

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête visant à lever les incertitudes budgétaires en matière de sécurité sociale

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Magali Mangin, directrice comptable et financière et de la maîtrise des risques de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, M. Jacques Boulloires, directeur général du groupement d'intérêt économique iMSA, et M. Thibault Chauvel, directeur financement et comptabilité..... 2
- Présences en réunion..... 16

Mercredi
25 février 2026
Séance de 9 heures 45

Compte rendu n° 28

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
Mme Annie Vidal,
présidente
de la commission**



La séance est ouverte à neuf heures quarante-cinq.

Présidence de Mme Annie Vidal, présidente.

La commission d'enquête procède à l'audition, ouverte à la presse, de Mme Magali Mangin, directrice comptable et financière et de la maîtrise des risques de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, M. Jacques Boulidoires, directeur général du groupement d'intérêt économique iMSA, et M. Thibault Chauvel, directeur financement et comptabilité.

Mme la présidente Annie Vidal. Après cette matinée, nous aurons entendu et questionné tous les principaux responsables de la sécurité sociale. Comme chacun le sait, nous avons reçu à la fin du mois de janvier les différentes caisses nationales du régime général. C'est donc tout naturellement que je souhaite la bienvenue aux représentants de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Je vous remercie d'avoir accepté l'invitation de la commission alors même que se tient le salon international de l'agriculture, ce qui explique l'indisponibilité de votre directrice générale. Nous le comprenons tout à fait.

Un questionnaire vous a été transmis par notre rapporteure. Les questions qu'il contient ne pourront pas être abordées de manière exhaustive. Je vous invite par conséquent à communiquer ultérieurement les éléments de réponse écrits, ainsi que toute autre information que vous jugeriez utile de porter à la connaissance de la commission d'enquête.

Je pense que vous suivez nos travaux avec attention depuis leur commencement. Je ne crois donc pas utile d'en présenter les enjeux. J'en viens directement aux quelques questions qu'il me revient de poser pour introduire les échanges.

En premier lieu, les comptes de la mutualité sociale agricole (MSA) échappent à la compétence de la Cour des comptes pour leur certification. Vous êtes suivis par des commissaires aux comptes. Qu'est-ce que cela induit ? Estimez-vous que cette spécificité vous est préjudiciable, tant dans une démarche d'amélioration de vos pratiques que pour la transparence de votre action auprès du grand public et des parlementaires ?

En second lieu, nous identifions les systèmes d'information comme une source majeure de vulnérabilité pour la bonne tenue des comptes sociaux. L'Inspection générale des affaires sociales a récemment jugé la gouvernance de vos systèmes d'information « complexe et lourde ». C'est un facteur de risque pour la fiabilité des comptes et la maîtrise des dépenses. Quelles conclusions en avez-vous retirées et quelles ont été les actions entreprises ?

Avant de vous donner la parole, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mmes Mangin et Godrie et MM. Boulidoires et Chauvel prêtent serment.)

Mme Magali Mangin, directrice comptable et financière et de la maîtrise des risques de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Si vous me permettez un propos préliminaire, je vous présenterai les grandes caractéristiques de notre régime. La mutualité sociale agricole est le deuxième régime de sécurité sociale en France. Elle couvre plus de cinq millions de ressortissants du monde agricole : les agriculteurs exploitants, les employeurs de main-d'œuvre, leurs salariés ainsi que les ayants droit. Au titre de ses missions de sécurité sociale, elle assure la gestion de l'ensemble des branches de prestations, qu'il s'agisse de la

maladie, des accidents du travail, des maladies professionnelles, de la famille ou de la retraite. Elle procède également au recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Par ailleurs, la mutualité sociale agricole exerce des missions pour le compte de tiers, notamment le versement des prestations de solidarité pour le compte de l'État ou des départements, ainsi que le recouvrement et la répartition des cotisations pour le compte de différents tributaires. L'ensemble de ces missions est défini par le code rural et de la pêche maritime, lequel renvoie pour partie au livre I du code de la sécurité sociale.

La mutualité sociale agricole contribue à la mise en œuvre de la politique sociale agricole. À titre d'exemple, en ce début d'année, nous engageons la réforme du calcul des droits à la retraite des non-salariés agricoles portant sur les vingt-cinq meilleures années. Nous contribuons également au développement sanitaire et social des territoires ruraux, conformément aux dispositions du code rural et de la pêche maritime. Nous assurons la santé et la sécurité au travail, c'est-à-dire la médecine du travail des actifs agricoles, mission qui relève d'un champ distinct de la sécurité sociale pour le régime général.

Les caisses de mutualité sociale agricole et la caisse centrale sont fortement impliquées dans la mise en œuvre des politiques publiques en lien avec leurs missions. Je n'en citerai que deux : la prévention et la prise en charge du mal-être agricole. À ce titre, la mutualité sociale agricole participe à la mission interministérielle dédiée. Elle développe son action sociale, notamment par des actions spécifiques d'aide au répit, et contribue à constituer un réseau de sentinelles, véritables vigies sur les territoires, chargées de détecter les situations de mal-être. Elle développe aussi des actions de lutte contre la fraude, en particulier dans le cadre de la convention nationale de lutte contre le travail illégal agricole. En complément de l'ensemble de ses missions, elle peut enfin se voir confier d'autres missions par l'État ; la gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Saspa), que vous avez identifiée dans le questionnaire, en est un exemple.

Il me semble important de souligner que le régime agricole est un régime professionnel de sécurité sociale dont la gouvernance est fondée sur le mutualisme. L'exercice démocratique et l'élection de 13 000 délégués aboutissent à la désignation des conseils d'administration des trente-cinq caisses de mutualité sociale agricole ainsi que du conseil d'administration de la caisse centrale.

