

Haut Conseil du financement de la protection sociale

Rapport sur les relations des entreprises avec les
organismes de protection sociale

Juillet 2017

SOMMAIRE

Introduction	11
Chapitre I : Les nouvelles modalités de déclaration sociale : des perspectives qui dépendront de leurs conditions de mise en œuvre	15
Chapitre II : L'organisation du recouvrement et l'accompagnement des entreprises	55
Chapitre III : La détection et le traitement des difficultés des entreprises	91
Chapitre IV : La lutte contre le travail dissimulé et les questions liées au détachement des travailleurs - Éclairage et éléments d'actualité	145
Contributions au rapport :	
« L'incidence de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur l'introduction éventuelle d'une CSG progressive », M. Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'État.....	181
« La sécurisation juridique des relations avec les cotisants et la simplification des règles applicables aux entreprises », M. Charles Touboul, maître des requêtes au Conseil d'État	189
« La sécurisation juridique et la simplification des règles portant sur les prélèvements sociaux », Direction de la sécurité sociale.....	211
« Échanges de données sociales et organisation du recouvrement des prélèvements sociaux en Belgique », Secrétariat général du HCFiPS	227
Avis et positions des membres du Haut Conseil du financement de la protection sociale	237

SOMMAIRE DÉTAILLÉ

Introduction	11
Chapitre I : Les nouvelles modalités de déclaration sociale : des perspectives qui dépendront de leurs conditions de mise en œuvre	
1. Les principales caractéristiques de la DSN : des principes ambitieux, une extension progressive	18
1.1. Le principe de la DSN : une déclaration dématérialisée mise à disposition à partir d'une remontée unique.....	18
1.2. Un déploiement progressif, avec une généralisation lancée en 2017	19
1.3. Une montée en charge largement avancée pour la branche recouvrement du régime général.....	20
1.4. Des étapes qui restent à franchir.....	21
1.5. Des besoins d'information et d'accompagnement qui restent importants en direction des petites entreprises.....	22
1.6. Des enjeux majeurs pour la statistique publique.....	23
1.6.1..... <i>La mise en place de la DSN : des enjeux d'étape pour la statistique publique</i>	<i>23</i>
1.6.2..... <i>Un processus en cours de rationalisation et d'enrichissement de l'offre statistique, avec un allègement circonscrit de la charge des entreprises, sur lequel des réflexions sont amorcées</i>	<i>26</i>
2. Au-delà de 2017, quelles perspectives d'évolution de la DSN à moyen terme ?	28
2.1. Des questions relatives au contenu et au périmètre de la DSN	28
2.2. Des questions relatives au nombre et à l'harmonisation des données faisant l'objet de déclarations sociales.....	29
2.2.1..... <i>La normalisation des données : un enjeu, mis en lumière par la DSN, qui révèle des complexités accumulées</i>	<i>29</i>
2.2.2..... <i>Malgré des acquis réels, des difficultés qui demeurent en matière de normalisation</i>	<i>30</i>
2.2.3..... <i>Quelles perspectives et conditions de progrès de la normalisation des données dans une logique d'extension de la DSN ?</i>	<i>32</i>
2.3. Un impact et des potentialités de la DSN à prendre en compte par les organismes en charge du recouvrement.....	33
2.3.1..... <i>Des évolutions déjà pour partie engagées</i>	<i>33</i>
2.3.2..... <i>Un enjeu pour la branche recouvrement du régime général : l'utilisation des données nominatives individuelles pour développer l'accompagnement et les services aux cotisants</i>	<i>33</i>
2.3.3..... <i>Un impact et des potentialités de la DSN à approfondir pour les autres organismes de recouvrement.....</i>	<i>35</i>
2.4. La DSN : un levier de modernisation du service des prestations par les organismes de protection sociale.....	35
2.4.1..... <i>Les évolutions déjà engagées et envisagées dans les organismes servant des prestations</i>	<i>35</i>

2.4.2.....	<i>Des étapes qui restent à franchir en termes de mise à disposition des données et de ressources humaines</i>	37
2.5.	À l'avenir, de nouvelles potentialités ouvertes en matière d'études et de statistiques	38
3.	Encore au-delà, quelles perspectives d'évolution de la DSN à plus long terme ?	40
3.1.	La DSN : de nouveaux services susceptibles d'être offerts par les organismes de protection sociale aux assurés	40
3.2.	D'autres évolutions potentiellement ouvertes par la mise en œuvre du prélèvement à la source prévue en 2019	41
3.2.1.....	<i>Un rapprochement des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le revenu avec la déclaration sociale nominative</i>	42
3.2.2.....	<i>Une convergence des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt qui ouvre des perspectives dont la réalisation dépendra de décisions ultérieures</i>	43
	Annexe statistique	47

Chapitre II : L'organisation du recouvrement et l'accompagnement des entreprises

1.	L'organisation du recouvrement : une évolution limitée depuis 2015 dans le sens de la rationalisation et de la simplification	57
1.1.	Le panorama dressé en 2015 : une organisation segmentée du recouvrement, reflet de la variété des régimes de gestion des risques	57
1.2.	Des évolutions relativement limitées depuis 2015	59
1.2.1.....	<i>Les cotisations des travailleurs non salariés</i>	59
1.2.2.....	<i>Une extension des compétences de la MSA pour les cotisations des salariés agricoles</i>	60
1.2.3.....	<i>Le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco : le statu quo pour les salariés non agricoles</i>	61
1.3.	Les modalités de calcul et de versement des cotisations : des situations encore diverses	61
1.4.	Les échanges d'information entre régimes : une exigence pour la garantie des droits des assurés	62
2.	Une politique d'accompagnement des entreprises qui se met en place avec une ampleur limitée et inégale suivant les réseaux	63
2.1.	Les modalités de relations avec les entreprises	64
2.1.1.....	<i>La stratégie dite « multicanal » : une promotion de la dématérialisation</i>	64
2.1.2.....	<i>L'organisation des contacts avec les entreprises : peu de pratique d'un interlocuteur unique, des formes alternatives de traitement personnalisé</i>	67
2.1.3.....	<i>Les médiateurs : des approches différentes suivant les réseaux, mais un premier bilan qui semble positif</i>	68
2.1.4.....	<i>Les expérimentations locales : un pilotage national qui est encore peu développé</i>	70
2.2.	La « sécurisation juridique » des relations avec les cotisants (recommandations, conseil, rescrit...)	70
2.2.1.....	<i>Une information générale mise à disposition sur Internet et parfois complétée de contacts directs, encore susceptibles d'être développés, avec les entreprises</i>	71

2.2.2.....	<i>L'information personnalisée : beaucoup de réponses à des questions parfois complexes, mais peu de recours au rescrit</i>	72
2.2.3.....	<i>La proposition de contrôle à blanc : un relatif échec reflétant la difficile compatibilité entre fonctions de conseil et de contrôle</i>	74
2.2.4.....	<i>La diffusion de l'information juridique dans le réseau pour assurer la qualité et l'uniformité des décisions : une demande des cotisants, des évolutions récentes</i>	74
2.3.	Une offre directe d'accompagnement et de services qui n'en est qu'à ses prémisses..	75
2.3.1.....	<i>Les services « administratifs » : un succès inégal et des imperfections</i>	75
2.3.2.....	<i>Une offre de conseils aux entreprises peu développée en provenance des organismes de protection sociale</i>	77
3.	Un regard international : l'exemple de la Belgique	78
4.	Quelles pistes d'action et/ou quels scénarios pour un meilleur accompagnement des entreprises ?	80
4.1.	Dans le cadre de l'organisation actuelle du recouvrement	80
4.1.1.....	<i>Une orientation « de base » à poursuivre : améliorer le fonctionnement des circuits d'information et des partenariats entre services publics</i>	80
4.1.2.....	<i>Une deuxième orientation à développer : amplifier les actions d'information et conforter « la sécurisation juridique » des relations avec les entreprises</i>	82
4.1.3.....	<i>Une orientation à impulser : le développement de nouveaux modes de relation avec les entreprises, notamment en matière d'accompagnement et d'offre de services</i>	84
4.2.	Dans le cadre d'éventuelles modifications de l'organisation du recouvrement	87
4.2.1.....	<i>Le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco</i>	87
4.2.2.....	<i>Le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants</i>	88
Chapitre III : La détection et le traitement des difficultés des entreprises		
1.	Un traitement des entreprises « reconnues » en difficulté qui insère les organismes de protection sociale dans une action interministérielle rôdée à l'épreuve de la crise	93
1.1.	Une organisation interministérielle passée par l'épreuve de la crise	93
1.1.1.....	<i>La politique de suivi et d'accompagnement des entreprises en difficulté : la recherche d'un point d'équilibre entre la mission de recouvrement des créances et la préservation du tissu économique</i>	93
1.1.2.....	<i>Un suivi des entreprises en difficulté assuré par un ensemble d'acteurs publics et privés</i>	94
1.1.3.....	<i>Le traitement des charges fiscales et sociales dues par les entreprises en difficulté : une coordination institutionnalisée</i>	97
1.2.	Une participation des organismes de recouvrement qui mobilise des instruments propres	101
1.2.1.....	<i>Les organismes sociaux de recouvrement tentent de privilégier et de systématiser les procédures amiables en direction des entreprises en difficulté</i>	101
1.2.2.....	<i>Plusieurs instruments à disposition des organismes sociaux de recouvrement pour aider les entreprises en difficulté</i>	104
1.2.3.....	<i>Un bilan significatif des instruments de recouvrement amiable des cotisations dues par les entreprises en difficulté</i>	109
1.3.	Des problèmes et des pistes d'amélioration néanmoins à considérer	112
1.3.1.....	<i>Des organisations qui peuvent être plus ou moins efficaces ou adaptées</i>	112

1.3.2.....	<i>Une coordination des acteurs qui pourrait encore être améliorée.....</i>	114
1.3.3.....	<i>Un suivi-évaluation à développer concernant les entreprises bénéficiaires des dispositifs d'aide.....</i>	116
1.3.4.....	<i>De possibles enrichissements des dispositifs d'aide existants ?</i>	116
1.3.4.1.....	<i>L'extension, sous certaines conditions, du périmètre des délais de paiement aux cotisations salariales ?</i>	116
1.3.4.2.....	<i>Des aménagements du taux et des conditions de rémissibilité des majorations de retard, notamment pour les travailleurs indépendants et les très petites entreprises ?</i>	117
1.3.5.....	<i>La question du traitement des entreprises en difficulté dont le siège est à l'étranger et des insolvabilités transfrontières</i>	117
2.	Des mécanismes de détection et de prévention encore peu systématisés mais en cours de développement.....	119
2.1.	Des indicateurs ou outils de repérage à spectre limité et propres à chacun de réseaux	119
2.1.1.....	<i>Des techniques d'analyse financière mises en œuvre par les services de la DGFIP, à partir des comptes prévisionnels des entreprises dont les difficultés sont avérées</i>	120
2.1.2.....	<i>Un outil de scoring développé par l'Acoss depuis 2010, proposant un « score de défaillance », mobilisé sur le terrain par les Urssaf.....</i>	120
2.1.3.....	<i>L'expérimentation « Signaux faibles ».....</i>	121
2.2.	Des organisations internes qui intègrent plus ou moins les actions de prévention des difficultés des entreprises	124
2.2.1.....	<i>S'agissant des Urssaf.....</i>	124
2.2.2.....	<i>S'agissant de la MSA</i>	124
2.2.3.....	<i>S'agissant du RSI</i>	125
2.3.	Des initiatives locales à contenu et dimension variables, qui reposent sur la qualité des relations personnelles entre acteurs	125
2.3.1.....	<i>Des initiatives intéressantes dans certaines régions, mais plus ou moins avancées, formalisées et susceptibles d'extension</i>	125
2.3.2.....	<i>Les limites de ces expérimentations locales</i>	127
2.4.	Des voies de progrès pouvant être envisagées dans plusieurs directions	128
2.4.1.....	<i>En matière d'outils de repérage et de suivi</i>	128
2.4.2.....	<i>En matière de détection et de traitement précoce des difficultés des entreprises.....</i>	132
	Annexe – Éléments statistiques sur les créances et les délais de paiement.....	135
Chapitre IV : La lutte contre le travail dissimulé et les questions liées au détachement des travailleurs : éclairage et éléments d'actualité		
1.	L'action des organismes de recouvrement s'inscrit dans un cadre interministériel et un contexte juridique fortement renforcés ces dernières années.....	150
1.1.	Un contexte juridique récemment renforcé concernant la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement.....	150
1.1.1.....	<i>Le renforcement de l'arsenal juridique concernant le travail illégal et la fraude au détachement.....</i>	150
1.1.2.....	<i>La renégociation des dispositions communautaires concernant le détachement.....</i>	153

1.1.3.....	<i>Le développement de conventions bilatérales ayant un objet lié au travail illégal et à la fraude au détachement</i>	155
1.2.	La lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement s'inscrit dans une démarche désormais bien ancrée au niveau interministériel	156
2.	Des éléments de bilan positifs, mais des perspectives qui restent à consolider	158
2.1.	Au niveau européen, les conditions d'une coopération efficace restent un enjeu essentiel	158
2.2.	De nouvelles modalités d'organisation nationale et de coordination régionale en phase de montée en charge	159
2.2.1.....	<i>Les instances nationales de pilotage et de coordination débutent leur activité</i>	159
2.2.2.....	<i>L'élaboration d'orientations stratégiques régionales est en cours de démarrage</i>	159
2.3.	L'action des Codaf est jugée satisfaisante par les acteurs tout en suscitant des propositions d'amélioration	160
2.4.	Des stratégies de sanctions pénales et administratives à systématiser	161
2.5.	Des outils sectoriels en cours de déploiement	163
2.6.	Une organisation en évolution des corps de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal	164
2.7.	Des indicateurs de suivi à améliorer	165
3.	Un enjeu spécifique : le ciblage des actions de contrôle et l'évaluation du travail dissimulé	166
3.1.	Un ciblage des actions de contrôle essentiel pour l'efficacité et la crédibilité du dispositif	167
3.1.1.....	<i>Des actions ciblées menées aujourd'hui par les Urssaf sur la base de signalements</i>	167
3.1.2.....	<i>Des plans expérimentaux fondés sur des simulations issues du datamining mis en œuvre par l'Acoss depuis 2017</i>	168
3.1.3.....	<i>Des actions de ciblage spécifiques à la MSA</i>	169
3.2.	L'évaluation des prélèvements sociaux non recouverts	170
4.	Des enjeux qui demeurent pour l'avenir : la sensibilisation des acteurs économiques et l'évolution du cadre du détachement des travailleurs	174
4.1.	Une sensibilisation des acteurs économiques aux enjeux du travail dissimulé encore à développer	174
4.2.	Une réflexion au niveau européen sur les conditions du détachement méritant d'être poursuivie	175

Contributions au rapport :

« L'incidence de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur l'introduction éventuelle d'une CSG progressive », M. Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'État.....	181
---	-----

« La sécurisation juridique des relations avec les cotisants et la simplification des règles applicables aux entreprises », M. Charles Touboul, maître des requêtes au Conseil d'État	189
« La sécurisation juridique et la simplification des règles portant sur les prélèvements sociaux », Direction de la sécurité sociale.....	211
« Échanges de données sociales et organisation du recouvrement des prélèvements sociaux en Belgique », Secrétariat général du HCFiPS	227
Avis et positions des membres du Haut Conseil du financement de la protection sociale	237

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale s'est intéressé à plusieurs reprises, à la demande du Gouvernement, aux enjeux de lisibilité et de simplification des prélèvements sociaux, qui sont essentiels à la compréhension que les entreprises et les citoyens ont du système de protection sociale et de son financement et à leur adhésion.

S'il a examiné par le passé des questions comme celles de l'architecture globale des prélèvements ou de la rationalisation du recouvrement, notamment celui des cotisations Agirc-Arrco, le Haut Conseil du financement de la protection sociale n'avait cependant pas mené de réflexion complète sur le sujet des relations entre les organismes de protection sociale et les entreprises – celles-ci entendues au sens large : entreprises sous forme sociétaire, travailleurs indépendants, mais aussi salariés employés par ces entreprises¹. Or, la qualité de ces relations est un élément important pour la légitimité et l'efficacité du recouvrement de ces prélèvements, mais aussi pour la simplicité de la gestion des ressources humaines au sein des entreprises et la prévention des difficultés qu'elles peuvent rencontrer sur leur parcours. C'est la raison pour laquelle le Haut Conseil a proposé au cabinet du Premier Ministre, en octobre 2016, de traiter ce thème, dont les travaux se sont échelonnés entre le 9 novembre 2016 et le 12 juillet 2017.

La nature inédite du sujet pour le Haut Conseil et le caractère fragmenté de la documentation disponible, faiblement diffusée hors des organismes de protection sociale ou des administrations en charge de ces politiques, justifient que le Haut Conseil du financement y ait porté son attention pour poser un diagnostic sur les pratiques des organismes, proposer des pistes d'amélioration et tracer des voies de progrès. Des évolutions récentes ou à venir sont en outre de nature à renouveler en partie le regard sur ces questions.

- Le déploiement, puis la généralisation, au 1^{er} janvier 2017, de la déclaration sociale nominative (DSN) est l'occasion de simplifier et de sécuriser les procédures déclaratives pour les entreprises, de faciliter l'accès aux droits des assurés et bénéficiaires de prestations, et d'améliorer l'efficacité administrative des entreprises, des organismes de recouvrement et des régimes prestataires. Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui prendra place au 1^{er} janvier 2019, et substituera au contribuable personne physique un tiers collecteur pour l'acquittement de l'impôt, s'appuiera sur les mêmes circuits que la DSN et pourrait ouvrir la voie à de nouvelles possibilités d'utilisations.
- S'agissant du recouvrement des cotisations des artisans et commerçants, une étape notable a été franchie avec la mise en place, en 2017, de la nouvelle direction du recouvrement commune à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) et au régime social des indépendants (RSI), de nouvelles évolutions étant possibles à l'avenir avec l'adossement du régime de protection sociale des travailleurs indépendants au régime général, annoncé à compter de 2018.

Pour investir ces questions, le Haut Conseil a procédé de plusieurs manières.

¹ Le rapport ne traite pas en revanche la question des particuliers employeurs.

Des auditions de directeurs d'organismes, de personnalités en charge de la définition de ces politiques au sein de l'administration centrale et d'experts effectuées en séance plénière ont fourni au Haut Conseil un premier éclairage sur les grandes problématiques et les orientations poursuivies par les principaux organismes.

En parallèle, le secrétariat général du Haut Conseil a, au-delà de l'étude des travaux administratifs ou académiques disponibles, mené un travail d'approfondissement avec les administrations et les organismes, qu'il a organisé de la façon suivante.

- Des questionnaires ont été adressés aux organismes de protection sociale (Acos, RSI, MSA, Agirc-Arrco) et aux administrations pilotes des politiques (direction de la sécurité sociale, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – DGEFP –, direction générale des finances publiques – DGFIP –, direction générale des entreprises, sous-direction du travail et de la protection sociale du ministère de l'agriculture et de l'alimentation). Ils ont permis de faire le point sur la situation actuelle et de recueillir les avis des organismes sur les évolutions en cours. Il a paru en particulier opportun au Haut Conseil de comparer les pratiques respectives dans les sphères fiscale et sociale, mais aussi d'appréhender les liens qui existaient, ou qui étaient à développer, entre les régimes de protection sociale et la direction de la sécurité sociale, d'une part, et les administrations centrales (DGEFP, direction générale du travail) et déconcentrées (Directe) en charge de la politique de l'emploi, d'autre part.
- Quatre groupes techniques ont été constitués, associant des représentants des mêmes organismes et administrations, au niveau national comme au niveau local : directeurs de caisses locales, directions régionales des finances publiques, groupes de protection sociale complémentaire... Ces réunions ont permis de confronter les pratiques des différents réseaux, de prendre connaissance des expérimentations locales et de recenser les actions coordonnées des organismes.
- Des auditions bilatérales ont été organisées avec de nombreux acteurs : des organisations d'employeurs (CPME, Medef et U2P), des directeurs d'organismes locaux, des membres de l'administration, un commissaire au redressement productif, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, la direction générale des entreprises, la délégation nationale à la lutte contre la fraude, le directeur national du recouvrement des travailleurs indépendants, la directrice du groupement d'intérêt public Modernisation des données sociales (GIP MDS), l'association nationale des dirigeants du recouvrement (Andur) et le conseil supérieur de l'ordre des experts comptables. Ces réunions bilatérales ont permis d'approfondir certains sujets spécifiques, de recueillir le point de vue d'acteurs de terrain et de prendre connaissance d'expérimentations.
- Enfin, le rapport a bénéficié d'un éclairage international (proposé en annexe) à la suite de la mission que le secrétariat général du Haut Conseil a effectuée en avril 2017 à Bruxelles pour étudier le dispositif novateur mis en place au cours des années 1990 en Belgique en matière de déclaration, de collecte et de diffusion des données sociales. Les questions que les autorités fédérales belges ont été amenées à se poser sont en effet en partie analogues à celles que suscite aujourd'hui, en France, la DSN et les solutions apportées en Belgique peuvent alimenter les réflexions sur ce que pourrait être, en France, un système intégré.

Le rapport, qui comprend quatre chapitres et plusieurs contributions additionnelles, reprend l'ensemble de ces travaux. Il a été rédigé, conjointement avec M. Éric Lefebvre, secrétaire général du Haut Conseil, et Mme Sylvie Le Minez, secrétaire générale adjointe, par trois rapporteurs auprès du Haut Conseil : Mme Annelore Coury, inspectrice des affaires sociales, M. Louis-Paul Pelé, administrateur de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et rapporteur à la Cour des Comptes, et M. Grégoire Tiroit, inspecteur des finances, qui ont animé le processus inter-administratif préalable. Deux contributions complètent le rapport, élaborées par deux maîtres des requêtes au Conseil d'État : M. Charles Touboul, qui a analysé la question de la sécurisation juridique des relations avec les cotisants et de la simplification des règles applicables aux entreprises, et M. Jean-Luc Matt, qui, suite à une première contribution rédigée pour le Haut Conseil en juillet 2015 sur le cadre juridique des cotisations et contributions sociales, a examiné l'incidence juridique sur les prélèvements sociaux de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Est également annexée au présent rapport une contribution de la direction de la sécurité sociale présentant le point de vue de cette administration sur la sécurisation juridique et la simplification des règles relatives aux prélèvements sociaux.

Le premier chapitre du rapport envisage les perspectives ouvertes par les nouvelles modalités de déclarations sociales au-delà de la seule substitution de la déclaration sociale nominative (DSN) aux déclarations régulières actuelles. Ces perspectives concernent à la fois l'amélioration de la gestion du recouvrement tant pour les entreprises que pour les organismes de protection sociale, de nouvelles simplifications possibles grâce à l'évolution des modalités mêmes de recouvrement, la mobilisation éventuelle des informations issues de la DSN pour sécuriser l'attribution et le calcul des prestations sociales et l'utilisation de ces données à des fins de statistiques et d'études. Les possibilités ouvertes par l'exploitation des données individuelles de la DSN amènent en particulier à réinterroger les conditions de faisabilité d'un transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco.

Le deuxième chapitre se propose d'éclairer la manière dont les organismes en charge du recouvrement, au-delà de leur fonction d'encaissement et de redistribution aux branches des ressources de la sécurité sociale, pourraient jouer un rôle plus actif et continu d'accompagnement des entreprises, qu'il s'agisse de la structuration des réseaux de collecte des prélèvements sociaux, de la sécurisation des relations avec les cotisants et des modalités d'accueil, de dialogue, de permanence, de conseil. Cette réflexion a conduit en particulier à s'intéresser aux pratiques spécifiques de certains organismes locaux, mais aussi à considérer l'insertion globale des organismes sociaux de recouvrement dans les relations que développent l'ensemble des services publics avec les entreprises (DGFIP, chambres consulaires...).

Le troisième chapitre porte sur la prévention et le traitement des difficultés des entreprises. Si le traitement de celles dont les difficultés ont été repérées par les organismes publics et de celles qui sont entrées dans les procédures interministérielles prévues à cet effet fait l'objet d'une organisation relativement éprouvée, les mécanismes de détection et de prévention des difficultés des entreprises qui ne sont pas touchées par ces procédures semblent en revanche beaucoup moins développés. Le chapitre s'efforce de préciser comment les mécanismes d'alerte et de prévention des difficultés des entreprises, mais également les modes de traitement des conséquences des retards

ou défauts de paiement, pourraient mieux aider les entreprises à faire face à des difficultés économiques passagères ou plus durables.

Enfin, le quatrième chapitre porte son attention sur la question de la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement de travailleurs salariés. Un tel éclairage trouve ici sa place d'une part, en raison du poids de ces actions dans les politiques menées par les organismes de recouvrement et, d'autre part, parce qu'une politique efficace dans ces domaines favorise le renforcement de la légitimité des prélèvements et contribue à garantir aux entreprises qu'elles évoluent dans un environnement de concurrence loyale. S'agissant du travail illégal comme de la fraude au détachement, le rapport en appréhende la qualification au plan juridique, les modalités d'estimation quantitative (nationale et internationale), et détaille les outils de prévention, de repérage, de contrôle et de sanction – qui ont connu un renforcement juridique important depuis les premiers travaux produits par le Haut Conseil en mars 2014² sur le sujet des travailleurs détachés, mais continuent néanmoins à faire l'objet d'améliorations potentielles.

Conformément à la pratique adoptée par le Haut Conseil du financement de la protection sociale, ses membres ont été invités à exprimer leur avis et leurs positions sur ce document, lesquels sont insérés à la suite des contributions associées au rapport.

² *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, mars 2014, pp. 79-102.

Chapitre I

Les nouvelles modalités de déclaration sociale : des perspectives qui dépendront de leurs conditions de mise en œuvre

Chapitre I³

Les nouvelles modalités de déclaration sociale : des potentialités étroitement liées aux conditions de leur mise en œuvre

Le projet de déclaration sociale nominative (DSN) est issu notamment du constat d'un paysage déclaratif trop complexe dans notre pays malgré les tentatives de rationalisation qui avaient été menées dans le passé.

La DSN est ainsi un élément important de la politique de simplification conduite en direction des entreprises. Son objet est de permettre une saisie à la source, de façon dématérialisée à partir des fichiers de paie, des informations relatives aux rémunérations *via* une déclaration unique, de manière à ce que les organismes de la sphère sociale (et fiscale) n'aient plus besoin de les redemander aux entreprises ou aux assurés. Elle vise donc à la fois à simplifier et sécuriser les procédures déclaratives pour les entreprises, à faciliter l'accès aux droits des assurés et bénéficiaires de prestations, et à améliorer l'efficacité administrative des entreprises, des organismes de protection sociale et des organismes de recouvrement. Au-delà, son utilisation pourrait ouvrir des perspectives en termes de lutte contre la fraude, mais également de statistiques et d'études, et de nouveaux services rendus aux entreprises comme aux salariés.

La DSN a fait l'objet d'un processus de montée en charge initié en 2013, la généralisation aux entreprises du secteur privé s'effectuant en 2017. Son impact ne se limite pas à la seule sphère sociale puisque le prélèvement à la source prévu au 1^{er} janvier 2019 s'appuiera sur son déploiement. Au-delà de cette phase de montée en charge, se pose la question des évolutions qui interviendront à moyen terme dans son contenu et dans son périmètre, mais aussi et surtout de l'utilisation de l'ensemble des potentialités qu'elle offre par les organismes en charge du recouvrement comme du versement des prestations sociales.

L'arrivée de la DSN constitue aussi un changement majeur pour la statistique administrative, mis en œuvre en plusieurs étapes, avec notamment pour l'ensemble des organismes statistiques concernés (Insee, agence centrale des organismes de sécurité sociale, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, MSA, etc.) un enjeu à court terme de continuité des séries.

Les principes de la DSN sont rappelés dans la première partie de ce chapitre, qui dresse ensuite un état des lieux de son déploiement et des étapes restant à franchir. Dans une deuxième partie, sont examinées les perspectives d'évolution de la DSN ainsi que ses potentialités d'utilisation par les organismes de recouvrement, et plus largement par les autres organismes de protection sociale, ainsi que par la statistique publique. La dernière partie de ce chapitre aborde enfin des questions plus prospectives, les nouveaux services susceptibles d'être offerts aux assurés et les évolutions ouvertes par la mise en œuvre du prélèvement à la source prévue en 2019.

³ Le chapitre a été rédigé par Mme Annelore COURY, inspectrice des affaires sociales, avec des contributions de Mme Sylvie LE MINEZ, secrétaire générale adjointe du HCFIPS et de M. Éric LEFEBVRE, secrétaire général du HCFIPS.

1. Les principales caractéristiques de la DSN : des principes ambitieux, une extension progressive

La DSN a été conçue pour satisfaire le plus grand nombre possible d'obligations déclaratives existant dans le champ social au sens large, tout en réduisant le nombre de demandes d'informations distinctes auxquelles sont confrontées les entreprises. À cette fin, elle a été mise en œuvre, à l'issue de la loi du 22 mars 2012, de manière progressive s'agissant à la fois du champ des entreprises concernées et des déclarations auxquelles elle se substitue.

1.1. Le principe de la DSN : une déclaration dématérialisée mise à disposition à partir d'une remontée unique

La DSN se présente comme :

- une déclaration mensuelle unique, issue des données de paie de l'entreprise, permettant d'assurer le recouvrement des cotisations, d'attribuer des droits et de livrer des informations à des fins statistiques ; auparavant, les entreprises transmettaient des données multiples à diverses échéances et à différents organismes, globalisées par établissement ; avec la DSN, les employeurs entrés dans la démarche effectuent, à l'issue de la paie, une transmission mensuelle de données individuelles des salariés (lieu d'activité et caractéristiques du contrat de travail, montants des rémunérations, des cotisations et contributions sociales, durée de travail retenue ou établie pour la paie de chaque mois, dates de début et de fin de contrat, de suspension et de reprise du contrat intervenant au cours de ce mois) ;
- une déclaration événementielle fournissant des informations ponctuelles sur la situation d'un ou plusieurs salariés pour des événements les concernant : arrêt de travail, fin du contrat de travail, radiation ; en cas d'événement particulier, les entreprises n'ont plus à transmettre les rémunérations des derniers mois afin que certaines prestations puissent être servies aux salariés concernés : elles n'ont plus qu'à signaler le salarié concerné et la nature de l'événement.

Le caractère innovant de la DSN par rapport aux précédentes démarches de simplification tient à ce qu'elle est fondée sur un flux de données émanant directement du logiciel de paie des entreprises. Ce flux entièrement dématérialisé est transmis par l'employeur *via* un site unique (net-entreprises). C'est le système de la DSN qui prend en charge la répartition des données entre les divers organismes, qui pesait auparavant sur les entreprises.

L'organisation mise en place est la suivante :

- les organismes de recouvrement des cotisations (Acos ou CCMSA) sont les premiers récepteurs de ces données ; ils les exploitent pour eux-mêmes et les transmettent à la Cnav et aux organismes complémentaires ;
- la Cnav joue le rôle d'organisme pivot pour tous les autres destinataires des données en les stockant et en extrayant ce qui est pertinent pour chacun d'eux ; l'identification des salariés fait l'objet d'un contrôle du numéro national d'identité (NIR) sur la base du système national de gestion des identifiants (SNGI) et celle des employeurs repose sur le répertoire commun des déclarants (RCD) ;

- le GIP Modernisation des données sociales (GIP MDS) assure la maîtrise d'ouvrage opérationnelle du projet, en lien avec une mission interministérielle de maîtrise d'ouvrage stratégique (MOAS) instituée en 2011.

1.2. Un déploiement progressif, avec une généralisation lancée en 2017

Le déploiement de la DSN a été voulu très progressif compte tenu de la complexité de la mise en œuvre d'un tel projet, tant pour les entreprises (du fait de son impact sur leurs organisation et processus internes) que pour l'ensemble des acteurs concernés. Ceux-ci sont nombreux : administrations, organismes de protection sociale de base et complémentaires, éditeurs de logiciels de paie, experts comptables qui voient également évoluer leur organisation interne et leur relation à leur clientèle, souvent composée de petites entreprises.

Ce déploiement s'est effectué en trois étapes.

- a) La phase 1 (2013-2014) était fondée essentiellement sur le volontariat. La DSN ne couvrait alors que six obligations déclaratives : la déclaration mensuelle des mouvements de main-d'œuvre (DMMO) ; l'enquête statistique sur les mouvements de main-d'œuvre ; l'attestation de salaire pour les indemnités journalières (IJ) de maladie et de maternité et les allocations de paternité et d'adoption (à l'exclusion de l'attestation de salaire AT-MP) ; l'attestation employeur destinée à Pôle emploi ; la formalité de radiation auprès des organismes de prévoyance collective obligatoire et, le cas échéant, celle portant sur l'option relative à la portabilité des droits.
- b) La phase 2 (2015-2016) a étendu le champ de la DSN :
 - aux déclarations liées au recouvrement de cotisations et contributions sociales par les Urssaf et caisses générales de sécurité sociale : déclaration unifiée de cotisations sociales (Ducs), bordereau récapitulatif de cotisations (BRC) et tableau récapitulatif annuel (TR),
 - à la déclaration de salaire pour les indemnités journalières en cas d'accident du travail ou maladie professionnelles,
 - au relevé mensuel de mission (RMM) pour les entreprises de travail temporaire.

Durant cette phase, la DSN est également devenue obligatoire depuis mai 2015 pour les entreprises les plus importantes⁴.

- c) La phase 3 du projet DSN a commencé en 2017. Il s'est agi :
 - de rendre obligatoire l'utilisation de la DSN pour toutes les entreprises du régime général et du régime agricole ainsi que pour certains régimes spéciaux⁵ ;
 - d'accroître la liste des usages et des destinataires des données issues de la DSN et d'en tirer les conséquences sur certaines déclarations existantes comme la déclaration annuelle de

⁴ Celles qui ont versé un montant annuel de cotisations et de contributions auprès de l'Urssaf en 2013 de plus de 2 M€ pour les employeurs qui déclarent directement leurs cotisations et de plus de 1 M€ pour les employeurs qui ont recours à un tiers déclarant pour effectuer leur déclaration, dès lors que la somme totale des cotisations et contributions sociales déclarées par le tiers pour le compte de l'ensemble de ses clients est supérieure à 10 M€.

⁵ Conformément à l'ordonnance du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs (art. 13), l'intégration progressive des régimes spéciaux dans la DSN est prévue au plus tard en 2020. Elle se met en place progressivement, conformément au décret du 21 novembre 2016, dans les régimes spéciaux d'entreprise (IEG, SNCF, CRPNAC) ainsi que dans le régime des clercs et employés de notaire (CRPCEN).

données sociales (DADS), qui disparaîtra fin 2017 pour les entreprises ayant satisfait les obligations de la phase 3 depuis janvier 2017.

À ce jour, la DSN se substitue ainsi à vingt-quatre obligations déclaratives. Les principaux acteurs de la DADS – régimes obligatoires de base, régimes spéciaux, Agirc-Arrco, institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), organismes de protection sociale complémentaire santé, prévoyance et retraite supplémentaire, notamment – deviennent destinataires des données de la DSN qui leur sont nécessaires pour l'exercice de leurs missions, la DSN intégrant le recouvrement des cotisations sociales qui sont dues à certains de ces organismes. Elle aura également vocation à alimenter le compte personnel de formation et le compte pénibilité.

1.3. Une montée en charge largement avancée pour la branche recouvrement du régime général

D'après l'Acoss, la montée en charge progressive de la DSN semble s'être effectuée dans des conditions satisfaisantes dans le régime général et ne pas avoir conduit à une détérioration de la performance de recouvrement des Urssaf. En juin 2017, selon l'ACOSS, 89,5 % des entreprises concernées dans le régime général par la DSN, et actives à cette date, étaient entrées dans le dispositif, environ 150 000 entreprises devant encore y entrer⁶. Le GIP MDS retient, quant à lui, un champ différent, plus large que celui des entreprises relevant du régime général, mais limité aux entreprises ayant déclaré des effectifs non nuls en fin de mois. Selon cette approche, 98,9 % des entreprises concernées seraient passées à la DSN (cf. encadré 1).

Encadré 1- Bilan quantitatif de la montée en charge de la DSN

À la date du 11 juin 2017, selon le GIP MDS, environ 1,5 million d'entreprises, représentant 19,2 millions de salariés⁷, étaient entrées dans le dispositif. La quasi-totalité des experts comptables transmettent notamment des DSN. Environ 100 000 entreprises n'ont pas vocation à entrer en DSN car elles sont concernées par des dispositifs spécifiques comme le titre emploi service entreprise (Tese), le chèque emploi associatif (CEA) ou le titre emploi simplifié agricole (Tesa)⁸. Selon le GIP MDS, 97% des entreprises sont entrées dans la DSN en phase 3.

Selon l'Acoss, en juin 2017, 1,36 million d'entreprises du régime général sont entrées dans la DSN, qui représentent 89,5 % des entreprises devant entrer dans la DSN, c'est-à-dire relevant des secteurs et des formes juridiques concernés, ne cotisant pas au titre du Tese, du CEA... Les entreprises ayant déclaré des effectifs nuls en fin de mois mais qui ont pu avoir des salariés au cours du mois sont notamment incluses dans le champ. Quant aux entreprises qui ne sont pas encore passées à la DSN, il s'agit majoritairement de très petites entreprises, 60 % d'entre elles ayant entre un et quatre salariés, ou d'entreprises n'ayant pas déclaré d'effectif en fin de mois (28 % ont un effectif nul fin juin 2017).

Les encaissements exigibles en mai 2017 des entreprises passées à la DSN atteignent, quant à eux, 18,3 Md€ selon l'Acoss, soit 92,4 % des encaissements du régime général. S'agissant de la qualité déclarative, elle peut être approchée par le taux de DSN ne présentant aucune anomalie, qui est proche de 94 % à la mi-juin 2017.

⁶ Il s'agit majoritairement de TPE comptant en moyenne moins de cinq salariés.

⁷ Y compris des salariés hors secteur privé (environ 121 000 fonctionnaires).

⁸ Le Tese et le CEA sont deux dispositifs à destination des entreprises (Tese) et associations ou fondations (CEA) de moins de vingt salariés. Les entreprises et associations concernées ont accès à : un document unique qui permet l'identification du salarié avant embauche et vaut contrat de travail ; une déclaration mensuelle qui permet le calcul par le régime général des cotisations et contributions dues ainsi que l'édition du bulletin de salaire ; un règlement mensuel des cotisations et contributions dues. Le Tesa quant à lui est un dispositif à disposition des exploitants agricoles visant à faciliter les démarches liées au recrutement de travailleurs saisonniers (CDD de moins de trois mois) ou dans le cadre d'un accroissement temporaire d'activité.

1.4. Des étapes qui restent à franchir

L'utilisation de la DSN pour les signalements d'événements est à ce stade moins importante. Elle suppose encore des modifications à venir des processus internes des entreprises. Au 18 juin 2017, concernant les arrêts et reprises de travail, 36 % des attestations de salaire exploitées par la CNAMTS ont été liées à la DSN. Concernant les fins de contrat de travail, les attestations employeurs issues d'un signalement ayant pour support la DSN et utilisées par Pôle emploi ont progressé pour atteindre 55 % (hors contrats courts et contrats à durée déterminée d'usage), alors que ce taux était de 21 % en décembre 2016.

Dans le champ de l'assurance chômage, les études techniques doivent encore être complétées pour permettre la déclaration des fins de contrats de travail de courte durée et les déclarations liées à certains secteurs d'activité (intermittents du spectacle notamment), même si le secteur de l'intérim a quant à lui largement (notamment au niveau des cinq majors) déployé la DSN, avec une qualité d'identification et de signalement des fins de contrat de travail jugée satisfaisante.

Dans le régime agricole, la montée en charge en dispositif est par ailleurs moins avancée. Au 11 juin 2017, 92 800 entreprises du régime agricole étaient passées à la DSN (soit 52,5% de la cible) sachant toutefois que la MSA estime que 65 000 établissements sont concernés par l'utilisation du nouveau Tesa, dont la mise en production est prévue pour janvier 2018. Comme très peu d'entreprises avaient participé à la phase pilote, il était prévu au premier trimestre 2017 la conservation d'une double déclaration, utilisée par les deux tiers des entreprises.

Enfin, un des enjeux de la généralisation prévue en 2017 consiste à permettre la satisfaction *via* la DSN des échanges entre les entreprises et l'ensemble des organismes complémentaires (prévoyance, complémentaire santé, retraite supplémentaire). Cette intégration s'avère complexe, car le passage à la DSN suppose l'intégration automatique des paramètres de leurs contrats dans les logiciels de paie des entreprises, ce qui peut nécessiter des démarches supplémentaires de la part des employeurs et sembler à rebours de l'objectif de simplification de la DSN.

La situation en mai 2017 apparaissait, à cet égard, différente selon les types d'organismes complémentaires (*cf.* encadré 2).

Encadré 2 – L'implication actuelle des organismes complémentaires dans la mise en œuvre de la DSN

La montée en charge de la DSN s'effectue à des rythmes différents selon le type d'organisme complémentaire :

- le Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP) a connu une montée en charge rapide de la phase 3 avec environ 1,56 million de DSN adressées par 1,04 million d'entreprises,
- la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) compte environ 845 000 DSN envoyées par 340 000 entreprises,
- la progression est moins avancée s'agissant de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF) qui compte 333 000 DSN phase 3 pour un nombre d'entreprises non précisé (sachant néanmoins que les mutuelles comptent une part significative de déclarants non concernés par la DSN).

1.5. Des besoins d'information et d'accompagnement qui restent importants en direction des petites entreprises

Au-delà des actions menées par les organismes de recouvrement et notamment l'Acoss⁹, un important travail d'accompagnement des entreprises a été mené par le GIP MDS (cf. encadré 3). La Cour des comptes considère toutefois dans son rapport de juillet 2016 « *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises* » que les actions de communication des pouvoirs publics devraient être renforcées pour assurer la généralisation effective dans de bonnes conditions de la DSN parmi les entreprises de petite taille, en allant au-delà de celles actuellement menées par le GIP et les organismes de recouvrement.

Encadré 3 – Les actions générales d'information des entreprises pilotées par le GIP MDS

Des groupes ont été mis en place avec différents acteurs pour permettre une concertation concernant le projet DSN. Un comité des utilisateurs réunissant les représentants des entreprises, des experts comptables et des éditeurs vise à relayer notamment les décisions majeures structurant le projet en lien avec les fédérations professionnelles qui le souhaitent. Un groupe permanent d'expression des besoins des entreprises comprend des experts des ressources humaines et des experts comptables pour relayer de manière très concrète les attentes des entreprises. Un groupe d'échange avec les organisations syndicales a été mis en place pour faire le point sur toutes les questions en lien avec la DSN impactant potentiellement les droits ou les procédures des salariés.

Enfin il est également possible de citer la mise en place de club des pilotes (chargés de recenser notamment les difficultés rencontrées et la manière dont les entreprises devaient se préparer), les réunions mensuelles avec les éditeurs de paie (complétées par des ateliers qualité) et les réunions avec les entreprises de travail temporaire.

Une « base de connaissance », accessible depuis dsn-info.fr notamment, et dont il faudra à l'avenir évaluer l'intérêt pour les consultants, a été créée et régulièrement mise à jour avec pour finalité de répondre aux questions des entreprises, des tiers déclarants et des éditeurs de logiciels. En créant un point de contact unique permettant de répondre à tout type de questions, il s'agissait aussi d'éviter une orientation vers un autre organisme. En janvier et février 2017, plus de 210 000 visiteurs de cette base étaient recensés.

En complément de cette base de connaissance, une plateforme téléphonique de niveau 1 a été mise en place pour les utilisateurs souhaitant un échange téléphonique. Cette plateforme s'appuie sur trois acteurs : l'AGIRC-ARRCO, l'Acoss et le GIP MDS. Parallèlement, les opérateurs des différents réseaux étaient également outillés avec des scripts pour répondre aux questions de niveau 1 arrivant directement dans leur réseau. En cas de questions spécifiques propres à un utilisateur ou plus générales, un niveau 2 de réponse a été organisé avec une cellule mutualisée composée des organismes de protection sociale principalement concernés par la DSN. Le niveau 3 enfin est sollicité pour les cas nécessitant une instruction réglementaire ou des questions particulièrement techniques.

Un plan de communication ciblé tout au long du projet a également été élaboré (outil de e-learning, éléments de communication spécifiques aux très petites entreprises (TPE), encouragement à utiliser la base de connaissance...).

Enfin, vingt comités régionaux net-entreprises, experts DSN issus des organismes de protection sociale concernés, organisent des réunions régulières avec les entreprises. En leur sein, des cercles DSN, composés de toutes les parties prenantes de ce nouveau système déclaratif (entreprises, organismes, réseaux d'entrepreneurs, associations professionnelles...), sont chargés d'assurer un relais de proximité sur l'ensemble du territoire au service des utilisateurs et futurs utilisateurs de la DSN.

⁹ En sus de ces actions d'accompagnement et des informations mises à disposition sur les sites urssaf.fr et net-entreprises.fr, la branche du recouvrement du régime général par exemple a pour sa part : développé un guide pour déclarer et régulariser les cotisations Urssaf en DSN ; mené des campagnes de sensibilisation à destination des déclarants et diffusé des bonnes pratiques à adopter visant à faire diminuer les anomalies déclaratives les plus fréquentes.

En 2016, des actions spécifiques ont été menées à destination des TPE pour les informer de la généralisation de la DSN notamment au travers des « Rencontres Extra » (avec une centaine de manifestations organisées en Île-de-France et en région pour sensibiliser cette population d'entreprises entre mai et novembre 2016). Le GIP MDS considère que 15 000 entreprises ont eu un contact direct avec des experts de la DSN dans ce cadre.

Des actions d'information sont effectivement prévues en direction spécifique des très petites entreprises (TPE). Cette offre est complémentaire de celle proposée par certaines fédérations professionnelles à travers des « guichets professionnels »¹⁰, par exemple dans le BTP, le spectacle ou l'automobile. Les entreprises de moins de vingt salariés pourront de plus effectuer leur DSN *via* le titre emploi service entreprise (Tese) au titre de la paie de septembre 2017¹¹. Il en ira de même pour le régime agricole avec le titre emploi simplifié agricole (Tesa) en janvier 2018. D'autres titres simplifiés s'inscrivent dans cette démarche. Il s'agit notamment du chèque emploi associatif (CEA). Mais les Urssaf ont aussi développé une offre de service pour les associations comptant neuf salariés au plus en équivalents temps plein et relevant du régime général. Des associations sont agréées « tiers de confiance » par les Urssaf qui leur fournissent un logiciel de paie mis à jour. Ces associations peuvent ainsi réaliser pour le compte d'autres associations employeurs l'ensemble des obligations liées à la DSN¹².

1.6. Des enjeux majeurs pour la statistique publique

La mise en place de la DSN touche de manière importante les statistiques sur l'emploi et les salaires, avec des enjeux en termes de continuité des séries et de qualité des données. La DSN accompagne par ailleurs une rationalisation de la mise à disposition des données statistiques, qu'elle devrait permettre à l'avenir d'enrichir, l'allègement de la charge purement statistique des entreprises restant à ce stade circonscrit.

1.6.1. La mise en place de la DSN : des enjeux d'étape pour la statistique publique

La DSN se substitue progressivement à un ensemble de déclarations administratives, piliers de l'information conjoncturelle et structurelle sur l'emploi et les salaires. Sa mise en place modifie donc de façon importante les systèmes d'information du service statistique public (SSP).

Les quatre sources administratives majeures utilisées par la statistique publique pour établir les statistiques publiques d'emploi, de flux de main-d'œuvre et de salaires, qui sont en voie de remplacement par la DSN sont les déclarations et enquêtes sur les mouvements de main-d'œuvre, les relevés mensuels de missions d'intérim, les bordereaux récapitulatifs de cotisations et les déclarations annuelles de données sociales (*cf.* encadré 4).

¹⁰ À titre d'exemple, certains guichets dans le BTP proposent un contrôle qualitatif de la DSN des entreprises, un accès simplifié et facilité au mode déclaratif de la DSN si l'entreprise ne dispose pas de logiciel de paie et la possibilité de faire archiver les données relatives aux DSN mensuelles et aux signalements d'événements au-delà de la période réglementaire des 5 ans afin de permettre à l'entreprise d'y accéder en toute occasion.

