

SIXIEME CHAMBRE

PREMIERE SECTION

S2024-1144

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA CAISSE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ SOCIALE DE LA MARTINIQUE

Exercices 2018-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 16 juillet 2024.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE QUALITE DU SERVICE RENDU AUX USAGERS FORTEMENT DEGRADEE	11
1.1 En matière de retraites, un redressement fragile et des performances toujours insatisfaisantes.....	11
1.2 De graves manquements dans la gestion de l'assurance maladie	20
En dépit d'importantes évolutions,.....	25
1.3 un recouvrement des prélèvements sociaux encore défaillant	25
1.4 Une organisation de l'activité agricole à reconsidérer	30
1.5 Des accueils physiques à diversifier dans un objectif de mutualisation.....	31
2 UNE GESTION DYSFONCTIONNELLE DE LA CGSS	34
2.1 Une gouvernance à refonder entièrement.....	34
2.2 Des dérives majeures dans la commande publique et les achats.....	42
2.3 Une gestion des ressources humaines non pilotée, un recours excessif à des prestataires extérieurs.....	49
3 UN RETABLISSEMENT QUI REQUIERT DES ACTIONS URGENTES ET RADICALES DE LA CGSS ET DES TUTELLES.....	61
3.1 Des actions rapides à mettre en œuvre par la CGSS	61
3.2 Des actions de moyen terme relevant des tutelles.....	64
3.3 À défaut d'actions rapides, une mise sous administration provisoire qui sera indispensable.....	69
CONCLUSION	71
ANNEXES	72
Annexe n° 1. Un plan d'actions urgentes préalable au rétablissement du fonctionnement normal de la CGSS.....	73
Annexe n° 2. La situation des retraites en Martinique	74
Annexe n° 3. Effectifs des CGSS et dépenses de fonctionnement de celle de la Martinique	76
Annexe n° 4. Comptes de la CGSS (2018-2022).....	78

SYNTHÈSE

Créée en 1947, la caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de la Martinique verse les prestations d'assurance maladie-maternité, d'accidents du travail et de maladies professionnelles et de retraite et recouvre les prélèvements sociaux du régime général et de celui des exploitants agricoles. Seule la branche famille est exclue de son périmètre. Après un rapport de la Cour des comptes en 2018 sur les CGSS d'Antilles-Guyane qui appelait déjà à un redressement impératif, la situation de la Martinique en 2024 apparaît préoccupante. Outre un conflit social qui a fortement marqué l'organisme fin 2021, sa gouvernance et le pilotage de ses missions ne sont pas à la hauteur des attentes de la population envers un acteur économique et social majeur de l'île.

Une qualité dégradée du service rendu aux usagers de la CGSS

Très dégradé jusqu'en 2023, le service rendu aux assurés a connu une progression au début de l'année 2024 pour la plupart des activités de la caisse. Toutefois, la situation reste globalement fragile et insatisfaisante pour les usagers locaux.

Alors que la Martinique était, en 2022, le département le plus âgé de France, la branche vieillesse souffre de performances encore insatisfaisantes, malgré des améliorations récentes. Le stock alarmant de dossiers, accumulé notamment du fait du conflit social de 2021, a certes été lentement résorbé grâce au soutien de deux caisses de l'Hexagone en 2022 et 2023. Toutefois, malgré des améliorations récentes, des points de fortes fragilités persistent : en moyenne en 2023, la CGSS traitait les dossiers de demande de retraite en 183 jours, soit des délais supérieurs de près de 60 % à la moyenne nationale ; les délais de traitement des dossiers d'allocation de solidarité aux personnes âgées (6 mois), versée aux retraités ayant de faibles ressources, particulièrement nombreux en Martinique, ainsi que ceux des pensions de réversion (9 mois) sont deux fois plus élevés que la moyenne nationale. La Martinique se distingue en outre par une incidence financière des erreurs de liquidation plus de trois fois supérieure à la moyenne nationale en 2023. Les réclamations des assurés sont encore traitées de manière trop erratiques. La qualité du service rendu aux travailleurs indépendants des Antilles et de la Guyane, dont la CGSS a la responsabilité, reste faible et près de 83 % de ces dossiers ne sont pas liquidés et notifiés aux assurés avant la date point de départ de la retraite. Ces constats appellent à des mesures de restructuration du service, en particulier pour assurer un traitement efficace des réclamations.

S'agissant de l'activité maladie, de 2018 à 2023, les indicateurs n'ont pas connu d'amélioration, plaçant ainsi la caisse parmi les dernières du réseau de la branche quant à la satisfaction des usagers. Différents rapports sur la CGSS ont mis en évidence un manque de pilotage de la direction et de suivi de la performance des salariés. Cette situation s'est en partie améliorée au début de l'année 2024. La partie la plus critique a concerné le traitement des feuilles de soins papier. En 2022, le stock à traiter représentait près de 25 000 feuilles de soins papier, dont au moins 20 000 ont été considérées par la caisse, selon une interprétation biaisée du droit en vigueur, « forcloses », c'est-à-dire non remboursables au terme du délai légal de deux ans et trois mois, faute de traitement par la CGSS. De plus, les assurés concernés n'ont pas été prévenus. Alors que cette activité a connu un changement récent de direction en 2023,

le stock était encore d'environ 13 000 feuilles de soins au printemps 2024 mais a été ramené, en juin 2024, à environ 3 000. La CGSS estime désormais que les feuilles de soins non traitées représentent plus de 300 000 € de soins qui n'ont pas pu être remboursés. Celles-ci devront cependant l'être rapidement pour ne pas léser les assurés.

Le recouvrement des contributions sociales n'est pas plus performant. Avec un taux de restes à recouvrer durablement supérieur à 11 % (soit dix fois plus élevé que la moyenne nationale de 1 %) et une satisfaction faible des cotisants, la Cour relève que les pratiques de la CGSS en matière de recouvrement des prélèvements sociaux laissent à désirer. Depuis 2018, alors que l'employeur ne peut retenir les cotisations prélevées sur les rémunérations des salariés, des délais de paiement ont été accordés aux entreprises, en dehors des périodes couvertes par les dérogations adoptées dans le contexte de la crise sanitaire. Une part importante des créances de cotisants n'est pas correctement suivie, ce qui conduit la caisse à constater des pertes importantes (prescription des créances, admissions en non-valeur). En dépit d'un soutien renforcé par l'Acoss depuis 2021, le respect des engagements pris dans le cadre du contrat de gestion signé par la CGSS de la Martinique n'était que de 56 %, en recul de 13 points par rapport à 2018, et particulièrement faible au regard de la moyenne nationale. En l'absence de création d'une Urssaf inter-régionale comme le recommandait le dernier rapport de la Cour en 2018, l'Acoss doit réexaminer les modalités de recouvrement des cotisations par la CGSS.

L'activité agricole de la CGSS, qui ne concerne qu'un nombre réduit d'exploitants agricoles (moins de 3 000), est à la fois mal organisée et peu efficiente au regard des moyens humains qui lui sont affectés (43 ETP). La question du traitement des dossiers de la CGSS par des caisses de l'Hexagone se pose par conséquent.

En parallèle, aucune démarche n'a été engagée pour réduire le nombre d'interlocuteurs et les formalités pour les usagers. Les accueils physiques restent segmentés, alors que certaines activités multi-branches, mieux pilotées que la plupart des autres services de la caisse, pourraient servir de modèle, en particulier la plateforme téléphonique et la numérisation des courriers. Réouverts en octobre 2023, les accueils physiques doivent donc être repensés, afin non seulement d'être répartis plus équitablement sur le territoire martiniquais, de permettre un accès à l'ensemble des services, et pas seulement l'assurance maladie, et d'indispensables mutualisations, en particulier dans le premier contact avec les assurés. Des premiers travaux ont été engagés mais il n'est pas prévu qu'ils aboutissent avant 2027.

De la même manière, la caisse organise de manière peu rationnelle son activité de communication, censée regrouper toutes les branches et tous les régimes. Trois services dédiés cohabitent, sans véritable délimitation de leurs périmètres. Or, malgré des investissements importants et un marché consacré à la communication, la CGSS ne disposait, jusqu'à récemment d'aucun site internet accessible, seul un portail renvoyant aux sites des caisses nationales ayant été mis en œuvre en avril 2024.

Une gestion défaillante de l'organisme

Les manquements en matière de gouvernance de la CGSS constituent des déterminants essentiels des dysfonctionnements du service rendu aux usagers. L'équipe de direction, instable depuis 2018, et malgré plusieurs réorganisations, n'a pas été capable d'organiser ses moyens ni de fédérer les équipes. Les conseils d'administration successifs ne respectent pas l'ensemble des règles en vigueur et ont abusé de l'utilisation des moyens de l'organisme. Le comité social

et économique et les instances représentatives du personnel ont émis plusieurs alertes sur les dysfonctionnements de la CGSS, sans qu'elles soient suivies d'effets. En outre, disposant de moyens bien supérieurs à ce qui est prévu par le code du travail, en l'absence d'accord local agréé, ces instances ne constituent pas les organes de gouvernance qu'elles devraient être.

Par ailleurs, la gestion des ressources humaines est profondément défailante. La caisse dispose pourtant d'effectifs importants (923 agents), fortement concentrés dans les fonctions support. Globalement coûteuse, la gestion administrative de la caisse, et son service des ressources humaines en particulier, doit faire l'objet d'une rationalisation, à hauteur d'au moins un million d'euros. En outre, sans direction spécifique jusqu'au début de l'année 2024, l'enjeu des ressources humaines n'est porté par aucune vision stratégique. Le service en charge de ce périmètre n'assure pas non plus de suivi du temps de travail, conduisant à ce qu'en 2023, 20 % des heures de travail ne soient pas réalisées. Le suivi de la productivité des agents est, lui aussi, fortement lacunaire. Pour tenter de pallier ces difficultés, la CGSS a eu massivement recours à des prestataires extérieurs, pour un montant dépassant un million d'euros depuis 2018, sans amélioration de la situation. La prévention des risques professionnels, en particulier, a fait l'objet d'un traitement désinvolte par la caisse, malgré une externalisation coûteuse de diverses actions dans ce domaine et restées sans effet. Alors qu'une directrice chargée des ressources a été nommée en avril 2024, la structuration d'une véritable direction des ressources humaines reste une priorité, en mettant un terme à l'externalisation incontrôlée dans ce domaine.

La commande publique est gravement défailante à la CGSS. Plus de 11 % des dépenses liées à la commande publique ne sont pas couvertes juridiquement par un marché ou une mise en concurrence. Cette situation est due à l'éclatement de la commande publique entre une cellule achat et un département marchés, à une évaluation défailante des besoins par les différents services et à une gestion plus qu'approximative des dépenses par l'ancien directeur du pilotage qui était également responsable de la cellule achat. Ces problèmes ont donc entraîné de nombreuses dépenses hors marché réalisées par des biais irréguliers. Les plus graves concernent les marchés de gardiennage. L'ensemble de la chaîne de la dépense a connu des dysfonctionnements depuis 2018. Depuis le début de l'année 2024, les achats et les marchés ont été regroupés au sein d'un même service ce qui doit, à terme, permettre de redresser la situation si les pratiques irrégulières antérieures cessent.

Un rétablissement qui passe par des actions vigoureuses à mettre en place sans délai

Afin de redresser la situation de la CGSS de Martinique, la Cour appelle la caisse et ses tutelles à mettre en œuvre sans délai un plan d'action vigoureux, dans le cadre d'une direction qui devrait être modifiée en profondeur dans les prochains mois afin d'améliorer la qualité des activités de la caisse et le service rendu aux usagers.

Dans le même temps, la CGSS doit pouvoir reprendre très rapidement la maîtrise de ses ressources humaines et de sa communication. Sous le suivi étroit des tutelles, l'organisme doit, à moyen terme, mieux tirer parti de son potentiel de mutualisation. Depuis le constat de fort cloisonnement formulé par la Cour en 2018, très peu de progrès ont été obtenus en la matière. Les rares avancées dans ce domaine sont l'instauration d'un budget unique de gestion administrative et la signature en 2023 d'un contrat pluriannuel de gestion commun, qui demeurent pour autant largement formels. La Cour invite à mieux exploiter ces outils.

Les caisses nationales ont pourtant sensiblement fait progresser leur appui aux CGSS et à la Martinique en particulier. Ainsi, les conventions d'objectifs et de gestion 2023-2027 comprennent désormais des fiches spécifiques à l'outre-mer.

Plus globalement, les tutelles doivent réaffirmer leur place. Si elle a créé un poste de chargé de mission pour l'outre-mer, la direction de la sécurité sociale doit, au regard des constats relevés par la Cour, renforcer son suivi afin de s'assurer de la qualité du service rendu par la CGSS.

Sur le plus long terme, enfin, des travaux doivent être engagés par les caisses nationales pour faciliter si besoin le traitement de certaines activités de la CGSS par d'autres organismes, en particulier pour les activités retraite et le recouvrement des prélèvements sociaux.

À défaut d'actions rapides, assurant un redressement durable des performances de la caisse et du service rendu aux assurés et cotisants martiniquais, la Cour appelle le ministère chargé de la sécurité sociale à placer la caisse sous le régime d'administration provisoire prévu par le code de la sécurité sociale. Nécessairement temporaire, cette mesure avait déjà été envisagée et pourrait permettre de donner une plus grande latitude aux tutelles et à la direction générale de la caisse pour engager les transformations qui s'imposent.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (CGSS, Cnam) : Mettre fin aux dysfonctionnements entachant le traitement des feuilles de soins papier et procéder au remboursement des feuilles de soins non traitées, pour ne pas léser les assurés.

Recommandation n° 2. (Acoss, CGSS) : Remettre en ordre la fonction de recouvrement en mettant fin aux dérogations non prévues par la législation, en veillant à recouvrer les cotisations dues et à limiter les admissions en non-valeur.

Recommandation n° 3. (CCMSA) : Transférer la gestion des assurés relevant du régime agricole à une caisse du réseau de la MSA, sous le contrôle de la caisse centrale.

Recommandation n° 4. (CGSS) : Organiser des accueils multi-branches et multi-régimes sur l'ensemble du territoire martiniquais en redéployant des salariés

Recommandation n° 5. (DSS, CGSS) Veiller à ce que chaque membre du conseil d'administration soit à jour de ses cotisations sociales au moment de sa nomination et tout au long de son mandat.

Recommandation n° 6. (CGSS) : Cesser sans délai l'attribution de cadeaux aux administrateurs de la CGSS et obtenir le remboursement des avantages accordés sans base légale.

Recommandation n° 7. (CGSS) : Mettre fin à l'affectation de moyens dédiés prioritairement aux dépenses de fonctionnement du comité social et économique, au détriment des moyens destinés à l'activité sociale et culturelle prévue pour les agents de la CGSS.

Recommandation n° 8. (CGSS) : Dès 2024, réaliser une revue des dépenses en vue de réduire notamment les dépenses de fonctionnement.

Recommandation n° 9. (CGSS) : S'assurer du respect rigoureux du temps de travail effectif et appliquer strictement le règlement relatif à l'horaire individualisé choisi, notamment les retenues sur salaire en cas de non-respect de ses dispositions.

Recommandation n° 10. (DSS, caisses nationales, CGSS) : Enrichir par avenant le contrat pluriannuel de gestion de la CGSS avec des sujets transverses ou mutualisables tels que le pilotage, le suivi budgétaire, la gestion des ressources humaines, la productivité et la lutte contre les fraudes.

Recommandation n° 11. (Cnav, Acoss) Établir un plan permettant, en cas de difficultés persistantes au sein de la CGSS, pour les branches retraite et recouvrement, de transférer rapidement l'activité dans une autre Carsat ou Urssaf.

INTRODUCTION

Créées en 1947 dans les départements ultra-marins de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion¹, les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) versent, dans ces territoires, les prestations de retraite, d'assurance maladie-maternité, d'accidents du travail et de maladies professionnelles (AT-MP), et recouvrent les prélèvements sociaux du régime général et de ceux des exploitants agricoles. Des caisses d'allocations familiales ont été créées dans les départements d'outre-mer (DOM) en 1972² afin d'isoler la gestion des prestations familiales. Alors que la gestion de la sécurité sociale est structurée par branche depuis 1967³, les CGSS se caractérisent donc par leur vocation interbranches et inter-régimes⁴.

Principaux chiffres de l'activité de la CGSS (2022)

Cotisations recouvrées : 1,7 Md€
Prestations d'assurance maladie : 2,35 Md€
Prestations vieillesse : 595 M€
Prestations agricoles : 27,3M€
Budget de gestion administrative : 71,5 M€

Source : Comptes de la CGSS de la Martinique pour 2022.

L'activité de la CGSS de la Martinique se situe dans un contexte économique et social particulièrement défavorable, ce qui accroît les exigences vis-à-vis de la sécurité sociale. La population de l'île, composée de 360 700 personnes, est vieillissante : il s'agissait même, en 2022, de la région la plus âgée de France⁵. Dès 2030, les personnes de 60 ans ou plus représenteront 40 % de la population martiniquaise (contre 25 % en 2016)⁶. La Martinique se caractérise également par des taux de pauvreté (26,7 % en 2020) et de chômage (12,5 %) près de deux fois plus élevés que ceux constatés dans l'Hexagone (respectivement 14,8 et 7,3 %).

¹ Décret n°47-2032 du 17 octobre relatif à l'organisation de la sécurité sociale dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion. Les CGSS sont désormais régies par l'article L. 752-4 du code de la sécurité sociale. Mayotte fait exception avec une caisse de sécurité sociale qui rassemble les activités des branches maladie-AT-MP, vieillesse, famille et recouvrement. La MSA Mayotte est en charge du régime social des agriculteurs.

² Décret du 3 février 1972.

³ Ordonnance n°67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.

⁴ Il faut noter deux exceptions, en Lozère et dans les Hautes-Alpes, où des caisses communes de sécurité sociale (CCSS) regroupent les activités de plusieurs branches (maladie, famille, recouvrement).

⁵ Gwenaëlle Taupe, *Insee Flash Martinique*, « En 2022, la Martinique devient la région la plus âgée de France », n°189, 25 septembre 2023.

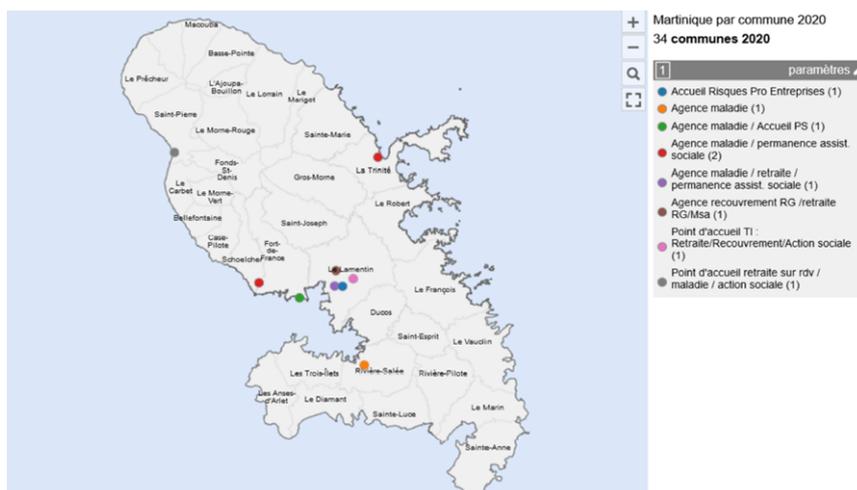
⁶ Marcelle Jeanne-Rose, Baptiste Raimbaud, Floraline Cratère, *Insee Analyse Martinique*, « La Martinique face au vieillissement de la population : hausse importante du nombre de seniors dépendants à l'horizon 2023 », n°40, 8 octobre 2020.

Au 31 décembre 2023, la CGSS de la Martinique employait 923 agents, répartis à près de 30 % pour la branche maladie, 14 % pour l'activité de recouvrement, 9 % pour la branche vieillesse et 2 % pour le régime agricole, le reste se déployant dans les fonctions supports. Le budget de la CGSS relève de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), à laquelle les autres caisses nationales et centrale reversent une contribution à due proportion des salariés de chaque branche. La CGSS gère les relations avec 351 279 usagers en 2023, assurés, retraités ou cotisants. Ses activités sont réparties sur sept sites, dont la plupart sont dédiés à l'accueil pour l'assurance maladie. Son siège se situe au Lamentin, près de Fort-de-France.

Le contrôle de cet organisme par la Cour des comptes, pour les exercices 2018 à 2023, est apparu nécessaire à plusieurs titres. D'une part, ce contrôle fait suite au rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) 2018, dans lequel la Cour avait analysé la gestion des trois CGSS de la Martinique, de la Guyane et de la Guadeloupe⁷. À cette occasion, la Cour avait jugé que, paradoxalement, cette gestion multi-branches s'accompagnait d'un « *fonctionnement cloisonné* » et donc d'une « *grande complexité de pilotage* ». La Cour estimait que « *le modèle multi-branches des CGSS n'a pas fait émerger de synergie entre les métiers communs à l'ensemble des branches et régimes* ». En ce sens, la Cour avait notamment recommandé de créer une Urssaf interrégionale Antilles-Guyane, de rationaliser les dépenses de fonctionnement, d'accroître les capacités de production et de décloisonner les offres de service. Les suites données à ces recommandations sont analysées dans le présent rapport.

D'autre part, durant la période sous revue, la CGSS a été marquée par une forte rotation de sa direction, avec six directeurs généraux et quatre directrices comptables et financières (DCF). Seuls deux directeurs généraux et une DCF n'ont pas occupé leur poste à titre d'intérim. Depuis mars 2023, à la suite du refus de validation de la proposition d'un directeur général par le conseil d'administration, la caisse est dirigée par intérim par M. Maclou Rigobert. Son mandat court jusqu'en 2025. La DCF par intérim, Mme Mylène Alonzeau, a pris ses fonctions en février 2024, à la suite du départ anticipé de Mme Catherine Renaud.

Carte n° 1 : Implantation des accueils physiques de la CGSS de la Martinique (2024)



Source : CGSS de la Martinique.

⁷ Cour des comptes, *Sécurité sociale 2018*. Chapitre X. « Les caisses de sécurité sociale en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique : un redressement impératif », octobre 2018.

Tableau n° 1 : Populations couvertes par la CGSS de Martinique en 2023⁸

<i>Assurés maladie</i>	<i>Assurés complémentaire santé solidaire</i>	<i>Professionnels de santé</i>	<i>Retraités</i>	<i>Exploitants agricoles</i>	<i>Travailleurs indépendants</i>	<i>Entreprises assujetties</i>
351 279	87 876	3 733	67 467	2 712	23 719	13 442

Source : CGSS de la Martinique.

Fortement entravée par un important conflit social à la fin de l'année 2021, la gestion de la CGSS de la Martinique a été jugée défaillante à plusieurs reprises. En juillet 2023, une mission d'audit diligentée par les caisses nationales⁹ faisait état d'un « *net recul de sa performance depuis 2021, dans un contexte marqué par une gouvernance fragile* ». En parallèle, le rapport sur les services publics aux Antilles de la Défenseure des droits¹⁰, paru en 2023, critique « *des délais très largement excessifs* » pour la branche retraite, « *des situations de détresse et de souffrance au travail qui affectent la productivité des agents* », ainsi qu'une qualité de service dégradée.

Le présent rapport analyse d'abord les déterminants de la dégradation du service rendu aux usagers dans les différentes branches et régimes (1). Pour expliquer ces faibles performances, il examine ensuite la gestion interne de la caisse, marquée par d'importantes défaillances tant dans ses instances de direction, que dans la gestion de ses ressources humaines et de la commande publique (2). Enfin, le rapport appelle à une série d'actions vigoureuses à mettre en œuvre sans délai pour envisager le redressement de l'organisme (3).

⁸ CGSS, *Rapport d'activité 2022*.

⁹ Cnam, Cnav, Acof, *Audit de prise de fonction – CGSS Martinique*, 26 juillet 2023.

¹⁰ Défenseure des droits, *Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits*, 2023.

1 UNE QUALITE DU SERVICE RENDU AUX USAGERS FORTEMENT DEGRADEE

Le service rendu aux assurés par la CGSS de la Martinique est profondément insatisfaisant pour l'ensemble des branches et régimes. Les taux d'atteinte des objectifs inscrits aux contrats pluriannuel de gestion¹¹ des trois branches du régime général ont d'ailleurs fortement régressé depuis 2018. Au regard des missions qu'elle doit assurer en matière de protection sociale, la situation de la CGSS de la Martinique est extrêmement préoccupante et ses assurés fortement pénalisés. Les constats établis par la Cour rendent nécessaires un plan d'actions permettant de rétablir un fonctionnement normal passant par une profonde réorganisation de la caisse et un pilotage étroit des tutelles. L'annexe n°1 synthétise les voies de progrès préconisées par la Cour qui doivent permettre d'endiguer les graves défaillances constatées dans l'ensemble des branches et régimes dont la caisse a la responsabilité.

Si le stock massif de pensions de retraites à liquider a été lentement résorbé en 2023, des fragilités importantes persistent (1.1). Par ailleurs, la situation de la branche maladie est marquée par de graves manquements, ayant conduit à une accumulation des feuilles de soins non remboursées aux assurés (1.2). La situation de l'activité de recouvrement est également fortement dégradée, au détriment des usagers et des ressources de la sécurité sociale (1.3). La réalité de l'île doit en outre amener la CGSS à réorganiser le service rendu aux assurés du régime agricole (1.4). Enfin, en vue d'améliorer les relations aujourd'hui très insatisfaisantes que la caisse entretient avec ses usagers, une refonte globale des accueils physiques est à engager afin de les élargir à l'ensemble des branches (1.5).

1.1 En matière de retraites, un redressement fragile et des performances toujours insatisfaisantes

Depuis 2018, le versement des pensions de retraite en Martinique a fait l'objet de multiples alertes, notamment dans le rapport de la Défenseure des droits de 2023¹². La Cour a donc procédé à une analyse de la situation en matière de gestion des dossiers de retraite. Dans un contexte social pourtant exigeant, les performances des CGSS, notamment en Martinique, sont particulièrement négatives pour la branche de l'assurance vieillesse. Malgré la résorption ponctuelle du stock de dossiers accumulés en 2022, la situation reste préoccupante et appelle à de nouvelles mesures.

¹¹ Les contrats pluriannuels de gestion, signés entre la caisse nationale gérant la branche et une caisse locale de sécurité sociale, déterminent notamment les moyens accordés à la caisse locale et les objectifs de qualité de service rendu aux usagers que cette caisse doit respecter.

¹² Rapport de la Défenseure des droits - Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits, 20 mars 2023.

1.1.1 De faibles performances en matière de retraite, malgré un contexte exigeant

Désormais département le plus âgé de France, la Martinique fait face à des difficultés structurelles en matière de pensions de retraite¹³, quelles que soient leurs catégories.

Les trois catégories de pensions de retraite : droits propres, droits dérivés et Aspa

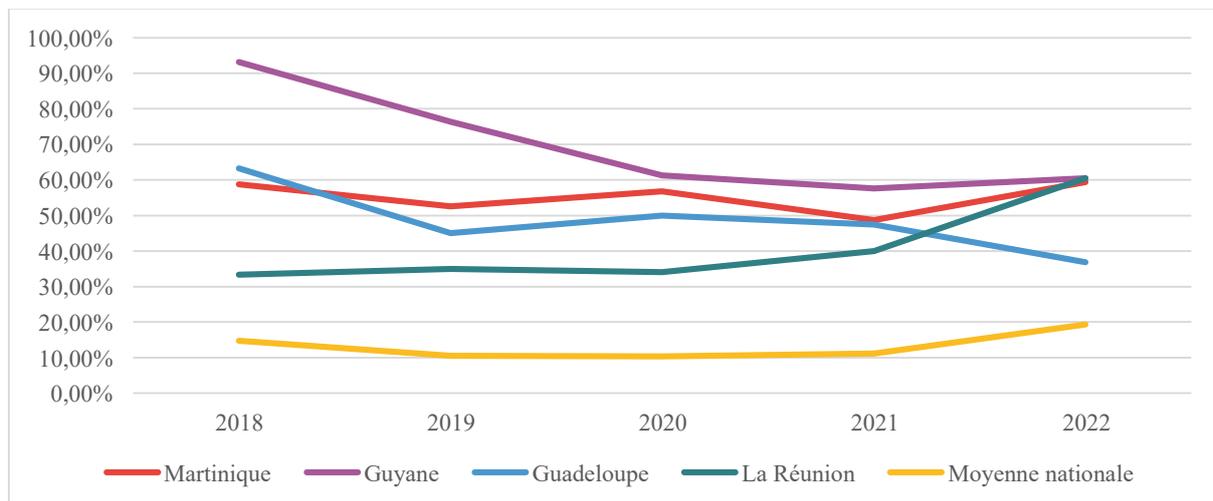
Trois types de pension peuvent être distingués. Les « droits propres » sont constitués par l'ensemble des droits définis sur la base de cotisations prélevées sur les rémunérations des salariés. Les retraités de droits propres étaient, en 2023, 71 112 en Martinique.