La mise en œuvre de ces missions repose sur un mode de fonctionnement présentant deux caractéristiques principales. La première est le modèle du guichet unique. Un seul organisme, un seul interlocuteur, est en mesure de gérer l'ensemble des démarches sociales de nos adhérents. Cela permet une vision globale des situations individuelles, depuis la gestion des droits issus des cotisations jusqu'aux actions de prévention et d'action sociale, en passant par le versement des prestations. Comme les autres organismes de sécurité sociale, la mutualité sociale agricole est confrontée à un double enjeu, qui a fait l'objet de nombreux échanges dans votre commission : garantir l'accès aux justes droits et sécuriser les fonds publics. La connaissance globale et la vision à 360 degrés de nos assurés nous aident à identifier les droits non sollicités, à lutter contre le non-recours, mais aussi à détecter des incohérences ou des anomalies déclaratives.

La seconde caractéristique fondamentale réside dans un réseau de proximité, ancré dans les territoires. La mutualité sociale agricole repose sur un maillage territorial organisé en droit commun autour de trente-cinq caisses locales. Cette proximité est essentielle pour répondre aux attentes du monde agricole : contribuer à la gestion des crises économiques,

climatiques ou sanitaires qui traversent ce secteur, qui frappent différemment chaque territoire, mais aussi détecter précocement des situations à risque.

J'en viens à vos questions. En matière de maîtrise des risques, notre régime s'inscrit dans le même cadre que les autres organismes de sécurité sociale. Il a suivi l'évolution des dispositions relatives au contrôle interne, jusqu'à l'application du décret du 30 septembre 2022. Nos référentiels de contrôle interne sont définis au niveau central et s'imposent aux caisses de mutualité sociale agricole, qui déclinent les plans nationaux de maîtrise des risques et y intègrent, le cas échéant, leurs risques locaux spécifiques. Depuis fin 2022, la cartographie des risques se structure autour de l'identification des risques majeurs, de la généralisation des plans d'action correctifs et du pilotage des résultats par des tableaux de bord.

Comme vous l'avez souligné, les comptes du régime agricole sont certifiés par des commissaires aux comptes. L'article L. 114-8 du code de la sécurité sociale prévoit que les comptes des organismes nationaux, hors régime général, sont certifiés par un commissaire aux comptes, ou par deux commissaires aux comptes lorsqu'il s'agit de comptes combinés, ce qui est notre cas. Cette certification s'inscrit dans une trajectoire de progrès. Si, en 2024, nos comptes ont été certifiés pour la quatorzième année consécutive, il convient de rappeler que les trois premiers exercices, en 2008, 2009 et 2010, avaient fait l'objet d'un refus de certification. L'exercice 2011 avait donné lieu à une réserve liée à la faiblesse du dispositif de contrôle interne.

La certification vise à donner une opinion sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes annuels de la Caisse centrale et des comptes combinés du régime. Elle est régie par une norme d'exercice professionnel, reposant sur des normes internationales partagées avec la Cour des comptes. Sans revenir en détail sur ces éléments, je souhaite insister sur le lien étroit entre le processus de certification et celui conduit par la Cour des comptes. Tous deux sont étroitement liés, leurs relations étant régies par la loi et s'exerçant dans un cadre commun où les travaux des commissaires aux comptes s'appuient sur ceux de la Cour des comptes et inversement. La Cour est ainsi amenée à formuler des points d'attention et des demandes d'éléments auprès de nos commissaires aux comptes. Ces derniers adressent leurs analyses relatives à la mise en œuvre du contrôle interne et à la revue des systèmes d'information qui sous-tendent la production de l'information financière. Ils produisent également une attestation spécifique portant sur les flux comptabilisés pour le compte de la Caisse nationale des allocations familiales. Les échanges entre la Cour et nos commissaires aux comptes sont réguliers ; ils permettent de préciser les attentes, de partager les enjeux et d'éclairer les constats respectifs dans le respect du secret professionnel.

Par ailleurs, nous nous inscrivons dans la préparation des travaux de la Commission des comptes de la sécurité sociale, coordonnée par la direction de la sécurité sociale. La Caisse centrale est auditionnée chaque année dans l'enquête menée par la Cour des comptes sur les résultats et les perspectives financières de la sécurité sociale, en vue de l'établissement du rapport sur les lois de financement de la sécurité sociale.

Pour répondre à votre question, compte tenu de l'exercice réalisé par nos commissaires aux comptes dans ce cadre coordonné avec la Cour des comptes, nous ne considérons pas subir de préjudice du fait de ne pas travailler directement avec cette dernière. Il est vrai que les rapports des commissaires aux comptes sont normés et synthétiques, et qu'ils ne reprennent que les réserves principales, les observations étant formulées autrement que dans l'expression directe de l'opinion. Il s'agit de deux modes de compte rendu distincts, qui n'empêchent nullement la Caisse centrale de s'inscrire dans une démarche de progrès continu, nourrie par le

travail conduit tout au long de l'année avec les commissaires aux comptes. À titre d'illustration, ces derniers peuvent émettre des recommandations, notamment sur le système d'information, puisqu'ils conduisent des audits approfondis qui donnent lieu à des recommandations suivies par des plans d'action. Ils peuvent également formuler des constats à l'issue de contrôles de re-performance des dispositifs de contrôle interne, qu'il s'agisse du contrôle ordonnateur ou de la vérification comptable, afin de mesurer l'effectivité du dispositif. Ces constats alimentent une démarche d'amélioration continue.

