



RSI CAD¹

**SYNDICAT U.N.S.A. DES CADRES
ET AGENTS DE DIRECTION DU
REGIME SOCIAL DES INDEPENDANTS**

**Les dysfonctionnements du RSI
Mythe ou Réalité ?

Les conditions d'un
redressement durable**

Olivet, le 25 mars 2015

¹ Le syndicat UNSA RSI CAD, dont les statuts modifiés ont été déposés le 28 septembre 2005, a pour objet :

- L'amélioration des conditions d'existence économiques, sociales et morales de ses membres.
- De participer aux négociations et conclure des accords et des conventions collectives portant sur toutes les questions touchant notamment au statut, aux conditions de travail et à la rémunération des cadres et agents de direction du Régime Social des Indépendants
- D'établir des liens de solidarité entre tous les salariés concernés par les présents statuts.
- D'examiner et de débattre de tous les problèmes professionnels et socioprofessionnels qui les concernent en qualité de gestionnaires d'un organisme de sécurité sociale.
- De coordonner et d'impulser les actions syndicales nécessaires à la défense des intérêts matériels et moraux des cadres et agents de direction du Régime Social des Indépendants.

Largement majoritaire chez les agents de direction, les adhérents de l'UNSA RSI CAD représentent près de 40 % de l'effectif global des agents de direction du Régime Social des Indépendants.

L'UNSA RSI CAD est une organisation syndicale réformatrice, ouverte au dialogue et dont les membres sont pleinement investis dans la mission de service public du Régime Social des Indépendants.

Les dysfonctionnements du RSI : Mythe ou Réalité ?

Les conditions d'un redressement durable

Préambule : Pourquoi l'UNSA souhaite réagir et est légitime à le faire ?

1. Une nouvelle mission d'information parlementaire : pour quoi faire ?

- 1.1. Depuis 2012, il y a eu plusieurs rapports et missions d'enquête
- 1.2. La demande n'est pas justifiée par des faits nouveaux, mais davantage :
 - 1.2.1. Par la montée de la contestation
 - 1.2.2. Par le contexte électoral
 - 1.2.3. La demande est contre-productive et fragilise le RSI et ses salariés

2. Une réforme hâtive et mal préparée dont ne peuvent s'exonérer les pouvoirs publics

- 2.1. La création du Régime Social des Indépendants est une bonne idée, mais pas celle de l'Interlocuteur Social Unique
 - 2.1.1. Le partage des responsabilités entre deux opérateurs : un péché originel qui perdure
 - 2.1.2. L'absence de prise en compte des spécificités des missions d'accompagnement des travailleurs indépendants
 - 2.1.3. Le choix partial de l'applicatif central de recouvrement sans évaluation préalable
 - 2.1.4. La sous-estimation du temps de développement des applicatifs informatiques dédiés
- 2.2. Le Régime Social des Indépendants demeure une bonne idée
 - 2.2.1. L'approche globale indispensable de la protection sociale des travailleurs Indépendants
 - 2.2.2. Le lien indéfectible entre le recouvrement des cotisations et le droit aux prestations
 - 2.2.3. La capacité à faire face aux évolutions réglementaires successives dans les trois branches recouvrement, santé et retraite

3. La réalité de l'état de fonctionnement du Régime Social des Indépendants en 2015

- 3.1. La progression objective des indicateurs dans un contexte difficile
 - 3.1.1. La réalité des indicateurs de gestion
 - 3.1.2. La qualité de service du RSI a été maintenue, voire améliorée dans plusieurs domaines
 - 3.1.3. La satisfaction relative des assurés
- 3.2. L'adaptation de l'organisation au contexte imposé du double opérateur
 - 3.2.1. Des cellules mixtes à la nouvelle gouvernance de l'Interlocuteur Social Unique
 - 3.2.2. Le dépassement des logiques de réseau pour y substituer une gestion de bout en bout

4. Les conditions de progression du RSI exigent de réviser le cadre structurel et de rénover le système d'information avant d'entreprendre d'autres réformes

- 4.1. Dépasser la logique du double opérateur en restaurant la pleine responsabilité du RSI
- 4.2. Rénover en profondeur les systèmes d'information
- 4.3. Se donner du temps pour la mise en œuvre des prochaines réformes structurelles
 - 4.3.1. La priorité très relative de la nouvelle cartographie des Caisses Régionales RSI
 - 4.3.2. La réforme précipitée de la liquidation unique des retraites

Conclusion

*** Préambule : Pourquoi l'UNSA RSI CAD réagit et est légitime à le faire ?**

L'UNSA RSI CAD souhaite réagir et anticiper la prochaine mission d'information parlementaire annoncée en apportant son propre éclairage sur les dysfonctionnements supposés du RSI dans un contexte de dénigrement tout à la fois systématique, croissant et tendancieux de celui-ci.

Les adhérents cadres et agents de direction de l'UNSA RSI CAD participent pleinement à la mise en œuvre opérationnelle des missions du RSI dans les Caisses Régionales depuis sa création au 1^{er} juillet 2006. Ils sont donc particulièrement bien placés pour apporter leur expertise sur l'état des lieux et proposer des solutions pour améliorer le service à l'assuré et, a fortiori, au cotisant travailleur indépendant.

En leur qualité de responsables gestionnaires des caisses, ils sont d'autant plus légitimes à le faire qu'ils subissent, avec l'ensemble des salariés, depuis la création de l'Interlocuteur Social Unique (ISU) au 1^{er} janvier 2008, la pression continue des assurés, les critiques constantes et désormais la contestation montante d'une partie minoritaire des travailleurs indépendants qui tend à remettre en cause la légitimité même de sa mission.

Ce contexte de « bashing permanent », que la récente demande de mission d'information parlementaire UMP et la manifestation du 9 mars ont contribué à amplifier, est vécu comme une remise en cause des capacités managériales de ses cadres dirigeants et, plus généralement, de l'investissement de l'ensemble de ses salariés au quotidien depuis sept années.

Est-ce vraiment la bonne explication ?

Si l'on se réfère aux résultats et à la qualité de service antérieure des régimes constitutifs du RSI (Ava, Amp, Organic), nous sommes en droit d'en douter.

1. Une nouvelle mission d'information parlementaire : pour quoi faire ?

Jamais sans doute un régime de sécurité sociale n'aura fait l'objet d'autant de rapports que le RSI. Jamais les décideurs publics n'auront eu entre leurs mains autant d'éléments pour prendre les décisions qui s'imposent pour remédier aux constats soulevés par les rapports rendus depuis dix ans et qui jamais sans doute n'auront autant fait l'unanimité en leur faveur. Les parlementaires demandent une mission d'information sur le RSI et sont rejoints dans une curieuse convergence de vue par la Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et des Droits des Femmes.

Depuis le temps que les difficultés d'organisation du RSI, en tant qu'Interlocuteur Social Unique, sont connues et font l'objet de rapports, la volonté d'améliorer le service public ne peut être la seule motivation des décideurs publics, restés bien silencieux pendant près d'une décennie aux légitimes questionnements des assurés sociaux.

La mission d'information parlementaire confirmée par la Ministre des Affaires Sociales arrive après une récente enquête réalisée par le Sénat et un rapport approfondi de la Cour des Comptes de septembre 2012. Le contexte particulier de contestation qui préside à sa mise œuvre risque de fragiliser davantage le RSI et ses salariés.

1.1. Depuis 2012, il y a eu plusieurs rapports et missions d'enquêtes sur le RSI

1.1.1. Le rapport de la Cour des Comptes.

En septembre 2012, la Cour des Comptes résumait de manière accablante les conditions de mise en place de l'ISU : « une catastrophe industrielle ». Elle soulignait également que si la situation restait perturbée, elle percevait l'amorce d'une normalisation de la fonction du recouvrement à la fin de l'année 2012 suite à la résolution des anomalies les plus graves à la fin de l'année 2011.

La Cour des Comptes appuyait son jugement de plusieurs recommandations qui restent d'une brûlante actualité. Elle recommande ainsi un pilotage rigoureux de l'Interlocuteur Social Unique qui intègre une analyse des risques avec un renforcement du suivi stratégique par les tutelles. Ces propositions soulignent donc que cela n'a pas été le cas jusqu'à présent.

Outre les recommandations sur la gestion technique du recouvrement concernant la gestion des créances afin d'éviter la prescription des créances, les sages de la rue Cambon invitaient les pouvoirs publics à garantir le recouvrement dans des conditions plus robustes en réalisant un audit complet du futur système d'information, depuis renvoyé aux calendes grecques.

