



L'AVENIR DU RECOUVREMENT SOCIAL

SYNTHÈSE (PARTIE 1)

Juillet 2022

Le 20 janvier 2022, le Premier Ministre a confié au HCFiPS un éclairage sur la gestion des cotisations et contributions sociales¹, autour de trois axes (voir encadré). Le présent rapport présente les travaux réalisés au sein du Haut Conseil sur les deux premiers axes. De nombreuses auditions ont été réalisées pour élaborer ce document. Le Haut Conseil souhaite remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté de s'adonner à l'exercice. Un rapport spécifique sera consacré à la lutte contre la fraude ; il sera remis au deuxième semestre 2022.



Les enjeux du recouvrement social dépassent très largement la fonction de recouvrement, entendue comme « le juste encaissement au meilleur coût ».

Penser le recouvrement, c'est bien sûr réfléchir autour d'objectifs d'efficacité et d'efficience. En termes d'efficacité, l'enjeu est naturellement

d'atteindre le taux de recouvrement le plus élevé possible, en garantissant une application optimale du cadre juridique fixé par le législateur, gage d'équité entre acteurs économiques³, et en assurant la pérennité de la collecte, par la prise en compte des éventuelles difficultés économiques des entreprises pour, lorsque cela est nécessaire, lisser les impacts du prélèvement. *In fine*, il s'agit de limiter les hausses de prélèvement ou la régulation sur les prestations dans un cadre où l'on recherche l'équilibre entre recettes et dépenses. Alors que certains⁴ évoquent la « juste prestation », le recouvrement est un outil indispensable pour assurer le « juste prélèvement ».

En termes d'efficience, encaisser au meilleur coût, c'est minimiser la charge administrative pesant sur les acteurs économiques responsables de la déclaration et du paiement, encaisser à bonne date pour ménager la trésorerie des organismes de protection sociale, et réduire au maximum les coûts de gestion des organismes de recouvrement, pour que la collecte soit prioritairement dédiée aux dépenses à financer.

Les trois axes de travail figurant dans la lettre de mission

- l'organisation du recouvrement au regard des objectifs de coût de gestion, mais aussi de la simplicité pour les entreprises comme pour les travailleurs indépendants et de la performance tant dans l'accompagnement des acteurs économiques que dans le contrôle et la lutte contre la fraude. Le courrier du Premier Ministre précisait que cette réflexion devrait prendre en compte les résultats de la mission « France recouvrement », mais aussi les synergies existantes ou à développer avec les autres branches de la protection sociale, notamment en optimisant l'utilisation des données individuelles contenues dans la déclaration sociale nominative (DSN)².
- les relations avec les entreprises, notamment en tirant les leçons de ce qui s'est passé pendant la crise sanitaire, en examinant si certaines solutions mises en œuvre peuvent être pérennisées.
- les moyens de développer une action plus efficace en matière de lutte contre la fraude organisée sur les prélèvements sociaux, soit par le travail dissimulé, soit par des montages sophistiqués.

1. On utilisera souvent ici le terme « recouvrement social » pour évoquer cette gestion des cotisations et contributions sociales, en restreignant le périmètre aux prélèvements assis sur les revenus d'activité (salariés et travailleurs indépendants) collectés par les organismes de protection sociale (Urssaf, MSA, groupes de protection sociale affiliés à l'Agirc-Arrco, mais également CNAVPL ou d'autres). Les autres prélèvements affectés à la sécurité sociale, qu'ils soient assis sur les revenus de remplacement, ou sur d'autres assiettes (capital, consommation, chiffres d'affaires ou bénéfices...), et qu'ils soient précomptés par les organismes prestataires, collectés par les Urssaf ou par la DGFIP, sont largement laissés en dehors du champ de ces travaux.

2. Tous les employeurs du secteur privé sont tenus de procéder à la déclaration mensuelle de la rémunération de leurs salariés via la DSN depuis 2017. Depuis 2021, c'est également le cas pour les employeurs des trois fonctions publiques.

3. En s'assurant, que tous contribuent dans le strict respect des règles fixées, en mettant en œuvre d'une part, si nécessaire, des procédures de recouvrement amiable ou forcé, et d'autre part, un contrôle ex post des déclarations et des versements.

4. Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon (2018), « La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajusté », Rapport au Premier ministre, septembre.



Penser le recouvrement de demain c'est aussi penser l'accompagnement des entités économiques, et notamment des entreprises, qui sont redevables de prélèvements sociaux, que ce soit au moment de la création ou dans le cadre de difficultés que les cotisants peuvent rencontrer.

C'est aussi construire le développement moderne de la relation entre prélèvements et droits. Cette relation se matérialise au moins à trois niveaux.

- Un premier niveau a trait à la création par le service public de la protection sociale d'offres de service liant la fonction recouvrement et la fonction délivrance de prestations et prévention. Ces offres de service sont particulièrement nécessaires pour les travailleurs indépendants qui sont à la fois des entités économiques et des personnes physiques.
- Un deuxième niveau est le lien entre la cotisation et le fait générateur de droits qui doit être sécurisé et perçu par le cotisant comme un facteur d'acceptation du prélèvement social.
- Un troisième niveau, dont l'intensité est destinée à s'accroître, est la chaîne de gestion et de transfert de la donnée sociale qui doit permettre de simplifier et fiabiliser la délivrance des prestations sociales, à partir des données sociales assises sur les revenus d'activité, récupérées notamment dans le système de paye des employeurs (solidarité à la source).

Cette spécificité du recouvrement social par rapport à la sphère fiscale, souvent peu mise en valeur, est l'un des fils conducteurs du présent rapport, car au centre des enjeux des politiques de protection sociale qui se déploient ou sont appelées à se déployer dans les années qui viennent.