Nous sommes extrêmement attentifs à l'ensemble des recommandations de tous les corps de contrôle intervenant auprès de la mutualité sociale agricole. En 2025, la Cour des comptes a publié un rapport sur le suivi des recommandations de 2020 et sur les propositions pour la future convention d'objectifs et de gestion. L'exécution de la convention 2021-2025 fait l'objet, comme pour le régime général, d'une mission d'évaluation conjointe des inspections générales des affaires sociales et des finances, avec la particularité d'associer le corps de contrôle du ministère de l'agriculture, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux. Quatre missions de la Cour des comptes sont actuellement en cours ou annoncées, et quatre missions de l'Inspection générale des affaires sociales également en cours.

Par l'ensemble de ces démarches, la mutualité sociale agricole s'inscrit dans une logique d'amélioration continue. S'agissant des systèmes d'information, un point important pour nos corps de contrôle et pour les commissaires aux comptes, je cède la parole à Jacques Bouldoires.

M. Jacques Bouldoires, directeur général du groupement d'intérêt économique iMSA. Vous avez posé une question sur les observations relatives aux systèmes d'information, notamment sur les constats de l'Inspection générale des affaires sociales concernant une gouvernance complexe et lourde. Il est important de noter l'évolution considérable de l'organisation de cette gouvernance des systèmes d'information au cours des cinq dernières années. Nous avons progressivement fusionné l'ensemble des entités contribuant au système d'information. Les entités de production et de maîtrise d'œuvre ont d'abord été réunies en 2019. Depuis 2021, les activités de maîtrise d'ouvrage ont également rejoint le groupement d'intérêt économique (GIE) iMSA. Dans ce cadre et dès 2020, les deux rôles de directeur des systèmes d'information de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et de directeur du GIE iMSA ont été confondus, aboutissant à une convergence globale de la gouvernance.

Cette évolution organisationnelle s'est accompagnée d'une transformation des méthodes de travail, avec la mise en place d'une agilité à l'échelle, associant étroitement les métiers. Nous avons structuré des lignes produits regroupant les métiers, la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre, la production et la contribution des utilisateurs, organisées en cycles courts et relativement autonomes de prise de décision. En complément, une comptabilité analytique des activités du système a été mise en place sur la base d'un référentiel du Cigref, une association française regroupant des acteurs publics et privés, déployée intégralement et reprise comme modèle par la direction de la sécurité sociale pour les branches du régime général.

L'ensemble de ces transformations a eu lieu sans mobilité géographique, ce qui permet une cohérence d'organisation tout en conservant une distribution des sites élevée. Nous portons désormais l'ambition, dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion, de poursuivre la rationalisation, non plus organisationnelle mais immobilière, en passant de cinq à deux sites pour iMSA, et de trois centres de données à un seul, en lien avec les démarches de mutualisation et la création d'un nuage (*cloud*) « sécu ». En résumé, la gouvernance a profondément évolué vers un modèle rassemblé, agile et fondé sur des cycles très courts.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Pourriez-vous nous indiquer les principales réserves et observations formulées par les commissaires aux comptes au cours des trois derniers exercices ? Comment y avez-vous donné suite ?

Mme Magali Mangin. Sur les trois derniers exercices, les commissaires aux comptes ont formulé une réserve liée à l'intégration, à la notification des flux par d'autres organismes qui font eux-mêmes l'objet d'une réserve. En conséquence, elle porte surtout sur leur incapacité à émettre une opinion sur ces flux notifiés, qui ne dépendent pas de leur action pour le compte du régime agricole. Nous avons peu de prise en interne sur ce sujet puisque tout dépend de la levée des réserves sur les autres organismes amenés à nous notifier leurs flux.

M. Thibault Chauvel, directeur financement et comptabilité. Les réserves de nos commissaires aux comptes sont très larges dans la mesure où elles concernent à la fois les flux provenant de l'État et de tous les autres partenaires avec lesquels nous travaillons.

Mme Joëlle Mélin. Il me semble que, lors de certaines années, un problème était intervenu avec la branche accidents du travail et maladies professionnelles, lequel aurait à son tour engendré des remarques pour votre organisme. Est-ce le cas ?

Mme Magali Mangin. Nous avons suivi les recommandations des commissaires aux comptes, même s'il ne s'agissait pas d'une réserve. Elles nous incitaient à modifier notre système de provisionnement des rentes pour l'augmenter sur les accidents du travail et maladies professionnelles. Cette réévaluation a eu lieu. Elle a fait l'objet de contrôles les années suivantes, qui ont satisfait les commissaires aux comptes.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Le provisionnement des rentes et sa répartition dans les comptes constituent une difficulté pour le régime général. Y êtes-vous confrontés également ? Pouvez-vous fournir des détails sur votre provisionnement ? Comment est-il opéré et approvisionné ?

Mme Magali Mangin. Nous pourrions partager par écrit la méthodologie de provisionnement des rentes, qui dépend en grande partie de notre service statistique, lequel nous aide effectivement à projeter ces rentes sur leur durée de vie.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Nous vous en remercions. Estimez-vous que le périmètre et le caractère approfondi de l'audit de votre régime sont comparables à la certification par la Cour des comptes pour le régime général ? Avez-vous identifié éventuellement des écarts, en particulier concernant le contrôle des opérations de liquidation des prestations ou de recouvrement des cotisations ?

Mme Magali Mangin. Il nous semble que le périmètre des travaux et leur caractère approfondi sont comparables. Nos commissaires aux comptes répondent aux mêmes normes d'exercice. Ils portent naturellement un regard sur nos comptes, mais au-delà des recommandations relatives à leur tenue, comme pour les collègues du régime général, ils abordent aussi des éléments plus variés, essentiellement nos dispositifs de contrôle interne et les systèmes d'information qui produisent l'information financière.