Mais là encore, dans ses conclusions, la cour insistait « en creux » sur le fait que les actions à mener de manière indispensable en 2012 n'ont pas été réalisées avant ! Et ce constat s'applique à la dernière recommandation de la Cour sur la garantie des droits acquis, preuve en est que la mise en place de l'ISU par les pouvoirs publics dans les années 2005- 2008 est une réforme décidément bâclée.

1.1.2. La Mission d'Evaluation des Comptes de la Sécurité Sociale (Mecss).

En admettant que les parlementaires, auteurs de la demande de mission d'information, n'aient pas pris connaissance des conclusions du rapport de la Cour des Comptes de 2012², l'UNSA RSI CAD, soucieux des deniers publics, espère qu'ils auront néanmoins consulté le rapport de la Mecss élaboré par MM les Sénateurs Jean-Noël CARDOUX et Jean-Pierre GODEFROY³, qui date de moins d'un an. Cette démarche nous paraît garante d'un sérieux à la hauteur de leurs fonctions ; à défaut, nous pourrions nous interroger sur les motivations profondes de leur initiative.

La mission sénatoriale rappelait à l'instar de la Cour des Comptes la mise en œuvre chaotique d'une réforme aboutissant à une simplification « de façade » dont les impacts techniques ont été sous estimés, délibérément sous estimés, dirions-nous, tant les gestionnaires de l'époque ont indiqué que la réforme « allait dans le mur ».

La mission sénatoriale rappelait que l'ISU, du point de vue de la Cour des Comptes, était une réforme mal construite en raison des compromis institutionnels d'une part, mais aussi et surtout du fait de la mise en œuvre à marche forcée d'une coexistence de systèmes d'informations inadaptés et incapables de dialoguer afin d'assurer la nécessaire transmission d'informations des URSSAF au RSI pour le versement de certaines prestations. L'UNSA RSI CAD ne saurait mieux dire et mieux résumer les racines profondes du fonctionnement de l'ISU.

Forts de ce constat qui rejoint complètement celui de la Cour des Comptes, la mission proposait une architecture plus lisible et une clarification des rôles. Elle proposait également d'investir dans la modernisation des systèmes d'information.

La mission demandait également la révision du mode de calcul et d'appel des cotisations afin de les rendre plus compréhensibles, remarquant au passage, que les mesures de simplification ne répondraient pas à l'ensemble de la problématique. Nous ne saurions être en désaccord avec ce pronostic alors qu'un dispositif d'ajustement en cours d'année des cotisations provisionnelles sur le revenu de l'année précédente existait jusqu'en 2001 et qu'il a été supprimé du fait de sa complexité. Comprenez qui pourra !

Outre la prise de mesures destinées à pérenniser le financement du RSI, la mission conclut en faisant des préconisations en matière de communication vis-à-vis des assurés, notamment en utilisant les moyens de communication dématérialisée, tout en développant ou renforçant les partenariats avec les experts comptables et l'administration des finances publiques.

1.2. La demande n'est pas justifiée par des faits nouveaux, mais davantage...

Ces deux rapports, pour ne citer qu'eux, rappellent et précisent un état des lieux désormais connu de tous. Les propositions qui sont faites s'appuient sur des constats de bon sens et ne sont pas sans rappeler les alertes et propositions de celles et ceux qui annonçaient « la catastrophe industrielle à venir ».

Alors pourquoi une nouvelle mission d'information si les constats et les solutions sont déjà connus de tous ?

1.2.1. Par la montée de la contestation

Depuis l'origine, les régimes des travailleurs indépendants connaissent et subissent des mouvements de contestations : depuis « la défense des artisans » de M. POUJADE, en passant par la Confédération des Commerçants et Artisans de M. POUCKET, et jusqu'au « Mouvement Pour la Liberté de la Protection Sociale » de M. REICHMAN.

² Rapport de la Cour des Comptes sur la Sécurité Sociale – Sept 2012 – CH VII Le Régime Social des Indépendants et l'Interlocuteur Social Unique

³ Rapport d'information des sénateurs Jean-Noël CARDOUX et Jean-Pierre GODEFROY n°597 du 11 Juin 2014, fait au nom de la M.E.C.S. et de la Commission des affaires sociales sur le Régime Social des Indépendants

Souvent ces mouvements correspondent à des périodes de crises économiques où des discours prétendent philosophiques sur l'organisation de la protection sociale se mêlent à des considérations sur le poids des charges. On pourra rappeler que ces mouvements ou organisations sont rarement des organisations philanthropiques qui accordent une attention toute particulière au paiement des cotisations de leurs affidés.

La demande de mission parlementaire, entérinée par la Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et des Droits des Femmes, « surfe » en quelque sorte sur ces mouvements, mais entretient la confusion entre deux débats aux motivations et à la nature radicalement différente.

Mais qu'on ne s'y trompe pas : le RSI est l'arbre qui ne va pas longtemps cacher la forêt. Car les contestataires ne se contentent pas de remettre en cause la légitimité et l'efficacité du RSI. Ils visent en arrière plan les fondements mêmes de la Sécurité Sociale, et pour tout dire, le choix de société fait au sortir de la seconde guerre mondiale par le Conseil National de la Résistance.

Dans une interview récente, le président de l'un de ses mouvement déclarait « *outré la réforme du RSI, puis du régime général de la sécurité sociale, je milite pour que soit donné aux entrepreneurs français le libre choix de leur assurance maladie et retraite* »⁴.

1.2.2. Par un contexte électoral

Les auteurs de ces lignes n'excluent pas que la perspective des élections locales en 2015 ait pu guider les demandes de missions d'information.

Pourquoi demander maintenant des missions d'information pour remédier à des difficultés d'organisation « ni faites ni à faire » (comme qui dirait) si les choses sont sues et connues depuis 8 ans ?

En démocratie, la vertu des élections est qu'au moins elles permettent des prises de conscience « subites »... à moins qu'il ne s'agisse de remords qu'il est difficile d'assumer encore davantage et que les auteurs de réformes mal abouties trouvent nécessaire de s'en ouvrir à leurs électeurs.

1.2.3. La demande est contre-productive et fragilise le RSI et ses salariés

Le plus grave est ailleurs. L'initiative parlementaire, reprise par le gouvernement, vient mettre la lumière sur des difficultés que nul ne nie et qui persistent dans le fonctionnement de l'ISU. Elle crée un coupable amalgame entre ces difficultés, imposées pour la plupart du fait des conditions de mise en place de la réforme et le personnel du RSI, qui tout comme les assurés en subissent les conséquences.

Les élus du Peuple et les représentants des pouvoirs publics contribuent, dans leurs discours sinon dans leurs actes, au « bashing » d'un service public et à la remise en cause de ses agents. Nous attendons toujours des messages de soutien au personnel du service public qu'est le RSI à la hauteur de l'intensité des messages décrivant le « désastre ».

Tous les jours des assurés mécontents et trompés par les messages des contestataires n'hésitent plus à s'en prendre aux agents du RSI, non pas en tant que représentants d'une institution, mais en tant que personnes, sûrs d'être soutenus, voire encouragés par les pouvoirs publics eux-mêmes.

⁴ Interview de Ch. PERSON, président du Club des entrepreneurs de croissance, « valeurs actuelles » n°4083.

2. Une réforme hâtive et mal préparée dont ne peuvent s'exonérer les pouvoirs publics

En septembre 2006, la Commission des Comptes et de la Sécurité Sociale considérait que la création du RSI et de l'ISU comme la plus grande réforme de structures et de simplification depuis 1945. Six ans plus tard, la Cour des Comptes résumait sans fard cette même réforme comme une « catastrophe industrielle ». Comment en est-on arrivé là ?

2.1. Le Régime Social des Indépendants est une bonne idée, pas l'Interlocuteur Social Unique

Lancé le 27 mai 2013 par les Présidents AMPI, AVA et ORGANIC, l'idée du RSI affirme la volonté de rassembler les acteurs de protection sociale des travailleurs indépendants dans un seul organisme pour leur apporter un service global.

Notons au passage qu'il existe peu de services publics, voire même d'entreprises privées qui engagent d'eux-mêmes une réforme et initie une proposition de réorganisation. S'ils existent, les exemples analogues doivent être peu nombreux.

Un autre point à souligner a été (légitimement compte tenu du contexte) passé sous silence. Le RSI est une réussite au moins sur un point : il a gagné la bataille pour faire reconnaître les « travailleurs indépendants » non pas par ce qu'ils ne sont pas, mais par ce qu'ils sont. Qui se souvient qu'avant 2006, les travailleurs indépendants étaient décrits par le très technocratique « travailleurs non salariés des professions non agricoles », résumé sous le vocable barbarisant de « non-non ». Tout le monde aujourd'hui parle de « travailleurs indépendants », ce qui place le RSI, de manière paradoxale, comme un acteur ayant contribué à valoriser le statut de chef d'entreprise indépendant.