Le recouvrement social est aujourd'hui à la croisée des chemins : en lien avec ses missions traditionnelles, il doit renforcer sa capacité à encaisser au mieux au-delà de ces missions, il doit être partie, plus qu'au-

paravant, de la chaîne de valeur qui va de la déclaration aux droits, afin de contribuer à la détermination de la juste prestation.

I. UNE CRISE SANITAIRE QUI A FORTEMENT PESÉ SUR LE RECOUVREMENT SOCIAL

La crise sanitaire a modifié la relation des organismes de recouvrement à l'entreprise, compte tenu du contexte inédit.

Avec des dispositifs qui ont évolué au fur et à mesure de la pandémie, les pouvoirs publics ont constamment cherché à soutenir l'emploi, les revenus des ménages, et la trésorerie des entreprises. Indépendamment de la question de l'impact financier des différentes réponses apportées sur les différents sous-secteurs des administrations publiques, ces objectifs ont été poursuivis en mobilisant notamment des outils ressortant de la sphère sociale⁵, et notamment :

- Des mesures « pérennes » : chômage partiel, primes non assujetties socialement et fiscalement, exonérations de cotisations des employeurs ou des travailleurs indépendants, aides au paiement (aide de 20 % de la masse salariale octroyée aux employeurs pour aider à s'acquitter des cotisations employeurs et salariales, aides octroyées par les organismes de sécurité sociale dans le cadre de l'action sociale...).
- Des mesures de reports d'échéances et de délais de paiement, particulièrement adaptées à la nature de la crise et aux difficultés rencontrées par les cotisants (employeurs ou indépendants).

Ces moyens d'action ont eu des effets différenciés sur la chaîne du recouvrement. Pour certains dispositifs, les seules évolutions nécessaires relevaient de l'adaptation du schéma déclaratif, alors que pour d'autres, il a fallu développer des formes d'accompagnement et d'importantes campagnes de communication.

5. La mobilisation des outils relevant de la sphère fiscale (impôt sur le revenu, TVA, impôts sur les sociétés, CVAE, CFE...) n'aurait probablement pas été efficace au regard des objectifs recherchés, et notamment de soutien à la trésorerie des entreprises, soit parce que les assiettes de ces prélèvements n'étaient pas contemporaines ou que le rythme de prélèvement n'était pas mensuel, soit parce qu'elles n'auraient pas permis de soutenir de manière suffisamment transversale l'ensemble des entreprises, et notamment les plus petites.

Des mesures inédites de reports d'échéance et de délais de paiement

Les décisions en matière de reports et de délais de paiement ont affecté l'ensemble de la chaîne de recouvrement, vis-à-vis des entreprises comme des travailleurs indépendants.

D'une manière générale, les organismes de collecte ont recherché, durant toute cette période, un équilibre entre des traitements de masse, adaptés aux circonstances (impossibilité ou difficultés pour s'acquitter des sommes dues pour une très grande partie des cotisants), distincts selon les différents types de cotisants (employeurs ou indépendants), avec une interlocution nécessairement limitée, avec des approches au cas par cas dans certaines circonstances.

Pour les employeurs du secteur privé, un principe constant a été de considérer que ces reports de paiement relevaient d'une initiative du cotisant, et non des organismes, en cohérence avec les obligations qui incombent aux entreprises en matière de calcul et de liquidation des prélèvements sociaux⁶. Les organismes de recouvrement (Urssaf et MSA) ont ensuite adressé des plans d'apurement automatiques aux employeurs de moins de 250 salariés, avec un échéancier pour le règlement des sommes dues. Ce processus a été interrompu et retardé par les vagues successives du Covid-19, et l'essentiel des plans d'apurement ont été envoyés à partir de février 2021, voire d'octobre 2021.

Pour les indépendants, compte tenu de leurs caractéristiques propres en matière de déclaration, de calcul des assiettes et des cotisations, d'échéances de paiement, les modalités de gestion de ces reports ont été différentes, et notamment plus automatiques : les

échéances de mars à août 2020 ont ainsi été « décalées » pour un recouvrement ultérieur, qui devait être lissé sur les dernières échéances de l'année, et les cotisations provisionnelles de 2020 ont été calculées sur une assiette correspondant à 50% des revenus déclarés en 2019. L'irruption de la deuxième vague, à l'automne 2020, a conduit les organismes de recouvrement à suspendre l'envoi des plans et à nouveau les prélèvements en novembre et décembre 2020. Les échéances du début de l'année 2021 ont également été suspendues pour les indépendants exerçant dans les secteurs les plus fragilisés, pour lesquels le paiement des échéances courantes n'a repris qu'en août 2021. Dans un objectif d'accompagnement à la reprise, des plans d'apurement ont été déployés progressivement de juillet 2021 à avril 2022 pour permettre d'échelonner le paiement des dettes de cotisations constituées pendant la crise Covid.

Un retour à la normale progressif

Le retour à la normale en matière de recouvrement social, et notamment la reprise du recouvrement amiable et forcé, suppose d'avoir préalablement apuré les créances accumulées durant la crise⁷, selon des modalités et calendriers différents pour les employeurs et pour les indépendants. Or du fait de l'échelonnement de l'envoi des plans en fonction des vagues sanitaires, ce retour à la normale ne pouvait que difficilement intervenir avant l'été 2022. Si le taux de respect de ces plans d'apurement apparaît relativement satisfaisant (supérieur à 80 %), la situation n'est pas encore totalement normalisée.

À partir du second semestre, et sous réserve d'une relative stabilité de l'environnement sanitaire, économique et géopolitique, une pratique « normale » du

6. Néanmoins, afin de maîtriser au mieux les enjeux financiers, les Urssaf ont engagé des démarches proactives, en interrogeant par exemple individuellement les plus grandes entreprises.