¹¹ Cette possibilité d'utiliser les TESE pour effectuer les DSN offerte aux entreprises n'est par ailleurs pas sans susciter des difficultés de conception et d'articulation avec les exigences par exemple des organismes complémentaires comme le souligne l'Acoss.

¹² Les relations entre les deux parties sont régies par une convention qui peut prévoir une participation financière de l'association au fonctionnement du service, dans une limite fixée par la convention entre l'Urssaf et le tiers de confiance.

**Encadré 4 – Les quatre sources administratives principales utilisées à des fins statistiques
remplacées ou en cours de remplacement par la DSN**

- Les déclarations et enquêtes sur les mouvements de main-d'œuvre (DMMO/EMMO) étaient historiquement collectées par la Dares. Elles permettent de suivre les flux de main-d'œuvre (entrées et sorties de salariés) chaque trimestre. Les premières substitutions ont eu lieu en mai 2013.
- Les relevés mensuels de missions d'intérim (RMM) étaient historiquement collectés par Pôle Emploi et mobilisés par Pôle Emploi et la Dares pour établir des estimations de l'emploi intérimaire venant alimenter les statistiques d'emploi trimestrielles coproduites par l'Insee, l'Acoss et la Dares. Les premières déclarations DSN par les entreprises de travail temporaire (ETT) datent de mars 2015, les premières substitutions effectives remontant à 2016 pour les principales ETT (les majors).
- Les bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC) traités par l'Acoss alimentent en particulier les estimations trimestrielles d'emploi salarié établies par l'Acoss et l'Insee, mais permettent aussi de suivre l'évolution de la masse salariale chaque trimestre (Acoss) et alimentent les indices de coût du travail (Insee). Les premières DSN ont été établies en mars 2015, sachant que dans cette déclaration, une variable d'effectif salarié agrégé de l'établissement identique à celle des BRC y a été maintenue jusqu'à fin 2016, puis reportée fin 2017 pour sécuriser la continuité des statistiques d'emploi salarié (à la demande de l'Acoss, soutenue par l'Insee et la Dares).
- Les déclarations annuelles de données sociales (DADS) traitées par l'Insee sont un pilier de l'information structurelle sur les salaires depuis les années 50 ; depuis 2007, elles sont aussi utilisées pour établir les estimations annuelles de l'emploi et sont la source de référence sur les niveaux et évolutions de l'emploi, qui alimente notamment les comptes nationaux. Ces statistiques permettent aussi d'identifier la nature de l'emploi (conditions d'emploi, qualification, rémunération...), les caractéristiques du salarié (sexe, âge, département de résidence) ou encore celles de l'établissement employeur (secteur d'activité, lieu d'implantation, taille...). Pour les données concernant l'année 2016, toutes les entreprises ont continué de produire une DADS (livrées principalement en janvier/février 2017) et une partie d'entre elles ont également établi des DSN mensuelles sur tout ou partie de l'année (« marche en double partielle »). S'agissant des rémunérations versées en 2017, seules les entreprises ayant envoyé douze DSN mensuelles seront dispensées de DADS. Comme indiqué au point 1.2, la substitution devrait être effective pour le secteur privé en 2018.

Pour l'élaboration de statistiques sur l'emploi et les salaires, la statistique publique a en effet privilégié les sources administratives, d'origine sociale ou fiscale, dont l'exhaustivité présente l'avantage d'une grande précision pour le suivi de l'emploi et des salaires, et ce non seulement au niveau national mais aussi aux divers échelons locaux. Le passage de données administratives à des données statistiques nécessite néanmoins des traitements spécifiques : au fil des années, la statistique publique a amélioré le traitement de ces données, afin notamment d'approcher au plus près la mesure des concepts d'emploi et de salaires retenus, qui peuvent différer au plan statistique des variables utilisées à des fins de gestion.

La DSN, comme par le passé les sources administratives mobilisées, n'épuise cependant pas l'ensemble des besoins d'information sur l'emploi et les rémunérations, dont certains relèvent de règlements européens, et sont couverts par des enquêtes (par exemple l'enquête Emploi, qui permet, au-delà de la mesure du chômage au sens du BIT, de caractériser finement les emplois occupés et les personnes selon leur statut, ou les enquêtes sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires).

À l'Insee, le système d'information sur l'emploi et les revenus d'activité (Siera), actuellement en place, a été construit à partir de sources administratives, relevant principalement de la sphère sociale, au début des années 2000. C'est ce système qui est en cours d'évolution pour prendre en

compte la DSN (cf. annexe statistique, volet 1). À la Dares, les systèmes d'information relatifs au suivi de l'emploi intérimaire, d'une part, et à la mesure des flux de main-d'œuvre, d'autre part, sont aussi fortement touchés (cf. annexe statistique, volet 2).

Deux autres évolutions majeures du système d'information sur l'emploi et les salaires de l'Insee (le Siera) résident dans l'extension du champ des estimations trimestrielles d'emploi salarié, ainsi que dans la coproduction avec l'Acoss et la Dares de ces estimations dans un souci de rationalisation de l'offre statistique (cf. *infra*).

Les systèmes d'information des caisses de sécurité sociale, qui produisent des statistiques sur des thèmes et des champs qui leur sont spécifiques, connaissent également des transformations importantes. Ainsi, l'Acoss, qui, en lien avec sa mission de recouvrement des cotisations sociales, assure le suivi statistique de la masse salariale et des effectifs salariés du secteur privé, est amenée à revoir son système d'information, afin de reconstituer à partir des données individuelles un effectif agrégé par établissement (cf. annexe statistique, volet 3). L'enjeu est important d'un point de vue statistique, mais aussi opérationnel, dans la mesure où la réglementation en matière de cotisations et d'exonérations s'appuie en particulier sur l'effectif salarié moyen des établissements (cf. *infra*).

Dans le contexte de ces systèmes intégrés, l'enjeu premier est d'assurer la continuité et la qualité des statistiques.

S'agissant des données mises à disposition la priorité a ainsi été donnée à la continuité des séries, assorties d'une documentation des ruptures de séries inévitables. Dans une première étape, les informations restent principalement reconstruites à l'identique, un certain recul étant semble-t-il nécessaire pour tirer parti des évolutions apportées par la DSN.

Dans certains cas, la continuité des informations collectées par la DSN a pu être totalement préservée. C'est le cas pour les relevés mensuels de missions d'intérim, pour les principales entreprises de travail temporaire (cf. *supra*). En effet, si le début des déclarations DSN par les entreprises de travail temporaire date de mars 2015, une « marche en double » a été organisée afin de permettre aux principaux acteurs d'expertiser la qualité des données et l'existence éventuelle de ruptures liées à la nouvelle déclaration.

Dans d'autres cas, les changements en matière de données collectées et de champ peuvent occasionner des ruptures de série. C'est le cas pour les mouvements de main-d'œuvre, auparavant directement déclarés par les entreprises, et dont la reconstitution par la Dares est à ce stade complexe (cf. annexe statistique, volet 2). Par ailleurs, avec la DSN, un changement de champ est intervenu. Le code du travail n'obligeant pas à la déclaration des contrats de moins d'un mois, ceux-ci étaient notablement sous-estimés dans les statistiques sur les mouvements de main-d'œuvre. Sous le régime de la DSN, la déclaration de ces contrats est obligatoire et leur nombre identifié dans les statistiques s'est d'ailleurs nettement accru. Cet élargissement représente une importante amélioration pour la connaissance de ce type de contrats, mais est susceptible d'engendrer à court terme des ruptures de séries. Enfin, la possibilité qu'ont les petites entreprises d'utiliser un titre simplifié, pourrait avoir des répercussions en termes de qualité des informations et de continuité des séries sur le champ des entreprises de moins de 20 salariés : le Tese, qui concernait auparavant les

entreprises de moins de 10 salariés, a en effet été étendu à l'ensemble des entreprises de moins de 20 salariés (cf. *supra*, point 1.5).

De façon générale, les sources de ruptures peuvent *a priori* être multiples et doivent être corrigées par un travail statistique réropolant les séries passées ou identifiant de façon claire les ruptures lorsqu'il n'a pas été possible d'effectuer cette réropolation¹³.

1.6.2. *Un processus en cours de rationalisation et d'enrichissement de l'offre statistique, avec un allègement circonscrit de la charge des entreprises, sur lequel des réflexions sont amorcées*

L'Insee, l'Acos et la Dares se sont engagés dans une démarche de rationalisation de l'offre statistique, mais aussi d'extension de son champ, en matière de diffusion des données trimestrielles d'emploi. La DSN permet d'accompagner et accroît la pertinence de ce processus de rationalisation et d'extension, décidé antérieurement à sa mise en place. Ce processus de coproduction des estimations trimestrielles d'emploi a abouti en juin 2017, pour la publication des données du premier trimestre 2017 (cf. *Informations Rapides* de l'Insee¹⁴). Les nouvelles séries nationales sont coproduites et publiées sous le triple timbre Acoss-Dares-Insee et leur champ est étendu à l'ensemble des salariés et aux départements d'outre-mer, hors Mayotte (cf. encadré 5)¹⁵.

Encadré 5 – Les évolutions apportées aux estimations trimestrielles d'emploi

À compter du premier trimestre 2017, l'Acoss produit les évolutions statistiques d'effectifs salariés sur le champ du secteur privé (hors intérim, salariés affiliés au régime agricole et des particuliers employeurs) ; la Dares produit les données relatives aux intérimaires, en lien avec Pôle emploi ; l'Insee produit les statistiques sur le reste du champ salarié (fonction publique, secteur agricole, salariés des particuliers employeurs). Ces statistiques d'évolutions effectifs (ou de postes) sont appliquées en évolution au socle d'emploi au sens du « BIT repertorié » au 31 décembre. Ce socle d'emploi annuel est calculé par l'Insee après traitement de la multiactivité au niveau individuel.

L'objectif de cette coproduction des estimations trimestrielles d'emploi est de rationaliser leur production en évitant la redondance des informations produites sur le secteur privé, mais également de rendre les évolutions plus lisibles en unifiant les indicateurs disponibles (un seul indicateur d'évolution de l'emploi trimestriel contre deux auparavant). Par ailleurs, l'extension des estimations d'emploi à l'ensemble du champ salarié représente une amélioration substantielle et permet de simplifier la communication sur les évolutions d'emploi salarié (un seul périmètre, tous salariés, pour les exercices trimestriels et annuels).

Le choix a été fait de faire coïncider cette réorganisation de la production statistique avec le calendrier de généralisation de la DSN pour optimiser le coût des développements et des expertises à réaliser. De plus, cette démarche de rapprochement avec la DSN est essentielle, car la nouvelle déclaration unifie la source d'information mobilisée par les différents producteurs pour les exercices trimestriels et annuels. Le calcul du niveau d'emploi en personnes physiques selon le concept dit « BIT repertorié » nécessite quant à lui, comme par le passé, un traitement de la multiactivité, du ressort de l'Insee (exercice annuel), après confrontation avec les données individuelles sur les non-salariés et les particuliers employeurs.

¹³ S'agissant des DADS, pour la validité 2016, l'Insee dispose de données provenant de déclarations DADS et DSN (en double, sur une partie du champ) ou uniquement DADS pour les établissements qui n'ont pas déclaré en DSN, lui permettant de mener des travaux méthodologiques sur un ensemble d'établissements témoins. S'agissant des mouvements de main-d'œuvre, la Dares met en place des traitements statistiques de redressement spécifiques à la phase de montée en charge de la DSN.

¹⁴ Insee (2017), « L'emploi salarié augmente de nouveau solidement au premier trimestre 2017 », *Informations Rapides*, Emploi salarié - premier trimestre 2017, n° 153, 13 juin, publication en partenariat Acoss-Dares-Insee. L'Acoss publie également des estimations en effectifs (postes de travail) sur son propre champ le même jour et à la même heure : Acoss (2017), « La masse salariale et les effectifs salariés du secteur privé au premier trimestre 2017 », *Acoss Stat* n° 249, juin. Les séries trimestrielles d'emploi salarié sont également mises à disposition sur le site de la Dares.

¹⁵ L'extension du champ sera effective à compter de 2018 pour les séries localisées sur le secteur privé.

La DSN devrait aussi permettre d'enrichir le contenu de l'offre statistique, même si en la matière de nombreux développements restent à venir ultérieurement (*cf.* point 2.5).

Globalement, la DSN permettra d'assurer une meilleure cohérence de la mesure de l'emploi et des salaires sur l'ensemble du champ. Cette cohérence sera pleinement effective avec la généralisation de la DSN au secteur public.

La qualité pour les utilisateurs devrait également être accrue. La DSN donne en effet l'occasion de retravailler les définitions et les modes de calcul concernant à la fois l'emploi et les rémunérations, de façon à assurer une cohérence des concepts sur les différents champs (notamment public et privé ; petites et grandes entreprises s'agissant des flux de main-d'œuvre). Par exemple, la qualité de l'effectif salarié agrégé au niveau de l'établissement, calculé par l'Acos à partir des données individuelles des DSN, devrait être meilleure, que celle de l'effectif reporté auparavant dans les BRC. L'exhaustivité de la DSN permettra probablement aussi à terme des publications plus précoces et peut-être plus fréquentes. La DSN permet par ailleurs une localisation plus fine des postes de travail à la fois en termes de lieu de travail et d'établissement de rattachement. Enfin, la datation plus précise des périodes d'emploi, en raison notamment du caractère mensuel des déclarations, devrait également permettre une meilleure mesure des variations infra-annuelles de l'emploi salarié comme de l'emploi total au 31 décembre de chaque année.

La diminution de la charge des entreprises découle, quant à elle, directement de la mise en place administrative de la DSN, qui se substitue aux déclarations sur l'emploi et les salaires, déjà mobilisées à des fins statistiques. La mise en œuvre de la DSN, qui étend le champ de certaines déclarations aux petites entreprises, a en outre permis de supprimer l'enquête EMMO. **L'allègement de la charge statistique des entreprises reste cependant à ce stade circonscrit**, l'utilisation des DADS ayant déjà réduit notablement cette charge, mais des réflexions sont amorcées pour l'avenir.

S'agissant des enquêtes statistiques, dont les échantillons peuvent être tirés dans la DSN ou les données appariées à la DSN, une réflexion est programmée, sachant que la DSN devrait permettre de pré-remplir une partie de ces enquêtes compte tenu de la plus grande précocité des données. En particulier, pour l'enquête Acemo trimestrielle, qui permet une estimation précoce de l'évolution de l'emploi à 45 jours, la Dares s'est attachée à ce que les informations permettant un suivi conjoncturel des salaires soient bien disponibles dans la DSN (il s'agit notamment des variables identifiant la convention collective et le niveau de qualification des salariés). Une expertise sur la possibilité d'utiliser la DSN pour le suivi conjoncturel des salaires est en outre à mener : l'enquête Acemo permet en effet une mesure des salaires de base à structure constante, utilisée notamment pour l'indexation du Smic.

Par ailleurs, l'objectif de simplification des déclarations devrait aboutir à renforcer la cohérence du dispositif d'observation de l'emploi et à offrir de nouvelles opportunités, mais il pourrait aussi conduire à rendre moins détaillées certaines informations importantes pour caractériser des situations particulières d'emploi¹⁶. En effet, un des enjeux de la DSN est de conduire à une simplification des normes, permettant ensuite de demander moins d'informations aux

¹⁶ *Cf.* à cet égard certains points de vigilance mentionnés dans le rapport 2016 du Cnis sur « La diversité des formes d'emploi ».

entreprises. Or, cet enjeu est en partie contradictoire avec la richesse que peuvent souhaiter les utilisateurs de ces statistiques, au regard notamment de la complexité croissante des situations d'emploi. Même si la DSN comprend plusieurs informations sur la durée du travail, le statisticien souhaiterait pouvoir mesurer les heures effectuées au-delà des heures contractuelles, rémunérées comme non rémunérées, les congés pris, les droits à congés, etc., de sorte *in fine* à pouvoir estimer le volume de travail effectivement travaillé, ce qui exige des compléments d'enquête, afin notamment de répondre aux obligations de la statistique européenne.

2. Au-delà de 2017, quelles perspectives d'évolution de la DSN à moyen terme ?

L'évolution de la DSN à moyen terme conduit à identifier plusieurs questions d'abord relatives à son contenu et à son périmètre, ainsi qu'à l'harmonisation des données faisant l'objet d'une déclaration sociale. Des enjeux importants concernent également l'utilisation des potentialités de la DSN par les organismes en charge du recouvrement ainsi que par les régimes qui délivrent des prestations.

2.1. Des questions relatives au contenu et au périmètre de la DSN

La généralisation de la DSN à l'ensemble des régimes spéciaux jusqu'en 2020, et notamment aux trois fonctions publiques, est d'ores et déjà planifiée et engagée.

Alors que les travaux ne sont pas encore complètement achevés concernant les procédures remplacées par la DSN, une extension du périmètre de la DSN est par ailleurs envisagée avec de nouvelles procédures appelées à l'intégrer¹⁷.

Selon le GIP MDS et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la création d'un signalement « entrée du salarié » serait pertinente, avec pour objectif d'alléger, voire à terme de remplacer le dossier d'affiliation aux complémentaires santé et prévoyance, de simplifier les procédures d'ouverture de droits et de supprimer des formalités de demande d'exonérations quand elles existent.

Huit nouvelles procédures pourraient également être intégrées à la DSN mensuelle, comme la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés, la déclaration d'exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale pour les embauches dans les zones de revitalisation urbaine ou rurale ou la déclaration de chômage partiel, ainsi que dix-sept formalités particulières aux régimes spéciaux et huit spécifiques à certaines populations comme les expatriés ou les intermittents du spectacle. Dans ce cadre, certaines déclarations fiscales, en particulier la taxe sur les salaires, pourraient être concernées. Des travaux sont également en cours sur l'utilisation de la DSN pour la déclaration des effectifs pris en compte par l'administration fiscale pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

L'Unédic, en tant qu'organisme responsable du service des prestations d'indemnisation chômage, estime cependant, pour sa part, que la priorité doit être de sécuriser le périmètre déjà

¹⁷ Une grille d'analyse a été élaborée par le GIP MDS pour permettre de déterminer les procédures dont l'intégration dans la DSN présente un réel potentiel de simplification.

couvert par la DSN avant d'envisager son extension à des populations spécifiques telles que les intermittents du spectacle ou les marins pêcheurs.

Le GIP MDS pense quant à lui qu'il serait utile de prévoir deux années pour consolider le périmètre actuel de la DSN et permettre aux entreprises de s'approprier complètement l'ensemble de ses conséquences.

Les choix retenus, l'articulation prévue pour ces différents chantiers et leur échelonnement dans le temps constitueront ainsi un enjeu majeur pour la réussite du projet DSN, en lien avec la question de la normalisation des données.

2.2. Des questions relatives au nombre et à l'harmonisation des données faisant l'objet de déclarations sociales

L'objectif de réduction du nombre de données à déclarer et leur normalisation a été « dès l'entrée » repéré comme un enjeu essentiel « en aval » de la mise en œuvre de la DSN. Jusqu'alors, la paie et les déclarations sociales étaient deux actes distincts fondés sur des codifications et des besoins différents mais manipulant des données communes. Avec la DSN, c'est la paie, à partir de règles découlant du droit du travail, qui doit permettre de répondre aux objectifs poursuivis par l'intermédiaire des déclarations sociales. Le caractère nécessaire de la normalisation et de la simplification des données transmises à travers la DSN était ainsi souligné dès 2011 par l'IGAS et l'IGF comme une condition de réussite du projet¹⁸.

2.2.1. La normalisation des données : un enjeu, mis en lumière par la DSN, qui révèle des complexités accumulées

La transmission de données nominatives et la périodicité mensuelle de la DSN n'est possible que grâce à la collecte d'informations produites à partir des fichiers de paie, ce principe impliquant nécessairement la réduction et l'harmonisation préalables des données transmises. Cette exigence a conduit à une analyse des besoins des organismes et des procédures issues de dispositions réglementaires ou conventionnelles.

Les organismes destinataires de la DSN ne partagent en effet pas toujours les mêmes notions concernant notamment les effectifs, les éléments de rémunération ou le temps de travail. La note portant sur la sécurisation juridique des relations avec les cotisants et la simplification des règles applicables aux entreprises du présent rapport, en son point 2.3.2, rappelle les raisons à l'origine de ces différences. Ces dernières peuvent être ténues mais peuvent conduire les organismes à demander des données similaires dans une logique parfois « identitaire » ou en surestimant l'importance des différences de notions utilisées pour leurs propres besoins. Le risque est alors, si l'ensemble de ces distinctions demeurent, que les échanges liés à la DSN s'alourdissent de manière permanente par empilement de rubriques déclaratives.

¹⁸ Rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle norme des déclarations annuelles de données sociales et les conditions de mise en œuvre d'une déclaration sociale nominative, mars 2011, Inspection générale des affaires sociales, inspection générale des finances.

Au-delà de la manière dont les organismes définissent leurs besoins en termes de données, la DSN a également mis en lumière que les règles édictées par les partenaires sociaux et les administrations ne sont pas toujours appliquées à la lettre et en temps réel¹⁹. Avant la DSN, le défaut temporaire de qualité d'une donnée pouvait ne pas être perçu – car masqué par une validation périodique – ou être toléré – car sans impact sur les droits des salariés ou les salaires versés (par exemple une prime correctement calculée mais mal codifiée). De même, devant la complexité de certaines règles applicables, les déclarants ont pu être conduits en pratique à commettre des erreurs ou à s'octroyer certaines facilités qui ont pu être tolérées par les services destinataires des déclarations. Ces pratiques favorisées par le nombre élevé des données recueillies ne sont plus guère acceptables dès lors que la DSN est en cours de généralisation.

2.2.2. *Malgré des acquis réels, des difficultés qui demeurent en matière de normalisation*

Compte tenu de ces enjeux, un comité de normalisation des données sociales a été mis en place dès 2012²⁰ afin d'établir un référentiel des données sociales et de proposer à l'approbation des ministres une norme d'échanges pour les données sociales. Ce référentiel est en particulier destiné à faciliter la manipulation des données sociales par tous les acteurs en charge des traitements qui les mobilisent, et ainsi de contribuer à l'harmonisation progressive des textes législatifs, réglementaires ou conventionnels régissant la protection sociale. L'idée est aussi de définir une « bibliothèque » de notions et concepts dans lesquels les concepteurs de textes pourraient puiser pour élaborer leurs dispositifs.

Ces travaux de normalisation ont permis de limiter le nombre de rubriques déclaratives et de données déclarées, à partir d'un effort d'homogénéisation de la définition de certaines informations qui a pu conduire jusqu'à modifier les règles de calcul de certains prélèvements ou droits.

Alors que la déclaration annuelle de données sociales (DADS) véhicule environ 800 rubriques déclaratives distinctes²¹, la Cour des comptes mentionne le fait que la DSN, en phase 3, en comprend 400, correspondant à environ 230 données (cf. encadré 6). Des travaux ont par ailleurs été engagés sur la normalisation des données nécessaires au passage de la fonction publique à la DSN.

Enfin, un travail récent, dont l'importance mérite d'être signalée, a abouti en mai 2017 à l'harmonisation des modalités de décompte de l'effectif des entreprises²² pour le calcul des cotisations et contributions sociales (au fonds national d'aide au logement et au titre du versement transport, notamment) : à partir de début 2018, les employeurs n'auraient ainsi plus à transmettre de données d'effectifs, la branche du recouvrement ayant désormais l'objectif de prendre elle-même en charge ces décomptes.

¹⁹ Extrait du rapport d'activité 2014-2015 du comité de normalisation des données sociales, p.9.

²⁰ Décret n°2012-494 du 16 avril 2012 relatif au comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges. Le comité se substitue au collectif des institutions et administrations « clientes » de la norme organisé en une commission placée auprès de la CNAVTS.

²¹ Selon la Cour, dans son rapport « *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises* », juillet 2016, une rubrique est le niveau le plus élémentaire d'informations dans une déclaration. Par contre, une donnée peut apparaître dans plusieurs rubriques. Une seule entreprise n'est par ailleurs pas amenée à remplir l'ensemble de ces 400 rubriques.

²² Le décret du 9 mai 2017 prévoit de nouvelles modalités de décompte des effectifs à compter du 1^{er} janvier 2018 pour différentes cotisations et contributions.

Encadré 6 – Les réalisations en termes de simplification de la réglementation liées au déploiement de la DSN

Ces réalisations sont les suivantes :

- l'harmonisation des dates de déclaration et de paiement des cotisations,
- la simplification des règles de décompte des effectifs pour les seuils sociaux avec l'adoption d'une définition unique,
- la simplification des règles de calcul du plafond,
- la clarification des règles d'assiette et du fait générateur,
- des simplifications importantes sur les règles parfois très anciennes relatives aux indemnités journalières.

Le comité de la normalisation a détaillé le cadre méthodologique élaboré pour obtenir de tels résultats. En particulier, un arbre de décision a été construit pour déterminer les données indispensables pour les organismes dans le cadre des déclarations remplacées par la DSN. Il s'est agi de vérifier le caractère indispensable de la donnée (en s'assurant que l'utilisation d'une donnée très proche n'était réellement pas possible) et d'analyser si la donnée peut bien résulter de la paie ou du système d'information des ressources humaines de l'entreprise. Un « modèle conceptuel de données » s'est attaché à décrire le sens de ces données et leurs rapports entre elles. Enfin, une procédure de gestion des demandes d'évolution a été définie pour faciliter leur suivi et leur traitement dans le cadre du programme de travail du comité de la normalisation.

Le comité de la normalisation a toutefois rencontré des difficultés de gouvernance, évoquées dans son rapport de 2014-2015²³. Elles sont liées notamment à :

- une association jugée perfectible des acteurs : le rapport soulignait ainsi la participation limitée des utilisateurs de la DSN que constituent les fédérations professionnelles et une mobilisation relative de la sphère travail-emploi ;
- une insuffisante prise en charge des problématiques de normalisation : le comité pointait le manque de prise en compte de ses préconisations, y compris par les organisations siégeant en son sein.

Par ailleurs, si le « cahier technique de la norme » DSN s'appuie sur une normalisation des données et rubriques déclaratives, le référentiel des données sociales dont une première version figurait dans le rapport 2012-2013 du comité de la normalisation n'a pas été formellement adopté et validé. La direction de la sécurité sociale a rappelé lors de son intervention devant le Haut conseil²⁴ que, selon elle, l'adhésion à la démarche de simplification et de normalisation issue de la DSN n'était, dans les faits, pas encore totalement acquise à l'heure actuelle, malgré les efforts entrepris de mobilisation des organismes. Il est d'ailleurs révélateur des difficultés rencontrées que l'article 51 de la loi de simplification du droit et d'allégement des démarches administratives du 22 mars 2012 portée par M. Warsmann, et qui visait à inscrire la normalisation des données dans un calendrier resserré en procédant par ordonnance, n'ait pas connu de mise en œuvre concrète.

²³ Rapport susmentionné.

²⁴ Intervention de M. Jonathan Bosredon, directeur adjoint à la direction de la sécurité sociale, devant le Haut Conseil du financement de la protection sociale, 18 janvier 2017.

2.2.3. *Quelles perspectives et conditions de progrès de la normalisation des données dans une logique d'extension de la DSN ?*

Alors que les travaux ne sont pas encore complètement achevés concernant les procédures remplacées par la DSN, de nouvelles procédures sont appelées à l'intégrer (cf. point 2.1).

Un effort supplémentaire de réduction du nombre d'informations demandées aux entreprises reste donc à mener pour éviter que l'extension de la DSN ne conduise à un alourdissement qui serait préjudiciable au projet dans son ensemble.

Le GIP Modernisation des données sociales a rappelé les principes qui lui paraissent indispensables pour mener à bien cette politique. D'une part, il importe que les travaux de normalisation précèdent les extensions de périmètre pour éviter que la DSN ne devienne encore plus complexe que ce qui lui préexistait. D'autre part, les enjeux liés à la normalisation des données devraient être systématiquement pris en compte par tous les acteurs produisant les textes réglementaires comme conventionnels. En particulier, il conviendrait selon le GIP MDS que toute création d'une donnée nouvelle soit justifiée de manière approfondie par le fait qu'elle ne peut être en l'état issue de la gestion de la paie, et que les pièces justificatives soient évitées. Une telle prise en compte des impératifs de normalisation implique de former de manière systématique les acteurs produisant les textes réglementaires et conventionnels ce qui, dans ce dernier cas, est par nature complexe compte tenu de la multiplicité et diversité des branches professionnelles en France.

Une réflexion sur l'opposabilité du référentiel des données sociales relevant du comité de la normalisation serait également à finaliser. Dans ses deux rapports de 2013 et 2015, le comité de normalisation suggérait différentes pistes envisageables pour obtenir une telle opposabilité : études d'impact qui pourraient comporter obligatoirement la liste des données utilisées et les télé-procédures mises en œuvre pour appliquer les textes ; possibilité pour les usagers de refuser de fournir certaines données qui ne seraient pas conformes au référentiel publié ; extension de la procédure d'homologation aux télé-procédures sociales.

Enfin, la simplification des textes, leur mise en cohérence et le maintien de cette dernière sont un point essentiel conditionnant la réussite du projet DSN. Le GIP MDS considère qu'à ce jour les propositions de simplification émises par le comité de normalisation en décembre 2013 sont encore largement d'actualité : assiettes et périodes de référence, notions de quotité de travail, gestion des primes, modalités d'application des textes (difficultés liées à l'application rétroactive de certains textes ; prise en compte du délai de mise en place des réformes) ou encore gestion des contrats courts. Toutefois, l'ampleur des chantiers à mener nécessite l'élaboration d'une méthode de travail qui faciliterait la priorisation des travaux, donnerait de la visibilité sur les calendriers prévisionnels de mise en œuvre et surtout permettrait de définir des modes de décision et de gouvernance adaptés aux difficultés à traiter.

Dans cette perspective, il semble pertinent de distinguer parmi les mesures de simplification et mise en cohérence à envisager :

- celles relevant d'aménagements techniques pouvant être réalisés par le GIP MDS en lien avec la maîtrise d'ouvrage stratégique, notamment dans le cadre de la validation du cahier des charges technique de la norme (par exemple, des codes décrivant les métiers) ;

- celles qui mettent en cause la manière dont les administrations et organismes de protection sociale ont abordé certaines notions au cours du temps ; pour ce type de mesures, comme par exemple la gestion des assiettes de cotisations et la typologie des cotisations et exonérations en cohérence avec ces assiettes, une gouvernance administrative renforcée serait à mettre en place en lien avec le GIP MDS, avec un pilotage au niveau des directions d'administration centrale intégrant celle de la sphère travail-emploi ;
- celles relevant de décisions politiques nécessitant la prise en compte des spécificités de l'élaboration de la norme (rôle du Parlement et de la négociation sociale). C'est dans ce cadre que pourraient être traitées les questions de principe ayant trait, par exemple, à la durée du travail. Ainsi, le GIP MDS s'interrogeait sur les données à recueillir concernant la durée du travail (heures, jours, vacances, piges, tâches) en considérant qu'il subsisterait toujours des difficultés à faire le lien avec certains modes de rémunération et donc que des simplifications seraient souhaitables en la matière, ce qui peut être contesté par certains utilisateurs.

Il importerait enfin que l'ensemble de ces évolutions s'inscrive dans un cadre suffisamment clair et connu des différents acteurs pour que les entreprises, comme les utilisateurs de données issues de la DSN, aient une vision à long terme suffisante pour pouvoir anticiper les évolutions qu'elle sera susceptible d'entraîner.

2.3. Un impact et des potentialités de la DSN à prendre en compte par les organismes en charge du recouvrement

2.3.1. Des évolutions déjà pour partie engagées

La montée en charge de la DSN a d'ores et déjà fortement mobilisé la branche du recouvrement du régime général qui est intervenue à différents niveaux, soit comme maître d'œuvre et responsable du point de dépôt du système d'information DSN ou du répertoire commun des déclarants, soit comme utilisateur de la DSN en tant qu'employeur. Ses processus ont par ailleurs déjà été modifiés sous plusieurs aspects, qu'il s'agisse de la fiabilisation des données gérées par la branche ou de l'évolution de certaines règles de gestion (par exemple le remboursement des cotisations salariales vieillesse à un salarié relevant de plusieurs employeurs).

2.3.2. Un enjeu pour la branche recouvrement du régime général : l'utilisation des données nominatives individuelles pour développer l'accompagnement et les services aux cotisants

À ce jour, la DSN n'a pas encore modifié en profondeur le processus de gestion du recouvrement de l'Acoss, car c'est toujours sur des données agrégées que les Urssaf s'appuient pour l'ensemble de leurs processus de recouvrement. En effet, si la DSN est fondée sur des données nominatives, elle contient également des données agrégées par code type personnel (CTP), au nombre d'environ 530, qui permettent de reconstituer le régime de prélèvement applicable à un élément d'assiette donné (salaires, primes, avantages...). Dans son premier exposé devant le Haut Conseil, le directeur de l'Acoss avait indiqué que cette approche agrégée restait, dans un premier temps, une condition de sa performance et qu'elle n'était pas *a priori* source de complexité pour les entreprises car le calcul des informations par établissement est établi de façon automatisée²⁵.

²⁵ Propos issus de l'intervention de M. Jean-Louis Rey, directeur de l'Acoss, devant le Haut Conseil le 9 novembre 2016.

En revanche, l'exploitation des données individuelles fiabilisées de la DSN offre d'ores et déjà des potentialités, dont la branche n'a pas encore tiré complètement partie, même si de premières actions ont été ou vont être prochainement mises en œuvre : constitution d'une base nationale des données individuelles issues des DSN, calcul des effectifs de l'entreprise en lieu et place de l'employeur à partir de janvier 2018 (cf. point 2.2.2) ou mise à disposition de données individuelles au profit des inspecteurs de lutte contre le travail illégal. Il importe à cet égard que la branche reconsidère l'utilisation des données individuelles de la DSN pour conforter son positionnement de « collecteur social de référence », renforcer l'efficacité de ses processus et développer de nouveaux services. Ces potentialités seront à développer dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) en préparation pour la période 2018-2021.

Ces potentialités nécessitent des évolutions profondes du système d'information de la branche et de ses processus dans plusieurs directions. Un premier axe préalable est la fiabilisation des données individuelles pour le compte propre de l'Acosse ou pour celui des autres organismes sociaux (comme la Cnav). Jusqu'à présent, concernant les droits des salariés, c'était à l'issue de contrôles que les organismes de recouvrement transmettaient les informations nécessaires aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat)²⁶. À l'avenir, avec la généralisation de la DSN et alors que la prise en compte des droits individuels dans le recouvrement des Urssaf est appelée à prendre de l'ampleur, il s'agira de procéder à une vérification beaucoup plus systématique de la cohérence des données de salaire et des assiettes de prélèvement déclarées par les employeurs.

Au-delà des enjeux liés à la fiabilisation des données individuelles, les autres potentialités à exploiter de la DSN visent principalement un meilleur accompagnement et de nouveaux services qui pourraient être développés en direction des entreprises (cf. chapitres II et III). Les principaux objectifs à rechercher seraient ainsi :

- d'affiner le ciblage en matière de contrôle d'assiette, de plans de contrôle ou d'actions de lutte contre la fraude et le travail illégal (cf. chapitre IV) ;
- d'améliorer l'analyse des risques propres à certaines catégories d'entreprises et de permettre de construire des stratégies d'accompagnement et d'anticipation de leurs besoins permettant de mieux prendre en compte les moments clés de leur développement et la logique de leur parcours (cf. chapitre II) ;
- d'exploiter les données individuelles (ruptures de contrats, effectif, masse salariale ...) en vue de détecter les entreprises en situation de fragilité (cf. chapitre III) ;
- de diversifier les offres de service : actions d'information vers les entreprises ciblées en fonction du profil des salariés, développement d'une offre de « bilan social » à destination des entreprises et des tiers déclarants, simulations (par exemple de coûts d'embauche).

Plus largement, à terme, l'Acosse souhaite étudier la possibilité de faire évoluer son mode de recouvrement vers un modèle où elle effectuerait les calculs ciblés d'éléments d'assiette ou de cotisations en lieu et place des « employeurs », ce qui constituerait un allègement majeur des formalités pour ces derniers.

²⁶ Ces échanges d'information ne sont *a priori* pas encore dématérialisés.

2.3.3. *Un impact et des potentialités de la DSN à approfondir pour les autres organismes de recouvrement*

Dans le régime agricole, la mise en place de la DSN s'accompagne d'ores et déjà d'une modification importante du mode de recouvrement. En effet, ce régime calculait et appelait directement, à partir des informations transmises par les employeurs dans leur déclaration trimestrielle des salaires (DTS), le montant des cotisations et contributions sociales sur salaires que le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole devait payer. La généralisation de la DSN fait disparaître ce mode de collecte spécifique, qui est remplacé par un mécanisme d'autoliquidation mensuel des prélèvements sociaux (avec une faculté d'option pour un versement trimestriel pour les employeurs de moins de dix salariés). Compte tenu de cette spécificité et du fait que le régime agricole est également en charge du service des prestations de ses ressortissants, une approche du recouvrement, fondée sur des données individuelles et non agrégées, est par ailleurs conservée avec la DSN. La MSA considère qu'il est encore trop tôt pour tirer un bilan de ces évolutions. D'ores et déjà, elle entend toutefois renforcer sa relation avec les employeurs agricoles en termes d'accompagnement proposé.

L'impact et les potentialités de la DSN devront par ailleurs être approfondis, lors des travaux à venir, concernant l'Agirc-Arrco et les groupements de protection sociale. En effet, les réflexions conduites par le Haut Conseil en 2015 sur le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco²⁷ avaient montré qu'une éventuelle extension du rôle des Urssaf pourrait le cas échéant être envisagée à moyen terme, à condition qu'elles aient développé une réelle capacité à réaliser les opérations de rapprochement et de fiabilisation estimées indispensables par les régimes à gestion paritaire, notamment pour le calcul et la régularisation des cotisations et des droits individuels. Si l'Acoss fait de la fiabilisation des données un axe majeur de ses travaux comme cela a été évoqué précédemment, cette perspective d'extension du rôle des Urssaf pourra alors être envisagée.

2.4. **La DSN : un levier de modernisation du service des prestations par les organismes de protection sociale**

Les potentialités de la déclaration sociale nominative restent d'un autre côté à exploiter pour les régimes de protection sociale servant des prestations et constituent un enjeu à ne pas négliger. Au-delà des échanges de données existant avec l'administration fiscale, l'accès en temps réel aux informations issues de la DSN devrait permettre à ces régimes de bénéficier d'informations sécurisées, fiables et contemporaines sur les rémunérations afférentes à des périodes pouvant différer de l'année civile. Le versement des prestations dans des conditions plus sécurisées et plus rapides, nécessitant la production d'un nombre limité de pièces justificatives, sera ainsi envisageable.

2.4.1. *Les évolutions déjà engagées et envisagées dans les organismes servant des prestations*

La **branche famille** a déjà commencé à travailler sur les potentialités de la DSN et l'a incluse dans sa feuille de route pour 2017. Les quatre axes potentiels d'utilisation de la DSN qu'elle a retenus, mais qui pourraient, de fait, valoir pour l'ensemble des branches portent sur :

- la simplification des démarches administratives des assurés : suppression des demandes de pièces justificatives et versement plus automatique, sans nécessité d'une demande explicite

²⁷ HCFIPS, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, juillet 2015.

de la part des bénéficiaires – par exemple pour la prestation d’accueil du jeune enfant (Paje) et la prestation partagée d’éducation de l’enfant²⁸, pour lesquelles la condition d’activité pourrait être aisément vérifiée –, ce qui devrait également limiter les risques de rupture ou de perte de droits liés aux délais de transmission ;

- l’accès aux droits en permettant la recherche de droits potentiels ; les salariés pourraient ainsi être contactés par les caisses lorsqu’il apparaît qu’ils pourraient bénéficier de certains avantages comme la prime d’activité, par exemple ;
- la gestion des prestations : les apports de la DSN sont susceptibles selon la Cnaf de concerner à moyen et long terme toutes les prestations payées par les CAF (aides au logement, prestation d’accueil du jeune enfant, *minima* sociaux, prime d’activité, allocation versée aux travailleurs étrangers dont la famille ne réside pas en France), de même que son action sociale ; la meilleure connaissance des ressources devrait également permettre de mieux recouvrer les pensions alimentaires ;
- la maîtrise des risques et la lutte contre la fraude avec deux scénarios possibles : le maintien du dispositif actuel pour la déclaration trimestrielle des ressources (DTR), la DSN étant utilisée à des fins de contrôle avant paiement ; la dispense de déclaration de l’allocataire avec prise en compte directe de ses ressources à partir de la DSN.

Dans cette perspective, des expérimentations ont été lancées en mars 2017 par la Cnaf pour tester l’utilisation qui pourrait être faite des données issues de la DSN (*cf.* encadré 7). Enfin, les potentialités de la DSN seront amplifiées pour la branche par la possibilité pour les caisses de disposer, à partir des bases de données mobilisées pour le prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu (PASRAU), d’informations relatives aux revenus de remplacement. En particulier, en permettant aux organismes de protection sociale de disposer d’une connaissance contemporaine et potentiellement automatique des salaires et des revenus de remplacement dans les bases ressources, une réflexion sur ces dernières pourrait être engagée (*cf.* contribution de M. Charles Touboul jointe en annexe au rapport).

**Encadré 7 – L’utilisation potentielles par la Cnaf des données de la DSN
pour le calcul et le service des prestations**

Les expérimentations lancées par la Cnaf en mars 2017 concernent les domaines suivants :

- la recherche d’un débiteur de pension alimentaire et l’évaluation de sa solvabilité dans le cadre de l’allocation de soutien familial ;
- la vérification, en substitution de pièces justificatives, de l’activité professionnelle en France de bénéficiaires d’allocations familiales exportables en application d’une convention internationale ;
- le contrôle des situations professionnelles et des ressources d’activité des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d’activité.

L’évaluation de ces expérimentations devrait permettre de cerner les problèmes à résoudre pour tirer parti de toutes les potentialités de la DSN (articulation avec la période de calcul du RSA et de la prime d’activité, modification de l’assiette des ressources salariales prises en compte pour le calcul du RSA, reformulation des notifications aux allocataires, etc.).

²⁸ Anciennement complément de libre choix d’activité de la prestation d’accueil du jeune enfant.

S'agissant de l'assurance maladie, la DSN a également des impacts potentiels sur trois types de prestations : l'ouverture des droits aux prestations en nature, la gestion de la tarification des accidents du travail et le versement des indemnités journalières (IJ) en cas d'arrêt de travail pour maladie-maternité et accidents du travail. En particulier, concernant les IJ, lors du signalement d'un arrêt de travail, la reconstitution de l'attestation de salaire nécessaire à leur versement est désormais possible à partir des DSN des trois ou douze mois précédents selon le cas. Grâce à la DSN, les erreurs de reconstitution du salaire liées notamment à la complexité de la réglementation peuvent ainsi être évitées et des indemnisations plus rapides sont possibles, notamment en cas de subrogation. Des évolutions sont prévues à court et moyen terme pour faciliter les relations avec les employeurs et pour traiter le cas des salariés ayant plusieurs contrats dans l'entreprise pendant la période de référence, ainsi que ceux des salariés ayant plusieurs employeurs ou des contrats courts. Pour les prestations et aides pour lesquelles les ressources à prendre en compte excèdent les seuls revenus salariaux (pensions d'invalidité, couverture maladie universelle complémentaire et l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé), les données fiscales de revenus pourraient être complétées par l'exploitation des données issues de PASRAU.

S'agissant de l'indemnisation du chômage, l'Unédic considère aujourd'hui que la qualité des informations communiquées dans la DSN (hormis le secteur de l'intérim) ne permet pas de garantir sur sa seule base une indemnisation juste et rapide des demandeurs d'emploi. Elle préconise notamment la mise à disposition de comptes rendus d'anomalies plus explicites permettant de mieux suivre les informations transmises et les correctifs à opérer, ce qui devrait permettre de prochains progrès en la matière.

S'agissant des retraites, un rapprochement automatisé des données de salaires prises en compte pour leur calcul avec les assiettes de cotisations sociales demeure à mettre en œuvre. Par ailleurs, les pièces produites par les assurés à l'appui des régularisations de carrière préalables à la liquidation des droits ont vocation à être confrontées aux données de salaire issues de la DSN. À partir de 2019, les organismes ne devraient plus avoir à réclamer au futur retraité les bulletins de salaire des deux dernières années, comme aujourd'hui, puisqu'ils pourront s'appuyer sur la DSN.

2.4.2. Des étapes qui restent à franchir en termes de mise à disposition des données et de ressources humaines

Pour que les organismes de protection sociale puissent tirer pleinement parti des potentialités de la DSN conformément aux axes évoqués précédemment, un des préalables est la création, à partir des données de la DSN stockées par la Cnav, d'une base miroir de la DSN, appelée DAD@, qui sera alimentée à partir de juin 2017. Il s'agit d'une base de données structurée du point de vue de l'assuré (et non du déclarant comme la DSN), alimentée mensuellement et reflétant la dernière situation connue du salarié, c'est-à-dire prenant en compte les corrections apportées à la rémunération postérieurement à l'envoi de la DSN d'un mois donné. Cette base miroir est en principe adaptée à un accès en temps réel et à des requêtes sur listes volumineuses ou unitaires. Les projets d'utilisation de la base miroir pourraient s'orienter vers le développement d'interfaces permettant aux organismes d'accéder aux informations dont ils ont besoin en temps réel et de réduire du même fait le nombre de requêtes auprès des assurés.

Il paraît essentiel qu'une réflexion commune aux différents organismes de protection sociale soit menée sous l'égide notamment de la direction de la sécurité sociale pour mutualiser les réflexions entre branches concernant les utilisations potentielles de cette base miroir, en évitant la duplication de bases intermédiaires.

Par ailleurs, la DSN aura un impact sur le métier des techniciens des différentes branches concernées par le service de prestations, qui nécessitera un effort en termes de gestion prévisionnelle et d'accompagnement.

2.5. À l'avenir, de nouvelles potentialités ouvertes en matière d'études et de statistiques

La DSN pourrait offrir des possibilités d'enrichissement et d'évolution des statistiques et des études, au sujet desquelles l'expertise n'a en général pas encore pu être menée, dans la mesure où l'accent a d'abord, et de façon logique, été prioritairement mis sur la reconstitution des données statistiques. Elles concernent à la fois l'emploi, les salaires, les trajectoires professionnelles et les études contribuant à l'aide à la décision et pourraient le cas échéant justifier des réflexions associant les partenaires sociaux et les représentants de la société civile.

La DSN est en particulier une opportunité pour améliorer la **connaissance des formes d'emploi**, avec une meilleure connaissance de ses conditions et lieux d'exercice et une meilleure datation des périodes d'emploi.

Le groupe du Cnis sur « La diversité des formes d'emploi » a notamment recensé les variables de la DSN utiles à une meilleure connaissance des différentes formes d'emploi, tout en mentionnant des points de vigilance. La DSN permet en particulier une meilleure identification des contrats, notamment les contrats à durée déterminée (CDD) de moins d'un mois et potentiellement les CDD d'usage, et apporte de nouveaux éléments sur les motifs de recours (*cf.* annexe statistique, volet 4).

Pour les statistiques sur les mouvements de main-d'œuvre, la DSN devrait permettre, mieux que les EMMO/DMMO, de suivre l'ensemble des CDD non renouvelables de moins d'un mois, de couvrir les établissements nouvellement créés et d'améliorer la granularité territoriale grâce à une couverture exhaustive des établissements employeurs. Les statistiques sur les flux de main-d'œuvre pourront, à la différence du passé, tenir compte de la démographie des entreprises et être présentées en niveau (et pas seulement en part de l'emploi total). Surtout, l'analyse des mouvements de main-d'œuvre pourra se faire sur des populations spécifiques (personnes en emploi aidé, emplois faiblement rémunérés...).