Il est d'autant plus dommage que cette idée, issue des travailleurs indépendants eux-mêmes, ait été saccagée, le terme n'est pas trop fort, par la mise en place de l'Interlocuteur Social Unique avec la bénédiction des pouvoirs publics de l'époque. Comme nous le verrons plus loin, non seulement le calendrier était aberrant, mais les solutions choisies ont toutes été retenues par les pouvoirs publics parmi les pires et pour les plus mauvaises raisons.

Dans ses conditions, le louable projet de construire une caisse de Sécurité Sociale aux côtés des travailleurs indépendants pour les aider, les accompagner et les soutenir quand cela est nécessaire tout au long de leur vie professionnelle puis lors de leur passage à la retraite est devenu un quotidien kafkaïen.

Les difficultés n'ont pas fait l'objet d'une analyse pour permettre de mesurer la faisabilité et le réalisme du calendrier de la réforme.

Attardons-nous sur ce calendrier. Si le RSI est la plus grande réforme de simplification depuis 1945, pourquoi lui imposer une seconde réforme d'ampleur six mois plus tard ? Car il faut le rappeler l'ambition première des pouvoirs publics était une mise en place de l'ISU au 01/07/2007 !!! Mais dans un accès fort limité de clairvoyance, l'Etat a laissé la possibilité, qu'il a d'ailleurs utilisé, de décaler la mise en œuvre d'une année, « pour que les choses finissent de se mettre en place ». Les pouvoirs publics ont rappelé, puis imposé, à plusieurs reprises et en tenant un discours non exempt de menaces à peine voilées, un calendrier irréaliste, tout en martelant en dépit du bon sens le caractère impératif du respect de la date du 01/1/2008, date devenue au final un véritable fétiche plus qu'un objectif de réforme.

Qui peut prétendre sans rire mettre en place un système informatique qui va concerner près de 5 millions de personnes à l'époque en seulement une année ? En effet, tout projet informatique nécessite des mois si ce n'est des années d'études préalables, de conception, de développement, de déploiement et de tests avant d'être validé. Tous ! A part l'ISU.

La Cour des Comptes l'a fort bien rappelé : les premières difficultés sont immédiatement apparues dans les premiers jours ou les premières semaines de fonctionnement. Les alertes remontant du terrain ont fait l'objet de la part des autorités nationales d'un exercice de déni de réalité de sinistre mémoire.

Le RSI était un régime jeune quand on lui a imposé l'ISU, sans avoir aucun des moyens de le gérer. On pourrait se demander s'il les a 10 ans après, car nous sommes en 2015 et c'est seulement maintenant qu'il commence à disposer d'un système d'information unifié (exception faite du recouvrement). Non seulement le RSI s'est vu imposé l'ISU en 2008, mais chaque année ou presque le RSI a dû mettre en œuvre des évolutions législatives ou réglementaires.

Sans revenir sur la fusion en 2006 et la création de l'ISU en 2008, on pourra citer le statut des auto-entrepreneurs en 2009 et la réforme des retraites en 2010 et 2012. Tous les ans, les pouvoirs publics ont modifié le taux et/ou les assiettes des cotisations sociales personnelles des travailleurs indépendants. A noter que pour l'année 2015, ce sont tous les taux et toutes les assiettes qui ont été modifiés créant une rare instabilité dans la lecture et la compréhension des cotisations appelées. L'Etat n'a pas hésité non plus à instaurer un dispositif de réduction des cotisations maladie en 2012 pour le supprimer un an et demi plus tard !

D'ubuesque, la gestion des cotisations sociales des travailleurs indépendants est devenue kafkaïenne du fait du partage des compétences entre deux opérateurs - le RSI et l'URSSAF - dont chacun reconnaît aujourd'hui qu'il constitue une erreur et qu'il a été mis en place en 2008 par une dissimulation délibérée des faiblesses du système d'information retenu.

2.1.1. Le partage des responsabilités entre deux opérateurs : un péché originel qui perdure

« La mise en place du RSI en 2006 conduira les membres des professions artisanales, industrielles et commerciales à ne plus s'adresser qu'à deux interlocuteurs au lieu de trois... Suite à la mise en place de [l'ISU] le travailleur indépendant, membre des professions artisanales et des professions industrielles et commerciales bénéficiera d'un interlocuteur unique pour le recouvrement de l'ensemble de ses cotisations et contributions sociales personnelles. [...] Toutefois, compte tenu de l'expertise complémentaire [du RSI et de l'URSSAF], le RSI délègue aux URSSAF [...] certaines fonctions liées aux missions de recouvrement] ».

Cet extrait du rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 8 décembre 2005 instituant un Interlocuteur Social Unique pour les indépendants résume presque à lui seul dix ans d'avaries subies par les travailleurs indépendants et les salariés du RSI qui sont à leur service : comment peut-on parler d'interlocuteur unique ... avec le maintien de deux interlocuteurs ?

Le maintien de deux intervenants pourrait s'entendre si chacun disposait d'un domaine d'intervention clairement identifié sur lequel il dispose d'une totale maîtrise. Pour le malheur des travailleurs indépendants, l'ISU se caractérise par un jeu de délégation opaque et complexe, caractérisé par un partage de chacune des phases du recouvrement. L'ISU affiche ainsi une unité de façade, source de confusion et de complexité caractérisée par les dispositions du code de la Sécurité Sociale qui indiquent que les URSSAF interviennent dans le champ de l'ISU « pour le compte et sous la dénomination » du RSI. Bref, une délégation ni affichée ni transparente.

Ce constat ravageur de la Cour des Comptes est encore aggravé par le partage des compétences entre deux opérateurs que tout oppose dans l'organisation et les finalités. L'URSSAF tournée fort légitimement sur la rapidité et l'efficacité du recouvrement et le RSI, tourné vers le service et le conseil au cotisant.

Bancal dans son organisation, ce partage des compétences est d'autant plus critiquable qu'il est fondé sur des raisons essentiellement internes aux organismes qui ont présidé à sa mise en place. Raisons qui ont abouti à un mauvais compromis issu d'arbitrages ayant été rendus selon une logique administrative, faisant fi d'un réalisme indispensable à la mise en place d'un nouveau système de Sécurité Sociale.

Mais le rapport de la MECSS insiste sur la permanence du partage des compétences, car, même si elle souligne les avancées, elle note que la nouvelle gouvernance mise en place maintient une organisation bicéphale, soulignant ainsi la permanence d'une organisation complexe et insuffisamment stabilisée.

2.1.2. La non prise en compte des spécificités des missions d'accompagnement du Travailleur Indépendant

Non seulement l'ISU est le fruit d'un partage bureaucratique qui n'a pas tenu compte des capacités des systèmes d'information, mais il s'est également mis en place au mépris des spécificités des travailleurs indépendants.

Là où ils attendaient clarté, réactivité et simplicité dans la gestion de la protection sociale des travailleurs indépendants, les pouvoirs publics ont imposé et maintenu une organisation opaque, bureaucratique et complexe qui pèse sur le fonctionnement du RSI dans son ensemble. Un seul point pourrait à lui seul tout résumer : le nombre des courriers adressés aux assurés. La fusion de trois caisses de recouvrement et la coordination du RSI avec l'URSSAF dans le cadre de l'ISU pouvaient laisser accroire à une réduction du nombre des courriers. Il n'en fut rien ; tout au contraire. Le nombre de courriers est plus important aujourd'hui dans un système unifié qu'avec trois caisses gérant séparément assurance maladie, assurance vieillesse et contributions sociales.

La non remise en cause de la forte contributivité des prestations sociales au RSI, et qui n'est pas aussi prégnante au régime général, a nécessité, au fur et à mesure, la création d'un « échange de flux d'informations » permanents dont l'importance alourdit la chaîne de travail à la limite de ce qui est possible.

La mise en place de l'ISU a rompu le continuum du recouvrement, les différents rapports réalisés avant 2008 ayant passé sous silence le lien entre l'encaissement des cotisations et le service des prestations dont les conditions d'ouverture et le montant sont liés au paiement des cotisations.

Les anciennes caisses ayant fusionné pour créer le RSI s'appuyaient sur un principe fondateur de la Sécurité Sociale : l'assurance sociale. L'ISU a transformé, peut être irrémédiablement, le RSI en un monstre froid n'ayant d'autres préoccupations que l'encaissement des cotisations.