7. Cette priorisation relève certes d'un choix politique, motivé par la volonté de ne pas recourir au recouvrement forcé dès les premiers signes d'une amélioration de la situation sanitaire afin de ne pas risquer d'entraver la reprise économique, mais elle relève avant tout d'un prérequis technique. La reprise du recouvrement amiable et forcé aurait par définition concerné toutes les dettes des cotisants, alors que les textes prévoyaient que certaines de ces dettes (notamment celles accumulées durant la période d'état d'urgence) devait faire l'objet de plans d'apurement sans pénalités et majorations de retard. Pour appliquer le juste droit, et n'enclencher les procédures du RAF que sur les dettes non concernées par ces mesures de souplesse, il était donc indispensable d'avoir non seulement envoyé tous les plans d'apurement, mais également d'attendre 30 jours après l'envoi pour permettre au cotisant de négocier ce plan.



recouvrement devrait pouvoir être mise en œuvre par les organismes en charge de la collecte (**recommandation n° 1**). Dans les territoires ultra-marins, qui font l'objet de démarches spécifiques dans le cadre de la sortie de crise, des adaptations de l'organisation du recouvrement seraient probablement nécessaires, en faisant des efforts accrus en matière de pédagogie et de sensibilisation des cotisants, publics et privés.

Ce retour à la normale est indispensable pour maintenir des habitudes de collecte efficaces et ne pas transformer l'exceptionnel en norme.

II. UNE APPROCHE RENOUVELÉE DU RECOUVREMENT SOCIAL

La sortie de crise et la reprise du recouvrement peuvent donner lieu à une approche renouvelée, encore plus axée sur l'accompagnement des entreprises et l'anticipation des difficultés, en s'appuyant sur l'expérience de la gestion de la crise ou sur des évolutions engagées auparavant.

Recouvrer, ce n'est pas seulement encaisser, mais aussi informer

Le développement des outils numériques et l'accent mis par les pouvoirs publics sur la sécurisation juridique ont permis aux organismes en charge de la collecte d'étoffer leurs sites internet avec de multiples pages d'informations dédiées, notamment vers des publics particuliers (particuliers employeurs, marins, artistes-auteurs, travailleurs indépendants, économie collaborative...). Plus largement, la stratégie de sécurisation juridique des cotisants, enjeu majeur pour simplifier les démarches et ainsi améliorer la qualité du processus de collecte, a été facilitée par la création d'un nouveau site rassemblant l'intégralité de la réglementation et de la doctrine administrative opposable en matière de cotisations et contributions

sociales, le bulletin officiel de la sécurité sociale (BOSS.gouv.fr), co-construit par la DSS et l'Urssaf, en associant des utilisateurs (cotisants, tiers-déclarants...).

Une attention particulière devra être portée sur la diffusion de l'information, pour que le Boss devienne progressivement la source unique de référence en matière de doctrine administrative (**recommandation n°2**), que les plateformes numériques renseignent correctement les collaborateurs utilisateurs de ces plateformes (**recommandation n°3**), ou qu'une politique adaptée soit mise en œuvre dans les DROM en faisant des efforts de pédagogie et de sensibilisation (**recommandation n°4**).

Recouvrer, ce n'est pas seulement informer, mais aussi accompagner

L'accompagnement des cotisants passe par la mise à disposition d'offres de services dédiées à certains types de cotisants (CESU et Pajemploi pour les particuliers employeurs, TESE/TESA pour les très petites entreprises, CEA pour les associations), qui facilitent les déclarations et le paiement des cotisations sociales, mais peuvent également aller plus loin (édition du bulletin de paie, gestion du prélèvement à la source, voire rémunération directe du salarié, transfert des informations à Pôle emploi pour activer les droits chômage...). Ces offres de service répondent aux besoins de populations spontanément peu équipées pour accomplir les formalités administratives incombant aux employeurs ou aux travailleurs indépendants. Très ancrées sur la mise en œuvre du droit social, sous l'angle tant du prélèvement que des droits, et étendues progressivement à la sphère fiscale, elles constituent une spécificité forte du champ social. Le HCFiPS appelle les organismes et administrations à poursuivre les synergies entre sphères sociale et fiscale en s'appuyant sur les organisations existantes (**recommandation n°5**), et plus généralement, à poursuivre le développement des offres de services à destination de publics spécifiques (**recommandation n°6**).

Dans le même esprit, des sites dédiés et des outils en ligne sont également disponibles pour certains travailleurs indépendants ou chefs d'entreprise (mon-entreprise.fr, autoentrepreneurs.fr, mycompany.fr, mon intéressement...). Il faut remarquer le fort investissement dans la période récente de la branche recouvrement en ce domaine, qui doit être souligné et encouragé.

Le HCFiPS recommande qu'un suivi et des évaluations régulières de ces sites et offres de services soient effectuées (**recommandation n°7**).

Si ces démarches d'accompagnement des cotisants ont été mises en œuvre depuis longtemps par les organismes collecteurs, la crise a permis de renforcer cette logique. Les Urssaf et la MSA ont ainsi prêté une attention particulière aux intentions de paiement des « grands comptes », avec des suivis mensuels et individualisés.

Même dans les cas où des procédures automatiques ont été mises en place durant la crise sanitaire (plans d'apurement automatiques pour les entreprises de moins de 250 salariés, calcul automatique des échéanciers pour les travailleurs indépendants non microentrepreneurs sur la base de 50 % du revenu de 2019), des possibilités ont été offertes aux cotisants pour s'adapter à leurs besoins (possibilité de renégociation du plan d'apurement pour les employeurs, possibilités de modulation des revenus escomptés pour les travailleurs indépendants).