Concernant les missions d'intérim, la DSN devrait aussi permettre de connaître le motif de recours et de mieux identifier les entreprises utilisatrices²⁹.

Pour une part, les potentialités nouvelles en matière de **statistiques sur les salaires** découlent des enrichissements envisagés s'agissant de la caractérisation des emplois et des formes de rémunération. En effet, avec la DSN, il sera désormais possible de comparer les salaires en distinguant les différentes formes d'emplois, et notamment les types de contrats de travail. Il sera

²⁹ L'identification de l'établissement utilisateur n'est cependant pas toujours possible (cas par exemple des chantiers ne disposant pas d'identifiant Siret).

aussi possible d'analyser les salaires proposés à l'embauche selon les types de contrats et les motifs de recours à ces contrats. La DSN offre enfin des perspectives supplémentaires en termes de compréhension des éléments aux évolutions du salaire moyen par tête (SMPT), en mettant en évidence les effets liés aux composantes du salaire (primes, revalorisations...) et ceux du *turnover*.

La DSN devrait par ailleurs permettre **d'enrichir l'analyse des trajectoires des salariés**, notamment parce que les informations sur les **transformations de contrats** seront plus riches qu'actuellement, et parce que le champ couvert par la DSN sera plus large et la fréquence des données plus fine. Il en est de même pour l'analyse de la récurrence des contrats courts, qui pourrait se fonder sur des panels d'entreprises, notamment de petite taille.

En matière d'études visant à fournir une **aide à la décision**, la DSN pourrait également offrir des potentialités nouvelles : elle devrait donner une meilleure vision des droits en matière par exemple de droits à chômage, de prime d'activité, etc., mais également permettre de simuler plus facilement l'accès aux dispositifs publics, grâce à la mise en perspective de plusieurs types d'informations au sein de la même source.

L'Unédic indique ainsi, exemples à l'appui, que la meilleure connaissance, permise par la DSN, des contrats de travail en cas de reprise d'emploi des allocataires de l'assurance chômage, permettra un chiffrage *ex-ante* plus précis d'éventuelles évolutions réglementaires (*cf.* encadré 8). L'information plus détaillée fournie par la DSN, notamment sur les rémunérations, sera aussi de nature à enrichir l'aide à la décision et l'évaluation des politiques publiques réalisée par l'Acoss, grâce à son modèle de microsimulation (AMBRE).

Encadré 8 – Une amélioration potentielle de l'aide à la décision en matière d'indemnisation du chômage

La connaissance détaillée de l'emploi repris, à travers celle des contrats de travail, est variable pour les allocataires de l'assurance chômage.

Cette connaissance est détaillée et de bonne qualité pour les périodes d'emploi déjà utilisées pour ouvrir un droit à l'assurance chômage. Elle est partielle pour l'activité réduite récente ou n'ayant pas encore contribué à ouvrir un droit : elle se limite à des informations sur la durée d'activité et le salaire perçu. Elle est faible lorsqu'on ne peut que supposer la reprise de travail, à partir d'un reliquat de droit non consommé par l'allocataire.

L'information détaillée sur la totalité des contrats de travail observée *via* la DSN pourra amener à une connaissance plus homogène, exhaustive et récente des trajectoires d'emploi et de chômage des allocataires de l'assurance chômage, permettant ainsi d'analyser le marché du travail de façon dynamique et de mieux évaluer les dispositifs mis en œuvre par le régime, ainsi que l'action de Pôle emploi sur le retour à l'emploi.

En termes d'aide à la décision, des chiffrages *ex ante* plus précis pourront aussi être possibles sur :

- les conditions d'affiliation minimale pour ouvrir un droit à l'indemnisation,
- les modifications du taux de contribution à l'assurance chômage en fonction de certaines caractéristiques des contrats de travail (type, durée, secteur, etc.),
- les règles de cumul entre allocations et salaires dans le cadre de l'activité réduite.

En amont même de l'indemnisation, la connaissance des contrats de travail permettrait en outre d'évaluer l'importance du non recours aux allocations chômage ainsi que les caractéristiques du public concerné.

Par ailleurs, l'accès aux données de la DSN devrait permettre à différents acteurs de s'en saisir plus directement et plus rapidement (directions opérationnelles au niveau central, acteurs professionnels et locaux...), notamment pour des analyses portant sur des secteurs d'activité fins ou des emplois spécifiques.

La réflexion sur les potentialités nouvelles offertes par la DSN est cependant à poursuivre au fur et à mesure de la stabilisation des séries statistiques. Elle pourrait à cet égard associer les acteurs et les partenaires sociaux des domaines de l'emploi et des salaires, de préférence dans le cadre du conseil national de l'information statistique (Cnis), pour aider à identifier les opportunités d'exploitation correspondant le plus à leurs besoins.

3. Encore au-delà, quelles perspectives d'évolution de la DSN à plus long terme ?

Comme le soulignait la DSS lors de son intervention devant le Haut Conseil, il faudra sans doute à terme acter un changement de nature de la déclaration qui, dans sa version historique, était écrite, vérifiée et signée par l'employeur. La DSN restera à cet égard une obligation de transmission de données issues de la paie selon un calendrier mensuel, et contribuant à certifier la réalité de la relation et de la rémunération du travail. Au-delà, la DSN emporte la possibilité de nouveaux services susceptibles d'être offerts par les organismes de protection sociale aux assurés, lesquels doivent être étudiés en faisant le lien avec les potentialités ouvertes par le prélèvement à la source.

3.1. La DSN : de nouveaux services susceptibles d'être offerts par les organismes de protection sociale aux assurés

Au-delà des perspectives qu'elle offre en matière d'accompagnement et de services aux entreprises (*cf. supra* et chapitres II et III), la DSN offre la possibilité de réfléchir à des nouveaux services qui pourraient être apportés aux assurés, réflexion qui n'en est qu'à ses débuts.

La généralisation et l'extension du champ de la DSN rendent d'abord pertinente une réflexion au niveau des entreprises, en lien avec les partenaires sociaux et les institutions représentatives du personnel, sur la manière dont les salariés peuvent être associés à la connaissance des déclarations les concernant et vérifier l'effectivité du versement des cotisations, et sur la façon dont ils pourront tirer parti des informations ainsi accumulées tout au long de leur parcours professionnel. L'Acoss réfléchit là encore à la pertinence et aux contours d'une offre à destination des salariés et de leurs représentants.

En dehors même des entreprises, une piste à expertiser pourrait éventuellement être d'envisager de permettre aux salariés (ayant par exemple quitté l'entreprise) de consulter et demander la rectification des informations déclarées par l'entreprise au travers de la DSN dans le cadre d'un portail inter-organismes. En attendant de stabiliser de telles orientations, des travaux sont en revanche d'ores et déjà engagés afin de permettre à court terme l'affichage de données issues de la DSN dans le portail numérique des droits sociaux « mesdroitssociaux.gouv.fr » (PNDS). Celui-ci, ouvert depuis mars 2017, vise à offrir à tous les assurés sociaux un accès personnel à leurs droits. Le décret portant création de ce portail³⁰ a déjà prévu que les données de ressources issues

³⁰ Décret n°2017-351 du 20 mars 2017 portant création du traitement de données à caractère personnel dénommé « portail numérique des droits sociaux » (PNDS).

de la DSN puissent être mises à disposition des salariés. Un premier niveau de service est ainsi envisagé à court terme afin de permettre de restituer à l'assuré connecté à son PNDS des informations pour lui rendre compte de son activité professionnelle et de sa rémunération, telles que son ou ses employeurs les ont déclarées aux organismes sociaux via la DSN. La DSN pourrait également à terme permettre de produire à la demande des salariés une attestation de salaire car, si les organismes de protection sociale s'astreignent à ne plus réclamer le bulletin de salaire comme pièce justificative, d'autres institutions continueront de l'utiliser. Une telle démarche devrait cependant s'articuler avec celle retenue dans le cadre du compte personnel d'activité (CPA) dont le contenu a été élargi par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Le CPA est en effet devenu l'espace d'hébergement du bulletin de paie dans le cadre des services en ligne qu'il propose.

Enfin, une des principales opportunités offertes par la DSN est de pouvoir identifier en temps réel de nombreux changements de situations du salarié. Des services pourraient alors être proposés dès la survenance de certains changements : proposition d'un entretien d'information retraite, prise de contact du nouvel organisme gestionnaire... Au-delà du simple cadre de la fourniture d'une prestation, il s'agirait alors pour les organismes de protection sociale de pouvoir proposer une offre de conseils aux moments clés de la vie du salarié.

3.2. D'autres évolutions potentiellement ouvertes par la mise en œuvre du prélèvement à la source prévue en 2019

L'impôt sur le revenu (IR) en France est appelé par l'administration fiscale auprès des contribuables une fois les revenus de l'année connus, puis déclarés. Il s'ensuit un décalage d'un an entre la perception des revenus et l'acquittement de l'impôt. Disposition issue de l'article 60 de la loi de finances pour 2017, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, dont le Premier Ministre a indiqué la mise en œuvre le 1^{er} janvier 2019 (soit avec un délai d'un an par rapport au calendrier initial), aura pour conséquence de supprimer le décalage d'un an existant actuellement entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt et de rendre contemporaines ces deux opérations (cf. encadré 9).

Encadré 9 – Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

La loi de finances initiale pour 2017 prévoit un prélèvement mensuel effectué soit sur la valeur réelle des revenus perçus au cours du mois, pour les revenus pour lesquels cette valeur est connue – traitements et salaires, revenus de remplacement... –, soit, s'agissant des bénéficiaires des travailleurs indépendants ou des revenus fonciers, sur un revenu mensuel estimé à partir du dernier montant annuel connu. Le taux d'imposition appliqué à ces revenus sera, sauf cas particuliers, le taux moyen d'imposition du foyer fiscal auquel la personne appartient. Le taux moyen qui sera communiqué par l'administration fiscale aux entreprises ou organismes chargés de collecter l'impôt sera celui de l'année $N-2$ pour les revenus perçus de janvier à août N , et celui de $N-1$ pour ceux perçus de septembre à décembre N , l'avis d'imposition émis en août N au titre des revenus $N-1$ permettant d'actualiser la valeur de ce taux moyen. Des régularisations sont, dans tous les cas, prévues en septembre $N+1$, une fois connu le taux définitif de l'année N .

Ce dispositif de prélèvement à la source aboutit donc à une contemporanéité du prélèvement portant sur l'assiette d'imposition, mais, dans l'état actuel des choses, sauf exception³¹, pas sur son taux.

La mise en œuvre du prélèvement à la source, initialement prévue le 1^{er} janvier 2018, a été reportée au 1^{er} janvier 2019.

³¹ Le contribuable pourra, en cours d'année, ajuster le taux du prélèvement en cas de changement dans la composition de son foyer fiscal ou moduler la retenue effectuée afin d'adapter l'impôt aux variations de ses revenus.

3.2.1. *Un rapprochement des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le revenu avec la déclaration sociale nominative*

En matière de traitements et de salaires comme de revenus de remplacement, la retenue à la source substitue au contribuable personne physique un tiers collecteur pour l'acquittement de l'impôt. Ce tiers collecteur est l'entreprise ou l'administration qui emploie le salarié, ou l'organisme de protection sociale qui verse à la personne un revenu de remplacement. L'administration fiscale communique à ce tiers collecteur le taux moyen d'imposition à appliquer au revenu ; comme il le fait d'ores et déjà en matière de prélèvements sociaux, le collecteur calcule chaque mois le montant de l'impôt à prélever, le déclare et le reverse à l'administration fiscale. La somme perçue par le salarié ou le bénéficiaire d'un revenu de remplacement est donc nette d'impôt sur le revenu.

Pour les collecteurs qui sont dans le champ de la déclaration sociale nominative (DSN), à savoir les employeurs privés³², et à compter de 2020, les employeurs publics, les relations avec l'administration fiscale emprunteront les circuits de la DSN, dont le contenu n'a été que très légèrement modifié³³. Pour les autres collecteurs – essentiellement des organismes de protection sociale de base et complémentaires qui versent des indemnités journalières, des pensions de retraite ou d'invalidité, des allocations de chômage..., mais aussi les employeurs publics en 2019 –, une déclaration mensuelle dématérialisée a été spécifiquement créée pour les besoins de la réforme, reposant sur les mêmes référentiels techniques que la DSN : cette déclaration, dite flux PASRAU (« prélèvement à la source pour les revenus autres »), est gérée par le groupement d'intérêt public Modernisation des données sociales (GIP MDS) pour le compte de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Comme l'a indiqué le directeur général adjoint des finances publiques lors de son audition par le Haut Conseil, le 4 janvier 2017, la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a été facilitée par la DSN. Le rythme – mensuel – de déclaration au fisc de l'impôt précompté sur le salaire, la périodicité – mensuelle ou trimestrielle³⁴ – de versement de l'impôt sur le revenu à l'administration fiscale et la forme du précompte de l'IR ont été calés au plus près de ce qui se mettait en place en matière de prélèvements sociaux avec la DSN, afin de minimiser les coûts d'adaptation pour les entreprises. Bien que menés en parallèle, c'est-à-dire sans avoir été pensés dès le départ de manière unifiée, les deux chantiers de refonte des modalités déclaratives des entreprises en matière sociale, d'une part, et du prélèvement à la source de l'IR, d'autre part, se traduisent bien, dans les faits, par un rapprochement des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le revenu.

³² C'est-à-dire les employeurs dont les salariés relèvent du régime général de la sécurité sociale et de la MSA.

³³ Le prélèvement à la source a conduit à enrichir la DSN de deux informations supplémentaires (le montant du prélèvement à la source et le taux de prélèvement appliqué). Pour mémoire, la DSN comprend aujourd'hui 280 informations différentes.

³⁴ En dessous de 11 salariés, l'employeur peut demander le versement trimestriel des cotisations et contributions sociales. Le choix de cette option vaut également pour le prélèvement à la source. Pour les employeurs n'entrant pas dans le champ du paiement trimestriel des cotisations et dont l'effectif est inférieur à 11 salariés, l'option pour demander le paiement trimestriel du prélèvement à la source est possible. Cette option ne dispense pas l'employeur d'effectuer tous les mois la déclaration au fisc des informations relatives au montant de l'impôt prélevé sur la rémunération.

3.2.2. *Une convergence des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt qui ouvre des perspectives dont la réalisation dépendra de décisions ultérieures*

Pour autant, si la DSN et le prélèvement à la source comportent des éléments de convergence, le renforcement de l'intégration des deux circuits de collecte n'est pas spontané et nécessitera en tout état de cause des décisions ultérieures.

3.2.2.1. Une convergence entre DSN et prélèvement à la source pour les fonctionnaires à partir de 2020

S'agissant de la fonction publique, le prélèvement à la source passe par la mise en œuvre d'un dispositif transitoire de déclaration et de versement de l'impôt, en 2019, dans l'attente du passage à la DSN, le 1^{er} janvier 2020.

3.2.2.2. Des perspectives d'échanges de données automatisées notamment avec les caisses d'allocations familiales qui seront liées aux bases de données mises en place

L'éligibilité aux prestations sociales versées par les caisses d'allocations familiales et le montant de ces prestations dépendent – sauf lorsque ces aides sont versées sans condition de ressources – du niveau des ressources perçues par les allocataires, ces ressources pouvant être appréciées sur un trimestre (revenu de solidarité active) ou sur une année (prestations familiales, allocations de logement). Les bases ressources – entendues à la fois comme le périmètre des ressources prises en compte et la notion même retenue pour leur appréciation (revenu net imposable, revenu net de cotisations et de contributions sociales...) – sont différentes selon les prestations. Ces règles conduisent de fait les caisses d'allocations familiales soit à interroger directement les bénéficiaires de prestations pour l'actualisation de leurs ressources trimestrielles, soit à récupérer le niveau des ressources annuelles auprès de l'administration fiscale, mais au prix d'un décalage important – de l'ordre de deux ans – entre le versement des prestations et la date d'appréciation des ressources, ce qui est peu conforme à l'équité lorsque les revenus des ménages fluctuent³⁵.

La DSN, pour les rémunérations salariales, et PASRAU, pour les revenus de remplacement, pourraient ainsi constituer des instruments à même d'alimenter les bases ressources des prestations versées par les caisses d'allocations familiales et de réduire le nombre de formalités déclaratives. En effet, environ 60 % des ménages à revenus modestes (gagnant moins de 20 000 € par an) ne disposent d'aucun autre revenu que ceux devant faire l'objet du prélèvement à la source, à savoir des salaires et des prestations sociales. Pour autant, une telle perspective, si elle devait être mise en œuvre, impliquerait un important travail d'harmonisation des bases de calcul de l'impôt sur le revenu, d'une part, et des différentes prestations sociales³⁶, d'autre part, et nécessiterait de renseigner dans le dispositif PASRAU la nature du revenu de remplacement, et pas seulement l'organisme de protection sociale à l'origine de son versement. Ces utilisations dépendront toutefois

³⁵ Et ce, même si des mécanismes correctifs sont prévus par ailleurs pour tenir compte des changements importants de niveau de vie suite – notamment – à la perte ou à la prise d'un emploi.

³⁶ À titre d'exemple, le versement du revenu de solidarité active fait intervenir les salaires nets de cotisations et de contributions sociales, alors que l'impôt est calculé sur la base de ces mêmes rémunérations après réintégration de la CSG non déductible de l'IR et de la CRDS,

des conditions de mise en place et de partage de la base de données DAD@, que la Cnav prévoit de développer à partir des données de la DSN qu'elle stocke, afin d'alimenter les échanges entre les organismes sociaux, et de son éventuel élargissement à d'autres opérateurs.

Inversement, l'administration fiscale pourrait tirer un bénéfice de la connaissance plus récente qu'a la Cnaf des changements de situation individuelle des assurés (naissances, décès, unions, ruptures...), afin d'être en mesure de délivrer aux employeurs et aux organismes de protection sociale un taux de prélèvement qui tienne compte au plus près de la situation familiale actuelle du contribuable.

3.2.2.3. Une possible facilitation de la mise en place d'une CSG progressive, sans préjudice du débat de fond autour d'une telle mesure

Comme le montre la contribution jointe au présent rapport de M. Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'État, le rapprochement des modes de déclaration et de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le revenu dessine la possibilité d'introduire des éléments de progressivité dans la contribution sociale généralisée (CSG), même si cela ne préjuge en rien de la décision politique qui pourrait ou non être prise sur cette question et sans revenir ici sur les débats de fond qui existent autour de cette question et qui ont déjà été abordés par le rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale de juillet 2015³⁷.

Sur la base d'une analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le rapport de juillet 2015 avait à ce sujet noté qu'une condition de mise en œuvre d'une CSG progressive était une imposition par foyer et la prise en compte des charges familiales, cette dernière pouvant passer par un autre mécanisme que le quotient familial. Cette condition rapprocherait alors les caractéristiques de la CSG de celles de l'impôt sur le revenu et conduirait en pratique les tiers collecteurs de la CSG (employeurs privés et publics, organismes de protection sociale...) à appliquer au salarié un taux non plus uniforme, comme aujourd'hui, mais individualisé, fonction de la situation de son foyer. La question de la confidentialité de ce taux – qui peut révéler indirectement des informations sur la situation de la personne quant à ses revenus d'autres sources et à ses charges familiales –, sans avoir été tranchée par le Conseil constitutionnel à l'époque, avait été posée et pouvait paraître un obstacle juridique éventuel à la mise en œuvre d'une CSG progressive.

L'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a permis au Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 2016 relative à la loi de finances pour 2017, de formuler sa jurisprudence sur le grief tiré de l'atteinte au respect de la vie privée. En prévoyant la communication par l'administration fiscale au débiteur des revenus salariaux et de remplacement du taux d'imposition du contribuable, le prélèvement à la source de l'IR pose de fait les mêmes questions de confidentialité que ne le ferait la mise en place d'une CSG progressive. Toutefois, dans le cas d'espèce, le Conseil constitutionnel a souligné que l'atteinte au respect de la vie privée pouvait être justifiée par le motif d'intérêt général qui s'attache au prélèvement à la source de l'IR – à savoir faire disparaître le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt ; mais, surtout, il a jugé que la communication par l'administration fiscale de données à caractère personnel

³⁷ *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juillet 2015, pp. 117-129.

au tiers collecteur de l'IR était mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée dès lors que la loi offrait au contribuable l'option de demander l'application d'un taux d'imposition par défaut, ne révélant aucune information sur sa situation personnelle, en lieu et place de son taux effectif.

Les difficultés constitutionnelles posées par l'instauration d'une CSG progressive pourraient donc être levées dès lors qu'elle serait assortie de garanties identiques à celles que le législateur a prises en matière de prélèvement à la source de l'IR, à savoir la possibilité offerte au titulaire de revenus salariaux ou de remplacement de se voir appliquer un taux par défaut, la règle générale restant la transmission par l'administration fiscale au tiers collecteur *via* la DSN du taux de CSG de chaque redevable.

La mise en place d'une telle réforme impliquerait un rôle accru de l'administration fiscale dans le circuit de recouvrement de la CSG : les versements des retenues à la source de CSG continueraient d'être effectués aux Urssaf et aux caisses de MSA, mais dès lors que seule l'administration fiscale a connaissance, par l'intermédiaire des déclarations des revenus, de la situation fiscale d'ensemble des contribuables, elle seule disposerait des informations nécessaires pour calculer le taux de CSG à communiquer aux débiteurs de revenus. Il faut toutefois noter que cela est déjà le cas, s'agissant de la communication du revenu fiscal de référence aux caisses de retraite et à Pôle emploi, pour le choix du taux de CSG applicable aux retraités et chômeurs, cette dernière étant déjà pour eux progressive, avec l'existence de trois taux : nul, réduit, plein.

La place centrale accordée à l'administration fiscale dans la communication du taux de CSG aux tiers collecteurs et la nécessité éventuelle d'une régularisation de CSG *a posteriori*, en année *N+1*, en cas notamment de changement dans la situation familiale du redevable rapprocherait encore le mode de perception de la CSG de celui de l'impôt sur le revenu et pourrait poser la question de la légitimité du maintien de deux circuits de recouvrement – le fisc et les Urssaf –, voire, à terme, celle d'une fusion entre les deux types de prélèvement.

*

* *

La déclaration sociale nominative, qui a franchi, en 2017, une étape importante de son déploiement, avec sa généralisation à l'ensemble des entreprises du secteur privé, est porteuse de beaucoup de potentialités. Ces dernières supposent d'abord que les avancées soient poursuivies en matière de simplification et de normalisation des données. Certains de ces enjeux de normalisation justifient de purs travaux techniques, d'autres supposent un renforcement de la gouvernance administrative, les derniers, enfin, appellent des décisions de nature politique.

Les potentialités dont la DSN est porteuse et qu'il importe de faire entrer dans les faits concernent en premier lieu l'amélioration du recouvrement : l'exploitation des données individuelles contenues dans la DSN devrait contribuer à la fiabilisation des éléments d'assiette et de cotisations et à un meilleur ciblage des contrôles, et devrait à terme rendre possible le transfert à l'Acoss du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco. La DSN pourrait en deuxième lieu ouvrir la voie à une offre accrue d'accompagnement et de services en direction des entreprises, dont les enjeux et le contenu sont analysés dans les chapitres suivants. De nouveaux services pourraient également être proposés aux salariés en termes d'information sur leurs droits, notamment lors d'un changement de situation,

ou pour la production d'attestations de salaires. L'utilisation de la DSN pourrait également simplifier le service des prestations aux assurés sociaux en alimentant directement les bases de données des organismes prestataires par des informations sécurisées, fiables et contemporaines et en réduisant la production de pièces justificatives, une étape supplémentaire pouvant à cet égard être envisagée à l'occasion de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Enfin, la DSN porte de fortes potentialités en matière de statistiques et d'études et pourrait contribuer à une meilleure connaissance de l'emploi, des salaires et des trajectoires professionnelles.

La concrétisation de ces potentialités suppose une mobilisation effective des organismes sociaux pour adapter leur organisation et améliorer leur coordination afin d'éviter de recréer des doublons et des complexités.

Annexe statistique

1. Le système d'information sur l'emploi et les revenus d'activité (Siera) de l'Insee : situation actuelle et système cible (après DSN)

Le Siera répond à des besoins de production de données de différents types (indicateurs, séries longues, statistiques structurelles ou longitudinales) et selon différentes périodicités (trimestrielles, annuelles et pluriannuelles) sur l'emploi et les revenus d'activité. Il combine deux approches : une approche économique/système productif des emplois offerts par l'appareil productif permettant une mesure du facteur travail en nombre de postes¹, coût du travail, volume de travail, ainsi que de la masse salariale ; une approche sociale/marché du travail permettant une mesure du nombre de personnes en emploi et des revenus du travail (salariaux et non salariaux). Le concept d'emploi utilisé dans les estimations d'emploi au 31 décembre est celui de l'emploi principal occupé la dernière semaine de l'année (calculé en nombre de personnes physiques). Il est dit « BIT répertorié ».

Actuellement, le Siera est alimenté par les déclarations sociales et fiscales suivantes :

- bordereaux récapitulatifs de cotisation (BRC) ou équivalents des régimes général et agricole (*Acos*, *MSA*) ;
- séries issues des relevés mensuels de missions d'intérim (RMM) (Dares – Pôle emploi) ;
- déclarations annuelles de données sociales (DADS) ou équivalents (*Cnav* et *DGFIP*) ;
- particuliers employeurs : déclarations nominatives simplifiées (DNS), chèque emploi service universel (Cesu), prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) (*Cnav*) ;
- fichiers de paie (KA) pour la fonction publique d'État (*DGFIP*) ;
- fichiers de paie des militaires (*OED*) ;
- déclarations des cotisants employeurs et travailleurs indépendants (*Acos* et *MSA*).

Pour compléter le calcul de l'emploi au lieu de résidence, les données sur les travailleurs frontaliers, non disponibles dans les déclarations sociales, sont obtenues de façon complémentaire à partir du recensement de la population, de données de la CNAMTS et de l'office statistique suisse.

Les utilisations du Siera sont de divers ordres :

Au-delà des séries et statistiques produites par le département de l'emploi et des revenus d'activité de l'Insee, ce système d'information répond aux besoins de la statistique européenne, de la statistique d'entreprises et des comptes nationaux et les données sont mises à disposition du système statistique public et des chercheurs.

Les études et les synthèses portent à la fois sur l'approche employeurs (unités locales, unités légales, entreprises) et sur l'approche individus, au lieu de travail et au lieu de résidence. Elles sont

déclinables à des niveaux géographiques fins et utilisées dans le cadre de partenariats locaux par les directions régionales de l'Insee.

Le Siera est également utilisé pour la création de bases de sondage pour la réalisation d'enquêtes du service statistique public auprès des employeurs et/ou des salariés. Il est aussi mobilisé pour enrichir les données d'enquête ou d'autres sources administratives (après autorisation de la CNIL).

Ce système est notamment utilisé pour l'élaboration des données suivantes :

- *des Informations rapides et séries :*
 - estimations trimestrielles d'emploi salarié, estimations annuelles d'emploi total ;
 - indices du coût du travail (ICT « salaires seuls » et « salaires et charges ») trimestriel, indice du coût horaire du travail révisé (ICHT-rev) trimestriel pour indexer les contrats.

- *des bases de données DADS « grand format », qui permettent :*
 - le calcul des évolutions de salaires en équivalent temps plein selon les caractéristiques sociodémographiques individuelles ou des employeurs ;
 - toutes études structurelles sur données individuelles ;
 - l'élaboration du Panel tous salariés, grâce auquel un suivi longitudinal des individus peut être réalisé (postes de travail occupés chaque année).

L'arrivée de la DSN modifie en profondeur le système cible et conduit à refonder les méthodes utilisées.

En effet, les traitements actuels visant à *assurer l'exhaustivité et la localisation géographique* s'appuient sur la confrontation des sources BRC et des sources DADS. Le passage à une source unique oblige donc à une révision d'ensemble de ce système.

En termes de calendrier, *trois phases distinctes* ont été définies : une première phase dite « mixte DADS/DSN sur le secteur privé », avec une reconstruction des données dans la continuité des DADS (avec un produit de type DADS « grand format ») qui vaut pour les validités 2016 (données relatives à l'année 2016) et probablement 2017, avec l'objectif de gagner sur les délais à partir de la validité 2017 et d'« apprivoiser » la DSN afin d'utiliser son potentiel après expertise de la qualité des données ; une deuxième phase dite « *full DSN* » sur les salariés du secteur privé (hors salariés des particuliers employeurs) en tirant parti de toutes les possibilités de la nouvelle déclaration qui concernera les données relatives à 2018 et 2019 ; et enfin une troisième phase qui concernera l'ensemble du champ salarié en DSN, y compris salariés de la fonction publique (hors salariés des particuliers employeurs) à partir des données relatives à 2021.

Source : Insee, département de l'emploi et des revenus d'activité.

2. La reconstitution par la Dares des flux de main-d'œuvre à partir de la DSN

La DMMO (déclaration mensuelle sur le champ des entreprises de 50 salariés et plus) et l'EMMO (enquête trimestrielle sur les entreprises de moins de 50 salariés) étaient collectées par la Dares. Les entreprises déclaraient directement par le biais d'un formulaire administratif les embauches et fins de contrat de la période (mois pour la DMMO, trimestre pour l'EMMO). Elles pouvaient être contactées concernant des incohérences sur ces déclarations. En DSN, les entreprises ne déclarent plus directement des flux de main-d'œuvre. Il revient à la Dares de les reconstituer à partir des DSN mensuelles.

La reconstitution des DMMO/EMMO à partir de la DSN est complexe, dans la mesure où elle nécessite d'isoler les mouvements des retards de déclarations d'embauche ou des rappels de paie suivant les ruptures de contrats de travail. Parmi les problèmes rencontrés et mentionnés au Cnis en 2016, on peut notamment citer l'absence de déclaration des fins de contrat en DSN, qui conduit à ne pas savoir si, quand et comment un contrat s'est terminé. Dans 20% des cas, lorsqu'un CDI se termine, cette occurrence n'est pas mentionnée. L'absence de déclaration de ce contrat dans les DSN suivantes suggère que le contrat s'est terminé, cela sans certitude pourtant. Tous types de contrats confondus, cette situation concerne de 100 000 à 150 000 contrats par mois, sur un total de contrats de l'ordre de deux millions qui se terminent chaque mois. Les DSN se révèlent aussi difficiles à exploiter lorsque le déclarant a beaucoup de contrats d'intermittents (les DSN concernant les intermittents ne sont pas encore acceptées par tous les opérateurs, de sorte que la déclaration de ces contrats peut être perçue comme non prioritaire). Certaines de ces anomalies peuvent être corrigées dans le cadre d'une exploitation statistique.

Cependant, globalement, la question de la qualité est essentielle dans l'analyse des données DSN, et il s'agit d'un chantier important à la fois pour l'exploitation statistique de la DSN et pour son utilisation dans un cadre le plus général.

Avec la DSN, la Dares ne devrait à terme plus avoir de contacts avec les entreprises liés à la collecte. Néanmoins, compte tenu des problèmes de qualité rencontrés lors de la reconstitution des DMMO à partir des DSN, l'équipe gestionnaire de la Dares a maintenu à ce stade des contacts avec les déclarants pour leur signaler les problèmes de reconstitution potentiels.

Source : Dares.

3. La DSN dans le dispositif statistique de l'Acoss

L'Acoss assure le suivi statistique des effectifs salariés du secteur privé, hors MSA et hors particuliers employeurs (PE). Il s'agit d'effectifs non proratisés : chaque salarié compte pour un, indépendamment de sa durée de travail. En outre, ils ne sont pas corrigés de la multi-activité : un salarié disposant de 2 contrats de travail compte pour 2. Cet effectif salarié diffère ainsi de celle de l'indicateur d'emploi suivi par l'Insee, qui est, lui, corrigé de la multi-activité.

La mise en œuvre de la DSN a des répercussions importantes sur le système d'information de l'Acoss, mais permet aussi d'enrichir également le suivi des effectifs salariés. En effet :

- Jusqu'à l'arrivée de la DSN, la série des effectifs salariés du secteur privé (hors MSA et hors PE) était alimentée par la donnée sur les effectifs en fin de période déclarée par les établissements dans les bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC).
- Cette donnée agrégée reste portée par la DSN durant une période limitée se terminant fin 2017.
- A partir de 2018, l'effectif agrégé par établissement devra nécessairement être reconstitué à partir des informations individuelles.
- Ainsi, la branche Recouvrement se met en situation durant cette période transitoire de mobiliser les données individuelles de la DSN pour calculer un effectif agrégé à partir des contrats déclarés.
- Cet effectif « fabriqué » par la branche Recouvrement alimentera les estimations trimestrielles d'emploi et pourra être mobilisé par la branche dans le cadre de ses relations avec ses partenaires et, potentiellement, les cotisants.
- Le calcul par la branche des effectifs agrégés à partir des données individuelles garantit l'application d'une même règle de calcul à tous les établissements, conforme à la définition réglementaire. Ce traitement homogène est de nature à améliorer la qualité des données. Les travaux de rapprochement des données agrégées avec les données individuelles montrent en effet que l'effectif agrégé déclaré par l'établissement est parfois non conforme à la définition réglementaire (intégration, par exemple, des apprentis alors que ceux-ci sont en principe exclus du calcul).
- Le rapprochement des données agrégées et des données individuelles durant la période transitoire permet d'analyser la fiabilité des déclarations sur les effectifs et renforcer la qualité des séries produites. Il permet aussi d'assurer la continuité entre les séries suivies par l'Acoss au niveau de l'établissement « avant DSN » et « après DSN ».
- Les travaux menés sur la DSN montrent d'ores et déjà des réallocations d'effectifs entre établissements d'une même entreprise, et donc des impacts sur les séries locales. A ce titre, la DSN conduit à une amélioration de la qualité des indicateurs locaux.

Plus généralement, avec la DSN, les employeurs n'auront plus à transmettre de données sur les effectifs, quels qu'ils soient, à compter de 2018. La branche Recouvrement aura ainsi la charge de procéder au décompte des effectifs, prévus dans les textes (décret à venir), applicables en matière de calcul et de recouvrement des cotisations et contributions sociales. Il s'agit notamment des effectifs

pris en considération pour l'assujettissement à certaines contributions (Fnal et VT en particulier) ou le bénéfice de certaines exonérations (apprentissage, ZFU...). Le projet de décret sur les modalités de calcul des effectifs, élaboré parallèlement à la généralisation de la DSN, finalise l'harmonisation de la définition de ces effectifs. Ceux-ci, calculés annuellement, sont une moyenne des effectifs mensuels, lesquels sont définis au prorata de la durée du travail et du temps de présence dans le mois (contrairement aux effectifs en fin de période utilisés pour les estimations d'emploi). Il s'agit donc d'effectifs ETPMA qui mobilisent les informations individuelles sur les périodes d'activité et les temps de travail. Ces effectifs ETPMA, utiles au métier, pourront être mobilisés à des fins statistiques.

L'exploitation des données individuelles permet aussi d'envisager un suivi fin :

- des effectifs exonérés (par type de dispositif d'exonération), alors que la qualité déclarative s'était fortement dégradée ces dernières années avec les BRC ;
- des bénéficiaires de tel ou tel type de contrat.

Par ailleurs, les analyses statistiques menées par l'Acos pourront être enrichies par les informations de la DSN :

- S'agissant de la connaissance économique :

- Outre les effectifs salariés, la branche Recouvrement assure un suivi conjoncturel de la masse salariale et du SMPT. A ce titre, la DSN offre des perspectives en termes de compréhension des éléments contribuant aux évolutions du SMPT. Par exemple, les évolutions fortes comme la hausse du T1 2016 pourront être expliquées par une décomposition selon les effets primes, les revalorisations des salaires de base, etc.
- De même, le suivi des évolutions de l'emploi salarié pourrait, par exemple, être enrichi d'une analyse des entrées et des sorties.
- Le suivi des dispositifs de politique publique sera aussi facilité par la DSN (suivi mensuel des effectifs exonérés et des montants associés).
- L'Acos produit régulièrement des distributions de salaire à partir de la DADS, notamment pour les besoins des Tutelles. Elle contribue aussi à l'évaluation des politiques publiques à l'aide de son modèle de microsimulation (AMBRE). L'information plus détaillée fournie par la DSN, notamment sur les rémunérations, est de nature à affiner la modélisation.

- S'agissant de l'appui au métier :

- La DSN est source d'enrichissement de l'analyse des comptes. En particulier, les impacts des régularisations qui seront possibles chaque mois pourront être analysés mensuellement.
- Les travaux de datamining menés par l'Acos, notamment dans l'aide au ciblage des contrôles ou dans l'identification précoce des défaillances d'entreprises, s'appuieront sur des données plus riches, susceptibles de mieux capter les risques.

Source : Acos, Direction de la statistique, des études et de la prévision.

4. L'appréhension des formes d'emploi dans la DSN

La DSN comprend, outre les caractéristiques individuelles (sexe, adresse, date et lieux de naissance ; l'identifiant individuel (NIR), le nom et le prénom ne sont pas disponibles dans les fichiers diffusés), la rémunération (le montant et sa décomposition, durée travaillée) et la nature détaillée du contrat de travail : dates de début et de fin de contrat, la durée prévisionnelle des CDD, dispositif de politique publique éventuel, motifs de recours détaillés pour les CDD et les missions d'intérim, quotité de travail (temps plein ou partiel), facteurs d'exposition à la pénibilité, convention collective dont relève le salarié, lieu de travail, profession et catégorie socioprofessionnelle du salarié, motif de la rupture du contrat (voir encadré). Chaque destinataire de la DSN (Insee, Acoiss, Dares, Pole emploi...) ne reçoit que les informations dont il a besoin.

S'agissant des formes d'emploi, la DSN – dans sa phase 3 - contient les éléments suivants :

La nature du contrat de travail, selon la nomenclature suivante :

- CDI de droit privé
- CDD de droit privé
- Contrat de mission (intérim)
- CDI intermittent
- CDI intérimaire
- CDI de droit public
- convention de stage (hors formation professionnelle)
- contrat d'appui au projet d'entreprise
- nomination dans la fonction publique
- contrat d'engagement éducatif
- contrat de soutien et d'aide par le travail
- mandat social
- mandat d'élu
- volontariat de service civique
- autre nature de contrat, convention, mandat
- Les contrats issus des dispositifs de la politique de l'emploi :
 - CUI-CIE
 - CUI-CAE
 - CUI-CAE DOM
 - emploi d'avenir secteur marchand
 - emploi d'avenir secteur non marchand
 - contrat de professionnalisation
 - contrat d'apprentissage des entreprises artisanales ou de moins de 11 salariés
 - contrat d'apprentissage des autres entreprises artisanales
 - CDD seniors
 - CDD d'insertion
 - contrat de génération
 - contrat d'apprentissage secteur public (loi de 1992)

L'unité de mesure de la quotité de travail, définie de la façon suivante :

- journée
- forfait jour
- forfait heure
- à la pige (pour les journalistes)
- à la vacation
- à la tâche
- salarié sans unité de mesure définie au contrat
- salarié non concerné

Les motifs de recours aux CDD et aux missions d'intérim :

- remplacement d'un salarié
- accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise
- emploi à caractère saisonnier
- contrat vendanges
- contrat d'usage
- CDD à objet défini
- remplacement d'un chef d'entreprise
- remplacement du chef d'une exploitation agricole
- recrutement de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières
- complément de formation professionnelle au salarié
- formation professionnelle au salarié par la voie de l'apprentissage
- remplacement d'un salarié passé provisoirement à temps partiel
- attente de la suppression définitive du poste du salarié ayant quitté définitivement l'entreprise

Le repérage des emplois multiples (plusieurs emplois chez un même employeur au cours de la même période de paie) ainsi que des employeurs multiples (plusieurs employeurs au cours de la même période de paie).

S'y ajoutent des ventilations très détaillées des motifs de fin de contrat et de suspension des contrats de travail non reprises ici.

Source : extrait du rapport 2016 du Cnis sur « La diversité des formes d'emploi ».

Chapitre II

L'organisation du recouvrement et l'accompagnement des entreprises

Chapitre II³⁸

L'organisation du recouvrement et l'accompagnement des entreprises

Dans les relations qu'ils entretiennent avec les entreprises, les organismes de recouvrement ont logiquement donné la priorité à la mise en œuvre et à l'efficacité des opérations de recouvrement elles-mêmes, et aux résultats obtenus en la matière. Cette priorité demeure obligatoirement un axe essentiel, à un moment où la réussite de chantiers comme la mise en œuvre de la DSN et la nouvelle organisation du recouvrement pour les travailleurs indépendants constituent des enjeux cruciaux.

Néanmoins, l'activité des organismes de recouvrement les oblige à envisager leurs relations avec les entreprises sous différents angles : ils les accompagnent dans leurs démarches, ils leur apportent une expertise juridique, ils leur proposent des services et sont garants de la validation des droits des salariés et des chefs d'entreprise.

Après un point sur l'organisation du recouvrement, ces différents aspects sont examinés ici, à la fois pour faire un bilan de la situation actuelle dans les grands réseaux (Urssaf, MSA, RSI, Agirc-Arrco) et pour s'interroger sur les évolutions en cours et celles qu'il paraîtrait souhaitable d'engager à l'avenir, notamment quant à l'extension de l'offre d'accompagnement et de services. Cette réflexion a conduit en particulier à s'intéresser aux pratiques spécifiques de certains organismes locaux mais aussi à considérer l'insertion des organismes de recouvrement dans les relations que développent l'ensemble des services publics avec les entreprises (DGFIP, chambres consulaires...).

1. L'organisation du recouvrement : une évolution limitée depuis 2015 dans le sens de la rationalisation et de la simplification

1.1. Le panorama dressé en 2015 : une organisation segmentée du recouvrement, reflet de la variété des régimes de gestion des risques

Dans son rapport de juillet 2015 sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux, le Haut Conseil avait dressé un panorama complet de l'organisation du recouvrement des prélèvements sociaux. Il faisait notamment le constat de l'existence d'une « pluralité d'organismes de recouvrement [qui] peut donner, aux employeurs comme aux assurés, un sentiment d'enchevêtrement ».

S'agissant des salariés du secteur privé, deux situations principales³⁹ coexistent :

- les salariés agricoles voient leurs cotisations gérées par la MSA, que ce soit pour les cotisations de sécurité sociale, de chômage, de retraite complémentaire, voire de prévoyance et de complémentaire santé ;

³⁸ Le chapitre a été rédigé par M. Louis-Paul PELÉ, administrateur de l'Insee et rapporteur à la Cour des comptes.

³⁹ Il existe toutefois quelques cas particuliers :

- les voyageurs représentants placiers (VRP), s'ils travaillent pour au moins deux employeurs différents, sont gérés par une caisse nationale de compensation (la CCVRP) qui opère la répartition des cotisations entre les organismes ;
- les artistes auteurs sont gérés par deux organismes, la Maison des artistes (MDA) et l'association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (Agressa).

- les salariés de l'industrie et du commerce relèvent quant à eux des Urssaf pour les cotisations de sécurité sociale, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et, depuis 2009 et la création de Pôle emploi, les cotisations d'assurance chômage. Hormis dans le cadre des dispositifs simplifiés (titre emploi service entreprises, chèque emploi service universel, Pajemploi...), les Urssaf ne gèrent pas le recouvrement des cotisations aux régimes complémentaires.

S'agissant des retraites complémentaires, le recouvrement des cotisations est de la responsabilité des Institutions de retraite complémentaire (IRC). Celles-ci sont adhérentes de l'une des deux fédérations : Agirc (retraite complémentaire des cadres) et Arrco (retraite complémentaire des non-cadres et des cadres). Elles sont membres de groupes de protection sociale (GPS), qui comportent également des institutions de prévoyance, des mutuelles ou d'autres organismes d'assurance de personnes. Enfin, en ce qui concerne les cotisations aux régimes de prévoyance ou de complémentaire santé, le recouvrement est de la responsabilité des différents gestionnaires.

Pour les travailleurs non-salariés⁴⁰ existent par ailleurs différentes situations :

- la MSA gère les circuits de prélèvement afférents à l'ensemble des risques pour les exploitants agricoles ;
- les cotisations des commerçants et des artisans étaient gérées, dans le cadre de « l'interlocuteur social unique » (ISU), par l'Urssaf pour la phase amiable du recouvrement, le RSI étant en charge du recouvrement forcé et du contentieux ; à compter du 1^{er} janvier 2017 a été créée une direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (*cf. infra*) ;
- pour les professions libérales, les cotisations maladie sont recouvrées, pour le compte du RSI, par les organismes conventionnés, la CSG, la CRDS et les cotisations familiales par les Urssaf, et les cotisations vieillesse (de base et aux régimes complémentaires) et invalidité par différentes sections professionnelles de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), la CNAVPL assurant la gestion du régime de retraite de base.

Enfin, dans le secteur public, les situations sont très diverses. Si les cotisations familiales, la CSG et la CRDS (sauf pour les militaires) sont recouvrées par les Urssaf, les cotisations retraite et invalidité sont ventilées entre tous les régimes spéciaux (à l'exception d'un recouvrement par les Urssaf pour la SNCF et d'une gestion par la Caisse des dépôts et consignations pour la CNRACL et les ouvriers de l'État). S'agissant des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales, les cotisations au régime de retraite de base (régime général) sont versées à l'Urssaf et les cotisations complémentaires à la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Ircantec⁴¹. En maladie, les fonctionnaires civils et les personnels des industries électriques et gazières (IEG) relèvent du régime général, avec donc un recouvrement par l'Urssaf, les autres agents relevant de leur régime spécial qui exerce le recouvrement en propre (à l'exception d'une délégation à l'Urssaf pour la SNCF).

⁴⁰ En ce qui concerne les auto-entrepreneurs, ceux qui se rattachent aux artisans et commerçants étaient gérés dans le cadre de l'ISU ; les auto-entrepreneurs relevant des professions libérales voient l'ensemble de leurs cotisations gérées par les Urssaf (pour le compte du RSI en maladie et de la Cipav pour les risques vieillesse et invalidité).

⁴¹ Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

1.2. Des évolutions relativement limitées depuis 2015

Les développements suivants se limitent aux entreprises du secteur privé hors particuliers employeurs. Ils présentent les principales évolutions intervenues depuis 2015 qui ont surtout concerné les non salariés.

Figure 1 - Les organismes de recouvrement pour les cotisations des travailleurs non salariés non agricoles.

	Risques					
	Maladie-maternité	Famille	Retraites de base	Retraites complémentaires	Invalidité – Décès	CSG - CRDS
Artisans commerçants	Direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI)		Direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI)		Direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI)	
Professions libérales (PL)	Caisses RSI (délégation aux OC) - URSSAF à compter de 2018	URSSAF	CNAVPL (sections professionnelles) CNBF	CNAVPL (sections professionnelles) CNBF	URSSAF	
Micro-entrepreneurs	Artisans – Commerçants : DNRTI		Artisans – Commerçants : DNRTI		Artisans – Commerçants : DNRTI	
	PL : URSSAF		PL : URSSAF (pour le compte de la CIPAV)		PL : URSSAF (pour le compte de la CIPAV)	PL : URSSAF

1.2.1. Les cotisations des travailleurs non salariés

1.2.1.1. La création d'une direction nationale du recouvrement des indépendants

Pour les travailleurs indépendants (artisans et commerçants), la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) en 2008 a été à l'origine de nombreux dysfonctionnements qui ont pesé sur les assurés sociaux et leurs relations avec le régime. Parmi les explications aux difficultés de mise en place de l'ISU figurent notamment un manque de clarté du partage des responsabilités et les délais trop courts qui ont empêché la préparation technique du projet. À l'issue d'une phase de gestion de crise, l'ISU est entré dans une phase de stabilisation à partir de 2011.

Une modification importante est intervenue au 1^{er} janvier 2017 puisque l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017 a abrogé les dispositions relatives à l'ISU et créé une direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI). Cette direction regroupe des agents des deux réseaux (RSI et Urssaf) et assure l'intégralité des opérations de recouvrement. Elle vise à supprimer le fractionnement de compétences entre les deux réseaux, qui deviennent ainsi « co-responsables » concernant la totalité des missions de recouvrement. Cette

direction est pilotée par un directeur national, responsable de la performance du recouvrement et de la qualité du service rendu aux cotisants dans les deux réseaux et ayant autorité sur l'ensemble des services en charge de ces missions. La direction est organisée en douze pôles régionaux, sous l'autorité de directeurs fonctionnels mais sans regroupement physique des équipes des deux réseaux.