Les pensions dites de « droit dérivé » (pensions de réversion) sont, quant à elles, versées aux survivants de personnes qui avaient acquis des droits propres, sous condition de ressources, d'âge ou de non-remariage, dans certains régimes de retraite. En 2023, 8 788 personnes bénéficiaient de pensions de réversion en Martinique.

Enfin, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) est une prestation mensuelle, versée par les caisses de retraite et accordée aux retraités ayant de faibles ressources et vivant sur territoire français. En 2023, la Martinique comptait 11 524 bénéficiaires de l'Aspa et des anciennes allocations similaires¹⁴.

Dans ce contexte pourtant exigeant, les performances de la CGSS sont insatisfaisantes. Durant la période sous revue, la CGSS était liée à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) par un contrat pluriannuel de gestion (CPG) couvrant les années 2018-2022 puis par un nouveau CPG, commun à toutes les branches et régime gérés par la CGSS, pour la période 2023-2027.

Graphique n° 1 : Part des indicateurs de la branche retraite non-conformes aux objectifs fixés par les contrats pluriannuels de gestion 2018-2022 pour les CGSS et moyenne nationale



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Cnav.

¹³ Cf. annexe n°2 pour une analyse plus détaillée des enjeux relatifs à la branche vieillesse en Martinique.

¹⁴ Allocation supplémentaire (anciens articles L. 815-2 et L. 815-3 du code de la sécurité sociale), allocation mère de famille, allocations aux vieux travailleurs salariés ou non-salariés.

En 2022, le taux de non-conformité des CGSS aux objectifs sur lesquels elles se sont engagées via leur CPG oscille autour de 60 %, à l'exception de la Guadeloupe, où il est inférieur à 40 %. La moyenne nationale, durant la période sous revue, est comprise entre 10,33 % (en 2020) et 19,36 % (en 2022). La période est marquée par une forte amélioration des performances de la CGSS de Guyane entre 2018 et 2020 et, dans une moindre mesure, de celle de la Guadeloupe. La CGSS de la Martinique, sur la même période, voit ses performances stagner, malgré une faible amélioration en 2019 et 2020, suivie par une nouvelle détérioration jusqu'en 2022.

En parallèle, le taux de satisfaction des usagers de la CGSS de la Martinique en matière de retraite s'est dégradé de près de vingt points entre 2018 et 2023 pour les retraités (de 86 à 67 %) et dans une moindre mesure pour les actifs (de 70 à 62 %). Ces taux de satisfaction sont, sur les deux dernières années¹⁵, inférieurs à la moyenne de l'ensemble des CGSS, qui étaient en 2023 de 77 % pour les retraités et de 71 % pour les actifs.

1.1.2 La résorption du stock alarmant de dossiers de « droits propres »

Le stock de dossiers de « droits propres » au sein de la CGSS est resté relativement maîtrisé (autour de 1 000 dossiers) jusqu'en 2017, année au cours de laquelle il est passé à 1 279 dossiers, pour ensuite ne cesser d'augmenter. Ce stock était déjà de 2 199 dossiers en 2019. La CGSS a donc abordé la fin de l'année 2021 dans une situation déjà dégradée. Entre octobre et décembre 2021, le conflit social qu'a connu la caisse et qui a été dix fois plus suivi dans la direction en charge de la retraite¹⁶ a eu des effets durables dans la détérioration des résultats de cette branche.

En effet, cet événement a provoqué une interruption de deux mois de la réception de demandes de retraite, participant à l'accumulation, dès le début de l'année 2022, d'un stock d'environ 2 600 demandes de retraites en droits propres. Afin de répondre à cette urgence, la Cnav a mis en place, entre janvier et avril 2022, une première « *entraide exceptionnelle* », assurée par la Carsat d'Alsace-Moselle. Ce soutien n'a pas eu les effets escomptés. La Carsat a pris en charge 1 139 dossiers, dont près de 41 % ont fait l'objet d'une annulation ou d'un rejet¹⁷. Cet échec peut s'expliquer par le fait que la Carsat avait pris en charge la relation directe avec les usagers, avec de grandes difficultés liées au décalage horaire et aux délais de réception des courriers. Le stock de demandes à traiter n'a cessé d'augmenter, pour atteindre un pic en novembre 2022, avec 3 800 dossiers, contribuant à une embolie devenue insoutenable.

Dès la fin du mois de septembre 2022, la Cnav a donc réalisé une mission d'audit¹⁸, à la suite de laquelle trois types de décisions ont été pris :

¹⁵ Les baromètres des années précédentes ne mentionnent pas le taux global pour l'ensemble des CGSS.

¹⁶ Entre le 25 octobre et le 3 décembre 2021, le taux de gréviste moyen a été de 3,8 % pour l'ensemble de la caisse et de 31 % pour la seule direction en charge de la branche vieillesse.

¹⁷ Dans le cas des rejets, il s'agissait, pour l'essentiel, de taux minorés sans confirmation par l'assuré.

¹⁸ Cnav, *Rapport de mission nationale d'appui et d'accompagnement*, 28 octobre 2022.

- des mesures temporaires de simplification du processus de production et d'organisation de l'activité¹⁹ ;
- un soutien budgétaire supplémentaire consenti par la Cnav à hauteur de 90 mois de CDD ;
- une nouvelle coopération avec une Carsat hexagonale en vue d'apurer le stock, permettant à la CGSS de se concentrer sur le flux de dossiers entrants.

Le plan a porté ses fruits sur le stock considéré comme « ancien » : le nombre de dossiers en droits propres sortis du stock est passé, entre 2021 et la fin de l'année 2023, de 361 à 700. En conséquence, le stock de dossiers en droits propres a fortement décru entre janvier 2023 (3 439 dossiers) et février 2024 (1 091 dossiers). Il restait à traiter, en février 2024, 42 dossiers toujours issus du stock identifié en novembre 2022.

Désormais, un tiers du stock de dossiers « droits propres » est composé de dossiers déposés il y a moins d'un mois. Toutefois, un autre tiers du stock est toujours composé de dossiers présentant une ancienneté de plus de 75 jours.

Tableau n° 2 : Ancienneté des dossiers de « droits propres » au 26 février 2024

Inférieur à 1 mois	Entre 30 et 45 jours	Entre 45 et 60 jours	Entre 60 et 75 jours	Entre 75 et 180 jours	Entre 6 mois et 1 an	Plus d'un an
33,64 %	11,65%	11,74 %	7,21 %	26,71 %	3,88 %	5,78 %

Source : CGSS de la Martinique.

À la fin du mois de février 2024, les CGSS de la Guadeloupe (3 419 dossiers) et de la Réunion (5 085 dossiers) avaient des stocks des dossiers de droits propres plus importants que celui de la Martinique.

1.1.3 En 2024, une situation qui reste porteuse de risques importants

1.1.3.1 Des délais de traitement des dossiers élevés et des réclamations qui se sont accumulées, appelant à la poursuite des efforts de redressement

En moyenne en 2023, la CGSS traitait les dossiers de retraite en 182,7 jours, soit des délais supérieurs de près de 60 % à la moyenne nationale. La Martinique a toujours, en 2023, les délais de traitement les plus longs de l'ensemble des CGSS. Les dossiers d'Aspa sont ceux pour lesquels la différence avec la moyenne nationale est la plus alarmante (+82 %).

¹⁹ Il s'agissait notamment d'un allègement des vérifications pour les dossiers pour lesquels le taux plein est acquis, d'une liquidation à titre provisoire pour les assurés pour lesquels les périodes lacunaires permettraient d'augmenter le montant du minimum contributif de manière significative (si l'assuré a confirmé détenir les pièces justifiant son activité à la suite d'un appel de la CGSS). Par ailleurs, les retours des assurés ne sont plus attendus que pendant quinze jours, à l'issue desquels, en l'absence de réponse, la liquidation ou le rejet sont prononcés.

Tableau n° 3 : Délais moyens de traitement des dossiers de retraite par les CGSS, au niveau national et différentiel (en jours, en 2023)

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Moyenne nationale	Différentiel entre la Martinique et le niveau national
<i>Droits propres</i>	155	145	151	175	103	+51%
<i>Droits dérivés</i>	205,1	137	169	112	142,4	+44%
<i>Aspa</i>	200,1	145	204	158	109,6	+82,6 %
<i>Moyenne</i>	182,7	142,3	174,7	148,3	118,3	+59,2 %

Source : Cour des comptes, à partir des données de la Cnav.

Ces délais se sont détériorés sur les dernières années. Pour les dossiers en « droits propres », ils sont passés de 149 jours en 2020 à 155 jours en 2023. Pour les pensions de réversion, aucune amélioration ne peut être notée depuis 2022, le mois de décembre 2023 étant même particulièrement alarmant (plus de 300 jours de délai de traitement).

Au début de l'année 2024, la CGSS a amélioré ses délais de traitement, en particulier grâce à l'achèvement du plan de résorption du stock de dossiers de droits propres. Ainsi, en moyenne entre janvier et avril 2024, le délai de traitement des « droits propres » était de 101,5 jours (98,5 jours en moyenne nationale) et de 187,4 jours pour les Aspa (101,5 jours en moyenne nationale). La CGSS a cependant vu ses résultats se détériorer, entre janvier et avril 2024, en ce qui concerne les délais de traitement relatifs aux pensions de réversion, qui sont de 277,6 jours (contre 205,1 jours en 2023 et 141 jours en moyenne nationale).

En outre, dans un contexte de nombreuses réclamations adressées aux CGSS²⁰, seules 8 % d'entre elles étaient traitées dans les délais²¹ en 2023 en Martinique, plaçant la CGSS à la dernière place de l'ensemble du réseau de l'assurance vieillesse. En janvier 2024, ce taux était même de 2,89 %. En décembre 2023, un stock de 2 183 réclamations en matière de retraite s'était donc accumulé, dont près de 20 % dataient de 2021 et 9 % de 2022²². Un plan d'action défini en janvier 2024 a permis de réduire ce stock à 275 fin mai 2024, dont 188 anomalies de clôture, soit 87 réclamations réelles. Sur demande de la Cnav, l'apurement du stock s'est fait en grande partie par une clôture des réclamations anciennes (2023 inclus). Cet apurement a permis à la CGSS, de manière conjoncturelle, d'améliorer considérablement ses performances

²⁰ D'après la Cnav, 40 % du volume national de réclamations « urgentes/sensibles » reçues en 2023 concernaient les CGSS.

²¹ Sept jours ouvrés après enregistrement pour les réclamations jugées « urgentes » et « sensibles », 30 jours pour les réclamations standards simples et 60 jours pour réclamations standards complexes.

²² Le stock était officiellement de 2 254 réclamations non traitées en décembre 2023, auxquelles il faut retirer 71 réclamations de 2020 effectivement traitées mais toujours comptabilisées dans le logiciel du fait d'une difficulté technique. 427 réclamations dataient de 2021, 194 de 2022 et 1 561 de 2023.

au début de l'année 2024, puisque 84,21 % des réclamations étaient traitées dans les délais en mai 2024.

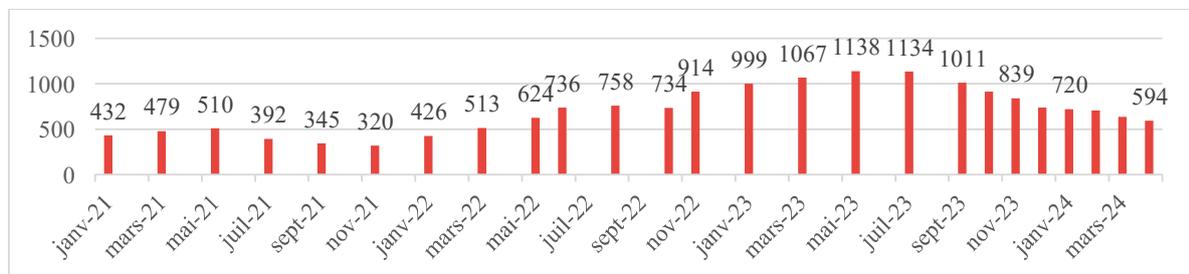
1.1.3.2 Des dossiers de retraite qui se sont accumulés et sont désormais en diminution

Le plan d'urgence visant à résorber le stock de dossiers accumulés à partir de la fin de l'année 2021 a conduit à mettre l'accent sur les dossiers les plus nombreux, ceux de « droits propres », au détriment des deux autres catégories qui ont continué à s'accumuler.

En particulier, les dossiers d'allocations de solidarité aux personnes âgées (Aspa), plus complexes, ont été laissés de côté, alors que les entrées ont continué à fortement augmenter en 2022 (+ 158) et 2023 (+ 130). Avec un délai de traitement près de deux fois supérieur à la moyenne nationale, cette situation constitue un risque social majeur en Martinique. En effet, d'après l'Insee, « les prestations sociales, qui incluent les allocations de type minimum vieillesse, pèsent presque six fois plus qu'en France métropolitaine dans les revenus des retraités natifs de Martinique »²³. Alors que 3,6 % des personnes de 62 ans ou plus bénéficiaient, en 2022, de l'Aspa dans l'Hexagone²⁴, cette proportion atteignait 16,1 % en Martinique²⁵. Entre 2022 et 2023, le nombre de bénéficiaires a encore augmenté de 16,8 %²⁶.

Même si elle doit continuer à faire l'objet d'une attention particulière, la situation des dossiers d'Aspa s'est améliorée depuis 2022. En effet, un pic a été atteint en mai 2023 (1 138 dossiers). Le stock a ensuite diminué, pour s'établir, en mars 2024, à 594 dossiers²⁷.

Graphique n° 2 : Évolution du stock de dossiers Aspa au sein de la CGSS de la Martinique (janvier 2021-avril 2024)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Cnav.

La situation des pensions de réversion est encore plus inquiétante : ce stock a continuellement augmenté depuis 2021, sans que l'année 2023 n'enraie cette dynamique. La

²³ Bilionière Maurice et Salibekyan-Rosain Zinaïda, *Insee Analyse Martinique*, « Les écarts de pension de retraite entre hommes et femmes sont plus faibles pour les Martiniquais qu'en France métropolitaine », n°61, 7 mars 2023.

²⁴ *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale, annexe 1 (retraites)*, 2022 (page 57).

²⁵ https://www.statistiques-recherches.cnav.fr/images/stat-en-region/martinique/StatDpt_972.pdf

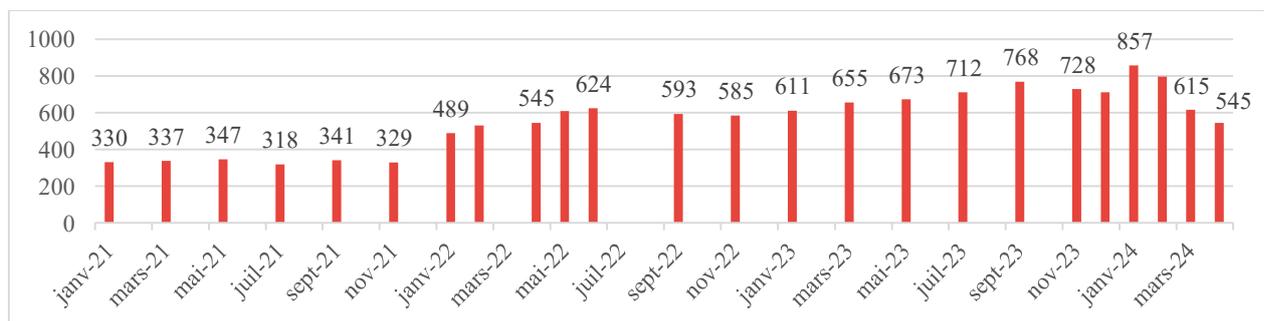
²⁶ Données fournies par la CGSS de la Martinique.

²⁷ À la fin de l'année 2023, mise à part en Guyane (344 dossiers), les autres CGSS ont un stock de dossier d'Aspa plus important que celui de la Martinique (1 250 en Guadeloupe et 1 663 à la Réunion).

Martinique avait, à la fin de l'année 2023, le stock de pensions de réversion le plus élevé de toutes les CGSS²⁸, avec 711 dossiers.

Cumulé avec des délais de traitement supérieurs à 200 jours en 2023 et à la situation sociale très défavorable de l'île, ce stock de pensions de réversion pénalise gravement les assurés bénéficiaires et peut les placer en situation de grande précarité, dès lors que leur pension ne leur est pas versée pendant plusieurs mois. Même si le stock a entamé une décrue à partir de janvier 2024 (étant ramené à 545 en avril 2024), sa résorption, couplée à un raccourcissement des délais de traitement, doit constituer une priorité de la direction.

Graphique n° 3 : Évolution du stock de dossiers de pensions de réversion au sein de la CGSS de la Martinique (janvier 2021- avril 2024)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Cnav.

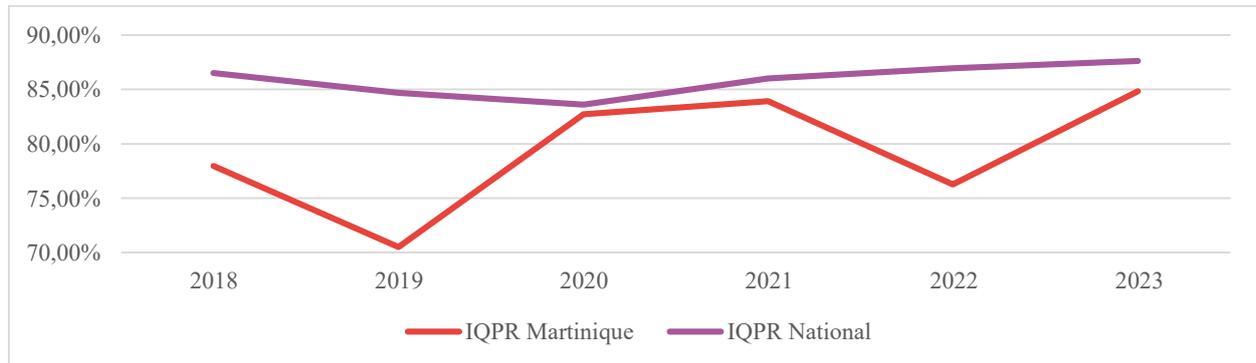
1.1.3.3 Une qualité d'instruction qui a progressé, des taux d'erreurs qui restent très importants

L'indicateur de qualité des pensions de retraite (IQPR) indique le pourcentage de dossiers contrôlés *a posteriori* ne comprenant pas d'erreur avec incidence financière²⁹. Sur la période, cet indicateur, pour la CGSS, s'est sensiblement rapproché du niveau national. La Martinique a ainsi, en 2023, le second meilleur taux de dossiers contrôlés sans erreur au sein des CGSS (après la Réunion).

²⁸ 550 dossiers à La Réunion, 415 en Guadeloupe et 54 en Guyane.

²⁹ L'indicateur est calculé pour les dossiers pris dans leur intégralité (instructions sélectionnées et instructions antérieures). Il correspond au pourcentage de dossiers clôturés sans erreur résiduelle à incidence financière au cours d'un exercice. L'évaluation est assurée à partir d'un échantillon qui permet une évaluation statistique pour l'ensemble des liquidations. Les données citées ici sont celles de la valeur centrale de l'estimation.

Graphique n° 4 : Taux de dossiers ne comprenant pas d'erreur à incidence financière (IQPR) en Martinique et au niveau national (2018-2023)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Cnav.

Ces résultats restent toutefois fragiles : les performances de l'année 2019 ont été particulièrement mauvaises, avec seulement 70 % des dossiers contrôlés sans erreur. Cela signifie donc que près d'une retraite liquidée sur trois était entachée d'une erreur financière. Une forte rechute en 2022 doit être notée, probablement en lien avec le conflit social de la fin de l'année 2021.

La Martinique se distingue en outre par un taux d'incidence financière de ces erreurs³⁰ plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale en 2023 (4,5 %, contre 1,23 %)³¹.

Pour justifier ce taux d'erreur, la CGSS indique que les opérations de déstockage débutées en octobre 2022 ont des conséquences négatives sur cet indicateur. En outre, cet indicateur est particulièrement variable pour les CGSS car l'échantillon de dossiers faisant l'objet du sondage permettant d'établir ces résultats est limité, avec de larges intervalles de confiance. Cet indicateur souligne toutefois les importantes imperfections qui persistent dans le traitement des dossiers.

1.1.3.4 Des résultats inquiétants pour les travailleurs indépendants des Antilles et de la Guyane

La CGSS a la responsabilité de la gestion des retraités qui ont passé toute leur carrière sous le statut de travailleurs indépendants pour la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane³².

³⁰ Il s'agit du rapport entre le montant total en valeur absolue des erreurs financières de l'exercice et le total des montants annuels initiaux. Le numérateur du taux d'incidence financière est calculé uniquement sur la base des dossiers invalidés et rectifiés. Le calcul ne tient donc pas compte des incidences financières des dossiers invalidés non encore révisés par les caisses gestionnaires.

³¹ Seule la Guyane avait un taux d'incidence financière supérieur (5,169 %). La Martinique était même, en 2022, la caisse générale pour laquelle ce taux était le plus élevé. La valeur centrale du taux d'incidence financière était ainsi, en 2022, de 1,191 % pour la Martinique, 0,590 % pour la Guadeloupe, 0,560 % en Guyane et 0,678 % pour la Réunion.

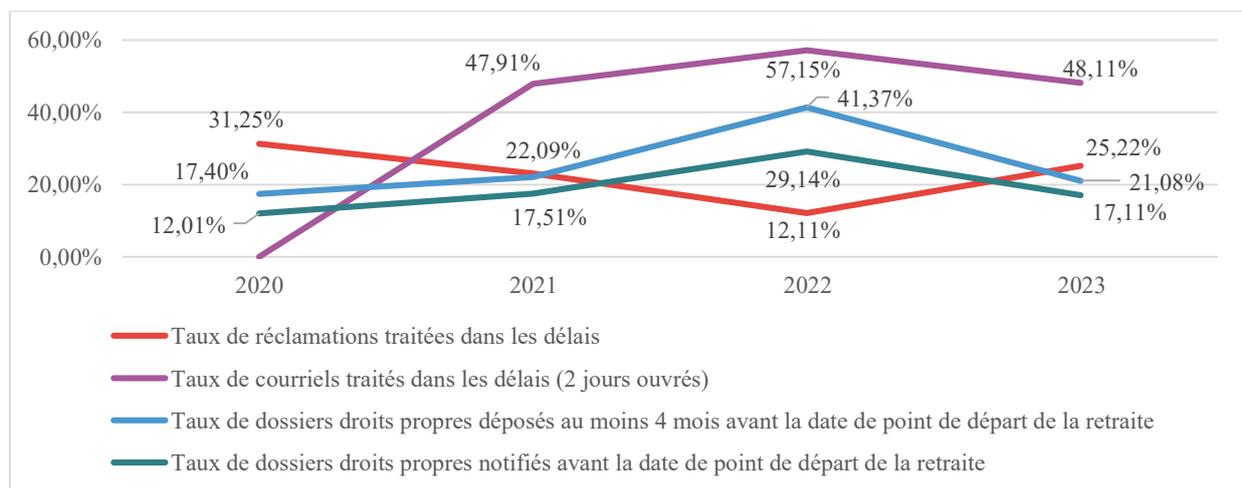
³² Conformément à leur CPG, une convention définissant les engagements de traitement de la CGSS de la Martinique vis-à-vis de celles de Guadeloupe et de Guyane était en cours de préparation au début de l'année 2024.

Or, ces assurés pâtissent de performances particulièrement négatives de la CGSS : sur quatre indicateurs centraux de satisfaction, trois se détériorent entre 2022 et 2023.

D’abord, le taux de réclamations des travailleurs indépendants traitées dans les délais a été divisé par près de trois entre 2020³³ et 2022, passant de 31 à 12 %. Cet indicateur est toutefois le seul à avoir connu une amélioration entre 2022 et 2023, sans rattraper le niveau de 2020, déjà très en deçà de l’objectif.

Les trois autres indicateurs de satisfaction spécifiques aux travailleurs indépendants³⁴ avaient connu de faibles améliorations entre 2020 et 2022³⁵, avant de se dégrader brutalement en 2023. Ainsi, près de 80 % des dossiers (droits propres) de retraite des travailleurs indépendants ne sont toujours pas, en 2023, déposés quatre mois avant la date de point de départ à la retraite et près de 83 % de ces dossiers ne sont toujours pas liquidés et notifiés aux assurés avant la date point de départ de la retraite.

Graphique n° 5 : Résultats de quatre indicateurs dédiés aux travailleurs indépendants pour la CGSS de la Martinique (2020-2023)



Source : Cour des comptes d’après les données de la CGSS.

Cette situation très insatisfaisante a conduit la Cnav à envisager, au début de l’année 2024, la possibilité, comme pour certaines caisses hexagonales, qu’une partie de l’activité des travailleurs indépendants de la CGSS puisse être prise charge par deux Carsat spécialisées.

³³ Les objectifs et résultats spécifiques aux travailleurs indépendants n’ont été distingués qu’à partir de 2020, rendant impossible d’isoler les données concernant ces travailleurs en 2018 et 2019.

³⁴ Un autre indicateur de satisfaction de la branche retraite ciblant spécifiquement les travailleurs indépendants existe mais n’a pas été complété par la CGSS de la Martinique : il s’agit du taux d’appels téléphoniques entrants aboutis. Par ailleurs, en 2020, le critère du « taux de satisfaction globale des retraités » devait également permettre d’isoler, au sein du régime général, les travailleurs indépendants. Ce critère n’a toutefois été complété par aucune caisse et n’a pas été réitéré les années suivantes.

³⁵ À l’exception du taux de courriels traités dans les délais, dont le taux de 0 % en 2020 peut traduire une absence de prise en compte de ce critère cette année-là.

1.1.4 Des mesures structurelles à prendre en matière de traitement des retraites

Malgré une forte diminution du stock de dossiers de « droits propres », la situation ne s'est pas suffisamment redressée en 2023. La caisse reste sujette, en cas de nouvelle crise, à la répétition des mêmes difficultés. En effet, au-delà de l'aide ponctuelle accordée par la Cnav, aucune mesure structurelle n'a été prise pour améliorer la gestion des flux entrants et des stocks qui persistent, en particulier en matière de pensions de réversion.

Dans son audit de 2022, la Cnav demandait en effet des mesures « *d'optimisation de fond* » et la mise en place d'un véritable « *travail managérial* ». Plus d'un an après la résorption des situations les plus urgentes, tous les efforts n'ont pas été véritablement engagés en ce sens. D'abord, la réorganisation de la direction doit constituer une priorité, sous le pilotage de la Cnav. Elle est aujourd'hui divisée en trois unités, dédiées au régime général, aux travailleurs indépendants et à la maîtrise des risques.

Les difficultés nées des différentes crises de production montrent également l'urgence de disposer d'une véritable mesure de la productivité des agents, aujourd'hui inexistante. Celle-ci doit faire l'objet d'échanges avec la Cnav au cours de l'année 2024. Compte tenu des difficultés auxquelles la CGSS a été confrontée en matière de retraite, ces discussions apparaissent tardives et ne font, à ce stade, l'objet d'aucun cadrage formel.

En parallèle, malgré des moyens supplémentaires récemment dégagés dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la Cnav (COG) 2023-2027 pour l'assistance technique et la formation « métier » des CGSS, la formation des agents est insuffisante, ce qui peut expliquer en partie les longs délais de traitement.