Recouvrer, ce n'est pas seulement accompagner, mais aussi anticiper les difficultés éventuelles des redevables

L'efficacité de l'activité de recouvrement peut être renforcée par une détection au plus près des cotisants en difficulté, l'expérience prouvant qu'une détection précoce de ces difficultés permet de mobiliser davantage d'outils de financement

ou d'accompagnement du cotisant, et donc d'accroître les chances de pérenniser l'activité et l'emploi. Il s'agit dans la mesure du possible de prévenir pour mieux guérir. Cette logique a été mise en œuvre, aussi bien par la MSA dans le domaine agricole, que par l'Urssaf⁸, avec la DGE et la DGEFP (ainsi que la Banque de France et la DGFIP depuis 2021), dans le cadre du dispositif « signaux faibles ». Ce dispositif vise à mobiliser le plus possible des données disponibles dans ces différentes administrations, afin de détecter des signaux faibles qui pourraient révéler des difficultés à venir. Si les premiers résultats sont encourageants et ont permis de renforcer la coopération entre administrations, certaines limites peuvent être pointées, du seul point de vue de l'activité de recouvrement social, dans la mesure où une partie des données permettant la détection sont des données issues de la branche recouvrement, qui connaît donc déjà les entreprises en difficulté. Des enrichissements pourraient à ce titre être bienvenus pour renforcer l'efficacité du dispositif pour les organismes de collecte (**recommandation n° 8**).

Recouvrer, c'est aussi s'inscrire dans un écosystème plus vaste, dans lequel les données qui servent à la collecte sont également souvent celles qui servent à établir les droits sociaux des assurés

Le lien étroit entre cotisations et droits, au cœur même des assurances sociales, est de plus en plus important, notamment avec l'idée d'une « solidarité à la source » ; les organismes de recouvrement ont ainsi un rôle majeur à jouer dans la fiabilisation des données sociales déclarées, puisque ce sont ces données qui déterminent ensuite un certain nombre de droits, en alimentant les systèmes d'information des caisses prestataires, ou des registres plus transversaux eux-mêmes directement liés aux droits sociaux des assurés (répertoire de gestion des carrières unique

8. L'Urssaf travaille depuis longtemps sur des modèles de sélection d'entreprises à risque (« risque de second débit » puis « risque de défaillance »).



(RGCU), dispositif de ressources mensuelles (DRM), portail numérique des droits sociaux (PNDS)).

Dans les régimes qui font à la fois de la collecte et des prestations (MSA, Agirc-Arrco), cette préoccupation de fiabilisation des données est intégrée au fonctionnement des organismes, avec parfois des implications qui dépassent le strict champ de ces régimes.

Au régime général, des démarches de rapprochement ont été engagées, par exemple s'agissant des travailleurs indépendants avec l'offre de service « Help », qui vise, dans une approche interbranche, à aider le travailleur indépendant en difficulté non seulement à s'acquitter des prélèvements dus, mais également à s'informer sur les droits dont il pourrait bénéficier, notamment auprès de la branche famille, et pas seulement en termes de prestations contributives. Ce renforcement du lien cotisations/droits peut bénéficier des offres de services (**recommandation n°9**), mais suppose également qu'un traitement global des travailleurs indépendants soit assuré, en s'appuyant sur une COG interbranche ou de contrats pluriannuels de gestion qui développent des offres de services communes sur les territoires (**recommandation n°10**).

Pour les salariés du secteur privé non agricole, ce renforcement du lien entre cotisations sociales, gérées par la branche recouvrement et les droits sociaux gérés de manière séparée par les caisses prestataires, est notamment au cœur de la logique de la DSN, qui se substitue depuis sa généralisation en 2017 à nombre de déclarations sociales auparavant distinctes.

Cet aspect de la collecte, qui s'inscrit dans un périmètre plus large de gestion de la donnée sociale, est probablement le plus complexe et le plus lourd en termes d'enjeux (masses financières, droits sociaux, mais aussi organisation des métiers et des structures), ce qui justifie un chapitre dédié.

III. UNE ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DU RECOUVREMENT SOCIAL QUI NE DOIT PAS ÊTRE DICTÉE PAR LA SEULE IDÉE D'UNICITÉ DU RECOUVREMENT

Si les sujets d'organisation interne à chacun des réseaux (régionalisation du réseau des Urssaf, réorganisation des caisses de MSA, réorganisation des groupes de protection sociale...) ont été centraux dans les années 2010, le début des années 2020 a été marqué par la question de la concentration des réseaux de recouvrement. Le cap fixé à l'occasion de la création de la mission France recouvrement, visait la constitution de deux grands réseaux (fiscal, autour de la DGFIP, et social, autour des Urssaf ou, pour le secteur agricole, des caisses de MSA), avant une éventuelle unification du recouvrement social et fiscal.

Le HCFiPS estime, au vu des travaux réalisés et des auditions des acteurs eux-mêmes réalisées dans le cadre du présent rapport, que l'idée d'une fusion à terme des réseaux, un temps envisagée, doit être écartée, au profit d'un renforcement des synergies entre les sphères sociales et fiscales autour de processus où les réseaux peuvent s'apporter mutuellement des plus-values.

Dans la sphère sociale, il s'agissait de poursuivre le mouvement qui avait vu, pour les employeurs, le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage aux Urssaf en 2011, pour les travailleurs indépendants, la constitution de l'ISU puis l'intégration du RSI au sein du régime général en 2018.

Du point de vue de l'amélioration de la qualité de service, l'objectif est de réduire le nombre d'interlocuteurs des entreprises ; dans une logique de réduction des coûts de gestion, il paraît incohérent de laisser coexister des réseaux recouvrant des prélèvements sur des assiettes proches ; dans une perspective d'amélioration des rendements, il s'agit de faire bénéficier des modes opératoires des grands réseaux de recouvrement à des régimes aux chaînes de recouvrement parfois vieillissantes ou incomplètes (notamment sans prérogatives et corps de contrôle « sur place ») et dont la taille ne permet pas toujours de prendre en charge les nombreuses missions qui vont au-delà du seul recouvrement.

