

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CCMSA AU PROJET DE RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE

La Cour des comptes a procédé à une analyse approfondie sur le fonctionnement de la Mutualité Sociale Agricole, dans toutes ses composantes, lors du premier semestre 2019.

Les constats et recommandations portés dans le présent rapport ont fait l'objet d'une lecture minutieuse de la part de la direction générale de la CCMSA, qui souhaite livrer, comme le prévoit la procédure, un premier niveau de réponse synthétique. Il convient de préciser que le contenu du rapport inspire à la MSA des commentaires plus nombreux et détaillés, que le cadre de réponse, dans la forme souhaitée, ne permet pas d'exprimer dans leur exhaustivité.

En substance, si la MSA a fait siennes les perspectives d'amélioration de l'efficience du régime dès l'élaboration du projet stratégique MSA 2025 (dès 2018-début 2019), ce qui est noté par la Cour, et partage un certain nombre des constats effectués en ce sens par cette dernière, elle ne souscrit pas à l'analyse d'un régime caractérisé par un déclin structurel susceptible de remettre en question sa légitimité. Bien plus, elle s'étonne que les perspectives préconisées consisteraient à le détacher des obligations du code rural qui fondent et définissent son action, et à le faire absorber à moyen terme par le régime Général.

1- Les perspectives opérationnelles d'efficience et d'amélioration des résultats qui sont reprises dans les recommandations de la Cour ont été largement intégrées dès 2018 dans la feuille de route fixée par l'assemblée générale de la MSA. Elles sont d'ores et déjà mises en œuvre de manière très volontariste dans le cadre de son Projet d'Entreprise.

1-1 sur le service socle :

La MSA s'est engagée dans le cadre de son projet stratégique dans une démarche d'amélioration de sa qualité de service, en se concentrant sur les domaines constitutifs de son service socle. Le modèle de guichet unique, caractéristique de la MSA dans le champ de la protection sociale, et dont l'intérêt est noté par la Cour, nécessite une attention soutenue afin qu'il puisse s'exprimer pleinement et contribuer à la plénitude des droits des adhérents de la MSA.

Consciente de l'hétérogénéité des performances au sein de son réseau, par ailleurs identifiée par la Cour, la MSA a pleinement intégré un objectif de resserrement des performances des caisses, et souscrit en ce sens à la recommandation N°5, visant à conforter le pilotage national des moyens et des résultats par la caisse centrale et la systématisation des pôles d'appui aux caisses en difficulté. La Cour aura ainsi noté la mise en œuvre de dispositifs opérationnels d'entraide dans le domaine des prestations familiales, et en cours de mise en place dans le domaine des retraites, dont les objectifs consistent à optimiser la mobilisation de l'ensemble du réseau des caisses au service de l'amélioration du service rendu, sur l'ensemble du territoire, dans une démarche collective et responsable. Ce mode de fonctionnement a vocation à être élargi à d'autres domaines d'activité.

1-2 sur l'organisation du réseau :

La MSA a intégré très tôt les enjeux d'efficience des organisations. Les processus de fusion déployés dans les années 2000 en ont été une illustration incontournable, comme l'a noté la Cour. Cette logique de responsabilité, dans le cadre de sa mission de gestionnaire de fonds sociaux, la MSA l'a à nouveau mise en œuvre à l'occasion des mutualisations de proximité, opération d'ampleur qui l'a conduite à repenser l'organisation de son activité sur l'ensemble du territoire. La MSA s'étonne de la qualification de « demi-teinte » employée par la Cour, pour caractériser un processus qui a amené à modifier l'activité de près de 2000 collaborateurs, à travers des mobilités fonctionnelles, dans le respect des partenaires sociaux locaux, et sans recourir à des plans sociaux ou à des mobilités géographiques imposées.