Le soutien ponctuel des Carsat hexagonales ne s'est pas traduit par la mise en place de plans de développement des compétences. Un degré plus important de spécialisation des agents doit également être recherché, sans toutefois accroître le cloisonnement des équipes. En effet, les dossiers sont souvent liés, notamment les demandes d'Aspa qui se font en lien avec des dossiers de droits propres ou de pensions de réversion. Les compétences relatives aux dossiers de travailleurs indépendants, pour lesquels la Martinique a une responsabilité particulière, doivent également être accrues.

Enfin, alors que le taux de réponse aux réclamations dans les délais n'a augmenté que sur la période très récente, le risque est élevé de voir s'accumuler à nouveau un stock important de réclamations non traitées. Le service doit donc, à court terme, s'organiser pour assurer des réponses dans les délais, en y dédiant une unité et prévoir, sur le long terme, un transfert, au moins partiel, de la production au sein d'une caisse du réseau.

1.2 De graves manquements dans la gestion de l'assurance maladie

En 2022, la CGSS a versé 2,3 Md€ de prestations au titre de l'assurance maladie et a versé 46,8 M€ d'indemnités journalières (dont 101 004 € pour les exploitants agricoles). Les résultats de la branche ne sont pas satisfaisants comparés aux autres caisses du réseau national de l'assurance maladie et de fortes difficultés persistent sur le traitement des feuilles de soins papier. Les réorganisations mises en œuvre semblent inopérantes.

1.2.1 Des indicateurs d'activité plaçant la Martinique en dessous de la moyenne des CGSS et de la moyenne nationale

Les performances de l'activité maladie de la CGSS de Martinique ne sont pas bonnes durant la période sous revue. Les résultats des indicateurs, qui sont agrégés en cinq axes pour la branche maladie³⁶, situent la Martinique en dessous des résultats moyens des CGSS dans la majeure partie des cas. En 2018, trois indicateurs agrégés sur quatre sont en dessous de la moyenne, en 2020, ce sont quatre sur cinq. Le score global, qui prend en compte tous les indicateurs du CPG, montre que la CGSS de Martinique est systématiquement en dessous de la moyenne des CGSS, sauf en 2019. Il n'y a pas de progrès entre 2019 et 2022 puisque ce score global se situait toujours entre 64 et 65,5 % ; toutefois il a atteint 77,4 % en 2023 montrant une amélioration récente qui demande à être confirmée.

Tableau n° 4 : Taux d'atteinte des indicateurs du CPG pour la branche maladie (2018-2022)

		2018	2019	2020	2021	2022
<i>Accessibilité du système de soins</i>	Martinique	71,3 %	91,1 %	<i>Neutralisation des indicateurs</i>	36,7 %	60,7 %
	Ensemble des CGSS	76,6 %	79,4 %		48,8 %	67,7 %
<i>Efficienc e du système de santé</i>		59,9 %	54,9 %		64,7 %	74,8 %
	Ensemble des CGSS	66 %	61,5 %		66 %	72,8 %
<i>Qualité de services et maîtrise des activités</i>	Martinique	54,7 %	52,8 %		61,3 %	60,2 %
	Ensemble CGSS	58,6 %	47,5 %		63 %	62,5 %
<i>Transition numérique</i>	Martinique	86,7 %	70,4 %		91,1 %	59,6 %
	Ensemble CGSS	74 %	62 %		78,6 %	55,6 %
<i>Efficienc e du système de santé</i>	Martinique	ND	75 %		63,9 %	66,9 %
	Ensemble CGSS	ND	69 %		70,8 %	65,8 %
Total CPG	Martinique	64,6 %	64,1 %	65,2 %	64,2 %	
	Ensemble CGSS	66,8 %	61,4 %	66,3 %	64,3 %	

Source : CGSS.

Note : Les cases grisées sont celles pour lesquelles le résultat de la CGSS de Martinique est inférieur à celui de la moyenne des CGSS.

Certains indicateurs ont des évolutions assez erratiques. C'est le cas du délai d'instruction des demandes de complémentaire solidaire (C2S) dont l'atteinte varie de 0 % en 2018 à 99 % en 2021 puis retombe à 36 % en 2022. Les variations sont également fortes pour le délai de traitement de la première indemnité journalière (IJ)³⁷. Ces délais se sont cependant améliorés depuis la fin de l'année 2023.

Il n'existe pas d'explication claire pour ces variations. Cependant, elles sont le signe d'un manque de suivi dans la gestion de la production qui reste donc aléatoire. Le cas de la C2S peut servir à l'illustrer. En effet, en plus du délai d'instruction des demandes, un autre indicateur

³⁶ Aucun indicateur n'a été mesuré pour l'année 2020. L'indicateur concernant l'efficienc e du système de santé n'est apparu qu'en 2019.

³⁷ Il s'agit là de deux indicateurs qui font chacun partie d'un des axes du CPG (dans le tableau seuls les axes apparaissent).

mesure l'efficacité de la gestion de la CGSS. Il s'agit du nombre de bénéficiaires chaque année. Pour cet indicateur, le taux de réussite varie très fortement, de 0 % en 2018 à 56 % en 2019 puis 17 % en 2021.

En l'espèce, ces mauvais résultats peuvent être expliqués en partie par la pauvreté de la communication de la CGSS tout au long de la période sous-revue. Ainsi, lors d'un conseil d'administration de 2018, des administrateurs déplorent que « *le manque de communication locale envers les assurés qui pourraient [...] bénéficier [de la CMU³⁸] est déplorable. Aucune allusion à ce changement n'a été faite sur le site de la CGSS alors que l'information est donnée au niveau national³⁹.* » Cet exemple est le reflet d'un manque de coopération interne entre les services pour une bonne coordination des actions vis-à-vis des usagers de la caisse.

1.2.2 Des taux de satisfaction parmi les plus bas de la branche maladie

Les taux de satisfaction des usagers constatés par enquête placent la caisse parmi les dernières du réseau maladie. Le taux de satisfaction des assurés pour la branche maladie est de 63 % pour le premier semestre 2023 (données la plus récente communiquée), plaçant la Martinique en dernière position de l'ensemble des caisses de la branche maladie. Il descend à 54 % pour le remboursement des soins (avant dernière position, devant Mayotte) et à 40 % pour les revenus de remplacement (IJ) (juste devant Mayotte et la Guadeloupe). Et, même si le taux est presque de 75 % pour l'utilisation du compte *Ameli*, qui ne dépend pas de la CGSS, la Martinique est, en fait, en avant-dernière position, juste devant la Cnam de Paris.

Le taux global de satisfaction est en baisse constante depuis 2018 (82 %). La réorganisation de la branche maladie, mise en œuvre au début de l'année 2023, tarde à produire son effet, tout comme l'arrivée d'une nouvelle directrice adjointe en charge du secteur. Le cas du traitement des feuilles de soins papier montre que la réussite est loin d'être assurée.

1.2.3 Un traitement des feuilles de soins papier déficient qui pénalise les usagers

Le délai de traitement des feuilles de soins papier est une des faiblesses de la CGSS de Martinique. Ces feuilles des soins sont réceptionnées par la plateforme de numérisation des courriers entrants non dématérialisés (FEND) qui les scanne avant de les envoyer à la direction santé. Elles sont traitées sur plusieurs sites, dont le principal se trouve à La Trinité.

Durant toute la période sous revue, le délai de traitement de ces feuilles⁴⁰ est très long, avec des périodes de dégradation auxquelles succèdent des plans de résorption peu efficaces sur le long terme. Ainsi, en 2019, les délais de traitement passent de 97 jours en janvier à 174 en août (soit près de six mois). Une opération de résorption des stocks a été réalisée entre juin et septembre 2019, ce qui a permis de réduire le délai à 57 jours puis à 54 jours en janvier 2020. Ensuite, dans le contexte de la crise sanitaire, puis d'un conflit social à la fin de l'année 2021,

³⁸ La C2S a remplacé la CMU le 1^{er} novembre 2019.

³⁹ En 2018, il existait un site Internet de la CGSS.

⁴⁰ Le délai de traitement commence à la date de réception du courrier et court jusqu'à la date de liquidation. Il est donc nécessaire de rajouter quelques jours avant que l'assuré ou le professionnel de santé reçoivent le remboursement sur son compte.

les délais se sont à nouveau dégradés (91,1 jours en 2021) et ont entraîné la création d'un stock qui dépasse le rythme de traitement du service (voir encadré). Depuis, si les résultats se sont améliorés (49,8 jours en 2022), ils restent toujours très loin de l'objectif national qui est de 20 jours.

Des milliers de feuilles de soins papier non remboursées : un grave préjudice pour les assurés

Dans le contexte de la crise sanitaire et du conflit social à la fin de l'année 2021, plusieurs milliers de feuilles de soins papier n'ont pas été traitées. Un courriel interne du 3 janvier 2022 indique un stock de 20 500 feuilles de soins papier auquel s'ajoutent un autre stock de 4 681 feuilles de soins ayant fait l'objet d'un rejet lors du traitement informatique. La direction a prévu alors le recrutement de CDD pour traiter ce stock en moins de 6 mois. Cependant, un nouveau plan d'action a été annoncé en octobre 2022, montrant l'inefficacité des premières mesures prises. Durant une visite sur le site de La Trinité, la Cour a pu constater qu'une partie de ce stock était encore en cours de traitement.

Plus grave, les managers sur place ont indiqué que les assurés n'étaient pas informés de ce délai de traitement. Certaines de ces feuilles concernent des soins de plusieurs centaines d'euros. L'absence de remboursement fait subir aux assurés un préjudice financier, tout particulièrement pour une partie de la population en situation de précarité. Les professionnels de santé se plaignent aussi de cette situation, ce qui a donné lieu à des protestations et à des retombées dans la presse⁴¹.

La Cour relève que la CGSS, jusqu'à la fin du premier semestre 2024, n'enregistrait pas la date d'arrivée des feuilles de soins et qu'elle les considère comme forcloses⁴² malgré l'absence de traitement de sa part, une fois le délai légal de remboursement de deux ans et trois mois dépassé. Une des justifications fournies par des salariés de la CGSS est qu'il serait courant à la Martinique que des assurés envoient leurs feuilles de soins avec retard. Un sondage a été réalisé à la demande de la Cour sur la semaine du 22 au 28 février 2024 : 32 feuilles de soins papier déjà forcloses sur un total de 1 750 ont été reçues, soit 1,8 %. Cela n'explique donc que pour une infime partie le stock existant et considéré à tort comme forclos par la CGSS, alors même que le retard lui est largement imputable.

Cette anomalie des délais de traitement montre une mauvaise organisation de la gestion des feuilles de soins papier par la CGSS. Le périmètre et l'organisation du service ne semble pas adaptés pour un traitement en continu du flux et du stock⁴³.

Si, aucune véritable action n'avait été entreprise pour résoudre de manière définitive ce problème jusqu'à présent, un nouveau plan de résorption du stock, comprenant les feuilles de soins remboursables et celles considérées forcloses, a été présenté à la Cour à la suite de son

⁴¹ *France-Antilles*, « Mais où sont passées les feuilles de soins ? », 18 janvier 2024.

⁴² Pour bénéficier du remboursement de soins, les assurés doivent adresser leur feuille de soins dans un délai qui démarre à la date du soin et expire à la fin du même trimestre civil, deux ans plus tard. Exemple : si l'on consulte son médecin le 6 juillet 2024, il est possible de faire parvenir sa feuille de soins jusqu'au 30 septembre 2026 (fin du 3e trimestre 2026). À l'issue de ce délai, la demande de remboursement ne peut plus être prise en charge et il ne peut y avoir de remboursement par l'assurance maladie.

⁴³ Par exemple, en décembre 2023, les responsables du site de Trinité, qui gère la majorité des feuilles de soins, ont demandé une suspension de la numérisation car le service de production n'était pas capable d'absorber la charge. La numérisation a repris le 11 janvier 2024, sur ordre du directeur général.

enquête sur place au début du mois de mars 2024⁴⁴. Il faisait encore état d'un stock de 13 472 feuilles de soins en stock au 1^{er} mars 2024, dont 5 542 considérées comme forcloses par la CGSS. En juin 2024, la CGSS a indiqué qu'il restait encore près de 3 000 feuilles de soins à traiter. Elle estime que les feuilles de soins qu'elle considère comme forcloses représentent plus de 300 000 € de soins qui n'ont pas pu être remboursés. Ces soins doivent pourtant devoir être remboursés puisque rien n'indique que les assurés n'ont pas envoyé leur feuille dans les délais.

La CGSS doit rester vigilante quant au suivi de ce plan. Surtout, elle doit s'attacher à déployer les moyens nécessaires en nombre d'agents et en compétences pour le bon fonctionnement du service de traitement des feuilles de soins papier. Des solutions doivent pouvoir être trouvées en interne car la branche maladie est celle qui compte le plus grand nombre de salariés au sein de la caisse (30 % des effectifs). La Cnam doit également envisager le traitement ponctuel du stock dans une autre caisse, pour un traitement rapide. Enfin, la CGSS, à la suite de l'instruction de la Cour, a indiqué avoir mis en place l'horodatage des feuilles de soins dès leur arrivée à la caisse. Cette pratique doit être poursuivie.

Recommandation n° 1. (CGSS, Cnam) : Mettre fin aux dysfonctionnements entachant le traitement des feuilles de soins papier et procéder au remboursement des feuilles de soins non traitées, pour ne pas léser les assurés.

1.2.4 Une réorganisation récente de la direction chargée de la branche maladie

La branche maladie a été réorganisée dès l'arrivée du nouveau directeur général, en mai 2023. Il l'a dirigée directement jusqu'à l'arrivée d'une nouvelle directrice adjointe en octobre 2023. Cependant, les résultats ne se sont pas améliorés et de graves difficultés perdurent. Comme pour la branche retraite, il est notamment urgent de disposer d'une véritable mesure de la productivité des agents. Pour cela le pilotage doit être plus resserré avec des performances définies de manière non individualisée afin de motiver réellement les salariés et s'accompagner de la mise en place d'un plan de formation pour les agents et les managers.

Déjà, l'audit de prise de fonction du nouveau directeur général, en 2023, notait un manque de suivi de la production de la branche maladie : *« Il n'y a pas de tableau de bord synthétique de direction, tant pour les indicateurs (CPG, RNP ou locaux) que pour le suivi des stocks. Pour les indicateurs, le directeur santé et risques professionnels se base sur des impressions écrans de l'outil national DATAVIZ [...] Pour le suivi de la situation des services [le] [...] document est imparfaitement complété et s'avère peu exploitable. »* L'audit notait également que si un plan d'action avait été défini pour chaque processus de production, l'absence de pilotage de synthèse ne facilitait pas leur suivi.

⁴⁴ La première version du plan (mars 2024) était inadaptée. En effet, elle prévoyait un nombre fixe de feuilles de soins à traiter par jour, au cours du premier semestre 2024, sans prendre en compte les jours non travaillés, nombreux à cette période (La Martinique bénéficie de deux jours fériés de plus que la métropole- hors Alsace-Lorraine), le vendredi précédent le dimanche de Pâques et la célébration de l'abolition de l'esclavage, le 22 mai. À la suite de la remarque de la Cour sur ce point, ce plan a été modifié.

1.3 En dépit d'importantes évolutions, un recouvrement des prélèvements sociaux encore défaillant

En 2018, la Cour faisait le constat d'un recouvrement des cotisations et contributions sociales pour partie défaillant pour les CGSS de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique. Les restes à recouvrer y représentaient 15 % des cotisations dues en 2017, et le taux de récupération des créances à 100 jours s'élevait seulement à 33,6 % (contre 73,1 % au sein du réseau national du recouvrement). Considérant que ces difficultés ne provenaient qu'en partie de la situation sociale et économique de ces territoires, la Cour recommandait par conséquent des transformations structurelles, dont la création d'une Urssaf inter-régionale. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, mais uniquement suivie par la création de la direction du recouvrement outre-mer (Drom) au sein de l'Acoss en 2021.

Le recouvrement des prélèvements sociaux du régime général à la CGSS

38 000 comptes actifs (56 000 en 2018), dont 13 500 entreprises, 24 000 travailleurs indépendants et 242 employeurs publics ⁴⁵.

Plus de 17 000 comptes actifs débiteurs (en retard de paiement des cotisations et contributions) et plus de 4 300 comptes actifs en taxation d'office (fixation par la CGSS du montant dû en l'absence de déclaration).

Cotisations liquidées : 1,7 Md€, dont 50 M€ de la part des travailleurs indépendants.

Restes à recouvrer : 197 M€.

Source : CGSS.

Outre ces difficultés préexistantes, la CGSS a mis en œuvre depuis 2018 des pratiques non conformes aux consignes de l'Acoss et inadaptées aux exigences du recouvrement, tant en matière d'octroi de délais de paiement aux entreprises que de traitement des contentieux.

1.3.1 Des indicateurs de l'activité de recouvrement qui se dégradent

Entre 2018 et 2022, l'indicateur de synthèse de la performance du recouvrement par la CGSS de la Martinique a régressé de plus de 11 points, passant de 67,3 % à 56 % (alors qu'il progressait de 6 points au niveau national, de 79,4 % à 85 %).

Un niveau de qualité de service dégradé et plus bas que dans les autres CGSS

L'évaluation du service rendu par les enquêtes de satisfaction confirme ces résultats. Une enquête réalisée par l'Acoss en 2022 accorde une note générale de 4/10 (pour 4,7 aux CGSS). Elle montre que les cotisants de la Martinique doivent renouveler plus souvent leur demande pour obtenir une réponse (jusqu'à 5 fois ou plus pour 18% des répondants), sans

⁴⁵ Suite aux mouvements de mutualisations au sein du réseau [transfert du recouvrement des particuliers employeurs, des assurés personnels (PUMA)], ainsi qu'au passage en DSN des administrations et collectivités en 2022, le nombre de cotisants a été réduit de 18% entre 2018 et 2023. Le fichier de la CGSS est composé aujourd'hui principalement d'entreprises du régime général, d'employeurs publics et de travailleurs indépendants.

l'obtenir pour 20 %. Pour 63 % des répondants, cette demande remontait à plus de 3 mois. Le niveau d'effort déployé (3,9 en moyenne) est sensiblement supérieur à celui des CGSS (3,63). Les niveaux de satisfaction à la suite d'un appel téléphonique (18%) est plus bas que dans les autres CGSS (28 %), comme pour l'accueil physique. Enfin, 23 % des répondants considèrent que la qualité du service s'est dégradée par rapport à 2021 (15 % en moyenne dans les CGSS).

Le CPG 2023-2027 fait d'ailleurs apparaître plusieurs points sur lesquels la CGSS n'atteint pas les objectifs conventionnels fin 2022, tant en termes de relation de service (le taux d'appels téléphoniques aboutis est de 78,9 % pour une cible à 90 %) que de traitement des dossiers (le taux de maîtrise des taxations d'office est de 11,7 %, pour une cible à 25 %).

Un audit réalisé par l'Acoss en mars 2019 avait déjà identifié des défaillances majeures dans la gestion du recouvrement par la CGSS : absence de prise en compte des orientations de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'Acoss (COG) dans la stratégie de l'organisme, organisation ne favorisant pas la gestion par processus et le pilotage, absence de planification, absence de suivi de l'activité, absence de suivi de la productivité, absence de démarche de maîtrise des risques, compétences insuffisantes, disparité de cultures managériales, etc. Ces carences vont dans le sens de celles identifiées par la Cour en matière de pilotage et de ressources humaines.

De plus, parmi les CGSS, la Martinique représentait fin 2021 une part importante des difficultés de l'ensemble du réseau. Ainsi, son stock de dossier (138 000) alimentait pour 57 % le stock de l'ensemble des CGSS (244 000), et les créances prescrites représentaient alors 34 % de celles des CGSS.

Ces éléments cumulés ont contribué au versement de primes d'intéressement individuel à tous les salariés d'un niveau très éloigné de la moyenne des organismes du réseau, et même en baisse entre 2021 et 2022 (alors que le montant national augmentait sur cette même période) : 778,31€ en 2021 au lieu de 1 006,17 € en moyenne nationale, et 737,42 € en 2022, au lieu de 1 023 € en moyenne nationale.

La création de la direction du recouvrement outre-mer en 2021 a eu des effets sur l'organisation du recouvrement à la CGSS, même si cette évolution structurelle est intervenue alors que les effets de la crise sanitaire perturbaient très fortement et de manière relativement durable la collecte des prélèvements obligatoires.

L'action structurelle positive de la direction du recouvrement outre-mer depuis 2021

Composée de quatre salariés, la direction du recouvrement outre-mer (Drom) de l'Acoss a mis en place une organisation dédiée et organisé des réunions systématiques de suivi des résultats avec les CGSS.

Marqué par l'interruption du recouvrement des prélèvements à partir de mars 2020, le premier plan d'actions de la Drom, en juin 2021, a spécifiquement ciblé les fondamentaux du recouvrement, à savoir la gestion des stocks de dossiers, des comptes présentant des crédits en faveur des cotisants, des anomalies de répartition des produits recouverts entre les organismes attributaires, des admissions en non-valeur (ANV), des créances prescrites et des grands débiteurs. En juin 2022, un second plan s'est attaché à accompagner la reprise du recouvrement outre-mer, avec la relance du recouvrement amiable et forcé et la relation avec les commissaires de justice ou les tribunaux.

La mise en œuvre de ces plans a été renforcée par le soutien de deux Urssaf (Rhône-Alpes et Paca), venues appuyer la CGSS par leur expertise, le traitement des stocks ainsi que

par un accompagnement métier des collaborateurs, l'utilisation des outils et l'application de la législation. Ces deux plans sont accompagnés d'un suivi continu par l'Acoss, prenant la forme de réunions régulières.

À la suite de l'enquête de la Cour, l'Acoss a indiqué à la Cour en juin 2024 que les résultats de la CGSS avaient progressé. Ainsi, selon la caisse nationale, la meilleure gestion des crédits aurait permis de réduire le taux de comptes créditeurs à 24,5% en mars 2024 (au lieu de 36,6% en 2022), et le nombre de comptes en taxation d'office aurait baissé de 36% en montant depuis 2022.

En juin 2023, un audit de prise de fonction du nouveau directeur, conduit par les trois caisses nationales du régime général, n'a cependant pas permis de constater à une situation plus satisfaisante. Pour le recouvrement, il mettait ainsi en avant des difficultés relationnelles avec la Drom, des contrats de service non suivis et des compétences insuffisantes et inadaptées aux enjeux de l'activité. Globalement, pour l'ensemble de la caisse, un plan de développement des compétences visant à l'amélioration de la qualité des productions des directions de la CGSS apparaissait comme un préalable à toute évolution structurelle.

1.3.2 La persistance d'un niveau anormal de créances en attente de recouvrement qui expose à la prescription et à des pertes importantes de prélèvements sociaux

En décembre 2023, l'actif du bilan de la CGSS comprenait un montant total de créances vis-à-vis des cotisants de 1,4 Md€, dont 1 Md€ de créances irrécouvrables (composées en particulier des créances admises en non-valeur et de créances prescrites).

A l'instar d'autres organismes du recouvrement, la CGSS subit le contrecoup des difficultés rencontrées par plus d'une cinquantaine d'employeurs publics, qui ont constitué des dettes anciennes et élevées⁴⁶. Ainsi, le cumul des restes à recouvrer des administrations et collectivités locales atteint 188 M€ au 31 décembre 2023 (dont 10 M€ de parts salariales prélevées par les employeurs sur les salaires mais non reversées à la CGSS).

Sur la période de contrôle de la Cour, on constate cependant un niveau préoccupant de pertes sur créances irrécouvrables, à la fois en croissance entre 2018 et 2022, et bien supérieur au ratio moyen des créances irrécouvrables de la CGSS rapporté à celle des produits de gestion techniques (cotisations et contributions) de la CGSS et du réseau.

A l'issue de des travaux de la Cour, l'Acoss a indiqué avoir mis en œuvre des mesures répondant à un engagement de sécurisation de 80% des créances en voie de prescription. En avril 2024, sur un montant total de 25 M€ de créances prescriptibles, près de 67% étaient sécurisées.

⁴⁶ 157 M€ pour 57 structures, dont le Centre hospitalier universitaire de Fort-de-France (dette de 96 M€), et la communauté territoriale de Martinique (dette de 22,5 M€).

Tableau n° 5 : Créances irrécouvrables et cotisations dues de 2018 à 2022

<i>Exercice</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Pertes sur créances irrécouvrables de la CGSS</i>	48,2M€	34,9M€	25,4M€	33,6M€	61,6M€
<i>Cotisations, contributions et affectés de la CGSS</i>	1,7Md€	1,6Md€	1,6Md€	1,6Md€	1,7Md€
<i>Part des créances irrécouvrables dans les cotisations dues à la CGSS</i>	0,28 %	0,22 %	0,16 %	0,21 %	0,36 %
<i>Part des cotisations de la CGSS au sein de la branche</i>	0,40 %	0,36 %	0,36 %	0,33 %	0,33 %
<i>Part de la CGSS dans les créances irrécouvrables du réseau</i>	1,93 %	1,40 %	1,27 %	1,68 %	2,68 %

Source : Cour des comptes à partir des données Acoiss et CGSS.

1.3.3 Des pratiques à corriger sans délai dans la chaîne de recouvrement

Les prélèvements opérés par l'entreprise sur le salaire brut de ses salariés (parts salariales) doivent être versés aux organismes chargés de leur recouvrement, CGSS ou Urssaf. À défaut, la rétention indue de précompte par l'employeur peut faire l'objet d'une amende, prévue à l'article R. 244-3 du code de la sécurité sociale (CSS)⁴⁷. En cas de difficulté ponctuelle, la CGSS a la possibilité d'accorder des délais de paiement à l'entreprise, conformément aux dispositions du CSS⁴⁸. Celui-ci prévoit cependant explicitement comme condition préalable le versement intégral des parts salariales.

Toutefois, sur la période de 2018 à mars 2024, la Cour a constaté que la CGSS avait accordé plus de 10 000 délais de paiement portant sur des créances contenant des parts ouvrières. Le montant cumulé était supérieur à 162 M€, même si en avril 2024 le solde a été ramené à 85 M€. De 2019 à 2024 par ailleurs, la CGSS a procédé à l'admission en non-valeur (ANV) de 4.428 créances comportant des cotisations salariales pour un montant cumulé de 73,15 M€. Si ces créances ne sont pas éteintes et leur paiement être réclamé en cas de retour du débiteur à meilleure fortune, leur recouvrement est dans les faits largement compromis. Ce montant permet par conséquent d'estimer le montant du préjudice subi du fait de la pratique de la CGSS non conforme à la réglementation.

⁴⁷ Article R 244-3 : « Hors le cas de récidive dans un délai de trois ans prévu à l'article L. 244-6, l'employeur qui a retenu par devers lui indûment la contribution des salariés aux assurances sociales précomptée sur le salaire est passible des peines prévues pour les contraventions de 5^{ème} classe. L'amende pour une contravention de 5^{ème} classe s'élève à 1 500 euros. En cas de récidive dans le délai de trois ans, l'employeur est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 3 750 euros ou de l'une de ces deux peines seulement ».

⁴⁸ Article R. 243-21 du code de la sécurité sociale.

L’Acosse a indiqué que ces mesures avaient pu entrer dans le cadre du décret du 25 mars 2021 et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022⁴⁹. Motivées par la crise sanitaire, et ne pouvant plus être appliquées depuis février 2022, ces dispositions ont permis de tenir compte, temporairement, du poids plus important des parts salariales dans les cotisations dues par les employeurs ultra-marins. La caisse nationale a indiqué par ailleurs que des mesures de supervision et de contrôle avaient été mises en place pour veiller à la résorption des situations issues de cette dérogation exceptionnelle pendant la crise sanitaire. La caisse nationale précise ainsi qu’en mars 2024 des consignes auraient été transmises dans ce sens aux CGSS en général, et à celles de la Martinique en particulier. Un indicateur permet d’en suivre l’évolution, avec une baisse des 26% de créances de la Martinique composées de parts salariales. Des travaux sont engagés avec les organismes ultra-marins pour dresser un état des lieux précis des délais accordés, définir un socle de politique de recouvrement incluant la gestion encadrée et un pilotage renforcé de la mise en œuvre de la politique amiable.