Dans ce cadre, un travail important a été entrepris pour améliorer la qualité du service rendu aux cotisants et rendre plus facile l'acquittement des cotisations. Il repose notamment sur :

- l'amélioration des courriers adressés aux cotisants, la réduction de leur nombre et de leur cadencement ;
- l'unification des canaux d'entrée (téléphone, courriers postaux, accueil physique) ;
- la modernisation de l'offre digitale ;
- l'adaptation de la politique de recouvrement amiable et forcé, pour mieux tenir compte de la situation des cotisants.

Suite aux annonces du Premier Ministre concernant la suppression du RSI et l'adossement du régime de protection sociale des travailleurs indépendants au régime général à partir du 1^{er} janvier 2018, le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants est susceptible de connaître de nouvelles évolutions, selon des modalités qui resteraient à préciser.

1.2.1.2. Le transfert aux Urssaf en 2018 du recouvrement des cotisations maladie des professions libérales

L'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit que les cotisations maladie des professions libérales, actuellement recouvrées par les organismes conventionnés (OC) pour le compte du RSI, seront recouvrées par les Urssaf à compter de 2018. Pour les artisans commerçants, le recouvrement des cotisations maladie avait également été transféré des organismes conventionnés aux Urssaf à l'occasion de la mise en place de l'ISU.

Un pas a donc été fait dans le sens d'une harmonisation des circuits de recouvrement pour les professions libérales et les travailleurs indépendants, mais avec des différences qui demeurent concernant les cotisations aux régimes de retraite.

S'agissant en particulier des règles d'affiliation à la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav), la censure par le Conseil constitutionnel de l'article 50 de la LFSS 2017 (qui prévoyait un décret déterminant la liste des professions relevant de la Cipav) obligera à prendre un nouveau texte avant 2018.

1.2.2. Une extension des compétences de la MSA pour les cotisations des salariés agricoles

Si, dans le champ des salariés non agricoles, la situation n'a pas été modifiée (*cf. infra*), les partenaires sociaux de l'Agirc-Arrco ont souhaité confier à la MSA le recouvrement des cotisations de retraite complémentaire pour l'ensemble des groupes de retraite complémentaire présents dans la sphère agricole.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2017⁴², une convention de gestion conclue entre la MSA et l'Agirc-Arrco prévoit le recouvrement par la MSA des cotisations de retraite complémentaire dues aux trois groupes de protection sociale Agrica, AG2R La Mondiale et Humanis. La MSA réalise l'adhésion des entreprises, l'affiliation des salariés en retraite complémentaire et également à l'appel des cotisations ; elle est en charge du contrôle et du contentieux.

Pour les employeurs agricoles, ceci se traduit par un dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement par la MSA, et un renforcement du rôle d'interlocuteur unique de la MSA sur le recouvrement des cotisations, sachant que ce rôle s'étend aussi dans certains cas à la couverture maladie complémentaire et à la prévoyance⁴³.

1.2.3. *Le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco : le statu quo pour les salariés non agricoles*

Le recouvrement des cotisations aux régimes de retraite complémentaire Agirc-Arrco a été étudié en 2015 par le Haut Conseil, à la demande du Premier ministre, dans le cadre d'une réflexion sur la rationalisation du recouvrement des prélèvements sociaux. Dans son rapport publié en juillet 2015, le Haut conseil envisageait trois options de transfert du recouvrement aux Urssaf, par ordre croissant de complexité : le contrôle, réalisable à court terme, de l'assiette Agirc-Arrco par les Urssaf ; le recouvrement par les Urssaf sur une base agrégée ; le recouvrement individualisé des cotisations par les Urssaf inscrit dans une optique de plus long terme, mais davantage susceptible de répondre aux besoins de l'Agirc-Arrco en matière de calcul des droits des cotisants. Ces options n'ont pas à ce stade été mises en œuvre, y compris en matière de contrôle, et le recouvrement des cotisations reste donc de la responsabilité des IRC.

Les seuls changements programmés en matière de recouvrement des cotisations de retraite complémentaire concernent à ce stade les modifications de l'organisation des régimes, avec notamment la perspective de la fusion de l'Agirc et de l'Arrco le 1^{er} janvier 2019 et l'objectif de réduction du nombre des institutions de retraite complémentaire (IRC) à l'horizon de 2020 (de l'ordre de quatre à six en métropole).

1.3. **Les modalités de calcul et de versement des cotisations : des situations encore diverses**

À la pluralité d'intervenants en matière de recouvrement correspondent des différences de méthodes de recouvrement.

S'agissant des cotisations des salariés, deux situations existent : soit l'entreprise calcule elle-même les cotisations, soit l'organisme de recouvrement s'en charge. Ainsi, les cotisations de retraite complémentaire Agirc-Arrco sont calculées par les organismes de recouvrement sur la base des salaires déclarés par les entreprises, alors que les cotisations de sécurité sociale payées aux Urssaf sont calculées par les entreprises.

⁴² Jusqu'au 31 décembre 2016 existait une convention pour le recouvrement par la MSA des cotisations de retraite complémentaire due à AGRICA seulement

⁴³ La MSA gère plus de 200 contrats collectifs de branche et individuels en complémentaire santé/prévoyance, pour le compte d'institutions de prévoyance, mutuelles ou compagnies d'assurance et au bénéfice de 2,5 millions d'assurés.

Pour les salariés agricoles, le calcul des cotisations était jusqu'à présent réalisé par la MSA. Avec l'entrée en vigueur de la DSN, cette responsabilité est transférée aux employeurs. Dans les faits, jusqu'à la phase 2 de la DSN, l'ancien mode a été maintenu : l'entreprise continuait à déclarer les salaires, *via* les bordereaux de versement mensuel ou les déclarations trimestrielles des salaires (DTS), et la MSA calculait les cotisations. Depuis le début de l'année 2017, avec l'entrée dans la phase 3 de la DSN, les cotisations déclarées dans la DSN (donc calculées par l'employeur) constituent la référence. La période de transition n'est pas sans susciter des difficultés : sur les 30 000 DSN des entreprises entrées en phase 3 en janvier, le taux d'erreur est de 30 %. Concernant les 100 000 entreprises qui devaient entrer en phase 3 en avril, il est prévu un maintien temporaire des déclarations de salaires par les entreprises et de l'appel chiffré de cotisations pendant un trimestre.

En ce qui concerne les non-salariés, les cotisations sont calculées et appelées par les organismes sur la base des revenus déclarés par les assurés. Ce mode de calcul, qui se traduit par un décalage dans le temps et des régularisations tardives, a connu certaines évolutions au RSI avec la mise en place du « trois en un » qui permet de gérer les régularisations de manière plus précoce et mieux étalée dans le temps (*cf.* encadré 1). Ces modalités de calcul et d'appel des cotisations continuent néanmoins à faire l'objet de diverses propositions d'évolution (*cf. infra*).

Encadré 1 - Le « trois-en-un » (Source : RSI)

La réforme dite du « 3 en 1 » conduit :

- au calcul des cotisations provisionnelles initiales de l'année N sur la base du revenu de l'année N-2 ;
- au calcul des cotisations provisionnelles initiales de l'année N sur la base du revenu de l'année N-2 ;
- à l'ajustement, au cours de l'année N, de ces cotisations provisionnelles sur la base du revenu de l'année N-1, dès la déclaration de ce dernier ;
- à l'étalement des échéances de paiement des cotisations provisionnelles d'une année (initiales et ajustées) sur l'intégralité de l'année considérée (soit de janvier à décembre au lieu de janvier à octobre précédemment) ;
- à la régularisation des cotisations de l'année N sur la base du revenu définitif de l'année N, non plus en fin d'année N+1, mais dès que ce revenu aura été déclaré en N+1 et, conséquemment, au remboursement de l'éventuel trop-versé plus tôt en année N+1 ou à l'étalement des échéances de paiement de l'éventuel complément de cotisations sur l'ensemble des échéances restantes de l'année N+1 et non plus sur les deux derniers mois de cette année.

Le système d'envoi dit « 3 en 1 » permet de notifier, en une seule fois, la régularisation des cotisations de N-1 sur le revenu définitif N-1, l'ajustement des cotisations provisionnelles de N sur le revenu définitif N-1 et l'appel initial des cotisations provisionnelles de N+1 sur le revenu définitif N-1.

1.4. Les échanges d'information entre régimes : une exigence pour la garantie des droits des assurés

Le rôle des organismes de recouvrement ne se limite enfin pas à l'encaissement des cotisations. Ils ont parfois la responsabilité de transmettre des informations à d'autres organismes de sécurité sociale qui gèrent les droits des assurés.

Certains dispositifs permettent une simplification des formalités, et en particulier du paiement des cotisations, qui sont réalisés auprès d'un seul organisme. Le bon fonctionnement de ces dispositifs suppose une bonne transmission des informations par l'organisme qui assure le recouvrement aux organismes qui gèrent les droits sociaux. Ces transferts ne s'opèrent pas toujours bien. Ce fut notamment le cas pour les auto-entrepreneurs relevant de professions libérales, dont les cotisations sociales sont gérées par les Urssaf et qui, pour la retraite, relèvent de la Cipav. De 2009 à 2015, il n'y a pas eu d'échanges d'informations entre les Urssaf et la Cipav sur les données individuelles de sorte que les droits à retraite ont dû être reconstitués par d'autres voies.

Dans certains régimes, l'acquisition de droits est par ailleurs directement dépendante du paiement des cotisations. Cette situation concerne notamment les retraites, à la fois les retraites complémentaires des salariés gérées par l'Agirc-Arrco et les retraites des non salariés (exploitants agricoles, artisans, commerçants, professions libérales). Dans ces conditions, et dès lors que l'organisme qui recouvre les cotisations n'est pas celui qui gère les droits, le transfert d'informations entre les deux entités est nécessaire à la juste attribution des droits à l'assuré. Les exemples mentionnés précédemment ne relèvent pas de ce cas de figure puisque les cotisations sont recouvrées par l'organisme qui gère les droits. Il faut toutefois garder à l'esprit ce lien entre cotisations et droits lorsque l'on s'interroge sur de possibles réorganisations du recouvrement.

Enfin, la coordination entre régimes peut s'avérer nécessaire à la bonne gestion de la couverture des risques. S'agissant d'un chef d'entreprise, certaines difficultés liées à sa santé ou à un accident de travail peuvent exiger une prise en charge simultanée par plusieurs organismes : la délivrance de soins d'une part, des aménagements du paiement des cotisations d'autre part. Les régimes intégrés (qui gèrent l'ensemble des risques) comme la MSA ou le RSI ont par nature plus de facilité à gérer ce type de situations. Des interventions relevant de l'aide sociale peuvent en outre, le cas échéant, être mobilisées lorsque le travailleur non salarié connaît des difficultés particulières (cf. chapitre III). Dans le cas des professions libérales qui relèvent de plusieurs régimes de sécurité sociale, le traitement des difficultés de l'assuré suppose une coordination entre les organismes concernés.

2. Une politique d'accompagnement des entreprises qui se met en place avec une ampleur limitée et inégale suivant les réseaux

Le recouvrement ne se limite pas à recevoir des déclarations et encaisser des paiements : il nécessite d'établir une relation avec les entreprises cotisantes, qui est envisagée ici à travers trois questionnements :

- selon quelles modalités les relations entre les entreprises et les organismes s'organisent-elles, pour les formalités, pour les contacts ?
- comment les organismes de recouvrement apportent-ils une sécurisation juridique aux entreprises ?
- au-delà du recouvrement, les organismes proposent-ils des services aux entreprises ?

L'examen de ces questions conduit à comparer les pratiques des différents réseaux et à mettre en lumière différentes expérimentations locales dont le Haut Conseil a eu connaissance.

2.1. Les modalités de relations avec les entreprises

Encadré 2 – Les tiers déclarants : des interlocuteurs à prendre en compte pour les organismes de recouvrement

La relation entre les organismes de recouvrement et les entreprises peut faire intervenir un tiers déclarant, souvent un expert comptable.

Cette situation représente la majorité des cas en nombre d'entreprises, même s'il s'agit le plus souvent de petites entreprises. Pour l'Acos, parmi les déclarations reçues par la DSN, environ 60 % des entreprises (770 000 SIREN) passent par un tiers déclarant.

Cette réalité est à prendre en compte dans les relations avec les entreprises, auxquelles les organismes s'adressent souvent de façon indifférenciée. Les modalités de relations avec les entreprises sont en effet à adapter en présence de tiers déclarants : délivrer une information ciblée à leur intention et comportant des réponses à des questions « expertes », éventuellement leur donner un accès à des correspondants spécifiques, mais aussi s'assurer que les courriers à destination des entreprises leur parviennent effectivement.

2.1.1. *La stratégie dite « multicanal » : une promotion de la dématérialisation*

Les organismes de recouvrement proposent aux entreprises différentes modalités de relations. Cette stratégie dite « multicanal » recouvre ainsi principalement :

- l'accueil physique ;
- le courrier papier ;
- l'accueil téléphonique ;
- le courrier électronique ;
- des sites Internet qui, au-delà de la mise à disposition d'informations, permettent d'effectuer certaines démarches de manière dématérialisée.

Tous les régimes se sont engagés dans des évolutions de ces différents modes de relations.

2.1.1.1. Un développement rapide des démarches dématérialisées

En matière de relation avec les entreprises, la tendance principale est le développement des échanges dématérialisés. Les évolutions concernent principalement les relations par Internet, en fort développement, à travers :

- des échanges par email ;
- la délivrance d'informations sur les sites Internet ;
- le développement des démarches accessibles sur Internet (ne se limitant pas au seul paiement, mais comportant un accès personnalisé).

Ce développement des échanges dématérialisés vise un double objectif d'amélioration de la relation aux cotisants (simplicité et accessibilité de services disponibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept) et de réduction des coûts de gestion.

Les déclarations et paiements en ligne sont désormais très développés. Par exemple, à l'Acos, le taux de dématérialisation des déclarations atteignait 96,1 % à la fin de l'année 2015. Au

RSI, la déclaration sociale des indépendants (DSI) est dématérialisée à 90 %. A la MSA, cette proportion est de 92 % pour les déclarations trimestrielles de salaire et de 85 % pour les bordereaux de versement mensuel.

La dématérialisation des services a fait l'objet d'une promotion intense auprès des entreprises. Par exemple, pour la MSA Armorique, cette promotion passe par des visites dans les entreprises (les plus grandes) ou des réunions avec les chefs de petites entreprises. De même la MSA Languedoc s'est dotée de « conseillers aux entreprises », pour la promotion des télé-services, qui organisent des séances de formation et d'accompagnement des employeurs.

Mais les services offerts vont au-delà des déclarations de salaires ou de revenus. Ainsi, le cotisant à une Urssaf peut accéder *via* son compte en ligne à un grand nombre de procédures dématérialisées : synthèse de son compte, relevé de dettes, soldes créditeurs, notifications contentieuses, historique de ses opérations. Il peut déclarer, payer ses cotisations et contributions sociales et régulariser une déclaration.

Les questions qui demeurent sont donc essentiellement relatives « au dialogue » autour de ces procédures informatisées, soit pour accompagner les cotisants qui éprouvent des difficultés avec ces supports, soit pour assurer les réponses à des cas complexes ou des problèmes particuliers.

2.1.1.2. Les courriers : une démarche encore inachevée d'harmonisation et de clarification

Si les échanges dématérialisés se développent, les courriers « papier » représentent encore une part importante des échanges entre les entreprises et les organismes de recouvrement.

Les organismes ont à cet égard entrepris des démarches visant à harmoniser et clarifier le contenu et les conditions d'envoi de ces courriers, mais qui apparaissent encore à prolonger et parachever.

Ainsi, au RSI où les échanges par courrier sont encore importants (16 millions de courriers tous motifs confondus envoyés annuellement, dont environ 8 millions concernant les revenus et les cotisations), les réformes engagées recherchent plusieurs objectifs :

- diminuer le nombre de courriers : c'est notamment la mise en œuvre du « 3 en 1 », qui permet de remplacer trois courriers par un seul après la déclaration du revenu ;
- les rendre plus clairs et accessibles : les remontées des entreprises indiquent que certains courriers sont incompréhensibles pour les non spécialistes du droit social ;
- développer « l'empathie » dans la formulation des courriers, en particulier vers les assurés rencontrant des difficultés dans le paiement des cotisations.

En 2016, la nouvelle charte rédactionnelle des courriers du RSI a été diffusée pour une mise en application par tout le réseau des caisses. Elle vise à harmoniser toutes les correspondances avec les assurés en généralisant l'utilisation des modèles de courriers nationaux en substitution des courriers locaux.

À l'Agirc-Arrco, une uniformisation des courriers aux entreprises est en cours dans le cadre d'un processus de normalisation et de centralisation de la production des courriers au sein du centre national d'impression. À l'Acosse également, une amélioration des courriers a été recherchée afin d'assurer leur clarté pour les cotisants, notamment lorsqu'il s'agit de documents opposables aux entreprises (mises en demeure, lettres d'observation).

À l'occasion de la réécriture de ces courriers, leur clarté pourrait toutefois être systématiquement testée auprès d'un échantillon d'entreprises et de tiers déclarants avant leur généralisation, ce qui n'est pas toujours le cas. Par ailleurs, l'uniformisation des courriers peut présenter des inconvénients : les organismes locaux, en contact avec les entreprises, peuvent éprouver le besoin de personnaliser certains courriers pour tenir compte de situations particulières, ce que ne permettent pas toujours les systèmes informatiques.

2.1.1.3. Le téléphone : des enjeux de professionnalisation et de spécialisation

La relation téléphonique est celle qui recueille les taux de satisfaction les moins élevés. Des évolutions ont été engagées dans les réseaux, visant à améliorer à la fois les taux de réponse et la qualité des réponses, mais ce processus est loin d'être achevé.

Pour l'amélioration de la qualité de la réponse, plusieurs organismes ont mis en place des lignes dédiées à certaines catégories de cotisants, en particulier aux grandes entreprises (avec parfois un interlocuteur dédié pour chaque grand compte).

L'Acosse a également engagé une réforme de son accueil téléphonique, pour améliorer la qualité des réponses et leur harmonisation sur tout le territoire. Le nombre de plateaux téléphoniques est réduit de quatre-vingt-dix à quarante et leurs missions sont étendues (courriel, téléphone, tâches de *back office*...). Ces plateaux seront occupés par des conseillers « offres de services professionnalisées », filière professionnelle distincte de celle de gestionnaire de comptes, avec l'objectif de garantir un même niveau de réponse et une même qualité de service pour le cotisant.

Les experts comptables sont de leur côté demandeurs d'un numéro de téléphone dédié, qui leur donne accès à des interlocuteurs spécialisés, susceptibles de répondre à des questions précises, plus « expertes » que la moyenne. Dans certaines régions, des conventions entre les experts comptables et les Urssaf prévoient déjà des lignes téléphoniques et des adresses mail dédiées, mais sans que cela soit généralisé. Ces expériences existent également au RSI, mais avec un succès variable selon les régions.

2.1.1.4. L'accueil physique : une généralisation de l'accueil sur rendez-vous

Dans la plupart des réseaux, l'accueil physique tend à se faire essentiellement sur rendez-vous. Cette modalité permet de mieux réguler l'accueil en évitant les pics d'affluence. Il permet aussi aux agents d'avoir le temps de préparer le dossier en amont dans les cas les plus complexes, éventuellement de contacter la personne avant qu'elle ne se déplace.

Certaines caisses ont toutefois souhaité maintenir un accueil sans rendez-vous. Cette option permet aux entreprises de pouvoir obtenir un traitement rapide de leur dossier dans les situations urgentes.

Un bilan des diverses modalités de contact et de leur adaptation à la demande des cotisants mériterait d'être réalisé de manière régulière à l'avenir afin d'apprécier, au-delà des indicateurs de suivi quantitatifs, la qualité de la réponse que chacune d'entre elles apporte à leurs besoins, y compris en termes d'horaires d'ouverture et de délais de réponse.

2.1.2. L'organisation des contacts avec les entreprises : peu de pratique d'un interlocuteur unique, des formes alternatives de traitement personnalisés

2.1.2.1. La mise en œuvre peu fréquente d'un interlocuteur unique, et plutôt à travers un service qu'une personne identifiée

Dans le réseau des finances publiques, un interlocuteur fiscal unique (IFU) est désigné pour suivre l'ensemble des questions et procédures qui concernent une entreprise : il s'agit à la fois d'une personne physique identifiée et d'un pôle au sein du service des impôts des entreprises (SIE).

Dans le secteur de la protection sociale, peu de réseaux ont fait le choix de mettre en place un interlocuteur unique pour les entreprises, le principal argument étant l'exigence nécessaire en termes de ressources humaines⁴⁴.

Au sein de l'Agirc-Arrco, un groupe de protection sociale (Malakoff Médéric) a toutefois désigné pour chaque entreprise, quelle que soit sa taille, un conseiller propre, joignable par téléphone direct, via son espace client, mail, ou adresse courrier. Ce n'est pas le cas dans les autres groupes de protection sociale, mais des simplifications ont été apportées :

- pour 100 000 entreprises, une seule institution de retraite complémentaire (IRC) a été désignée, même si les salariés relèvent de différentes IRC ;
- une entreprise est gérée par un seul groupe de protection sociale, et pour le groupe Humanis, sur un site unique.

Cette option existe également dans le réseau des Urssaf : le versement en lieu unique (VLU) permet aux entreprises de centraliser auprès d'une seule Urssaf (dite Urssaf de liaison) les opérations liées aux versements des cotisations, contributions et autres sommes recouvrées pour l'ensemble de leurs établissements. Le VLU est une modalité obligatoire pour toutes les entreprises de plus de 2 000 salariés. Huit Urssaf sont les interlocuteurs de ces entreprises. Les entreprises de moins de 2 000 salariés à établissements multiples qui centralisent la gestion de la paie et qui sont à jour de leurs déclarations et paiements des contributions et cotisations ont également la faculté d'opter pour le VLU.

La MSA, pour sa part, a renforcé cette pratique de désignation d'un interlocuteur unique des entreprises agricoles, notamment en matière de recouvrement des cotisations et contributions

⁴⁴ Dans le cadre de la révision de la COG 2014-2017, l'ACOSS conduit une réflexion sur l'efficacité du déploiement de la stratégie multicanal pour les relations avec les entreprises. Un point d'amélioration serait de développer davantage une approche centrée sur le cotisant que sur l'URSSAF.

sociales, avec la promotion du lieu unique de cotisations des entreprises agricoles (LUCEA, lorsque l'entreprise relève de caisses MSA de plusieurs départements) ainsi que de la délégation de gestion à la MSA d'Alsace pour les entreprises étrangères sans établissement en France.

Cette réflexion sur l'interlocuteur unique va de pair avec celle engagée sur la segmentation des contacts et des traitements des différents types de cotisants.

2.1.2.2. La segmentation des contacts et des traitements en fonction des cotisants : des expériences diverses

Si les organismes ne souhaitent pas mettre en place un interlocuteur unique, cela ne veut pas dire que la relation proposée est la même pour toutes les entreprises, mais les expériences sont diverses en la matière.

Dans le réseau des Urssaf, des parcours spécifiques ont été déployés afin d'adapter davantage les traitements en fonction des « événements de vie » rencontrés par différents types de cotisants. Un « parcours Autoentrepreneur » a été déployé en 2014, un parcours TPE-PME est en cours de déploiement en 2017.

Pour sa part, l'Urssaf d'Île-de-France conduira à partir du mois de juin 2017 une expérimentation auprès des jeunes entreprises, qui peuvent justifier un suivi particulier, avec un objectif de meilleure résolution des retards de paiement. Les entreprises concernées seront suivies par un seul service et disposeront d'un numéro d'appel dédié. L'Urssaf s'est dotée d'un compte Twitter, mode de contact plus libre et adapté aux jeunes entrepreneurs. Les agents recevront une formation spécifique.

D'autres groupes particuliers pourraient être identifiés et bénéficier d'un traitement spécifique. Dans le réseau des Urssaf, la question se pose par exemple de distinguer certains secteurs (hôtels, cafés et restaurants, bâtiment et travaux publics) avec un partenariat avec les organisations professionnelles ; pour sa part, l'Urssaf Poitou-Charentes a créé un groupe de gestionnaires spécialisés pour les marins.

La question se pose également de distinctions plus systématiques en fonction de la taille des entreprises, de l'ancienneté de leur activité ou de l'existence de tiers-déclarants.

Il est souhaitable que le bilan de ces organisations spécifiques visant à adapter la relation aux particularités des entreprises donne lieu à des évaluations permettant d'apprécier leur adéquation et l'amélioration qu'elles apportent à la qualité de la relation avec les entreprises concernées.

2.1.3. *Les médiateurs : des approches différentes suivant les réseaux, mais un premier bilan qui semble positif*

Afin de régler rapidement les différends entre les organismes et les cotisants, certains réseaux se sont dotés de médiateurs. Le rôle qui leur est assigné et leurs modalités de fonctionnement varient toutefois sensiblement. L'ancienneté de ces expériences est en outre très différente, même si toutes peuvent justifier de premiers bilans qui semblent positifs.

À compter de 2004, le réseau des finances publiques s'est doté de conciliateurs départementaux, qui ont notamment pour mission de régler les questions de recouvrement de l'impôt. Ils peuvent être saisis par les contribuables, pour tout problème de déclaration, de calcul ou de paiement de l'impôt, dès lors qu'ils n'ont pas obtenu satisfaction auprès de leur centre des finances publiques. La saisine n'est en revanche pas possible lorsqu'un contrôle sur pièces est en cours. Si la réponse du conciliateur ne donne pas satisfaction au contribuable, celui-ci a la possibilité de saisir le médiateur du ministère de l'économie et des finances. En 2016, 1 870 dossiers adressés au médiateur du ministère ont été clos, les demandes des contribuables ayant été totalement ou partiellement satisfaites dans 62 % des cas.

Dans le champ de la sécurité sociale, les pratiques des grands réseaux sont sensiblement différentes.

La MSA dispose depuis le 1^{er} janvier 2000 d'un médiateur national, mais n'en comporte pas au niveau local. Avant de s'adresser au médiateur national, l'assuré doit obligatoirement avoir exercé un recours auprès de la commission de recours amiable (CRA) de sa caisse et avoir obtenu la décision de celle-ci sur sa réclamation. En 2015, 426 saisines ont été adressées au médiateur national. S'il n'existe pas de fonction officielle de médiateur local, le réseau de la MSA se caractérise toutefois par la présence de nombreux élus qui peuvent jouer le rôle d'intermédiaires entre les assurés et les caisses locales. C'est notamment le rôle des délégués cantonaux, qui sont désignés par une élection à laquelle peuvent se présenter toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la MSA, dans chacun des trois collèges (exploitants, salariés, employeurs de main-d'œuvre). Les délégués cantonaux ont pour mission de « *porter la voix des adhérents, les orienter vers les services de la MSA, interpellier la MSA en cas de besoin, faire connaître ses actions pour en faire bénéficier le plus grand nombre ou participer à des projets concrets qui répondent aux besoins des adhérents* ». Ils ont donc de fait un rôle de médiation.

Au RSI, la fonction de médiation s'est développée récemment avec la nomination en 2016 de cent médiateurs départementaux. Il s'agit de personnes extérieures au RSI qui ont été choisies par les présidents et directeurs des caisses régionales du RSI, en fonction de leur connaissance du monde de l'entreprise et des chefs d'entreprise indépendants. Ce sont souvent des artisans, des commerçants, ou d'anciens salariés du RSI. Ils exercent leur fonction bénévolement. Les assurés, actifs ou retraités, peuvent déposer leur demande de recours à la médiation, *via* un module dédié sur le site rsi.fr. Toute saisine du médiateur doit préalablement avoir fait l'objet d'une réclamation. En 2016, plus de 4 000 demandes de recours à la médiation ont été effectuées par les assurés. Toutes ont été traitées par les médiateurs avec l'appui des services de la caisse régionale. En cas de désaccord avec la décision du médiateur départemental, l'assuré peut saisir le médiateur national. La saisine du médiateur permet d'attirer l'attention des directeurs d'organismes sur des difficultés particulières, qui peuvent trouver une solution avant même la transmission du dossier au médiateur (RSI Lorraine). Le recours à la médiation est en revanche nécessaire lorsque la discussion est impossible avec l'assuré.

Pour sa part, le réseau des Urssaf n'a pas jusqu'ici mis en place de médiateurs. Il en existe toutefois dans quelques régions (par exemple en Bretagne, Champagne-Ardenne, Paca). En 2016, une expérimentation a été lancée en Île-de-France. La médiation peut être demandée par un cotisant

s'il n'a pas trouvé de réponse satisfaisante auprès de l'Urssaf. Elle ne concerne pas les questions d'interprétation du droit, mais les problèmes liés à la gestion (radiation, remboursement en attente, demande de recouvrement amiable). Si une procédure est engagée devant la commission de recours amiable (CRA) ou si un contrôle est en cours, la médiation n'est pas autorisée. Le médiateur a été désigné en interne à l'Urssaf Île-de-France mais n'a pas de pouvoir de contrainte sur ses services. Un premier bilan de cette expérimentation montre que la médiation peut être utile et efficace (les services suivent en règle générale la position du médiateur), et nécessaire pour les cotisants dont les dossiers sont complexes. Dans 90 % des cas, les saisines sont le fait de travailleurs indépendants qui ne recourent pas à un expert comptable. D'une certaine manière, la médiation remplace la personnalisation du contact offerte aux très grandes entreprises. L'extension de cette expérience pourra être examinée lors des travaux sur la prochaine convention d'objectifs et de gestion de l'Acoss.

2.1.4. Les expérimentations locales : un pilotage national qui est encore peu développé

Les développements précédents ainsi que l'ensemble des informations recueillies par le Haut Conseil mettent en évidence l'existence de nombreuses expérimentations locales en matière de relations avec les entreprises. Mais la politique des réseaux en matière de pilotage, d'animation et de suivi de ces expérimentations n'est pas encore clairement élaborée et conduite de façon résolue.

Les instances nationales sont garantes de l'uniformité de l'application des règles sur tout le territoire. Pour autant, il peut être nécessaire d'adapter localement certaines pratiques, en raison de spécificités liées par exemple au poids de certains secteurs d'activité ou de certains types d'entreprises, avec un équilibre à trouver entre uniformité du traitement et adaptations locales. À cet égard, les systèmes d'information nationaux peuvent dans certains cas interdire toute marge de manœuvre aux organismes locaux, par exemple en matière de rédaction des courriers ou de durée maximale des délais de paiement.

Au-delà de la question des marges d'adaptation aux spécificités locales se pose également la question de la mise en œuvre d'innovations ou de « pratiques avancées » en matière d'organisation, de modes de contacts et d'adaptation des procédures. Le pilotage des expérimentations au niveau national peut alors être une voie pour promouvoir de telles innovations et suppose à la fois une animation du réseau pour impulser les expérimentations, un suivi de celles qui sont en cours, et une analyse *a posteriori* pour en évaluer les effets et, le cas échéant, les généraliser. Or, aucun des réseaux ne semble à ce jour avoir construit une vraie politique d'animation et d'évaluation des expérimentations locales, avec le risque de ne pas tirer profit des plus intéressantes d'entre elles.

2.2. La « sécurisation juridique » des relations avec les cotisants (recommandations, conseil, rescrit...)

Les entreprises souhaitent que le processus de recouvrement des cotisations soit simple, mais également sûr afin de savoir comment appliquer la législation et ne pas s'exposer à un redressement en cas de contrôle. Ce besoin de « sécurisation juridique » nécessite la mise à disposition d'une information claire et fiable, mais aussi la possibilité d'obtenir une réponse rapide et robuste aux questions posées.

Un défi important est à cet égard lié au caractère changeant de la législation, notamment en matière de dispositifs d'exemption ou d'exonérations sociales, conçus pour bénéficier à certaines entreprises, mais avec des critères souvent particuliers ou complexes.

Les développements qui suivent sont centrés sur les aspects pratiques des relations entre entreprises et organismes. Une réflexion d'ensemble sur la sécurisation juridique et la simplification des règles est présentée dans la contribution spécifique rédigée par M. Charles Touboul, maître des requêtes au Conseil d'État, jointe en annexe au présent rapport et dont certains éléments sont repris ici. Une contribution de la direction de la sécurité sociale, également jointe en annexe, dresse un bilan des initiatives d'ores et déjà prises en ce domaine et des orientations qu'elle préconise.

2.2.1. Une information générale mise à disposition sur Internet et parfois complétée de contacts directs, encore susceptibles d'être développés, avec les entreprises

Tous les réseaux ont fait une priorité de la mise à disposition des cotisants d'une information sur la réglementation en vigueur, principalement *via* leur site Internet.

Par exemple, la COG de l'Acoss comporte un axe dédié à l'appropriation de la réglementation par le cotisant. En termes de diffusion de l'information réglementaire, la branche du recouvrement a rénové le site Urssaf.fr, qui a fait l'objet d'une refonte en 2016 afin d'assurer une meilleure lisibilité des règles de droit applicable et une accessibilité renforcée à la législation pour les cotisants. Dans ce cadre, le cotisant a également accès sur le site Urssaf.fr aux lettres circulaires de l'Acoss.

L'information est actualisée en permanence. En cas de publication d'une nouvelle loi, l'Acoss diffuse le lendemain à tout son réseau une information sur la mise en œuvre des dispositions de la loi. Cette information est provisoire et peut être complétée lors de la parution des circulaires ministérielles.

Si une information riche est disponible sur les sites Internet, la question de sa fiabilité voire de son opposabilité se pose néanmoins. Afin de mettre à disposition une information parfaitement fiable, la direction de la sécurité sociale (DSS) réfléchit à la production d'un bulletin officiel de la sécurité sociale sur le modèle du bulletin officiel des finances publiques. Il s'agirait ainsi d'un document de référence permettant d'accéder à une information officielle actualisée⁴⁵. Plusieurs questions se posent toutefois au sujet de ce document, notamment l'étendue du champ (social) qu'il aurait vocation à couvrir et le caractère opposable de son contenu (*cf.* contribution de M. Charles Touboul).

En complément de la mise à disposition d'informations, les organismes de recouvrement peuvent prendre l'initiative d'aller au-devant des entreprises. Ainsi, l'Acoss s'est engagée dans une démarche visant à créer des lieux d'échange auprès des cibles identifiées sur les thèmes juridiques. Elle a organisé des premières rencontres, sous forme de colloques et/ou de séminaires thématiques, visant à porter l'information réglementaire auprès de publics ciblés (organisation d'événements juridiques, Euro 2016, coupe du monde de handball, décret relatif aux droits des cotisants).

⁴⁵ Le BOFiP est actualisée lors de chaque modification législative ou réglementaire, et notamment après l'adoption des lois de finances initiales (avec un délai de mise à jour).

Ce mode de contact est utilisé à grande échelle par le GIP Modernisation des données sociales (GIP-MDS) qui organise des réunions en région avec les entreprises, afin de présenter les évolutions relatives à l'ensemble des questions de recouvrement, au-delà même de la DSN.

La MSA propose pour sa part des journées d'information aux employeurs, ou aux filières agricoles et aux syndicats, pour délivrer de l'information sur les dispositifs en cours ou à venir, afin que ceux-ci la relaient auprès des adhérents de leurs réseaux. Enfin, la communication auprès des entreprises peut aussi permettre de délivrer de l'information aux salariés. C'est le cas, par exemple, de l'Agirc-Arrco, qui distribue aux directions des ressources humaines (DRH) des entreprises des documents d'information pour les salariés. C'est aussi le cas des caisses de la MSA auprès de leurs cotisants employeurs de salariés⁴⁶.

Ces pratiques sont, à l'exception des sessions d'information organisées par le GIP-MDS, beaucoup moins répandues au sein du régime général, où l'organisation séparée du recouvrement conduit à ce que peu d'initiatives aient été prises en commun vis-à-vis des DRH, par exemple avec la CNAV ou la branche AT-MP.

2.2.2. L'information personnalisée : beaucoup de réponses à des questions parfois complexes, mais peu de recours au rescrit

Afin de se prémunir contre le risque de redressement, les entreprises sont parfois amenées à interroger les organismes de recouvrement sur l'application de la réglementation à leur situation particulière et souhaitent que la réponse obtenue soit opposable à l'organisme.

À cette fin, les entreprises peuvent utiliser la procédure dite du « rescrit » qui, d'abord instituée dans le champ fiscal, a été étendue à partir de 2005 au champ social⁴⁷. Le rescrit permet à l'entreprise d'interroger l'organisme de recouvrement et de pouvoir se prévaloir de sa réponse en cas de désaccord à l'occasion d'un contrôle ultérieur. Dans le champ social, les entreprises ne disposent toutefois pas de la possibilité, existante en matière fiscale, de faire appel si la réponse de l'organisme ne les satisfait pas.

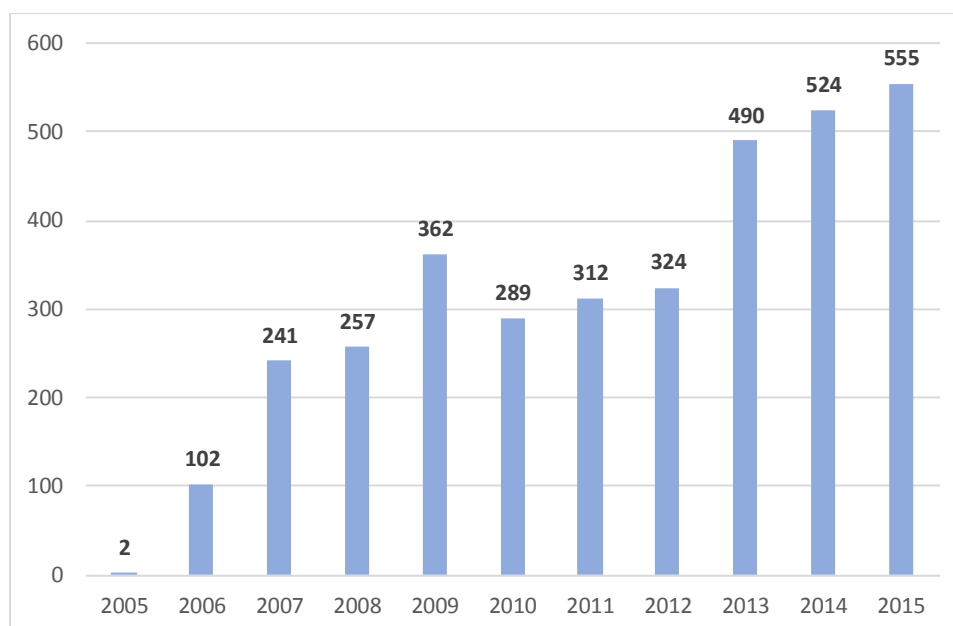
Outre la procédure de rescrit, les entreprises ont également la possibilité, sans formalisme particulier, de poser des questions à leur organisme de recouvrement. Dans le réseau des Urssaf, la procédure dite des « questions complexes » permet à un cotisant d'interroger par écrit son organisme et d'obtenir une réponse circonstanciée à sa situation de fait, opposable à l'Urssaf.

Si la procédure de rescrit remporte un réel succès dans le réseau des finances publiques (avec 18 000 demandes traitées en 2015), tel n'est pas le cas dans le champ social. L'Acoss a ainsi recensé seulement 555 demandes de rescrits en 2015, les autres réseaux en ayant peu, voire pas du tout (RSI). L'explication de ce faible recours au rescrit social tient sans doute en grande partie aux restrictions et lourdeurs qui caractérisaient le dispositif initial, mais aussi et surtout à la « concurrence » exercée par la procédure plus souple des questions complexes, elles aussi revêtues d'une certaine portée juridique. Le réseau des Urssaf a ainsi répondu en 2015 à plus de 17 000 questions juridiques complexes formulées par les cotisants.

⁴⁶ Par exemple sur les démarches à engager pour un départ à la retraite ou en cas de perte d'emploi ; les documents peuvent être répondre à la situation particulière de l'entreprise, par exemple en cas de fermeture ou de déménagement.

⁴⁷ Par l'ordonnance n° 2005-651 du 6 juin 2005 relative à la garantie des droits des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Évolution du nombre de rescrits à l'ACOSS de 2005 à 2015



Source : Acoff, Rapport d'activité thématique « Réglementation et sécurisation juridique », 2015

Afin de promouvoir le recours au rescrit social, la procédure a été simplifiée par l'ordonnance du 10 décembre 2015⁴⁸ (cf. encadré 3). Par ailleurs, les réponses à certaines questions complexes pourront être requalifiées en rescrits. Depuis le 1^{er} janvier 2016, les organisations professionnelles d'employeur ou toute organisation syndicale reconnue représentative au niveau des branches professionnelles peuvent, en outre, interroger directement l'Acoss comme la CCMSA pour le régime général sur des dispositions en vigueur ou en projet, applicables à la branche professionnelle et relatives au droit de la sécurité sociale.

Encadré 3 - L'évolution de la procédure de rescrit social (source : Acoss)

L'ordonnance n°2015-1628 du 10 décembre 2015 et le décret n°2016-1435 du 25 octobre 2016 sont venus modifier cette procédure avec pour objectif de renforcer les droits du cotisant en assouplissant les conditions de demande. Véritable outil de sécurisation juridique pour les employeurs, le rescrit social est dorénavant ouvert à toute organisation professionnelle d'employeurs ou toute organisation syndicale de salariés reconnues représentatives au niveau de la branche professionnelle afin de sécuriser, au regard de la législation de sécurité sociale, les conventions ou accords de branche.

Par ailleurs, le législateur admet à présent que des demandes qui n'obéissent pas en tous points au formalisme applicable en matière de rescrit social puissent bénéficier de son régime juridique protecteur.

À cet effet, l'absence de mention expresse de « rescrit social » n'empêche pas l'application du régime juridique afférent au rescrit social. En effet, l'article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale prévoit que soient requalifiées obligatoirement en rescrits les demandes complètes susceptibles d'entrer dans le champ matériel de l'article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale.

La réglementation s'est adaptée également en introduisant plus de souplesse dans les cas de recours à rescrit avec notamment la possibilité pour un tiers mandaté (avocat, expert comptable) de faire un rescrit pour le compte du cotisant.

⁴⁸ Cette ordonnance a également élargi le champ du rescrit à deux domaines relevant du droit du travail : la conformité aux dispositions légales d'un accord ou d'un plan d'action sur l'égalité professionnelle hommes-femmes ; les respects des obligations d'emploi de travailleurs handicapés.

2.2.3. La proposition de contrôle à blanc : un relatif échec reflétant la difficile compatibilité entre fonctions de conseil et de contrôle

Issue d'une expérience auprès des entreprises nouvelles de moins de dix salariés, la proposition d'un contrôle à blanc a été offerte aux entreprises, sur leur demande, et sans risque de redressement à son issue. Cette proposition, qui avait bien fonctionné auprès des petites entreprises, n'a pas rencontré le même succès lorsqu'elle a été généralisée.

Il semble que la procédure, même si elle ne débouche sur aucune sanction, ait néanmoins été perçue comme un contrôle. Les organismes de recouvrement eux-mêmes, dès lorsqu'ils sont susceptibles d'exercer des contrôles, ont en effet des difficultés à apparaître pour les entreprises comme de bons interlocuteurs en matière de conseil. Le même constat a été réalisé dans le réseau des finances publiques, où la possibilité d'un contrôle à la demande n'a pas attiré les entreprises, de même que la « relation de confiance » qui permet à une entreprise de faire vérifier sa comptabilité en dehors d'une procédure de contrôle.

Toutefois, une expérience intéressante a été signalée au Haut Conseil. Il s'agit de la possibilité offerte aux entreprises par l'Urssaf de Provence-Alpes-Côte d'Azur de demander un diagnostic conseil en cas de changement important, pour éviter une mauvaise application des textes. Le succès de la procédure est lié à l'engagement de l'Urssaf de ne pas procéder à un redressement si l'entreprise a suivi sa préconisation, quand bien même cette dernière s'avèrerait non conforme au droit. En s'engageant à ne pas appliquer de redressement, l'Urssaf a fait en sorte de ne pas être perçue comme un organisme de contrôle.

2.2.4. La diffusion de l'information juridique dans le réseau pour assurer la qualité et l'uniformité des décisions : une demande des cotisants, des évolutions récentes

La sécurisation juridique nécessite que les organismes eux-mêmes maîtrisent la réglementation et qu'ils l'appliquent de manière uniforme sur tout le territoire. C'est une demande forte des cotisants qui ne comprennent pas qu'une même question reçoive des réponses différentes d'un organisme à l'autre. Ce problème n'est pas nié par les réseaux qui engagent différentes actions pour y répondre, notamment par la diffusion d'une information identique dans la totalité de leur réseau. Une part importante de l'information complexe à diffuser concerne les statuts dérogatoires ou les dispositifs d'exonération ou d'exemption qui font l'objet de changements fréquents et de modes de calcul parfois difficiles à maîtriser.

L'amélioration de la qualité des décisions et leur harmonisation sont notamment recherchées par la construction de bases de données juridiques mises à disposition de tous les agents du réseau. À la MSA, le portail « essentiel » consacré aux cotisations a été lancé en début d'année 2017.

Depuis 2015, l'Acoss s'est également engagée dans la création et la mise à disposition d'un outil de gestion et de mutualisation de l'ensemble des questions complexes (internes et externes), JurisConsult, déployé en janvier 2017. L'utilisation de JurisConsult est imposée à l'ensemble de la branche du recouvrement afin de suivre les réponses apportées mais également la supervision des réponses juridiques données en interne.

La question de l'uniformité des décisions concerne aussi les commissions de recours amiable (CRA) qui existent dans tous les réseaux. À l'Acoss, après la régionalisation, ont été créées les Idira (instances départementales d'instruction des recours amiables) qui instruisent les dossiers au sein de chaque département et proposent des décisions aux CRA des Urssaf régionales. Dans le cadre de la COG 2014-2017, la branche du recouvrement doit réaliser un bilan de la mise en place de la nouvelle gouvernance des CRA et Idira, et notamment de l'harmonisation des positions au sein d'une même région.

Enfin, les décisions des tribunaux sont également à prendre en compte dans la constitution des bases de connaissance et pour le suivi de l'évolution de la jurisprudence. À cet égard, les échanges entre les organismes de recouvrement et les juridictions semblent encore peu nombreux : ils permettraient pourtant aux organismes de mieux comprendre les décisions des juges et, dans des affaires en cours, d'éclairer ces derniers sur les solutions possibles et les conséquences qu'elles sont susceptibles d'avoir à grande échelle (*cf.* contribution de M. Charles Touboul).

2.3. Une offre directe d'accompagnement et de services qui n'en est qu'à ses prémises

Dans quelle mesure les organismes de recouvrement doivent-ils aller au-delà de leur mission principale pour offrir aux entreprises, notamment les plus petites, un accompagnement et des services complémentaires ? Ils le font déjà dans un certain nombre de cas pour des services de nature administrative mais la DSN offre de nouvelles perspectives en la matière, qui seront à réfléchir à l'avenir. La question se pose en outre d'aller plus loin en proposant aux entreprises des formes de conseils, à certaines étapes de leur cycle de vie ou d'activité.

2.3.1. Les services « administratifs » : un succès inégal et des imperfections

Plusieurs offres de services administratifs aux employeurs existent actuellement : le titre emploi service entreprises (Tese) ou, pour les entreprises agricoles, le titre emploi simplifié agricole (Tesa), le chèque emploi associatif (CEA) pour les associations et le chèque emploi service universel (Cesu) pour les particuliers employeurs (*cf.* encadré 4).

Ces dispositifs visent à prendre en charge une grande partie des formalités administratives résultant de l'embauche d'un salarié.