Planifiés entre 2018 et 2020, ces transferts doivent concerner plus d'une dizaine de régimes d'ici 2024. Le dispositif a été pensé avec un certain systématisme, sans parfois prendre en compte la spécificité de certaines situations⁹ – par exemple celle des marins –, ce qui a pu générer des difficultés, au moins durant la phase de montée en charge.

Même si elles se sont accompagnées d'importantes simplifications déclaratives¹⁰, plusieurs opérations se sont d'ores et déjà révélées particulièrement complexes à mettre en œuvre, conduisant les Urssaf à gérer des règles d'assujettissement variables, des champs d'application territoriaux non homogènes, des assiettes différentes de celles du régime général, des systèmes d'exigibilité spécifiques, des systèmes d'assujettissement ou de liquidation modulables ou optionnels...

Les opérations de transferts ne sont pas une fin en soi : elles doivent présenter une réelle simplification pour les entreprises ou pour les cotisants, accroître le rendement du prélèvement ou réduire les coûts de gestion et garantir les droits des assurés. Elles doivent permettre d'offrir un service de meilleure qualité et répondre aux nouveaux enjeux que porte le recouvrement. La diversité des tâches liées au recouvrement peut parfaitement justifier des transferts pour des opérateurs qui n'ont pas la taille critique et pour faciliter la coopération avec les autres acteurs du service public.

Le HCFiPS souhaite particulièrement insister sur la recherche nécessaire d'une harmonisation des règles de prélèvement avant transfert (**recommandation n° 11**), sur la prise en compte des spécificités de certaines professions dans l'appréciation de la pertinence du transfert (**recommandation n° 12**), ou sur la garantie qui doit être donnée aux organismes qui cèdent le recouvrement que les droits, lorsqu'ils sont contributifs, pourront être correctement constitués (**recommandation n° 13**). Il souhaite également souligner l'importance d'un partage réel des enjeux entre organismes, non seulement lors de la phase de projet, mais aussi dans la durée (**recommandation n° 14**). S'agissant de la phase de projet, la sécurisation du processus est évidemment essentielle, avec, quand cela est nécessaire, la réalisation de phases pilote probantes en amont du transfert (**recommandation n° 15**).

De nombreux transferts répondent ou devraient répondre à l'essentiel de ces préconisations : tel est le cas du transfert des cotisations de la CIPAV aux Urssaf, préparé très en amont, et associé à des évolutions importantes de la réglementation. D'autres ont été assez éloignés de ce cadre, à l'instar du transfert de recouvrement opéré pour les marins : avec une population répondant à un cadre professionnel très spécifique, difficilement modifiable, jusque-là très accompagnée dans sa déclaration sociale par les services maritimes, le passage à des règles de gestion « classiques » s'est avéré complexe, a nécessité un grand accompagnement et perturbé l'écosystème professionnel, qui se nourrissait d'un certain nombre de données, non reprises dans le déclaratif habituel. De même, et même si elles ont fait l'objet de simplifications, les contributions liées à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés ou à la formation professionnelle s'inscrivent dans des logiques très éloignées des règles habituelles du recouvrement social.

Aussi les opérations de transfert doivent-elles être réfléchies de manière globale, de telle sorte qu'elles soient réellement efficaces, non seulement en elles-mêmes, mais aussi au regard des autres projets que doit porter la protection sociale (**recommandation n° 16**).

De ce point de vue, la mutation en cours autour de la chaîne déclarative est un enjeu majeur qui doit être absolument priorisé.

■ IV. DES ÉVOLUTIONS DE LA CHAÎNE DÉCLARATIVE QUI APPELLENT À UNE RÉNOVATION DE LA GESTION DES DONNÉES SOCIALES

À la suite des mouvements de dématérialisation des déclarations et des paiements, centraux dans les années 2000, la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN), engagée au milieu des années 2010, visait avant tout à limiter les coûts de gestion induits, pour les entreprises, par un système déclaratif de données sociales jugé trop lourd et pour

9. Par exemple celle des marins.

10. Les transferts de recouvrement, notamment sur le champ de la DOETH et de la CFPTA, ont été l'occasion d'introduire des simplifications déclaratives au bénéfice des cotisants, notamment en alignant les assiettes de cotisations, les calculs d'effectifs, les règles de recouvrement sur le code de la sécurité sociale.



partie redondant. Dans la logique du « dites-le nous une fois », il s'agissait de réaliser un « front office » déclaratif commun à l'ensemble de la sphère sociale ; ce front office devait reposer -et repose encore- sur des principes forts : ne demander aux entreprises que des données nativement présentes dans les opérations de gestion de la paie, rationaliser, dans la mesure du possible, la norme juridique, limiter la volumétrie des données véhiculées, en faisant porter les calculs complexes sur les opérateurs.

Rendue obligatoire pour toutes les entreprises depuis 2017, la DSN a été mise en place par une communauté d'acteurs (administrations, organismes, éditeurs de paie, employeurs...), sous le pilotage très efficace du GIP-MDS¹¹. Cette communauté d'acteurs considère largement que le dispositif a été un réel succès, tout en évoquant quelques points délicats, notamment dans la période récente, en lien avec des extensions de périmètre parfois complexes. On retrouve ici les mêmes difficultés que sur les transferts, avec des « bascules » en DSN de publics qui y étaient peu préparés - à l'instar des marins. Compte tenu des enjeux que représente la montée en charge de la DSN, le HCFiPS estime qu'il serait pertinent de procéder, à intervalles réguliers, à des enquêtes de satisfaction auprès d'un panel de cotisants et d'éditeurs (**recommandation n° 17**).