Le RSI n'a pu tenir ses promesses initiales d'être au service et à l'écoute d'une population très diverse allant du commerçant ou artisan de quartier au chef d'entreprise d'une PME. Une population au demeurant caractérisée par un fort turn-over avec une succession de périodes d'affiliation plus ou moins longues ainsi que des changements nombreux et fréquents d'activité. Qu'à cela ne tienne, puisque tous ont vu leurs cotisations personnelles gérées par un outil conçu pour les grandes entreprises.

La notion de travailleur indépendant est une notion complexe qui n'avait pas été correctement appréhendée par les instigateurs de la réforme et qui a logiquement abouti à des décisions divergentes entre les organismes.

2.1.3. Le choix partial de l'applicatif central de recouvrement sans évaluation préalable

Le rapport de la Cour des Comptes, déjà cité, évoque non sans ironie, les rapports confiés aux IGAS en novembre 2003 qui préconisait d'opérer « un transfert du recouvrement aux URSSAF sans libre choix des assurés, mettant en avant la maturité de leur système informatique (SNV2) qui lui aurait procuré « un avantage technologique immédiat » par rapport à celui des trois caisses »⁵!!!

Nous attendons encore et nous attendrons longtemps les éléments ayant conduit les rapporteurs à rendre cet avis péremptoire, confirmé, il est vrai, par le jugement tout aussi péremptoire d'écarter toute remise en cause de la position des services de l'ACOSS affirmant que la mise en place de l'ISU ne nécessiterait que des adaptations mineures du système d'information, facilement et rapidement réalisables et de plus à budget constant.

Accablant pour les auteurs de ces rapports, la Cour des Comptes jugeait que « la solidité et la capacité d'adaptation du logiciel SNV2 de l'ACOSS ont été systématiquement surestimées. Pourtant, l'alerte sur l'obsolescence et les défauts de pilotage du SNV2 avait été donnée au printemps 2005 d'abord dans un audit demandé par l'ACOSS, puis la même année par la Cour à l'occasion d'une enquête sur l'informatique de l'activité de recouvrement du régime général⁶ ».

Mais à l'époque, le simple fait d'alerter sur les failles informatiques valait à ceux qui les avançaient (de la part d'IGAS en mission) des procès d'intention pour ne pas dire des procès en sorcellerie : « vous êtes contre le RSI ! », « vous êtes contre l'ISU ! ».

Pourquoi ce systématisme dans la surestimation des capacités du SNV2 à gérer l'ISU ? Voilà une question que la mission d'information pourra utilement poser aux personnes qu'elle auditera.

La création de l'ISU a donc mis au jour la complexité du système du recouvrement des cotisations alors que l'outil informatique s'est révélé « insuffisamment robuste », selon les conclusions même de la Cour des Comptes. Le parti-pris délibéré pour un système d'information plutôt qu'un autre a généré des difficultés infinies, dont certaines demeurent encore.

En effet, non seulement l'analyse préalable des potentialités des systèmes d'information a été tronquée mais les délais d'adaptation de ce système ont été eux aussi délibérément sous-estimés.

⁵ Ibid, sept 2012, Page 203

⁶ Ibid, sept 2012, Page 206

2.1.4. La sous-estimation du temps de développement des applicatifs informatiques dédiés

Les contraintes techniques niées, les difficultés des systèmes d'information ont été négligées et n'ont pas été considérées comme des facteurs de risques, tant côté ACOSS que RSI, la Cour des Comptes soulignant l'ancienneté de TAIGA (système d'information maladie du RSI) et son incapacité à communiquer avec le système d'information de l'URSSAF et avec SCR (système synthétisant la carrière des assurés du RSI).

Cette multiplicité de systèmes incapables de communiquer entre eux pour gérer les missions fondamentales confiées au RSI - gérer les cotisations et les prestations - aurait dû alerter les décideurs de l'époque.

Le calendrier de la réforme entre la fusion et la création du RSI et la mise en place de l'ISU était, on l'a dit, irréaliste compte tenu des contraintes techniques sans même parler des réticences des acteurs. Ce point ne fait aujourd'hui plus débat et est acté, tant dans le rapport de la Cour des Comptes que dans le rapport de la mission sénatoriale.

On peut donc s'interroger avec la Cour sur un fonctionnement administratif dans lequel le délai était considéré comme intangible, pour ne pas dire comme le seul véritable objet de la réforme, et que nul n'osât reconnaître comme techniquement intenable et irréaliste.

Certes la fixation d'un calendrier strict peut permettre de dépasser les oppositions... mais il nécessite un pilotage extrêmement serré. La délégation par les autorités de tutelle à des groupes de travail ne les a pas placés en situation de jouer leur rôle. Ces considérations, rappelées par la Cour des Comptes, devraient conduire les décideurs de l'époque à un peu plus de modestie et à découvrir les vertus de l'autocritique.

L'érection de la date du 01/01/2008 en véritable totem, combinée avec la coexistence forcée (faute de temps) de systèmes d'information inadaptés et incapables de dialoguer entre eux afin d'assurer, notamment l'indispensable transmission d'information des URSSAF au RSI pour le versement de certaines prestations ont conduit à la « catastrophe industrielle » décrite par la Cour.

Sévère dans son jugement, la Cour des Comptes reprend les conclusions d'un rapport de l'IGAS qu'une part non négligeable des dysfonctionnements perdurera tant que l'architecture des systèmes d'information ne sera pas totalement transformée. Il faut souligner pour une fois cet éclair de lucidité de l'IGAS que l'on aurait apprécié rencontrer lors des travaux préparatoires.

Mais notons que dix ans après, l'architecture cible de l'ISU reste un objectif de moyen terme.

2.2. Le Régime Social des Indépendants demeure une bonne idée

La volonté des élus des trois régimes des « travailleurs non salariés non agricoles » de fonder un nouveau régime gestionnaire de leur protection sociale (à l'exclusion des allocations familiales) reste toujours une bonne idée.

2.2.1. L'approche globale indispensable de la protection sociale du Travailleur Indépendant

La vie professionnelle du chef d'entreprise ne peut s'envisager comme celle d'un salarié. Sa vie personnelle et sa vie professionnelle sont intimement imbriquées. Le travailleur indépendant ne compte pas ses heures et ses proches, enfants ou conjoints peuvent participer à la vie professionnelle de l'entreprise et lui-même après son départ à la retraite peut continuer à intervenir dans la vie de l'entreprise cédée.

Il est inenvisageable qu'il doive avoir recours à une pluralité d'intervenants pour des questions indissociables ou alors ce serait revenir sur les fondamentaux de la création du RSI et la volonté initiale de l'ISU.

Car le travailleur indépendant ne sépare pas ses problématiques : le paiement de ses cotisations dont il mesure tout le poids du fait des modalités de calcul contrairement à un salarié, l'amène à s'interroger sur ses droits futurs à la retraite, notamment quand le travailleur indépendant débute son activité à la fin ou dans la seconde partie de sa vie professionnelle.

Le travailleur indépendant s'interroge aussi sur la couverture sociale maladie et celle de sa famille quand la maladie ou un accident vient interrompre ses sources de revenus.

Sur ce point, le regroupement des trois régimes a indéniablement permis une approche globale des besoins du travailleur indépendant, là où elle pouvait rester précédemment parcellaire, voire incomplète.

Cette approche résulte d'abord du conseil global que les agents d'accueil du RSI sont en mesure de donner en un lieu unique tant sur les volets du calcul et du recouvrement des cotisations que sur celui des droits à prestations santé, invalidité et retraite.

Elle s'apprécie également à travers la capacité nouvelle à créer des liens étroits et un continuum dans le service des prestations là où ceux-ci pouvaient être discontinus antérieurement. Ainsi, dans l'hypothèse d'une incapacité au travail qui perdure, les services du RSI sont en mesure d'organiser la continuité du versement des prestations lors du passage des indemnités journalières à l'invalidité.

Sur un autre registre, en cas de difficultés financières, la commission d'action sanitaire et sociale du RSI a une visibilité complète des débits de cotisations sociales du travailleur indépendant et des éventuels problèmes de santé qui peuvent être à l'origine de ses difficultés. Elle peut donc intervenir en toute connaissance de cause pour accorder les prises en charge susceptibles de rouvrir les droits à prestations.

Sur le plan économique, la fusion des régimes vieillesse artisans et commerçants a permis aux responsables du RSI de créer en 2014 un régime de retraite complémentaire unique aux deux catégories (le Régime Complémentaire des Indépendants), contribuant ainsi à la simplification des droits et à la consolidation financière de ce régime.