Au regard des difficultés spécifiques à ces territoires, une fiche de la COG État-Acosse 2023-2027 prévoit bien par ailleurs un engagement de l’État « [d’]instruire l’opportunité de déterminer des règles spécifiques à la mise en œuvre des plans d’apurement des créances outre-mer ». Cette évolution a été complétée par une consigne de la Drom soulignant le caractère exceptionnel de la décision d’accorder de tels plans, qui doit être appuyée par une demande formalisée et documentée, puis signée par le directeur.

Apparue avant la crise sanitaire, et perdurant encore en 2024, cette situation n’est toutefois pas strictement conforme à la législation en vigueur (en dehors des périodes couvertes par la dérogation accordée dans le contexte de la crise sanitaire) et expose à ce que des droits ouverts soient accordés aux salariés sans que le versement des cotisations prévu par la législation soit effectif. En effet, à titre d’illustration, la réglementation prévoit que les droits d’assurance vieillesse sont ouverts en fonction des cotisations prélevées sur les salaires⁵⁰. Il en résulte un préjudice pour les organismes de sécurité sociale qui assurent le versement des prestations prenant en compte les salaires versés sans avoir reçu les prélèvements correspondants. Depuis avril 2023 de surcroît, le département en charge du contentieux et des affaires juridiques relève de la direction comptable et financière, et non pas de la direction du recouvrement. Si ce choix relève de la responsabilité du directeur de la CGSS, il ne correspond pour autant pas aux directives de la caisse nationale. Il a par ailleurs l’inconvénient de requérir une articulation entre deux directions, qui va tellement peu de soi qu’elle a nécessité la signature d’un contrat de service formel entre les deux directions.

En dépit de ce contrat de service, les quatre juristes de la CGSS ne se rendaient pas, jusqu’en 2024, aux audiences organisées par les juridictions de l’île, y compris parce que les dossiers n’étaient pas préparés par les services de l’organisme. La représentation par avocats n’a pas empêché le tribunal de renvoyer systématiquement des affaires dans lesquelles la CGSS étaient partie prenante, réduisant nécessairement les chances de la caisse de faire valoir ses

⁴⁹ Le III de l’article 1^{er} du décret n°2021-316 du 25 mars 2021, pris en application de l’article 9 de la LFSS pour 2022, permettait en effet d’inclure dans les plans des créances constituées au titre des cotisations et contributions sociales dues jusqu’au « dernier jour de la période d’emploi du mois suivant la fin de l’état d’urgence sanitaire », soit, en Martinique, des créances constatées jusqu’aux échéances déclaratives des 5 et 15 février 2022.

⁵⁰ L’article R. 351-9 du code de la sécurité sociale dispose ainsi (pour les périodes courant à partir de 2013) que : « il y a lieu de retenir autant de trimestres que le salaire annuel correspondant aux retenues subies par l’assuré sur sa rémunération représente de fois le montant du salaire minimum de croissance en vigueur au 1^{er} janvier de l’année considérée calculé sur la base de 150 heures, avec un maximum de quatre trimestres par année civile ».

droits. Une estimation réalisée par la DCF en matière de représentation devant les juridictions commerciales fait apparaître un enjeu financier d'environ 3,6 M€ cumulé depuis 2021. Cette situation doit cesser et la CGSS doit mettre en place une organisation aboutissant à assurer la présence ou la représentation systématique de l'organisme devant les juridictions de l'île.

Plus généralement, l'état de la situation actuelle du recouvrement des cotisations et contributions sociales par la CGSS doit conduire à réexaminer plus fondamentalement son organisation. À cet égard, la Cour constate que les éléments qui l'avaient conduite à recommander la création d'une Urssaf Antilles-Guyane en 2018 se sont dégradés. En conséquence, en l'absence de redressement rapide, il conviendrait soit de réduire le champ des prélèvements sociaux qui relèvent de la compétence de la CGSS, soit de mettre en œuvre une Urssaf inter-régionale.

Recommandation n° 2. (Acoss, CGSS) : Remettre en ordre la fonction de recouvrement en mettant fin aux dérogations non prévues par la législation, en veillant à recouvrer les cotisations dues et à limiter les admissions en non-valeur.

1.4 Une organisation de l'activité agricole à reconsidérer

En 2018, la Cour recommandait de redéfinir l'organisation de la gestion du régime agricole dans la zone Antilles-Guyane. Lors de sa mission en 2024, la Cour a pu constater que la gestion de cette activité n'était pas devenue plus satisfaisante.

À la différence de la métropole, il est important de noter que dans les CGSS seuls les exploitants agricoles relèvent du régime agricole (Amexa pour l'assurance maladie, et Atexa pour les accidents du travail). *A contrario*, les salariés des entreprises non agricoles ainsi que les salariés des exploitants agricoles relèvent du régime général. La direction agricole de la CGSS n'a donc la charge que des risques maladie et accident du travail d'environ 3 000 exploitants agricoles⁵¹.

En 2023, la CGSS a émis un total de cotisations de 2,6 M€, mais constaté un reste à recouvrer de 44 %. Elle a versé par ailleurs un total de 17 M€ de prestations aux exploitants agricoles.

Pour gérer cette activité, la CGSS dispose d'une direction à part entière, composée de quinze collaborateurs, dont un agent de direction et deux managers. Cependant, au total, 43 ETP en tout sont affectés au fonctionnement de l'activité agricole au travers des fonctions support de la CGSS (RH, informatique, etc.), soit près de trois fois le nombre de salariés de la direction.

Un rapport d'audit conduit en mars 2023 par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), en parallèle de la démarche conduite concomitamment par les caisses nationales du régime général, met en lumière quatre carences majeures en matière de gestion de l'activité agricole par la CGSS :

- des difficultés liées à l'organisation et au pilotage de l'activité,

⁵¹ Les 3 500 exploitants agricoles retraités relèvent pour leur part du service retraite de la CGSS.

- l'absence de déploiement des outils informatiques du régime agricole,
- une communication interne et externe non organisée,
- un dispositif de maîtrise des risques inadapté.

La satisfaction des usagers de l'activité agricole, mesurée auprès d'un nombre réduit d'usagers (moins de 50 personnes en 2022), fait apparaître à la fois un taux de satisfaction faible (68 %), un nombre élevé de tentatives pour obtenir une réponse (plus de cinq fois pour 20 % des répondants), et 3,1 demandes pour obtenir une réponse (2,8 en moyenne pour les CGSS).

La CCMSA propose des actions d'accompagnement de la CGSS, notamment l'aide de caisses de l'Hexagone et la mutualisation des activités de faible volume, ce qui permettrait de maintenir l'activité sur place. En dépit du changement d'organisation opéré en avril 2023, la faible activité agricole à la Martinique conduit toutefois à s'interroger sur le maintien d'une direction spécifique, et à envisager le transfert de la gestion des dossiers à une autre caisse du réseau, en ne conservant au sein de la CGSS que la fonction d'accueil des exploitants agricoles.

Recommandation n° 3. (CCMSA) : Transférer la gestion des assurés relevant du régime agricole à une caisse du réseau de la MSA, sous le contrôle de la caisse centrale.

1.5 Des accueils physiques à diversifier dans un objectif de mutualisation

La Martinique est un petit département en superficie⁵², avec 1 128 km², cependant, les temps de circulations peuvent être élevés, notamment en raison du trafic routier. En 2024, pour l'accueil des assurés, la CGSS compte six agences et une antenne ainsi qu'une plateforme téléphonique et de services multi-branches qui gère également une partie des appels d'autres CGSS de la zone Antilles-Guyane.

Le nombre d'accueils physiques a été réduit entre le début et la fin de la période sous revue. Cette baisse s'inscrit dans une tendance nationale. En 2019, la CGSS comptait encore dix points d'accueil, répartis entre sept agences et trois antennes. Puis, la baisse du nombre d'accueils a suivi la fermeture longue durant la crise sanitaire. L'accueil physique sans rendez-vous n'a été rouvert qu'en octobre 2023, soit trois ans après le début de la crise sanitaire et le nombre d'agences a été réduit.

Les horaires d'ouverture de l'accueil physique sans rendez-vous sont relativement restreints et se limitent à quelques matinées dans la semaine. Les horaires de réception pour les rendez-vous sont, eux, un peu plus larges mais restent limités également aux seules matinées, sauf pour les travailleurs indépendants. Les accueils sont encore plus réduits pour le secteur agricole : une matinée par semaine sur rendez-vous.

Au-delà de ces horaires restreints, c'est la répartition géographique des sites qui pose un problème d'accessibilité à la population. Pour les assurés, seule la branche maladie bénéficie de cinq accueils répartis dans chacune des grandes zones du département :

⁵² Hors Paris et les départements de petite couronne, la Martinique est le deuxième département français le plus petit derrière le Territoire-de-Belfort.

- une agence pour le Nord-Atlantique située sur la commune de Trinité ;
- une agence pour le centre, à Acajou, sur la commune du Lamentin proche du siège de la CGSS ;
- une agence à Rivière-Salée pour les communes du Sud ;
- une agence pour le Nord-Caraïbes sur la commune de Schœlcher ;
- une antenne à Saint-Pierre, dans le Nord-Caraïbes, ouverte une matinée par semaine seulement.

Les accueils du régime agricole, du recouvrement et de la branche retraite⁵³ ne sont réalisés qu'au siège de la CGSS. Les travailleurs indépendants sont eux accueillis dans des locaux très proches du siège, tout comme les professionnels de santé.

Cette concentration des sites et des accueils nuit à la qualité du service rendu. En effet, de nombreuses personnes ne sont pas en mesure de se déplacer en raison des temps de trajet et du coût que cela peut représenter, notamment les populations précaires⁵⁴.

La Martinique compte également 17 espaces France services qui réalisent, comme dans les autres départements, un accueil de premier niveau.

Depuis leur réouverture du mois d'octobre 2023, la direction de la CGSS souhaite élargir les accueils⁵⁵. Dans le même temps, un groupe de travail est piloté par la Micor pour l'ensemble des CGSS et la CSS de Mayotte sur ce thème. Les premiers résultats montrent la nécessité de création de quatre nouvelles agences avec un accueil élargi à plusieurs branches, notamment la retraite. Ce plan devait être finalisé en juin 2024 mais il est prévu que l'élargissement des accueils ne soit terminé qu'en 2027.

Recommandation n° 4. (CGSS) : Organiser des accueils multi-branches et multi-régimes sur l'ensemble du territoire martiniquais en redéployant des salariés

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pour l'ensemble de ses activités, la CGSS rend un service dégradé aux assurés. Malgré l'amélioration au début de l'année 2024 de la situation relative aux pensions de retraite et aux feuilles de soins papier restant à traiter, une attention particulière doit être maintenue sur chaque branche, en particulier maladie et recouvrement, qui pâtissent encore de difficultés réelles. Des redéploiements de personnels sont nécessaires dans certains services et des actions de formation doivent être mises en place pour ajuster les compétences des salariés, et de certains managers. En outre, l'organisation du service en charge du régime agricole reste peu optimale. Les accueils actuels dans les différentes zones géographiques doivent être élargis à l'ensemble des branches et régimes pour un meilleur service à la population.

⁵³ Pour la retraite, en plus du siège, un autre bâtiment a accueilli pendant quelques semaines les assurés sur rendez-vous. Il se situe cependant dans la même zone géographique et a, depuis, été fermé pour des raisons de sécurité.

⁵⁴ Une étude de l'observatoire territorial des transports de Martinique de 2013-2014 montre que 15 % des Martiniquais se déplacent en marchant et 9 % prennent les transports en commun.

⁵⁵ Cela a été annoncé au conseil d'administration du 6 juillet 2023.

La source des fortes difficultés que connaît la caisse doit d'abord être recherchée dans les dysfonctionnements majeurs de son organisation, tant dans sa direction, sa gestion des marchés et des achats, que dans la politique des ressources humaines.

2 UNE GESTION DYSFONCTIONNELLE DE LA CGSS

La gestion de la CGSS de la Martinique demeure dans une situation très préoccupante, dont les racines se trouvent à la fois dans une gouvernance défailante (2.1), dans les dérives majeures de la commande publique et des achats (2.2) et dans l'absence de pilotage de ses ressources humaines (2.3). Ces faiblesses structurelles sont de nature à expliquer en grande partie la faible qualité du service rendu aux usagers.

2.1 Une gouvernance à refonder entièrement

La gouvernance de la CGSS repose sur sa direction générale et sa direction comptable et financière (DCF), ainsi que sur l'équipe de direction. Elle est complétée par l'action du conseil d'administration et celle des instances représentatives du personnel (IRP). En examinant les prérogatives et l'activité de ces instances, la Cour porte une appréciation très critique sur cet ensemble qui dysfonctionne systématiquement depuis cinq ans.

2.1.1 En dépit d'évolutions en cours, une direction instable qui ne permet pas un fonctionnement efficace de la CGSS

2.1.1.1 En cinq ans, six directeurs et quatre directrices comptables et financières

Depuis 2018, la CGSS de la Martinique a vu se succéder six directeurs et quatre directrices comptables et financières, la plupart en intérim voire pour quelques mois. La dernière DCF a même quitté brutalement ses fonctions en février 2024, pendant le déroulement de la mission de la Cour.

Cette situation résulte de plusieurs facteurs. Le premier, commun à toutes les caisses communes ou générales de sécurité sociale, tient à la difficulté d'exercer des fonctions relevant de plusieurs branches. La direction d'une CGSS demande en effet une bonne maîtrise du fonctionnement de chaque réseau, de leurs contextes et enjeux, de la multiplicité de leurs systèmes d'information, ainsi que la capacité à diriger près d'un millier de collaborateurs dans un contexte politique et syndical fortement influencé par l'insularité du territoire.

Tableau n° 6 : Directeurs généraux et directrices comptables et financières (DCF) de la CGSS de Martinique entre 2018 et 2024

<i>Directeurs généraux</i>	<i>Dates d'exercice</i>	<i>DCF</i>	<i>Dates d'exercice</i>
<i>M. Frantz Léocadie</i>	<i>Jusqu'en sept. 2018</i>	<i>Mme Anne Dal Molin</i>	<i>Jusqu'en mars 2021</i>
<i>M. Philippe Nordin (intérim)</i>	<i>Oct. 2018 - mars 2019</i>		

<i>Directeurs généraux</i>	<i>Dates d'exercice</i>	<i>DCF</i>	<i>Dates d'exercice</i>
<i>M. Joël Quiniou</i>	<i>Mars 2019 - août 2022</i>	<i>Mme Mylène Alonzeau (intérim)</i>	<i>Mars 2021 / avril 2023</i>
<i>M. Van Der Linden (intérim)</i>	<i>Sept.2022 – janv.2023</i>		
<i>M. Jean-Yves Casano (intérim)</i>	<i>Fév.2023 - mars 2023</i>		
<i>M. Maclou Rigobert (intérim)</i>	<i>Depuis mars 2023</i>	<i>Mme Catherine Renaud (intérim)</i>	<i>Avril 2023 – fév.2024</i>
		<i>Mme Mylène Alonzeau (intérim)</i>	<i>Depuis fév. 2024</i>

Source/note : Cour des comptes.

L'intérim de direction dans les organismes de sécurité sociale

En cas de vacance d'emploi, d'absence momentanée ou d'empêchement du directeur, l'article D. 253-7 du code de la sécurité sociale prévoit un intérim de direction par le directeur adjoint de l'organisme. Si le code prévoit des nominations par intérim de directeur de Caf (art. R. 212-3), ou de Carsat (art. R. 215-5), il n'existe en revanche pas de texte général prévoyant la nomination par intérim du directeur d'une CGSS.

La nomination d'un DCF par intérim relève lui de l'article R.122-4 du code de la sécurité sociale : « En cas de vacance de l'emploi de directeur comptable et financier, le directeur général ou le directeur de l'organisme national compétent désigne la personne chargée d'effectuer l'intérim jusqu'à la nomination d'un directeur comptable et financier. La durée de ses fonctions est limitée à dix-huit mois, ou à trente-six mois lorsque l'intérim est assuré par un intérimaire remplissant les conditions de formation prévues à l'article R. 123-47-1, agréé et en fonction dans un organisme de sécurité sociale ».

Le deuxième facteur tient au faible nombre de candidats en réponse aux vacances de postes successives. Ainsi, un seul candidat s'est déclaré à la suite des appels à candidatures de directeur général en septembre 2021 et avril 2022, conduisant à réitérer des vacances de postes successives en particulier depuis 2021 (quatre appels à candidature pour le recrutement du DCF en 2021). Les appels à candidature n'ayant pas abouti, des directions par intérim ont dû être nommées à plusieurs reprises par les caisses nationales.

Le troisième déterminant réside dans le rôle du conseil d'administration en matière de nomination des directeurs généraux et DCF. Alors que, jusqu'en 2018, les caisses nationales proposaient trois candidats au conseil d'administration, celui-ci reçoit désormais une seule proposition⁵⁶, à laquelle il peut s'opposer par un vote avec une majorité des deux tiers⁵⁷. Cette situation s'est d'ailleurs produite à trois reprises depuis 2021, d'abord en octobre 2021 puis en septembre 2022 pour des candidatures au poste de DCF, et en 2023 pour le poste de directeur

⁵⁶ Article L. 217-3 du code de la sécurité sociale.

⁵⁷ Article R. 217-9 du code de la sécurité sociale.

général. L'actuel président du conseil d'administration considère que le fait de ne se voir proposer qu'un seul nom est problématique.

Le rôle de la mission nationale de contrôle

Prévue par l'article R. 155-1 du code de la sécurité sociale, la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC) de la direction de la sécurité sociale contrôle la légalité des actes des conseils d'administration et de ses commissions, délivre un agrément aux agents de direction, et contribue par ce biais à la veille de l'État dans la région. Dans le cadre de sa mission d'alerte, la MNC exerce une vigilance renforcée sur l'activité des organismes. La MNC dispose d'une antenne, située à Fort-de-France pour la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane.

Enfin, en 2014, la Cour avait déjà relevé l'ambiguïté juridique concernant la nomination et la fin de fonctions des directeurs des organismes de sécurité sociale⁵⁸. Le directeur de la caisse nationale peut les nommer et mettre fin à leurs fonctions après avis du conseil d'administration. Cette situation ne peut que renforcer les difficultés une fois que le directeur est nommé.

2.1.1.2 Une équipe de direction durablement fragilisée

L'équipe de direction est actuellement composée de huit agents de direction et trente « managers stratégiques », chacun en charge de directions métier ou de fonctions supports. Cette équipe se réunit selon des modalités très variables au sein de comités de direction restreints, élargis ou thématiques, et de comités « résultats » à partir d'octobre 2022. Plusieurs éléments laissent apparaître des failles importantes au sein de cette équipe.

Alors que la plupart des agents de direction ont plus de vingt ans d'ancienneté au sein de l'organisme, la mission nationale de contrôle rattachée à la DSS estime que « *des mobilités devraient être suggérées et favorisées pour des agents ayant mené une carrière essentiellement au sein de la caisse, dans le but de redynamiser les équipes, mais également les projets personnels de ces professionnels* ».

L'audit de structure réalisé par les trois caisses nationales du régime général en 2023 fait apparaître la fragilité de la gouvernance et l'absence d'un climat de confiance au sein de l'encadrement. Parmi les difficultés de la CGSS, cet audit identifie clairement « *le travail en silo, empêchant une bonne transversalité de l'information* », complété par « *des inimitiés personnelles freinant une bonne cohésion d'équipe* ».

Face à ces difficultés récurrentes, une réorganisation de grande ampleur a été opérée en mars 2023 par le nouveau directeur de la CGSS, avec le soutien de la mission de coordination des caisses ultra-marines de la Cnam (Micor). Faisant suite à une précédente réorganisation opérée fin 2022, elle a conduit à revoir l'intégralité des périmètres de responsabilité de l'équipe de direction (à l'exclusion de la DCF), en réaffectant les portefeuilles de chacun. Elle a par

⁵⁸ Cour des comptes, *Sécurité sociale 2014*, « La gestion des personnels de direction des organismes de sécurité sociale », 2014.

ailleurs fait l'objet d'un accompagnement extérieur par le cabinet Plénitudes pour un montant de 148 000 €.

Outre que ce changement radical a rendu nécessaire pour toute l'équipe une appropriation de compétences nouvelles, cette nouvelle répartition apparaît déséquilibrée. Le bloc regroupant en particulier les ressources humaines et le budget, rattaché au directeur général, n'est pris en charge par aucun agent de direction. A l'inverse, la direction du régime agricole ne regroupe que 15 collaborateurs, alors que la direction maladie en comprend 265. Un service communication côtoie un service marketing ainsi qu'un autre en charge du partenariat, sans être rattachés aux mêmes directions.

Au-delà de la réorganisation, le directeur général a recruté en octobre 2023 une sous directrice en charge de la santé, ainsi qu'une directrice adjointe chargée des ressources depuis avril 2024. Alors que la directrice en charge du déploiement du pilotage par processus est en absence de longue durée pour accident de travail depuis juin 2023, le directeur a largement encouragé la mobilité sortante d'un autre agent de direction. Ces changements récents ne permettent pourtant pas de considérer que les difficultés identifiées ont été surmontées, d'autant que le poste de DCF est à nouveau vacant, et que le mandat du directeur général vient à échéance au 1^{er} semestre 2025.

2.1.2 Des conseils d'administration qui ne respectent pas toujours les obligations légales

Les prérogatives du conseil d'administration d'un organisme de sécurité sociale⁵⁹ en font un élément majeur de sa gouvernance. Dépourvu de tout pouvoir de gestion, il est cependant garant de la bonne marche de l'organisme, ainsi que de la qualité des relations avec les usagers. À cet égard, il donne mandat à son président pour signer le contrat pluriannuel de gestion entre la CGSS et les caisses nationales.

Pour l'ensemble de ses activités, les membres du conseil peuvent disposer de moyens⁶⁰ dont l'usage est néanmoins encadré à la fois par le code de la sécurité sociale et par la direction de l'organisme. L'application de ces règles fait l'objet du contrôle de légalité de la mission nationale de contrôle (MNC) de la direction de la sécurité sociale.

⁵⁹ Articles L. 231-7 et suivants et R. 121-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

⁶⁰ L'article L. 121-2 du code de la sécurité sociale dispose que « *les membres du conseil ou les administrateurs disposent pour l'exercice de leur fonction de tous les moyens nécessaires, notamment en matière d'information, de documentation et de secrétariat, auprès de la caisse ou de l'organisme dans le conseil ou le conseil d'administration desquels ils siègent* ».

2.1.2.1 La situation des administrateurs, employeurs ou travailleurs indépendants, au regard du paiement des cotisations dues

L'exemplarité dont doit faire preuve un administrateur de caisse de sécurité sociale n'est pas constatée pour l'ensemble des membres du conseil d'administration de la CGSS de Martinique.

En effet, le code de la sécurité sociale prévoit que « *ne peuvent être désignés comme membre du conseil ou administrateur ou perdent le bénéfice de leur mandat : les assurés volontaires, les assurés personnels, les employeurs et les travailleurs indépendants qui n'ont pas satisfait à leurs obligations à l'égard des organismes de recouvrement de sécurité sociale dont ils relèvent* »⁶¹. Un contrôle de la situation de chaque administrateur doit être fait avant sa nomination par la MNC.

Or, en 2024, trois membres du conseil d'administration de la CGSS ne répondaient pas conditions fixées par le code de la sécurité sociale et par l'instruction interministérielle de mars 2022⁶². Outre que le constat problématique selon lequel c'est la CGSS elle-même qui accorde les plans d'apurement à ses propres administrateurs, cette situation montre que, malgré des améliorations, le suivi de la dette sociale des administrateurs mérite encore un investissement majeur de la part de la caisse et de contrôle par la MNC.

Recommandation n° 5. (DSS, CGSS) Veiller à ce que chaque membre du conseil d'administration soit à jour de ses cotisations sociales au moment de sa nomination et tout au long de son mandat.

2.1.2.2 Un respect insuffisant des règles en vigueur

Les décisions du conseil d'administration de la CGSS et de ses commissions doivent être soumises au contrôle de légalité de la MNC pour être exécutoires⁶³. Le renouvellement du

⁶¹ Article L. 231-6-1 du code de la sécurité sociale.

⁶² L'instruction interministérielle n° DSS/SD4B/2022/70 du 17 mars 2022 relative au renouvellement des conseils et conseils d'administration des organismes du régime général de la Sécurité sociale, de la Caisse de sécurité sociale de Mayotte et du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants, ainsi qu'à l'installation de ces instances prévoit notamment que « *compte tenu de la conjoncture actuelle, les administrateurs ou conseillers ayant conclu un plan d'apurement avec leur Urssaf sont considérées comme ayant rempli l'obligation à l'égard des organismes de recouvrement* ». L'instruction requiert ainsi des administrateurs de s'être acquittées au jour de leur nomination du principal qui leur est réclamé, hors exonération de cotisations, plan de continuation en cours dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire, dette sociale partiellement contestée devant le tribunal judiciaire ou contestation devant la commission de recours amiable. Trois membres du conseil d'administration de la CGSS faisaient l'objet, en 2024, d'un tel plan d'apurement.

⁶³ Articles R. 155-1 à R. 155-4 du code de la sécurité sociale ; arrêté du 9 novembre 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale ». Les modalités d'intervention de la MNC (suspension, demande d'explications, annulation des décisions qui lui paraissent contraires à la loi) dans ce cadre sont définies aux articles R 151-1 et suivants du code de la sécurité sociale, applicables aux CGSS.

conseil d'administration en février 2022⁶⁴ a ainsi donné lieu à près de 25 courriers d'observations voire d'annulation, portant principalement sur la non-conformité des commissions constituées. Plus largement, la MNC a transmis, entre 2019 et 2023, près de 60 courriers aux présidents successifs, constatant des dysfonctionnements d'une gravité variable, dont certains perdurent, et qui illustrent le mépris des règles par les deux conseils successifs. En particulier, la mise en place du bureau, de plusieurs commissions du conseil d'administration prévues par les textes réglementaires⁶⁵ et la participation irrégulière de plusieurs administrateurs ont donné lieu à dix courriers successifs de la MNC entre avril et octobre 2022, annulant ou invalidant les décisions prises par le nouveau conseil d'administration. Outre leur caractère irrégulier, ces comportements entraînent nécessairement des dépenses inutiles (indemnités aux administrateurs, etc.), et font obstacle au bon fonctionnement de l'organisme.

Les règles en matière de conflit d'intérêts des administrateurs prennent également du temps à être pleinement appliquées⁶⁶. À la suite d'un signalement par les organisations syndicales en décembre 2022, la MNC a ainsi mis fin en janvier 2023 au mandat d'une administratrice, en raison d'un conflit d'intérêts⁶⁷. Au renouvellement du conseil d'administration en 2022, une charte de prévention et de gestion des conflits d'intérêts des membres du conseil d'administration avait pourtant été présentée, en lien avec la mise en place d'un « référent déontologie » auquel chaque administrateur peut se référer ; sans effet jusque-là, la diffusion de cette charte a été réitérée à la fin de l'année 2023.

2.1.2.3 Une utilisation inappropriée des moyens de la CGSS

Pendant la période sous revue, une confusion s'est installée entre le rôle des administrateurs et celui des salariés. Symptôme de cette confusion, en juillet 2023, l'actuel président du conseil d'administration a demandé à bénéficier de matériel de travail similaire à celui des agents (adresse mail, ordinateur), et même « *d'indemnité pour aller vers les partenaires* »⁶⁸.

Or, le code de la sécurité sociale prévoit que « *les organismes de sécurité sociale ne peuvent, en aucun cas, allouer un traitement à leurs membres du conseil ou administrateurs* »⁶⁹. Les seuls éléments de compensation financières dont ils peuvent bénéficier sont les suivants⁷⁰ :

⁶⁴ Le conseil d'administration de la CGSS a été renouvelé le 17 février 2022, à l'échéance de son mandat de 5 ans.