Après cette phase de montée en charge, la DSN est aujourd'hui à la croisée des chemins, avec des extensions d'usages très importantes : si la DSN a d'abord été présentée comme une promesse de simplification pour les entreprises, elle n'en a pas moins toujours été pensée comme un outil susceptible d'être utilisé au bénéfice des droits des salariés. Mais cette vocation de la DSN a été initialement entendue plus comme une potentialité que comme un objet immédiat, et surtout centrée sur les prestations contributives, au premier chef desquelles les prestations retraite, mais aussi les indemnités journalières ou les allocations chômage.

Avec la volonté de calculer les prestations à la source, la DSN entre dans une autre dimension : les données contenues dans la DSN sont désormais mobilisées, via le dispositif de ressources mensuelles (DRM), pour calculer des droits « au fil de l'eau ». Deux grandes séries de prestations sont d'ores et déjà cal-

culées dans ce cadre : les aides au logement et, pour partie, la complémentaire santé solidaire (C2S). Beaucoup d'autres usages pourraient suivre : le calcul à la source du RSA et de la prime d'activité est d'ores et déjà en cours de test.

Cette évolution est majeure : elle conduit à multiplier les données que la DSN doit produire, dès lors que les nouveaux usages reposent sur des règles d'assiette différentes de celles identifiées en DSN (par exemple le revenu net perçu, alors que la DSN véhicule des revenus bruts ou nets fiscaux). Visant à calculer le droit au plus tôt, elle suppose que les entreprises puissent corriger leurs erreurs de paie au plus vite, alors que le calcul de certains droits (droits retraite) s'intégrait jusqu'ici dans un temps long. L'ensemble est facteur de risque et peut entrer en contradiction avec la promesse initiale de simplification pour les entreprises.

Dans ce contexte, la mise en place d'une nouvelle gestion de la donnée sociale est un préalable à toute ambition nouvelle en matière de service automatisé et/ou contemporanéisé des prestations.

Le HCFiPS souhaite notamment réaffirmer l'impératif de simplification qui est un préalable à la mise en place de la solidarité à la source.

La simplification de la législation doit être au centre du dispositif. À ce titre, le HCFiPS promeut, suite à des travaux préparatoires approfondis de faisabilité technique et de mesure d'impact sur les systèmes de prestations, la mise en place d'un revenu social de référence, revenu qui s'imposerait sauf à justifier de la nécessité d'y déroger (**recommandation n° 18**). Parallèlement, les études d'impact associées aux projets de loi devraient intégrer systématiquement les effets des mesures nouvelles sur la chaîne déclarative (**recommandation n° 19**). Un comité de la norme devrait redevenir le garant du dispositif : au-delà de son rôle dans la norme technique, il devrait notamment analyser, du point de vue de l'écosystème DSN l'ensemble des évolutions réglementaires et législatives (**recommandation n° 20**), et pourrait créer un référentiel des données sociales opposables (**recommandation n° 21**).

La simplification de la déclaration doit également être poursuivie : certains processus demeurent

11. Une mission de l'IGAS porte actuellement sur la gouvernance des données sociales et le rôle du GIP-MDS.

inaboutis plusieurs années après leur mise en place : le taux de déclarations d'indemnités journalières portées en DSN s'élève à environ 2/3, alors même qu'il s'agissait de simplifications pilotes mises en place dès 2013-2014. Des revues de processus seraient sans doute ici nécessaires pour revisiter de bout en bout la vie des événements transitant par la DSN et en améliorer la gestion (**recommandation n° 22**). Elles pourraient identifier les enrichissements possibles des retours vers les entreprises, afin de simplifier leur gestion des données (**recommandation n° 23**). Même si ce n'est sans doute pas encore le moment, la promesse de simplification pour les entreprises devra s'accompagner, en contrepartie, de plus de discipline et d'engagements forts pour améliorer la qualité du déclaratif.

À ce titre, le passage à un calcul à maille individuelle des cotisations des Urssaf doit être recherché. Il ne s'agit pas ici de supprimer les données agrégées, lorsque celles-ci sont nécessaires au contrôle des données pour les Urssaf ou les entreprises ; il convient d'éviter que l'existence de données agrégées ne fasse obstacle à la centralisation de la fiabilisation sur les données individuelles, centralisation qui s'impose puisque ce sont les données individuelles qui seront utilisées pour l'établissement des droits (**recommandation n° 24**).

L'ensemble de ces actions de simplification est indispensable, d'autant plus que certaines zones de complexité perdureront : en particulier, les entreprises devront garantir le bon rattachement des salaires à des périodes selon les législations : pour les retraites, il s'agira de la période d'emploi ; pour les prestations non contributives, de la période de perception du revenu, l'objectif étant ici de garantir la trésorerie des ménages.

La mise en place d'un revenu social de référence pourrait permettre de limiter les distorsions sur les éléments primaires de la DSN, mais ces éléments primaires demeureront a priori exprimés de différentes façons selon les législations. L'enjeu est ici que les assurés / allocataires / redevables disposent d'une vision claire de chacune de ces notions. Tant le bulletin de paie que les décomptes de prestations doivent être aménagés en ce sens (**recommandation n° 25**).

Par ailleurs, le système DSN permet naturellement de régulariser des éléments de paie, avec deux systèmes de rattachement, à la période d'emploi d'une part, et à la période de perception d'autre part. Il est fondamental, compte tenu des différentes législations, que les éventuelles régularisations effectuées par les employeurs soient portées correctement en DSN pour garantir le juste calcul des droits (**recommandation n° 26**).

Au-delà de la question de la simplification, celle de la qualité des données est essentielle. Même si ce sujet n'est pas aujourd'hui appréhendé de façon partagée et homogène par la communauté DSN, des éléments de fragilité sont aujourd'hui constatés, avec des erreurs qui découlent soit des logiciels soit de leur paramétrage soit des saisies en paie.