Encadré 4 - Les offres de services administratifs

Le titre emploi service entreprises (Tese) permet aux entreprises de moins de vingt salariés de gérer l'ensemble de leurs salariés, quel que soit leur contrat de travail (contrat à durée indéterminé, contrat à durée déterminée, contrat d'apprentissage...). Ce dispositif permet d'effectuer la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) et le contrat de travail, une seule déclaration mensuelle pour l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire (sécurité sociale, assurance-chômage, retraite complémentaire et, le cas échéant, caisse de congés payés et prévoyance / retraite supplémentaire / soins santé), l'édition du bulletin de salaire, le règlement à l'Urssaf des cotisations et contributions, et en fin d'année l'édition de l'attestation fiscale à remettre au salarié.

Le titre emploi simplifié agricole (Tesa) est un dispositif équivalent pour les entreprises agricoles, utilisable pour les salariés embauchés en contrat à durée déterminée (CDD) pour une durée de trois mois ou moins. À partir de 2018, la MSA met en place un nouveau Tesa (désormais appelé titre emploi service agricole), destiné aux entreprises qui n'ont pas de logiciel de paie et qui ne passent pas par un tiers déclarant. Une entreprise comptant au plus vingt salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) pourra utiliser le Tesa pour tous ses salariés (quels que soient leur contrat), ou seulement pour ses salariés occasionnels (en CDD de 119 jours ou moins). Une entreprise qui emploie plus de vingt salariés en CDI ne pourra utiliser le Tesa que pour ses salariés occasionnels, la DSN devant être utilisée pour les autres salariés.

Le CEA et Impact Emploi Association sont deux offres complémentaires qui permettent une prise en charge globale des formalités de gestion d'un salarié dans une association. Le CEA concerne les salariés à temps partiel ou de courte durée alors que le dispositif Impact Emploi vise les salariés permanents. Les deux dispositifs sont gérés par l'Urssaf.

Les dispositifs précédents seront chargés d'établir pour le compte des adhérents les formalités relatives à la déclaration sociale nominative.

Le chèque emploi service universel (Cesu) est également une offre de services qui permet de réaliser simplement l'ensemble des formalités administratives pour un salarié d'un particulier employeur.

Le Tesa, réservé aux salariés occasionnels (en contrat à durée déterminée de trois mois ou moins), est utilisé par un grand nombre d'entreprises agricoles. Sa dématérialisation permet de ne pas avoir à ressaisir les informations en cas de contrats successifs pour un même salarié (saisonnier). La MSA a communiqué sur ce dispositif auprès des centres comptables.

Le Tese est en revanche peu utilisé. Ce service a pu être perçu comme une concurrence vis-à-vis des offres privées de gestion proposées en particulier par les experts comptables⁴⁹. Il n'a bénéficié que de peu de promotion et est mal connu des entreprises, alors qu'il pourrait pourtant être très utile aux petites entreprises qui, souvent pour une question de coût, ne passent pas par un tiers déclarant.

Certaines limites du dispositif ont également contribué à son relatif échec. Le Tese est censé gérer les affiliations aux régimes de retraite complémentaire, et aux régimes collectifs de prévoyance, de complémentaire santé et de retraite supplémentaire. De fait, beaucoup d'erreurs ont été relevées dans les régimes d'affiliation et dans les taux de cotisation appliqués (y compris à l'Agirc-Arrco), qui obligent à des retours auprès des entreprises en vue de corrections. Le dispositif, qui cherchait à simplifier les formalités, s'est finalement révélé d'une gestion relativement lourde.

L'hétérogénéité de la législation constitue une difficulté pour ces dispositifs dans la mesure où les services gestionnaires ne disposent pas de toute l'information nécessaire. Pour les

⁴⁹ Le Tese est utilisé pour les saisonniers dans les secteurs non agricoles mais ils représentent des effectifs moins importants que dans l'agriculture.

complémentaires santé et la prévoyance, il peut exister différents taux de contributions en fonction des conventions collectives et, au-delà, selon les entreprises, dont certains contrats (surcomplémentaire santé) peuvent par ailleurs être facultatifs. Il est donc à ce stade, avant le parachèvement de la DSN, difficile de connaître avec certitude les contrats et les taux de cotisation qui s'appliquent à un salarié. Si les accords d'entreprise prennent le pas sur les accords collectifs, le problème se complexifiera encore davantage (plusieurs milliers d'accords).

La mise en œuvre sans erreur de tels dispositifs nécessiterait à cet égard de disposer d'une base de données à jour des contrats de toutes les conventions collectives⁵⁰.

À terme, la mise en œuvre de la DSN offre la possibilité de réfléchir à de nouveaux services en direction des entreprises comme des salariés comme par exemple la production d'un « bulletin de salaire universel » ou le déclenchement d'informations en direction du salarié en cas de changement de statut (cf. chapitre I).

2.3.2. Une offre de conseils aux entreprises peu développée en provenance des organismes de protection sociale

Au-delà de l'offre de services administratifs, la question se pose d'une offre de conseil aux entreprises par les organismes de recouvrement, notamment aux étapes importantes de la vie des entreprises que sont leur création, leurs éventuels changements de statut, le développement de leurs embauches, ou, au contraire, leur fin d'activité et leur transmission⁵¹.

La complexité de la législation, et sa dimension à la fois sociale et fiscale, pourraient justifier une telle intervention des organismes. Les créateurs d'entreprise peuvent en effet ne pas maîtriser la législation et choisir en toute connaissance de cause le statut le mieux adapté à leur activité.

Les organismes de recouvrement n'offrent aujourd'hui pas systématiquement de conseil aux créateurs d'entreprise. Dans le secteur public, ce sont principalement les chambres consulaires qui proposent ce type de conseils, auquel les organismes de recouvrement peuvent s'associer. C'est par exemple le cas de l'Urssaf Poitou-Charentes, qui organise des stages pour les créateurs d'entreprise, avec les chambres consulaires, pour présenter les différents statuts sociaux.

De leur côté, les conseillers du RSI interviennent régulièrement depuis plus de dix ans dans la quasi-totalité des sessions d'information proposées par les chambres consulaires, notamment des Régions Centre-Val-de-Loire et Normandie, pour présenter la réglementation sociale aux créateurs d'entreprise. Le RSI souligne toutefois qu'il y a chaque jour 2 000 nouvelles inscriptions d'entreprises, et qu'un accompagnement individualisé serait impossible à organiser.

Dans le réseau Agirc-Arrco, à l'initiative de certaines chambres de commerce et d'industrie, des IRC participent à des stages destinés aux créateurs d'entreprise.

⁵⁰ Si les conventions collectives font l'objet d'un recensement par la direction générale du travail et sont rendues publiques sur le site Légifrance, il n'existe, en revanche, aucune base publique de données informatiques permettant d'identifier, pour chacune des conventions, les régimes de protection sociale (de base ou complémentaires, obligatoires ou facultatifs) et les taux de cotisation correspondant.

⁵¹ La question du conseil aux entreprises en difficulté est traitée dans un chapitre spécifique.

Dans le secteur agricole, la fonction de conseil est également dévolue aux chambres d'agriculture. Toutefois, le réseau des MSA apporte, à la demande, des conseils aux adhérents quant aux impacts du choix d'un statut social en matière de cotisations et de contributions sociales ainsi que sur les aides sociales (exonérations, réductions de taux...) relevant de son champ de compétences. Le conseil peut aussi être donné après l'installation. Ainsi, dans le Languedoc, un agriculteur qui s'installe bénéficie d'un stage de la chambre d'agriculture, avec une présentation de la MSA, qui programme une visite de son exploitation deux ans après. Dans le réseau des Urssaf, des journées d'information sont parfois organisées à destination des auto-entrepreneurs leur présentant les démarches à accomplir auprès des caisses de sécurité sociale (pour l'instant uniquement pour les professions libérales).

Mais ces offres ne sont pas généralisées et, par ailleurs, les organismes restent dans leur domaine de compétence : le champ de la protection sociale. Les organismes de recouvrement seuls ne peuvent ainsi, en l'absence de dispositif interministériel constitué à cet effet, donner de conseil en matière fiscale ou en droit du travail, ces compétences relevant de la DDFiP ou de la Direccte. Pour sa part, la DGFIP considère qu'elle n'a pas vocation à donner des conseils aux entreprises, mais elle répond aux questions juridiques que celles-ci se posent. Elle a développé une offre de service en direction des créateurs d'entreprise, sous forme d'un livret, mais qui ne traite que des questions fiscales. Si une offre publique était envisagée, elle devrait, pour être utile, couvrir l'ensemble des champs pertinents : social, fiscal, travail et, par conséquent, être assurée par tous les organismes compétents, dans le cadre de partenariats qui n'existent pas actuellement.

L'offre privée de conseil est quant à elle beaucoup plus structurée, principalement à travers les réseaux d'experts comptables ou de cabinets conseil, qui proposent des conseils aux créateurs d'entreprise pour choisir leur statut. Il est cependant parfois reproché aux conseils dispensés par certains organismes privés de privilégier l'optimisation par les entreprises de leurs coûts à court terme, aux dépens de la prise en compte d'enjeux de plus long terme, notamment en termes de constitution de droits sociaux. Cette approche peut avoir des conséquences en matière sociale, en conduisant à privilégier à court terme un statut moins coûteux en termes de cotisations sociales, mais n'ouvrant en contrepartie que peu de droits en matière de retraite⁵².

Une offre publique de conseil plus développée pourrait à cet égard davantage mettre les prélèvements socio-fiscaux en regard des droits sociaux ouverts aux assurés. Elle ne pourrait toutefois être envisagée que dans un partenariat associant tous les secteurs de l'administration, et dans le cadre de collaborations instituées avec les acteurs privés qui interviennent dans ces domaines.

3. Un regard international : l'exemple de la Belgique

Il peut être intéressant d'examiner comment des pays dotés de systèmes de protection sociale relativement comparables à la France ont réussi à simplifier les échanges d'informations entre organismes de protection sociale et en direction des entreprises et des salariés et à développer une politique d'accompagnement et d'offre de services à l'égard des entreprises. La Belgique est à cet égard un bon exemple.

⁵² C'est par exemple le cas de la société par actions simplifiée.

Le système de protection sociale belge présente beaucoup de similitudes avec celui de la France :

- la part des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) y est élevée – 30,2 %, pour une moyenne de l'Union Européenne de 28,8 %⁵³ –, bien qu'inférieure de 3,5 points de PIB à celle de la France. Comme en France, les trois quarts des dépenses sociales en Belgique sont consacrés aux risques maladie-invalidité et vieillesse-survie. Enfin, le financement de la protection sociale belge est encore largement assis sur les cotisations sociales (à 60 %, niveau également observé en France), le reste des ressources provenant soit de l'affectation d'impôts à la sécurité sociale (TVA en Belgique), soit de contributions de l'État.
- Sans présenter une organisation aussi morcelée que la sécurité sociale française, la sécurité sociale belge se compose de grands régimes professionnels – couvrant respectivement les salariés du secteur privé, les fonctionnaires et les travailleurs indépendants agricoles et non agricoles –, à l'intérieur desquels les différents risques sont gérés de manière indépendante. Le champ des risques couverts est plus large en Belgique qu'en France, puisqu'il englobe l'assurance chômage. L'office national de sécurité sociale est l'organisme compétent en matière de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs salariés ; il assure par ailleurs la répartition des recettes perçues entre les organismes de sécurité sociale et gère leur trésorerie. Par ailleurs, comme en France, des entités de niveau infra-fédéral (communautés, régions, provinces, communes) versent des aides sociales en compléments des prestations de sécurité sociale.

Malgré ces similitudes en termes d'organisation et de poids des cotisations, le système de protection sociale belge a des spécificités intéressantes lorsque l'on examine les relations entre les organismes de protection sociale et les entreprises.

- Avec la Banque Carrefour de la Sécurité sociale, la Belgique a mis en place au cours des années 1990 un dispositif novateur en matière de recueil et d'échange des données sociales associant l'ensemble des organismes qui délivrent des prestations sociales : organismes de sécurité sociale, collectivités locales, organismes publics ou privés accordant des avantages tarifaires sous condition de ressources ou de statut (sociétés de transports en commun, fournisseurs d'eau ou d'énergie, sociétés de logement social...). La Banque Carrefour n'est pas un entrepôt de données centralisées – celles-ci restent la propriété des organismes qui les recueillent ou les produisent –, mais elle joue le rôle d'un intermédiaire qui sollicite auprès des organismes de sécurité sociale et de l'administration fiscale les données qui sont utiles à d'autres organismes pour vérifier les conditions d'ouverture des droits et calculer les prestations. La mise en place de la banque Carrefour de la sécurité sociale a constitué un chantier lourd, et relativement onéreux, en termes de développements informatiques. Une des conditions du succès de ce nouveau système d'information a été un long travail préliminaire – de l'ordre de cinq ans – d'harmonisation des concepts juridiques et des catégories administratives applicables en droit fiscal, de la sécurité sociale et du travail, afin de garantir que toutes les administrations et organismes manipulent les mêmes données.

⁵³ Données Eurostat relatives à l'année 2013.

- S'agissant du recouvrement des cotisations sociales, leur calcul et leur acquittement est majoritairement – pour neuf employeurs sur dix, et les trois quarts des salariés – effectué en Belgique pour le compte des entreprises par des organismes mandataires à but non lucratif appelés secrétariats sociaux agréés (SSA) – qu'elles rétribuent pour ces missions. Les politiques d'accompagnement et d'offre de service à destination des entreprises sont de ce fait largement déléguées à ces SSA, l'office national de sécurité sociale se concentrant sur les missions traditionnelles de recouvrement des cotisations sociales et de lutte contre la fraude. Cette organisation originale, fruit d'un compromis posé en 1945 entre le Gouvernement belge et les partenaires sociaux, dessine un contexte spécifique, qui ne paraît pas aisément transposable à la France, mais ouvre néanmoins des pistes de réflexion.

Une annexe au présent rapport décrit plus en détail le dispositif belge de recueil et d'échange de données sociales, ainsi les spécificités qui caractérisent le pays en matière de recouvrement. Cette annexe s'appuie sur les informations recueillies par le secrétariat général du Haut Conseil du financement de la protection sociale lors d'une journée d'études à Bruxelles, à l'occasion de laquelle il a rencontré des responsables de l'administration fédérale en charge de la sécurité sociale, de l'office national de sécurité sociale, de l'union des secrétariats sociaux – institution qui fédère les trente-deux secrétariats sociaux agréés existant en Belgique – et de la banque Carrefour de la sécurité sociale.

4. Quelles pistes d'action et/ou quels scénarios pour un meilleur accompagnement des entreprises ?

Les constats précédents, et en particulier les observations sur les limites actuelles du fonctionnement et de l'organisation du recouvrement, invitent à examiner quelques pistes d'évolution et d'amélioration, en se plaçant dans un premier temps à organisation inchangée des circuits de recouvrement, puis en examinant dans un second temps certains changements d'organisation, qui ont donné lieu à des propositions ou à des discussions dans le cadre du débat public.

4.1. Dans le cadre de l'organisation actuelle du recouvrement

Quelles que soient les évolutions susceptibles d'intervenir en matière d'organisation des circuits de recouvrement, les développements précédents suggèrent un certain nombre de pistes en vue d'une amélioration des relations avec les entreprises.

4.1.1. Une orientation « de base » à poursuivre : améliorer le fonctionnement des circuits d'information et des partenariats entre services publics

De premières évolutions, susceptibles d'être mise en œuvre rapidement, pourraient viser à compléter l'information disponible et à garantir sa bonne transmission entre organismes de recouvrement et, au-delà, entre l'ensemble des administrations.

4.1.1.1. Adapter les systèmes d'information des organismes aux évolutions de la législation

La simplification des procédures pour les entreprises et la pleine utilisation des potentialités de la DSN supposent que les systèmes d'information des organismes de recouvrement disposent de toutes les informations nécessaires pour calculer l'ensemble des cotisations sociales et des droits des assurés. Or, en l'état actuel, certaines informations ne sont pas disponibles, notamment celles relatives aux couvertures complémentaires prévues dans les conventions collectives. La création d'une base de données relatives aux conventions collectives, qui définisse notamment les taux de cotisations applicables auprès de l'Agirc-Arrco et les dispositions en matière de couverture complémentaire, apparaît donc comme une piste à poursuivre. Cette information permettrait de s'assurer d'un calcul juste des cotisations et d'une attribution exacte des droits pour les assurés, et pourrait donner une nouvelle impulsion à des dispositifs comme le Tese.

Il ne faut toutefois pas sous-estimer la complexité de la démarche : cette base devrait en permanence être tenue à jour pour tenir compte des modifications des conventions collectives ; de surcroît, si les accords d'entreprise prenaient le pas sur les conventions collectives, la base devrait être élargie à ces accords.

4.1.1.2. Poursuivre l'amélioration des échanges d'information entre les organismes de sécurité sociale

Il apparaît par ailleurs hautement souhaitable d'aller vers la résolution de l'ensemble des problèmes de transmission d'informations entre les régimes de sécurité sociale, portant à la fois sur :

- la situation de l'assuré (notamment les départs en retraite ou les radiations),
- et les cotisations versées à partir desquelles les droits lui sont attribués.

Cette question doit naturellement être examinée en tenant compte des potentialités ouvertes par la DSN, la concentration de nombreuses informations au sein d'une même déclaration devant en principe faciliter le partage des informations entre les organismes. Il conviendra également de tenir compte de l'avancement du prélèvement à la source et notamment des bases de données susceptibles d'être mises en œuvre et partagées en aval de ces dispositifs (cf. chapitre I).

4.1.1.3. Organiser des échanges plus larges entre les régimes de sécurité sociale et les administrations

Dans leurs relations avec les services publics, les entreprises ont affaire aux organismes de protection sociale mais aussi à l'administration du travail ou à l'administration fiscale. Les échanges entre les différents services publics devraient être développés dès lors que certaines problématiques les concernent tous.

Des rencontres régulières entre ces organismes pourraient être organisées, par exemple au niveau régional sous l'autorité du préfet de région, pour partager leurs informations et le cas échéant coordonner leurs actions en direction de certaines entreprises.

Ces propositions concernent notamment la question de la détection et de la prévention des difficultés des entreprises (cf. chapitre III).

4.1.2. *Une deuxième orientation à développer : amplifier les actions d'information et conforter « la sécurisation juridique » des relations avec les entreprises*

Dans un contexte législatif à la fois complexe et changeant, l'amélioration de l'information diffusée aux cotisants constitue un objectif incontournable, qu'il s'agisse de l'information générale ou de l'information personnalisée répondant au besoin de sécurisation juridique des entreprises.

4.1.2.1. En matière d'information générale

Si l'information mise à disposition des cotisants par les organismes de recouvrement est abondante, notamment sur les sites Internet, différentes initiatives pourraient être prises afin d'en améliorer la diffusion.

4.1.2.1.1. Tirer parti des nouveaux outils de communication

Les relations entre les organismes sociaux et les entreprises pourraient s'étendre à des nouveaux modes de communication. Il pourrait par exemple s'agir d'échanges en temps réel de type « tchat » avec visualisation de documents ou de conversations par Webcam.

Dans le cadre des échanges dématérialisés, d'autres évolutions pourraient être envisagées, notamment l'usage des réseaux sociaux. Ce moyen de communication, qui peut intéresser un public « jeune », permet une information immédiate et le cas échéant un échange avec le cotisant.

4.1.2.1.2. Organiser des rencontres régulières avec les entreprises

La mise à disposition d'informations par les organismes repose en grande partie sur leur site Internet. Mais certaines expériences de contacts directs avec les entreprises pourraient aussi être généralisées, à l'image de ce qui est fait par le GIP-MDS. Par l'intermédiaire des « comités régionaux net-entreprises » qui rassemblent l'ensemble des acteurs de la protection sociale de chaque région, des réunions (les « Rencontres Extra ») sont organisées avec les entreprises, les collectivités territoriales et les experts comptables pour les aider à mettre en place les déclarations sociales dématérialisées, et la DSN en particulier depuis 2013. Ces réunions connaissent un succès appréciable et permettent de diffuser de l'information aux chefs d'entreprise mais aussi d'échanger sur les difficultés de mise en œuvre rencontrées par certains d'entre eux.

Ces rencontres pourraient être poursuivies au-delà de la mise en œuvre de la DSN et élargies à tous les sujets relatifs au recouvrement.

4.1.2.1.3. Organiser en lien avec les autres organismes sociaux (caisses de retraite ou d'assurance maladie en matière de santé au travail) des actions d'information ciblées en direction des TPE ou des DRH pour diffuser une information et des supports également destinés aux salariés

La mise à disposition d'informations sur la protection sociale pourrait concerner, au-delà du chef d'entreprise, l'ensemble des salariés. Pour ce faire, les organismes pourraient distribuer aux entreprises des documents d'information à destination des salariés ainsi que de leurs représentants (comités d'entreprise notamment), qui dispenseraient le chef d'entreprise de devoir apporter lui-

même les explications et qui lui permettraient éventuellement d'engager un dialogue avec son salarié, notamment en matière de choix de départ à la retraite. Ces documents permettraient par exemple de mieux faire connaître le dispositif de la retraite progressive. La MSA produit d'ores et déjà ce type de documents. Dans les autres secteurs, cela impliquerait notamment le développement de démarches conjointes des organismes de protection sociale, associant notamment la Cnav et la Cnam en matière d'indemnités journalières et d'accidents du travail.

4.1.2.1.4. Réfléchir à une politique d'information et d'accompagnement spécifiquement destinée aux tiers-déclarants

La place des tiers déclarants dans la relation entre les entreprises et les organismes de recouvrement n'a pas suffisamment été prise en compte jusqu'à présent. Une réflexion pourrait être engagée sur les moyens d'adapter le service offert par les organismes à ces intermédiaires, avec par exemple la diffusion d'une information « experte » et la mise en place de modes de contacts spécifiques.

4.1.2.1.5. En matière de sécurisation juridique

Plusieurs pistes d'évolutions pourraient être engagées en vue de renforcer la sécurisation juridique des entreprises :

- parmi les différentes voies étudiées, la direction de la sécurité sociale privilégie le développement d'un « bulletin officiel de la sécurité sociale », c'est-à-dire d'une base de données publiques, consolidée et regroupant l'ensemble des dispositions applicables et opposables en matière de droit des cotisations et contributions sociales (cf. contribution jointe en annexe) ; au-delà il conviendrait de s'interroger sur la mise à disposition d'une base juridique plus large permettant un accès rapide aux différentes sources des règles relatives aux prélèvements sociaux jusqu'au niveau des circulaires de l'administration comme des organismes et sur l'opposabilité de ces dernières.
- à l'image de ce que fait la DGFIP en matière fiscale (diffusion sur Internet d'une cartographie des pratiques et montages abusifs), une réflexion pourrait être engagée sur l'intérêt de communiquer en direction des entreprises sur des exemples de pratiques non conformes à la législation sociale, dans une optique d'information, voire de dissuasion ;
- comme cela existe en matière fiscale, la mise en place d'une procédure d'appel dans le cadre du rescrit pourrait être étudiée ;

Comme le montre la contribution rédigée par M. Charles Touboul, maître des requêtes au Conseil d'État, qui est jointe au présent rapport, il conviendrait enfin de mieux tirer parti du contentieux en matière de sécurisation et de simplification. Les organismes de recouvrement peuvent mieux éclairer les juges sur les conséquences des décisions à intervenir dans les affaires où ils sont parties et, en sens inverse, ces derniers peuvent alerter plus systématiquement les pouvoirs publics sur les incertitudes et complexités de la législation et de la réglementation qui appelleraient l'intervention de textes de clarification.

4.1.3. Une orientation à impulser : le développement de nouveaux modes de relation avec les entreprises, notamment en matière d'accompagnement et d'offre de services

Différentes voies d'évolution des relations entre les organismes de recouvrement et les entreprises sont par ailleurs susceptibles d'être explorées, tant en matière de modalités de ces relations que de leur élargissement à des offres de service.

4.1.3.1. L'organisation des relations avec les entreprises

En matière de relations entre les organismes de recouvrement et les entreprises, différentes pistes d'évolution pourraient être explorées, qu'il s'agisse de faire évoluer les parts respectives des différents canaux, de tirer profit des évolutions technologiques, de mettre en place une différenciation des traitements ou de développer la fonction de médiation.

4.1.3.1.1. Réfléchir aux parts respectives et aux modalités d'articulation des différents « canaux » : courriers, téléphone, messages internet, prise de rendez-vous

Si les différents canaux de relation avec les organismes coexistent et connaissent des évolutions visant à les moderniser (développement des démarches dématérialisées, réécriture des courriers...), la réflexion sur leur efficacité respective est appelée à se poursuivre.

En particulier, dans un contexte de dématérialisation, dans quelle mesure faut-il maintenir les courriers papier ? Comment inciter les cotisants à privilégier d'autres modes de contact ? La réponse à ces questions ne va pas de soi, les organismes eux-mêmes étant producteurs de nombreux courriers papier (notamment en raison de leur valeur probante). De même, les parts que doivent conserver les contacts téléphoniques et physiques pour les cotisants qui en ressentent le besoin ne sont pas à négliger et doivent entrer dans cette réflexion.

Par ailleurs, les possibilités de développer des modes de relations différenciés en fonction des types d'entreprises ou de construire des « parcours types » dans différents contextes seront à examiner. Il s'agit de trouver en fonction des contextes locaux des modes de relations plus simples et efficaces sur la base d'une discussion avec les représentants des entreprises concernées.

Les évolutions en cours dans les différents réseaux sont à cet égard appelées à faire l'objet d'un bilan, sur la base des retours d'expérience des organismes locaux.

4.1.3.1.2. Poursuivre le développement des démarches dématérialisées et des interactions en temps réel avec les cotisants

Le développement des démarches dématérialisées, désormais bien engagé, est bien sûr appelé à se poursuivre. Cela peut passer simplement par des actions de promotion des solutions existantes, visant à convaincre les cotisants de l'intérêt de ces démarches, en particulier au regard de l'accélération du traitement de leur demande (voire de l'obtention d'une réponse immédiate en ligne).

La poursuite de la dématérialisation peut aussi passer par le développement de nouvelles offres, à condition que celles-ci répondent aux attentes des cotisants. Il pourrait à cet égard être utile

de consulter ceux-ci dans le cadre de *focus groups*, afin de faire émerger aussi bien les besoins nouveaux que les problèmes non résolus (les « irritants »).

À titre d'exemple, on peut mentionner la proposition de « digitalisation de l'auto-liquidation » formulée récemment par le RSI⁵⁴. Si le « 3 en 1 » permet de réduire les décalages entre les revenus perçus et les cotisations et de mieux lisser l'impact des régularisations, il demeure néanmoins un décalage temporel entre la perception des revenus et le paiement des cotisations. La digitalisation de l'auto-liquidation consisterait à permettre aux travailleurs indépendants de déclarer leur bénéfice sur le site Internet du régime et de calculer et payer immédiatement les cotisations correspondantes. Ce mode de déclaration permettrait de rapprocher encore davantage les cotisations des revenus perçus (même s'il ne supprimerait pas le besoin d'une régularisation). La faisabilité pratique de ce dispositif doit être testée, ainsi que la réalité de son intérêt pour les cotisants, qui peut être nuancé si une régularisation importante doit être opérée une fois les revenus annuels connus⁵⁵.

4.1.3.1.3. Différencier le traitement des entreprises au sein des réseaux

Certains groupes d'entreprises appellent un traitement spécifique. Au-delà de la pratique déjà très répandue de contacts spécifiques avec les grandes entreprises, ces groupes seraient à définir en fonction du contexte local selon les critères jugés les plus pertinents par les organismes : en fonction du secteur d'activité de l'entreprise, de sa taille, de son ancienneté (par exemple les jeunes entreprises), d'un risque de défaillance identifié, d'une situation particulière (TPE sans expert comptable...). Le traitement spécifique à ces groupes d'entreprises impliquerait en tout état de cause :

- la constitution au sein des organismes d'équipes dédiées, regroupant des agents ayant reçu une formation adaptée, utilisant des modes de contacts spécifiques ; la question de l'intérêt d'un interlocuteur unique pourrait alors être posée ;
- la définition d'une offre de service propre, à construire avec les entreprises ciblées.

À nouveau, cette réflexion mériterait d'associer les entreprises et leurs représentants, afin que le traitement adapté corresponde à leurs besoins.

4.1.3.1.4. Développer les fonctions de médiation

Les expériences de médiation, que ce soit à la MSA, au RSI ou dans la seule Urssaf d'Île-de-France, se sont toutes conclues par de premiers bilans positifs, l'intervention du médiateur permettant de résoudre rapidement et simplement la plupart des difficultés.

⁵⁴ RSI, conférence de presse du 27 février 2017.

⁵⁵ Dans un rapport de juillet 2016, les inspections générales des finances et des affaires sociales avaient à cet égard émis un avis réservé sur le projet d'auto-liquidation des cotisations des travailleurs indépendants, notamment parce que la mise en œuvre du « 3 en 1 » avait sensiblement réduit le décalage entre les revenus et les cotisations et parce que seulement une partie des assurés pourraient en bénéficier, ceux ayant une visibilité sur leurs revenus et disposant le cas échéant d'un appui conseil. Voir « *Évolution de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants* », IGF et IGAS, juillet 2016.

Dans ces conditions, et sur la base d'une réflexion et d'une évaluation plus complètes, la médiation pourrait être étendue à l'ensemble du réseau des Urssaf, selon des modalités à préciser. La mise en place d'un médiateur suppose de bien définir son mode de désignation, et notamment son degré d'autonomie vis-à-vis des organismes, et de bien articuler son intervention avec les autres procédures (préalables ou interrompant le contentieux).

4.1.3.2. Le développement d'une offre d'accompagnement et de services

Encore peu développée de la part des organismes de recouvrement, une réflexion sur l'offre d'accompagnement et de services mériterait d'être engagée, qu'elle concerne des services « administratifs » ou la délivrance de conseils aux entreprises aux étapes importantes de leur existence.

4.1.3.2.1. L'impulsion de services à destination des DRH et des salariés

Dans le cadre d'une offre de services aux entreprises, il conviendrait de réexaminer les différents titres simplifiés (Tese, Tesa, CEA, Cesu) et de relancer ceux qui ne se sont pas développés. Cela suppose de résoudre les problèmes identifiés notamment, s'agissant du Tese, son positionnement au regard de l'offre des experts comptables. Il convient également de résoudre les problèmes d'erreurs dans les données déclarées, qui risquent de se transmettre à la DSN. L'élaboration d'une base de données rassemblant l'ensemble des taux de cotisations aux différents régimes et aux différents contrats de couverture complémentaire apparaît, comme cela a été dit précédemment, comme une condition de bon fonctionnement futur de ces titres simplifiés.

Il conviendrait par ailleurs de s'interroger sur d'éventuelles extensions de ces dispositifs, à un ensemble plus large d'entreprises. À cet égard, l'expérience de la MSA, qui proposera à compter de 2018 un nouveau TESA que les entreprises d'au plus vingt salariés en CDI pourront utiliser pour tous leurs salariés (le TESA actuel ne concerne que les salariés occasionnels en CDD de trois mois ou moins), mériterait d'être suivie.

À terme, avec le parachèvement de la mise en place de la DSN, pourrait être envisagée une gamme de services plus complète : ce pourrait être la production de documents officiels comme un « bulletin de salaire universel » dont le salarié pourrait faire état dans ses démarches administratives, ou le déclenchement d'informations en direction du salarié dès lors que la DSN traduit un changement de statut (par exemple le passage à un autre régime de retraite à l'occasion d'un changement d'emploi, cf. chapitre I).

4.1.3.2.2. Accompagner les entreprises lors des étapes importantes de leur existence

Afin d'aider les chefs d'entreprise lors des étapes importantes de leur activité, en particulier lors de la création de l'entreprise (pour le choix du statut) ou lors de la fin d'activité, une offre de conseil pourrait leur être proposée, en lien avec les autres organismes de protection sociale et le cas échéant les services fiscaux, et de façon complémentaire à celle offerte par les organismes privés.

Ce conseil pourrait prendre plusieurs formes : il pourrait aller d'une simple information générale sur la réglementation en vigueur jusqu'à un conseil réellement personnalisé, en passant par des illustrations sur cas-types des effets de la réglementation.

La mise à disposition de simulateurs, pour présenter les différentes options possibles et leurs conséquences en matière de cotisations et de droits sociaux, pourrait ainsi être envisagée. Elle suppose toutefois que les chefs d'entreprise, s'ils les utilisent seuls, disposent d'un minimum de connaissances. Le cas échéant, l'offre pourrait faire l'objet d'une segmentation, en étant adaptée pour certains publics, par exemple les TPE ou les travailleurs indépendants.

Cette offre publique est toutefois appelée à se construire en partenariat, d'une part avec les services fiscaux, d'autre part avec les chambres consulaires qui sont des interlocuteurs naturels des entreprises en matière de conseil. Il serait enfin nécessaire de veiller à bien articuler l'offre publique ainsi développée de conseil avec l'offre privée existante, dès lors que celle-ci présente des caractéristiques de qualité et de complétude permettant d'informer les assurés à la fois sur les prélèvements et sur les droits qui y sont associés. À cet égard, une option consisterait à conventionner avec des réseaux de prestataires privés, soit explicitement labellisés, soit s'engageant à respecter une charte visant à assurer que l'information délivrée est complète à la fois en termes de coûts et de droits.

4.2. Dans le cadre d'éventuelles modifications de l'organisation du recouvrement

Des évolutions de l'organisation du recouvrement ont été mises en discussion dans le débat public, et ont donné lieu à certaines études, comme celle que le Haut Conseil a conduite sur les cotisations à l'Agirc-Arrco⁵⁶. Leur examen réactualisé devrait désormais tenir compte du bilan des évolutions en cours et notamment de la mise en œuvre de la DSN. Deux questions spécifiques sont aujourd'hui particulièrement soumises à discussion : le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco et celui des cotisations des travailleurs indépendants. Ces questions sont indissociables de celle de l'individualisation des cotisations perçues par les Urssaf et d'une réflexion sur les modalités de calcul et de vérification des cotisations.

4.2.1. Le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco

Dans son rapport de 2015, le HCFiPS avait envisagé différentes trois options donnant un plus grand rôle aux Urssaf dans le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco :

- la mise en œuvre du contrôle d'assiette des cotisations par l'Acoss ;
- le recouvrement des cotisations de retraite complémentaire par l'Acoss, l'Agirc-Arrco conservant la gestion des données individuelles et des droits ;
- le recouvrement personnalisé des cotisations de retraite complémentaires par l'Acoss pour le compte de l'Agirc-Arrco.

La première option ne présente pas de difficulté de mise en œuvre. Elle permettrait de garantir les droits des salariés, et supposerait que les corrections apportées par les Urssaf à

⁵⁶ *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, Haut conseil du financement de la protection sociale, juillet 2015.

l'occasion de contrôles soient transmises aux régimes complémentaires afin d'ajuster les droits des bénéficiaires. La voie en est aujourd'hui ouverte et nécessite que les textes correspondants soient pris de façon rapide, sachant que c'est dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 que cette disposition avait été adoptée dans son principe, sans traduction concrète depuis.

La deuxième option supposerait un changement du circuit de recouvrement des cotisations, mais sans modifier les conditions d'attribution des droits aux salariés. Compatible avec le recouvrement des cotisations par les Urssaf sur un mode agrégé, elle simplifierait le paiement des cotisations par les entreprises versées à un seul organisme, l'Urssaf. Elle obligerait néanmoins l'entreprise à réaliser deux déclarations, l'une à l'Urssaf, l'autre à l'Agirc-Arrco pour la gestion des droits des salariés, avec le risque de discordance entre les deux.

La troisième option supposerait que l'Acosse modifie son mode de recouvrement des cotisations, en passant du mode actuel agrégé (à l'échelle d'un établissement) à une base individuelle (pour chaque salarié). Ce changement majeur lui permettrait de transmettre à l'Agirc-Arrco les informations individuelles nécessaires au calcul et à l'attribution des droits des salariés. Cette dernière option correspond à la gestion par la MSA des cotisations de retraite complémentaire des salariés agricoles, dont elle assure le recouvrement depuis 2017. Elle constituerait une simplification pour les entreprises qui n'auraient plus qu'un seul interlocuteur pour les retraites complémentaires⁵⁷, mais sa mise en œuvre suppose que les données issues de la DSN soient fiabilisées et que les Urssaf s'engagent dans une révision de l'ensemble de leur processus de recouvrement, tirant pleinement parti des informations individuelles contenues dans la DSN. Elle requerrait aussi que des modalités de transfert des informations des Urssaf vers les régimes complémentaires soient parfaitement définies afin de garantir l'exacte validation des droits des salariés. Parallèlement, ce scénario nécessiterait de prévoir un accompagnement social ambitieux dans le cadre d'un programme de reconversion des personnels au sein des groupes de protection sociale ou le cas échéant des Urssaf, dont les modalités et les coûts éventuels devraient être étudiés de façon approfondie, sur la base d'un travail commun entre les organismes, et dans le cadre d'une concertation avec les organisations représentatives des personnels concernés.

Si, à court terme, l'Agirc-Arrco privilégie la mise en œuvre de la première option, et attend un retour d'expérience de la DSN en 2018 avant d'envisager des évolutions plus importantes, cette perspective pourrait évoluer à l'avenir, en fonction de la politique de traitement des données adoptée par l'Acosse et les Urssaf.

4.2.2. Le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants

S'agissant du recouvrement des cotisations des artisans et commerçants, une évolution notable a eu lieu avec la mise en place de la nouvelle direction commune du recouvrement début 2017. Cette organisation se différencie de l'ISU par la coresponsabilité établie entre les Urssaf et le RSI pour le recouvrement sous l'autorité de directeurs régionaux « fonctionnels ». La mise en place de cette organisation s'est accompagnée d'améliorations techniques de la relation avec les cotisants

⁵⁷ Les entreprises devraient toutefois conserver des contacts avec les groupes de protection sociale pour les autres assurances (complémentaires santé, prévoyance ou retraite supplémentaire).

qui se révèlent en tout état de cause indispensables, mais avec le maintien d'équipes pour partie distinctes.

Les annonces du Premier Ministre concernant la suppression du RSI et l'adossement du régime de protection sociale des travailleurs indépendants au régime général à compter de 2018 pourraient ouvrir la voie à d'autres évolutions, le cas échéant déployées sur plusieurs années. S'agissant du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants, si son transfert aux Urssaf était décidé, il conviendrait de tenir compte des spécificités de la protection sociale des travailleurs indépendants et des enjeux de leurs relations avec les organismes sociaux. Il sera important notamment :

- de veiller à garantir la validation des droits des assurés qui découlent directement des cotisations versées ;
- d'étudier comment les actuels dispositifs d'action sociale du RSI qui viennent en aide aux cotisants en difficulté (sous la responsabilité des commissions régionales d'action sociale) peuvent effectivement voir leurs fonctions poursuivies en étant alimentés en informations leur permettant une sollicitation pertinente et en temps utile.

Eu égard aux spécificités des travailleurs indépendants (en particulier la volatilité de leurs revenus) et aux besoins particuliers de dialogue et de contact que ces publics parfois peu connaisseurs des démarches administratives – voire fragiles – appellent, il serait en outre pertinent de maintenir des compétences et des modes de traitement spécifiques, différents de ceux appliqués à la généralité des entreprises employant des salariés.

Un tel transfert du recouvrement marquerait en tout état de cause la poursuite du cheminement vers une structuration clarifiée des circuits de recouvrement en deux grands réseaux, traitant respectivement des matières fiscale et sociale.

Chapitre III

La détection et le traitement des difficultés des entreprises

Chapitre III⁵⁸

La détection et le traitement des difficultés des entreprises

Le traitement des entreprises en difficulté qui, d'une part, ont été repérées comme telles par les organismes publics et, d'autre part, sont entrées dans les procédures interministérielles prévues à cet effet fait l'objet d'une organisation relativement éprouvée.

Les mécanismes de détection et de prévention des difficultés des entreprises qui ne sont pas touchés par ces procédures semblent en revanche, d'après les investigations techniques conduites dans le cadre du Haut Conseil du financement de la protection sociale, beaucoup moins développés, surtout en ce qui concerne les plus petites d'entre elles. Or, il s'agit d'un enjeu important à la fois pour les organismes de protection sociale et la coopération inter-institutions dans laquelle ils s'insèrent.

Comme en matière d'accompagnement, la question posée est toutefois celle de l'objectif et des limites de l'action propre aux organismes de recouvrement, dont l'intérêt, comme celui de la collectivité, est de favoriser la « survie stable » des entreprises concernées, mais dont la vocation n'est pas de leur accorder des aides permanentes, ni des soutiens qui seraient susceptibles de fausser la concurrence entre les entreprises pratiquant les mêmes activités.

1. Un traitement des entreprises « reconnues » en difficulté qui insère les organismes de protection sociale dans une action interministérielle rôdée à l'épreuve de la crise

Quand les difficultés des entreprises ont été repérées et ont déclenché des procédures de traitement, l'organisation interministérielle de ce dernier semble fonctionner de façon relativement éprouvée, avec des améliorations et souplesses introduites notamment depuis la crise économique et financière de 2008-09.

Les organismes de recouvrement sont étroitement intégrés à ces procédures de traitement, avec des instruments qui paraissent fonctionner de façon satisfaisante, mais auxquels certaines questions ou pistes d'amélioration à la clé peuvent néanmoins être associées.

1.1. Une organisation interministérielle passée par l'épreuve de la crise

1.1.1. *La politique de suivi et d'accompagnement des entreprises en difficulté : la recherche d'un point d'équilibre entre la mission de recouvrement des créances et la préservation du tissu économique*

La politique définie au niveau national en matière de traitement des difficultés des entreprises vise à poursuivre et à concilier plusieurs objectifs :

- d'une part, le **recouvrement des créances**, objectif majeur pour l'équilibre des comptes sociaux, repris à travers les principaux indicateurs de suivi des taux de recouvrement. Pour

⁵⁸ Le chapitre a été rédigé par M. Grégoire TIROT, inspecteur des finances, avec des contributions de Mme Sylvie LE MINEZ, secrétaire générale adjointe du HCFIPS.

assurer cette mission, les créanciers sociaux qui, à la différence des créanciers privés, ne peuvent choisir leurs débiteurs, disposent de moyens propres et de prérogatives de puissance publique ;

- d'autre part, **la préservation du tissu économique et de l'emploi**, qui consiste à limiter les conséquences des impayés sur la situation des entreprises et à prévenir l'escalade qui peut en résulter, avec un risque pour la poursuite d'activité de l'entreprise. Cet objectif est lui-même tempéré par l'impossibilité pour les créanciers publics de se substituer aux créanciers privés dans le financement des entreprises.

L'ensemble des outils juridiques et techniques qui permettent de traiter les entreprises en difficulté tiennent compte de ces orientations en distinguant plusieurs situations auxquelles correspondent des traitements différenciés :

- les cotisants *a priori* sans difficulté économique connaissant une difficulté de paiement des cotisations liées à des événements exceptionnels (catastrophe naturelle, attentat...) ;
- les cotisants en risque de non-paiement ou de premier retard de paiement de cotisations sociales ;
- les cotisants en situation récurrente de non paiement ;
- les cotisants faisant face à des difficultés auprès de plusieurs créanciers, publics et privés ;
- les cotisants en difficulté économique ayant engagé une phase de négociation avec leurs créanciers (mandat *ad hoc*, conciliation) ;
- les cotisants faisant l'objet d'un traitement judiciaire (sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire).

En cas de non paiement lié à des événements exceptionnels (catastrophe naturelle, attentats), des dispositifs sont mis en place au niveau national à travers la diffusion coordonnée de consignes spécifiques aux réseaux des services concernés de l'État (dont la direction de la sécurité sociale pour le réseau des Urssaf). En général, les reports de paiement coïncident avec les zones retenues, par exemple, dans les arrêtés de reconnaissance de catastrophe naturelle.

Pour les autres difficultés financières, les outils à disposition vont de la simple demande de délai auprès des organismes de recouvrement (Urssaf, RSI, MSA, Agirc-Arrco) à l'intervention au niveau national du comité interministériel de restructuration industrielle (Ciri).

1.1.2. Un suivi des entreprises en difficulté assuré par un ensemble d'acteurs publics et privés

Lors des premières difficultés, les entrepreneurs peuvent d'abord naturellement se tourner vers les interlocuteurs qui sont à leur contact direct au quotidien :

- leurs pairs, qu'ils côtoient dans leur vie professionnelle ou au sein d'organismes professionnels ;
- les professionnels qui les conseillent, comme les experts comptables, les commissaires aux comptes, les cabinets de conseil et les avocats. Ces professionnels sont le plus souvent

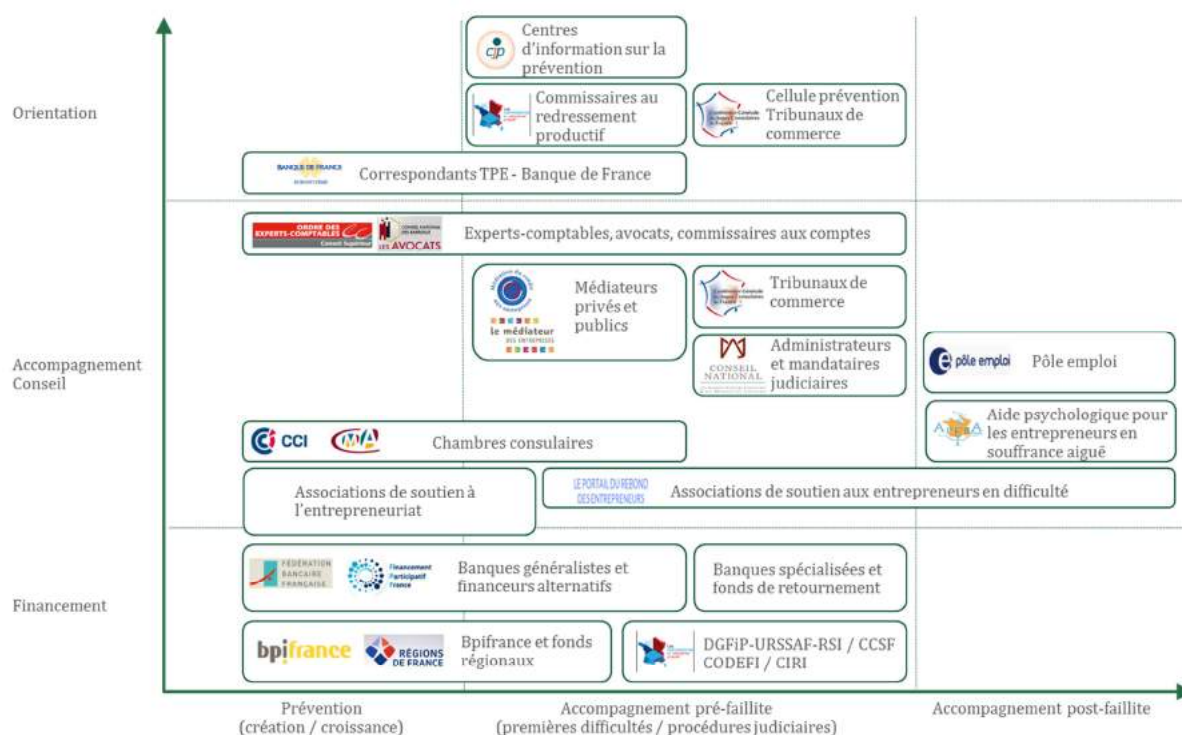
regroupés dans des ordres ou fédérations à caractère national et soumis à un encadrement législatif et réglementaire ;

- le secteur bancaire qui, à travers sa connaissance de la trésorerie de l'entreprise et l'instruction des prêts qu'il consent, est en principe en mesure d'analyser et d'anticiper ses conditions d'activité et de rentabilité.

Le secteur associatif peut lui aussi jouer un rôle au travers notamment de l'action des associations d'aide et de conseil aux entrepreneurs en difficulté regroupées au sein du « portail du rebond des entrepreneurs », groupe d'intérêt associatif créé à l'initiative du ministère en charge des petites et moyennes entreprises⁵⁹.

Enfin, les acteurs publics (État, organismes sociaux, collectivités locales, établissements publics, opérateurs) sont très impliqués en la matière et portent, spécialement depuis la crise économique et financière, un regard particulier sur les difficultés des entreprises. L'action de l'État peut être directe, ou indirecte, au travers d'un de ses établissements publics ou opérateurs (les chambres consulaires, Bpifrance, etc.). Les organismes sociaux de recouvrement sont à cet égard un acteur public important parmi ceux avec lesquels un entrepreneur en difficulté peut être amené à entrer en relation, même si la variété des intervenants aboutit, par ailleurs, à un paysage complexe et parfois peu lisible, et ce, alors même que le chef d'entreprise souhaite trouver des réponses rapides à sa situation (cf. figure 1 et encadré 1).