⁶⁵ Dont la commission d'action sociale, la commission de conciliation, le comité technique régional et la commission régionale des accidents du travail et des maladies professionnelles.

⁶⁶ L'arrêté du 23 février 2022 fixant les dispositions obligatoires à insérer au règlement intérieur des caisses primaires d'assurance maladie, des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, des caisses d'allocations familiales et des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales et autres organismes locaux du régime général de sécurité sociale (applicable aux CGSS) a prévu l'adoption d'un règlement intérieur et d'une charte rappelant les règles applicables aux administrateurs et organisant les modalités de leur prévention (notamment par une déclaration que chaque administrateur doit produire et par le rappel des règles de déport).

⁶⁷ Arrêté R. 02-2023-01-25-00002 mettant fin aux fonctions d'administrateur d'un membre du conseil d'administration de la caisse générale de sécurité sociale de la Martinique, 25 janvier 2023.

⁶⁸ Courriel du président du conseil d'administration au directeur de la Micor en date du 18 juillet 2023.

⁶⁹ Article L. 231-12 du code de la sécurité sociale.

⁷⁰ L'article R. 121-4 du code de la sécurité sociale en précise les contours.

- le remboursement des frais de déplacement ;
- le remboursement aux employeurs administrateurs salariés des salaires maintenus pour leur permettre d'exercer leurs fonctions pendant le temps de travail ainsi que les avantages et les charges sociales y afférents ;
- le paiement aux travailleurs indépendants d'indemnités pour perte de leurs gains, fixées par arrêté ministériel.

La demande « *d'indemnité* » formulée par le président du conseil d'administration sortait donc du cadre légal et a été logiquement rejetée par le directeur général. Les membres du conseil d'administration de la CGSS sont toutefois relativement bien dotés. Selon les calculs de la Cour, la direction de la CGSS a dépensé, entre 2018 et 2023, plus de 28 000 € à destination du conseil d'administration (hors remboursements légaux). Le président bénéficie d'un téléphone portable, d'un ordinateur pour son bureau, d'un ordinateur portable, d'une imprimante, d'une tablette et de caméras et haut-parleurs pour son ordinateur. Par ailleurs, la CGSS a financé environ 17 000 € de cadeaux aux administrateurs, dont 5 760 € pour des parapluies en février 2022 et 3 265,85 € de draps de bain en janvier 2023. La caisse finance aussi régulièrement des petits-déjeuners, déjeuners et cocktails au profit des administrateurs, à l'occasion de diverses réunions, pour une somme totale de 6 718 € depuis 2018.

Outre ces éléments qui témoignent d'une gestion insuffisamment rigoureuse des moyens de la caisse, certains avantages octroyés aux administrateurs peuvent présenter un caractère illégal. Ainsi, en avril 2021, la présidente du conseil d'administration précédent a bénéficié du remboursement de la réparation de sa montre de marque « Rolex », cassée lors d'un déplacement, pour un montant de 540 €. La CGSS n'a pu communiquer à la Cour aucune base légale justifiant ce remboursement.

Plus grave, un véhicule a été acquis par la CGSS en mai 2018 pour une valeur de 32 000€, en vue d'être affecté à la présidence de l'organisme, alors que les textes⁷¹ ne prévoient que des remboursements de frais de déplacement. En 2012 déjà, l'acquisition d'un premier véhicule avait fait l'objet de nombreux courriers de la MNC, relevant ce sujet, mais qui sont restés ignorés par les directeurs successifs jusqu'en 2022. Ce n'est qu'en février 2022 qu'il a été mis fin à cette situation. En mars 2024, ce véhicule était toujours la propriété de l'organisme, même si la direction a entamé une procédure de cession.

<p>Recommandation n° 6. (CGSS) : Cesser sans délai l'attribution de cadeaux aux administrateurs de la CGSS et obtenir le remboursement des avantages accordés sans base légale.</p>
--

2.1.3 Les représentants du personnel : des dysfonctionnements à corriger

Les prérogatives et les moyens conférés aux instances représentatives du personnel (IRP) en font un second contre-pouvoir au sein de la CGSS. En pratique, le comité social et

⁷¹ Article L. 231-12 du code de la sécurité sociale et arrêté du 13 avril 1988 relatif à l'indemnisation des administrateurs des organismes de sécurité sociale du régime général.

économique (CSE)⁷² est nécessairement consulté pour toute évolution de l'organisation, et donne son avis sur le projet de budget. Pour l'exercice de ses missions, le CSE, qui dispose de la personnalité juridique⁷³, bénéficie de moyens financiers et humains précisément énumérés par le code du travail.

Sur le plan financier en premier lieu, le CSE bénéficie d'une subvention de l'employeur, d'un montant total de 1,1 M€ en 2023. Elle est composée d'une partie « action sociale et culturelle (ASC) » de 1,07 M€ (2,55 % de la masse salariale), et d'un volet « fonctionnement » de 84 000 € (0,20 % de la masse salariale)⁷⁴. Le CSE a la possibilité de transférer une fraction limitée de la dotation ASC au fonctionnement, à hauteur de 10 %, sauf délibération différente du CSE prévue par le code du travail⁷⁵.

A l'occasion de l'enquête cependant, la Cour a constaté que le CSE était employeur de cinq salariés, dont les émoluments (300 000 € par an) s'imputent sur le budget du CSE. Ce dernier est donc amené à transférer chaque année environ 200 000 € du budget des actions sociales et culturelles vers le budget de fonctionnement. Cette pratique non conforme au code du travail revient à soustraire systématiquement une partie substantielle du budget de ces activités, dont bénéficient en principe l'ensemble des salariés⁷⁶.

Les 15 élus titulaires du CSE bénéficient d'autre part d'un temps de délégation, à hauteur de 24 heures par mois⁷⁷. Toutefois, le CSE de la CGSS de la Martinique bénéficie de moyens supplémentaires, puisque le secrétaire et le trésorier étaient détachés à hauteur respectivement d'un temps plein et pour 19h30 par semaine. Cette pratique revient à fournir au CSE un supplément de ressources, correspondant à 1,5 ETP de niveau 4.

L'union ces caisses nationales de sécurité sociale (Ucanss) considère qu'à défaut d'accord collectif, soumis à la procédure d'agrément, les caisses de sécurité sociale doivent respecter les dispositions du code du travail en matière d'heures de délégation.

Les moyens mobilisables par le CSE sont complétés par la possibilité de faire appel à un expert⁷⁸, sans droit de regard de la direction. Ce droit d'expertise a été largement utilisé ces dernières années, puisque, selon les calculs de la Cour, plus de 550 000 € ont ainsi été dépensés depuis 2017, intégralement pris en charge par l'employeur.

Au surplus, les membres du CSE ont été à l'origine de plusieurs signalements voire plaintes contre l'employeur, dont une en 2022 pour protester contre les décisions du directeur-adjoint, et une en décembre 2023 pour porter à la connaissance du Parquet de la Martinique des pratiques estimées irrégulières en matière de commande publique. En sens inverse, la direction a déposé une plainte contre le CSE en 2021 pour non rédaction de procès-verbaux. À la date de clôture de l'instruction de la Cour, ces plaintes n'avaient pas abouti.

Enfin, à l'issue du conflit social de 2021, un protocole a été signé entre la direction et les représentants des salariés de la CGSS le 8 décembre 2021. Son contenu est très surprenant

⁷² Le CSE a succédé en 2019 au comité d'entreprise, au CHSCT et aux délégués du personnel.

⁷³ Article L. 2315-23 du code du travail.

⁷⁴ Article L. 2315-61 du code du travail.

⁷⁵ Sollicité par la Cour, le CSE n'a pas fourni de réponse.

⁷⁶ Les élus du CSE ont précisé aux rapporteurs que cette pratique ancienne a pu concerner jusqu'à 20 salariés.

⁷⁷ Article R. 2314-1 du code du travail.

⁷⁸ Article L. 2315-94 du code du travail.

puisque'il comprend 69 actions, qui constituent pour partie des obligations de l'organisme⁷⁹, ou à l'inverse qui ne relèvent pas des prérogatives des représentants du personnel⁸⁰. Il donne en outre naissance à plusieurs comités de pilotage⁸¹, composés de représentants des IRP et de la direction, qui constituent des doublons des instances légales et sont de nature à brouiller leurs missions.

De nouvelles élections se sont tenues en mars 2024, avec un renouvellement partiel des élus du CSE. À la suite de l'enquête de la Cour, la CGSS indique avoir mis fin à la mise à disposition de salariés auprès du CSE. Les élus du comité indiquent en revanche ne pas pouvoir réduire la masse salariale afin de mettre fin à ce transfert budgétaire des activités sociales et culturelles en faveur de celui du fonctionnement du comité, au risque d'un conflit social au sein de la CGSS.

Recommandation n° 7. (CGSS) : Mettre fin à l'affectation de moyens dédiés prioritairement aux dépenses de fonctionnement du comité social et économique, au détriment des moyens destinés à l'activité sociale et culturelle prévue pour les agents de la CGSS.

2.2 Des dérives majeures dans la commande publique et les achats

Durant la période sous revue, la commande publique n'a pas été gérée de manière rigoureuse par la CGSS. Cela a entraîné des dérives, des irrégularités, avec de nombreuses dépenses hors marchés et d'autres révélatrices d'une mauvaise gestion. Une organisation inadaptée des services est à l'origine de ces dérives.

2.2.1 Une organisation inadaptée des services jusqu'en janvier 2024

Depuis au moins 2018, et jusqu'à la fin de l'année 2023, les achats et les marchés étaient confiés à deux entités distinctes, chacune dépendant de directions différentes. Entre 2018⁸² et mai 2023, le département marchés était intégré à une très large sous-direction rattachée au directeur adjoint⁸³. La cellule achats dépendait du responsable du service budgétaire. Le département marchés gérait les achats supérieurs à 40 000 €, qui obligent à la passation d'appels d'offres (sauf exception) et la cellule achats s'occupaient des dépenses inférieures à ce seuil.

Cette organisation morcelée génère des dysfonctionnements, notamment le manque de suivi des dépenses par fournisseur qui a entraîné des dépenses hors marchés. En effet, les

⁷⁹ Par exemple : appliquer les directives nationales en matière de déplacements, définir une politique en termes de bilans et de développement de compétences ou présenter le Duerp à la CSSCT puis au CSE.

⁸⁰ Ainsi, le protocole prévoit le départ du directeur et du directeur adjoint.

⁸¹ Risques psycho-sociaux, classification des emplois, qualité de vie au travail, etc.

⁸² Avant 2023, le département marché lui a été directement rattaché.

⁸³ Les salariés du département marchés ont exercé leur droit de retrait pendant trois mois, entre le 13 juillet et la fin du mois d'octobre 2022, se plaignant de souffrance au travail. Pendant cette période, les fonctions étaient assurées par le directeur-adjoint lui-même.

prescripteurs des dépenses, disséminés dans les différents services n'avaient pas de véritable formation aux marchés. Les outils censés suivre ces dépenses, par fournisseur, n'étaient pas toujours utilisés par la cellule achats.

Le rapport d'audit réalisé à l'occasion du changement de directeur général, en 2023, pointait déjà des dysfonctionnements liés à cette organisation. Il indiquait même un « *manque de compétences au sein du pôle pilotage ressources* ».

Un exemple permet d'illustrer ce manque de suivi. Pour le carburant des véhicules à usage mixte utilisés par certains salariés, la CGSS fait appel à un marché national. Or, si les dépenses sont bien réalisées auprès du fournisseur prévu par le marché, les sommes dépensées ne sont pas reportées dans le logiciel de suivi des marchés. Il est donc impossible de connaître l'état des dépenses concernant ce marché. Ce non-report ne signifie pas que les dépenses de carburant sont toutes irrégulières mais empêche un suivi sérieux et accroît donc le risque de dépenses irrégulières.

Des améliorations récemment mises en place

À la suite des recommandations de l'audit de sortie de crise en 2023, plusieurs mesures ont été prises afin d'assurer le respect des règles de la commande publique en matière d'achats :

- une note de service, datée de mai 2023, met en place le rapprochement du département marché et de la cellule achat dans un seul service. Cependant, ce changement⁸⁴ ne s'est mis en place, que partiellement, à partir du 1^{er} janvier 2024. Ce regroupement doit permettre désormais de mieux gérer cette fonction. Cependant, l'implication du directeur général est nécessaire pour mener à bien l'ensemble du projet et la CGSS devra redéployer des effectifs vers ce service qui ne compte que trois ETP ;

- la DCF par intérim a indiqué que des paramétrages avaient été effectués sur les logiciels de suivi des marchés pour prévenir les risques ;

- une rationalisation a également été mise en place concernant la gestion des dépenses. Ainsi, les différents services de la CGSS peuvent effectuer directement des achats jusqu'à 1 500 €, en respectant la règle d'une mise en concurrence, avec au moins trois devis. Au-delà, le dossier doit être géré par le nouveau pôle « achats-marchés ».

2.2.2 De nombreuses dépenses irrégulières depuis 2018

Durant la période sous-revue, les dépenses irrégulières ont été nombreuses à la CGSS. Ces dépenses concernent celles engagées sans aucune procédure formelle de mise en concurrence ni d'appel d'offres et, lorsqu'il y a eu une mise en concurrence préalable, les dépenses qui dépassent les seuils fixés avec le fournisseur.

⁸⁴ La responsable du département marché a désormais la charge de ce service, d'abord sous l'autorité du directeur général, puis depuis le début du mois d'avril 2024, sous celle de la nouvelle directrice adjointe chargée des ressources. Le responsable du département pilotage et audit qui gérait les achats, n'en assure plus la gestion.

Pour la première catégorie, la CGSS n'a mis en place aucune procédure pour les marchés d'avocats⁸⁵ et de commissaires de justice⁸⁶, jusqu'à la fin du premier semestre 2024. Les sommes engagées sont très importantes depuis 2018. Le code de la commande publique rend pourtant obligatoire un marché à procédure adaptée (MAPA) pour ce type de dépenses. La CGSS a prévu de mettre en place une procédure d'appel d'offres au second semestre 2024.

Tableau n° 7 : Dépenses annuelles de la CGSS pour les honoraires d'avocats et de commissaires de justice en € (2018-2023)

	Honoraires d'avocats	Honoraires des huissiers / commissaires de justice
2018	103 760,01	584 744,01
2019	93 335,48	124 884,69
2020	316 322,55	66 905,77
2021	122 144,77	45 983,63
2022	135 345,67	63 880,26
2023	142 605,46	64 933,49
TOTAL	913 513,92	951 331,85

Source : Cour des comptes à partir des documents transmis par la CGSS.

Concernant les dépenses nécessitant une procédure allégée de mise en concurrence car devant rester en dessous du seuil⁸⁷ de 40 000 €, au-delà duquel il est nécessaire de procéder à un appel d'offres, plusieurs dépassements ou irrégularités sont constatés.

Parfois, la mise en concurrence existe mais reste très ponctuelle et n'est pas renouvelée. Ainsi, une société qui assure un service de traiteur, a bien été sélectionnée à la suite d'une mise en concurrence en juin 2018. Cependant, des commandes existent durant toute la période sous revue. Elles sont de 2 957 € en 2022 et de 5 927 € en 2023, sans qu'une nouvelle procédure n'ait été réalisée.

D'autre fois, la mise en concurrence est prévue pour un plafond qui est atteint rapidement. Ainsi, une société, entre le 9 novembre 2022 et le 9 janvier 2023, a atteint le plafond pour deux mises en concurrence, avec le risque ensuite de provoquer des dépenses hors marchés, voire irrégulières car reportées sur une mise en concurrence postérieure.

⁸⁵ À la suite de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique, les marchés publics portant sur certains services juridiques définis par les codes CPV 75231100-5 et 79100000-5 à 79140000-7, en ce qu'ils relèvent du 2° de l'article L. 2123-1 du code de la commande publique, font l'objet d'une procédure adaptée quel que soit leur montant. Auparavant, ils relevaient de la procédure classique de la commande publique. Cela concerne notamment les avocats et les commissaires de justice.

⁸⁶ La profession de commissaire de justice a été créée le 1^{er} juillet 2022 par la fusion de celles des huissiers et des commissaires-priseurs judiciaires.

⁸⁷ Le seuil de 40 000 € s'entend pour un marché pluriannuel, généralement d'une durée de trois ans.

Dans les prévisions de la cellule achats, entre 2020 et 2023, une quinzaine de fournisseurs ont été sollicités pour un seuil de dépenses estimés à 39 999 €. Ce type d'estimation est le reflet au mieux d'une expression de besoins fantaisiste, au pire d'une volonté délibérée de s'affranchir des procédures en ne tenant pas compte des seuils légaux.

Tableau n° 8 : Dépenses en euros de la CGSS qui dépassent 40 000 € auprès d'un même fournisseur sans procédure formalisée

Type de dépenses	2020	2021	2022	2023	Total
Assemblée générale 2020	43 400				43 400
Désinfection, dératisation			19 197	26 658	45 855
Matériel informatique		41 376	30 751	2 754	74 881
Location véhicules			56 242		56 242

Source : Cour des comptes à partir des données CGSS.

Ce manque de couverture juridique des dépenses est confirmé par un courriel interne, daté de mai 2023 du responsable de la cellule achat qui évalue à 1,3 M€ les dépenses qui ne respectent pas les dispositions légales, soit 11,6 % du total des dépenses de la CGSS en matière de commande publique. Afin de pouvoir réaliser ces dépenses hors marché, le service comptable ne les enregistrait pas dans le logiciel prévu à cet effet, rendant difficile leur suivi.

Des dépenses hors marché ouvertement validées par la direction

Une troisième catégorie de dépenses hors marchés concerne des dépassements des plafonds prévus par les marchés eux-mêmes, effectués sans avenant et au-delà de la limite de 10 %. Ainsi, dans une note du 23 septembre 2021, le directeur adjoint justifie la nécessité de payer des dépenses hors des marchés, datant de 2019, de gardiennage et de nettoyage, notamment dans le contexte de la crise sanitaire.

Pour le marché de nettoyage, elles sont expliquées par la fermeture d'un des sites et l'occupation de locaux beaucoup plus spacieux. Selon la note du directeur adjoint, si un nouveau marché a bien été lancé pour faire face au surcroît d'activité, les procédures ont duré plus longtemps que prévu, et donc plusieurs mois de prestations se retrouvent hors marché, pour un total de 89 109 €.

Pour le marché de gardiennage, la direction a souhaité sécuriser un site supplémentaire et, malgré la signature d'un avenant, les dépenses ont atteint le plafond du marché avant son terme. La procédure de renouvellement ayant également pris du retard, toujours selon les termes du directeur adjoint, 33 365 € ont dû être payés hors marché.

En plus des paiements irréguliers, ces situations montrent deux dysfonctionnements importants. Tout d'abord, une mauvaise estimation des besoins car la fermeture d'un site et le déménagement dans un autre étaient prévus de longue date et les besoins auraient dû être anticipés bien en amont. D'autre part, les lenteurs internes de la CGSS dans le processus de validation des marchés entraînent les irrégularités décrites dans cet encadré.

A ces dysfonctionnements s'ajoutent des dépenses révélatrices d'un manque de contrôle et d'une gestion peu rigoureuse.

2.2.3 Des graves dysfonctionnements sur les marchés de gardiennage

2.2.3.1 Un retard dans l'adjudication en 2019

Au début de l'année 2018, le marché de gardiennage était détenu par la société F. Il devait prendre fin le 15 mai 2019. Cependant, des lenteurs dans la procédure de renouvellement de ce marché ont entraîné des dysfonctionnements et des demandes inadaptées de la direction. Ainsi, le marché n'a été notifié à la société D, qui devait prendre la suite, que le 6 mai 2019, soit neuf jours avant son début effectif⁸⁸. Devant l'impossibilité matérielle de réaliser la prestation à la date voulue, en raison notamment de problèmes dans la reprise des salariés et du retard de transmission de documents par la société F, la société D a demandé à ne commencer ses prestations que le 1^{er} juin 2019.

Le directeur adjoint a alors suggéré une procédure irrégulière. Il a d'abord proposé que le marché débute le 27 mai afin de rester en dessous du seuil de dépenses prévu dans le marché initial. Cette première piste n'ayant pas pu prospérer, la société D ne pouvant pas débiter sa prestation à cette date, le directeur adjoint a ensuite proposé de payer tout de même la société D, qui aurait rétribué la société F, celle-ci acceptant de continuer à travailler quelques jours, dans une sorte de sous-traitance⁸⁹. Finalement, la prestation de la société D a commencé au début du mois de juillet 2019. Les paiements supplémentaires au profit de F ont donc été réalisés hors marché (voir encadré *supra*).

2.2.3.2 Un rapport d'analyse des offres très complexe

La société D a obtenu le marché du gardiennage en 2019 pour deux ans et six mois. D'après le rapport d'analyse des offres⁹⁰, la société n'était pas classée première pour le prix. En revanche, elle l'était pour la partie technique. Or, pour cette partie, le rapport d'analyse des offres ne justifie pas les écarts importants de notes. Cela est illustré par la périodicité de réunions ou les compte-rendu écrits pour lesquels les autres soumissionnaires établissent tous des propositions conformes au cahier des charges, alors que la société D en propose systématiquement le double, donc bien au-delà des besoins de la CGSS⁹¹.

⁸⁸ Les textes n'imposent pas de délai pour la notification du marché.

⁸⁹ L'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1975 dispose que le titulaire est autorisé à sous-traiter uniquement « l'exécution de certaines parties de son marché public ».

⁹⁰ Le code de la commande publique ne comporte pas à proprement parler de dispositions sur le rapport d'analyse des offres.

⁹¹ Dans les documents consultés, la Cour n'a eu connaissance que de deux rapports mensuels d'activité de la société D en mars et août 2021.

Dès septembre 2019, la société D s'est vue proposer deux avenants augmentant le montant du marché de presque 10 %⁹².

2.2.3.3 Un renouvellement sujet à caution en 2021

Les sociétés attributaires d'un marché doivent produire un certain nombre de pièces, notamment une attestation de fourniture des déclarations des sociales et paiement des cotisations et contributions sociales⁹³. A la Martinique cette attestation est fournie par la CGSS elle-même pour les sociétés domiciliées dans l'île. Elle est valable six mois.

Le renouvellement du marché de gardiennage en 2021 a donné lieu à des échanges entre la CGSS et les entreprises soumissionnaires au sujet de ces attestations.

Tout d'abord, la procédure d'attribution du marché a été très longue. En effet, l'appel d'offres a été lancé le 15 janvier 2021, le rapport d'analyse des offres a été rédigé le 3 juin, la réunion de la commission des marchés statuant sur ce rapport a eu lieu le 11 juin 2021. Le président de la commission des marchés n'a signé le procès-verbal permettant l'attribution des marchés que le 2 septembre alors qu'il avait été sollicité par un courriel du département marchés dès le 16 juin. À la suite de sa signature, l'avis favorable de la mission nationale de contrôle a été donné le 22 septembre, permettant ainsi l'attribution.

Lors de ce renouvellement, la société D, qui était l'entreprise titulaire du précédent marché, n'a été classée que troisième. La société E classée en première position avait une attestation de déclaration sociale qui datait du 12 février 2021, valable jusqu'au 11 août 2021. Compte-tenu du délai de signature par le président de la commission des marchés, l'attestation de la société E s'est donc retrouvée périmée. Même si cette société avait des dettes importantes vis-à-vis de l'Urssaf, de 1,2 M€, par un courrier du 16 septembre 2021, elle a demandé à la CGSS un échéancier et proposé de régler un premier acompte. Cette lettre est restée sans réponse. Le 11 octobre, cette société a reçu un courrier de la CGSS indiquant que malgré le délai qui lui avait été imparti, jusqu'au 1^{er} octobre prolongé d'une semaine, elle n'avait pas pu produire une attestation, la CGSS ne pouvait donc pas lui attribuer le marché.

C'est donc la société classée deuxième, la société B qui devenait attributaire. Cependant, elle a connu un sort similaire. Elle a reçu une lettre de la CGSS lui indiquant qu'elle n'avait pas fourni l'attestation à temps, sa demande ayant été refusée le 25 octobre.

La société D s'est donc retrouvée attributaire du marché. Elle avait, quant à elle, obtenu une attestation le 13 octobre 2021. Dans un courriel interne, du 26 octobre 2021, le directeur-adjoint a donné l'autorisation à la responsable du département marché d'informer la société D de l'attribution du lot concerné. Le marché a été notifié le 8 novembre pour un début au mois de janvier 2022. La société B a finalement obtenu une attestation le 15 novembre 2021, donc hors délai.

⁹² Le taux de 10 % d'augmentation du marché par avenant est la limite légale.

⁹³ Article L. 243-15 du code de la sécurité sociale.

2.2.3.4 Une résiliation tardive du marché malgré une sous-traitance non déclarée

Une dénonciation anonyme auprès de la CGSS a mis à jour une sous-traitance non déclarée⁹⁴ par la société D dans les premiers mois de 2022. Le marché a donc été résilié pour faute par la CGSS⁹⁵, au mois d'avril 2022, avec une date d'effet au 31 août 2022.

Un courriel du 19 avril 2022, envoyé par la responsable du département des marchés au directeur adjoint, lui indique que, à la suite de la résiliation, une nouvelle procédure d'attribution pouvait être lancée car tous les documents afférents étaient prêts. Cependant, cette procédure a beaucoup tardé. En effet, le nouvel appel d'offres n'a été publié que le 24 octobre et attribué seulement le 8 décembre. Entretemps, le directeur adjoint a demandé à la société D de continuer à opérer, décalant de son propre chef la date de résiliation. Ainsi, au mois d'août 2022, il a écrit à la société : « *sans revenir sur notre décision de fond, nous souhaiterions reporter cette date de résiliation au 31 octobre 2022* ». La même demande a été faite en octobre pour deux mois supplémentaires, puis en décembre pour un mois. La société D interviendra donc jusqu'à fin janvier 2023 à la CGSS⁹⁶. Les dépenses payées après le 31 août l'ont donc été hors marché.

Des transactions signées par la CGSS pour payer des dépenses hors marché

Les transactions sont autorisées par l'article L. 2197-5 du code de la commande publique qui renvoie à l'article 2044 du code civil. Celui-ci dispose que « *la transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître [...].* »

La CGSS a signé deux transactions avec des sociétés avec qui elle avait passé des marchés. Ces transactions concernent des factures non payées :

- avec la société A, pour 49 593,46 € TTC, signée le 24 avril 2023 ;
- avec la société B, pour 49 593,46 €.

Ces transactions posent plusieurs problèmes de régularité :

- elles concernent des dépenses hors marché qui sont donc elles-mêmes irrégulières. La mention « dépenses hors marché » apparaît dans le texte de chacune des transactions⁹⁷ ;

- selon les dispositions de l'article 2404 du code civil, chaque partie doit faire des concessions. En l'espèce la CGSS a réglé les factures sans aucune baisse de prix. La transaction n'était donc pas le cadre approprié pour un tel règlement ;

- la transaction signée avec la société B ne comporte de date. Le règlement des sommes dues a été effectué le 3 juillet 2023 par la CGSS.

⁹⁴ La sous-traitance doit répondre aux dispositions des articles L. 2193-1 à 2193-14 du code de la commande publique.

⁹⁵ Article L. 2195-3 du code de la commande publique.

⁹⁶ Malgré la résiliation du marché, la société D avait soumissionné sur le nouveau marché de fin 2022 mais sa candidature avait été rejetée.

⁹⁷ Une transaction portant sur la régularisation de dépenses hors marchés n'est pas illégale. Ce sont les dépenses hors marché elles-mêmes qui sont de nature irrégulière.

2.2.4 Des avenants dépassant les limites légales pour un marché de nettoyage

Le 10 avril 2019, la société C a obtenu de la CGSS le marché de nettoyage pour trois ans. La CGSS n'a pas pu renouveler ce marché à la limite du terme. Un avenant a donc été présenté à la commission des marchés du 5 août 2022, pour que la société C puisse continuer à travailler afin que le service ne soit pas interrompu. Cet avenant mentionne une augmentation de 9,9 % du montant initial du marché. Cependant, il s'agit du troisième avenant concernant ce marché et cette augmentation n'est pas calculée sur le montant initial mais sur la base du nouveau montant qui faisait suite au deuxième avenant. Le total des trois avenants porte ainsi le montant total du marché à 1 407 714 € pour un montant initial de 1 224 049 €, soit une hausse de 15 %, ce qui est irrégulier.