Le pilotage de la qualité est à ce stade insuffisant, en l'absence de tableau de bord partagé (**recommandation n° 27**) ou de consensus sur les objectifs qualité (**recommandation n° 28**).

La boucle qualité, complexe, est à améliorer fortement : les dispositifs de fiabilisation sont éclatés, des rectifications peuvent être effectuées hors DSN, les rôles respectifs des différents intervenants ne sont pas précisés. Pour atteindre cet objectif, les choix d'organisation doivent être explicités (**recommandation n° 29**) et une instance spécifique dédiée à l'organisation et au suivi de la qualité doit être mise en place (**recommandation n° 30**).

La question de la fiabilisation des données entrantes doit également être posée, en identifiant des sanctions ou des dispositifs qui pourraient inciter les entreprises à améliorer la qualité lorsque celle-ci n'est pas au rendez-vous (**recommandation n° 31**). L'articulation entre d'éventuelles sanctions et le droit à l'erreur demeure toutefois un réel enjeu ; le HCFiPS estime qu'il faudra demain articuler le droit pour les cotisants à corriger leurs éventuelles erreurs déclaratives via les DSN successives, et la nécessaire stabilité des ressources prises en compte pour le calcul des prestations (**recommandation n° 32**).

C'est donc, on le voit, un vaste travail, qui est à l'ordre du jour si l'on souhaite atteindre les objectifs visés.



Si les fondamentaux sont bons, beaucoup d'éléments doivent être remis à plat pour réussir la solidarité à la source. Ce travail engage l'ensemble des parties prenantes au processus DSN.

Ce travail doit s'accompagner d'évolutions importantes dans les organismes qui doivent s'approprier la logique DSN ; il doit intégrer des plans de formation et d'accompagnement massifs (**recommandation n°33**) ; des efforts de pédagogie devront également être opérés à destination des assurés, en leur offrant des éléments d'explication au regard des données désormais pré remplies (**recommandation n°34**).

L'ensemble suppose de repenser la gouvernance autour de la donnée sociale (**recommandations n°35, n°36 et n°37**). Ce point est essentiel, compte tenu de la très forte intrication d'un grand nombre d'acteurs qui doivent tous être en capacité de comprendre les enjeux, mais aussi de participer à leur mise en œuvre, et d'une certaine dégradation des relations entre acteurs du système aujourd'hui constatée. Cette nouvelle gouvernance – qui doit assurer une participation active des partenaires sociaux non seulement à la gestion des données sociales, mais aussi en amont à la réflexion sur la convergence des législations – doit permettre de trancher sur des points essentiels : tout d'abord, elle doit être le lieu de confrontation des analyses juridiques et techniques ; ensuite, elle doit être le lieu où se discute l'équilibre entre promesse de simplification faite aux entreprises et détermination du juste droit porté notamment par la solidarité à la source ; enfin, elle doit permettre des arbitrages sur les objectifs de qualité de la donnée sociale et sur les conséquences opérationnelles des décisions prises. Elle doit être pensée en s'appuyant sur les acquis de la DSN, notamment sur le caractère très collaboratif du dispositif, tel qu'il a été impulsé par le GIP-MDS.



Les enjeux actuels du recouvrement social supposent de penser le recouvrement au-delà du recouvrement, en positionnant le processus de collectes comme l'un des éléments d'un ensemble plus vaste, au service non seulement du juste montant dû mais aussi des droits des assurés et du service public de la protection sociale.

Ces perspectives confortent l'existence d'un recouvrement social solidement arrimé à l'ensemble du service public de la protection sociale, avec des offres de service spécifiques adaptées aux besoins des différentes catégories de populations. À ces conditions, la performance et la qualité du service fourni par les organismes sociaux et notamment du recouvrement vis-à-vis des entreprises et des assurés sociaux peuvent franchir un nouveau cap. Cette nouvelle perspective suppose de bien prioriser les chantiers autour de l'objectif majeur que constitue le calcul des prestations à la source.

RECOMMANDATIONS

UNE CRISE SANITAIRE QUI A FORTEMENT PESÉ SUR LE RECOUVREMENT SOCIAL

■ ■ **Recommandation n°1**

Réenclencher les mécanismes de contrôle et de recouvrement habituels, en cohérence avec la situation économique présente.

UNE APPROCHE RENOUVELÉE DU RECOUVREMENT SOCIAL

■ ■ **Recommandation n°2**

Veiller à ce que le bulletin officiel de la sécurité sociale devienne progressivement la source unique de référence en matière de doctrine administrative sur le champ de la sécurité sociale, tout en assurant un dialogue avec les cotisants et en incorporant d'emblée les impacts en paie et sur la DSN.

■ ■ **Recommandation n°3**

S'assurer que les plateformes numériques renseignent correctement et de manière visible les collaborateurs de plateformes sur leurs obligations sociales.

■ ■ **Recommandation n°4**

Mettre en place une politique de recouvrement adaptée dans les DOM, en faisant des efforts accrus en matière de pédagogie et de sensibilisation.

Recommandation n°5

- ■ Poursuivre les synergies entre la sphère sociale et la sphère fiscale, notamment dans le domaine du recouvrement amiable et forcé, en s'appuyant sur les organisations existantes.

■ ■ **Recommandation n°6**

Développer les offres de services à destination des employeurs du secteur privé, des particuliers employeurs et des travailleurs indépendants, en s'inscrivant dans une logique du « recouvrement au-delà du recouvrement ».

■ ■ **Recommandation n°7**

Procéder à un suivi et des évaluations régulières des offres de services développées par les organismes de collecte, afin de vérifier l'adéquation de ces offres avec les demandes des différentes catégories de cotisants (et ainsi pérenniser les offres au-delà des expérimentations, les abandonner si besoin, ou les améliorer) et de connaître et maîtriser les coûts associés à ces offres.