2.2.2. Le lien indéfectible entre le recouvrement des cotisations et le droit aux prestations

Si les décideurs publics avaient le courage de présenter les bulletins de salaires comme sont présentés les avis d'appels, le débat sur le poids des charges et de la contestation seraient tout autre dans notre pays.

Car l'autre caractéristique majeure de la protection sociale des travailleurs indépendants est la très forte contributivité des prestations sociales. Les conditions d'ouverture et le montant de nombre des prestations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse sont directement liés au versement et au montant des cotisations versées. Une caractéristique qui n'existe pas au régime général des salariés.

L'exemple qui tient le plus à cœur des travailleurs indépendants et qui génère le plus de surprise et d'incompréhension est la validation des quatre trimestres, non pas en lien avec la seule durée d'activité mais en lien avec le montant des cotisations versées.

Le décret du 2 février 2015 a renforcé cette contributivité pour les prestations en espèce de l'assurance maladie.

Ce lien historique entre le montant des prestations servies et le montant des cotisations encaissées trouve sa concrétisation dans l'attention toute particulière accordée par les administrateurs élus des conseils d'administration à l'équilibre financier des régimes dont ils ont directement la charge. Un souci gestionnaire qui s'associe indissolublement à la prise en compte des règles fondamentales de la justice sociale.

2.2.3. La capacité à faire face aux évolutions réglementaires successives dans les trois branches recouvrement, santé et retraite

Le RSI a su faire face à la frénésie législative qui a marqué l'actualité sociale depuis sa création. Tous les ans ou presque les pouvoirs publics ont adopté des modifications législatives ou réglementaires impactant directement le régime social des indépendants. Ces modifications ont d'ailleurs été marquées par une caractéristique générale qui dépasse les alternances : la réduction du délai entre l'adoption de la mesure et sa mise en œuvre.

Les limites auront été dépassées avec la création de l'auto-entrepreneuriat au 1^{er} janvier 2009, alors que les principaux décrets pour sa mise en œuvre ont été promulgués ... en avril 2009. Il est aussi nécessaire de rappeler que les auto-entrepreneurs représentent aujourd'hui un tiers de l'effectif des cotisants. Ils sont à l'origine d'une croissance moyenne de celui-ci supérieure à 8 % par an entre 2009 et 2013, ce qui a entraîné une charge de travail accrue pour les caisses régionales alors qu'elles devaient dans le même temps diminuer leur effectif salarié dans le cadre de la Convention d'Objectifs et de Gestion !

Depuis 2006, le RSI a mis en œuvre toutes les réformes des régimes sociaux dont il a la charge en assumant toutes ses responsabilités en tant que gestionnaire des régimes d'assurance vieillesse complémentaire et invalidité décès.

Le RSI est en mesure de prendre les décisions qui s'imposent grâce à ses administrateurs élus (lesquels ont à rendre des comptes à leurs électeurs sur les décisions qu'ils ont prises), par le sens des responsabilités qui les anime, ainsi que par la vision d'ensemble dont ils disposent en tant que gestionnaires de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie des travailleurs indépendants sur le recouvrement des cotisations afférentes en tant qu'interlocuteur social unique (au moins était-ce le projet initial en 2003).

C'est en toute responsabilité que les administrateurs du RSI et des caisses devancières ont pris les décisions nécessaires à l'équilibre financier du régime des indemnités journalières depuis 2001 en veillant à l'adéquation entre le niveau des prestations en espèce et le montant des cotisations.

Les administrateurs ont également pris leurs responsabilités lors de la création du régime complémentaire des indépendants succédant aux anciens régimes complémentaires artisan et commerçant et lors de la création du régime unique invalidité décès. Le Régime Social des Indépendants a pris des décisions courageuses de réforme alliant maintien d'un niveau de protection sociale compatible avec le niveau des charges sociales.

A l'heure où l'avenir financier des régimes complémentaires des salariés occupe une grande place dans l'actualité sociale, qui parle de celui du Régime Complémentaire des Indépendants ?

Personne et pour cause, son avenir est garanti ! Grâce à la gestion prudente mais aussi efficace de ses actifs sous le contrôle des administrateurs, les régimes complémentaires du RSI disposent ainsi de 14 milliards de réserves financières.

3. La réalité de l'état de fonctionnement du Régime Social des Indépendants

Depuis début 2015, les initiatives se multiplient de toute part pour critiquer les dysfonctionnements du RSI. En réalité, on est en pleine contradiction, car la situation et la qualité de service du RSI sont normalisées depuis 2013.

Ce constat est confirmé par le rapport de la Mecss, publié le 25 juin 2014, qui propose une analyse objective et équilibrée de la situation actuelle du RSI.

La Mecss souligne ce qui apparaît comme un paradoxe : « *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.* ». Le rapport rappelle « *Au plus fort de la crise de l'ISU, le RSI a mis en place des dispositifs d'urgence [...] qui sont aujourd'hui supprimés.* » Il précise : « *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.* ».

3.1. La progression objective du fonctionnement du RSI dans un contexte difficile

3.1.1. La réalité chiffrée des indicateurs de gestion

- **Des services en ligne diversifiés et appréciés :**
 - Au 31 janvier 2015, 750 000 comptes personnalisés ouverts et près de 150 000 comptes personnalisés accessibles en ligne par les professionnels de l'expertise comptable
 - Plus de 3 000 000 de visites en 2014 sur l'espace personnalisé de services en ligne
 - 258 000 demandes en ligne d'attestations (marché, vigilance), 177 000 délivrées en ligne
- **Un accueil téléphonique qui progresse :**
 - Taux de réponse de 84,5 % en 2014 contre 79 % en 2013 pour les appels concernant les cotisations
 - Simplification avec la mise en place de deux numéros courts non surtaxés
- **La prise en compte de la situation individuelle de chaque cotisant :**
 - Les appels de cotisations sont accompagnés d'informations explicatives
 - Les cotisants en difficulté sont contactés par téléphone pour étudier avec eux les solutions possibles
 - Avant l'ouverture de chaque dossier contentieux, une vérification systématique est réalisée
 - La mise en place d'un accueil unique commun et d'une organisation commune de terrain RSI/Urssaf pour optimiser les procédures de recouvrement

o Le traitement des réclamations

- Baisse de près de 11 % des réclamations entre 2013 et 2014
- 2 330 réclamations par les artisans et commerçants par mois relatives au recouvrement des cotisations pour la France, soit 0,11 % des 2,1 millions des cotisants artisans et commerçants.
- 90 % des réclamations sont traitées dans les délais fixés

3.1.2. La qualité de service du RSI a été maintenue voire améliorée dans plusieurs domaines

A entendre les critiques véhiculées par les medias et certains observateurs, RIEN ne fonctionne au RSI. En réalité, il faut rappeler que les missions du RSI ne se limitent pas à la gestion des cotisations et à l'ISU pour lesquels des progrès notables ont d'ailleurs été enregistrés.

C'est ainsi que le paiement des prestations maladie, maternité, vieillesse et invalidité a toujours été assuré. Le remboursement des actes et honoraires médicaux est réalisé dans des délais qui n'ont rien à envier à ceux du régime général. Les pensions de vieillesse et d'invalidité déjà liquidées n'ont bien évidemment jamais souffert d'un défaut de paiement.

Les activités de gestion du risque maladie et de lutte contre la fraude ont été développées avec succès, le contrôle médical assuré par les praticiens conseils des caisses fonctionne avec efficacité. La prévention santé est très active avec une orientation forte vers la prévention des risques professionnels. Quant à l'action sanitaire et sociale, elle joue pleinement son rôle auprès des différents publics fragiles avec un panel d'aides diversifié et des dispositifs innovants qui sont mis en œuvre comme MAPI (Maintien dans l'Activité Professionnel des Indépendants).

3.1.3. La satisfaction relative des assurés

Le baromètre de satisfaction réalisé par Médiamétrie en octobre – novembre 2014 auprès d'un panel de 2 900 assurés révèle des résultats relativement positifs qui contredisent les critiques récurrentes et le plus souvent non fondées d'une minorité de contestataires.

Ainsi, 65 % des assurés interrogés se déclarent globalement satisfaits quant aux missions remplies par le RSI, avec des variantes suivant le segment de population :

- Nouveaux affiliés :	74 %	- Cotisants actifs :	58 %
- Assurés de 58 à 61 ans :	60 %	- Retraités :	60 %

Concernant l'information et la communication, 74% des personnes interrogées estiment que les courriers du RSI sont clairs et compréhensibles. Les courriers sont utiles pour 76% des assurés et ils sont 73% à les lire systématiquement.