La volonté de consolidation de l'organisation territoriale de la MSA doit se poursuivre, à travers un renforcement des outils permettant de mesurer l'activité des caisses et d'adapter leurs moyens en fonction de leurs charges et caractéristiques de fonctionnement. En ce sens, la MSA souscrit à la recommandation N°6, qui pourra contribuer à consolider les démarches de mutualisation engagées, mais également à répondre au besoin de bilan des opérations de réorganisation de la production pour satisfaire à la recommandation N°3 de la Cour. Néanmoins, la MSA tient à nuancer les termes employés dans cette dernière par la Cour, la progression récente des indicateurs de production devant selon nous conduire, non pas à « réformer l'organisation territoriale », mais à l'ajuster si nécessaire. La recherche d'une plus grande performance technique et de gains de productivité utiles à la maîtrise des dépenses publiques est un objectif prioritaire. Cependant, l'organisation territoriale de notre régime ne peut pas s'abstraire d'autres objectifs stratégiques, comme la présence physique de la MSA au cœur des territoires ruraux, son rôle indirect dans l'aménagement du territoire, et son implication directe dans la préservation d'emplois à valeur ajoutée au sein des villes de régions.

Par ailleurs, la MSA s'interroge sur la recommandation N°7 relative aux SCI, dont les spécificités permettent pourtant une gestion responsabilisante et agile du patrimoine immobilier des organismes. Les remarques de la Cour vont nous conduire à mener une réflexion sur ces dispositifs, notamment sous l'angle de la sécurisation juridique.

2- Un Régime dont les enjeux, loin d'être en déclin structurel, sont au contraire en croissance forte, dans la réalité comme dans la conscience collective.

La Cour des comptes s'appuie sur la baisse de la population agricole pour en déduire un « déclin structurel » de la MSA. Cette diminution n'est bien sûr pas contestable d'un point de vue purement volumétrique du fait des gains de productivité massifs du secteur primaire. Mais cette vision nous semble minimiser les enjeux inhérents aux besoins de cette population et la contribution de la MSA aux défis relevant du projet stratégique de l'agriculture française. En développant, directement par son action de près de 30 Milliards d'euros annuels, comme par sa manière de procéder (démocratie active, proximité impérieuse et service global à la personne) le bien être de la ressource humaine agricole, la MSA participe explicitement au projet agricole français.

Plus que d'autres, ce projet agricole est vital au sens propre du terme pour la Nation, puisqu'il lui garantit :

- Son autosuffisance et sa souveraineté alimentaire, sécurisant 100% de la population
- Sa transition agro-écologique, d'obligation pour les générations futures
- L'entretien et les aménités des 80% du territoire opérés par les agriculteurs.

C'est sans doute cette donnée unique qui explique que bien plus qu'un organisme de protection sociale, la MSA est aussi une organisation professionnelle agricole. Si elle relève du code Rural comme du code de la Sécurité Sociale, c'est bien en raison de cette caractéristique. Le monde agricole est, de toutes les sphères socio-économique françaises, l'une des plus structurées. De cette structuration historique sont nés plusieurs opérateurs spécialisés : banque agricole, assurances spécialisées, syndicats, Chambre d'agriculture, ...

La MSA est issue de ce système qui fonde sa gouvernance spécifique. Celle-ci est le reflet des forces en présence dans l'agriculture. La demande de paritarisme, qui serait selon la Cour une demande partagée par des syndicats représentatifs des salariés, a été portée par deux d'entre eux. Aussi, dès l'automne 2018, le Régime s'est saisi de cette question portée par un syndicat de salariés, et en a fait un point de débat documenté dans ses instances. Lors des travaux de la Commission d'Action Mutualiste de la CCMSA du 5 décembre 2018, ainsi que lors du vote qui s'en est suivi, les autres syndicats de salariés n'ont pas souhaité remettre en cause le modèle actuel de gouvernance, considérant qu'il est satisfaisant à leurs yeux et qu'une évolution pourrait fragiliser grandement le Régime. Ils ont exprimé toutefois le souhait d'une réaffirmation du statut du 1er Vice-Président, auquel il convient d'accorder toute sa place.