Sur ces dispositifs de contrôle interne, les commissaires aux comptes procèdent de la même manière que la Cour, par la re-performance et l'analyse de nos processus. Ils re-performent nos actions de contrôle ordonnateur et de vérification comptable, et analysent les indicateurs de risque résiduel que nous produisons à leur demande et à celle de la direction de

la sécurité sociale, sur des périmètres convergents avec ceux du régime général. Ils mènent enfin une action poussée d'audit informatique de nos systèmes. Ils re-performent notamment le cheminement des cotisations de bout en bout, depuis la déclaration sociale nominative jusqu'à l'intégration comptable, y compris à la maille individuelle propre au régime agricole.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Il semble que la déclaration sociale nominative ait permis de stabiliser la situation pour différentes caisses du régime général. En est-il de même pour vous ? Jusqu'à quel point l'avez-vous introduite dans vos pratiques ?

Mme Magali Mangin. Le passage à la déclaration sociale nominative constitue une transformation encore plus importante pour le régime agricole que pour d'autres régimes. En 2017, avec son adoption, nous sommes passés d'un système de facturation et d'appel des cotisations à un système déclaratif. Cela nous a conduits à mener un travail important d'accompagnement et de fiabilisation auprès de nos adhérents afin qu'ils s'approprient les nouvelles modalités. Depuis 2017 et sur l'intégralité du champ, les cotisations des salariés agricoles sont gérées par la déclaration des employeurs à travers la déclaration sociale nominative. Nous l'avons pleinement intégrée sur l'ensemble du périmètre, avec la particularité de la traiter nativement à la maille individuelle, tant pour les cotisations que pour les prestations. C'est désormais ainsi que s'opère le lien entre la cotisation individuelle et l'ouverture du droit.

M. Jacques Bouldoires. Cette évolution s'est accompagnée d'une refonte du système d'information quelques années après 2017, précisément entre 2019 et 2021. Elle nous a amenés à mettre en place des contrôles qualité fondés sur des centaines de règles, reposant sur un moteur de règles dit moteur d'inférence. Ce dispositif permet de matérialiser des contrôles à la maille individuelle. En effet, dans les caractéristiques de ce déclaratif, le bon lien entre cotisations et droits impose des contrôles très fins et garantis non seulement à la maille établissement, mais surtout à la maille individuelle. Cet effort a suscité une meilleure maîtrise. Ce socle a par ailleurs servi à repenser plusieurs services proposés aux agriculteurs, notamment le titre emploi service agricole (Tesa) simplifié grâce auquel, avec des garanties renforcées, les exploitants employeurs de main-d'œuvre effectuent leurs déclarations préalables à l'embauche et émettent des déclarations sociales nominatives pleinement conformes, en particulier pour ce qui concerne les saisonniers.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Quelle est la part des saisonniers dans la main-d'œuvre du monde agricole au sens large ?

Mme Magali Mangin. Je ne dispose pas de cette information immédiatement. Nous vous la transmettrons.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. On peut distinguer deux types de saisonniers : d'une part, les saisonniers habituels, recrutés localement sans difficulté ; et d'autre part les plateformes de travailleurs détachés. La gestion de ces deux catégories par les exploitants agricoles est-elle identique ?

Mme Sophie Godrie, directrice maîtrise des risques institutionnelle. S'agissant des saisonniers, il est possible d'utiliser la déclaration sociale nominative. Mais la mutualité sociale agricole dispose d'un instrument particulier : le titre emploi service agricole. Il s'agit d'un outil destiné aux déclarations pour des contrats courts, en principe pour des personnes qui ne sont pas en contrat à durée indéterminée. Il est spécifiquement adapté aux besoins du monde agricole. Il est aussi pleinement intégré dans les plans de qualité et de fiabilisation fondés sur

les critères que nous avons définis dans notre moteur de règles. Ce dernier identifie ainsi l'ensemble des anomalies.

La notion de saisonnier recouvre plusieurs réalités : l'embauche directe, que vous évoquez, mais également le recours à des entreprises tierces, notamment des entreprises de travaux agricoles. Elles ne recourent pas systématiquement à de la main-d'œuvre étrangère, mais cela peut arriver.

J'imagine que votre question concernait le phénomène de plateformes de main-d'œuvre étrangère. Sur ce point, nous travaillons en étroite concertation avec elles afin de justifier la réalité et la qualité des entreprises de travaux agricoles. Nous menons de nombreuses interactions, notamment avec la plateforme basée dans le sud-est, car il existe une répartition géographique et des spécialisations par typologie de main-d'œuvre.

Depuis plusieurs années, cette coopération s'inscrit dans nos actions de lutte contre la fraude, en particulier autour des entreprises de travaux agricoles. Il n'existe pas de dispositif spécifique lié à la qualité du saisonnier en tant que tel, car elle correspond normalement à un salarié directement employé. Lorsqu'on parle de saisonniers, on évoque donc avant tout des personnes embauchées directement par les exploitants. En revanche, le recours à la prestation à travers des entreprises de travaux agricoles repose sur des entreprises établies en France, qui emploient à la fois des salariés présents sur le territoire et d'autres venant de pays extérieurs à l'Union européenne, avec des autorisations de travail lorsque c'est nécessaire. Pour les travailleurs issus de l'Union européenne, la procédure est évidemment différente.

