouleversements à un régime fragilisé mais de faire preuve de vigilance- et de patience car il faudra encore du temps pour que cette réforme atteigne les objectifs initialement fixés.*

Le niveau de confiance reste en revanche très dégradé. Il appelle des efforts accrus en direction des affiliés pour simplifier les procédures et renforcer l'information et la médiation.

Je dirais qu'au cours de nos auditions, nous avons été doublement surpris. D'un côté, les indicateurs de services aux usagers sont meilleurs que ce que nos contacts auraient pu laisser présager même si des difficultés subsistent. De l'autre, les indicateurs de recouvrement et d'équilibre financiers du régime sont encore loin d'être satisfaisants. Nous sommes conscients de la difficulté de la tâche : l'amélioration du recouvrement ne contribue pas forcément à l'amélioration de la relation avec les affiliés. Les allègements de cotisations annoncés pourront peut-être y contribuer.

Mme Annie David, présidente. – *Je vous remercie, mes chers collègues, pour la qualité de votre rapport et la clarté des préconisations qu'il contient. Je passe la parole à nos collègues.*

M. Jean Desessard. – *Je tiens tout d'abord à vous féliciter pour la qualité de votre rapport sur un sujet insuffisamment étudié, malgré des erreurs de gestion qualifiées de « catastrophe industrielle » par la Cour des comptes. La méthode que vous avez suivie ainsi que les préconisations que vous avez formulées me semblent tout à fait pertinentes. Pour autant, j'exprimerai une divergence de fond avec vos propos : je suis partisan de l'unification des régimes et de leur convergence vers*

celui des salariés. L'actuel système date de 1946 et les mentalités ont évolué depuis lors. La convergence des régimes de retraites me paraît la conséquence directe de la mobilité professionnelle qui s'est progressivement affirmée. D'ailleurs, où en est-on quant à l'unification des procédures de déclaration et de recouvrement ? L'exemple du chèque emploi-services devrait davantage nous inspirer sur ce point !

M. Jean-François Husson. – Je tiens à mon tour à féliciter nos deux collègues pour la qualité de leur travail. S'agissant de la convergence, voire de l'unification du régime social des travailleurs indépendants, beaucoup a déjà été fait ces dernières années dans le sens du rapprochement avec le régime des salariés. Une telle évolution doit également être considérée au regard de l'équilibre entre les prestations et les cotisations, et ce, dans le contexte de la pyramide des âges que nous connaissons et du régime par répartition. S'y ajoutent également les nouvelles charges qui ont été créées depuis 2012. En outre, cette réforme, qui devait initialement être une simple démarche technique, s'est traduite par une complexité accrue avec des approximations et des erreurs multiples. Les enseignements de tels errements doivent être tirés au-delà, y compris dans le cadre de la réflexion actuelle sur l'organisation territoriale.

M. Marc Laménie. – La dématérialisation préconisée dans votre rapport, comme dans tant d'autres, n'est pas chose si aisée à mettre en place et à faire adopter par l'ensemble des professionnels concernés. Qu'en est-il, en revanche, de la recherche d'interlocuteurs de proximité ?

Mme Catherine Deroche. – Les difficultés essuyées par l'administration pour assurer l'information et le partage des données ont été soulignées par la Cour des comptes. Que l'administration soit incapable de se doter d'outils performants dans des délais raisonnables est proprement ahurissant !

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – La question de l'unification des régimes de sécurité sociale n'est pas nouvelle. En effet, lorsque je passais mes examens pour devenir expert-comptable, j'ai eu comme sujet d'une épreuve le libellé suivant : « l'unification des régimes de la sécurité sociale est-elle possible ? »

M. Jean Desessard. – Vous auriez mieux fait d'y répondre à l'époque !

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – J'avais alors répondu qu'une telle réforme était difficile ! A l'origine même du RSI se trouvait un patchwork de caisses avec des mécanismes de recouvrement distincts. Les agriculteurs ont un régime autonome, auquel ils sont très attachés. Les différences entre le régime des salariés et celui des indépendants résultent du lien, qui n'existe pas pour les salariés, entre le paiement des cotisations et l'octroi de prestations. De plus, certains risques, comme les accidents du travail et le chômage, ne sont pas assurés pour les indépendants.