C'est pourquoi la MSA ne partage pas la recommandation N°8, qui laisse à penser que l'institution privilégierait essentiellement les besoins et intérêts des exploitants agricoles. Cette assertion masque

totalement la diversité des actions conduites par la MSA et l'attention qu'elle porte à l'ensemble de ses composantes, dont les salariés constituent indéniablement une force pour le régime. Elle minimise également le rôle fondamental des employeurs de main d'œuvre, dont les spécificités contribuent à la richesse du modèle de gouvernance de la MSA, et qui constituent le relai indispensable entre les composantes salariées et non salariées, illustrant les nombreuses synergies entre tous les acteurs du monde agricole, notamment en termes d'emploi. En ce sens, le modèle de gouvernance de la MSA nous semble respectueux de la diversité des ressources humaines agricoles, ne s'enfermant pas dans une logique binaire potentiellement génératrice de confrontation plutôt que de complémentarité.

Ce modèle est d'ailleurs porté par des élus responsables, qui, loin d'être le « frein » ou « l'obstacle dirimant » évoqués par la Cour, ont accompagné l'évolution du régime de protection sociale agricole et soutenu les directeurs de caisse et leurs équipes dans les nombreux efforts accomplis ces dernières années en terme d'efficacité et de restructuration, afin de répondre aux objectifs des COG et à l'optimisation du système de protection sociale français. De fait, si la MSA entend la recommandation N°2 relative au renforcement de la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice des mandats des administrateurs, elle tient à rappeler que le régime agricole est actuellement le seul régime de sécurité sociale tenu de faire établir des déclarations d'intérêt, et qu'elle a mis en place des dispositions permettant d'appliquer cette obligation. Si la MSA peut encore progresser sur ce point, en mobilisant le sens des responsabilités largement reconnu des élus, elle tient à souligner que l'évocation de cas de déviance très rares ne doit pas jeter le discrédit sur l'ensemble d'un réseau d'élus bénévoles, dont la Cour elle-même note qu'il s'agit d'un atout pour le régime, agissant au plus près des territoires.

3- Une situation territoriale du pays qui impose au contraire de renforcer en la systématisant, l'offre de service aux territoires ruraux, plutôt que de supprimer la référence au code rural qui la prévoit pour la MSA

La situation territoriale de notre pays, marquée par de profondes fractures, et des besoins croissants de services, notamment dans les territoires ruraux, renforce l'intérêt du modèle MSA, tant pas son rôle d'organisation professionnelle agricole, que par l'action portée par ses salariés et ses élus.

Dans un contexte marqué par de nombreux défis économiques et sociétaux, la MSA agit au cœur des territoires en tant qu'opérateur de services, rôle dont elle tire la légitimité et l'obligation d'agir du Code rural, comme l'indique la Cour.

A ce titre, la MSA déploie une offre de services diversifiée, complémentaire à ses missions de protection sociale de base, en mettant à profit ses compétences en termes d'ingénierie pour déployer des actions répondant à des besoins non couverts par d'autres opérateurs, publics ou privés.

La MSA note et partage les remarques de la Cour sur la nécessité de sécuriser l'organisation et le fonctionnement de ces activités. Le directeur général de la CCMSA a d'ailleurs souhaité la mise en place d'une mission interne visant à proposer une structuration et un pilotage renforcés de l'offre de service et à produire des analyses juridiques répondant à ces enjeux de sécurisation. De fait, l'objectif consiste à renforcer cette dynamique d'offre de services plutôt qu'à la supprimer, car son existence répond à des besoins territoriaux d'intérêt, soutenus par les acteurs locaux. Ce constat conduit à considérer avec prudence la recommandation N° 12 visant à transférer à d'autres opérateurs les établissements sociaux et médico sociaux, les centres AVMA et les centres de soins infirmiers. Les associations œuvrant au titre de l'offre de services de la MSA contribuent de fait à notre projet global au service de la cohésion sociale des territoires. Ce dernier peut être illustré par le partenariat national conclu le 24 février 2020 avec le Ministère de la Cohésion des territoires, dont nous pensons d'ailleurs qu'il pourrait être représenté au conseil d'administration de la CCMSA, en complément de la présence vigilante du Commissaire du Gouvernement issu du Ministère de l'Agriculture. La direction de la sécurité sociale dispose déjà, quant à elle, d'une parfaite connaissance des travaux de la MSA : au sein du Conseil de Tutelle précédant chaque Conseil d'administration, au sein de la trilatérale trimestrielle au plus haut niveau, et par la constellation des contacts permanents entre les collaborateurs de la DSS et les services de la CCMSA.