En matière de lutte contre la fraude, notre attention se porte plus spécifiquement sur certaines entreprises de travaux agricoles que l'on qualifie d'éphémères. Il s'agit de structures qui se créent dans le seul but de demander des autorisations d'entrée sur le territoire hors Union européenne, sans activité économique réelle ou significative. Ce sont des coquilles vides. Ce phénomène n'est pas propre au monde agricole ; on le retrouve dans le secteur du bâtiment et des travaux publics comme dans l'ensemble des secteurs qui recourent massivement à de la main-d'œuvre. Depuis deux ans, nous développons, afin d'endiguer ce type de pratiques, une action nationale qui dépasse largement le seul cadre du régime agricole. Nous travaillons en inter-régime avec nos collègues du régime général car, même si les secteurs d'activité diffèrent, les schémas de fraude sont similaires. Nous intervenons également dans les groupes opérationnels nationaux anti-fraude, pilotés par la mission interministérielle de coordination anti-fraude, qui réunissent les régimes de protection sociale, mais aussi le ministère du travail, les services fiscaux, les douanes, la gendarmerie et la police. Ces dispositifs sont bien rodés. Ils ont fortement monté en puissance car ils reposent sur une approche inter-administrations et sur des échanges d'informations approfondis.

Nous bénéficions notamment d'un accès à des éléments transmis par la direction générale des finances publiques à travers des interfaces de programmation d'application et des accès à différentes bases de données comme le fichier national des comptes bancaires et assimilés, le fichier national des contrats d'assurance-vie ou la base Patrimoine. Ces derniers permettent de vérifier l'existence d'actifs et d'identifier des entreprises totalement dépourvues de substance économique. Depuis l'an dernier et encore cette année, nous avons renforcé ce travail d'identification sur tout le territoire. Nous avons lancé une action nationale en demandant à toutes les caisses locales de mutualité sociale agricole de conduire des contrôles sur des entreprises de travaux agricoles répondant à des critères de ciblage précis, que je ne détaillerai pas ici.

La qualification de la fraude est un travail lourd et complexe. Il s'agit de véritables enquêtes, comparables à celles menées par les forces de police. Nous travaillons d'ailleurs avec gendarmes et policiers car ces situations peuvent recouvrir des phénomènes plus larges de blanchiment d'argent ou de traite des êtres humains. Derrière les plateformes de main-d'œuvre étrangère, il peut y avoir des personnes à qui l'on promet un titre de séjour et un travail, et qui se trouvent réduites à des situations proches de l'esclavage. Ces sujets dépassent la seule problématique de la protection sociale ou des finances publiques. Ils relèvent de la criminalité organisée.

Depuis deux ans, nous avons accentué notre action, y compris dans nos relations avec la justice. À la mutualité sociale agricole, nous avons constitué une équipe nationale de contrôleurs externes, agents agréés et assermentés disposant de pouvoirs spécifiques d'investigation, afin d'agir à un niveau national. Les montages auxquels nous sommes confrontés vont au-delà de la fraude classique comme la sous-déclaration. Cette équipe a accompagné les trente-cinq caisses et définit les modalités d'enquête, qui supposent l'accès à de nombreuses données, leur analyse et leur recoupement.

Cette année, nous déployons une seconde phase de ce dispositif. Nous avons identifié plusieurs entreprises de travaux agricoles opérant sur l'ensemble du territoire, parfois avec un seul porteur derrière plusieurs structures, révélant un dispositif frauduleux d'ampleur nationale. Le travail fait appréhender pleinement la complexité et l'étendue de ces phénomènes. Nous travaillons en lien étroit avec les procureurs. C'est une évolution profonde par rapport aux contrôles menés il y a quelques années, qui portaient principalement sur des situations locales aux enjeux financiers limités.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Je pense également et avant tout aux enjeux humains. Dans le Midi, nous connaissons les situations problématiques rencontrées dans le nord des Bouches-du-Rhône, le Vaucluse ou le Gard, avec des cas impliquant des plateformes espagnoles et une main-d'œuvre venant d'Amérique du Sud. Il y a eu aussi, en Champagne me semble-t-il, des situations tout à fait inadmissibles allant jusqu'à des décès. La situation est très éloignée de celle que nous connaissions il y a trente ou quarante ans, lorsque les saisonniers revenaient régulièrement et étaient intégrés dans des familles qu'ils connaissaient.

Avez-vous pu estimer le montant de la fraude éventuelle ? Utilisez-vous le même logiciel que les Urssaf ?

Mme Sophie Godrie. Nous nous adresserons à notre directrice des statistiques pour vous fournir des détails concernant votre première question.

Mme Magali Mangin. En effet, notre direction des statistiques conduit depuis plusieurs années des travaux sur l'estimation de la fraude, dont la méthodologie et les résultats sont partagés avec le Haut Conseil du financement de la protection sociale. Les dernières estimations font état d'un potentiel d'erreur et fraude de 200 millions d'euros au titre du contrôle comptable d'assiette de cotisations et de fraude, et de 345 millions d'euros au titre du travail illégal dissimulé. Plus récemment, nous avons aussi chiffré la fraude aux prestations familiales pour un montant situé entre 70 et 120 millions d'euros.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Et s'agissant du logiciel ?

Mme Sophie Godrie. Je ne le connais pas.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Nous avons découvert ce logiciel dans les Bouches-du-Rhône. Il est manifestement à disposition de l'ensemble des Urssaf. Il permet un ciblage particulièrement fin, reposant sur des critères multiples. D'après les retours qui nous ont été faits, après environ trois ans de mise en œuvre, cet outil a beaucoup facilité le travail des caisses. L'enthousiasme avec lequel il nous a été présenté laisse apparaître un instrument abouti et pleinement satisfaisant. Ceci explique que nous vous ayons posé cette question, compte tenu de situations assez comparables.