Enfin, 75% des assurés interrogés ont déclaré avoir déjà pris contact avec le RSI. Le téléphone est largement privilégié aux autres modes de contact : 83% des assurés l'ont déjà utilisé pour contacter le RSI, cette proportion variant peu d'une catégorie à l'autre. 66% des assurés ayant déjà pris contact avec le RSI se déclarent globalement satisfaits de la qualité de ces contacts.

3.2. L'adaptation de l'organisation du RSI au contexte imposé du double opérateur

Ces résultats en progression reflètent également la capacité des dirigeants et salariés du RSI à dépasser les contraintes liées à l'intervention de deux opérateurs dans la gestion de la protection sociale des indépendants.

3.2.1. Des cellules mixtes à la nouvelle gouvernance de l'Interlocuteur Social Unique

Afin de pallier les difficultés d'articulation des systèmes d'information lors de la mise en place de l'Interlocuteur Social Unique, des cellules mixtes de gestion associant dans un même lieu des collaborateurs RSI et Urssaf et travaillant en coordination sur les applicatifs des deux réseaux ont été mises en place dès la fin 2009.

Ces cellules mixtes de taille réduite (4 à 8 agents en moyenne) et pilotées par des cadres et agents de direction des deux réseaux ont joué un rôle essentiel dans la gestion continue et rapide des réclamations mais aussi et surtout dans la mise en œuvre des multiples plans d'action initiés par la Cellule Mixte Nationale ISU pour résoudre les

incohérences techniques entre les deux systèmes d'information (reprise des reliquats d'affiliations incomplètes par risque achevée fin 2010, fiabilisation des parcours de recouvrement, gestion du risque de prescription...).

Initié principalement par la Caisse Nationale RSI, le décret n° 2013-597 du Juillet 2013 modifiant les modalités de fonctionnement de l'Interlocuteur Social Unique et d'organisation du Régime Social des Indépendants a permis de franchir une nouvelle étape dans la coordination entre les deux réseaux.

Les directeurs régionaux des Caisses RSI et Urssaf doivent désormais inscrire leur coopération dans une convention régionale ISU structurante leur imposant d'affecter nominativement des salariés dédiés à 100 % sur l'ensemble des processus de gestion couvrant l'activité des travailleurs indépendants (affiliations – radiations - modifications administratives - gestion du compte cotisant - recouvrement...).

Cette nouvelle vision partagée et dédiée de la « nouvelle gouvernance ISU » déclinée progressivement sur l'ensemble des régions en trois vagues s'étalant de janvier 2014 à juin 2015, permet de resituer l'organisation commune de l'ISU dans une logique d'optimisation continue des processus de gestion croisés, afin d'améliorer les délais de gestion et la qualité des réponses aux assurés.

3.2.2. Le dépassement des logiques de réseau pour y substituer une gestion de bout en bout

Au-delà de la logique de simplification voulue et affichée par l'Interlocuteur Social Unique, cette organisation n'est pas toujours d'une lecture simple pour les assurés qui, dans nombre de situations, ont le sentiment d'avoir deux interlocuteurs : la Caisse RSI, d'une part et le Centre de paiement du RSI (c'est-à-dire l'Urssaf), d'autre part.

Ainsi les demandes relatives aux explications sur le calcul des cotisations, changements de statut, délais de paiement, révisions d'assiette, exonérations, suspension des poursuites... peuvent parvenir tant au RSI qu'au Centre de paiement du RSI et parfois même dans les deux organismes.

Face à cette situation, l'optimisation recherchée via la nouvelle gouvernance ISU consiste à traiter les demandes là où elles arrivent pour limiter les nombreux transferts de flux entre les deux réseaux en dépassant les limites de compétence initiale de chaque acteur pour effectuer un traitement rapide et complet par un seul opérateur.

Cette simplification apparente du traitement des demandes est devenue possible depuis peu grâce à la mise en place de multiples accès informatiques croisés aux applicatifs métiers du RSI et de l'Urssaf par les salariés des deux réseaux. A titre d'illustration, il est peut être ainsi décidé de traiter diverses demandes par un seul réseau :

- ⇒ *Tous les changements d'adresse par le RSI en donnant un accès informatique distant à ses agents aux tâches « changement d'adresse » arrivant en Urssaf, ainsi qu'une habilitation à l'enregistrement de ces changements sur SNV2.*
- ⇒ *Toutes les demandes de changement de statut de TI classique vers celui d'Auto-Entrepreneur à un seul opérateur Urssaf ou RSI qui les enregistrera dans les bases de données Urssaf (SNV2) et RSI (Taïga et SCR)*
- ⇒ *Les demandes de délais intégrant des périodes contentieuses de compétence RSI arrivant en Urssaf, par les agents RSI en donnant un accès informatique aux tâches de demandes de délais arrivant en Urssaf ...*

Après le constat objectif de la résorption de la quasi-totalité des dysfonctionnements initiaux, l'organisation partagée résultant de la nouvelle gouvernance ISU laisse encore une certaine marge de progression dans l'optimisation des processus de gestion au bénéfice d'une meilleure qualité de service.

Pour autant, cette progression reste limitée du fait de la logique même du double opérateur et de la coexistence de multiples systèmes d'information devenus obsolètes.

4. Les conditions de progression du RSI exigent de réviser le cadre structurel et de rénover le système d'information avant d'entreprendre d'autres réformes

4.1. Dépasser la logique du double opérateur en restaurant la pleine responsabilité du RSI

En évoquant la robustesse du futur système d'information partagé entre l'ACOSS et le RSI, la Cour des Comptes a conclu son rapport de septembre 2012 sur le RSI et l'ISU en ces termes :

« A défaut d'assurances solides, la question devrait être alors à nouveau posée de la création d'un interlocuteur social réellement unique et situé dans un seul organisme, par opposition à l'actuel ISU partagé de fait entre l'ACOSS et le RSI »⁷

La question sensible posée ici est aussi taboue parce qu'elle interfère avec la tension régulièrement réactivée depuis l'après-guerre entre les partisans d'une intégration de la protection sociale des travailleurs indépendants au sein du Régime Général et ceux qui, tout au contraire, plaident pour le maintien d'une organisation dédiée et spécifique.

Pour autant, le point de savoir si le maintien d'un double opérateur est une solution viable sur la durée doit être tranché, en tirant notamment les enseignements du fonctionnement de l'ISU, plus de sept ans après sa création.

Avec le recul, le maintien d'un double opérateur sur la protection sociale du travailleur indépendant apparaît difficilement compatible avec une progression substantielle de son organisation et de ses résultats à terme.

Cette affirmation n'est pas un postulat gratuit mais le reflet des difficultés structurelles rencontrées par les responsables du RSI à plusieurs niveaux pour dépasser les contradictions permanentes résultant de la présence de deux opérateurs, dont les intérêts, la mission et l'organisation ne sont pas toujours nécessairement convergents, malgré toute la bonne volonté avérée de coopération de leurs responsables respectifs au plan régional et national.

Deux constats illustrent cette difficulté structurelle fondamentale :

♦ La faible efficacité du recouvrement sept ans après la création de l'ISU

Comparativement à 2007, les résultats du recouvrement fin 2014 restent encore très en-deçà de ceux atteints par les régimes constitutifs du RSI, au regard de deux indicateurs clefs : le taux de reste à recouvrer sur l'exercice en cours et le taux de dématérialisation des paiements en nombre.

Taux de restes à recouvrer ISU sur l'exercice en cours	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux de RAR hors Taxation d'Office	7,3%	9,9%	11,8%	13,6%	12,7%	10,7%	10,6%
Taux de RAR Global	11,7%	20,9%	25,1%	23,0%	22,4%	19,4%	17,7%
Taux de dématérialisation des paiements en nombre	70,36%	67,58%	59,21%	55,15%	51,77%	50,46%	51,43%

Malgré une progression sensible depuis 2011, le taux de recouvrement global 2014 (17,7 %) est à rapprocher de ceux atteints en 2007 par la Canam (4,9 %), la Cancava (5,7 %) et l'Organic (8,6 %), soit une moyenne de 6,5 %.

Le taux de prélèvement automatique en nombre qui se situait en moyenne autour de 75 % en 2007, a baissé de plus de 20 points depuis la création de l'ISU, l'année 2014 apportant enfin une inversion de la tendance.