A travers son action, la MSA souhaite continuer à œuvrer au service des territoires en veillant à préserver son modèle de fonctionnement et à s'appuyer sur ses trois valeurs fondamentales : la démocratie, la proximité, et le guichet unique.

C'est la reconnaissance de ces trois principes qui rend la MSA incontournable auprès des pouvoirs publics, et permet à ces derniers de s'appuyer sur sa parfaite connaissance des territoires et du monde agricole, comme l'illustre le rôle qui lui est confié lors des crises agricoles. La MSA est en effet régulièrement mobilisée pour accompagner, par le savoir-faire de ses équipes, l'action de ses élus, et ses réseaux de proximité, y compris partenariaux (chambres d'agriculture, banques, centres de gestion...), les exploitants, les employeurs de main d'œuvre, et leurs salariés, en difficultés. Si nous partageons l'objectif d'une amélioration du recouvrement des prélèvements sociaux, tel que la Cour le préconise dans sa recommandation N°4, il convient de rappeler que sa stratégie en la matière doit s'intégrer pleinement avec le rôle d'amortisseur social des crises économiques qui est régulièrement confié à la MSA. La MSA note « l'intérêt des pouvoirs publics à s'appuyer sur un organisme de protection sociale propre à la profession agricole pour accompagner les crises qu'elle traverse ». La politique de recouvrement, dont les résultats traduisent forcément la santé économique et financière des entreprises agricoles, constitue un des leviers mobilisables, au même titre que l'accompagnement social, toujours dans une logique de guichet unique.

4- La MSA préconise d'autres perspectives de long terme -semblant d'ailleurs correspondre aux choix faits par les pouvoirs publics dans le cadre de la réforme des retraites- que celles faites par la Cour et qui préfigurent un avenir organisationnel de la protection sociale universelle garantissant, mieux qu'un opérateur unique, la souveraineté d'un État stratège, l'efficacité du service rendu par des opérateurs challengés entre eux, et la protection des libertés publiques.

Les spécificités de la MSA, ses valeurs, son ancrage dans les territoires et son savoir-faire en font un acteur reconnu dans le champ de la protection sociale. Cette reconnaissance s'exprime d'ailleurs par le nombre d'opérations de sous-traitance qui lui ont été confiées par les pouvoirs publics, et ont constitué des réussites. A ce titre, la MSA tient à souligner le fait que la prise en charge de l'accueil téléphonique de la branche famille sur cinq plateformes de service constitue le témoignage de la confiance que lui accordent ses partenaires du régime général. De fait, il nous paraît relativement excessif de motiver cette sous-traitance par une volonté de contenir l'érosion de l'activité et la diminution des effectifs, alors qu'elle peut au contraire relever de véritables projets d'ensemble. A cet égard, la MSA rejoint finalement l'avis de la Cour lorsqu'elle déclare que la gestion du service du SASPA présente peu de justification alors que les ressortissants concernés sont demeurés au régime général. Leur affiliation au régime agricole était justement une revendication de la MSA, qui aurait renforcé l'intérêt de cette mission déléguée, notamment en termes de simplicité et de clarté pour les bénéficiaires.

Ces éléments illustrent la tradition de diversification des activités de la MSA, et son positionnement volontariste pour enrichir ses missions d'organisme de protection sociale obligatoire, toujours dans une approche d'optimisation du service rendu à ses adhérents. C'est notamment le sens de notre engagement en matière de gestion pour compte de tiers, dans le cadre de l'assurance maladie complémentaire. La MSA partage l'appel à la vigilance de la Cour sur la nécessité de sécuriser le cadre juridique et financier de ces activités, exprimée dans les recommandations 10 et 11. Des travaux ont d'ailleurs été engagés, tant sur la consolidation d'un outil de comptabilité analytique permettant de mesurer les coûts de gestion de ces prestations, que sur la clarification du régime fiscal leur étant applicable.