Mme Sophie Godrie. Nous ne disposons pas de cet outillage. En revanche, comme je l'indiquais, nous travaillons avec notre directrice des statistiques pour développer des algorithmes destinés à identifier des dossiers potentiellement frauduleux. Il s'agit bien de situations potentielles, ce qui n'exonère évidemment pas des enquêtes ni de la connaissance du terrain, qui demeure essentielle et à laquelle nous sommes très attachés. Nous avons donc mis en œuvre des dispositifs de fouille de données (*data mining*), de manière massive sur la période de la convention d'objectifs et de gestion précédente, lors des cinq dernières années.

Les résultats sont positifs. En comparant un ciblage sans outillage, fondé essentiellement sur la connaissance du terrain, et un ciblage avec outillage, nous constatons un rendement supérieur de 30 % à 40 %. Il correspond aux identifications de fraude ou aux redressements constatés à l'issue des contrôles. Le ciblage est déterminant, comme je l'indiquais à propos des entreprises de travaux agricoles, pour concentrer l'action sur les situations les plus critiques. Il est également essentiel pour rationaliser et optimiser les moyens, car un contrôle représente une opération lourde et chronophage, qui suppose d'utiliser au mieux les personnels dont nous disposons.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Le rapport d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2016-2020 faisait état d'une dette technique et qualifiait sa résorption comme une priorité de la convention qui lui succéderait. Quel bilan tirez-vous de l'action menée depuis 2021 en la matière ? Quel est le niveau actualisé de cette dette ? Selon quelle méthodologie est-elle évaluée ?

M. Jacques Bouldoires. Le sujet de la dette technique est difficile à appréhender de manière pédagogique. Elle correspond au degré de vieillissement des applicatifs ou des technologies sous-jacentes du système d'information. La mission avait constaté en 2020 que ces sujets n'avaient pas constitué une priorité au cours des années précédentes. En lien avec les tutelles, et notamment avec la direction de la sécurité sociale, nous avons donc, au cours des cinq années écoulées et dans le cadre du schéma directeur qui vient de s'achever, accordé une priorité claire à ces enjeux.

Cette démarche a abouti à une limitation des risques principaux. Nous avons commencé par traiter les pans les plus critiques, l'effort s'étant progressivement accru au fil de ces cinq années. Nous avons identifié une charge prioritaire de réduction de cette dette, représentant un volume d'environ 60 000 jours/homme à consacrer à ces actions. À ce stade, plus des trois quarts du travail initialement identifié ont été accomplis.

Dans la nouvelle convention d'objectifs et de gestion et le nouveau schéma directeur, cette priorité demeure, comme c'est le cas pour l'ensemble des entités informatiques, et ne constitue pas une spécificité propre à la mutualité sociale agricole. Cette organisation, relevée positivement par la mission récemment achevée, traite la dette technique non seulement comme un sujet informatique, mais comme un enjeu de maîtrise des risques partagé avec les métiers.

Une gouvernance conjointe entre les métiers et la direction des systèmes d'information a été mise en place afin que l'affectation des forces et des budgets soit pleinement partagée.

Enfin, afin de favoriser une prise de décision éclairée, nous avons déployé des outils d'évaluation régulière de l'état de nos applicatifs et de nos produits, afin de piloter et prioriser de manière continue les efforts engagés.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. La qualité et l'efficacité de vos indicateurs de risque ont-elles fait l'objet de remarques de la part des commissaires aux comptes ?

Mme Magali Mangin. Nos indicateurs de risque font l'objet d'une analyse attentive de la part des commissaires aux comptes, mais aussi d'échanges sur les extrapolations financières avec notre direction des statistiques concernant la méthodologie employée. De fait, cette dernière est validée par les commissaires aux comptes. Leurs résultats guident nos actions d'amélioration continue.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Comme vous l'avez compris, notre commission d'enquête s'est appuyée sur des travaux de certification de la Cour des comptes. Ses remarques successives sur les systèmes d'information et les indicateurs de risque résiduel nous ont alertés et figurent au cœur de nos travaux.

Mme Sophie Godrie. Pour ce qui concerne l'exercice 2025, nous sommes encore en train de les finaliser. Nous disposons néanmoins d'une mesure du risque résiduel sur chacune des branches retraite, famille, santé. Nous distinguons, pour la santé, les prestations en nature, c'est-à-dire les remboursements de soins, et les prestations en espèces, comme les indemnités journalières ou les rentes. Entre 2023 et 2024, nous nous sommes améliorés, sauf en santé et en prestations en nature. Mais la trajectoire doit être appréciée sur une tendance plus longue.

En effet, au cours de la précédente convention d'objectifs et de gestion, nous nous sommes plutôt inscrits sur un chemin d'amélioration, lié notamment à nos forts investissements dans le dispositif de maîtrise des risques, la focalisation sur les risques majeurs, notamment en impact financier, et un pilotage serré mis en place alors, contrairement à ce qui se faisait auparavant.

S'agissant des indicateurs de risque résiduel, je peux immédiatement vous fournir des informations détaillées. En retraite, en 2024, le taux d'incidence financière s'établit à 1,10 % contre 1,4 % en 2023, en amélioration. En famille, il s'affiche à 2,7 % en 2024 contre 3,2 % en 2023. En santé prestations en nature, il s'inscrit à 0,3 % en 2024 contre 0,2 % en 2023. Ici, le risque résiduel demeure très faible, l'évolution n'est pas significative et n'appelle pas de commentaire particulier. En prestations en espèces, le taux se situe à 1,5 % en 2024, contre 1,6 % en 2023.

Une amélioration est notable sur une période de cinq à six ans, même si les résultats diffèrent selon les branches. Les leviers d'amélioration et de sécurisation sont plus complexes en famille que sur les prestations en nature, où les résultats très satisfaisants tiennent aussi à un système d'information particulièrement fiabilisé évitant de nombreuses anomalies et opérant des rapprochements avec des prescriptions de façon automatisée, industrialisée et massive.