2.2.5 Un manque de contrôle sur l'usage des véhicules, une gestion des moyens de la CGSS peu rigoureuse

L'examen des achats révèle aussi des exemples d'une gestion peu rigoureuse des moyens de fonctionnement de la CGSS. Les inspecteurs du recouvrement et quelques membres de la direction disposent de véhicules de fonction à usage mixte, dotés d'une carte qui permet de payer le carburant et le lavage des voitures. Dans la convention de mise à disposition signée par le salarié qui en bénéficie, aucun plafond n'est fixé. Les cartes sont en réalité paramétrées avec un plafond de 200 € par mois pour le carburant et 10 € pour le lavage. Cependant, la CGSS n'a mis en place aucun contrôle sur leur utilisation ni sur le kilométrage des véhicules, alors qu'il existe pourtant des règles fixées par l'Acoss pour les inspecteurs du recouvrement⁹⁸. Pour la CGSS, compte tenu du caractère insulaire du territoire et des distances réduites, une adaptation de ces règles doit intervenir pour fixer le nombre maximum de kilomètres pris en charge.

*

* *

L'ensemble de ces constats traduit une déficience de la fonction de contrôle de la commande publique. Si, au cours de la période sous revue, la gestion de la caisse a pu être affectée par le contexte de la crise sanitaire et les contraintes qui en ont résulté, le fait que certaines de ces pratiques préexistaient et se sont poursuivies postérieurement à cette crise appelle une action vigoureuse pour retrouver un fonctionnement davantage conforme aux missions de service public dont la CGSS a la charge.

2.3 Une gestion des ressources humaines non pilotée, un recours excessif à des prestataires extérieurs

Alors qu'elle dispose d'un nombre élevé de salariés, dont une forte proportion dans les fonctions support, la CGSS se distingue des autres caisses par des indemnités de rupture

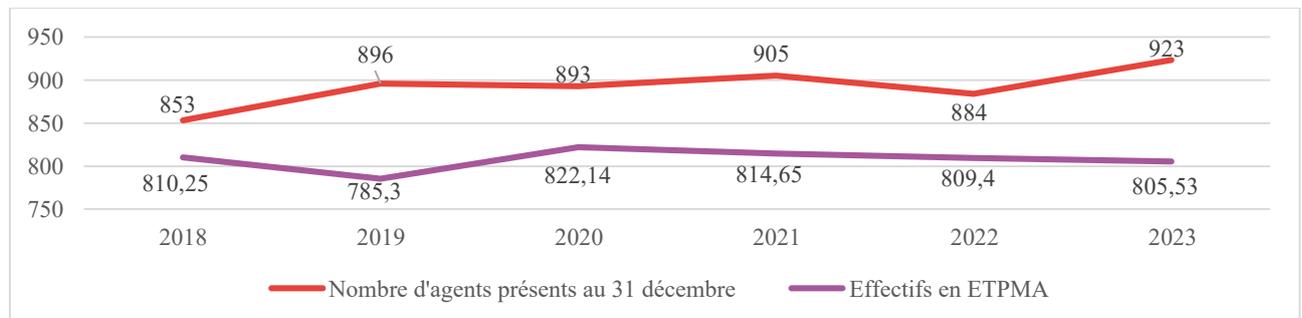
⁹⁸ Lettre collective n°2018-0000057X. Un plafond de 15 000 km annuel est fixé dans cette instruction.

conventionnelle élevées. Mal palliée par un important recours à des prestataires extérieurs, l'absence de pilotage des ressources humaines est fortement préjudiciable aux salariés et à la performance de la caisse. Le suivi du temps de travail apparaît, en outre, comme l'une des plus graves défaillances de la direction et appelle donc à des actions urgentes pour assurer le respect des règles en vigueur.

2.3.1 Des effectifs importants, avec une proportion élevée dans les fonctions support

En 2023, la CGSS comptait 923 agents, nombre en augmentation de 8,2 % par rapport à 2018. Ces effectifs représentaient un peu plus de 805,5 équivalents temps plein annuels (unité qui tient compte de la quotité de travail et du temps de présence des agents), en légère baisse par rapport à 2018.

Graphique n° 6 : Nombre d'agents présents au 31 décembre et effectifs en équivalents temps plein moyens annuels (ETPMA), entre 2018 et 2023



Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS de la Martinique et de la Micor.

La CGSS de la Martinique est l'une des caisses générales les mieux pourvues en effectifs par rapport à sa population régionale, avec 2,32 agents pour 1 000 habitants, après celle de la Guadeloupe (2,4). La Réunion (1,32) et la Guyane (1,31) sont moins bien dotées. La direction en charge de la santé et des risques professionnels concentre, de loin, la part la plus importante des effectifs (29 % en 2023), suivie par la direction comptable et financière, également en charge de la lutte contre la fraude (17 %), puis par le recouvrement et la section agricole (16 %), l'action sociale (10 %), l'innovation et le développement (11%) et l'assurance vieillesse (9 %).

En outre, les salariés de la CGSS se caractérisent par une ancienneté comparable à ce qui est observé au niveau national : en moyenne, 14 ans dans l'organisme et 16 ans au sein de la sécurité sociale, contre respectivement 12,7 ans et 16,4 ans pour l'ensemble des salariés de la sécurité sociale⁹⁹. Pour les salariés ayant un coefficient supérieur à 500, l'ancienneté au sein de la CGSS est de 23 ans (26,8 ans au sein de la sécurité sociale).

⁹⁹ Ucanss, *L'emploi à la sécurité sociale, édition 2023* (page 37).

Surtout, les fonctions dites « *supports* »¹⁰⁰ sont surreprésentées au sein de la CGSS de Martinique (comme dans l'ensemble des caisses générales) par rapport aux caisses hexagonales. Un recensement réalisé sur les effectifs de 2022¹⁰¹ établit que 20,5 % des effectifs (en équivalents temps pleins moyens annuels)¹⁰² y sont consacrés en Martinique, alors que ce chiffre est par exemple de 18 % en moyenne dans les CPAM¹⁰³ et de 17 % dans les Carsat. La proportion d'agents en charge des ressources humaines pèse encore plus lourdement en Martinique que dans les autres CGSS, tout comme la fonction informatique locale.

Tableau n° 9 : Répartition des agents chargés des « fonctions supports » au sein des CGSS (ETPMA, janvier 2024)

	Guyane	Guadeloupe	La Réunion	Martinique
<i>Ressources humaines</i>	19 %	16 %	16 %	20 %
<i>Trésorerie et tenue des comptes</i>	18 %	4 %	9 %	9 %
<i>Documentation, achat, immobilier, logistique</i>	27 %	36 %	36 %	25 %
<i>Informatique locale</i>	18 %	19 %	18 %	20 %
<i>Pilotage de la performance et stratégie</i>	18 %	25 %	21 %	25 %

Source : CGSS de la Martinique.

2.3.2 Des dépenses de gestion administrative à mieux réguler

Les dépenses de gestion administrative ont augmenté de près de 3 M€ entre 2020 et 2024, pour s'établir à près de 81 M€¹⁰⁴, dont près de 84 % sont constituées par des charges de personnel (68 M€). À titre d'exemple, les directions en charge de « l'innovation et du développement » (98 agents en 2023) et celle chargée de l'action sociale (94) sont chacune mieux fournies en effectifs que la direction en charge des retraites (84).

Au total, l'exécution du budget 2023 et les prévisions de celui de 2024 sont marquées en particulier par une hausse des dépenses de personnel (+5,2 % entre 2022 et 2023). Il faut toutefois noter que les rémunérations au sein de la CGSS de la Martinique restent parmi les plus faibles des CGSS. Les rémunérations des personnels de la sécurité sociale dans les départements

¹⁰⁰ Il s'agit des agents en charge de la gestion administrative du personnel, de la paie, des relations sociales, de la gestion de l'emploi et des carrières, de la formation, de la trésorerie, de la tenue des comptes, de la documentation, des achats, de la gestion immobilière, de la logistique, de l'informatique locale, de la définition de la stratégie et de la performance.

¹⁰¹ CGSS de la Martinique, « Analyse des fonctions support / métiers. Situation 2022 et comparatif », établi par le responsable du département pilotage et audit, 10 janvier 2024.

¹⁰² Ce chiffre est de 22,9 % en Guyane, 20,5 % en Guadeloupe, 20,1 % à la Réunion.

¹⁰³ La méthode de calcul pour les CGSS n'est pas exactement la même que celle de la comptabilité analytique des CPAM. Ces différences de méthode peuvent entraîner un biais de comparaison entre les ETP de ces organismes.

¹⁰⁴ Cf. annexe n°3 pour le détail des dépenses de fonctionnement entre 2020 et 2024.

ultra-marins sont régies par un accord de janvier 2010¹⁰⁵. Celui-ci prévoit que le salaire de ces personnels, calculé selon les règles prévues dans les conventions collectives de février 1957¹⁰⁶ et de juin 1968¹⁰⁷, est majoré de 40 %, sur le modèle des rémunérations des personnels de l'État¹⁰⁸. Logiquement, les rémunérations moyennes sont supérieures à celles constatées dans les caisses hexagonales. En 2022, alors que le salaire moyen des agents du régime général s'établissait à 38 720 € bruts¹⁰⁹, la rémunération brute moyenne au sein de la CGSS de la Martinique (48 758 € bruts) se situe légèrement en dessous de la moyenne du réseau des caisses ultra-marines (50 140,5 € bruts).

Par ailleurs, de manière moins structurelle, les dépenses de frais postaux et de télécommunication restent élevées (774 000 € en 2023) et celles liées aux déplacements, missions et réception n'ont cessé d'augmenter depuis la fin de la crise sanitaire (+21 % entre 2022 et 2023). Un plan de « *maîtrise des dépenses de fonctionnement* » avait pourtant été défini en juin 2019¹¹⁰, visant à une réduction des dépenses à hauteur d'environ 862 000 €, sans aucune mise en œuvre dans le contexte de la crise sanitaire.

Des agendas livrés par avion en 2023

Chaque année, au moins depuis 2018, la CGSS commande 1 600 agendas distribués à chacun des agents et à des partenaires de la caisse. Ils sont achetés à une entreprise dans l'Hexagone, pour un coût annuel qui se situe autour de 20 000 €, dont un peu moins de 2 000 € de frais de port. Un marché a été passé pour cela. Le prix unitaire de l'agenda est de 11,39 € ce qui paraît élevé au vu de la qualité du produit. En effet, si ces agendas contiennent quelques pages de présentation réalisées par la CGSS, leur contenu n'est pas tout à fait adapté à la Martinique, puisque les jours fériés locaux n'y figurent pas. En 2023, les agendas ont coûté 24 209 €, dont 6 000 € de port. En effet, la commande n'ayant été effectuée que le 20 janvier 2023, les agendas ont été acheminés par avion pour ne pas arriver une fois l'année trop largement entamée. Alors que cette dépense annuelle doit être fortement interrogée, tout comme l'usage qui est fait de ces agendas pour des salariés qui disposent tous d'un agenda électronique, le directeur général de la CGSS a pris l'engagement, au premier semestre 2024, de ne pas renouveler le marché arrivé à échéance.

Une rationalisation des effectifs, en particulier ceux affectés à la gestion des ressources humaines et à l'informatique, pourrait autoriser une économie d'environ 1 M€, ce qui ramènerait la Martinique dans les niveaux de dépenses, déjà élevés, des autres CGSS.

¹⁰⁵ Protocole d'accord du 26 janvier 2010 relatif au personnel des organismes de sécurité sociale des départements d'outre-mer. Il faut également noter que ce protocole prévoit, outre une prime de transport, la prise en charge de frais de déplacement aérien pour eux, leurs conjoints ou assimilés et leurs enfants à charge, dans la limite d'une fois par an, lors d'un congé annuel passé en métropole ou dans un autre département d'outre-mer.

¹⁰⁶ Convention collective nationale de travail du 8 février 1957 du personnel des organismes de sécurité sociale.

¹⁰⁷ Convention collective nationale de travail du 25 juin 1968 des agents de direction et des agents comptables des organismes de Sécurité sociale et d'Allocations familiales.

¹⁰⁸ Il s'agit, pour les fonctionnaires de l'État, d'une majoration de traitement de 25 %, instituée par la loi n° 50-407 du 3 avril 1950 ; d'un complément temporaire à la majoration de traitement de 5 %, institué par le décret n° 53-126 6 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des agents, porté à 10 % par le décret n° 57-333 du 15 mars 1957. Cf. : Cour des comptes, référé, *Les compléments de rémunération des fonctionnaires outre-mer*, 8 juin 2023.

¹⁰⁹ Ucanss, *L'emploi à la sécurité sociale. Edition 2023*, (page 29).

¹¹⁰ CGSS de la Martinique, « Maîtrise des dépenses de fonctionnement. Éléments de cadrage », note approuvée par le directeur général, 18 juin 2019.

Recommandation n° 8. (CGSS) : Dès 2024, réaliser une revue des dépenses en vue de réduire notamment les dépenses de fonctionnement.

2.3.3 Des ruptures conventionnelles qui soulèvent des interrogations

Permettant de mettre fin à un contrat de travail sans démission ou licenciement, les ruptures conventionnelles au sein de la caisse appellent une attention particulière. Durant la période sous revue, la CGSS a procédé à douze ruptures conventionnelles (dont cinq au cours de la seule année 2023). Elle se distingue par des montants d'indemnités de rupture conventionnelle particulièrement élevés, dépassant largement l'effet de la majoration salariale en outre-mer. Les indemnités médianes de la CGSS étaient, durant la période sous revue, près de quatre fois supérieures au niveau constaté en 2021 dans le secteur privé. Ces indemnités ne sont pas corrélées à l'ancienneté des salariés concernés.

Tableau n° 10 : Comparaison des indemnités de ruptures conventionnelles octroyées par la CGSS (entre 2018 et 2023) et l'IRC médiane dans le secteur privé (en 2021)

	Ancienneté médiane à la CGSS	IRC médiane de la CGSS	IRC médiane du secteur privé ¹¹¹	Différentiel
<i>Employés</i>	28 ans	39 309,7 €	8 810 €	+ 346,2 %
<i>Cadres (y compris dirigeants)</i>	18,5 ans	60 550,5 €	32 170 €	+ 88,2 %
<i>Total</i>	22 ans	50 102,7 €	13 700 €	+ 265,7 %

Source : Cour des comptes.

Sur la période 2020-2023¹¹², la CGSS de la Martinique a octroyé une IRC moyenne de 52 078,6 €, contre 36 945 € pour l'ensemble des CGSS et 12 705 € au sein du réseau de l'assurance maladie (17 787 € en cas d'application de la majoration de 40 %). Pour l'ensemble du régime général, le coût moyen d'une rupture conventionnelle est estimé à 14 730 € (20 622 € en cas d'application de la majoration de 40 %). Enfin, d'après un rapport de la Cour d'avril 2024, sur cette même période, le montant moyen des IRC perçues par les agents de la fonction publique d'État a été de 20 300 €¹¹³.

Au-delà de ces tendances générales, l'indemnité de rupture conventionnelle d'un ancien agent de direction pose question. D'un montant de 280 000 €, cette indemnité est la plus élevée, entre 2020 et 2023, pour l'ensemble des CGSS et des CPAM¹¹⁴. Elle est plus de deux fois supérieure à la seconde IRC la plus importante (135 000 €). Pour comparaison, en 2021, les

¹¹¹ Pour une ancienneté supérieure à dix ans. Dares, *Résultats*, « Les ruptures conventionnelles en 2021 », n°37, août 2022.

¹¹² Les données nationales transmises par la Cnam ne couvrent que cette période.

¹¹³ Cour des comptes, *La gestion problématique de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC) dans la fonction publique d'État*, 25 avril 2024.

¹¹⁴ Le périmètre est le suivant : Cnam, CPAM, DRSM, CTI, Cramif, CCSS et CGSS.

cadres dirigeants du secteur privé d'une ancienneté supérieure à dix ans ayant bénéficié d'une rupture conventionnelle avaient reçu une indemnité médiane de 62 360 €.

2.3.4 Une absence de pilotage des ressources humaines, préjudiciable à la prévention des risques et mal compensée par le recours à des prestataires extérieurs

2.3.4.1 Une absence de pilotage des ressources humaines, que cherche à pallier un recours excessif à des prestataires extérieurs

Comme cela a été relevé une nouvelle fois en avril 2024 par une étude commandée à un prestataire¹¹⁵, la CGSS de la Martinique se caractérise, au moins depuis 2018, par une gestion non pilotée de ses ressources humaines. En effet, la caisse n'a pas affecté d'agent de direction à ce périmètre, la responsable du service étant de niveau 9 (manager de secteur), avec un rattachement direct au directeur général. Cette situation ne permet pas de disposer d'une vision suffisamment portée au sein du comité de direction.

En outre, la CGSS ne dispose d'aucun document formalisant sa gestion des emplois et des parcours professionnels, malgré l'existence d'un « *service gestion des emplois et parcours professionnels* », composé de deux ETP. Sans calendrier précis, la réflexion ne fait que démarrer sur ce sujet en 2024. Le service est principalement engagé, depuis plusieurs années, dans une démarche de « *nouvelle classification des emplois* », sans perspective claire d'aboutissement, malgré l'existence d'un marché de conseil dédié.

Logiquement, la gestion des carrières est quasi-inexistante. Par exemple, la CGSS ne produit aucune fiche de poste mais s'appuie sur des référentiels d'emplois nationaux, en tentant de les adapter aux réalités locales, sans processus clair. Selon la CGSS, en 2023, 221 emplois sont considérés comme en « *anomalie* », c'est-à-dire avec une discordance entre le contenu réel de l'emploi et son libellé.

Alors que la proportion d'agents chargés des ressources humaines est supérieure en Martinique à celle constatée dans les caisses hexagonales et même dans les autres CGSS, la défaillance de ce service se traduit par un recours massif à des prestataires. Cette externalisation concerne tant la gestion des instances de gouvernance et des effectifs que la rédaction de documents obligatoires ou la communication interne. Depuis 2018, selon les calculs de la Cour, cette externalisation a coûté plus d'un million d'euros (toutes taxes comprises).

Exemples de prestations coûteuses en matière de ressources humaines

Un marché intitulé « *accompagnement du comité de direction et des managers de la CGSS* » (130 000 € HT) met en œuvre des prestations dont l'externalisation ne paraît pas assez justifiée, notamment la « *clarification des postes et affectations des agents de direction* » (7 600 € HT) ou « *l'accompagnement de situations individuelles* » pour 18 managers (32 300 € HT). Un avenant ajoutant 8 225 € HT au marché a été nécessaire en raison, d'après la CGSS,

¹¹⁵ Cabinet Aptéis, « Analyse des contraintes d'organisation et des facteurs de risques psychosociaux au sein du département RH de la CGSS de la Martinique », rapport remis au COPIL-RPS, étude réalisée par Christelle Gris et Nicolas Spire, 16 avril 2024.

d'une sous-évaluation du besoin. Par ailleurs, en novembre 2023, un prestataire extérieur a participé, dans le cadre d'une prestation sans lien avec un marché de la caisse, au jury de recrutement pour le poste de responsable adjoint du service informatique.

2.3.4.2 La prévention des risques professionnels : une obligation légale prise avec légèreté et illustrant le recours aux prestataires

Les obligations légales auxquelles la CGSS doit se soumettre en tant qu'employeur ont été traitées avec désinvolture pendant plusieurs années, en particulier dans le domaine des risques psycho-sociaux¹¹⁶. Le code du travail impose aux entreprises de plus de 50 salariés de formaliser un « *programme annuel de prévention des risques professionnels et de l'amélioration des conditions de travail* »¹¹⁷. Malgré des rappels de l'Ucanss¹¹⁸, la CGSS n'a pas véritablement formalisé de programme annuel de prévention, même si des « *propositions* » ont pu être soumises au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail en 2019¹¹⁹ et au comité social et économique en 2022¹²⁰.

Le document unique d'évaluation des risques professionnels (Duerp)

L'évaluation des risques professionnels relève de la responsabilité de l'employeur. Régi par le code du travail¹²¹, le Duerp est obligatoire dans toutes les entreprises dès l'embauche du premier salarié. L'objectif de ce document est de consigner le résultat de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité auxquels peuvent être exposés les salariés. Cette évaluation nécessite d'identifier les risques, de les classer et de proposer des actions de prévention. Pour les entreprises de plus de cinquante salariés, le Duerp doit être mis à jour au moins une fois par an.

Entre 2019 et 2023, malgré la sensibilité du sujet, les directeurs successifs ont fait le choix de confier la rédaction de ce document à des prestataires. Après avoir utilisé des marchés propres entre 2019 et 2021, sans que cela ne donne lieu à la production d'aucun document

¹¹⁶ Les facteurs psychosociaux de risque au travail peuvent être regroupés autour de six familles : les exigences du travail, les exigences émotionnelles, l'autonomie au travail, les rapports sociaux ou relations de travail, les conflits de valeurs et l'insécurité de la situation de travail. Cf. : Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, « Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser », *rapport remis au ministre du travail, de l'emploi et de la santé*, avril 2011.

¹¹⁷ Article L. 4121-3-1 du code du travail.

¹¹⁸ Ucanss, lettre d'information du 20 avril 2022.

¹¹⁹ « Santé, sécurité et conditions de travail. Bilan de la situation générale. Exercice 2018. Proposition de programme 2019 », approuvé par le directeur général et le directeur adjoint, 26 mars 2019.

¹²⁰ « Santé, sécurité et conditions de travail. Bilan de la situation générale. Exercice 2021. Proposition de programme 2022 », approuvé par le directeur général, et le directeur adjoint, 9 septembre 2022.

¹²¹ Articles L. 4121-3 et R. 4121-1 à 4121-4 du code du travail.

valable, la CGSS a fait usage, en 2022 et 2023¹²², d'un nouvel accord-cadre proposé par l'Ucanss¹²³.

Malgré un coût total d'environ 50 000 €¹²⁴ durant la période sous revue, la CGSS a, jusqu'en 2024, continuellement réitéré ce choix d'externaliser la rédaction du Duerp. Cette option apparaît pourtant particulièrement inadaptée, à au moins quatre titres¹²⁵ :

- les Duerp entre 2022 et 2023 ont été de qualité médiocre, incomplets et ne remplissant pas les critères légaux. En mai 2023, le directeur général a dû mettre en demeure le prestataire, pour « *d'importants manquements à sa mission* » et la production d'un « *document inachevé* »¹²⁶, pour une dépense de 11 000 € ;
- les effectifs de la CGSS sont largement suffisants pour spécialiser des agents dans l'évaluation des risques professionnels ;
- cette externalisation emporte le risque de disposer d'une prestation trop normée et non adaptée à l'organisme ;
- cette externalisation rend plus difficile une actualisation efficace du Duerp chaque année.

Les expertises demandées par le CSE entre 2017 et 2024 montrent que les risques psycho-sociaux n'ont jamais été pleinement pris en compte. En août 2017 et décembre 2023, un cabinet a remis deux rapports successifs analysant les risques psycho-sociaux au sein de la direction des risques professionnels¹²⁷ puis de l'ensemble de la caisse¹²⁸. Jugeant les réponses insuffisantes, le CSE a sollicité, en août 2021, un autre cabinet de conseil sur le même thème¹²⁹, dont le rapport a été remis en juin 2022.

Principalement fondées sur des entretiens avec les salariés, les trois études ont des conclusions tout à fait similaires, ce qui interroge sur la nécessité de répéter cet exercice devenu coûteux. Ces rapports pointent un management à la fois distant pour prévenir les risques psychosociaux et « *brutal* » voire « *pathogène* » dans la gestion quotidienne. Au total, d'après le rapport de 2022, « *la prévention des risques psychosociaux est de fait quasi-inexistante au sein de la CGSS* ».

¹²² « Mise à jour document unique d'évaluation des risques professionnels 2023 », édition originale du 27 décembre 2022, dernière actualisation le 31 janvier 2023.

¹²³ L'accord-cadre n°21-AC-08 « Mise à disposition d'un accompagnement à la démarche d'évaluation des risques pour les organismes de sécurité sociale Duerp », signé par l'Ucanss, est entré en vigueur en février 2022. Il donne la possibilité de réaliser trois types de prestations : l'élaboration du Duerp, la sécurisation d'une partie du Duerp par la réalisation d'une analyse ciblée du support et l'adaptation de celui-ci et enfin la mise à jour du Duerp. En 2023, la CGSS a choisi la première prestation.

¹²⁴ 11 000 € dépensés en acompte en 2023 (contre une dépense prévue de 25 000 €), 23 697 € en 2021, 15 315 € en 2019.

¹²⁵ Pour 2024, la collaboration avec le prestataire extérieur doit être arrêtée. Cf. : Relevé de décision du comité de pilotage RPS de la CGSS de la Martinique, 5 février 2024.

¹²⁶ Note du directeur général, « Mise en demeure », 25 mai 2023.

¹²⁷ Cabinet Émergences, « Rapport d'expertise CHSCT. Analyse des risques psycho sociaux à la Direction des Risques Professionnels de la CGSS de Martinique », remis le 2 août 2017.

¹²⁸ Cabinet Émergences, « Analyse des risques psychosociaux à la CGSS de la Martinique », remis le 10 décembre 2018.

¹²⁹ Cabinet Aptéis, « Analyse des risques et facteurs de risques psychosociaux au sein de la Direction Générale Adjointe de la Caisse Générale de Sécurité sociale (CGSS) de la Martinique », remis le 28 juin 2022.

En juillet 2022, les représentants du personnel ont demandé un accompagnement de la CGSS par le dernier cabinet sollicité, en vue de mettre en œuvre les recommandations du rapport. Réalisé en juin 2023, cet accompagnement a permis la formalisation d'un plan d'action. Particulièrement complexe, avec un fort enchevêtrement des niveaux d'actions et des responsabilités, ce plan reste difficile à suivre dans son exécution. Début 2024, sur une cinquantaine d'actions, seules trois étaient mises en œuvre et quatre entamées.

2.3.5 Un suivi très insuffisant du temps de travail et de la productivité, conduisant à un quart des heures de travail non réalisées en 2023

La gestion du temps de travail est régie par un accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail signé en décembre 2012. Il définit des jours de repos, en fonction du nombre d'heures travaillées. En parallèle, depuis octobre 2014, un « *règlement relatif à l'application de l'horaire individualisé choisi* » permet d'appliquer les dispositions légales relatives à « *l'horaire à la carte* »¹³⁰. À ce titre, des temps de présence obligatoire sur site (plages fixes) alternent avec des temps où les agents sont libres de déterminer leurs heures d'arrivée, de départ ou de repas (plages mobiles)¹³¹. Ce règlement de 2014 précise qu'un solde maximal de 10 heures reportable sur la période suivante est toléré. Ainsi, à la fin du mois civil :

- si l'agent a réalisé, en plus de la tolérance de 10 heures, des heures excédentaires, celles-ci doivent être annulées sans indemnisation ;
- si le nombre d'heure non réalisées par l'agent est supérieur à la tolérance de 10 heures, une réduction correspondante doit être opérée sur le salaire du mois suivant.

En 2023, seuls 3,1 % des effectifs étaient à l'équilibre à la fin de l'année : 62,1 % des effectifs étaient en crédit et 34,7 % en débit horaires¹³². Au total, à la fin de l'année 2023, 16,8 % des effectifs sont au-delà du seuil de tolérance cumulé de 120 heures annuelles¹³³. 3,9 % des agents sont même en situation de débit de plus de 300 heures (dont 16 agents au-delà de 1 000 heures). En outre, les cas de débits horaires au-delà du seuil de tolérance ne font l'objet d'aucune retenue sur salaire. Cette situation est contraire au règlement de 2014 relatif à l'application de l'horaire individualisé choisi.