Une évolution semble pourtant se dessiner à terme via la mutualisation des moyens et les outils de transmission des informations. Pour autant, les mentalités ne nous semblent pas prêtes à l'unification des régimes ! Gardons-nous également de préconiser une telle démarche qui pourrait apparaître comme une provocation alors que le mécontentement suscité par le RSI n'est pas retombé !

Mais il est vrai qu'au cours de cette mission, nous avons pu mesurer que le RSI, au gré des auditions, faisait preuve d'une réceptivité grandissante à nos préconisations.

Je souscris aux propos de notre collègue Jean-François Husson pour rappeler que l'expérience du RSI devrait être à l'esprit de tout réformateur, y compris dans le cas de la réforme territoriale. En effet, l'ambition unitaire qui animait la réforme était certes louable, mais la démarche d'un recouvrement unifié a été annoncée sans être suivie de l'implication nécessaire de ses initiateurs. Certes, le RSI est issu de la fusion de trois caisses de retraite, mais la réforme a pâti de l'absence de concertation et de projet commun avec l'Acoss. A titre d'exemple, la répartition initiale du recouvrement des cotisations, qui passait des Urssaf au RSI au terme d'un mois d'exigibilité, n'était techniquement pas justifiée, mais relevait plutôt d'une posture politique visant à afficher un partage de compétences discutable.

S'agissant des aléas de la dématérialisation, nous sommes situés à un carrefour des générations et celle qui arrive est d'ores et déjà rompue à l'utilisation de l'informatique. Mais pour les plus anciens, il nous faut bien évidemment assurer une transition qui soit acceptable et efficace. Les interlocuteurs de proximité sont également indispensables à la réussite du RSI : les experts comptables, mais aussi un interlocuteur régional émanant du RSI, sont en mesure de jouer ce rôle auprès de la base des cotisants en s'inspirant des permanences des caisses de retraite dans les mairies qui diffusaient autrefois l'information nécessaire et maintenaient un lien avec leurs usagers.

La question de la modernisation du logiciel SNV2 de l'Acoss est en effet épineuse. Celui-ci est venu pallier l'incapacité financière et technique du RSI qui n'aurait d'ailleurs pu mobiliser les moyens requis pour créer son propre logiciel. L'Acoss est elle-même confrontée à des impératifs techniques qui rendent caduque toute tentative de déterminer un calendrier prévisionnel.

Au-delà des expériences ponctuelles, comme en Champagne-Ardennes, qui peuvent s'avérer probantes mais qui relèvent avant tout de la gestion de crise, les difficultés éprouvées dans ce domaine illustrent les vicissitudes de la double gouvernance de l'ensemble du système qui reste fortement tributaire de l'implication de leurs responsables pour demeurer viable. Qu'adviendra-t-il lorsque l'actuel directeur général du RSI, qui compte pour beaucoup dans la viabilité du système, changera de fonctions ?

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – Je souscris totalement aux propos tenus par mon collègue et me félicite de la démarche de coopération que nous avons su impulser ensemble auprès des différents acteurs du régime social des indépendants. Les difficultés rencontrées par le RSI trouvent leur origine dans le conflit ouvert avec les Urssaf dès le début de la réforme.

M. Jean Desessard. – Seriez-vous d'accord pour préciser que l'unification des régimes de sécurité sociale n'est pas souhaitable « dans les conditions actuelles » afin d'éviter d'attiser inutilement les tensions parmi les acteurs de ce dispositif, tout en laissant cette perspective ouverte.

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – Nous pourrions dire qu'elle n'est pas possible « dans l'immédiat ».

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – Cette demande me paraît recevable.

M. Yves Daudigny, rapporteur général. – Vous avez évoqué les relations du RSI avec les Urssaf, puis avec l'Acoss. Pourriez-vous davantage préciser ce point ?

Mme Isabelle Debré. – Face aux contentieux auxquels le RSI tend à donner lieu et au sujet desquels, comme élus, nous sommes souvent sollicités, ne pourrait-on pas créer une cellule spécifiquement destinée à assurer leur règlement sans recours à des procédures contentieuses ?

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – Les relations avec l'Acoss, tête de réseau des Urssaf, concernent plutôt les questions générales comme les systèmes d'information. Les Urssaf assurent concrètement le recouvrement des cotisations au niveau régional.