Mme Magali Mangin. Nous estimons nos résultats comparables à ceux de nos collègues du régime général. S'agissant de la performance de notre outil et des contrôles embarqués sur les prestations en nature, le moteur de règles que nous utilisons est partagé avec

la Caisse nationale de l'assurance maladie dans le partenariat METEORe, pour moteur évolutif de traitement et organisation.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Le nombre de vos affiliés, de l'ordre de 5 millions, a-t-il évolué depuis une dizaine d'années ? Un effet d'échelle joue-t-il par rapport au régime général ?

Mme Magali Mangin. Nous ne constatons pas d'effet d'échelle. En revanche, il existe une érosion lente du nombre d'exploitants agricoles, de l'ordre de 2 % par an. Nous essayons d'y remédier dans le cadre de l'accompagnement des politiques publiques. Cette évolution devrait, nous l'espérons, faire l'objet d'une inversion de tendance, notamment grâce aux encouragements et aux aides à l'installation.

À l'inverse, la population salariée augmente, en partie parce qu'un certain nombre d'exploitants préfèrent le statut de salarié, mais aussi en raison d'une tendance accrue au recours à la main-d'œuvre temporaire. L'an dernier, nous avons dépassé 1,5 milliard d'heures travaillées dans le monde agricole. Les courbes s'inversent donc partiellement avec une érosion, que nous espérons atténuer, du nombre d'exploitants et une augmentation du nombre de salariés agricoles.

S'agissant des saisonniers, il s'agit d'un profil d'emploi particulier. Pour environ 800 000 contrats à durée indéterminée en 2024, on compte plus d'un million de contrats à durée déterminée. Cette dynamique de l'emploi salarié s'accompagne d'une réelle complexité de gestion, sur laquelle nous vous transmettrons des éléments plus précis par écrit.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Je souhaite revenir sur le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Pouvez-vous rappeler dans quelles conditions sa gestion a été transférée à la mutualité sociale agricole, les effectifs qui y sont consacrés, le coût de gestion annuel de cette activité ?

Mme Magali Mangin. Le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées était géré jusqu'au 31 décembre 2019 par la Caisse des dépôts et consignations. Il a été confié à la mutualité sociale agricole par l'article 104 de la loi de financement de la sécurité sociale du 23 décembre 2016. Nous mobilisons aujourd'hui un peu moins de cinquante équivalents temps plein pour le gérer. Il comptait 64 700 bénéficiaires en 2024, un chiffre légèrement inférieur à celui observé lors de la reprise de l'activité, où l'on dépassait 66 000 bénéficiaires.

L'allocation de solidarité aux personnes âgées est une prestation soumise à des conditions d'âge fixé à 65 ans, de résidence avec un minimum de neuf mois sur le territoire français, et de ressources. Les demandes sont déposées en mairie. Sur les 65 000 personnes servies, les deux tiers sont de nationalité française ou européenne, ce qui mobilise fortement nos actions de maîtrise des risques.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Vous indiquez qu'il existe des personnes de nationalité française, européenne et extra-européenne. Or, nous avons constaté, notamment pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse, de réelles difficultés concernant les ressortissants ou affiliés vivant à l'étranger, en particulier du fait que les décès ne sont pas automatiquement répercutés et doivent être récupérés de manière indirecte. La question se pose de savoir si vous rencontrez des difficultés similaires. Je pense notamment aux travailleurs marocains présents autrefois dans le nord des Bouches-du-Rhône et le sud du Vaucluse, qui pouvaient ensuite retourner dans leur pays d'origine. Disposez-vous de possibilités de contrôle

effectives et de conventions permettant de les exercer ? Même si ces générations ne travaillent plus et ne sollicitent pas nécessairement l'allocation de solidarité aux personnes âgées, où en est-on ?

Mme Sophie Godrie. Pour les contrôles dits d'existence et des situations des personnes qui vivent à l'étranger, il convient de distinguer. Il y a, d'une part, les pensions de retraite que nous servons, comme celles que servent les caisses d'assurance retraite et de santé au travail, et, d'autre part, des prestations d'une nature différente. Les pensions de retraite relèvent des droits propres, c'est-à-dire des personnes qui ont cotisé et qui se sont ouvert un droit à retraite. Pour ces droits propres, il n'existe pas de condition de résidence en France. Les bénéficiaires, français ou étrangers, peuvent s'installer ailleurs et continuer à percevoir leur pension.

Sur ce volet, la difficulté principale est effectivement liée à la notion d'existence puisqu'il n'y a pas d'autre critère permettant de suspendre ou d'arrêter la prestation. Nous sommes intégrés au dispositif inter-régimes de contrôles d'existence, piloté par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, avec l'Agirc-Arrco également. Ce dispositif permet de s'assurer que les bénéficiaires d'une pension de retraite à droits propres, résidant à l'étranger, sont bien vivants et peuvent continuer à percevoir leur retraite. Il est clairement plus performant que ce qui existait auparavant. Il permet une suspension automatique des pensions dès lors qu'il n'y a pas de retour de preuve d'existence. Le fonctionnement est automatisé, donc très sûr. Il n'occasionne pas, pour nous, une charge importante de gestion.

Le mécanisme repose notamment sur des flux informatiques. Il est également doublé, au moins pour les collègues du régime général, par la présence de personnels en capacité de contrôler ou de recevoir les bénéficiaires dans les pays dans lesquels ils résident. Sur le volet existence appliqué aux droits propres, je considère le dispositif efficient. Il a été renforcé considérablement. Il est à la fois optimisé en termes de moyens de gestion et très performant en termes de résultats.