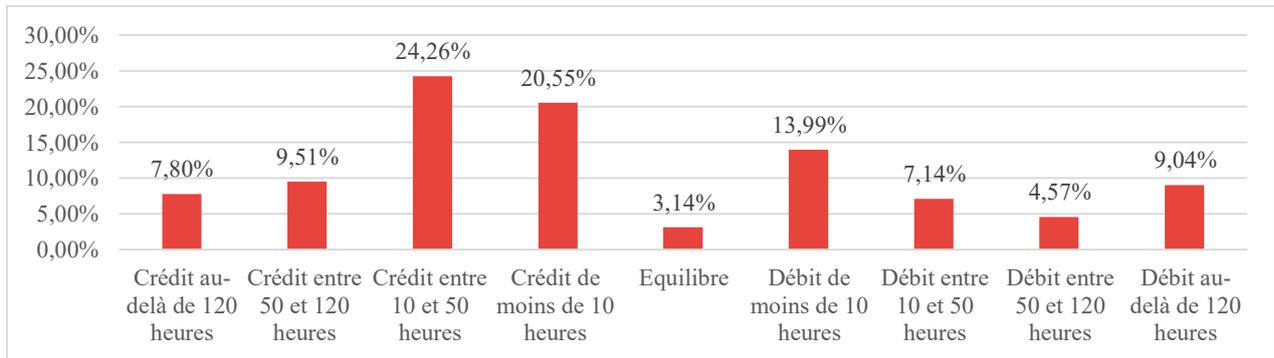
¹³⁰ Loi n° 73-1195 du 27 décembre 1973 relative à l'amélioration des conditions de travail.

¹³¹ Ce règlement se traduit ainsi pour la CGSS : lundi et jeudi : plages fixes de 9h à 12h puis de 14h à 15h30 et plages mobiles de 6h30 à 9h et de 15h30 à 18h30 ; mercredi : plage fixe de 9h à 11h et plages mobiles de 6h30 à 9h puis de 11h à 17h45 ; mardi et vendredi : plage fixe de 9h à 12h30 et plages mobiles de 6h30 à 9h puis de 12h30 à 17h45.

¹³² Sont exclus, dans ce calcul pour l'année 2023, les inspecteurs et contrôleurs du recouvrement, pour lesquels une difficulté liée au système de badgeage a rendu les extractions du logiciel inutilisable.

¹³³ Sur l'ensemble de l'année 2023, 41,9 % des agents ont un crédit de plus de 10 heures et 19,7 % un débit de plus de 10 heures. Pour rappel, pour les situations de crédits horaires, l'écêtement par l'employeur des heures supplémentaires est en effet interdit par l'article L. 3171-4 du code du travail.

Graphique n° 7 : Proportions des agents de la CGSS de la Martinique en situation de crédits ou de débit horaire ou à l'équilibre du temps de travail (2023)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS de la Martinique.

Par ailleurs, la CGSS procède à un suivi par agent des heures théoriques prévues sur l'année et des heures réellement effectuées. Les tableaux fournis à la Cour ne permettent pas de distinguer ce qui correspond à l'application du règlement de 2014 et aux absences pour maladie et autres congés. Afin de calculer les coûts associés à cette absence de suivi du temps de travail, la Cour a donc ajouté aux heures réellement effectuées les heures non réalisées pour cause de maladie, en se fondant sur le taux moyen d'arrêt pour maladie en 2022 (7,62 %) et 2023 (6,11 %).

Ainsi, en 2023, sur l'ensemble des heures qui auraient théoriquement dû être réalisées, 20,3 % étaient manquantes. Avec un coût horaire moyen de 36,62 €, ces heures non réalisées représentent une perte budgétaire très significative, de l'ordre de 21,8 M€ pour les seules années 2022 et 2023. L'absence de suivi du temps de travail conduit donc à perdre l'équivalent de 16,2 % des dépenses de personnels (134,7 M€) sur ces deux années.

Tableau n° 11 : Nombre d'heures théoriquement et effectivement réalisées et estimation des coûts associés (2022 et 2023).

Année	Nombre d'heures théoriques	Nombre d'heures réelles	Nombre d'heures non réalisées pour arrêt maladie	Écart en heures	Écart en pourcentage	Estimation du coût des heures non travaillées
2022	1 242 820,35	873 795,95	94 702,9	274 321,5	22,1 %	10 M€
2023	1 590 285,37	1 171 035,52	97 166,4	322 083,4	20,3 %	11,8 M€

Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS de la Martinique.

Sans pilotage, malgré la désignation de référents dédiés, cette situation nécessite régulièrement des ajustements de la part de la direction, ce qui enfreint les règles fixées par le

règlement relatif au temps de travail. Ainsi, en septembre 2021¹³⁴, le directeur général a décidé, par une mesure « *à caractère exceptionnel* », que les compteurs de temps feront l'objet d'une « *remise à zéro* » pour les comptes débiteurs au 31 décembre 2020 et que les comptes présentant un crédit supérieur à 10 heures feront l'objet d'un « *repos compensatoire* ». Cette décision, qui peut contrevenir à l'interdiction d'écêtement par l'employeur des heures supplémentaires, expose la caisse à un risque de préjudice financier, puisque des heures payées ne seront jamais effectuées. Faute de suivi adéquat, la CGSS n'a pas été capable de fournir à la Cour les éléments suffisamment probants pour évaluer le nombre précis d'heures concernées par cette décision¹³⁵. Après retraitements¹³⁶, le tableau nominatif transmis à la Cour fait état de 67 662 heures en débit au 31 décembre 2020. Si l'ensemble de ces heures ont été annulées, le coût estimé de cette décision pourrait être d'environ 2,6 M€.

Sans reproduire cette « *remise à zéro* », le nouveau directeur général par intérim a constaté, en septembre 2023, que « *plusieurs types d'anomalies ont pu être identifiés.* »¹³⁷. Un plan d'action dédié à la « *gestion des débits horaires* » est mis en place à partir de septembre 2023 mais n'apparaît pas suffisant pour enrayer ces difficultés, qui sont directement liées à un manque de pilotage par une véritable direction des ressources humaines. Un travail en cours doit permettre, au 1^{er} juin 2024, d'automatiser une notification individuelle mensuelle sur le dépassement des crédits au-delà de la tolérance.

De la même manière, la mesure d'absentéisme reste très imparfaite. Un marché a dû être passé en 2020 pour acquérir un système de gestion de présentéisme des agents dont la performance peut être interrogée. Toutefois, la CGSS ne se distingue pas par un taux d'absence pour maladie particulièrement élevé (6,11 %) ; il est même inférieur au taux des CGSS (6,68 %) et des CPAM (6,69 %). De manière plus préoccupante, les absences pour maladie sont souvent de longue durée : près d'un arrêt maladie sur cinq a une durée dépassant 15 jours en 2022. Un plan de suivi de l'absentéisme a été défini en février 2024, comprenant principalement des « *mesures préventives* »¹³⁸. Sans aucune mesure structurelle, il est insusceptible d'inverser la tendance.

Enfin, la productivité des agents reste globalement non mesurée dans les différentes directions de la CGSS. La direction ne dispose ainsi d'aucun tableau de bord global synthétisant les productions de l'ensemble des services. Quasiment aucun de ces services (y compris les plus importants en effectifs) ne disposent d'outil de pilotage de la production ni de la productivité.

A contrario, deux services à vocation multi-branches font exception, témoignant d'un pilotage plus maîtrisé. Dans ce sens, les agents de la plateforme téléphonique font l'objet non

¹³⁴ Note du directeur général n°132/2021, 10 septembre 2021.

¹³⁵ Le tableau nominatif transmis à la Cour nécessite des retraitements importants, notamment pour retirer les personnes en « *service civique* ». Il fait également état d'agents ayant quitté l'organisme sans savoir s'il leur restait des heures à effectuer. Par ailleurs, la CGSS a indiqué que certains agents n'avaient pas vu leurs compteurs de temps « *remis à zéro* », dès lors que cela aurait eu pour conséquence de créer un compte excédentaire au moment de la décision en septembre 2021. La CGSS n'a pas été capable de fournir à la Cour le nombre exact d'agents dans cette situation et le nombre d'heures non annulées.

¹³⁶ En retirant l'ensemble des agents identifiés comme « *partis* » au 31 décembre 2020 ainsi que les personnes en service civique.

¹³⁷ Les anomalies soulignées sont les suivantes : « *absence de pointage volontaire ou pas, pointage par un autre collègue, pointage puis arrivée différée sur le poste de travail, débit ou crédit supérieur au seuil autorisé* ». Note du directeur général n°63/2023, 1^{er} septembre 2023.

¹³⁸ Plan d'action, « *Réussir la mise en place d'une politique de gestion de suivi de l'absentéisme et actions* », créé le 28 février 2024.

seulement d'une supervision en temps réel, avec un suivi quotidien de la productivité, mais aussi d'une « *supervision à froid* », avec une analyse des données issues des systèmes d'informations (voir *infra*). La plateforme de numérisation des flux entrants non dématérialisés, (FEND), qui constitue le point d'entrée unique du courrier pour l'ensemble des branches et régimes, est organisée autour d'un suivi hebdomadaire des résultats.

<p>Recommandation n° 9. (CGSS) : S'assurer du respect rigoureux du temps de travail effectif et appliquer strictement le règlement relatif à l'horaire individualisé choisi, notamment les retenues sur salaire en cas de non-respect de ses dispositions.</p>

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CGSS se caractérise, au moins depuis 2018, par une accumulation de dysfonctionnements internes, pour certains connus de longue date, et qui n'ont suscité, jusqu'à récemment, que peu de tentatives d'amélioration, alors même que cela pénalise les assurés et les cotisants de la Martinique. Outre un comité de direction peu performant, notamment du fait d'une faible attractivité de ces postes, et un conseil d'administration souvent source de blocage, des dérives importantes peuvent être constatées dans la commande publique et les achats. La chaîne de la dépense apparaît globalement peu fonctionnelle, malgré des alertes régulières du département en charge des marchés.

En outre, une faible culture de la performance conduit à des dépenses peu utiles aux assurés. L'absence de pilotage en matière de maîtrise des dépenses et de ressources humaines contribue à un dialogue social tendu et peu productif et expose la caisse à des risques d'illégalité, en dépit d'un recours massif à des prestataires extérieurs.

3 UN RETABLISSEMENT QUI REQUIERT DES ACTIONS URGENTES ET RADICALES DE LA CGSS ET DES TUTELLES

Compte tenu des constats de faibles performances de la caisse, des actions rapides doivent être mises en œuvre tant par la CGSS elle-même (3.1) que par les tutelles (3.2). À défaut, la caisse devrait être placée sous le régime de l'administration provisoire, déjà plusieurs fois mis en œuvre par le ministère en charge de la sécurité sociale, afin de donner une plus grande latitude aux autorités pour engager les transformations qui s'imposent (3.3.).

3.1 Des actions rapides à mettre en œuvre par la CGSS

Les dispositions prises, sans coordination suffisante entre l'organisme et les caisses nationales, pour pallier certains des manquements identifiés, n'ont manifestement pas permis de rétablir un fonctionnement normal ni de résorber les retards accumulés par la CGSS. Face à cette situation structurellement dégradée, conduisant à pénaliser fortement les usagers, il convient de mettre en œuvre un plan d'urgence, détaillé en annexe n°1. Élaboré sur la base des constats établis par la Cour, il devra s'appuyer sur la mobilisation sans faille de l'ensemble de l'équipe managériale, mais aussi des caisses nationales concernées.

Au-delà de ces mesures ponctuelles, la caisse devra engager plusieurs actions prioritaires de moyen terme : la reprise en main des ressources humaines, la valorisation des activités multi-branches et l'unification de la communication au profit des assurés doivent compter parmi ses chantiers prioritaires.

3.1.1 Une nécessaire reprise en mains des ressources humaines

Dans le contexte de l'arrivée d'une directrice adjointe chargée des ressources, il est impératif que la CGSS se dote d'une véritable direction des ressources humaines¹³⁹. Outre la nécessaire rationalisation de ses effectifs aujourd'hui trop nombreux, celle-ci devra en priorité mettre la caisse en conformité avec ses obligations légales, en particulier par la définition d'une gestion prévisionnelle des emplois et des parcours professionnels et d'une véritable stratégie de prévention des risques professionnels.

En outre, cette direction doit engager sans délai la ré-internalisation de la politique de ressources humaines, en mettant un terme à la multiplication des marchés et en formant ses agents pour assurer ses missions fondamentales. Il s'agit en particulier de l'accompagnement du déploiement de la démarche « qualité de vie au travail », la gestion des compétences ou encore l'accompagnement du comité de direction et des managers de la CGSS. En parallèle, la

¹³⁹ Depuis le 2 mai 2024, une direction des ressources a été créée au sein de la CGSS. La directrice en charge a sous sa responsabilité le département ressources humaines, le service informatique, l'unité de conception graphique et l'imprimerie, le département immobilier et logistique (DELIS), le département marchés, les organisateurs et le département audit et pilotage.

démarche de pesée des emplois¹⁴⁰ dans laquelle la CGSS est engagée depuis plusieurs années, sans perspective d'aboutissement, doit être repensée et redimensionnée, afin de s'inscrire dans un cadre et un calendrier prévus par l'Ucanss.

Enfin, la nouvelle direction des ressources humaines doit de manière urgente assurer un suivi réel du temps de travail, passant notamment par la responsabilisation des agents de direction et des managers en la matière et l'application des règles prévues en cas de non-réalisation des heures théoriques au-delà de la tolérance mensuelle de 10 heures.

Le nouveau cadre des ressources humaines doit aussi permettre de remobiliser les agents de la caisse autour d'un projet visant à retrouver un niveau de qualité de service élevé. De nombreux interlocuteurs de la Cour ont relevé que, il y a quelques années, la CGSS de Martinique présentait des résultats de qualité de service beaucoup plus satisfaisants. La dégradation des résultats au cours des dernières années n'est pas inéluctable et la CGSS dispose des ressources nécessaires pour mieux répondre aux attentes des assurés et des cotisants.

3.1.2 Une communication à unifier pour créer un véritable site internet

La fonction de communication au sein de la CGSS n'est pas clairement définie. En effet, elle est diluée entre le service communication proprement dit, le service partenariat et celui du marketing. Les activités de chacune de ces entités se chevauchent parfois ce qui crée des dysfonctionnements.

Le service de communication travaille sur les supports écrits et visuels à destination des assurés et des professionnels. Il prépare également les événements organisés par la CGSS pour les différentes manifestations, salons ou forums. Le budget global de la communication est conséquent. Pour 2024, il est de 630 000 € pour l'ensemble des actions prévues, en interne ou en externe. À cela doivent être ajoutées les prestations extérieures sollicitées ponctuellement pour la réalisation de produits ou l'appui lors de manifestation. Le service marketing a en charge les enquêtes de satisfaction nationale et les études multicanales ainsi que la réalisation d'un portail unique de communication.

Une fusion permettrait une meilleure efficacité de leurs actions que ce soit pour la communication institutionnelle, réalisée actuellement par le service communication et pour la communication digitale censée être réalisée par le service marketing.

Actuellement, cette communication digitale n'existe pas. En effet, la CGSS ne possède pas de site Internet. Pour s'informer et réaliser leurs démarches, les assurés doivent se connecter aux sites nationaux : Ameli pour la maladie, le site de l'assurance retraite et celui de la MSA.

Pourtant, depuis trois ans, la responsable du service marketing travaille à un projet de portail mutualisé nommé « portail d'orientation numérique » (PON). Ce projet a été présenté en comité de direction au mois de juillet 2023. Il a pour but d'informer les usagers et les professionnels et de favoriser l'utilisation des outils numériques. Une version est également envisagée pour les téléphones mobiles. Des tests sur le portail PON ont même débuté en juillet 2022. La CGSS a prévu de déployer un site Internet durant le second semestre de 2024.

¹⁴⁰ La pesée et nouvelle classification des emplois vise à objectiver la hiérarchie des emplois, de les valoriser et de déterminer un coefficient de qualification pour chaque emploi.

Le problème est le manque de communication interne sur le sujet. Le travail isolé de la cellule marketing ne favorise pas sa future appropriation par l'ensemble des salariés. Un document de travail présenté à la Cour, qui énumère dans le détail les améliorations techniques à apporter au projet PON, montre que les directions métiers n'ont été sollicitées que trop ponctuellement pour faire avancer véritablement le sujet et le travail à réaliser reste important. Malgré le temps déjà passé, ce projet n'est pas encore à maturité. Par exemple, pour le secteur agricole, les liens hypertextes actuellement définis renvoient tous à la même page d'accueil du portail de la MSA. Une ouverture de ce projet à d'autres acteurs, notamment au service communication est nécessaire pour accélérer sa conception et son déploiement. Plus globalement, une fusion des services de la communication et du marketing donnerait une cohérence globale à ce secteur et permettrait d'améliorer le service rendu.

3.1.3 Des activités en multi-branches à valoriser : les exemples à suivre des plateformes téléphonique et de numérisation des flux entrants

En plus des accueils physiques, les assurés peuvent contacter la CGSS par téléphone et bénéficier de rendez-vous téléphoniques. La plateforme téléphonique et de services se trouve au siège de la CGSS. Une manager et son adjoint dirigent ce service composé de quatre superviseurs, de quatre référents techniques et de 23 téléconseillers, spécialisés chacun dans une branche. Comme pour les caisses de l'ensemble des réseaux, le nombre d'appels à traiter a augmenté durant la période sous revue.

Même si les résultats n'atteignent pas tous les niveaux prévus par le contrat pluriannuel de gestion, cette plateforme est un exemple à suivre pour la CGSS. Le management est dynamique et insiste sur la transversalité. Les téléconseillers, peuvent, le cas échéant, apporter des réponses de niveau 1 sur une branche hors de leur spécialisation ou, si cela est possible, transférer les appels à un de leur collègue à même de répondre à une question sur une autre branche.

Leur activité n'est, en outre, pas limitée à la prise d'appels. Ils réalisent également des rappels d'usagers suite à un appel non abouti ou des traitements de courriels. Le suivi est assuré par des tableaux de bord bien tenus et à jour. La CGSS, en plus des appels toutes branches de la Martinique, traite ceux du recouvrement, y compris les travailleurs indépendants, pour la Guadeloupe et la Guyane.

Entre 2018 et 2022, le nombre d'appels a pratiquement doublé, pour baisser légèrement en 2023. Le nombre d'appels traités a augmenté également en volume mais le taux d'appels traités est très fluctuant d'une année à l'autre, à l'exemple du secteur retraite où il était de 85 % en 2019 et de 57 % en 2023. Pour la branche maladie, les variations sont beaucoup plus faibles.

Tableau n° 12 : Évolution du nombre d'appels des assurés reçus et traités, par branche, par la CGSS de la Martinique (2019-2023)

<i>Branches ou régime</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Maladie</i>	86 119	105 953	130 896	ND	169 642	123 814
<i>dont appels traités</i>	<i>Nd</i>	73 %	<i>Nd</i>	<i>ND</i>	78 %	70 %
<i>Retraite</i>	39 869	32 756	40721	ND	66 898	58 869
<i>dont appels traités</i>	<i>Nd</i>	85 %	<i>Nd</i>	<i>ND</i>	72 %	57 %
<i>Recouvrement</i>	36 608	35 604	41 128	ND	19 661	23 433
<i>dont appels traités</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>ND</i>	86 %	86 %
<i>Agricole</i>	2 262	3 611	5 434	ND	5 728	4 605
<i>Dont appels traités</i>	<i>ND</i>	83 %	<i>Nd</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>
<i>Nombre total d'appels*</i>	212 259	177 924	218 179	ND	411 586	358 088

Source : Cour des comptes. Le nombre total d'appels, comprend, en plus des appels des assurés par branches, les appels des professionnels de santé, ceux au service médical (DRSM) (assurés et professionnels de santé), ceux pour l'action sociale et ceux du recouvrement de la Guadeloupe et de la Guyane.

En parallèle, la plateforme des courriers papiers constitue un autre service transversal de la CGSS qui fonctionne correctement. La Cour a pu visiter ce service qui reçoit l'ensemble des courriers adressés à la CGSS. Les locaux sont équipés de différents appareils qui servent à l'ouverture automatique et à la numérisation des dossiers¹⁴¹. Les salariés sont suivis en fonction d'objectifs fixés. Au deuxième semestre 2023, le nombre d'ETP était de 15,5. Au second semestre 2023, le nombre de plis traités par jour était de 1 290. Le service a reçu presque 160 000 plis dans l'année. Chaque pli, une fois dématérialisé, est distribué au service correspondant. Cependant cette plateforme est aussi dépendante des services à qui elle envoie les documents numérisés, comme le prouve la demande de suspension de la numérisation des feuilles de soins papier évoquée plus haut.

3.2 Des actions de moyen terme relevant des tutelles

Les tutelles, que ce soit les caisses centrale et nationales ou la direction de la sécurité sociale du ministère du travail, de la santé et des solidarités, doivent contribuer au redressement de la caisse. Pour cela, des actions de moyen terme peuvent être engagées, notamment pour assurer une direction plus stable et mieux unifier entre branches et régimes le budget de la CGSS et ses objectifs inscrits dans le contrat pluriannuel de gestion. Il est également nécessaire que les tutelles continuent à se structurer pour assurer un suivi spécifique des caisses ultramarines. Enfin, des travaux seront nécessaires pour permettre un transfert rapide des activités de certaines branches en cas de crise.

¹⁴¹ Certains courriers hors format ou très épais doivent être traités manuellement.

3.2.1 Au-delà d'une transition technique, une direction à transformer en profondeur dans les prochains mois

Si un certain nombre de décisions ont été prises par le directeur général depuis son arrivée en 2023, des mesures de plus grande envergure doivent être envisagées, en intégrant une articulation plus étroite avec les quatre caisses nationales ou centrale et la direction de la sécurité sociale.

Le renouvellement de la direction générale, dont l'intérim doit s'achever au premier semestre 2025, devra reposer sur un projet collectif à bâtir d'ici là. Il devra nécessairement prendre acte de l'ampleur de la tâche et introduire une rupture radicale avec l'ensemble des dysfonctionnements constatés par la Cour.

Autour du futur directeur général et du futur directeur comptable et financier, l'équipe de direction qui sera constituée devra repenser l'organisation des différentes directions de la CGSS, les moyens à mobiliser et les missions confiées à chaque manager. Les tutelles s'inscrivent dans cette perspective, dans la mesure où la DSS a indiqué travailler à un plan d'attractivité des postes de directions dans les caisses ultra-marines.

L'audit de prise de fonction, à réaliser conjointement par les quatre caisses nationales et la CCMSA en amont de ce changement, devra procéder à un bilan détaillé des actions conduites depuis juin 2023.

3.2.2 Budget unique de gestion administrative et contrat pluriannuel de gestion commun : des pistes insuffisamment exploitées

À l'instar des autres CGSS, la Martinique dispose depuis 2018 d'un budget de gestion administrative unique, qui concatène ceux des quatre branches du régime général et du régime agricole, et, depuis 2020, celui de la prévention des risques professionnels. En matière budgétaire, la Cnam est la caisse-pivot, interlocutrice de la CGSS, en articulation avec les autres caisses nationales ou centrale. Le budget 2024 a été voté à l'unanimité par le conseil d'administration, qui en a fait un acte de soutien au directeur en place. Le contenu de ces budgets ne permet cependant pas d'en faire de vrais outils stratégiques de pilotage de l'organisme.

Des budgets dont l'unicité reste formelle

Si la CGSS dispose bien d'un budget de gestion administrative unique, elle conserve pour autant des budgets distincts pour les actions sanitaires et sociales maladie et vieillesse, les accidents du travail et maladies professionnelles et le fonds d'actions conventionnelles.

Les budgets de gestion administrative des années 2023 et 2024 quant à eux ne comportent par ailleurs aucune information sur les raisons d'évolution des dépenses ni précisions relatives aux actions mises en œuvre pour respecter ces prévisions de dépenses, et nulle indication sur les mécanismes mis en place pour les maîtriser. Ce constat rejoint celui de l'absence de pilotage partagé des budgets de l'organisme, et donc à une relation entre le directeur et la direction comptable et financière qui devra à l'avenir concourir plus efficacement à la maîtrise des dépenses de la CGSS. Ces budgets de gestion administrative laissent également

perdurer des trajectoires d'effectifs par branche, réduisant ainsi la capacité de la CGSS à procéder à des évolutions globales de son organisation et de ses ressources.

Sur la forme enfin, ces budgets de gestion administrative semblent relever du copier / coller, reprenant certaines parties à l'identique.

Le budget unique de gestion administrative implique le conseil d'administration et les caisses nationales autour d'une vision commune de l'organisme, en particulier parce que sa notification s'effectue au travers du premier contrat pluriannuel de gestion unique pour la période 2023-2027.

Jusqu'en 2022, chaque branche de la CGSS faisait l'objet d'un premier contrat pluriannuel de gestion signé avec la caisse nationale ou centrale concernée. Ces contrats ne faisaient que très faiblement apparaître de projets transversaux¹⁴².

Le CPG commun 2023-2027 de la CGSS représente une réelle rupture, même si elle survient tardivement. Pour la première fois, il présente les gains et bénéfices du fonctionnement interbranches, et vise à limiter le cloisonnement des activités au sein de l'organisme. Il est composé d'un contrat transverse, complété par les ambitions de chacune des quatre branches pour les cinq années à venir, qui sont appuyées par des objectifs et indicateurs transverses. La première partie comprend bien quatre axes communs¹⁴³, mais il est regrettable que d'autres thématiques transverses en soient exclues : le pilotage général, la gestion des ressources humaines ou la lutte contre les fraudes et les actions contre le non recours aux prestations. Le contrat pluriannuel de gestion occulte également la notion de productivité, sans prévoir aucun engagement sur le temps de travail ou les mutualisations. Il aurait pu par exemple comprendre des actions de parangonnage avec les autres CGSS ou organismes des quatre réseaux.

Recommandation n° 10. (DSS, caisses nationales, CGSS) : Enrichir par avenant le contrat pluriannuel de gestion de la CGSS avec des sujets transverses ou mutualisables tels que le pilotage, le suivi budgétaire, la gestion des ressources humaines, la productivité et la lutte contre les fraudes.

3.2.3 Des organismes nationaux qui doivent réaffirmer leur place

3.2.3.1 Une organisation des caisses de niveau national vis-à-vis des CGSS qui doit continuer à se renforcer

Les quatre têtes de réseaux ont fait évoluer très significativement leur implication vis-à-vis de la Martinique, voire des CGSS. Créée en 2005 à l'initiative de la DSS, la mission de

¹⁴² Le contrat pluriannuel de la branche Retraite faisait entrevoir quelques ambitions interbranches, l'Accoss retenant pour sa part le développement de l'outil de gestion de la relation clients interbranches SIRCE. La Cnam avait pour sa part écarté cette option pour des raisons de priorisation financière.

¹⁴³ Relations usagers, accompagnement des publics fragiles, efficience, responsabilité sociétale des organisations (RSO), et qualité de vie et conditions de travail (QVCT).

coordination (Micor) de la Cnam a joué depuis 2018 un rôle croissant dans la gestion de la CGSS, ce qui est cohérent avec la place de la branche maladie au regard de la gestion de l'organisme.

La direction du recouvrement outre-mer (Drom) de l'Acoss emprunte depuis 2021 une voie plus large et de plus long terme, en réponse partielle à une recommandation de la Cour formulée en 2018. La Cnav a pour sa part renforcé son soutien à la CGSS depuis 2021, principalement à la suite du traitement défectueux des pensions de retraite. Par ailleurs, elle a structuré une mission d'appui aux caisses ultra-marines rattachée au directeur de la caisse nationale. La CCMSA s'est, quant à elle, limitée à désigner une référente et une caisse contact, qui jouent pour l'essentiel un rôle de référents techniques et juridiques. La caisse centrale apparaît comme celle qui a le moins structuré son organisation en vue d'assurer un suivi des activités ultra-marines.

Ces démarches, si elles révèlent un réel progrès dans l'accompagnement des organismes ultra marins, ne sont pas suffisamment adaptées à la diversité des situations locales. Ainsi, l'action de Micor, ajoutée à la présence persistante de son responsable à des réunions de la CGSS¹⁴⁴, associant accompagnement de l'organisme et exercice du contrôle des caisses nationales sur les caisses locales, expose à un risque de confusion des responsabilités et de conflit d'intérêts. L'action de la Drom de l'Acoss aurait pu être accompagnée d'initiatives plus ciblées permettant de mettre fin aux pratiques irrégulières ou inadaptées constatées par la Cour. Dans ce sens, et même si l'objet de cette enquête ne visait pas à effectuer son évaluation, le contrôle de la Cour sur la CGSS de la Martinique permet de faire apparaître une action encore trop distante de l'Acoss sur le recouvrement ultra-marin.