Le RSI a d'ores et déjà réorganisé le traitement des contentieux ce qui permet de rétablir, dans la grande majorité des sollicitations, la norme. Mais le vrai problème réside, de mon point de vue, dans le décalage entre le résultat d'exploitation et le paiement des cotisations qui peut générer, à court et moyen terme, un contentieux avec le RSI. C'est la raison pour laquelle notre mission préconise, avec l'aval de l'ordre des experts comptables que nous avons sollicité à cette occasion et qui s'est engagé à le mettre en œuvre sans frais supplémentaire pour leurs clients, un mécanisme de calcul en temps réel, lors de l'établissement du bilan, des cotisations sociales et des acomptes provisionnels. Notre préconisation a d'ailleurs suscité l'aval du RSI.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – J'ajouterai que le RSI a créé une adresse courriel spécialement consacrée aux saisines et interrogations des parlementaires.

Mme Isabelle Debré. – Cette cellule de règlement est-elle inhérente au RSI ou lui est-elle extérieure ?

M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur. – Elle est interne au RSI. Nous espérons que la dynamique qui s'est enclenchée va se poursuivre au-delà de notre travail !

Mme Annie David, présidente. – Je vous remercie, mes chers collègues, de votre mission qui aura notamment permis de mettre en exergue les difficultés à mettre en relation les acteurs de la réforme.

Je mets maintenant aux voix ce rapport pour son adoption et sa publication.

La commission, à l'unanimité, autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 5 mars 2014

- **Régime social des indépendants (RSI)**
Gérard Quévillon, président
Stéphane Seiller, directeur général
Stéphanie Deschaume, directrice de cabinet

Mercredi 12 mars 2014

- **Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)**
Jean-Louis Rey, directeur général
Julie Aubertie, sous-directrice
- **Fédération des auto-entrepreneurs (Fedae)**
Grégoire Leclercq, président
Delphine Simon, secrétaire générale
- **Association « Sauvons nos entreprises »**
Pascal Geay, président national fondateur
Franck Gavoux, président national fondateur
Gaetano Amadeu, vice-président
Serge Renaud, responsable des dossiers litiges

Mardi 18 mars 2014

- **Confédération intersyndicale de défense et Union nationale d'action des travailleurs indépendants (Cidunati)**
Jack Le Clainche, président national
Gaston Kruk, vice-président
- **Cour des comptes**
Jean-Pierre Laboureix, conseiller-maître, président de section
Cécile Fontaine, conseiller-maître

Mercredi 19 mars 2014

- **Direction de la Sécurité sociale**
Thomas Fatome, directeur
Jonathan Bosredon, chef de service, adjoint au directeur
Arnaud Jullian, sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- **Ordre des experts comptables**
Joseph Zorghiotti, président
Claude Deruelle, président du comité social des experts comptables (Cosec)

Mardi 25 mars 2014

- **CGPME**

Jean-François Roubaud, président
Sophie Duprez, chef d'entreprise et en charge du RSI

Mercredi 2 avril 2014

- **UPA**

Jean-Pierre Crouzet, président
Pierre Burban

- **Régime social des indépendants (RSI)**

Pierre Godet, président du **Comité national d'action sociale** (Cnas), président de la caisse RSI Pays de la Loire

Philippe Magrin, président de la **commission de la protection sociale et des études techniques (CPSET)**, président de la caisse RSI Bretagne

René Pernot, président de la **Commission paritaire nationale (CPN)**, RSI Bourgogne

- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)**

Jacques Escourrou, président
Jean-Marie Saunier, directeur
Guy Morel, vice-président
Bernard Lagneau, vice-président

Lundi 5 mai 2014

- **RAM**

Jean-Marie Paulot, directeur général
Thierry Lemaire, directeur-adjoint

Jeudi 15 mai 2014

- **Régime social des indépendants (RSI)**

Gilles Fontaine, directeur RSI Ile-de-France Est

Mathieu Perrot, directeur RSI Poitou

Frédérique Miny, directeur RSI Rhône

- **Direction générale des finances publiques (DGFiP)**

Bruno Bézard, directeur général, inspecteur général des finances

Olivier Bourges, directeur général adjoint, administrateur civil hc