L'allocation de solidarité aux personnes âgées relève d'un tout autre type de prestation. Comme l'a rappelé Mme Mangin, les critères sont cumulatifs : la régularité du séjour, la notion de résidence à hauteur de neuf mois par an sur le territoire français, et la condition de ressources. Il existe par ailleurs une distinction juridique entre les ressortissants de l'Union européenne et les autres. Les règles sont plus strictes pour ces derniers, notamment en matière de résidence, ce qui est lié à la libre circulation au sein de l'Union européenne. Pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées, la difficulté ne porte pas prioritairement sur l'existence, contrairement aux droits propres, mais bien davantage sur la condition de résidence.

Il faut également distinguer l'attribution du contrôle. Dès la reprise de la gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées par la mutualité sociale agricole, un référentiel de sécurisation de l'attribution a été mis en œuvre. La première vigilance porte sur ce point, c'est-à-dire sur le respect strict des règles de droit. À ce stade, nous disposons de nombreux éléments permettant de sécuriser l'ouverture du droit, notamment sur la condition de ressources, qui constitue le premier motif d'anomalie ou de fraude en matière d'allocation de solidarité aux personnes âgées, du fait de ressources sous-déclarées.

Pour cela, nous avons accès au répertoire national commun de la protection sociale, un outil puissant pour vérifier l'existence éventuelle de ressources non déclarées qui empêcheraient l'ouverture du droit à l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Nous vérifions également la condition de titre de séjour, aujourd'hui très sécurisé grâce à l'accès aux

données des préfectures à travers leur outil de gestion, l'administration numérique pour les étrangers en France. Quant à la condition de résidence, des justificatifs doivent être produits. L'ensemble de ces éléments sécurise l'attribution.

Nous sommes particulièrement attentifs aux problématiques de fraude documentaire ou identitaire, notamment parce que nous gérons également l'immatriculation des personnes. Depuis deux ans, chaque caisse de mutualité sociale agricole dispose obligatoirement d'un référent fraude documentaire. Ces référents accompagnent les équipes, qu'il s'agisse d'accueil en personne ou de traitement des dossiers. Ils ont suivi une formation très complète dispensée par la mission interministérielle de coordination anti-fraude pour une meilleure détection des fraudes documentaires et identitaires et une maîtrise accrue des modalités de vérification.

Sur ce volet de sécurisation de l'ouverture du droit, nous avons donc un référentiel solide. Ensuite, les conditions de ressources, de résidence et de séjour sont vérifiées différemment dans le temps. Une fois le droit attribué, nous procédons à des contrôles périodiques, notamment sur les titres de séjour. Notre système d'information intègre la gestion de ces titres avec une date de fin de validité. À l'approche de cette échéance, un dispositif de sollicitation est déclenché afin que la personne transmette son nouveau titre de séjour. Une période de tolérance de deux à trois mois est prévue afin de tenir compte des délais administratifs. En l'absence de réponse, la prestation est suspendue. Elle n'est pas supprimée immédiatement : la suspension doit inciter la personne à produire le document requis pour rétablir ses droits. À défaut de réponse, la prestation cesse d'être versée.

Pour ce qui est de la condition de ressources, nous utilisons le répertoire national commun de la protection sociale comme pour l'ensemble des prestations sous conditions de ressources. Des croisements de fichiers sont opérés afin de détecter l'existence éventuelle de revenus ou de prestations non déclarés. Ces moyens sont largement automatisés et performants. La condition de résidence demeure celle qui requiert le plus de moyens car la vérifier implique, dans la plupart des cas, l'intervention d'un agent de contrôle externe.

Sur le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, nous avons engagé, l'année dernière, un chantier conséquent visant à réinterroger le référentiel de sécurisation, tant sur l'attribution que sur les modalités de contrôle, en tenant compte de nouveaux outils et de nouvelles capacités. En parallèle, nous avons systématisé le ciblage des contrôles afin d'orienter les investigations vers les situations présentant des suspicions de fraude. Les deux motifs principaux restent les ressources, pour l'ensemble des profils de bénéficiaires, et la condition de résidence, cette dernière demeurant la plus difficile à contrôler.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Vous ne vous contentez donc pas du déclaratif habituel, par exemple l'installation d'un compteur électrique sur simple demande téléphonique ?

Mme Sophie Godrie. Il existe une réglementation en matière de justificatifs, que nous respectons scrupuleusement. Je ne pense pas que la question se pose au moment de l'attribution du droit. Elle concerne plutôt la durée. La condition de résidence n'est effectivement pas la plus aisée à contrôler, raison pour laquelle nous travaillons plutôt à partir des autres items grâce à des croisements de données.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées comporte un mécanisme de récupération sur succession. Vous est-il difficile de récupérer des sommes ? Demeure-t-il des indus importants ?

Mme Magali Mangin. Les seuils de récupération ont récemment augmenté. Nous sommes maintenant conduits à récupérer des montants sur des patrimoines qui dépassent 100 000 euros. Cette augmentation a allongé les délais de récupération pour un recouvrement qui demeure difficile.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Quels sont les montants versés dans le cadre du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ?

Mme Magali Mangin. Les montants versés sont de l'ordre de 700 millions d'euros ; les montants récupérés sur succession d'environ 7 millions d'euros, contre 10 millions d'euros avant l'évolution du seuil.

Mme la présidente Annie Vidal. Je vous remercie pour cette audition, pour l'ensemble des réponses apportées, précises et de qualité. Elles contribueront à enrichir nos travaux.

La séance s'achève à onze heures quinze.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. David Magnier, Mme Joëlle Mélin, Mme Annie Vidal

Excusé. – M. Thibault Bazin, Mme Sophie Pantel