Outre les initiatives prises par chaque caisse nationale, se pose la question d'une plus grande coordination des ressources mises à la disposition de la CGSS par chaque branche, notamment en termes d'outils informatiques. Une revue détaillée des outils informatiques communs utilisables par la CGSS pourrait permettre, à moyenne échéance, d'en inscrire utilement le déploiement dans une feuille de route pluriannuelle.

Des outils informatiques qui peuvent être communs aux CGSS

Si la CGSS a l'obligation de déployer les outils informatiques de chaque branche ou régime, elle pourrait aussi saisir l'opportunité de partager certains d'entre eux, avec le soutien des caisses nationales concernées. Plusieurs exemples peuvent illustrer ce qui pourrait être fait dans ce sens.

Ainsi, *OSCARR* est l'application permettant le suivi du temps de travail et de la productivité des salariés de la branche maladie. Cet outil n'est pourtant pas utilisé au sein de la CGSS par l'ensemble des salariés de la direction maladie ni par les salariés des autres directions. Constituant un préalable à toute démarche de suivi du présentisme et de la productivité, son déploiement dans l'ensemble des services est prévu par le contrat pluriannuel de gestion transverse 2023-2027.

AGORA est l'outil mis en œuvre au sein du réseau des Urssaf depuis 2020 pour la gestion des instances et commissions du conseil d'administration, augmentant ainsi le niveau de respect des règles de droit par l'organisme. Aucune difficulté n'est identifiée pour déployer cet outil au sein de la CGSS.

¹⁴⁴ Ainsi, le responsable de la Micor, après avoir assumé le rôle de directeur par intérim en 2023, participe systématiquement aux réunions du conseil d'administration, à la demande du directeur de la CGSS.

3.2.3.2 Un rôle de tutelle par la direction de la sécurité sociale à mieux structurer vis-à-vis des CGSS

Dans l'exercice de sa mission de tutelle des organismes de sécurité sociale, la DSS s'appuie en premier lieu sur les caisses nationales. S'agissant des CGSS qui dépendent de plusieurs caisses nationales du régime général et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole, la fonction de tutelle ou de coordination du contrôle exercé par les caisses nationales est insuffisamment mise en œuvre par cette direction, au regard des situations constatées notamment en Martinique.

En effet, en application de l'article 6 du décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 modifié, la DSS « assure la tutelle sur les organismes de sécurité sociale du régime général (...) et des régimes spéciaux ». Au sein de la DSS, la sous-direction du pilotage du service public de la sécurité sociale « assure le pilotage budgétaire des branches et des régimes et exerce la tutelle dans ce domaine sur les caisses nationales. Elle veille à la qualité du service rendu par les organismes de sécurité sociale, à la performance de leur gestion et à la mise en œuvre de la politique de maîtrise des risques ».

En se fondant sur la relation des caisses nationales avec les CGSS, la DSS a créé un poste de chargé de mission outre-mer, dont le périmètre technique, circonscrit à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Mayotte, n'a ni la vocation ni les moyens de suivre de près l'activité des caisses ultra-marines.

La DSS ne partage pas cette analyse, considérant que la coordinatrice pour l'outre-mer est l'interlocutrice de la mission de coordination de la Cnam et que ce sont les sous-directions de la DSS qui prennent en compte la dimension ultra-marine des politiques publiques. Toutefois, l'éclatement du suivi des enjeux ultra-marins par les différentes sous-directions ne permet pas de suivre de manière suffisamment précise l'activité des caisses concernées. En effet, si la DSS s'est emparée récemment avec l'Acoss du sujet des délais de paiement portant sur des parts salariales, son action n'a pas empêché la poursuite de cette pratique y compris jusqu'en 2024. De surcroît, son approche ne semble pas prendre en compte l'intégralité des problématiques rencontrées par la CGSS (gouvernance, maîtrise des dépenses, service rendu aux usagers). En outre, si la Cour note que depuis 2023 les COG des quatre branches du régime général comprennent des annexes spécifiques aux organismes d'outre-mer¹⁴⁵, elle considère que ces démarches mériteraient de faire l'objet d'une approche plus globale, sous l'égide de la DSS.

3.2.4 Des travaux à engager pour faciliter le transfert de certaines activités vers d'autres caisses du réseau

Les importantes difficultés qu'a rencontrées la CGSS durant la période sous revue, bien qu'identifiées par les tutelles, n'ont pas suscité de leur part de réactions durables. Seule la Cnav a organisé un transfert partiel de l'activité de la direction retraite, durant l'année 2022, au pic de la crise qu'a connu cette branche en Martinique. Ce soutien a dû être réalisé en deux temps, ce qui n'a pas permis d'accélérer suffisamment tôt la résorption du stock.

¹⁴⁵ La COG de la MSA prévoit uniquement la signature d'un contrat pluriannuel de gestion avec chaque CGSS.

La Cnav indique que le soutien de la CGSS de Martinique par les Carsat a été fait rapidement et de manière efficace. L'Acoss estime, de son côté, qu'une refonte de l'organisation pourrait engendrer des coûts élevés et pourrait déstabiliser la fonction recouvrement de la CGSS. En outre, l'Acoss considère préférable de responsabiliser davantage les équipes en place ainsi que de renforcer les actions de formation et de soutien, voire de prise en charge de certaines opérations par une Urssaf d'appui.

Il paraît toutefois nécessaire que les caisses nationales systématisent, en cas de difficultés, le transfert de tout ou partie de l'activité de la direction en charge des retraites, dans une autre caisse du réseau.

Recommandation n° 11. (Cnav, Acoss) Établir un plan permettant, en cas de difficultés persistantes au sein de la CGSS, pour les branches retraite et recouvrement, de transférer rapidement l'activité dans une autre Carsat ou Urssaf.

3.3 À défaut d'actions rapides, une mise sous administration provisoire qui sera indispensable

À brève échéance, la CGSS doit amplifier les transformations engagées en 2023, notamment le renouvellement de son comité de direction et la reprise en main de sa politique de ressources humaines pour améliorer la qualité des activités de la caisse et le service rendu aux usagers. À défaut d'un redressement rapide à partir des actions identifiées par la Cour (cf. annexe n°1), il conviendra de mobiliser sans détour les dispositions prévues par le code de la sécurité sociale, et engager ainsi une dynamique favorable aux changements de pratiques.

Jusqu'à présent, la tutelle n'a pas utilisé tous les outils à sa disposition, notamment celui de la mise sous administration provisoire. Prévues par le code de la sécurité sociale¹⁴⁶, l'administration provisoire peut être prononcée par l'autorité compétente de l'État, par la voie d'un arrêté, notamment « *en cas d'irrégularités graves, de mauvaise gestion ou de carence du conseil ou du conseil d'administration* ». Le ministre chargé de la sécurité sociale peut ainsi suspendre ou dissoudre le conseil d'administration et nommer un « *administrateur provisoire* ». Rarement mise en œuvre¹⁴⁷, cette faculté a été par exemple utilisée, entre 2013 et 2017, pour la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône¹⁴⁸. Deux CGSS ont déjà fait l'objet d'une

¹⁴⁶ Article L. 281-3 du code de la sécurité sociale.

¹⁴⁷ Cette faculté a notamment été utilisée en 1987 pour la caisse de mutualité sociale agricole du Var (arrêté du 23 mars 1987), en 1989 pour celle des Bouches-du-Rhône (arrêté du 29 septembre 1989), en 1993 pour la caisse primaire d'assurance maladie de la Seine-Saint-Denis (arrêtés des 16 février et 24 mai 1993), en 1995 pour la caisse mutuelle régionale d'assurance maladie du Pas-de-Calais (arrêté du 22 février 1995) et entre 1998 et 2000 pour la caisse de mutualité sociale agricole de Corse (arrêtés du 30 septembre 1998 et du 6 janvier 2000). En outre, depuis décembre 2023, la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse fait également l'objet d'une administration provisoire (arrêté du 4 décembre 2023).

¹⁴⁸ Arrêtés des 19 décembre 2012, 16 juillet 2013, 4 novembre 2013, 6 mai 2014, 23 avril 2015, 25 avril 2016, 26 avril 2017 et 11 octobre 2017 portant nomination d'un administrateur provisoire de la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône.

telle mesure¹⁴⁹ : celle de La Réunion entre 1997 et 2000¹⁵⁰ et celle de la Guyane entre 2003 et 2006¹⁵¹.

Compte tenu des blocages liés au conseil d'administration, l'antenne locale de la mission nationale de contrôle a proposé, en janvier 2023, à la direction de la sécurité sociale, la mise sous administration provisoire de la CGSS de la Martinique, sans obtenir de réponse formelle. Or, la tutelle ne devrait exclure aucun outil à sa disposition permettant d'assurer le bon fonctionnement de la caisse, au bénéfice de ses usagers. Étant donné les difficultés de fonctionnement, il apparaît désormais qu'une administration provisoire constitue une option nécessaire au redressement de la caisse à court terme, en l'absence de mise en œuvre rapide d'un plan d'actions.

La DSS considère que toutes les conditions légales ne sont pas remplies pour une mise sous administration provisoire, en particulier l'existence d'irrégularités graves, de mauvaise gestion ou de carence de la part du conseil d'administration. Toutefois, même si le conseil d'administration a adopté le CPG, le budget et une motion de soutien, la situation reste précaire. En effet, le directeur général et la directrice comptable et financière ont été nommés par intérim, le conseil d'administration ayant refusé à la majorité des deux tiers d'approuver leurs nominations. La directrice comptable et financière par intérim, peu de temps après sa nomination, a quitté ses fonctions. Même si des progrès ont été constatés à la suite de l'enquête de la Cour, l'ampleur des constats invite à stabiliser l'équipe de direction, ce qui peut passer par une mise sous administration provisoire.

¹⁴⁹ L'article L. 752-13 du code de la sécurité sociale rend applicable cette procédure aux CGSS.

¹⁵⁰ Arrêté du 21 octobre 1997 portant suspension du conseil d'administration de la Caisse générale de sécurité sociale de la Réunion. Arrêté du 1^{er} septembre 2000 portant nomination d'un administrateur provisoire de la Caisse générale de sécurité sociale de la Réunion.

¹⁵¹ Arrêté du 29 avril 2003 portant suspension du conseil d'administration de la Caisse générale de sécurité sociale de la Guyane. Arrêté du 21 décembre 2005 portant prorogation de la suspension du conseil d'administration de la caisse générale de sécurité sociale de Guyane et nomination de l'administratrice provisoire.

CONCLUSION

Le déclin des performances de la CGSS de la Martinique, déjà faibles depuis 2018, a été accéléré, à la fin de l'année 2021. De multiples audits ont pointé des défaillances de gestion, notamment dans la liquidation des pensions de retraite, dont le stock était devenu insoutenable. Ces alertes n'ont été que marginalement suivies d'effets concrets et durables.

Au début de l'année 2024, la CGSS se trouvait encore dans une situation de fragilité, en particulier dans ses processus internes. Malgré les constats de la Cour formulés dès 2018, aucune rationalisation des effectifs des fonctions supports, pourtant disproportionnés, n'a été engagée et aucune démarche de reprise en main de la gestion des ressources humaines n'a été entamée, en vue notamment d'assurer une véritable mesure de la productivité des agents, aujourd'hui quasi-inexistante.

Des améliorations ponctuelles sont toutefois à noter depuis 2023, notamment dans le domaine des achats, des marchés et de la branche vieillesse. Beaucoup reste pourtant à faire pour assurer un redressement durable de la caisse. Ainsi, les activités maladie et recouvrement apparaissent comme les plus problématiques et appellent à des actions structurelles de mise en conformité avec les objectifs nationaux.

En outre, à l'instar de toutes les régions ultra-marines, la Martinique souffre d'un fort déficit d'attractivité pour les agents de direction, ce qui conduit à maintenir un comité de direction peu performant. Il est également notable que la direction de la sécurité sociale ne se soit pas, contrairement aux caisses nationales, organisée de manière suffisamment efficace pour suivre l'activité des caisses ultra-marines.

Pourtant, le modèle des caisses générales de sécurité sociale est porteur de gains potentiels importants pour les usagers qui pourraient disposer, dans un territoire circonscrit, d'un service public quasi-unifié de la sécurité sociale. Or, l'organisation de la caisse reste plus que jamais en silo, sans aucun véritable progrès depuis 2018. Avec des accueils distincts et mal organisés sur le territoire, la CGSS ne s'appuie sur aucun des avantages qu'elle pourrait tirer de son modèle multi-branches et multi-régimes, en vue d'améliorer le service rendu aux usagers.

Un nouveau projet collectif, fondé sur un comité de direction, un organigramme et des processus internes profondément renouvelés, est désormais indispensable pour que la CGSS puisse rendre le service fondamental qu'elle doit aux assurés et aux cotisants. Pour parvenir à cet objectif, un plan d'action vigoureux doit être mis en œuvre immédiatement, tant par la caisse que par les tutelles, afin d'améliorer la qualité des prestations de la caisse et de mobiliser ses agents autour de cet objectif. À défaut, la caisse devrait être mise sous le régime de l'administration provisoire, afin de donner la plus grande latitude possible aux tutelles et à la direction de la caisse pour engager les transformations indispensables à son redressement.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Un plan d'actions urgentes préalable au rétablissement du fonctionnement normal de la CGSS.....	73
Annexe n° 2.	La situation des retraites en Martinique	74
Annexe n° 3.	Effectifs des CGSS et dépenses de fonctionnement de celle de la Martinique	76
Annexe n° 4.	Comptes de la CGSS (2018-2022).....	78

Annexe n° 1. Un plan d'actions urgentes préalable au rétablissement du fonctionnement normal de la CGSS

Face à une situation très dégradée conduisant à pénaliser durablement les usagers, et sans amélioration notable et structurelle depuis 2018, il est proposé la mise en œuvre d'un plan d'urgence qui doit permettre d'assurer le retour à un fonctionnement normal de la CGSS de la Martinique. À défaut, une mise sous administration provisoire de la caisse s'avèrerait indispensable.

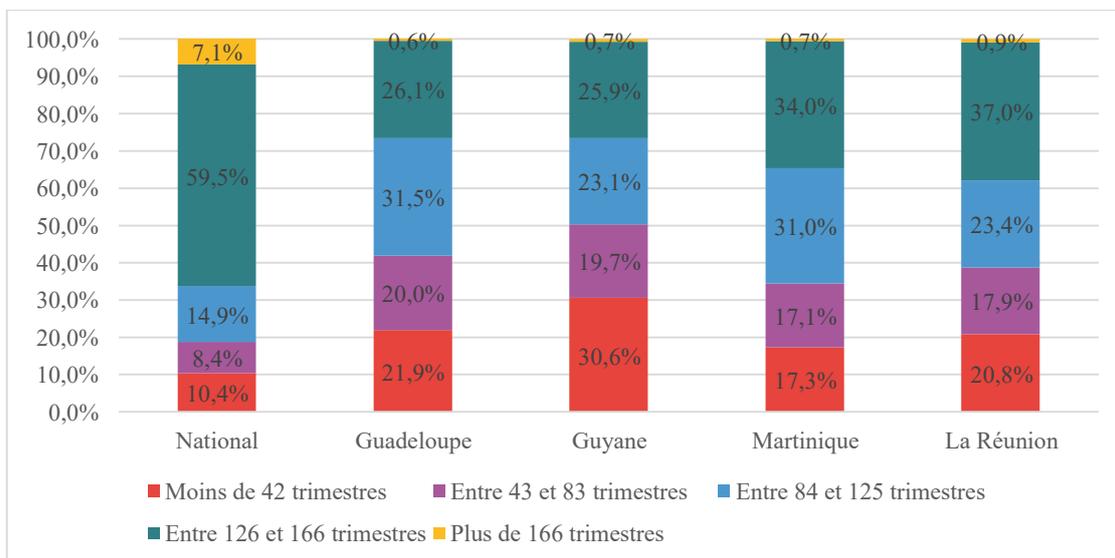
<i>Thème</i>	<i>Actions</i>
<i>Gestion et commande publique</i>	Réaliser une revue des dépenses dès 2024, en vue de réduire notamment celles de fonctionnement d'ici 2027.
	Mettre en place un suivi de l'utilisation des véhicules à usage mixte selon les directives de l'Acoss
<i>Comité social et économique</i>	Rétablir un fonctionnement du comité social et économique conforme au code du travail.
<i>Conseil d'administration</i>	Cesser sans délai l'attribution de cadeaux aux membres du conseil d'administration et obtenir le remboursement des avantages accrdés sans base légale .
<i>Métier</i>	Concernant la branche vieillesse, constituer, par redéploiement des effectifs, une unité dédiée aux traitements des réclamations des assurés.
	Assurer la présence ou la représentation systématique de la CGSS aux audiences des tribunaux de l'île.
	Sous le pilotage de la Cnav, restructurer la direction en charge de la branche vieillesse, en dédiant notamment une unité au traitement des réclamations par redéploiement d'effectifs.
	Procéder à une revue détaillée des outils informatiques communs utilisables par les CGSS et inscrire leur déploiement dans une feuille de route pluriannuelle.
<i>RH</i>	Doter la CGSS d'une véritable direction des ressources humaines, prenant en charge en priorité la définition d'une gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des parcours professionnels ainsi que d'une stratégie de prévention des risques psycho-sociaux, la ré-internalisation de la politique de ressources humaines et un suivi effectif du temps de travail afin de favoriser l'amélioration de la productivité.
	Bâtir un plan de développement des compétences pour l'ensemble des directions de la CGSS.
<i>Relations avec les usagers</i>	Créer et maintenir un site internet de la CGSS.
	Finaliser la mise en place, par redéploiement d'effectifs, des accueils multi-branches et multi-régimes sur l'ensemble du territoire martiniquais.

Annexe n° 2. La situation des retraites en Martinique

Alors que la Martinique était, en 2022, la région la plus âgée de France, la situation sociale des retraités martiniquais est très fragile. En effet, selon l’Insee, les pensions de retraite perçues par les natifs de Martinique résidant dans un département d’Outre-mer sont 14 % plus faibles que celles versées aux retraités vivant au sein de l’Hexagone.

Dans une étude de 2023 dédiée aux carrières des assurés des CGSS pour les générations 1961 à 1964¹⁵², la Cnav identifie plusieurs spécificités ultra-marines, pouvant entraîner des difficultés spécifiques dans le processus de liquidation des retraites. D’abord, les carrières y sont plus fortement hachées que dans l’Hexagone. L’exercice de reconstitution des carrières est donc plus difficile : seulement 47 % des femmes et 55 % des hommes ont eu une carrière complète. Les assurés des CGSS valident relativement moins de trimestres que la moyenne nationale.

Graphique n° 1 : Proportion des assurés des CGSS et du niveau national selon le nombre de trimestres validés sur la carrière (2022)



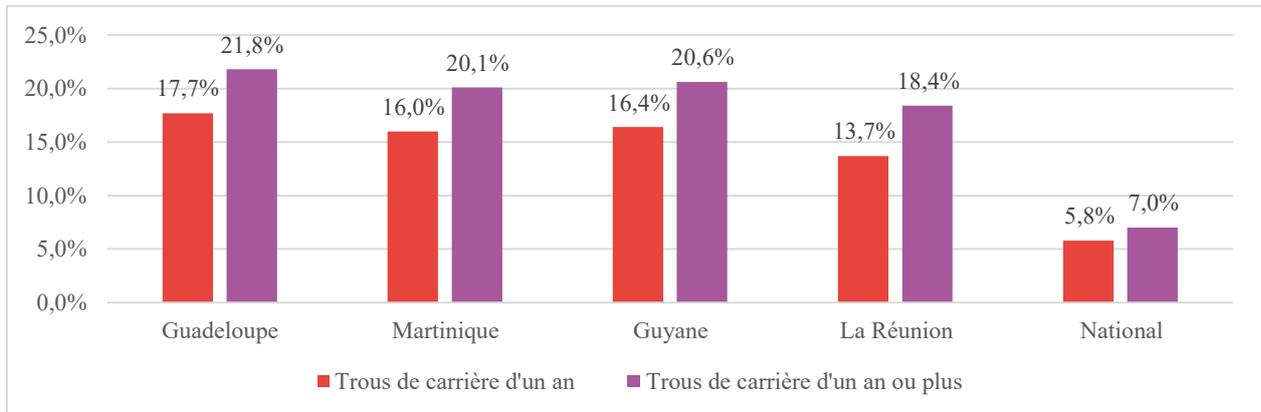
Source : Cnav.

En parallèle, les assurés des départements d’outre-mer (DOM) ont trois fois plus de « trous de carrière »¹⁵³ que la moyenne nationale. En Martinique, 16 % des assurés ont un « trou de carrière » d’un an (5,8 % au niveau national) et 20,1 % d’un an ou plus (7 % au niveau national). Seule la Guadeloupe a des taux supérieurs (respectivement 17,7 et 21,8 %).

¹⁵² Cnav, « Descriptif des carrières dans les CGSS des générations 1961-1964 », 26 juin 2023

¹⁵³ Les trous de carrière peuvent refléter des problèmes de reports mais aussi des ruptures réelles dans la carrière.

Graphique n° 2 : Proportions de « trous de carrières » d'un an et de plus d'un an en Martinique, Guadeloupe, Guyane, à La Réunion et au niveau national



Source : Cnav.

Il faut également noter que le nombre d'employeurs différents dans la carrière des assurés des CGSS (7,8 en Martinique) est relativement plus faible qu'au plan national (11,5). Cela peut s'expliquer par un taux de chômage supérieur dans les DOM, un tissu économique moins dense et une part d'emploi dans les administrations publiques plus importante¹⁵⁴.

¹⁵⁴ La différence entre les proportions d'assurés ayant des périodes validées de fonction publique dans leur carrière en métropole et dans les DOM est stable d'une génération à l'autre. Celle-ci est de 15,5 % dans les DOM (18,05 % en Martinique, deuxième taux le plus élevé des DOM après la Guyane) et de 15,3 % en métropole.

Annexe n° 3. Effectifs des CGSS et dépenses de fonctionnement de celle de la Martinique

Tableau n° 1 : Effectifs, population de chaque DROM et ratio d'effectifs des CGSS (2023)

	Population au 1 ^{er} janvier	Effectifs en ETPMA	Effectifs pour 1 000 habitants
<i>Martinique</i>	347 686	805,53	2,32
<i>Guyane</i>	301 099	393,18	1,31
<i>La Réunion</i>	873 102	1150,09	1,32
<i>Guadeloupe</i>	375 845	901,05	2,4

Source : Cour des comptes, à partir des données de la Micor et de l'Insee.

Tableau n° 2 : Principales dépenses de fonctionnement de la CGSS de la Martinique, entre 2020 et 2024 (en milliers d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024 (p)
<i>Personnel</i>	66 077	65 198	65 622	69 032	67 961
<i>Locations</i>	864	824	987	1 070	1 038
<i>Charges locatives</i>	271	153	165	156	163
<i>Entretiens et réparations</i>	1007	1026	940	839	776
<i>Assurance</i>	4	3	3	3	3
<i>Personnels extérieurs</i>	470	672	1108	175	80
<i>Honoraires</i>	530	547	665	660	409
<i>Publicité</i>	211	185	277	208	200
<i>Transport de biens collectifs</i>	85	101	83	95	100
<i>Déplacements, missions, réception</i>	272	261	679	826	776
<i>Frais postaux</i>	713	903	866	774	711
<i>Services bancaires</i>	57	84	92	95	81

Source : Cour des comptes.

Le poste « personnel extérieur » est en baisse car une grande partie des renforts liés au dispositif « Covid tracing » entre 2020 à 2022 a été financée par la Cnam en intérim durant la crise sanitaire. Ces dépenses se sont interrompues début 2023. L'intérim s'impute sur les dépenses de fonctionnement de la CGSS.

Annexe n° 4. Comptes de la CGSS (2018-2022)

Tableau n° 1 : Compte de résultat consolidé et simplifié de 2018 à 2022

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Prestations sociales</i>	1 816 710 279 €	1 920 059 511 €	1 994 495 177 €	2 180 542 640 €	2 297 089 304 €
<i>Cotisations / impôts</i>	1 705 924 666 €	1 591 846 771 €	1 551 207 726 €	1 639 682 056 €	1 707 949 045 €
<i>Charges techniques</i>	2 236 463 218 €	1 990 064 361 €	1 943 163 752 €	2 065 433 644 €	2 173 640 268 €
<i>Produits techniques</i>	2 345 207 577 €	2 316 032 803 €	2 380 429 715 €	2 602 469 929 €	2 721 251 250 €
<i>Résultat technique</i>	-2 041 254 €	-2 244 298 €	-2 325 148 €	-3 192 667 €	-1 155 387 €
<i>Charges fin.</i>	447 494 €	0 €	0 €	0 €	173 545 €
<i>Produits fin.</i>	4 €	247 €	209 €	0 €	0 €
<i>Résultat fin.</i>	-447 489 €	247 €	209 €	0 €	-173 545 €
<i>Charges except.</i>	48 144 €	167 231 €	402 513 €	450 682 €	0 €
<i>Produits except.</i>	1 586 931 €	1 174 126 €	1 071 979 €	2 822 369 €	0 €
<i>Résultat except.</i>	1 538 788 €	1 006 895 €	669 466 €	2 371 687 €	0 €
<i>Résultat net</i>	0 €	0 €	-76 273 €	-186 446 €	0 €

Source : Cour des comptes à partir des données de la CGSS.

Tableau n° 2 : Charges de gestion courante (consolidées) de 2018 à 2022

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Achats</i>	987 512 €	995 196 €	837 613 €	938 999 €	930 000 €
<i>Autres charges externes</i>	6 122 808 €	6 369 242 €	6 240 861 €	6 653 868 €	7 854 693 €
<i>Impôts, taxes et versements assimilés</i>	2 997 789 €	2 909 383 €	3 423 211 €	3 210 229 €	3 466 674 €
<i>Charges de personnel</i>	58 161 701 €	57 054 906 €	62 736 229 €	62 052 300 €	62 211 751 €
<i>Diverses charges de gestion courante</i>	333 104 €	311 786 €	247 378 €	483 514 €	434 874 €
<i>Dotations</i>	2 598 804 €	3 492 807 €	4 564 154 €	4 033 513 €	4 157 227 €
<i>Total</i>	71 201 717 €	71 133 360 €	78 049 446 €	77 372 423 €	79 055 219 €

Source : Cour des comptes à partir des données de la CGSS.

Tableau n° 3 : Bilan consolidé de la CGSS de 2018 à 2023

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Actif immobilisé</i>	48 041 710 €	47 385 539 €	45 005 583 €	39 959 551 €	38 278 899 €
<i>Actif circulant</i>	650 965 803 €	653 987 740 €	774 135 115 €	1 160 905 622 €	2 953 559 858 €
<i>-dont créances</i>	578 810 198 €	588 259 752 €	675 806 724 €	542 581 781 €	2 885 567 271 €
<i>-dont disponibilités</i>	1 886 251 €	1 130 168 €	733 866 €	744 269 €	4 270 738 €
Total actif (net)	699 007 513 €	701 373 279 €	819 140 699 €	1 200 865 173 €	2 991 838 757 €
<i>Fonds propres</i>	302 041 €	272 039 €	47 080 €	270 250 €	195 766 €
<i>Provisions</i>	103 277 709 €	72 149 534 €	71 394 852 €	84 136 151 €	94 940 231 €
<i>Dettes fin.</i>	49 536 032 €	50 204 202 €	47 520 955 €	41 633 967 €	44 989 475 €
<i>Dettes non fin.</i>	545 891 730 €	578 747 504 €	700 177 811 €	1 165 345 634 €	2 851 713 286 €
Total passif	699 007 513 €	701 373 279 €	819 140 699 €	1 291 386 002 €	2 991 838 757 €

Source : Cour des comptes à partir des données de la CGSS.