Ces résultats médiocres sont liés à de multiples facteurs dont ceux qui sont liés à la coexistence de deux opérateurs :

- l'inadaptation relative des parcours de recouvrement du SVN2 conçus suivant une logique industrielle de masse sans prendre suffisamment en compte les spécificités du Travailleur Indépendant
- la difficulté à faire évoluer le SI de recouvrement (SNV2) de l'ACOSS : les encaissements au titre de l'ISU ne représentant que 5 % des encaissements totaux des Urssaf, la priorité absolue sera toujours donnée au recouvrement des cotisations employeurs du régime général
- le partage des missions entre le RSI qui affine et l'ACOSS qui appelle les cotisations, décalage peu propice à la rencontre des nouveaux assurés et à la promotion de la dématérialisation des paiements.

♦ Les limites du recours aux dispositifs de gestion complexes pour pallier les incohérences du partage des missions

Comme on l'a vu précédemment, un des principaux apports de la nouvelle gouvernance de l'ISU consiste à dépasser les contradictions, redondances ou écarts résultant du partage des activités en instaurant une approche globale des traitements via un processus de gestion de « bout en bout » par un seul des deux opérateurs.

Mais, cette approche génère dans sa mise en œuvre beaucoup de complexité du fait de la multiplication des accès croisés aux systèmes d'informations Urssaf et RSI et requiert un renforcement des compétences des collaborateurs des deux réseaux pour maîtriser des applicatifs métiers toujours plus nombreux.

⁷ Ibid, sept 2012, Page 230

Des améliorations sur les délais de traitement et la qualité des réponses pourront en résulter, cependant ils se réaliseront au prix d'une débauche d'énergie importante et d'une durée d'acquisition longue, alors que le recentrage sur un seul opérateur permettrait une optimisation plus efficace et rapide.

Par ailleurs et surtout, les deux opérateurs ne sont pas en mesure de traiter l'intégralité des demandes en terme équivalent, cette observation valant principalement pour toutes les sollicitations du domaine recouvrement ayant un lien plus ou moins étroit avec des prestations sociales. Ainsi, nombre de questions sur les cotisations ont un lien direct avec l'ouverture de droit aux indemnités journalières, à l'invalidité, à la retraite ou au capital décès, que seuls des experts habilités du RSI sont à même de traiter pleinement.

En revanche, la totalité des questions et demandes relatives au calcul des cotisations, aux exonérations, au recouvrement amiable et contentieux, peuvent être traitées dans leur globalité par les techniciens du RSI, ce domaine ayant toujours fait partie de leur compétence historique et culturelle en lien avec les prestations.

Sept ans après sa création qualifiée de « catastrophe industrielle » par la Cour des Comptes ⁸, la progression des résultats de l'ISU reste encore largement insuffisante en raison de la coexistence de deux opérateurs aux compétences morcelées.

☞ Seul un recentrage progressif de la mission de recouvrement vers l'opérateur historique et naturel qu'est le RSI sera à même d'apporter une solution durable à la gestion de la protection sociale des assurés indépendants.

L'optimisation du fonctionnement nécessite également de rénover en profondeur le système d'information.

4.2. Rénover en profondeur le système d'information

La nécessité de rénover le système d'information dédié aux cotisations a été reconnue par l'Acoss et le RSI qui, au terme d'une étude menée en 2010, constatant qu'un simple référentiel ne permettrait pas de résoudre le manque d'interopérabilité, ont estimé : « *qu'en dépit des améliorations successives du système actuel fondé sur le SNV2, celui-ci continuait et continuerait durablement à engendrer de nouvelles anomalies au fur et à mesure que les précédentes seraient résolues.* » ⁹

La nécessité de doter l'Interlocuteur Social Unique « *d'un applicatif informatique optimisé, partagé et dédié à la gestion des indépendants* » a aussi été mise en évidence dès l'été 2011 par un groupe de directeurs régionaux dans le cadre d'un premier bilan d'étape cinq ans après la création du RSI¹⁰.

Ce constat partagé a donc amené les deux têtes de réseaux à s'engager dans un projet baptisé « système commun dédié partagé » (SCDP) visant à rénover en profondeur le système d'information dédié au recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants.

Au terme d'environ de 18 mois de travaux communs des équipes UR – RSI avec l'assistance d'un consultant externe, le projet a été stoppé net en juin 2013, soit un an avant son échéance prévisionnelle fixée en juin 2014.

Cette décision semble avoir été prise en raison de la difficulté à maîtriser le pilotage du projet du fait de son ampleur et des risques inhérents à la migration massive des données dans le nouveau système. Par ailleurs un dysfonctionnement de SCDP, première brique d'une refonte plus globale du SNV2 pour l'ensemble des catégories de cotisants, aurait pu compromettre la rénovation jugée plus prioritaire du système informatique pour le recouvrement du régime général prévu en 2020.

Pour autant, le statu quo n'est pas admissible. L'absence de perspective d'évolution du SI dédié au recouvrement des cotisations des Travailleurs Indépendants n'est guère acceptable sur la durée.

L'exemple sans doute le plus significatif concerne la remontée d'information des versements de cotisations enregistrés sur SNV2 vers le RSI aux fins de mise à jour des droits à retraite.

⁸ Ibid, sept 2012, Page 209

⁹ Ibid, sept 2012, Page 225

¹⁰ « *Le RSI, un régime jeune confronté à de nombreux défis* », Revue Regards Ens³, n°40 Juillet 2011, page 153

Cette absolue nécessité, soulignée par nos dirigeants nationaux lors de la mise en place de l'ISU, n'a jamais été au rendez-vous. Après de multiples tentatives d'optimisation de ces « flux retour », décision a été prise de développer une interface de substitution.

Décision sage, sans doute, car la situation était bloquée mais qui a impliqué et implique encore aujourd'hui de nouvelles contraintes au quotidien pour les salariés du RSI.

Si la réforme réglementaire visant à simplifier le calendrier de recouvrement des cotisations en 2015 constitue un progrès indéniable, les limites techniques et l'obsolescence du SNV2, malgré les nombreuses évolutions et correctifs apportés, continuent assez régulièrement à « plomber » l'image du RSI au regard de sa faible capacité d'adaptation et des anomalies de traitement récurrentes qu'il génère.

Quatre exemples récents parmi d'autres illustrent les limites et le manque de fiabilité actuels du SNV2 :

⇒ *Les conjoints d'Auto Entrepreneur peuvent juridiquement, s'ils participent à l'activité familiale, prendre un statut de conjoint collaborateur pour leur propre protection sociale. Assez peu de conjoints sont concernés par cette option, mais plus de cinq ans après la création de l'Auto-Entrepreneur, l'applicatif SNV2 n'a pu être adapté à ce jour pour permettre l'affiliation de cette catégorie particulière !*

⇒ *Dans le cadre du recouvrement amiable, une partie des relances téléphoniques effectuées auprès d'assurés nouvellement débiteurs, n'évoluait par en relance écrite en cas d'échec de la relance. Un correctif a été apporté début février 2015 pour éditer les relances écrites bloquées. Cependant sur les 13.339 relances transmises, 3.400 l'ont été à tort :*

- 1.060 concernent des montants dérisoires (inférieur à 5 €)
- 2.117 concernent des cotisants bénéficiant d'un délai de paiement
- 226 concernent des cotisants en procédure collective

⇒ *On s'est aperçu qu'une partie des demandes de revenus estimés reçues après l'envoi des échéanciers 2015 à partir de la mi-décembre générait des calculs erronés. Face à cette anomalie qui concerne une minorité d'environ 4.000 assurés (nouveaux inscrits en cours d'année, changement prestataire – non prestataire maladie...), un blocage provisoire des révisions d'assiette a été effectué et un redressement des comptes est en cours d'achèvement pour fin mars 2015.*

⇒ *L'analyse du plan de prévention 2014 des créances en risque de prescription fait apparaître à tort, une partie réduite de créances à l'état « prescrit » alors qu'il s'agit seulement d'un défaut de mise à jour entre les flux retours EDI du système d'information des huissiers et SNV2.*

Ces exemples récents montrent la nécessité impérieuse de reprendre les travaux visant à concevoir et développer un système d'information qui réponde spécifiquement aux besoins du Régime Social des Indépendants pour retrouver à court ou moyen terme une fiabilité absolue des calculs de cotisations, la maîtrise du recouvrement et un lien fonctionnel automatisé avec le versement des prestations.

Enfin, les priorités du recentrage sur un opérateur unique et de rénovation du système d'information doivent passer avant d'autres réformes.

4.3. Se donner du temps pour la mise en œuvre des prochaines réformes structurelles

4.3.1. La priorité très relative de la nouvelle cartographie des Caisse Régionales RSI

Initiée par le Directeur Général début 2014, reprise et amplifiée par les administrateurs, le Conseil d'Administration National du RSI a proposé aux pouvoirs publics le 10 février 2015 de revoir la cartographie des caisses régionales (hors caisse des professions libérales) en ramenant leur nombre de 28 à 12, dont 10 en seule métropole.