Figure 1 – Cartographie des acteurs intervenant auprès des entreprises et des entrepreneurs en difficulté



Source : Inspection générale des finances (2016).

⁵⁹ <http://portaildurebond.com/>

Encadré 1 – Les principaux organismes d’orientation des entreprises en difficulté

(Source : Inspection générale des finances, 2016)

Trois intervenants ont pour mission d’orienter les entrepreneurs parmi les multiples acteurs de l’accompagnement des entreprises en difficulté :

- les centres d’information sur la prévention (CIP)⁶⁰, qui proposent aux entrepreneurs en difficulté des entretiens gratuits avec des professionnels du chiffre et du droit (avocats, experts comptables, anciens juges consulaires) ;
- les commissaires au redressement productif (CRP), qui ont comme mission de soutenir les entreprises dans la résolution de leurs difficultés, en proposant des solutions globales et pérennes, en dialogue avec les actionnaires, les banques, les créanciers, les clients et les fournisseurs ;
- les tribunaux de commerce, qui disposent de cellules de prévention-détection, distinctes des instances de jugement, qui peuvent, lorsqu’elles ont des raisons de penser que l’entreprise traverse des difficultés, convoquer le dirigeant pour un entretien de « prise de conscience ».

La Banque de France vient, elle aussi, de mettre en place, en septembre 2016, une structure d’orientation, ciblant spécifiquement les très petites entreprises (TPE)⁶¹.

Les trois structures reçoivent :

- s’agissant des CIP, 5 000 chefs d’entreprise par an, selon le CIP national. Selon le président du CIP national, les structures locales sont en capacité d’accueillir dix fois plus d’entrepreneurs ;
- s’agissant des CRP, environ 3 000 entrepreneurs par an ;
- s’agissant des cellules de prévention-détection des tribunaux de commerce, environ 10 000 dirigeants par an, selon la conférence générale des juges consulaires de France⁶².

Les domaines d’intervention des différents dispositifs semblent, au moins en partie, complémentaires :

- les CIP, les CRP et la Banque de France doivent intervenir dès les premiers signes de difficulté, alors que les cellules de prévention des tribunaux de commerce vont intervenir lorsque les problèmes financiers sont déjà sérieux ;
- les correspondants Banque de France ciblent les très petites entreprises, alors que les CRP s’intéressent généralement aux entreprises de plus de dix salariés.

⁶⁰ Les centres d’information sur la prévention (CIP) sont nés d’une initiative des experts comptables il y a une quinzaine d’années, consistant à regrouper, au sein d’une association, un ensemble de professionnels bénévoles, avec trois caractéristiques : une sensibilité à l’entreprise et à ses difficultés, un souci d’aider à anticiper au maximum les difficultés et une capacité à faire connaître l’ensemble des outils de prévention prévus par la loi. Les CIP sont actuellement au nombre de 60 sur l’ensemble du territoire. Au niveau local, les CIP regroupent le conseil régional de l’ordre des experts comptables, la compagnie régionale des commissaires aux comptes, les associations locales de juges et anciens juges des tribunaux de commerce, les chambres de commerce et d’industrie (CCI), et associent les chambres de métiers, les chambres d’agriculture, les centres de gestion agréés et les associations de gestion agréée, les syndicats professionnels (Medef, CPME, U2P), les administrations fiscales et sociales et les collectivités territoriales. Les trois quarts des CIP sont hébergés au sein des CCI.

⁶¹ Les correspondants TPE, présents dans 96 départements métropolitains et prochainement dans ceux d’outre-mer, sont à la disposition des dirigeants de TPE pour les orienter quelle que soit leur problématique : création, financement, transmission, développement, gestion, recherche de réseaux, prévention et traitement des difficultés.

⁶² 8 085 entretiens détection ont été menés en 2015 sur un échantillon de 13 tribunaux de commerce spécialisés (sur 18).

1.1.3. Le traitement des charges fiscales et sociales dues par les entreprises en difficulté : une coordination institutionnalisée

1.1.3.1. La coordination entre créanciers fiscaux et sociaux est assurée par le biais des CCSF et du dispositif Codefi-Ciri

L'action des organismes de protection sociale relative aux entreprises en difficulté s'insère dans celle d'un réseau de partenaires.

La commission départementale des chefs des services financiers et des organismes de sécurité sociale (CCSF)

Le « premier réseau » et le plus important est celui des commissions départementales des chefs des services financiers et des organismes de sécurité sociale (CCSF, cf. encadré 2), dont l'Urssaf est membre de droit. Dans ce cadre, la prise de décision se fait conjointement avec les différents créanciers (le plus souvent avec la direction générale des finances publiques). Outre des délais de paiement et des remises des majorations de retard et de pénalités, l'entreprise peut, sous certaines conditions et limites, solliciter une remise partielle de ses dettes.

Encadré 2 – Organisation et fonctionnement des CCSF⁶³

Présidée par le directeur départemental des finances publiques, la CCSF s'articule autour de deux acteurs principaux :

- le créancier fiscal (direction générale des finances publiques), particulièrement investi dans cet accompagnement des entreprises en difficulté. Ses services déconcentrés (directions régionales ou départementales des finances publiques) tiennent un rôle majeur au sein des CCSF.
- le créancier social constitué du réseau des Urssaf et garant des ressources de la sécurité sociale, veille quant à lui à concilier le respect des obligations sociales des entreprises et la prise en compte des difficultés passagères qu'elles peuvent rencontrer. Son action au sein des CCSF se justifie au regard de cette mission de service public qui appelle à aménager ses pratiques de recouvrement.

Les membres de droit peuvent être permanents. Il s'agit, outre la DGFIP et les Urssaf :

- des directeurs des organismes de sécurité sociale (OSS) des régimes obligatoires de base chargés du recouvrement des cotisations dans le département ;
- du représentant de Pôle emploi ;
- du directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt si la personne est débitrice de cotisations envers la MSA ;
- du directeur des douanes si le débiteur est redevable envers l'administration des douanes et droits indirects.

Les membres de droit peuvent également être associés au cas par cas : c'est notamment le cas de tout créancier mentionné à l'article D. 626-9 du code de commerce dans les situations de procédure de conciliation, sauvegarde ou redressement judiciaire.

En revanche, l'Agirc-Arcco et la Direccte⁶⁴ ne sont pas membres de droit des CCSF, et leur association aux travaux des comités dépend de ce fait des pratiques développées dans chaque département par la DDFIP.

⁶³ Source : La CCSF, document de travail « recherche action », EN3S, promotion 2013-14.

⁶⁴ Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Les CCSF ont d'abord vocation à examiner les demandes de délais de paiement des dettes fiscales et sociales sollicitées par les entreprises qui rencontrent des difficultés conjoncturelles de trésorerie. Dans le cadre de la loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, les CCSF peuvent également, en cas de procédure de conciliation, sauvegarde ou redressement judiciaire, accorder des remises de dettes. Une fois saisie, la CCSF procède à une analyse financière et économique de la situation de l'entreprise afin d'évaluer sa viabilité et sa capacité à rembourser ses dettes. À l'issue de cette instruction, l'ensemble des créanciers publics décide collégalement d'accorder ou non un plan d'apurement échelonné, négocié avec le chef d'entreprise débiteur.

Dans la pratique, il apparaît que le recours à la CCSF reste assez peu élevé (cf. figure 2) et que sa saisine, qui est à la seule initiative de l'entreprise, est quelquefois trop tardive. Un enjeu important réside donc dans la détection et l'orientation précoce vers ce dispositif des entreprises qui sont susceptibles d'y recourir.

Figure 2 – Nombre et montant des délais CCSF

	2011	2012	2013	2014	2015	Évol. 2015/2014
Nombre de délais CCSF	3 685	4 809	6 122	6 324	5 068	-19,9%
Montant des délais CCSF (M€)	217	332	383	405	318	-21,5%

Source : Acoff (Base Pléiade).

Les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi) et le comité interministériel de restructuration industrielle (Ciri)

Le « second réseau » correspond aux comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi). Créés à la fin des années 1970 et placés sous l'autorité du préfet, les Codefi sont l'instance locale interministérielle de droit commun pour traiter les difficultés des entreprises de moins de 400 salariés, tous secteurs confondus. Ils réunissent l'ensemble des services de l'État (cf. encadré 3) et associent notamment, contrairement aux CCSF, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Le comité peut également servir de médiateur auprès des partenaires de l'entreprise (actionnaires, assureurs, banquiers, créanciers publics ou privés, fournisseurs, etc.).

Le représentant de l'entreprise en difficulté peut faire sa demande par courrier au Codefi dont le secrétariat permanent est situé à la trésorerie générale du département.

Cette instance permet aux organismes de protection sociale collecteurs de cotisations et contributions sociales de coordonner leurs actions grâce à :

- une demande unique de l'entreprise à l'un de ces organismes,
- une réponse coordonnée de leur part aux demandes de délais de paiement, à partir de critères communs d'analyse et d'une coordination entre les différents acteurs pour le traitement des cas les plus complexes.

Le secrétaire permanent du Codefi a en outre vocation à jouer un rôle pivot dans le cadre de la prévention des difficultés des entreprises, en assurant l'unité et la coordination de l'action des administrations intéressées. Il est ainsi chargé de rassembler les données financières, économiques et sociales fournies par les membres du comité et susceptibles de permettre une détection précoce

de telles difficultés. À l'issue de ce travail d'analyse, il appartient au Codefi, saisi d'une demande de délais de règlement des dettes fiscales et sociales, de transmettre celle-ci à la CCSF géographiquement compétente : en effet, le Codefi ne dispose pas lui-même des prérogatives de la CCSF en matière d'octroi de délais et de remises de dettes. En revanche, à la différence de la CCSF, le Codefi peut s'autosaisir, ce qui peut favoriser son rôle en matière de détection précoce des entreprises en difficulté.

Les limites à l'action des Codefi tiennent au fait que leur activité reste très disparate selon les territoires, des Codefi ne se réunissant d'ailleurs pas dans tous les départements.

Encadré 3 – Composition du Codefi⁶⁵

Le Codefi est composé de :

- un président : le préfet de département ;
- un vice-président : le directeur départemental des finances publiques (DDFiP) ;
- un secrétaire permanent : un collaborateur du DDFiP ;
- le commissaire au redressement productif ou son adjoint ;
- des membres de plein droit : le directeur de la Direccte (direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) ou le responsable de l'UT (unité territoriale) Direccte, le directeur de l'Urssaf compétente et le directeur de la Banque de France ;
- plusieurs observateurs : le procureur de la République, le directeur départemental des territoires (si nécessaire), ou toute autre personne sur demande du président.

Il est possible d'associer d'autres intervenants dont la participation est jugée pertinente (représentant d'un service déconcentré de l'État, des collectivités locales...).

Pour les entreprises de plus de 400 salariés, c'est le comité interministériel de restructuration industrielle (Ciri)⁶⁶ qui est compétent. Le Ciri est un service central rattaché à la direction générale du Trésor au ministère de l'économie et des finances. Le comité peut proposer un audit de l'entreprise ou une orientation vers la commission des chefs des services financiers si l'entreprise a des dettes fiscales ou sociales ; il peut aussi accorder des prêts sous certaines conditions, et dans le cadre notamment de l'élaboration d'un plan de redressement ou de la mise en œuvre d'une opération de restructuration.

Dans le cas d'une saisine du Ciri, l'Acos, en lien avec la direction de la sécurité sociale, alerte le réseau des Urssaf-CGSS sur la situation des entreprises concernées et les discussions en cours pour ces entreprises en restructuration.

1.1.3.2. Des commissaires au redressement productif (CRP) qui, depuis 2012, se sont progressivement intégrés aux différents dispositifs.

Le commissaire au redressement productif joue un rôle de plus en plus actif dans les territoires en matière d'accompagnement des entreprises en difficulté. Ce rôle se traduit notamment par l'animation de cellules de veille et un dialogue spécifique avec les entreprises concernées (cf. encadré 4). À titre d'illustration, dans la région Alsace, l'Urssaf participe aux réunions mensuelles de la cellule de veille animées par le commissaire au redressement productif et entre aussi en contact

⁶⁵ Source : www.urssaf.fr

⁶⁶ Créé par un décret de 1982, le Ciri a pris la suite du comité interministériel d'aménagement des structures industrielles (CIASI), qui datait de 1974.

avec l'ensemble des intervenants publics. De manière générale, les Urssaf-CGSS sont souvent associées à ces cellules opérationnelles de suivi et d'accompagnement des entreprises.

Encadré 4 – Les commissaires au redressement productif⁶⁷

Nommés le 1^{er} juillet 2012, dans chacune des vingt-deux régions de métropole, sous l'autorité des préfets de région et en relation étroite avec les présidents des conseils régionaux, les commissaires au redressement productif (CRP) ont deux missions principales :

- animer une cellule régionale de veille et d'alerte précoce : composée de représentants des principaux services de l'État, et en tant que de besoin élargie aux opérateurs concernés, aux collectivités territoriales et aux autres acteurs locaux, elle veille à ce que soient prises en amont les mesures destinées à identifier et prévenir les difficultés des entreprises de la région ;
- soutenir les entreprises dans la résolution de leurs difficultés : les CRP travaillent aux côtés des entreprises pour proposer des solutions globales et pérennes pour les entreprises en difficulté de moins de 400 salariés, en dialogue avec les actionnaires, les banques, les créanciers, les clients et les fournisseurs, ainsi qu'avec la Banque de France. Ils formulent des recommandations en matière de mobilisation des dispositifs publics de soutien aux entreprises, voire d'étalements fiscaux. Ils sont, sur leur territoire, membres des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi) de leur région et également les correspondants privilégiés du comité interministériel de restructuration industrielle (Ciri).

1.1.3.3. Des traitements exceptionnels et coordonnés parfois déclenchés par les pouvoirs publics en cas de crise conjoncturelle, locale ou sectorielle

Au-delà de des dispositifs de coordination institutionnalisés, évoqués ci-dessus, les services de l'État et les organismes sociaux de recouvrement sont également en capacité d'intervenir conjointement pour faire face à des événements conjoncturels ou exceptionnels de grande ampleur pouvant affecter la santé des entreprises. Pour répondre à ces événements exceptionnels, des dispositifs *ad hoc* peuvent parfois être mis en place, le plus souvent à l'initiative et/ou sous l'autorité du préfet. À titre d'exemple :

- pour répondre aux conséquences des attentats de Paris de novembre 2015, une cellule de crise interministérielle sur les répercussions des attentats en matière économique a été créée, dotée d'un point unique d'entrée (la Direccte). Cette organisation se matérialisait par la tenue de réunions entre le préfet de région, la mairie de Paris, l'Urssaf Île-de-France, la DDFIP, la Direccte, la BPI. Elle avait pour mission de recenser les personnes et entreprises touchées directement ou indirectement par les attentats. Les premières mesures prises dans ce cadre par l'Urssaf Île-de-France ont été la suspension de toutes les opérations de contrôle dans les rues avoisinant les lieux des attentats et l'accord de délais au regard des situations rencontrées ;
- suite aux fortes intempéries intervenues au mois de juin 2016 dans plusieurs régions du Nord et du Centre de la France, la MSA a mis en place un numéro de téléphone national dédié, un report de la date d'exigibilité des cotisations sociales et un dispositif de rendez-vous au cas par cas pour les cotisants concernés ;
- des aides exceptionnelles ont pu être également mises en place à l'occasion de crises agricoles (*cf.* encadré 5).

⁶⁷ Source : *site service-public.fr*.

Encadré 5 – L'aide apportée aux éleveurs en difficulté⁶⁸

Pour venir en aide aux difficultés conjoncturelles rencontrées par les éleveurs, un arrêté en date du 24 août 2015 a modifié le montant maximum d'encours d'échéanciers de paiement pouvant être accordé par le réseau de la MSA.

L'encours maximum autorisé, pour couvrir l'ensemble des échéanciers de paiement accordés par la mutualité sociale agricole à ses assurés confrontés à des crises agricoles ou à toute autre difficulté financière, est fixé dorénavant à 320 M€ au lieu de 110 M€ par an. L'augmentation de l'encours vise essentiellement à aider la filière de l'élevage actuellement en grande difficulté.

Pour l'année 2015, le nombre d'échéanciers accordés au titre de cet exercice est de 28 700 pour un montant de 182 M€. En cumulé, au 31 décembre 2015, le nombre d'échéanciers accordés cumulés de 58 800 pour un montant cumulé de 376 M€.

1.2. Une participation des organismes de recouvrement qui mobilise des instruments propres

1.2.1. *Les organismes sociaux de recouvrement tentent de privilégier et de systématiser les procédures amiables en direction des entreprises en difficulté*

1.2.1.1. Les stratégies de recouvrement amiable de l'Acoss et des Urssaf

Au niveau de la branche du recouvrement, l'accompagnement des entreprises en difficulté constitue un enjeu reconnu, que confirment les termes de la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et l'Acoss pour la période 2014-2017.

Pour les entreprises n'ayant pas ou peu d'antécédents, la branche recouvrement privilégie le recouvrement amiable. L'objectif serait à cet égard que la relance téléphonique constitue l'action prédominante dans le recouvrement des créances dues par les entreprises primo-débitrices. Les créances dues par les cotisants multi-débiteurs sont quant à elles recouvrées par voie de mise en demeure directe⁶⁹.

En 2015, la branche recouvrement a procédé sur le périmètre du régime général à :

- 1,1 million de relances amiables (dont plus de 314 000 relances téléphoniques) ;
- 1,5 million de mises en demeure ;
- 568 000 contraintes envoyées pour tous les cotisants (hors champ ISU)⁷⁰.

Pour améliorer son action dans ce domaine, la branche recouvrement est en passe de se doter d'une cellule nationale d'expertise en matière d'analyse des entreprises en difficulté (cf. encadré 6), en application de la COG 2014-2017. Son rôle sera d'analyser les situations de difficultés les plus complexes, de mettre en perspective les dossiers et de proposer aux organismes une aide à la décision en lien avec les préconisations nationales. Elle offrira également une prestation de services en matière de gestion des garanties et de veille. Cette structure a pour vocation d'unifier et de faciliter l'application de la doctrine de la branche en matière de traitement des entreprises en difficulté. Les difficultés des entreprises pourront ainsi être appréciées sur la base d'une analyse économique et financière, en évitant à certaines de créer du passif social à des fins de simple renflouement de leur trésorerie.

⁶⁸ Source : CCMSA, *Les données du recouvrement 2011-2015*, janvier 2017, p.19.

⁶⁹ Source : Acoss, *Rapport d'activité thématique 2015 – Recouvrement amiable et forcé* p.18.

⁷⁰ Source : Acoss, *Rapport d'activité thématique 2015 – Recouvrement amiable et forcé*, p.5.

Encadré 6 – La cellule mutualisée d’analyse financière pour l’optimisation du recouvrement de l’ACOSS (Cemafore)⁷¹

La cellule mutualisée d’analyse financière pour l’optimisation du recouvrement (Cemafore) sera chargée d’appuyer les Urssaf dans le diagnostic, l’analyse d’impact, et le choix des instruments (calibrage des moratoires...). Elle doit débiter son activité en 2017.

Les services qui seront assurés par la cellule sont les suivants :

a) Assurer une analyse de la situation économique et financière des entreprises, à travers :

- l’objectivation des difficultés de l’entreprise en dissociant celles qui sont de nature conjoncturelle de celles qui sont plus structurelles, et l’évaluation des perspectives d’amélioration de la situation économique et financière de l’entreprise ;
- des outils de compréhension des documents comptables et financiers de l’entreprise ;
- la mobilisation de données externes aux Urssaf permettant de mieux anticiper la défaillance de l’entreprise ou ses chances de redressement ;
- une comparaison avec la situation d’autres acteurs du secteur, tenant compte de l’importance de l’entreprise dans l’économie locale et nationale, son organisation, la qualité de ses produits et le potentiel d’activité de l’entreprise.

b) Impulser et piloter le développement de dispositifs de recouvrement amiable et affiner les processus en fonction des caractéristiques et de la situation du cotisant, à travers :

- un enrichissement des profils / parcours de recouvrement en fonction des caractéristiques de l’établissement ou du cotisant, qui doit concerner à la fois la capacité de la branche à définir des parcours de recouvrement adaptés aux profils hors comptes « traditionnels » du régime général (chèque emploi service universel, bénéficiaires de la prestation d’accueil du jeune enfant, frontaliers suisses, artistes auteurs, etc.), et celle de se réinterroger sur la segmentation actuelle des parcours classiques au sein du régime général, essentiellement organisée autour de l’existence ou non d’un caractère primo-débiteur ;
- une automatisation des délais de paiement sur les cas simples de demandes de délais de paiement (60 % des demandes formulées), mise en place sur la COG actuelle ;
- en contrepartie une gestion plus active, et un suivi plus individualisé des demandes de délais et de remises de majorations de retard sur les cas plus complexes, avec notamment un examen attentif des demandes nécessitant des durées plus longues de délais et des garanties à prendre en conséquence.

1.2.1.2. Une approche qui se veut intégrée à la MSA

Le positionnement spécifique de la MSA a pour intérêt de lui permettre de disposer d’une vision consolidée et donc d’être en mesure de proposer un accompagnement global pour les entreprises en difficulté du secteur agricole. Ces difficultés peuvent, en effet, dans certains cas, concerner simultanément l’activité économique de l’entreprise, et des problèmes de santé rencontrés par l’exploitant ou ses salariés.

La gouvernance de la MSA est par ailleurs marquée par la présence de 25 000 élus couvrant l’ensemble du territoire et par des liens étroits avec les chambres d’agriculture, qui promeuvent une offre d’appui et de conseil. La MSA dispose aussi des informations et alertes transmises par le réseau de ses travailleurs sociaux.

En cas de fermeture de l’entreprise, la MSA a mis en place un dispositif national, « l’Avenir en soi », financé sur crédits d’action sociale, pour accompagner l’agriculteur en vue d’un changement de

⁷¹ Source : Acoff, réponse au questionnaire du HCFiPS, février 2017.

métier. Des dispositifs d'accompagnement psychologique ont également été mis en place au niveau national.

Par ailleurs, les chambres d'agriculture ont des cellules de suivi des agriculteurs en difficulté.

À titre d'illustration, la MSA Armorique :

- rencontre ses « grands comptes » chez eux une fois par an, notamment pour favoriser la dématérialisation de leurs relations, et pour les accompagner dans d'éventuelles opérations de restructurations (rachats ou transferts de filiales ; fusion de coopératives) ;
- a mis en place deux numéros de téléphones locaux (un par département), réservés aux agriculteurs locaux ou à leurs proches en situation de difficulté. Ce dispositif local s'ajoute au dispositif national MSA AgriÉcoute ;
- propose une offre de service « Agriculteur en difficulté » qui permet de faire un point sur la situation sociale globale du demandeur.

La MSA Languedoc (Gard, Hérault, Lozère) participe de son côté à un partenariat « Agir ensemble », piloté par la chambre d'agriculture : le dispositif offre un numéro de téléphone pour les agriculteurs qui ont une difficulté et qui ont besoin d'aide.

Enfin, concernant les outils d'aide financière, dans le secteur agricole, la procédure de règlement amiable agricole, connue des agriculteurs, est davantage utilisée que le passage en CCSF. Cette procédure se traduit par une saisine du président du tribunal de grande instance compétent, qui homologue la convention conclue entre la MSA et l'entreprise en difficulté. La convention se limite à la sphère sociale et n'intègre pas le règlement d'éventuelles dettes fiscales. Pour mémoire, le recouvrement de cotisations en retard peut être assuré en faisant de la MSA le bénéficiaire des primes et aides agricoles européennes versées par l'agence de services et de paiement (ASP), principal organisme payeur français désigné pour gérer les fonds agricoles européens.

1.2.1.3. Des efforts pour développer l'approche amiable au RSI, et une politique reposant sur le développement de l'action sociale

Dans l'optique de développer l'approche amiable en matière de recouvrement de cotisants rencontrant des difficultés, le RSI a mené une expérimentation sur la révision du cadencement des traitements de recouvrement en 2016 dans les régions Nord-Pas-de-Calais et Centre. Cette expérimentation s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des « 20 mesures pour les assurés du RSI », à savoir :

- action n°14 : privilégier un contact par téléphone dans le cadre du recouvrement amiable ;
- action n°15 : allonger les délais laissés aux indépendants pour régulariser leur situation après une mise en demeure.

Le cadencement du recouvrement a, en outre, été adapté pour allonger les délais entre la survenance de la dette et l'enclenchement du recouvrement forcé :

- délai moyen de trois mois entre la dette et l'envoi d'une mise en demeure (contre trente jours actuellement) ;
- délai moyen de quatre mois entre la réception d'une mise en demeure et la délivrance d'une contrainte (contre deux mois actuellement).

Cette augmentation des délais du parcours de recouvrement a pour objectif d'être mise à profit pour la conduite d'actions de recouvrement amiable entre l'envoi de la mise en demeure et de la contrainte.

Sur les deux premières campagnes (mars à juin 2016, et juin à septembre 2016), les premiers résultats, qui méritent d'être consolidés, ne sont pas encore à ce stade très probants. Il apparaît que l'expérimentation a eu pour effet essentiel de limiter le nombre de mises en demeure envoyées par cotisant, *via* un regroupement des dettes.

Le RSI développe par ailleurs, comme la MSA, une action sociale à la fois spécifiquement centrée sur les cotisants en difficulté, en partenariat avec les chambres consulaires, et sur la prévention des risques sanitaires et psychosociaux (voir *infra* la partie 1.2.2.3).

1.2.2. Plusieurs instruments à disposition des organismes sociaux de recouvrement pour aider les entreprises en difficulté

Confrontées à des difficultés qui les empêchent de respecter leurs obligations sociales, et à côté des aides accordées dans le cadre du Ciri ou des Codefi (*cf.* encadré 7), les entreprises peuvent solliciter les organismes de recouvrement pour solliciter :

- l'échelonnement de leur dette, sur une durée maximale de douze mois (hors CCSF), qui s'effectue sous réserve de la transmission de la déclaration sociale et du paiement de la totalité de la part salariale des cotisations dans les trente jours qui suivent l'échéance⁷² ;
- une remise des majorations de retard et pénalités après paiement intégral des cotisations dues⁷³ ;
- des remises de dette en application de l'article L. 611-7 du code de commerce⁷⁴. Les créanciers publics peuvent ainsi octroyer des remises de dette dans des conditions similaires

⁷² Article R. 243-21 du code de la sécurité sociale : « Le directeur de l'organisme chargé du recouvrement des cotisations a la possibilité, après règlement intégral des cotisations ouvrières, d'accorder des sursis à poursuites pour le règlement des cotisations patronales, des pénalités et des majorations de retard ». Le sursis prévu à l'alinéa précédent doit être assorti de garanties du débiteur qui sont appréciées par le directeur de l'organisme chargé du recouvrement des cotisations.

⁷³ l'article R. 243-19-1 et R. 43-20 du code de la sécurité sociale qui prévoit que les majorations et pénalités prévues à l'article L. 133-5-5, au III de l'article R. 133-14 et aux articles R. 242-5, R. 243-16 et R. 243-18 font l'objet d'une remise automatique par le directeur de l'organisme de recouvrement lorsque les conditions suivantes sont réunies : Article R. 243-21 du code de la sécurité sociale : « I.- Les employeurs peuvent formuler une demande gracieuse en réduction des majorations et pénalités prévues à l'article L. 133-5-5, au III de l'article R. 133-14, aux articles R. 242-5 et R. 243-16 et au premier alinéa de l'article R. 243-18. Cette requête n'est recevable qu'après règlement de la totalité des cotisations ayant donné lieu à application des majorations. »

⁷⁴ Article L611-7 du Code de commerce : « (...) Les administrations financières, les organismes de sécurité sociale, les institutions gérant le régime d'assurance chômage prévu par les articles L. 5422-1 et suivants du code du travail et les institutions régies par le livre IX du code de la sécurité sociale peuvent consentir des remises de dettes dans les conditions fixées à l'article L. 626-6 du présent code. Des cessions de rang de privilège ou d'hypothèque ou l'abandon de ces sûretés peuvent être consenties dans les mêmes conditions. » L' article L626-6 spécifie que « Les administrations financières, les organismes de sécurité sociale, les institutions gérant le régime d'assurance chômage prévu par les articles L. 351-3 et

à celles de créanciers privés ; ils doivent veiller à ce que les créanciers privés du cotisant en difficulté aient consentis des efforts équivalents, ce qui constitue une condition peu aisée à remplir, les créanciers publics étant parfois seuls présents au tour de table.

Encadré 7 – Les principales aides publiques apportées aux entreprises en difficulté

(Source : Inspection générale des finances, 2016)

Le Ciri et les Codefi peuvent effectuer des prêts aux entreprises en difficulté grâce au fonds pour le développement économique et social (FDES), dont les autorisations d'engagement représentaient 150 M€ en 2016.

Suite à la crise financière de 2008, diverses mesures ont été prises dans le cadre du plan de relance, notamment la mise en place d'une médiation nationale du crédit ou encore la notification à la Commission européenne de deux fonds de garantie spécifiques gérés par Oseo, actuelle filiale de BpiFrance. L'un des volets du plan de relance a consisté à assouplir le recouvrement des créances publiques auprès des entreprises, étant considéré que des échéanciers d'apurement des dettes fiscales et sociales étaient la meilleure manière d'injecter de la liquidité dans les entreprises connaissant les difficultés les plus graves et que les créances seraient mieux recouvrées après la crise.

Le rapport de l'inspection générale des finances de 2013 sur les créances des administrations publiques sur les entreprises en difficulté conclut que la politique de recouvrement des créances fiscales et sociales a conduit, entre 2008 et 2012, à une augmentation de 20 Md€ du stock de créances publiques restant à recouvrer, nombre qui était stable avant 2008. Ce passif tend à se concentrer sur les entreprises de petite taille.

Au-delà des aides directes et des garanties, la puissance publique a souhaité intervenir en facilitateur entre les entrepreneurs et les banques, grâce à un médiateur du crédit. Les principaux leviers mobilisés par le médiateur pour obtenir un crédit aux entrepreneurs sont :

- la négociation avec la banque ayant initialement refusé le prêt ;
- la négociation avec d'autres banques ;
- le recours à une garantie de BpiFrance.

1.2.2.1. Des conditions spécifiques à l'octroi d'un échéancier de paiement des cotisations employeur

L'employeur de main d'œuvre qui souhaite bénéficier d'un échéancier de paiement doit remplir les conditions suivantes :

- il doit faire la demande d'un tel échéancier ;
- cette demande doit être assortie de garanties ;
- l'employeur doit avoir réglé l'intégralité de la part salariale des cotisations, ou plus exactement s'engager à régulariser, s'il ne l'avait pas déjà fait, le reversement de la part salariale dès que possible et au plus tard dans le mois qui suit l'échéance impayée.

L'enjeu des reports d'échéance peut donc être assez limité pour des entreprises qui emploient une part importante de salariés peu qualifiés et qui bénéficient de ce fait des allègements de cotisations sur les bas salaires.

suyvants du code du travail et les institutions régies par le livre IX du code de la sécurité sociale peuvent accepter de remettre tout ou partie de ses dettes au débiteur dans des conditions similaires à celles que lui octroierait, dans des conditions normales de marché, un opérateur économique privé placé dans la même situation. »

La circulaire du 23 mars 2009, qui est relative au traitement des demandes de délais de paiement⁷⁵, précise les conditions d'octroi par les Urssaf et les CGSS de délais de paiement et rappelle les modalités d'inscription obligatoire du privilège de la sécurité sociale⁷⁶. Toutefois, le traitement automatisé de la plupart des demandes ne permet pas forcément aux Urssaf d'analyser les éléments de garantie apportés dans chaque dossier. Toujours selon ce texte, la branche du recouvrement doit ainsi s'engager à répondre dans un délai maximum de trois jours ouvrables à toute demande formulée par courriel, si celle-ci comporte bien les éléments nécessaires à son instruction.

Une circulaire du 27 août 2009, qui prévoit des dispositions en faveur des entreprises affectées par les conséquences de la crise financière, a assoupli les règles d'octroi de délais de paiement : l'échelonnement est de douze mois maximum, mais, lorsque le cotisant saisit la CCSF, des délais de paiement peuvent être octroyés sur vingt-quatre mois, voire trente-six mois, et même au-delà dans des cas exceptionnels.

À la MSA, c'est au conseil d'administration ou par délégation à la commission de recours amiable, et non au directeur de l'organisme, comme dans le cas des Urssaf, qu'il appartient de décider d'accorder à l'employeur qui en fait la demande un échéancier de paiement des cotisations patronales. Le RSI accorde systématiquement, quant à lui, un délai de paiement de six mois maximum pour les mono-débiteurs et de trois mois maximum pour les pluri-débiteurs. Les demandes de délais doivent être traitées dans les quinze jours : cet objectif a été respecté dans 92 % des cas en 2016.

1.2.2.2. La question des majorations de retard

L'article R. 243-18 du code de la sécurité sociale dispose qu'il est appliqué une majoration de retard de 5 % du montant des cotisations et contributions qui n'ont pas été versées aux dates limites d'exigibilité. À cette majoration s'ajoute une majoration complémentaire de 0,4 % du montant des cotisations et contributions dues, par mois ou fraction de mois écoulé, à compter de la date d'exigibilité des cotisations et contributions.

Ces majorations sont donc élevées et peuvent dans certains cas représenter un risque de coût supplémentaire difficile à assumer pour l'entreprise. Elles peuvent toutefois être remises de deux manières :

- **automatiquement**, en application de l'article R. 243-19-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit que les majorations et pénalités font l'objet d'une remise automatique par le directeur de l'organisme de recouvrement lorsque trois conditions sont réunies :
 - aucune infraction n'a été constatée au cours des vingt-quatre mois précédents ;
 - leur montant est inférieur au plafond de la sécurité sociale applicable aux rémunérations ou gains versés par mois ;

⁷⁵ Circulaire DSS/5C no 2009-83 du 23 mars 2009 relative au traitement des demandes de délais de paiement (http://social-sante.gouv.fr/fichiers/bo/2009/09-04/ste_20090004_0100_0124.pdf).

⁷⁶ 10 000 € pour les créances dues, à titre personnel, par les travailleurs indépendants ; 15 000 € pour les créances dues par les employeurs occupant moins de 50 salariés ; 20 000 € pour les autres créances.

- dans le mois suivant la date d'exigibilité des cotisations, le cotisant a réglé les cotisations dues ;
- **sur recours gracieux de l'employeur**⁷⁷.

La circulaire du 23 mars 2009 précise que « *les organismes de recouvrement assureront un traitement bienveillant des demandes de remise formulées par les cotisants dès lors qu'ils respectent effectivement le plan d'apurement échelonné de leurs dettes qui a été accordé* ».

Au-delà de la circulaire précitée, dans un souci d'homogénéité des décisions, des préconisations en matière de remise des pénalités et majorations de retard ont été définies par les organismes. C'est en particulier le cas pour le régime agricole, qui a diffusé par lettre de la CCMSA de décembre 2013 un « guide des bonnes pratiques » en matière de décisions de remise de majorations de retard. Il propose un barème de remise fondé sur le nombre de demandes formulées par le débiteur dans les vingt-quatre derniers mois (première demande : remise totale ; deuxième demande : 75 % de remise, etc.), tout en laissant au directeur ou à la commission de recours amiable (CRA) des marges de manœuvre en la matière. Pour la MSA, le respect de l'échéancier de paiement vaut demande de remise de majorations de retard⁷⁸. Il est donc sursis à poursuite pour le recouvrement des cotisations, des majorations de retard et des pénalités tant que les échéances fixées par le plan de paiement sont honorées par le débiteur.

1.2.2.3. Les prises en charge de cotisations employeur dans le cadre des politiques d'action sociale développées par la MSA et le RSI

Comme cela a été dit précédemment, une part importante de l'appui aux exploitants agricoles ou aux travailleurs indépendants non agricoles en difficulté passe par l'action sociale spécifique que développent tant la MSA que le RSI.

En 2015, la **MSA** a pris en charge les cotisations des agriculteurs en difficulté pour un montant de 50,2 M€⁷⁹. L'enveloppe allouée aux départements étant limitée, le conseil d'administration a donc décidé de réserver ces prises en charge partielles aux exploitants qui ont signalé à la MSA être dans une situation financière particulièrement préoccupante. En outre, pour que l'aide soit significative, des priorités ont été définies en faveur des exploitations sur lesquelles les deux conjoints travaillent.

Les prises en charge de cotisations sont accordées par chaque caisse de MSA dans la limite d'un plafond qu'il appartient à son conseil d'administration de déterminer, mais qui ne peut excéder le montant maximum fixé par le Conseil central de la MSA, soit 3 800 € par an (plafond défini en 2007). Le Conseil central a cependant décidé, en juillet 2014, que les prises en charge de cotisations

⁷⁷ Article R. 243-20 du code de la sécurité sociale : « I.-Les employeurs peuvent formuler une demande gracieuse en réduction des majorations et pénalités prévues à l'article L. 133-5-5, au III de l'article R. 133-14, aux articles R. 242-5 et R. 243-16 et au premier alinéa de l'article R. 243-18. Cette requête n'est recevable qu'après règlement de la totalité des cotisations ayant donné lieu à application des majorations. »

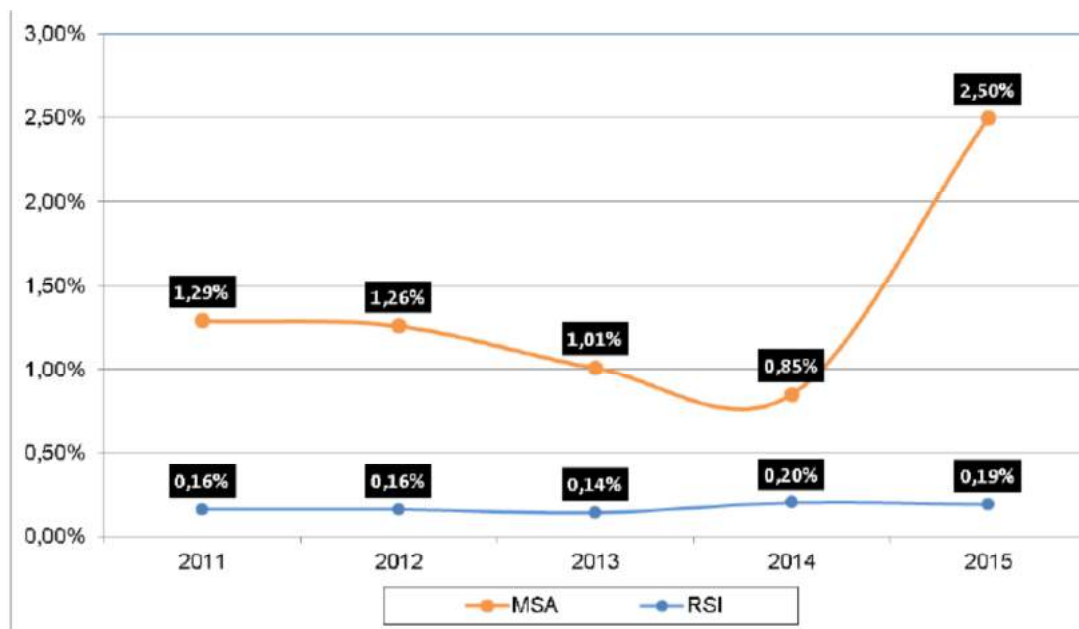
⁷⁸ Circulaire CCMSA N° 2008-025 du 23 juillet 2008 relative aux nouvelles modalités d'application des majorations de retard dues par les employeurs agricoles et les non-salariés agricoles)

⁷⁹ L'instruction technique du ministère de l'agriculture n°2014-975 du 9 décembre 2014 rappelle les conditions d'utilisation des crédits d'action sanitaire et sociale de la mutualité sociale agricole pour accorder ces prises en charge de cotisations et ces échéanciers de paiement : conditions, cotisations et contributions éligibles, modalités d'examen de la demande.

accordées par les caisses de MSA pouvaient, à titre exceptionnel, dépasser 3 800 €, dans la limite de 5 000 € par an⁸⁰.

Figure 3 -

Taux de prise en charge des cotisations sur le fonds d'action sanitaire et sociale (FASS) de la CCMSA



Nota : le taux de prise en charge des cotisations est défini comme le rapport des cotisations prises en charge par le FASS (en montant) et des cotisations liquidées (en montant).

Source : CCMSA, Les données du recouvrement 2011-2015, janvier 2017, p.110

Du côté du RSI, un fonds d'action sociale est dédié depuis 2008 au paiement des cotisations et contributions sociales personnelles des travailleurs indépendants. Abondamment sollicité (environ 25 000 demandes par an), il permet d'intervenir auprès d'environ 1 % des cotisants du RSI.

Le RSI peut proposer la prise en charge d'un ou deux trimestres de cotisations pour des assurés dont l'activité professionnelle traverse provisoirement une passe difficile dans le cadre de l'action sanitaire et sociale (ASS). Cette aide aux cotisants en difficulté (Aced) représente 33,2 M€ en 2015 (29,5 M€ en 2011). Les revenus moyens des demandeurs de prise en charge par l'Aced sont de 1 208 € par mois et la moyenne de la prise en charge par bénéficiaire est de 2 437 € sur la période 2012-2015. Les secteurs d'activité des demandeurs d'intervention au titre de l'Aced sont d'abord, sur la même période, ceux de l'hébergement et de la restauration (13,1 %), suivis, de manière très proche, par le commerce de détail en magasin (12,9 %)⁸¹.

Par ailleurs, le dispositif de maintien dans l'activité professionnelle indépendante (Mapi) mis en œuvre depuis 2013 dans les caisses régionales du RSI propose à des assurés repérés pour une altération de leur état de santé de bénéficier de dispositions telles que l'aménagement du poste de travail, la reconversion professionnelle, le changement d'activité, le changement de statut ou la prise

⁸⁰ En tout état de cause, le montant de la prise en charge est limité, en application du droit communautaire, à 15 000 € par exploitation, en cumul sur trois exercices fiscaux successifs. Il s'agit du plafond individuel d'aides *de minimis* agricole défini par le règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne aux aides de minimis (dit règlement *de minimis* agricole).

⁸¹ RSI, *Cahier sur l'aide aux cotisants en difficulté*, n°5, mars 2016.

en charge de leurs cotisations. L'objectif est d'anticiper la perte d'activité des travailleurs indépendants en leur permettant d'éviter une désinsertion professionnelle.

Plus d'un tiers des dossiers aidés par le fonds d'action sanitaire et sociale en 2016 ont concerné des assurés rencontrant des ennuis de santé liés à une pathologie grave ou à un accident survenu dans le cadre ou en dehors du travail, les travailleurs indépendants ne bénéficiant pas, à la différence des salariés ou des exploitants agricoles, d'une couverture spécifique du risque « accidents du travail et maladies professionnelles »⁸².

1.2.3. Un bilan significatif des instruments de recouvrement amiable des cotisations dues par les entreprises en difficulté

Un bilan statistique détaillé des actions de recouvrement mises en œuvre par l'Acoss, la MSA et le RSI est présenté en annexe à ce chapitre.

1.2.3.1. Une augmentation du stock de créances non recouvrées par l'Acoss pour partie imputable à la crise économique de 2008

Un indicateur classique qui appréhende à la fois l'efficacité du recouvrement et l'évolution de la situation économique des entreprises est l'évolution du montant comptable des créances non recouvrées détenues sur ces dernières par les organismes collecteurs de prélèvements. Une fois neutralisées les extensions du périmètre du recouvrement de l'Acoss intervenues entre 2003 et 2016⁸³, le stock de créances non recouvrées par l'Acoss, qui était globalement stable entre 2003 et 2007 (autour de 13,5 Md€) a fortement augmenté dans les années qui ont suivi la crise économique et financière de 2008 et reste aujourd'hui supérieur de plus d'un tiers à son niveau de 2007 (18,4 Md€ au périmètre de 2003). Toujours à champ comparable, l'augmentation du stock de créances est imputable aux deux tiers aux travailleurs indépendants et pour un tiers aux entreprises privées et aux autres cotisants.

Il convient de noter que le stock de créances détenues par l'Acoss (27,2 Md€ en 2016, au périmètre d'aujourd'hui) a crû beaucoup plus fortement sur la période 2007-16 que ne l'indiquent ces chiffres du fait des extensions du champ du recouvrement (aux cotisations maladie et vieillesse des travailleurs indépendants en 2008, et aux cotisations à l'assurance chômage et à l'AGS en 2011), qui font mécaniquement gonfler le stock de créances, à taux de recouvrement inchangé.

Sur ces 27,2 Md€ de créances totales à recouvrer, les deux tiers s'inscrivent dans le cadre d'une procédure de recouvrement amiable et forcé, le tiers restant l'étant dans celui d'une procédure collective, de redressement ou de liquidation judiciaire dans la plupart des cas. Une partie de ces créances seront admises en non valeur, abandonnées ou feront l'objet d'une remise : c'est le cas d'environ 10 % du stock de créances chaque année.

⁸² Cf. *Rapport sur la protection sociale des non salariés et son financement*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, octobre 2016.

⁸³ Le périmètre du recouvrement a été étendu en 2008 aux cotisations maladie et vieillesse des travailleurs indépendants suite à la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) et en 2011, s'agissant des entreprises privées, aux cotisations d'assurance chômage et à l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS). Une extension du périmètre du recouvrement par l'Acoss conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une augmentation du stock de créances à recouvrer.

1.2.3.2. Des délais de paiement qui sont accordés par les Urssaf au titre du régime général et des professions libérales dans six cas sur dix de façon automatisée

L'Urssaf assure le traitement des demandes de délais de paiement au titre du régime général, mais également pour le compte des professions libérales⁸⁴. Les demandes de délais adressées aux Urssaf sont nombreuses en valeur absolue (près de 250 000 de la part des entreprises, et 45 000 de la part des professions libérales en 2015). Près d'une demande de délais sur deux concerne une entreprise qui avait déjà déposé une ou plusieurs autres demandes de délais dans l'année civile.

Les demandes de délais débouchent dans plus de deux cas sur trois sur un accord d'étalement du paiement de la part de l'Urssaf (cette proportion est même supérieure à 80 % dans le cas des professions libérales).

L'amélioration de la conjoncture, donc de la situation financière des entreprises, a conduit en 2015 à une baisse – de l'ordre de 6 % sur le champ du régime général – des demandes de délais de paiement par rapport à l'année précédente. Cette diminution fait suite à une quasi-stabilité en 2014 par rapport à 2013 (-1 %). L'évolution du nombre de délais accordés – en baisse de 5 % en 2015 par rapport à 2014 sur le champ du régime général – est le reflet de celle des demandes de délais. Autrement dit, les Urssaf n'ont globalement pas modifié en 2015 leurs pratiques en matière d'accords de délais. La baisse marquée en 2015 du nombre de demandes et de délais accordés est, s'agissant des professions libérales, est en grande part attribuable à la mise en place, la même année, du dispositif « 3 en 1 »⁸⁵ pour les travailleurs indépendants, qui a permis à un plus grand nombre de membres de ces professions d'éviter de solliciter un délai en fin d'année.

La part importante des délais accordés relativement aux demandes formulées par les cotisants s'explique pour partie par l'automatisation des procédures d'examen des dossiers (dispositif ADP), 60 % des demandes faisant l'objet d'un traitement automatique, et 26 % des délais accordés l'étant également de la sorte.

La durée moyenne des délais accordés reste courte – dans huit cas sur dix elle est inférieure à trois mois –, même si elle s'est très légèrement allongée en 2015 par rapport à l'année précédente. Pour autant, les rééchelonnements de créances accordés par l'Acoss sont globalement bien respectés par les entreprises (voir partie 1.2.3.4), ce qui laisse penser que ces délais sont dans l'ensemble suffisants pour permettre aux entreprises de reconstituer leur trésorerie.