■ ■ **Recommandation n°8**

Poursuivre les travaux initiés par les Urssaf et d'autres partenaires sur l'identification des entreprises en difficulté, afin que les Urssaf puissent pleinement profiter de ces outils dans leur stratégie d'accompagnement.

■ ■ **Recommandation n°9**

Veiller à renforcer la compréhension du lien cotisations-droits, par des offres de service adaptées (auprès des assurés, mais également des employeurs et des travailleurs indépendants) matérialisant ce lien ; poursuivre les travaux sur le dispositif « Help » pour accompagner les travailleurs indépendants dans une logique interbranche.

■ ■ **Recommandation n°10**

Dans le cadre de l'accompagnement des travailleurs indépendants, s'assurer d'un traitement global de ces acteurs économiques, au travers d'une COG interbranche ou de Contrats plurianuels de gestion (CPG) qui développent des offres de services communes sur les territoires.



UNE ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DU RECOUVREMENT SOCIAL QUI NE DOIT PAS ÊTRE DICTÉE PAR LA SEULE IDÉE D'UNICITÉ DU RECOUVREMENT

- **Recommandation n°11**
Simplifier les règles avant transfert du recouvrement et, en cas d'impossibilité de simplification, mesurer le retour réel sur investissement attaché au transfert de la collecte.
- **Recommandation n°12**
Prendre en compte les spécificités de certaines populations et les impacts des opérations de transfert du recouvrement sur l'ensemble de l'écosystème associé au prélèvement.
- **Recommandation n°13**
S'assurer que les transferts de recouvrement garantissent la constitution des droits des salariés.
- **Recommandation n°14**
Garantir, dans la durée, le partage des enjeux entre organismes en respectant la définition des missions telles qu'établies au moment du transfert du recouvrement.
- **Recommandation n°15**
Évaluer la nécessité de conduire des opérations pilote en conditions réelles pour les transferts à venir.
- **Recommandation n°16**
Veiller à prioriser les projets de transfert du recouvrement au regard des enjeux stratégiques et en prenant en compte la capacité informatique à faire.

DES ÉVOLUTIONS DE LA CHAÎNE DÉCLARATIVE QUI APPELLENT À UNE RÉNOVATION DE LA GESTION DES DONNÉES SOCIALES

- **Recommandation n°17**
Procéder à intervalles réguliers à des enquêtes de satisfaction auprès d'un panel d'entreprises et d'éditeurs.
- **Recommandation n°18**
Rechercher systématiquement, en préalable, la plus grande homogénéité possible des assiettes de prélèvements et des revenus d'activité constitutifs des bases ressource pour faciliter l'intégration en DSN.
- **Recommandation n°19**
Intégrer systématiquement dans les études d'impact les effets des mesures nouvelles sur la chaîne déclarative.
- **Recommandation n°20**
Refonder le comité de normalisation, en élargissant les missions qui lui sont actuellement attribuées et en mettant son action en visibilité de l'ensemble des acteurs, par exemple via un rapport au Parlement.
- **Recommandation n°21**
Finaliser la réflexion sur l'opposabilité du référentiel de données sociales.
- **Recommandation n°22**
Faire des revues de processus pour évaluer les améliorations déjà apportées et celles restant à apporter dans la chaîne de traitement de la DSN, de bout en bout.

- **Recommandation n°23**
Identifier les gains d'efficacité que la DSN peut apporter vers les entreprises et faire des choix de priorisation.
- **Recommandation n°24**
Établir un plan d'action, notamment dans le cadre de la prochaine COG pour passer progressivement à une fiabilisation axée sur la maille individuelle, ce qui n'exclut pas de garder certaines données agrégées.
- **Recommandation n°25**
Aménager le bulletin de salaire et les décomptes de prestations pour que les salariés / assurés / allocataires puissent avoir une bonne compréhension du lien entre leurs revenus salariaux et les droits qui reposent sur ces revenus.
- **Recommandation n°26**
S'assurer que les régularisations sont portées par les entreprises en DSN pour garantir le juste calcul des droits.
- **Recommandation n°27**
Construire un tableau de bord partagé permettant de suivre la qualité de la donnée.
- **Recommandation n°28**
Fixer des objectifs en termes de standards de qualité.
- **Recommandation n°29**
Préciser l'objet, la périodicité, les acteurs de la fiabilisation et disposer d'un tableau de bord des anomalies.
- **Recommandation n°30**
Mettre en place une instance de fiabilisation de la donnée avec l'ensemble de la communauté
- DSN pour partager les enjeux et l'organisation de la fiabilisation.
- **Recommandation n°31**
Se doter d'outils pour améliorer la qualité des données entrantes.
- **Recommandation n°32**
Rechercher un équilibre satisfaisant entre droit pour les cotisants à corriger au fil de l'eau leurs erreurs déclaratives côté prélèvement, et nécessaire stabilité des ressources prises en compte côté prestations.
- **Recommandation n°33**
Concevoir une communication et des formations adaptées à la nouvelle gestion de la donnée et à ses usages.
- **Recommandation n°34**
Mettre en place un dispositif accompagnant l'allocataire dans la compréhension des revenus déclarés par son employeur.
- **Recommandation n°35**
Assurer une participation active des partenaires sociaux non seulement à la gestion des données sociales, mais aussi en amont à la réflexion sur la convergence des législations.
- **Recommandation n°36**
Revoir les grands principes de gouvernance en repositionnant une instance stratégique dotée à la fois d'une capacité d'arbitrage et d'une capacité de partage avec la communauté DSN.
- **Recommandation n°37**
Fixer dans la prochaine génération de COG les grands principes de gouvernance permettant de garantir un travail en commun.