C'est forte de ses convictions en ses atouts et sa singularité que la MSA souhaite continuer à s'affirmer pleinement au sein du système français de protection sociale. A cet égard, elle souhaite afficher un positionnement clair sur son avenir. Elle prend acte de la recommandation N°1 de la Cour relative à la définition d'un échancier d'amortissement par la CADES de la dette du régime des retraites des non-salariés agricoles, en notant toutefois que ce dernier ne sera plus à court terme structurellement déficitaire.

Si la MSA partage la nécessité de développer des synergies avec le régime général de sécurité sociale, préconisée par la recommandation N°9, certaines sont déjà mises en œuvre sur le plan opérationnel, notamment sur le volet informatique (le caractère infructueux de partenariats envisagés dans ce domaine n'étant pas forcément le fait de la MSA, ce que note la Cour). Cependant, nous ne souscrivons

pas à la proposition de la Cour consistant à aligner notre convention d'objectifs et de gestion sur les mêmes années que les branches du régime général. En effet, ceci conduirait à supprimer la synchronisation entre la période de mandat des élus de la MSA et celle de la COG, au risque de déconnecter totalement les acteurs de notre gouvernance des enjeux de service négociés avec nos organismes de tutelle. Bien plus, ce cadre de fonctionnement nuirait à la cohérence de notre projet stratégique institutionnel, qui mobilise autour des mêmes enjeux l'ensemble des forces vives de notre régime, élus et salariés des organismes. Il convient de noter par ailleurs que la MSA a toujours fait preuve d'une capacité d'action et d'un esprit de responsabilité lui ayant permis d'évoluer au gré des défis liés à l'évolution de notre système de protection sociale, sous l'autorité d'équipes dirigeantes, tant au niveau central qu'au niveau local, dont le mode de désignation propre au régime n'a pas nui à leur efficacité et à leur résilience.

De fait, si la MSA note et partage le constat fait par la Cour sur « une intégration au régime général peu envisageable à court terme », elle ne peut se satisfaire d'une vision ambiguë motivée essentiellement par la mobilisation des autres branches du régime général sur des chantiers majeurs et sur le risque de leur fragilisation. En effet, cette vision nous paraît nier tous les arguments permettant de promouvoir un autre modèle tout aussi efficace, et constitué d'une pluralité raisonnée d'opérateurs :

- qui constituerait pour l'Etat un meilleur outil de souveraineté sur un secteur pesant 33% du PIB ;
- qui serait gage d'une efficience durable du fait de l'émulation entre eux ;
- qui garantirait mieux les libertés publiques, au regard d'un système de protection sociale relevant des droits de l'Homme de 2ème génération.

C'est cette vision que la MSA s'engage à porter, notamment dans la cadre de sa contribution au nouveau régime universel des retraites, au sein duquel elle assumera sa mission, au service de ses adhérents.

Il convient également d'affirmer que tous les collaborateurs de la MSA sont pleinement mobilisés auprès de ces derniers, et prêts à relever les challenges et les missions qui leurs sont confiés. Au regard des constats effectués par la Cour en termes de résultats comparés avec ceux des organismes du Régime Général, il nous paraîtrait utile d'analyser de façon plus approfondie les impacts des spécificités de la MSA, notamment sur le plan du guichet unique, afin de bien les intégrer dans le calcul du coût de gestion et du niveau de productivité.

Loin d'être marginalisée au sein de la protection sociale, la MSA souhaite s'inscrire, avec toutes ses composantes, en tant qu'acteur contributeur aux différents projets d'avenir de notre pays. C'est le sens des 20 propositions pour agir au service de la cohésion des territoires, présentées dans le Livre Blanc de la MSA.

A travers ces engagements, la MSA affirme avec force que son modèle, à la fois organisme de protection sociale et organisation professionnelle agricole, est un formidable outil permettant de renforcer la cohésion sociale et territoriale.

Protection sociale du dernier kilomètre, partenaire national de la cohésion des territoires, la MSA démontre ainsi chaque jour la pertinence et la nécessité de sa mission, renforcées d'ailleurs par la volonté du Gouvernement de réparer les territoires exprimée par l'Agenda Rural, dans le cadre de l'Acte II du quinquennat.

Le Directeur Général



François-Emmanuel BLANC