⁸⁴ En effet, le RSI assure le traitement des demandes de délais de paiement pour les artisans et commerçants. Il convient cependant de noter qu'une modification importante est intervenue au 1^{er} janvier 2017 puisque l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017 a abrogé les dispositions relatives à l'ISU et créé une direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI). Cette direction regroupe des agents des deux réseaux (RSI et Urssaf) et assure l'intégralité des opérations de recouvrement. Elle vise à supprimer le fractionnement de compétences entre les deux réseaux, qui deviennent ainsi « co-responsables » concernant la totalité des missions de recouvrement (voir Chapitre II).

⁸⁵ Résultant de l'article 26 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, ce mécanisme conduit à appeler les cotisations provisionnelles de l'année N sur la base du revenu d'activité de l'année N-1 dès qu'il est définitivement connu. Par rapport au dispositif précédent, qui continuait à appeler les cotisations sociales sur l soient recalculées sur cette base, et donc non plus sur le revenu d'activité N-2, mais sur celui de l'année N-1 ; la régularisation des cotisations définitives de l'année précédente est donc anticipée et intervient, non plus en fin d'année N+1, mais dès que le revenu de l'année N aura été déclaré. C'est ce que l'on appelle le dispositif « 3-en-1 ».

Les données disponibles ne montrent pas une surreprésentation de la part des petites entreprises – moins de dix salariés – dans les demandes de délais adressées à l’Acoss, alors même qu’on pourrait penser qu’elles peuvent être davantage exposées à des problèmes de trésorerie. En revanche, trois secteurs d’activité concentrent à eux seuls plus de la moitié des demandes de délais – la construction, le commerce et le secteur de l’hôtellerie, des cafés et de la restauration (HCR) –, ce qui représente un niveau très important par rapport à leur poids dans l’économie.

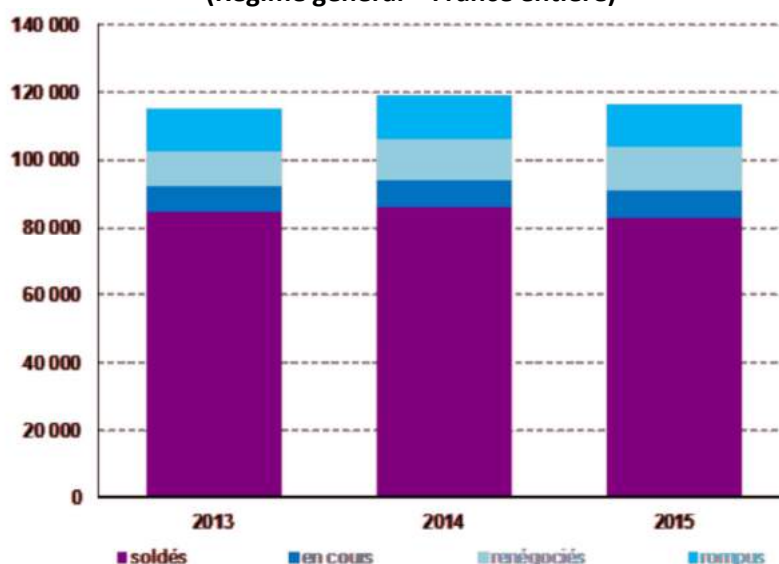
Les commissions de recours amiable (CRA) et, subsidiairement, les directeurs des caisses de la **mutualité sociale agricole** accordent également fréquemment des délais de paiement : 28 700 délais ont été accordés en 2015. Si le stock de dossiers ayant fait l’objet d’un échéancier de paiement dans le cadre d’un passage en CRA a diminué par rapport à 2014 et n’est qu’en progression modérée par rapport à 2011 (+5 %), le montant moyen des créances reportées est en très, lui, en forte augmentation (+3 % en 2015 par rapport à 2014 et, surtout, +29 % par rapport à 2011), reflet des fragilités économiques de certaines filières agricoles.

Enfin, le **RSI** a traité 250 000 demandes de délais de paiement au bénéfice des artisans et des commerçants dans le cadre de l’ISU. La durée moyenne des délais accordés – huit mois – est nettement plus élevée qu’elle ne l’est pour les entreprises relevant du champ des Urssaf (trois mois).

1.2.3.3. Des délais de paiement qui semblent, dans le régime général, le plus souvent respectés

Concernant le régime général, en 2015, six mois après le début de l’échéancier, 71 % des délais accordés par la branche recouvrement étaient soldés et 7 % en cours. Le taux de rupture, qui correspond à la part des échéanciers non respectés dans l’ensemble des délais accordés, est stable à hauteur de 11 % entre 2013 et 2015 (cf. figure 4).

Figure 4 – Évolution du volume des délais annuels selon leur suite à six mois (Régime général – France entière)



Source : ACOSS, *Rapport d’activité thématique 2015 – Recouvrement amiable et forcé*, p.31

Ces indicateurs fournissent une première approche de l'efficacité et de l'intérêt des politiques menées dans ce domaine par la branche recouvrement, mais ils n'éclairent pas le devenir des entreprises concernées. L'Acoss a ainsi prévu de réaliser une étude d'impact *ex-post* des délais sur les taux de reste à recouvrer et les taux de survie des entreprises. Cette étude est prévue pour la fin du premier semestre 2017 (voir la partie 1.3.3).

1.2.3.4. Plus de 500 000 remises de majoration de retard accordées en 2015 par les Urssaf

512 000 remises de majorations de retard (*cf.* encadré 8) pour un montant de 268 M€ ont été accordées en 2015 par les **Urssaf**, dont 331 000 au titre du régime général (215 M€, soit 650 € en moyenne par remise) et 110 000 (20 M€, soit 180 € en moyenne par remise) au bénéfice des professions libérales. Le nombre de demandes de remises ainsi que les montants accordés ont diminué respectivement de près de 10 % et de 4 % entre 2014 et 2015. Cette évolution est à mettre en relation avec la baisse du nombre de demandes de délais de paiement constatée par les Urssaf sur cette période.

Encadré 8 – Modalités des remises de majorations de retard et de pénalités par les Urssaf

La majorité des demandes de remise de majorations de retard et de pénalités examinées relève de la compétence du Directeur et de ses délégués (celle-ci est déterminée par le respect d'un montant plafond de remise). Au-delà du seuil de compétence du directeur, la commission de recours amiable (CRA) étudie les dossiers.

Les **remises amiables** s'effectuent automatiquement sans demande du cotisant sous réserve de remplir 3 conditions cumulatives (absence d'infraction dans les 24 derniers mois, règlement de l'échéance sous 30 jours, montant inférieur à un seuil).

Les **remises exceptionnelles** qui peuvent bénéficier aux cotisants confrontés à des circonstances exceptionnelles font l'objet d'un suivi dédié ; elles sont par ailleurs accordées dans des conditions limitatives.

Concernant la **MSA**, le montant des remises de majorations s'est élevé à 24 M€ en 2016, ce qui représente un tiers des majorations de retard émises au cours de l'année.

1.3. Des problèmes et des pistes d'amélioration néanmoins à considérer

1.3.1. Des organisations qui peuvent être plus ou moins efficaces ou adaptées

1.3.1.1. Une amélioration possible de l'organisation des pré-relances avant la phase de recouvrement forcé

Le bilan des différentes COG ainsi que les données analysées chaque année permettent de constater que la phase amiable demeure la plus efficace pour permettre le recouvrement des créances. Or, cette phase amiable est plus ou moins développée et systématisée selon les régimes, et les outils mobilisés plus ou moins efficaces.

Les lettres de rappel amiable constituent l'un des volets de cette phase de recouvrement amiable. Dans le régime général, elles sont obligatoires. En effet, les dispositions du Code de la sécurité sociale imposent à l'organisme d'adresser aux personnes défaillantes une lettre de rappel amiable quinze jours au plus tard après la date d'échéance ou la date limite de paiement.

Avant de mettre en œuvre une procédure de recouvrement forcé des cotisations sociales et des majorations de retard, les organismes doivent ensuite adresser au débiteur une lettre recommandée, avec demande d'avis de réception, le mettant en demeure de s'acquitter de sa dette dans le délai d'un mois. Cette mise en demeure (MED) concerne toutes les cotisations légales dues au titre des régimes de protection sociale, à l'exclusion de certaines cotisations conventionnelles et des prestations indues à récupérer. Ainsi, la mise en demeure ne constitue pas un acte de poursuite envers le débiteur, mais une formalité préalable et obligatoire avant tout recouvrement forcé, qui fixe le point de départ du délai de prescription de l'action en recouvrement. Elle peut être envoyée, en ce qui concerne le recouvrement de cotisations légales, à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la date limite à laquelle les cotisations auraient dû être payées. Puis, le débiteur dispose, à compter de la réception de celle-ci, d'un délai d'un mois pour se libérer de sa dette ou saisir la commission de recours amiable. Si, à l'expiration du délai d'un mois, les sommes qui ont fait l'objet de la mise en demeure n'ont pas été intégralement versées, les organismes pourront procéder au recouvrement forcé des sommes dues.

Dans le régime agricole, il n'existe aucune législation obligatoire fixant les règles applicables aux rappels amiables. En pratique, d'autres moyens permettent de faire du recouvrement amiable : lien avec l'adhérent, relances téléphoniques, visite de l'exploitation...

Il apparaît que les méthodes de relance amiable par téléphone ou par un autre canal moins formel que la lettre de rappel ou la mise en demeure sont les plus efficaces et les plus adaptées à la prise en compte de la situation des entreprises. Il pourrait être utile de généraliser cette approche, comme le fait la MSA et tente de le faire l'Urssaf Île-de-France, pour améliorer le taux de recouvrement et les relations avec les cotisants, qui ont parfois des difficultés à comprendre les courriers et procédures de relance dont ils sont l'objet.

Consciente de cet enjeu de compréhension, l'Acoss travaille par ailleurs à améliorer la lisibilité et la clarté des documents opposables (mises en demeure, lettres de rappel) que les Urssaf adressent aux entreprises.

1.3.1.2. Un suivi particulier pour certaines entreprises ?

Au niveau réglementaire, les procédures ne distinguent pas selon les catégories d'entreprises. Or, les enjeux financiers ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit d'une grande ou d'une petite entreprise (montant des cotisations, impact sur les engagements de droits futurs résultant de la clause de sauvegarde) et selon que des défauts de paiement sont constatés de manière ponctuelle ou répétée. L'organisation du suivi des entreprises en termes de recouvrement pourrait donc être adaptée selon ces spécificités, comme a commencé à l'envisager l'Urssaf Île-de-France.

Concernant le réseau Agirc-Arrco, au-delà de la veille, le Groupe Humanis propose aux entreprises de grande taille des protocoles d'accord transactionnel conformément aux dispositions de l'article 1567 du code de commerce.

1.3.1.3. Tirer des enseignements de l'organisation de l'administration fiscale en matière de procédure de relance amiable ?

Au-delà du fait que le réseau comptable local de la DGFIP a développé une politique de délai de paiement normée au niveau central, l'organisation des relations entre l'administration fiscale et les entreprises est multiple. Ainsi :

- les très grandes entreprises relèvent de la direction des grandes entreprises au sein de la DGFIP ;
- les autres entreprises ont un interlocuteur fiscal unique (IFU) au sein de leur service des impôts des entreprises (SIE). Chaque IFU est compétent sur un périmètre territorial défini. L'expérimentation d'une spécialisation par secteur d'activité a été réalisée mais les résultats ne se sont pas révélés satisfaisants ; des réflexions sont en cours pour modifier l'organisation avec le développement d'équipes spécialisées par mission (par exemple la relance amiable) mais toujours sur un secteur géographique donné ;
- il y a aussi des pôles de recouvrement spécialisé existant aussi dans chaque département et se voient transférer la créance à recouvrer pour les dossiers les plus difficiles, et donc pour assurer le recouvrement forcé ;
- il existe également des conciliateurs (membres de la DDFIP) entre les services fiscaux et les contribuables, dont la saisine constitue une première voie de recours.

La procédure amiable de relance a été généralisée au sein de la DGFIP en cas de retard de paiement d'une entreprise relative à la TVA ou à l'IS. La relance amiable vise à inciter l'entreprise à régulariser sa situation suite à la constatation d'une défaillance déclarative, et peut utiliser plusieurs canaux :

- le courriel, sous forme de relance automatisée qui se déclenche entre une à trois semaines ;
- le courrier, à défaut d'adresse de messagerie ou en cas de procédure collective en cours ;
- en complément, le service peut téléphoner et doit enregistrer son appel.

Un seul et même courriel ou courrier est envoyé quel que soit le nombre d'obligations fiscales visées dès lors que l'adresse fiscale est la même pour chacune des obligations. Le développement de cette pratique est lié à une obligation de dématérialisation des relations entre l'administration fiscale et les contribuables.

Les pratiques et les résultats des relances amiables sont par ailleurs étudiés pour vérifier quels sont les profils d'entreprises les plus à risques. La récurrence est notamment un critère déterminant pour accorder ou non un délai de paiement ultérieur. La DGFIP a développé des réflexions dans ce domaine dans la mesure où ont pu être repérées certaines entreprises qui tendent à utiliser les facilités publiques comme un moyen de financement ou de trésorerie.

1.3.2. Une coordination des acteurs qui pourrait encore être améliorée

Avec la CCSF, les Codefi et les CRP, l'intervention auprès des entreprises en difficulté fait déjà l'objet d'une coordination ancienne et éprouvée lorsqu'elles se placent dans le cadre de ces

procédures. Le traitement des entreprises qui restent en dehors de ces procédures pourrait en revanche probablement progresser.

1.3.2.1. Des coordinations à renforcer entre les différents acteurs de la sphère sociale concernés par la situation des entreprises en difficulté

Une circulaire du 9 janvier 2015⁸⁶ modernise l'action de l'Etat dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises et rationalise l'organisation de la détection et du soutien. Cette circulaire, qui est conjointe aux secteurs fiscal et social, traduit l'exigence de coordination des différents pouvoirs publics. Mais ce texte vise essentiellement à mieux articuler le fonctionnement des CCSF avec les Codefi, sans évoquer spécifiquement les organismes sociaux. Or, une meilleure coordination des acteurs de la sphère sociale (Acos, Agirc-Arrco, Direccte, Pôle Emploi) serait sans doute de nature à améliorer les résultats des actions conduites à titre curatif comme à titre préventif (*cf. infra* point 2). Dans ce cadre, l'hypothèse d'une saisine des CCSF à leur propre initiative mériterait d'être étudiée.

1.3.2.2. Systématiser les relations Urssaf-DGFIP au-delà de la CCSF et du Codefi

Si la CCSF permet une facilitation de la coordination entre acteurs publics, la coopération pourrait également être renforcée sur des dossiers ne passant pas par les CCSF.

C'est pourquoi, dans certaines régions, un interlocuteur régional des services fiscaux est à la disposition des Urssaf pour échanger des informations, notamment sur l'existence d'un passif fiscal. L'idée de généraliser ce dispositif sur tout le territoire pourrait être étudiée. Un autre exemple d'une meilleure articulation possible entre les deux réseaux est un outil informatique de la DGFIP qui enregistre toutes les décisions prises en CCSF et permet d'établir un bilan complet de leurs actions. Mais les Urssaf n'y ont pas accès. Un accès à ce recensement des décisions prises en CCSF constituerait une source d'informations précieuse pour les organismes sociaux, qui sont membres à part entière de ces commissions (voir également la partie 2.4.1).

1.3.2.3. Une extension possible du périmètre des acteurs participant à la CCSF

Les CCSF pourraient, par ailleurs, gagner dans l'examen des dossiers des entreprises en difficulté à une participation plus systématique d'acteurs non listés dans le décret de 2007, par exemple l'Agirc-Arrco, qui est au mieux ponctuellement associée ou sollicitée en fonction des pratiques des commissions.

Dans la pratique, en effet, l'absence d'intégration systématique dans les CSSF peut aboutir à des incompréhensions de la part des entreprises eu égard au maintien des procédures concernant les créances de l'Agirc-Arrco. Hormis en Guyane, où la CCSF associe systématiquement les institutions de retraite complémentaire à ses réunions et délibérations, la faculté pour ces commissions de s'adjoindre au cas par cas des représentants de l'Agirc-Arrco, notamment dans le cadre des procédures de conciliation, n'est qu'exceptionnellement mise en œuvre.

⁸⁶ Circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement (<http://circulaire.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=39240>)

La question de la non association des Directe au stade de la CCSF mérite également d'être posée au regard des informations dont elles disposent sur la situation des entreprises, de l'éclairage qu'elles pourraient apporter sur la gestion de leur main-d'œuvre et de la possibilité qu'elles ont de faciliter l'accès des entreprises à des dispositifs d'aide ou de conseil.

1.3.3. Un suivi-évaluation à développer concernant les entreprises bénéficiaires des dispositifs d'aide

La branche recouvrement ne dispose pas actuellement de suivi statistique longitudinal des entreprises ayant bénéficié d'une mesure d'accompagnement. La MSA de son côté n'assure également pas de suivi statistique sur les entreprises ayant bénéficié de délais de paiement ou remise de majoration de retard. Leurs suivis se limitent aux délais de paiement accordés et à leur respect, dans un souci de pilotage interne des dispositifs, et ne s'étend pas aux conséquences, aux effets et à l'efficacité de ces mesures du point de vue des entreprises en difficulté et de la pérennité de leur activité. Ainsi, différents tableaux de bord internes à la branche recouvrement sont mis à la disposition du réseau des Urssaf-CGSS concernant notamment le suivi des délais accordés, les remises de majorations de retard et plus globalement les restes à recouvrer – avec une déclinaison par région et une consolidation nationale. S'agissant des entreprises ayant bénéficié d'un délai dans le cadre des CCSF, il n'y a pas de suivi spécifique centralisé ; les plans et mesures mis en place sont suivis localement et font l'objet d'une gestion concertée dès lors que les conditions d'octroi ne sont plus respectées.

Une logique de suivi-évaluation au cours du temps serait donc à développer, notamment pour objectiver et mesurer l'apport et la plus-value des actions d'accompagnement dont bénéficient les entreprises en difficulté. Consciente de cet enjeu, la branche recouvrement a débuté récemment une étude pour quantifier l'impact des délais de paiement accordés sur les défaillances d'entreprise dans un horizon plus long. Cette logique d'évaluation pourrait s'étendre au-delà de la seule sphère sociale, c'est-à-dire à l'ensemble des aides apportées par les différentes structures aux entreprises en difficulté, afin d'apprécier l'efficacité du système d'accompagnement dans sa globalité.

1.3.4. De possibles enrichissements des dispositifs d'aide existants ?

Deux questions peuvent à cet égard être posées, concernant, l'une, le traitement des délais de paiement des cotisations salariales et, l'autre, les majorations de retard.

1.3.4.1. L'extension, sous certaines conditions, du périmètre des délais de paiement aux cotisations salariales ?

Le fait que les demandes de délais de paiement ne peuvent concerner que la part patronale des cotisations et nécessitent le paiement préalable des parts salariales, peut poser question. Actuellement, il existe une tolérance puisqu'elles peuvent être réglées au plus tard trente jours après leur date d'exigibilité.

Néanmoins, pour les bas salaires, les cotisations patronales sont très faibles, au contraire des cotisations salariales. L'entreprise rencontre alors avant tout des difficultés pour le paiement de ces dernières. Une réflexion pourrait être initiée pour définir sous quelles conditions, par exception au

principe général, les cotisations salariales sur les rémunérations les plus basses pourraient être intégrées dans une demande de délai de paiement.

1.3.4.2. Des aménagements du taux et des conditions de rémissibilité des majorations de retard, notamment pour les travailleurs indépendants et les très petites entreprises ?

Une réflexion pourrait également être menée sur l'écart et le parallélisme entre le taux des majorations de retard, qui est de 0,4 % par mois en cas de non-paiement des cotisations sociales (soit 4,8 % en taux annuel) et le taux d'intérêt bancaire, qui est à la fois plus faible et fluctuant dans le temps (taux annuel moyen compris entre 1 et 1,2 % pour un emprunt immobilier d'une durée de dix ans à fin mars 2017)⁸⁷. La question du caractère adapté du taux mensuel de 0,4 % apparaît d'autant plus légitime qu'il vient s'ajouter à une majoration initiale de 5 % de la somme due.

C'est la raison pour laquelle l'Association nationale des dirigeants du recouvrement (Andur) a par exemple proposé un aménagement des règles applicables en matière de majoration pour retard de paiement pour les travailleurs indépendants et les très petites entreprises (TPE). Il s'agirait de mettre en place une majoration de retard unique, « *calculée une seule fois sur le montant total dû avec un seul taux* »⁸⁸. Resterait à définir le niveau de ce taux, voire un barème qui pourrait être fonction du montant des sommes dues et de la durée de l'échéancier de paiement.

L'Andur a également proposé, toujours pour les travailleurs indépendants et les TPE :

- la remise de cette majoration de manière systématique la première fois qu'un travailleur indépendant ou une TPE se trouve en défaut de paiement afin de lisser les difficultés ponctuelles qu'ils peuvent rencontrer ;
- un décalage de paiement d'une échéance de cotisations sans frais pour faire face à des difficultés conjoncturelles de trésorerie, une fois par an, possibilité qui n'existe pas aujourd'hui en droit.

Ces propositions, ou d'autres allant dans la même direction, mériteraient de donner lieu à une étude plus approfondie.

1.3.5. *La question du traitement des entreprises en difficulté dont le siège est à l'étranger et des insolvabilités transfrontières*

Selon des travaux récents de la Commission européenne, on estime dans l'Union Européenne à 200 000 le nombre des entreprises qui tombent en faillite chaque année (soit 600 par jour), ce qui représente une perte de 1,7 million d'emplois directs par an. Dans un cas sur quatre, il s'agit d'insolvabilités transfrontières, c'est-à-dire qui concernent des créanciers et des débiteurs provenant de plus d'un État membre de l'UE⁸⁹ (cf. encadré 9).

⁸⁷ <http://www.meilleurtaux.com/credit-immobilier/barometre-des-taux.html>

⁸⁸ Association nationale des dirigeants du Recouvrement (ANDUR), *Cahier spécial : travailleurs indépendants*, février 2017, p.9.

⁸⁹ Document de travail des services de la Commission, *Impact Assessment accompanying Commission Recommendation on a New Approach to Business Failure and Insolvency*, SWD(2014) 61 final du 12.3.2014, p. 2.

Encadré 9 – L'enjeu des insolvabilités transfrontalières⁹⁰

« Mais la dimension transfrontière et les coûts induits par des cadres d'insolvabilité divergents sont beaucoup plus vastes. Premièrement, même si des créanciers comptent dans leur chaîne d'approvisionnement des fournisseurs qui sont des entreprises purement nationales, la présence d'un fournisseur connaissant des difficultés financières et ne pouvant être sauvé peut toutefois avoir des répercussions négatives qui peuvent conduire à l'insolvabilité de la société transfrontière. L'incidence de ces insolvabilités transfrontières peut être extrêmement élevée, étant donné que ces dernières risquent de concerner davantage les plus grandes entreprises. Deuxièmement, il peut arriver que les créanciers transfrontières de certaines sociétés (notamment les PME) préfèrent abandonner les créances transfrontières pour la simple raison qu'il est trop coûteux de vouloir les recouvrer, par exemple si une aide juridique locale est requise. Enfin, les évolutions futures du marché unique devraient amener davantage de sociétés à nouer des relations transfrontières, ce qui générera plus d'insolvabilités engendrant des conséquences transfrontières. Les sociétés innovantes ont notamment besoin d'un marché plus vaste pour pouvoir prospérer et éviter d'être insolubles au cours des cinq premières années. »

Se pose également la question du traitement des entreprises en difficulté dont le siège social est situé à l'étranger. Juridiquement, une société qui a son siège à l'étranger mais qui possède des établissements en France peut saisir la CCSF pour les dettes de ses établissements situés en France.

Si l'on perçoit bien les difficultés qui peuvent être engendrées par ce type de situation, il n'existe pas de suivi particulier de cette catégorie d'entreprises.

Une réflexion pourrait être initiée pour évaluer les enjeux portés par les entreprises dont le siège est situé à l'étranger ainsi que par les insolvabilités transfrontalières, réflexion pouvant conduire à adapter l'offre de services et l'action des organismes de recouvrement.

*

* *

En conclusion, un enjeu majeur consiste, au-delà de l'égalité juridique de principe qui existe pour l'accès aux dispositifs de traitement des entreprises en difficulté, à assurer une information au moins équivalente, voire renforcée, sur ces possibilités pour les entreprises de petite taille, qui peuvent hésiter à contacter les organismes de recouvrement en cas de problème et, *a fortiori*, à déposer un dossier à la CCSF.

Dans cette perspective, l'Acoss mène une réflexion sur l'information des entreprises, quelle que soit leur taille, aux dispositifs de demandes de délais et de remises existants. Celle-ci pourrait reposer sur la mobilisation de réseaux, comme ceux des chambres consulaires ou des experts comptables, ainsi que, le cas échéant, d'associations de dirigeants d'entreprise. La définition d'outils et d'aides adaptées aux spécificités des TPE et des travailleurs indépendants pourrait faire l'objet d'une réflexion complémentaire, en raison de leur fragilité particulière.

⁹⁰ Source : proposition de directive relative aux cadres de restructuration préventifs, à la seconde chance et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures de restructuration, d'insolvabilité et d'apurement et modifiant la directive 2012/30/UE, 22 novembre 2016, p. 3.

2. Des mécanismes de détection et de prévention encore peu systématisés mais en cours de développement

La détection et la prévention des difficultés des entreprises semblent en effet aujourd'hui encore insuffisamment développées, notamment pour favoriser l'accès aux actions d'accompagnement existantes. Les indicateurs ou outils de repérage existants présentent, à cet égard, un spectre limité et restent circonscrits à chaque réseau. Les organisations internes des organismes intègrent en outre plus ou moins les actions de prévention.

Des initiatives se développent dans certaines régions, mais elles sont à dimension variable et reposent souvent sur la qualité des relations personnelles entre acteurs. Des voies de progrès pourraient donc être étudiées dans plusieurs directions, qui impliquent une amélioration des outils de repérage et une coopération renforcée entre acteurs publics et privés.

2.1. Des indicateurs ou outils de repérage à spectre limité et propres à chacun de réseaux

Les difficultés que peuvent rencontrer les entreprises sont de différente nature (diminution de la demande, perte de parts de marché, défaut de fournisseurs, *turn-over* trop important...). Elles peuvent également être transitoires, liées à la conjoncture ou plus structurelles, et dépendent plus généralement du contexte économique général, du cycle de vie de l'entreprise, et des modifications (réglementaires, environnementales, concurrentielles...) des conditions d'exercice de son activité.

Un point important est alors d'identifier, dans les indices ou signes qui peuvent refléter l'amorce de difficultés, ceux qui permettent de les anticiper suffisamment en amont par rapport à ceux qui traduisent des difficultés d'ores et déjà avérées et susceptibles de se prolonger dans la durée.

On peut *a priori* identifier les trois types suivants d'indicateurs permettant de suspecter des difficultés dans les données dont peuvent disposer les organismes de recouvrement :

- des ratios issus de l'analyse financière des bilans de l'entreprise et/ou de son compte de résultat, qui présentent des valeurs dégradées et/ou dont les évolutions sont jugées peu favorables (par exemple, des ratios de solvabilité, de liquidité, d'endettement, d'autonomie financière ... calculés à partir du bilan ; ou des soldes intermédiaires de gestion, permettant d'apprécier la force commerciale, la valeur ajoutée qui constitue l'assise de la TVA, la politique d'investissement et les choix de financement calculés à partir du compte de résultat...) et plus largement des indicateurs liés à l'activité économique (notamment l'évolution du chiffre d'affaires) ;
- des données administratives liées à la régularité du paiement des prélèvements sociaux ou fiscaux (retards de paiement, demandes de délais, récurrence des incidents de paiement, résultats des contrôles...);
- des données relatives à la gestion de la main-d'œuvre (recours à l'activité partielle, licenciements, recours accru au travail intérimaire etc.).

Pour être pertinents, ces indicateurs doivent cependant être sélectionnés et interprétés au regard des objectifs fixés : quels types de difficultés essaie-t-on de détecter et de prévenir et dans

quel but ? Ils doivent aussi correspondre le plus possible à la situation la plus récente de l'entreprise et couvrir un spectre assez large (un faisceau d'indices est souvent plus parlant que des indicateurs restreints à un seul domaine).

Sans prétendre couvrir l'ensemble des pratiques des organismes de recouvrement en la matière, les démarches, rapidement présentées ci-après, adoptées par les services fiscaux de la DGFIP d'une part, et par les organismes de sécurité sociale d'autre part, de même que l'expérimentation « signaux faibles », qui associe les Urssaf, les Direccte et les Commissaires au redressement productif, témoignent de la diversité des réponses apportées, mais aussi des questions communes que se posent chacun des organismes concernés.

2.1.1. Des techniques d'analyse financière mises en œuvre par les services de la DGFIP, à partir des comptes prévisionnels des entreprises dont les difficultés sont avérées

Si les services de la DGFIP ont commencé à développer une analyse des risques en appui à la lutte contre la fraude fiscale, avec une assistance à la programmation des contrôles fiscaux par des techniques de *datamining*, de tels travaux n'ont pas encore été entrepris en matière de recouvrement des prélèvements fiscaux, comme l'a indiqué le Directeur général adjoint des finances publiques lors de son audition devant les membres du Haut Conseil⁹¹. Actuellement, les actions de prévention entreprises par la DGFIP s'appuient de manière empirique sur les informations disponibles, sans utiliser de méthodes de repérage systématique.

Lorsque les difficultés de l'entreprise sont avérées, et que sa situation est examinée par la Commission des chefs de services financiers (CCSF), les services de la DGFIP se livrent à une analyse financière, qui peut être approfondie et s'appuyer sur des comptes de résultats prévisionnels, afin de juger au mieux des perspectives de l'entreprise et proposer, en lien avec les autres représentants des créanciers publics, un plan le plus adapté possible à ses spécificités, avec l'objectif de s'assurer de sa viabilité.

2.1.2. Un outil de scoring développé par l'Acoss depuis 2010, proposant un « score de défaillance », mobilisé sur le terrain par les Urssaf

Au milieu des années 2000, l'Acoss avait procédé à une première expérimentation tentative de détection des entreprises en difficulté, avec la mise au point d'un modèle statistique dit « primo-débiteur », qui avait été testé sur le terrain, mais rapidement abandonné en raison des difficultés opérationnelles qu'il rencontrait. Forte de cette expérience, l'Acoss a depuis mis au point un outil de *scoring* (SCOR) visant à détecter les entreprises ayant un risque élevé de défaillance. Sa mise en œuvre est effective depuis 2010. Elle résulte d'une collaboration entre le département des statistiques, la direction métier de l'Acoss et les agents sur le terrain⁹².

Cet outil est fondé sur la modélisation de la probabilité de défaillance des entreprises, au sens de la survenue d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire devant le tribunal de commerce au cours des deux prochaines années, à partir de trois types de variables explicatives,

⁹¹ Audition de M. Vincent Mazaauric lors de la réunion plénière du 4 janvier 2017.

⁹² À noter que l'Acoss dispose également d'un autre outil de *scoring*, AIDA, dont l'objectif est différent, à savoir aider à la décision d'accorder un délai de paiement.

contenues dans les systèmes d'information de l'Acoss : des variables de recouvrement (délais de paiement accordés, procédures à l'amiable enclenchées, résultat des contrôles...); des variables économiques (secteur d'activité, effectifs, secteur d'activité...); des variables administratives (catégorie juridique de l'entreprise etc.).

Cette modélisation permet d'établir chaque trimestre un score prédictif de « risque de défaillance » pour les entreprises cotisantes. Ce score, estimé chaque trimestre depuis 2010 par l'Acoss, est envoyé aux Urssaf ; elles peuvent ainsi établir, en les adaptant le cas échéant au contexte local⁹³, des listes d'entreprises susceptibles, sur la base du score calculé, de connaître des difficultés⁹⁴.

Les Urssaf n'ont cependant pas accès aux variables ayant permis de déterminer ce score, ce qui ne permet pas forcément d'effectuer un retour vers les statisticiens nationaux, par exemple en leur indiquant que certains seuils choisis pour des variables explicatives pourraient être aménagés au vu de leur expérience sur le terrain (par exemple, l'ampleur de l'évolution à la baisse du chiffre d'affaires jugée comme un signe de difficultés).

L'Acoss n'a pas prévu à court terme des évolutions du calcul de ce score, mais sa qualité fait actuellement l'objet de travaux, susceptibles de déboucher sur son amélioration. Il s'agit d'abord de travaux statistiques qui visent à comparer, sur environ 150 entreprises, le score Acoss au « score Ellipro » de la société Ellisphère⁹⁵, qui propose une estimation du risque de défaillance (redressement ou liquidation dans les douze mois) à partir notamment de données comptables (ratios issus des bilans), de données caractérisant des incidents de paiement (la présence ou non d'impayés, d'inscriptions de privilèges généraux, de créances commerciales) et d'une série de données caractérisant, comme le fait l'Acoss, l'entreprise (taille, secteur d'activité, catégorie juridique etc.). Cette comparaison a montré que les deux scores donnent des indications très proches alors même que le score Acoss, n'incorpore pas de données issues de l'analyse financière de l'entreprise.

L'Acoss prévoit par ailleurs de confronter les niveaux de ce score au devenir de l'entreprise afin de mesurer les qualités prédictives du modèle. Les outils de suivi des entreprises dont les difficultés ont été repérées et traitées sont, quant à eux, limités à des indicateurs mensuels de suivi tels que le nombre de demandes de délai, le montant des délais accordés, le taux d'impayés, sans que ne soient actuellement suivies la récurrence de difficultés éventuelles, non plus que la survie ultérieure de ces entreprises.

2.1.3. L'expérimentation « Signaux faibles »

Afin de permettre une mise en œuvre plus précoce des outils d'appui aux entreprises, et ainsi d'accroître l'efficacité des interventions publiques qui pourraient ainsi être déclenchées le plus en

⁹³ Une étude d'élèves de l'EN3S sur le « Suivi et le traitement par les Urssaf des entreprises en difficulté », réalisée en 2013-2014 sous la direction de la Directrice adjointe de l'Urssaf d'Ile-de-France, indiquait par ailleurs que certaines Urssaf avaient également expérimenté des outils locaux.

⁹⁴ Ce score permet aussi aux Urssaf d'engager si nécessaire une assignation.

⁹⁵ Cf. *Le score Ellipro - Ellisphere*. La société Ellisphère s'appuie sur des données publiques et des données privées, obtenues notamment dans le cadre d'échanges d'information avec ses entreprises clients.

amont possible, une première expérimentation a été lancée en 2015/2016 dans la région Bourgogne-Franche-Comté, visant à détecter les premiers signes de modification de la situation ou des comportements d'emploi des entreprises, prédictifs de difficultés à venir.

Cette expérimentation, mise en place autour du Commissaire au redressement productif (CRP), a bénéficié du concours du SGMAP, en recourant pour sa deuxième phase à la méthode des « start-up d'État ». Elle a notamment associé les services statistiques et les chargés de mission économiques de la Direccte ainsi que les Urssaf⁹⁶.

L'objectif recherché est d'estimer un risque de défaillance à un an, à partir d'une modélisation de type logistique. Afin d'estimer ce risque de « fragilité », plusieurs indicateurs statistiques ont été retenus, basés sur des données issues de l'Urssaf (comme l'existence de trois débits dans le recouvrement sur une même période de référence, la persistance de cotisations impayées ou un reste à recouvrer sur les cotisations liquidées), et, c'est l'un des apports importants de cette expérimentation, sur des données détenues par la Direccte, relatives d'une part aux mouvements de main-d'œuvre (comme le volume d'intérimaires – un recul d'au moins 30 % étant jugé comme un signal de difficultés potentielles –, l'évolution des effectifs – une baisse de plus de 10 % étant jugée problématique –, la durée des CDD...), et d'autre part aux demandes d'autorisations de recours à l'activité partielle. Chaque organisme a ainsi sélectionné une liste d'entreprises de 50 salariés et plus présentant, pour les variables relevant de son champ, des valeurs susceptibles d'indiquer des signes de fragilité ; ces listes d'entreprises ont été confrontées et ont débouché sur une liste de 41 entreprises potentiellement en difficulté, parmi lesquelles, à l'issue des analyses de terrain qui s'en sont suivies, 18 se sont trouvées en difficulté avérée.

Cette première expérimentation, concluante mais portant sur un échantillon limité, a débouché sur une seconde, plus ambitieuse, visant à élaborer, par itération, un modèle prédictif de la défaillance des entreprises de plus de dix salariés et plus en Bourgogne-Franche-Comté, et associant en sus de la CRP, de l'Urssaf et de la Direccte, le SGMAP⁹⁷.

La démarche est itérative et ce caractère constitue sa force : sur la base du modèle statistique logistique établi, une liste d'entreprises les plus « à risque » est établie, le retour des chargés de mission de la Direccte permettant d'apprécier plus finement leur situation à partir de prises de contact directes et d'obtenir un retour sur le modèle statistique. Tout au long du projet, les principaux partenaires et utilisateurs de l'outil statistique se sont ainsi réunis sur une base hebdomadaire, pour examiner des démonstrations de l'outil, collecter les retours des visites d'entreprise, et discuter les priorités de l'itération suivante.

Les hypothèses émises à partir de tels « signaux faibles » doivent en effet être consolidées et interprétées. De fait, avant d'en arriver à une situation irréversible, l'entreprise peut freiner son recours aux salariés intérimaires, mettre fin à des contrats en cours, s'appuyer sur le dispositif de l'activité partielle ou encore procéder plus ou moins graduellement au licenciement de salariés permanents ; mais elle peut aussi, au contraire, privilégier les CDD courts dans ses embauches et

⁹⁶ La liste complète des participants est la suivante : DRFIP, Urssaf, Banque de France, BPI, SGAR, Direccte, Conseil régional, SRT, DRSI.

⁹⁷ Cf. <https://beta.gouv.fr/startup/signaux-faibles.html>; Une start-up d'État « miroir » a déjà mis en production dans les mêmes conditions un outil de ciblage des entreprises... qui recrutent : labonneboite.pole-emploi.fr.

accroître son *turn-over*. C'est donc bien la combinaison de plusieurs types d'évolution de la gestion de la main-d'œuvre, mis en relation avec d'autres dimensions de la vie des entreprises, qui peuvent être le signe de difficultés en cours ou à venir.

Une autre difficulté de l'expérimentation, déjà signalée à propos de l'outil de *scoring* de l'Acoss, réside dans le « dosage » des critères retenus, à savoir ne pas identifier de « signaux trop forts » car trop peu précoces, ni trop faibles, au risque d'une déperdition de moyens si la liste comporte trop d'entreprises à contacter inutilement. À cet égard, les indicateurs retenus par les Urssaf signalent souvent des difficultés déjà avérées des entreprises.

Encadré 10 – Les variables utilisées lors de la seconde expérimentation « signaux faibles » en Bourgogne-Franche Comté pour prédire le risque de défaillance à un an

Les variables actuellement mobilisées dans le modèle statistique sont les suivantes :

- les effectifs et l'évolution des effectifs (source Urssaf),
- le secteur d'activité, l'ancienneté de l'entreprise (source Sirene),
- l'existence de demandes d'autorisations préalables d'activité partielle (source Direccte), la demande ayant été jugée plus révélatrice de possibles difficultés de l'entreprise que l'octroi de périodes d'activité partielle,
- l'évolution du débit sur les cotisations ouvrières et patronales à l'Urssaf,
- les cotisations sociales et les déclarations préalables à l'embauche (Urssaf),
- le département de localisation de l'établissement,

la défaillance d'entreprises étant identifiée par la base de données Altares⁹⁸, mise à disposition par la Direccte.

Les flux de main-d'œuvre ne sont pas reconstitués avec suffisamment de fiabilité, en l'attente des suites de la DSN, pour pouvoir être mobilisés lors de cette deuxième expérimentation, alors que cela avait été envisagé suite à la première expérimentation et qu'ils le sont dans quelques autres expérimentations régionales actuellement lancées.

Il est également prévu d'élargir les sources pour affiner les résultats de l'algorithme, avec notamment des données de la Banque de France. Cette dernière élabore en effet un système de cotation, permettant de classer les entreprises en fonction de la probabilité d'occurrence, sur un horizon donné, d'un événement de défaut (i.e. de concrétisation du risque de crédit)⁹⁹.

Dans la mesure où cette deuxième expérimentation sera jugée concluante, le soutien de la Direction générale des entreprises devrait être acquis pour un déploiement de l'expérimentation sur d'autres régions en 2017/2018 et la mobilisation de données supplémentaires (résultats net ou brut d'exploitation, chiffre d'affaires ; difficultés et/ou retards de paiement auprès des services fiscaux...). La coopération avec la DGFiP est par ailleurs recherchée et suscite un intérêt de la part de cette dernière, mais la levée du secret fiscal, qui est pour l'heure un obstacle, nécessiterait à cette fin une disposition législative spécifique.

En dehors de cette expérimentation, et de ses perspectives d'extension, les outils de détection des difficultés des entreprises conservent donc un spectre limité et spécifique à chacun des réseaux, ce qui laisse entrevoir des voies de progrès pour l'avenir.

⁹⁸ <http://www.altares.com/fr/>. Altares dispose d'une base de données sur les entreprises, l'ensemble des informations y étant contenues permettant notamment de contribuer à la gestion du risque financier et à la lutte contre le blanchiment d'argent. Cette base s'appuie en particulier sur les informations légales et financières (bilans...), les rapports de solvabilité financière, les liens inter-entreprises au niveau international, l'observatoire des comportements de paiement.

⁹⁹ Cf. <https://entreprises.banque-france.fr/page-sommaire/comprendre-la-cotation-banque-de-france> et la banque de données FIBEN (Fichier bancaire des entreprises), qui est aujourd'hui un fichier de référence pour l'ensemble de la profession bancaire. Les entreprises qui y sont recensées font l'objet d'une cotation qui fournit des éléments d'appréciation de leur capacité à honorer leurs engagements financiers à un horizon de trois ans. Cf. <http://www.fiben.fr/>

2.2. Des organisations internes qui intègrent plus ou moins les actions de prévention des difficultés des entreprises

2.2.1. S'agissant des Urssaf

Le réseau Urssaf-CGSS développe sur le territoire des politiques volontaristes avec les parquets des tribunaux de commerce et des tribunaux de grande instance autour de la prévention des difficultés des entreprises ou du traitement des récidivistes (problématique des interdits de gérer, traitement des entreprises éphémères...). Mais les Urssaf n'ont pas à ce jour envisagé d'organisation cible ni mobilisé de moyens spécifiques en matière de détection préventive. L'Acoss se limite à cet égard à mettre à disposition des Urssaf les données et résultats issus de l'outil SCORE.

Certes, chaque année, les Urssaf réalisent 200 000 actions de contrôle et de prévention. Parmi ces actions, plus de 70 000 relèvent de la prévention. Il convient toutefois de préciser que ces actions visent principalement à prévenir les risques d'erreur déclarative et de fraude, et ne relèvent pas directement de la politique de prévention des difficultés des entreprises. Les Urssaf-CGSS peuvent par ailleurs proposer aux jeunes entreprises des visites-conseils, consistant en un contrôle d'assiette à blanc des cotisants. Ce dispositif est peu activé, dans la mesure où l'entreprise craint que cet outil ne débouche sur un contrôle.

Une des difficultés principales est d'enrichir la culture de contrôle des Urssaf par un axe préventif détaché du risque de sanction, ce qui nécessite de distinguer organiquement les deux missions. Cette évolution nécessiterait également une évolution de la perception des Urssaf par les entreprises, qui les associent essentiellement à des procédures de contrôle, ce qui implique sans doute de s'appuyer davantage sur des réseaux comme les organismes consulaires, les experts comptables ou les associations de dirigeants d'entreprise.

2.2.2. S'agissant de la MSA

L'avantage des caisses de MSA est, comme cela a été indiqué plus haut, qu'elles proposent une offre globale et diversifiée, portée au plus près du terrain par un réseau de personnes et de structures qui connaissent les spécificités locales du secteur agricole, à savoir les élus professionnels et les chambres d'agriculture.

En cas de fermeture de l'entreprise, la MSA dispose par ailleurs d'un dispositif national, « l'Avenir en soi », financé sur crédits d'action sociale, pour accompagner l'agriculteur vers un changement de métier. Des dispositifs d'accompagnement psychologique ont également été mis en place au niveau national.

Les filières agricoles ont de leur côté des rendez-vous annuels avec la MSA pour évoquer la situation générale de leur secteur. La prévention repose donc aussi largement sur l'organisation de la profession, qui est très structurée.

En complément de cette organisation générale, on peut également noter l'existence de pratiques intéressantes au niveau local. Par exemple, la MSA Armorique rencontre ses « grands

comptes » chez eux une fois par an, ce qui lui permet notamment d'évoquer leur situation globale, et d'anticiper ainsi d'éventuelles difficultés.

2.2.3. *S'agissant du RSI*

La prévention des difficultés reste encore assez faible aujourd'hui dans l'activité du RSI. Il ne dispose pas d'outil d'alerte et de prévention à ce jour, mais a engagé des travaux avec l'Acoss pour monter en compétence sur le sujet. Par ailleurs, le RSI a signé une convention avec le réseau « information-prévention » qui intègre les experts comptables. Il a également mis en place début 2017 un groupe de travail national sur la fragilité des entreprises qui fait suite à une expérimentation lancée fin 2016 sur la détection précoce des entreprises en difficulté.

Le développement de cette politique est néanmoins rendu difficile pour le RSI en raison des fluctuations importantes et permanentes qui affectent la population de ses cotisants : le RSI intègre ainsi en moyenne 480 000 inscrits par an, soit 40 000 par mois, et doit dans le même temps assurer la sortie de 240 000 cotisants. Le *turnover* est tel qu'il est mécaniquement plus difficile de développer une politique de détection et de prévention des difficultés inscrite dans la durée, et ce, alors même qu'elle pourrait être particulièrement utile pour certains travailleurs indépendants.

2.3. **Des initiatives locales à contenu et dimension variables, qui reposent sur la qualité des relations personnelles entre acteurs**

Comme évoqué plus haut, la mission théorique « de prévention » des Codefi s'exerce de façon variable selon les lieux, ne serait-ce que parce que ce comité n'est pas réuni dans tous les départements.

De fait, l'efficacité des dispositifs de prévention semble, d'après les rencontres et entretiens réalisés par le secrétariat général et les rapporteurs du Haut Conseil, surtout reposer sur le rôle personnel et l'implication des préfets et des commissaires au redressement productif pour organiser des cellules de veille et la circulation de l'information entre les acteurs publics, et sur la constitution et l'entretien de réseaux informels développés entre les acteurs au niveau local.

2.3.1. *Des initiatives intéressantes dans certaines régions, mais plus ou moins avancées, formalisées et susceptibles d'extension*

Plusieurs initiatives porteuses ont à cet égard été recensées concernant des partenariats développés par les acteurs économiques locaux, avec parfois des innovations intéressantes à signaler, notamment l'expérience « signaux faibles » en région Bourgogne-Franche-Comté, présentée plus haut, qui associe Urssaf et Direccte (voir la partie 2.1.3).

2.3.1.1. La cellule de détection et de traitement des entreprises en difficulté (CDTE) de l'Urssaf Corse

En Corse, l'Urssaf régionale a mis en place un dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté appelé cellule de détection et de traitement des entreprises en difficulté (CDTE). Le rôle de cette structure est multiple :

- informer les entreprises du territoire local des différents dispositifs de prévention et de traitement existants ;
- mettre en place, en partenariat avec d'autres acteurs institutionnels locaux, un mécanisme d'alerte sur la situation de ces entreprises ;
- centraliser l'information sur les entreprises en difficulté ou en « pré-difficulté » ;
- orienter les entreprises en difficulté et accélérer la saisine des différents dispositifs (médiation des entreprises, médiateur du crédit, CCSF...).