Cette réforme conséquente dont le terme interviendra le 1^{er} janvier 2019, date de renouvellement des Conseils d'Administration, vise officiellement à mieux structurer le réseau et les moyens d'action des caisses en homogénéisant leur taille, tout en les dotant notamment de services supports renforcés.

C'est donc bien l'amélioration du service aux assurés qui est visée in fine, mais aussi et personne ne s'en cache, la recherche d'économies de gestion substantielles à travers la réduction du nombre des équipes dirigeantes.

Pour autant, sans remettre en cause le bien fondé de cette réforme politique, on peut à minima s'interroger sur son timing à un moment où les réformes hâtives et successives qui ont suivi la création du RSI continuent à le fragiliser.

Autre aspect à ne pas négliger, la nouvelle cartographie ne recouvrira pas les nouvelles régions administratives. Elle va donc compliquer inutilement la gestion quotidienne du régime, mettant face à chaque Caisse RSI plusieurs Agences Régionales de Santé, plusieurs CARSAT et, bien sûr plusieurs URSSAF régionales.

La complexité résultant de la logique actuelle du double opérateur RSI – Urssaf sera donc accentuée par la mise en présence de triple, quadruple ou quintuple opérateurs dans certaines régions.

En pratique, la perspective d'une fusion au 1^{er} janvier 2019 nécessite de rentrer dans une phase de concertation active des responsables des caisses régionales amenées à se regrouper dès la rentrée 2015, afin de pouvoir finaliser un Contrat Pluriannuel de Gestion 2016 - 2019 « commun » courant 2016.

Cette concertation mobilisera des ressources importantes chez les agents de direction et les cadres. Est-ce bien la priorité du moment alors que le RSI doit encore améliorer son organisation interne ?

Par ailleurs, de quels moyens disposeront les directeurs pour mettre en œuvre les nouvelles organisations régionales optimales, alors même que le Directeur général du RSI a précisé que la réforme se ferait sans aucune mobilité imposée et qu'aucune garantie ne permet d'affirmer à ce jour qu'elle sera valorisée. Au regard de la taille géographique des régions fusionnées, cela risque d'être la quadrature du cercle.

En synthèse, faire mieux, avec des moyens d'accompagnement limités et en avance de phase par rapport aux autres organismes de protection sociale ayant des liens de coopération et de gestion directe avec le RSI, sera un défi très compliqué.

L'histoire de la création précipitée de l'ISU devant servir d'enseignement, la prudence recommande a minima de reporter la mise en œuvre de cette réforme et sans doute de la reconsidérer en prenant mieux en compte la cartographie des régions administratives et l'évolution structurelle des autres organismes de protection sociale.

4.3.2. La réforme précipitée de la liquidation unique des retraites pour les assurés poly-pensionnés

Après la création au pas de course du RSI, la mise en place de l'ISU dans les conditions et avec les conséquences rappelées plus haut, la livraison hâtive d'un nouvel outil retraite propre au RSI (ASUR), les pouvoirs publics ont une nouvelle idée : la liquidation unique par un seul régime des assurés poly-pensionnés au 1^{er} janvier 2017.

Cette réforme apportera-t-elle une réelle simplification aux assurés et surtout, les régimes en charge de la mettre en œuvre dans le délai requis seront-ils tous prêts à temps ? Nous pouvons, là encore, en douter.

Il faut d'abord rappeler que lors de l'annonce du projet du Ministère des Affaires Sociales initialement prévu début 2016, le directeur général du RSI avait demandé un report de deux ans et qu'il n'en a obtenu qu'un. Comme lui, nous estimons qu'un délai supplémentaire d'un an reste nécessaire et qu'il ne faut surtout pas reproduire l'erreur de l'ISU.

La simplification repose sur le fait qu'un seul régime sera compétent pour calculer et liquider la retraite : celui de dernière affiliation. Cependant ce principe présente de nombreuses exceptions spécifiques à chaque régime, ce qui relativise singulièrement la portée simplificatrice de la réforme.

Ainsi le RSI resterait seul compétent pour tous les assurés dont l'activité a débuté avant 1973 et pour les titulaires de pension d'invalidité. La CNAV et la MSA le resteraient également dans tous les cas de reconnaissance de « pénibilité » au travail.

Enfin, les trois régimes alignés resteront compétents pour procéder en amont aux reconstitutions des carrières aboutissant à la validation des trimestres d'assurance de leurs assurés respectifs et la liquidation de la retraite complémentaire restera également de la compétence exclusive de chaque régime.

La réforme nécessite donc de développer en amont de nouveaux applicatifs informatiques visant à recenser l'exhaustivité des demandes (éviter les doublons) et déterminer les règles de compétence multiples du fait des exceptions. Des trois régimes alignés, le RSI sera le plus impacté par la réforme et sans doute le plus exigeant dans la mesure où il compte la proportion la plus importante de poly-pensionnés.

Cette réforme dont la portée simplificatrice est très relative, risque donc de mobiliser à nouveau beaucoup de ressources de développement informatique au détriment de celles encore nécessaires à la stabilisation du nouvel applicatif retraite ASUR.

Il y a donc urgence a minima, si ce n'est de réévaluer l'intérêt de cette réforme en terme de comparaison coût de mise œuvre et avantage sur la qualité de service, à en reporter sa mise en œuvre d'au moins une année pour éviter que le RSI se retrouve en position affaiblie comme partenaire défaillant des régimes général et agricole.

*

Conclusion

Depuis sa création en Juillet 2006 et la mise en place de l'interlocuteur Social Unique en janvier 2008 dans un contexte précipité et fortement dégradé, le Régime Social des Indépendants a fait d'énormes progrès et réussi à stabiliser son fonctionnement.

Les critiques récurrentes, dont il fait l'objet, sont disproportionnées, souvent injustifiées et s'expliquent davantage par la situation de crise économique qui perdure et rend le poids des charges sociales difficilement supportable. Le contexte politique de montée de l'extrémisme, avivé par les échéances électorales en cours, facilite enfin la réceptivité des assurés aux discours des associations contestataires dont une partie vise clairement la remise en cause de la protection sociale obligatoire des travailleurs indépendants au profit d'assurances privées.

Face à cette situation, le RSI s'adapte. Ses salariés, fort de leur attachement à une population dont ils connaissent bien les particularismes et besoins, mettent en œuvre au quotidien les solutions permettant de venir en aide aux assurés en difficulté et encaissent sans polémique les critiques et insultes dont ils font régulièrement l'objet.

Ses responsables proposent des solutions innovantes pour optimiser l'organisation de l'ISU ou simplifier le calcul des cotisations et rapprocher leur montant provisionnel et la régularisation au plus des revenus d'activité perçus¹¹.

Pour autant, la situation n'est pas parfaite. Les appels de cotisations ne sont pas toujours limpides, les modalités et le cadencement du recouvrement sont perfectibles et l'organisation reste encore trop complexe.

Des solutions existent et sont clairement identifiées. Elles passent principalement par une rénovation en profondeur du système d'information commun et la restauration de la responsabilité pleine et entière d'un seul opérateur.

Elles impliquent aussi, à minima, de dé prioriser les réformes structurelles en révisant leur planification : toutes nos énergies méritent d'être mises au service de nos adhérents et assurés et non pas dans une énième réforme de structures.

Les adhérents cadres et agents de direction de l'UNSA RSI CAD forment ici le souhait que cette nième mission d'enquête ou d'information puisse réellement définir et mettre en œuvre les orientations permettant un redressement définitif du Régime Social des Indépendants.

¹¹ Le mode de calcul des cotisations est simplifié depuis 1^{er} janvier 2015, afin de permettre aux chefs d'entreprise de mieux prévoir et lisser leur trésorerie : le calcul des cotisations provisionnelles payées en année N (année en cours) est désormais réalisé sur la base du revenu de l'année N-1, au lieu du revenu de l'année N-2.

Concrètement, dès que le travailleur indépendant réalise sa déclaration de revenus 2014 auprès du RSI, au printemps 2015, ses cotisations définitives pour 2014 sont aussitôt calculées et ses cotisations provisionnelles pour 2015 sont également recalculées en fonction de ce revenu. Un seul courrier récapitulatif lui parvient. Il a ainsi une parfaite visibilité du niveau de ses cotisations, est éventuellement remboursé d'un trop-versé, et en cas de régularisation, le paiement s'étale jusqu'en décembre. Auparavant, il devait attendre la fin de l'année pour que la régularisation soit effectuée et le paiement complémentaire de cotisations était réparti sur les deux derniers mois