2.3.1.2. Une expérimentation dans la région Auvergne-Rhône-Alpes de détection précoce des entreprises en difficulté par le RSI fait l'objet

Le RSI, en ce qui le concerne, a mis en place un groupe de travail national sur la fragilité des entreprises afin de mieux détecter en amont les assurés en situation de fragilité et agir de concert avec ses partenaires en vue de leur assurer un soutien (cf. figure 5). Accompagnée par la caisse nationale, la région Auvergne-Rhône-Alpes s'est proposée pour développer des outils opérationnels et pour tester la faisabilité du dispositif qui cible trois populations de chefs d'entreprise : les coiffeurs et restaurateurs traditionnels, les commerçants installés en centre-ville et les artisans du bâtiment installés depuis cinq à sept ans.

Des critères de fragilité économique ont ensuite été définis pour déterminer les cotisants cibles de l'expérimentation, à savoir ceux ayant :

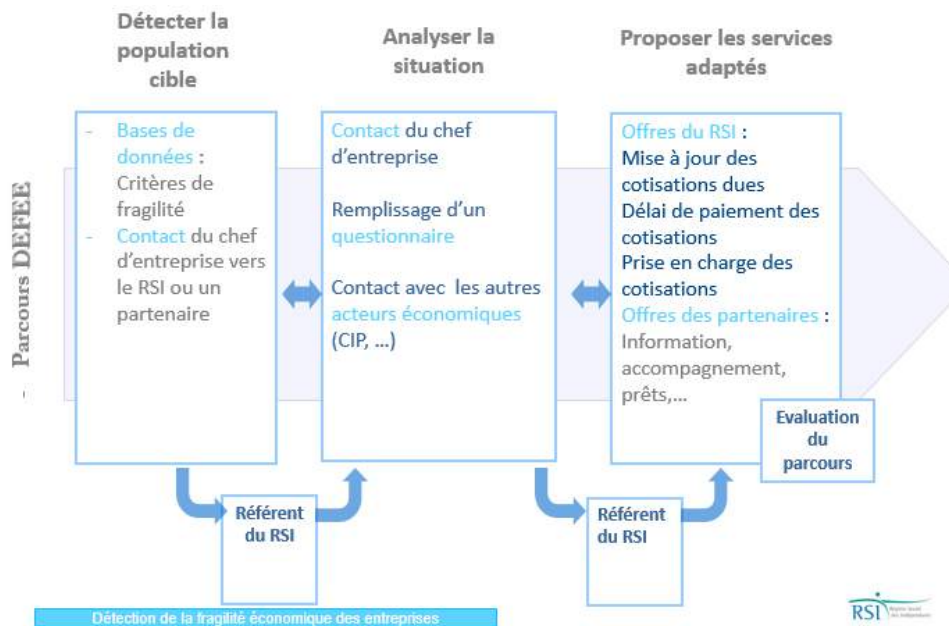
- déposé une ou plusieurs demandes au fonds d'action sanitaire et sociale au cours des trois dernières années ;
- respecté trois demandes de délais de paiement sur deux ans ;
- connu un incident de paiement (une échéance non respectée) dans les douze premiers mois d'activité.

L'expérimentation, qui s'est déroulée d'octobre à décembre 2016 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, présente le bilan suivant :

- sur 338 appels passés aux entreprises en situation de difficulté potentielle, seuls 120 (35 %) ont abouti et ont permis de contacter le chef d'entreprise ;
- parmi les 67 personnes ayant bénéficié d'un rendez-vous téléphonique suite à l'appel, 22 seulement (33 %) ont souhaité rencontrer un conseiller du RSI et bénéficier d'une offre d'accompagnement.

Ces résultats mitigés interrogent quant à l'efficacité de cette expérience, ou, à tout le moins, quant à la pertinence du calibrage et des critères retenus pour définir la population de cotisants cible. Sur cette base, une généralisation du dispositif n'est pas à ce stade envisageable, et il serait utile de réfléchir à une nouvelle expérimentation fondée sur des critères de ciblage revus ou, de façon plus indirecte, sur la mobilisation de réseaux d'intermédiaires tels que les experts comptables et les chambres consulaires.

Figure 5 – Le processus de gestion du parcours détection de la fragilité économique des entreprises



Source : RSI.

2.3.2. Les limites de ces expérimentations locales

Malgré leur intérêt, le nombre et l'ampleur de ces expérimentations restent à ce stade limité. L'animation et l'organisation des échanges d'expériences, notamment à l'initiative des administrations centrales, en reste en outre à ses prémisses, bien que les administrations concernées (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, direction générale des entreprises) manifestent le souhait de les développer à l'avenir. En d'autres termes, le risque est que les expérimentations aux résultats les plus probants et les bonnes pratiques locales ne soient pas connues, et encore moins généralisées, faute d'impulsion suffisamment résolue et systématique au niveau central pour faire remonter les informations, ou pour les diffuser dans le réseau.

La diffusion de ces initiatives peut également être freinée par certaines dispositions juridiques (secret fiscal pour le développement d'indicateurs partagés par exemple), ou par la concurrence entre les réseaux pour assurer prioritairement leur propre recouvrement. L'encadré 11 montre par exemple qu'il n'existe à ce jour pas d'exception au principe du secret fiscal permettant aux organismes de recouvrement de la sphère sociale d'avoir accès aux données de la DGFIP et donc de développer des expériences locales en lien avec l'administration fiscale.

Encadré 11 – Extraits de l'article L. 1358 du livre des procédures fiscales (Modifié par la loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 – art.76 (V))

« L'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, aux établissements publics administratifs et aux établissements publics visés aux articles L. 143-16, L. 321-1, L. 324-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme, aux agences d'urbanisme mentionnées par le code de l'urbanisme, aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural mentionnées à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, aux concessionnaires des opérations d'aménagement mentionnés à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, aux associations foncières urbaines mentionnées à l'article L. 322-1 du même code et aux observatoires des loyers mentionnés à l'article 16 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politiques foncière, d'urbanisme et d'aménagement et de transparence des marchés fonciers et immobiliers. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret.

Elle transmet également, gratuitement, à leur demande, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et à l'Agence nationale de l'habitat, la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation. Cette liste indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe. »

2.4. Des voies de progrès pouvant être envisagées dans plusieurs directions

2.4.1. En matière d'outils de repérage et de suivi

Les voies de progrès peuvent être envisagées dans plusieurs directions.

- L'exploitation à terme de la DSN permettra de disposer d'une batterie plus riche d'indicateurs, notamment en termes d'analyse des mouvements de main d'œuvre (avec la connaissance fine des contrats), et plus largement de la gestion de l'emploi (chômage partiel, heures supplémentaires), avec l'avantage d'informations nombreuses rassemblées au sein d'une seule et même source.
- Le développement des allers retours entre les observations de terrain et les travaux statistiques devrait être poursuivi ; ces échanges sont féconds pour permettre, outre l'amélioration des modèles, le calibrage « au bon niveau » des seuils de détection des signes de difficulté précoces.
- Le développement, l'enrichissement et la confrontation des méthodes de *datamining* (cf. encadré 12) sont, de leur côté, susceptibles d'enrichir, tant du côté des services de la DGFIP que des Urssaf, les outils d'analyse des comptes ou de *scoring* actuellement utilisés. Ce type de travaux, déjà mis en œuvre à l'Acoss, pourraient être entrepris à la DGFIP, sachant qu'ils existent dans certaines administrations fiscales étrangères, et qu'ils permettraient d'envisager des attitudes préventives à l'égard d'entreprises, « détectées » sur la base d'une cotation de risque s'appuyant notamment sur leur histoire en matière de recouvrement fiscal.

Encadré 12 – Quelles perspectives et quelles limites pour le *Datamining* ?

Selon Gilbert Saporta¹⁰⁰, titulaire de la chaire de statistiques appliquées au Conservatoire national des arts et métiers, le *datamining* (DM) est un nouveau champ situé au croisement de la statistique et des technologies de l'information (bases de données, intelligence artificielle, apprentissage etc.) dont le but est de découvrir des structures dans de vastes ensembles de données.

Le *datamining* analyse généralement des données recueillies à d'autres fins (c'est une analyse secondaire de bases de données, souvent conçues pour des besoins administratifs) et ne se préoccupe en conséquence pas de collecter des données de manière efficace (sondages, plans d'expériences).

Dans les faits, l'idée de découvrir des faits à partir des données est aussi ancienne que la statistique. Ce sont l'évolution des systèmes de gestion des bases de données avec les entrepôts de données, la constitution de *giga* bases de données, le développement en marketing de la gestion de la relation client et les recherches en intelligence artificielle, apprentissage, extraction de connaissances qui ont donné naissance à la notion de *datamining*.

Le DM ne met pas en œuvre d'estimations et de tests de modèles qui seraient pré-spécifiés, mais vise à l'inverse la découverte de corrélations ou de causalités à l'aide d'un processus de recherche algorithmique d'exploration : les « modèles » obtenus ne sont alors pas issus d'une théorie mais de l'exploration des données.

Parmi les nombreuses techniques employées par le DM, on peut citer les règles d'association (i.e. une méthode non supervisée, purement exploratoire, visant à détecter les liens entre différentes variables, et qui peut notamment, mais pas exclusivement, s'appuyer sur des techniques d'analyse des données) ou à l'opposé des méthodes dites « supervisées », visant à prédire un phénomène.

Parmi ces dernières figurent les méthodes de *scoring* qui sont celles privilégiées par les organismes de recouvrement jusqu'à aujourd'hui, qu'il s'agisse de prédire une variable à deux modalités (comme la survie ou non d'une entreprise par exemple), la construction d'une note de risque (risque sévère, moyen ou faible de défaillance) ou encore la fixation d'un seuil de décision permettant de classer les entreprises dans une catégorie (par exemple « entreprises susceptibles de rencontrer des difficultés et à contacter »).

D'autres perspectives sont néanmoins ouvertes grâce à l'enrichissement et la diversification des données utilisées (cf. ci-après), ainsi que par la confrontation de plusieurs types de méthodes. En effet, si le *datamining* s'appuie en grande partie sur des méthodes statistiques déjà éprouvées, il pourrait aussi permettre de traiter plus facilement et de manière plus automatisée de grandes quantités de données et d'optimiser le choix des modèles.

La complexité de ce sujet pourrait conduire à confier à des équipes de recherche des travaux visant à approfondir l'étude des indicateurs et de leurs capacités prédictives. La Dares, d'ores et déjà sollicitée sur les modèles statistiques mis en œuvre dans l'expérimentation « Signaux faibles », pourrait à cet égard lancer un appel d'offre, en direction d'équipes d'économètres et de spécialistes du *datamining*, dès lors que des bases de données suffisamment complètes auraient été constituées sur les entreprises.

Il semble en tout état de cause primordial que les sources de données soient davantage mutualisées entre les différents intervenants, et que les obstacles juridiques – notamment le secret fiscal – soient étudiés et levés dans la mesure du possible. Travailler à partir de listes d'entreprises distinctes selon les réseaux est en effet un processus long et coûteux, qui rend difficile sa généralisation à grande échelle. À cette fin, il pourrait être envisagé de modifier :

- l'article L. 1358 du livre des procédures fiscales (cf. encadré 11 ci-dessus) pour déroger au principe du secret fiscal en autorisant le transfert des données de nature fiscale aux

¹⁰⁰ Gilbert Saporta, professeur émérite, titulaire de la chaire de statistiques appliquées au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) et responsable de l'équipe MSDMA (Méthodes statistiques de *datamining* et apprentissage) au sein du Laboratoire Cédric (Centre d'études et de recherche en informatique du Cnam).

organismes sociaux de recouvrement en vue de favoriser le règlement global de la situation des entreprises en difficulté, d'une part, et de développer des outils communs de détection précoce des difficultés des entreprises, d'autre part ;

- l'article L. 144-1 du code monétaire et financier pour autoriser l'accès au fichier bancaire des entreprises (FIBEN) de la Banque de France, qui permet d'apprécier la capacité d'une entreprise à honorer ses engagements financiers à horizon de trois ans (*cf.* encadré 13 ci-dessous) :
 - aux commissions des chefs de services financiers (CCSF) pour le traitement des seules entreprises en difficulté dont le cas est examiné par cette instance ;
 - à la DGFIP et aux organismes de recouvrement sociaux en vue de développer des outils de détection précoce des difficultés des entreprises.

Pour mémoire, la DGFIP, en lien avec la Banque de France, a indiqué avoir saisi en mars 2017 à cette fin la direction générale du Trésor, qui assure le suivi et l'actualisation du code monétaire et financier. Les organismes de recouvrement sociaux pourraient utilement être associés à cette démarche.

Encadré 13 – Le fichier FIBEN de la Banque de France : un base de données utile pour le traitement des entreprises en difficulté et pour détecter en amont les difficultés à venir des entreprises

(Source : DGFIP (extrait d'une fiche à l'attention du HCFiPS – avril 2017)

1. Présentation du fichier FIBEN

Cet outil existe depuis 1987 ; il comprend un ensemble de modules dont celui de la cotation des entreprises, qui permet d'apprécier la capacité d'une entreprise à honorer ses engagements financiers à horizon de trois ans. La cotation mesure donc le risque de crédit et est utilisée notamment pour aider les chefs d'entreprises à identifier les facteurs impactant leur situation financière.

À titre indicatif, FIBEN recense :

- 7 millions d'entreprises,
- 5,5 millions de dirigeants de sociétés, y compris les entrepreneurs individuels, et les actionnaires,
- 280 000 bilans analysés dont 5 300 bilans consolidés,
- 6,1 millions de dirigeants et entreprises individuelles.

La cotation à dire d'expert concerne les entreprises de plus de 750 000 € de chiffre d'affaires et relève d'une démarche globale d'évaluation construite à partir des documents comptables des entreprises, ainsi que de renseignements qualitatifs : informations en provenance des juridictions commerciales, des banques (incidents de paiements supérieurs à 25 000 € et encours de crédit), des assureurs crédit et cautions (créances clients garanties, sinistres...), de l'environnement économique et financier de l'entreprise et de ses perspectives.

Elle s'appuie en outre sur la connaissance de l'entreprise et de son environnement par l'analyste financier de la BDF (50 000 entretiens avec des dirigeants d'entreprises par an).

La BDF a l'exclusivité de certaines informations comme les incidents de paiement sur effets et les concours bancaires. La mise à jour de la base intervient quasiment en temps réel.

La **cotation** comprend une cote d'activité qui exprime le niveau d'activité de l'entreprise (en général en fonction du chiffre d'affaires, la lettre A représentant le plus fort niveau d'activité) et une cote de crédit (capacité à honorer ses engagements à horizon de 3 ans, allant de 9 pour une situation compromise à 3++ pour une situation excellente).

Pour les petites entreprises (chiffre d'affaires inférieur à 750 000 €), il ne s'agit plus d'une cotation, mais d'une analyse statistique qui débouche sur une segmentation. Celle-ci prend différentes valeurs qui s'échelonnent de 1 (en l'absence d'impayés sur effets de commerce et de données descriptives favorables comme la date de création, le secteur d'activité, la catégorie juridique) à 6 (présence d'impayés sur effets de commerce et données descriptives moins favorables).

Hormis la cotation et la segmentation, assorties d'éléments d'explication, FIBEN comprend divers modules portant sur l'identité de l'entreprise, les dirigeants et les associés, le siège social et les établissements secondaires, les concours bancaires, les incidents, les créances clients garanties, les relations bancaires, les jugements, les éléments de risque, le score, le diagnostic.

S'agissant du **score**, à différence de la cotation, ce module est le résultat d'une étude statistique à partir d'informations comptables. Les variables explicatives sont constituées par une dizaine de ratios économiques et financiers statistiquement sélectionnés en raison principalement de leur capacité à différencier les entreprises susceptibles d'avoir des difficultés et les autres.

Le score est calculé pour 9 secteurs d'activité (hors activités financières et d'assurance) et combine ces 10 ratios en fonction de ces secteurs d'activité. Il est calculé chaque année automatiquement dès que le bilan de l'entreprise est saisi et considéré comme valide au terme de multiples contrôles informatiques. Grâce à la probabilité de défaillance associée à la valeur du score, cet instrument permet de déterminer le risque de défaillance à horizon de 3 ans. Il permet aussi de positionner l'entreprise par rapport à son secteur d'activité. Environ 193 400 entreprises bénéficient d'un score.

2. Les conditions d'accès au fichier

FIBEN est accessible sur adhésion et dans les conditions prévues à l'article L. 144-1 du code monétaire et financier (COMOFI), aux établissements de crédit, aux assureurs crédit et assureurs-caution et aux intermédiaires en financement participatif, à l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, aux entreprises d'assurance régies par le code des assurances, les mutuelles régies par le code de la mutualité, les institutions de prévoyance régies par le code de la sécurité sociale, les sociétés de gestion de portefeuille (SGP) ainsi qu'à des administrations à vocation économique ou financière. Les adhérents ne peuvent en aucun cas diffuser les informations contenues dans cette base à l'extérieur de leur établissement.

3. La DGFIP a engagé récemment des démarches pour bénéficier d'un accès à FIBEN

Compte tenu du caractère extrêmement performant de FIBEN, la DGFIP a adressé une demande officielle à la BDF pour obtenir un accès à cet outil, notamment à la cotation des entreprises et au scoring. Après expertise, la BDF a indiqué qu'elle détenait de nombreuses données relatives aux crédits et aux titres pour tous les secteurs économiques, qu'elle serait disposée à communiquer à la DGFIP. En contrepartie, celle-ci travaille par ailleurs à la possibilité d'un transfert dématérialisé des liasses fiscales des entreprises à la BDF pour améliorer sa cotation.

Par ailleurs, un accès à l'outil de recensement des décisions des CCSF mis en place par la DGFIP pourrait être comme indiqué dans le document de travail n°1 une source supplémentaire d'informations précieuses pour les organismes sociaux, qui siègent dans ces commissions. Enfin, les travaux réalisés en matière de détection mériteraient la mise en place d'un suivi dans le temps des entreprises ayant connu des difficultés.

Des indicateurs de suivi de la récurrence des demandes de délais de paiement, ainsi que des études sur la continuité ou non de l'activité économique, à un horizon de moyen terme, des entreprises ayant bénéficié de délais de paiement en cas de difficultés avérées seraient en effet particulièrement utiles pour l'avenir¹⁰¹. Des travaux de recherche en ce sens sont prévus dans la

¹⁰¹ L'étude de l'EN3S précédemment citée soulignait l'enjeu d'un suivi des échéanciers des débiteurs, en termes d'amélioration de la situation économique des entreprises. Des indicateurs, comme le taux d'entreprises ayant bénéficié

Convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 de l'Acoss, mais ils n'ont pas jusqu'ici été prioritaires. L'Acoss envisage en particulier de mettre en place une étude pour suivre les impacts et l'efficacité des mesures à destination des entreprises en difficulté avec la détermination et le suivi de deux panels d'entreprises similaires : les unes ayant bénéficié de délais de paiement, les autres n'en ayant pas fait la demande. Il ne faut cependant pas sous-estimer la difficulté que soulève l'élaboration de tels suivis (par exemple pour apprécier la continuité économique des entreprises).

2.4.2. *En matière de détection et de traitement précoce des difficultés des entreprises*

L'objectif serait de développer des outils partagés et une logique de coopération et d'échanges systématiques en amont entre les organismes de recouvrement et l'ensemble des acteurs concernés, et au-delà des dossiers passés en CCSF et en Codefi.

Une circulaire du 9 janvier 2015¹⁰², déjà évoquée plus haut, vise à moderniser l'action de l'État en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises en rationalisant l'organisation de la détection et du soutien. Mais si le texte rappelle l'exigence de coordination des différents pouvoirs publics sur cet enjeu, il ne modifie pas fondamentalement l'organisation actuelle. En d'autres termes, l'orientation recherchée pourrait être de mettre en place des outils de coopération et de partage d'information en continu, au-delà des CCSF et des Codefi, qui sont des instances qui ne se réunissent que ponctuellement et qui ne sont généralement mobilisés que pour une faible part des dossiers relatifs à des entreprises en difficulté.

Pour ce faire, une impulsion renforcée au niveau central serait nécessaire pour affirmer une politique coordonnée en matière de prévention des difficultés des entreprises, notamment au niveau de la branche recouvrement. Ainsi la prochaine COG de l'Acoss, dans la prolongation du développement des actions d'accompagnement mentionnées au chapitre précédent, pourrait intégrer des objectifs concernant la systématisation des cellules de veille et du suivi de leur activité, la mise en place de programmes de détection dirigés vers les petites entreprises et les coopérations avec les autres acteurs institutionnels, dont certains, comme les experts comptables, mais aussi peut-être les organisations de salariés, pourraient selon certaines propositions, voir leur rôle de signalement et d'alerte interne renforcé (cf. encadré 14).

Il serait également important de développer plus systématiquement au niveau national le suivi, l'animation et les échanges autour des expériences locales, afin de favoriser leur enrichissement, puis leur diffusion dans l'ensemble du réseau, par exemple comme l'expérience « signaux faibles », évoquée plus haut (voir la partie 2.1.3), dont les premiers résultats semblent relativement prometteurs.

De manière générale, les relations avec les tribunaux de commerce mériteraient également d'être mieux structurées et systématisées en matière de prévention. C'est la raison pour laquelle le réseau Urssaf-CGSS développe sur le territoire des politiques de coopération avec les parquets des tribunaux de commerce et des tribunaux de grande instance autour de la prévention des difficultés

d'une remise des majorations de retard et n'ayant pas/ou ayant demandé de délai de paiement par la suite, ou le taux d'entreprises ayant bénéficié d'un délai de paiement et n'ayant pas/ou ayant été en défaillance par la suite, seraient utiles.

¹⁰² Circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement (<http://circulaire.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=39240>)

des entreprises ou du traitement des récidives (problématique des interdits de gérer, traitement des entreprises éphémères...).

Le rôle dévolu aux représentants du personnel et aux organisations syndicales en matière d'alerte et de suivi des difficultés économiques des entreprises mériterait également de donner à un bilan et une réflexion spécifiques.

Encadré 14 – Confier à l'expert comptable un devoir d'alerte interne à l'entreprise pour une mobilisation dès le début des difficultés ?

(Source : inspection générale des finances, 2016)

Le comité d'entreprise (CE) bénéficie d'un droit d'alerte économique lorsqu'il a connaissance de faits de nature à affecter de manière préoccupante la situation économique de l'entreprise, mais dont l'efficacité est limitée en pratique¹⁰³.

Le commissaire aux comptes est, de son côté, soumis au devoir d'alerte qu'il doit exercer à l'occasion de sa mission, lorsqu'il constate des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation. Les faits doivent être de nature à provoquer une cessation de paiement si les dirigeants ne prennent aucune mesure pour redresser la situation. L'alerte doit être donnée dès qu'il y a rupture des flux financiers, soit de manière tardive, ce qui ne permet pas de jouer efficacement un rôle préventif.

Les professionnels insistent en revanche sur le rôle que l'expert-comptable, du fait de son positionnement plus en amont par rapport notamment au commissaire aux comptes, peut jouer pour alerter en temps utile le chef d'entreprise en cas de difficulté et lui permettre de prendre les bonnes décisions de gestion pour sauvegarder l'activité de l'entreprise et pouvoir la relancer si nécessaire.

Cependant, tous n'exercent pas leur rôle de signalement avec le même souci d'anticipation et de pédagogie. Par ailleurs, les experts comptables sont dans une situation contractuelle avec leur client, qui peut rendre délicat un échange sur des éventuelles carences de gestion.

Une proposition présentée à l'occasion des débats relatifs à la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises et renouvelée par la commission d'information de l'Assemblée nationale sur le rôle de la justice en matière commerciale en avril 2013 prévoyait de mettre à la charge de l'expert comptable un devoir d'alerte proche de celui qui pèse sur le commissaire aux comptes. Ainsi, lorsqu'il relèverait, à l'occasion de l'exercice de sa mission, des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation, l'expert comptable serait tenu d'en informer le président du conseil d'administration ou du directoire, ou le dirigeant lui-même.

Toutefois, les professionnels estiment que cette obligation, qui pourrait déboucher à terme sur une information du tribunal de commerce, nuirait à la relation de confiance qu'ils entretiennent avec leurs clients. C'est sans doute ce qui explique que les recommandations faites en ce sens n'aient jusqu'à présent pas été retenues.

Une solution moins contraignante, mais qui constituerait un premier signal pour les chefs d'entreprise, pourrait être de limiter le devoir d'alerte au seul chef d'entreprise, et à l'éventuel conseil d'administration, en l'accompagnant d'un rappel des voies et moyens de se faire assister par le réseau d'appui.

*

En conclusion, des actions restent donc à conduire pour développer le rôle des organismes de protection sociale dans les mécanismes de prévention et de traitement des entreprises en difficulté, compte tenu des enjeux de maintien et de stabilisation de l'activité et de l'emploi, qui sont essentiels pour l'assise de la protection sociale.

¹⁰³ Le CE peut dans ce cadre demander à l'employeur de lui fournir des explications, lors de la séance suivante. Si le CE n'a pas obtenu de réponse suffisante de l'employeur (ou si celle-ci confirme le caractère préoccupant de la situation), il établit un rapport. Mais les informations concernant l'entreprise communiquées au CE ont un caractère confidentiel (source : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33779>).

Les limites de ces actions sont néanmoins aussi à considérer, ce qui implique pour ces organismes de définir une « doctrine » d'intervention répondant à des questions parfois difficiles du type : jusqu'où soutenir des entreprises dont la survie ne serait assurée qu'à l'aide de facilités de financement à répétition ? Comment garantir en accordant de façon sélective des avantages à des entreprises repérées et connues le maintien d'une concurrence équitable avec les entreprises qui ne bénéficient pas des mêmes facilités ?

Annexe – Éléments statistiques sur les créances et les délais de paiement

L'annexe suivante fournit un certain nombre d'éclairages statistiques sur l'évolution des créances détenues par les organismes de recouvrement sur les entreprises (partie 1), sur les délais accordés par ces mêmes organismes aux entreprises à l'occasion d'une demande d'échelonnement d'un paiement (partie 2), sur le respect de ces échéanciers par les entreprises (partie 3) et sur les pratiques des organismes de recouvrement en matière de remise des majorations de retard (partie 4).

1 – Une augmentation du stock de créances non recouvrées par l'Acoss imputable pour un tiers à la crise économique de 2008 et pour les deux tiers à l'extension du champ du recouvrement de cotisations confié à l'Acoss

Un indicateur classique pour appréhender l'efficacité du recouvrement et l'évolution de la situation économique des entreprises est l'évolution du montant comptable des créances non recouvrées détenues sur ces dernières par les organismes collecteurs de prélèvements. Une fois neutralisées les extensions du périmètre du recouvrement de l'Acoss intervenues entre 2003 et 2016¹⁰⁴, le stock de créances non recouvrées par l'Acoss, qui était globalement stable entre 2003 et 2007 (autour de 13,5 Md€, cf. figure 1) a fortement augmenté dans les années qui ont suivi la crise économique et financière de 2008 et reste aujourd'hui supérieur de plus d'un tiers à son niveau de 2007 (18,4 Md€ au périmètre de 2003). Toujours à champ comparable, l'augmentation du stock de créances est imputable aux deux tiers aux travailleurs indépendants et pour un tiers aux entreprises privées et aux autres cotisants.

Il convient de noter que le stock de créances détenues par l'Acoss (27,2 Md€ en 2016, au périmètre d'aujourd'hui) a crû beaucoup plus fortement sur la période 2007-16 que ne l'indiquent ces chiffres du fait des extensions du champ du recouvrement (aux cotisations maladie et vieillesse des travailleurs indépendants en 2008, et aux cotisations à l'assurance chômage et à l'AGS en 2011), qui font mécaniquement gonfler le stock de créances, à taux de recouvrement inchangé.

Figure 1 – Répartition des créances comptables sociales en droit et en pénalité en fin d'année depuis 2003 sur le champ de l'ACOSS, en Md€

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Travailleurs indépendants	2,7	2,6	2,6	2,6	2,7	5,4	8,7	11,6	12,7	14,1	13,6	13,8	14,4	13,3
<i>dont « risques RSI » (ISU)</i>						2,2	3,9	5,7	6,7	7,4	7,2	7,4	7,9	7,3
Entreprises privées	10,7	10,7	10,6	10,5	10,4	9,7	10,2	10,2	10,7	11,6	12,1	12,6	12,9	12,9
<i>dont « risque chômage »</i>									0,4	0,7	1	1,2	1,4	1,5
Autres	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	1	1
Total	13,8	13,7	13,6	13,5	13,4	15,8	19,5	22,4	24,1	26,5	26,4	27,2	28,4	27,2

Source : Acoss.

¹⁰⁴ Le périmètre du recouvrement a été étendu en 2008 aux cotisations maladie et vieillesse des travailleurs indépendants suite à la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) et en 2011, s'agissant des entreprises privées, aux cotisations d'assurance chômage et à l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS). Une extension du périmètre du recouvrement par l'Acoss conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une augmentation du stock de créances à recouvrer.

Sur ces 27,2 Md€ de créances totales à recouvrer, les deux tiers s'inscrivent dans le cadre d'une procédure de recouvrement amiable et forcé, le tiers restant l'étant dans celui d'une procédure collective, de redressement ou de liquidation judiciaire dans la plupart des cas (cf. figure 2).

Figure 6 – Répartition du stock de créances détenues par l'Acos à fin 2016 par grandes catégories d'actions contentieuses, en Md€

1. Procédures collectives	dont liquidation judiciaire	dont redressement judiciaire	dont autres procédures collectives	2. Recouvrement amiable et forcé	3. Autre	Total
8,1	3,4	3,9	0,7	16,0	3,2	27,2
29,6%	12,4%	14,5%	2,7%	58,7%	11,7%	100%

Source : Acos.

Une partie de ces créances seront admises en non valeur, abandonnées ou feront l'objet d'une remise. En 2016, **2,8 Md€** de créances ont ainsi été soit admises en non-valeur (2,1 Md€), soit abandonnées ou remises (0,7 Md€, montant stable depuis 2010), ce qui représente environ **10 %** du stock de créances (cf. figure 3).

Figure 3 – Évolution des créances admises en non valeur (ANV) et des créances ayant fait l'objet d'un abandon ou d'une remise par l'Acos, en Mds€ (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ANV	1,6	1,5	1,6	2,4	2,1	2,0	2,1
Abandons-remises	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7

Source : Acos.

2 – Des délais de paiement accordés par les Urssaf au titre du régime général et des professions libérales dans six cas sur dix de manière automatisée

L'Urssaf assure le traitement des demandes de délais de paiement au titre du régime général, mais également pour le compte des professions libérales¹⁰⁵. Le bilan de l'année 2015 en matière de délais de paiement (cf. figure 4) fait état de :

- 308 000 nombre de délais demandés, dont près de 250 000 pour le régime général (RG) et environ 45 000 au titre des professions libérales (PL) ;
- 210 000 délais accordés, dont plus de 160 000 pour le RG ;
- 5 000 moratoires décidés dans le cadre de la CCSF, représentant un enjeu de 320 M€.

¹⁰⁵ En effet, le RSI assure le traitement des demandes de délais de paiement pour les artisans et commerçants. Il convient cependant de noter qu'une modification importante est intervenue au 1^{er} janvier 2017 puisque l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017 a abrogé les dispositions relatives à l'ISU et créé une direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI). Cette direction regroupe des agents des deux réseaux (RSI et Urssaf) et assure l'intégralité des opérations de recouvrement. Elle vise à supprimer le fractionnement de compétences entre les deux réseaux, qui deviennent ainsi « co-responsables » concernant la totalité des missions de recouvrement (voir Chapitre II).

Figure 4 – Nombre de délais de paiement demandés et accordés sur le périmètre des Urssaf en 2015

Tab 20 : Nombre de délais demandés

	France entière				Métropole				DOM			
	RG	PL	Autres	Total	RG	PL	Autres	Total	RG	PL	Autres	Total
2015	246 557	44 463	16 828	307 848	240 366	43 178	14 732	298 276	6 191	1 285	2 096	9 572
Evol.15/14	-6,2%	-16,9%	15,8%	-7,0%	-6,5%	-17,5%	19,5%	-7,3%	6,1%	10,2%	-4,8%	4,0%

Source Plerade

Tab 21 : Nombre de délais accordés

	France entière				Métropole				DOM			
	RG	PL	Autres	Total	RG	PL	Autres	Total	RG	PL	Autres	Total
2015	163 226	36 043	11 632	210 901	159 708	35 032	11 347	206 087	3 518	1 011	285	4 814
Evol.15/14	-5,0%	-16,4%	20,8%	-6,1%	-5,4%	-17,0%	21,8%	-6,5%	17,4%	8,6%	-7,5%	13,6%

Source : Acof, *Rapport d'activité thématique 2015 – Recouvrement amiable et forcé*, p.29

RG : régime général / PL : professions libérales

Les demandes de délais diminuent en 2015 (-7 %, après -1 % en 2014) pour l'ensemble des catégories, et de 6,2 % pour le seul régime général. L'amélioration de la conjoncture économique explique en partie cette évolution à la baisse.

Les délais demandés par les professions libérales, quant à eux, connaissent une forte baisse : -16,9 % après une hausse de 12,5 % en 2014. Cette réduction plus marquée que pour le RG est attribuable en grande part à la mise en place, en 2015, du dispositif « 3 en 1 »¹⁰⁶ pour les travailleurs indépendants qui a permis à un plus grand nombre de professions libérales d'éviter de solliciter un délai en fin d'année.

Le nombre d'accords de délais suit une tendance parallèle (-6,1 % sur un an) sur l'ensemble des catégories de cotisants (régime général et professions libérales). En 2015, 68 % des demandes traitées par les Urssaf ont fait l'objet d'une décision favorable (211 000 délais accordés sur 308 000 demandes). Plus spécifiquement, lorsque la demande du cotisant est recevable, la branche recouvrement accède à leur demande dans 92 % des cas.

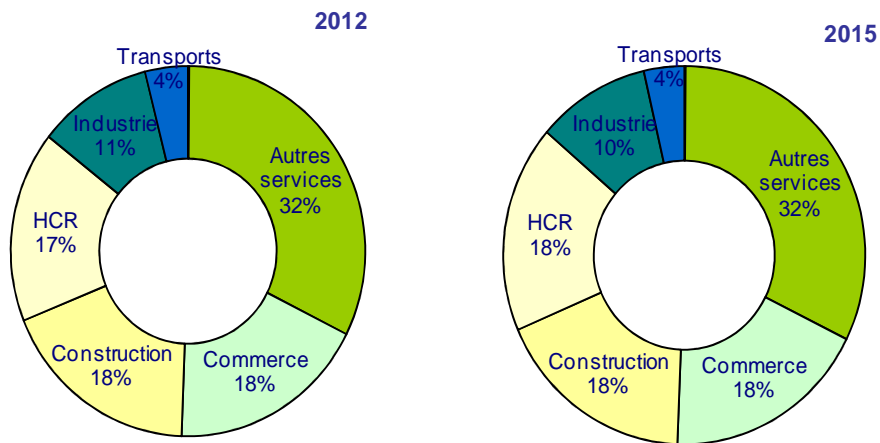
Afin de faciliter le traitement des demandes du cotisant et en accélérer la réponse, la branche a en partie automatisé l'examen du dossier (dispositif ADP). En 2015, la part des délais automatisés atteint 60,4 % pour les demandes et 26,3 % pour les accords.

En revanche, les encours de délais en fin d'année 2015 sont en hausse de 18,8 %, après une baisse de 4,7 % en 2014. En effet, si le nombre de délais accordés diminue, leur durée moyenne est en augmentation.

¹⁰⁶ Résultant de l'article 26 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, ce mécanisme conduit à appeler les cotisations provisionnelles de l'année N sur la base du revenu d'activité de l'année N-1 dès qu'il est définitivement connu. Par rapport au dispositif précédent, qui continuait à appeler les cotisations sociales sur l'année N-1, et donc non plus sur le revenu d'activité N-2, mais sur celui de l'année N-1 ; la régularisation des cotisations définitives de l'année précédente est donc anticipée et intervient, non plus en fin d'année N+1, mais dès que le revenu de l'année N aura été déclaré. C'est ce que l'on appelle le dispositif « 3-en-1 ».

Trois secteurs concentrent, à part égale et de manière stable, plus de la moitié des demandes de délai : la construction, le commerce et l’hôtellerie-café-restauration – HCR), comme l’indique la figure 5.

Figure 5 – Répartition des demandeurs de délais par secteur d’activité



Source : Réponse de la branche recouvrement au questionnaire du HCFiPS (février 2017).

Les graphiques qui suivent montrent quant à eux, qu’en 2015 :

- les demandes de délais concernaient des entreprises de moins de dix salariés dans 87 % des cas ;
- dans un cas sur deux, les entreprises demandeuses de délais en ont déposé plusieurs au cours de l’année.

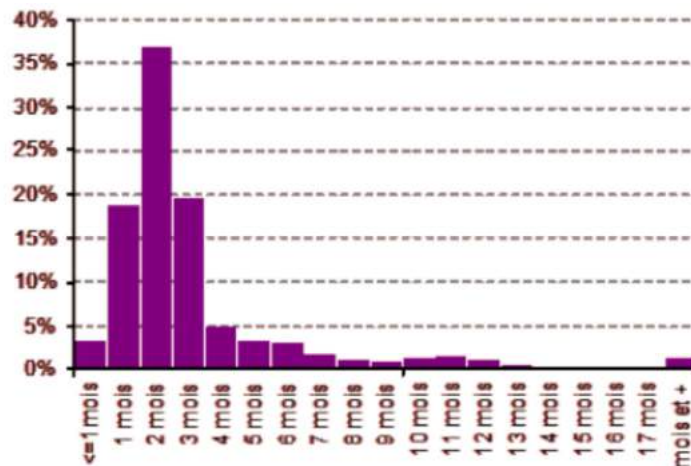
Figure 6 – Répartition des demandeurs de délais par taille en 2015 (nombre de salariés) et analyse de la récurrence des demandes



Source : base Pléiade (Acos).

Toujours en 2015, près de huit délais accordés sur dix avaient une durée inférieure ou égale à trois mois, et 37 % d’entre eux s’inscrivaient dans un échéancier de deux mois (cf. figure 7). Cette durée limitée répond, semble-t-il, aux besoins de la plupart des cotisants débiteurs et correspond au profil des demandeurs, qui sont majoritairement des entreprises de petite taille avec une seule échéance.

Figure 7 – Répartition des durées de délais accordés en 2015 (France entière)



Source : Pléiade (Acos).

La durée médiane des délais accordés est, en 2015, de 3,4 mois pour les cotisants mensuels et 2,8 mois pour les cotisants trimestriels, résultats en légère progression par rapport à 2014.

Encadré 1 – Statistiques sur les retards de paiement, les montants des dettes et les profils des entreprises en 2015

(Source : Acos, Rapport d'activité thématique 2015 – Recouvrement amiable et forcé p.9-10)

En 2015, lors de chaque échéance, en métropole, 15,3 % des établissements de petite taille (moins de 10 salariés) ne parvenaient pas à s'acquitter (totalement ou partiellement) de leurs obligations, contre 16,8 % en 2014. Dans les DOM, ce taux atteignait 45,1 % en 2015 (contre 44,6 % en 2014).

Pour les établissements de 10 salariés et plus, la proportion des débiteurs à l'échéance était de 7 % en métropole (contre 6,6 % en 2014) et 8,8 % dans les DOM (contre 8,1 % en 2014).

Tab 1 : Nombre de débiteurs RG à l'échéance selon la taille de l'établissement - 2015

	France entière		Métropole		DOM	
	Nombre moyen	Part des débiteurs	Nombre moyen	Part des débiteurs	Nombre moyen	Part des débiteurs
Mensuels : plus de 10 salariés	45 576	7,1%	42 303	7,0%	3 164	8,8%
Trimestriels : moins de 10 salariés	207 941	16,4%	187 745	15,3%	20 196	45,1%

Source PLEIADE

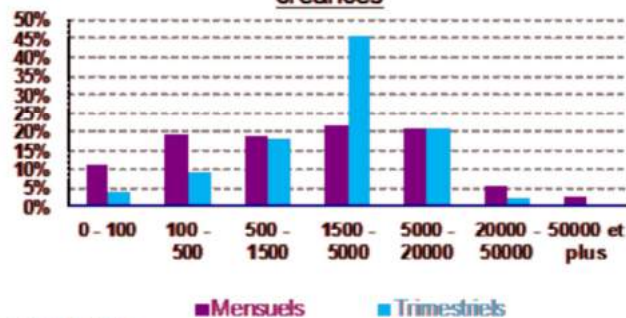
Tab 2 : Nombre de débiteurs, tous exercices confondus, par catégorie

	Nombre de débiteurs en cotisations tous exercices								
	France entière			Métropole			DOM		
	2014	2015	Evol 14-15	2014	2015	Evol 14-15	2014	2015	Evol 14-15
1 Régime général	479 017	476 858	-0,5%	406 008	400 580	-1,3%	73 009	76 278	4,5%
3 Travailleurs indépendants - PL	190 969	182 800	-4,3%	148 933	140 878	-5,4%	42 036	41 922	-0,3%
Autres	120 326	166 889	38,7%	66 397	110 760	66,8%	53 929	56 129	4,1%
TOTAL	790 312	826 547	4,6%	621 338	652 218	5,0%	168 974	174 329	3,2%

Source PLEIADE

Les débits de cotisants mensuels étaient homogènes sur toutes les tranches, alors que ceux des cotisants trimestriels étaient concentrés pour presque moitié sur la tranche de débit comprise entre 1 500 € et 5 000 €, comme le montre le graphique ci-dessous. Au total, 50 % des cotisants mensuels débiteurs à l'échéance l'étaient pour un montant inférieur à 1 500 € en 2015.

Graph 2 : Répartition des débiteurs à l'échéance par tranche de montant de créances



Source Pléiade

Enfin, 29 % des débiteurs étaient des primo-débiteurs (25 % des mensuels et 31 % des trimestriels). Un tiers des cotisants mensuels débiteurs à l'échéance enregistraient plus de cinq débits au cours des douze derniers mois.

Sur le périmètre du seul régime général, les Urssaf ont traité des demandes de délais de près de 124 000 cotisants en 2015 (pour 163 000 délais accordés), qui représentent 6,2 % du nombre de leurs comptes « cotisants », comme indiqué à la figure 8, contre 4,8 % en 2008.

Figure 8 – Nombre d'entreprises ayant demandé un délai de paiement et pourcentage de demandeurs de délais (rapporté au nombre de comptes)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nb demandeurs de délais	92 300	135 400	119 800	118 700	129 400	137 700	132 800	123 900
% demandeurs de délais	4,8%	6,8%	6,1%	6,0%	6,5%	6,9%	6,7%	6,2%

Source : base Pléiade (Acos).

Dans le champ de la MSA, l'examen des demandes de délais de paiement relève de la compétence de la commission de recours amiable (CRA) constituée au sein du conseil d'administration de chaque MSA. La CRA est par conséquent compétente à titre principal pour accorder des échéanciers de paiement¹⁰⁷. Cependant, dans certains cas, les échéanciers peuvent être accordés par le directeur de l'organisme : c'est le cas pour des échéanciers inférieurs à six mois ; au-delà, c'est la CRA qui reste compétente.

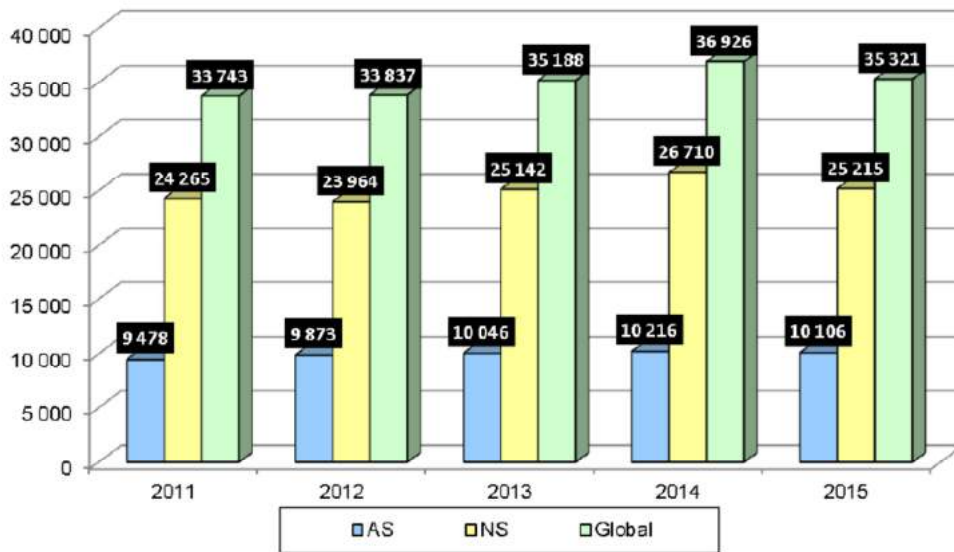
En 2015, 28 700 échéanciers ont été accordés pour un montant de cotisations de 182 M€. Au 31 décembre 2015, le stock d'échéanciers accordés cumulés en vigueur était de 58 840 pour un encours de 376 M€, dont 35 300 au titre des échéanciers accordés par les CRA (cf. figure 9)¹⁰⁸.

Sur la période 2011-2015, le nombre d'échéanciers de paiement a augmenté (+4,7 %) tant pour les cotisations sur salaires (+6,6 %) que pour celles dues par les non salariés (+4 %).

¹⁰⁷ Les échéanciers sont des délais de paiement accordés par les caisses de MSA aux débiteurs de cotisations momentanément empêchés de régler leurs cotisations. Les échéanciers accordés doivent faire l'objet d'une demande auprès de la caisse.

¹⁰⁸ Ces données et celles qui suivent sont extraites du rapport sur les données du recouvrement de janvier 2017 produit par la direction déléguée aux politiques sociales et la direction de la réglementation de la CCMSA.

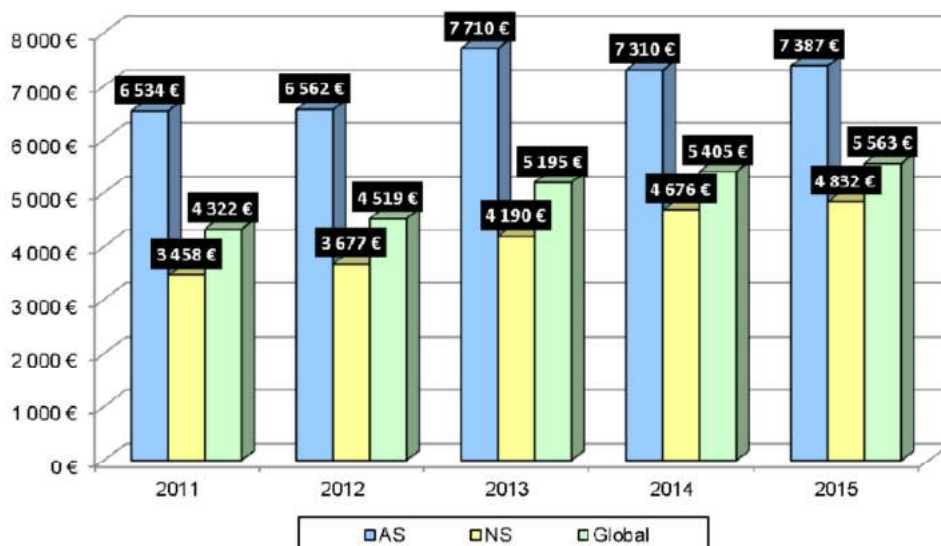
Figure 9 – Stock en fin d’année du nombre d’échéanciers en vigueur accordés par les commissions de recours amiable (CRA) des MSA (2011-2015)



Source : CCMSA, *Les données du recouvrement 2011-2015*, janvier 2017, p.29

En 2015, le montant moyen des cotisations donnant lieu à des échéanciers de paiement a légèrement augmenté pour les cotisations sur salaires (+1 %, soit 7 387 €), de même que pour les échéanciers des non salariés (+ 3,3 %, soit 4 832 €). Le montant moyen global s’élève quant à lui à 5 563 € (cf. figure 10). Sur la période 2011-2015, le montant moyen des échéanciers a augmenté de 28,7 %, dont +13,1% pour les cotisations sur salaires et +39,7 % pour les cotisations des non-salariés.

Figure 10 – Évolution du montant moyen des échéanciers accordés par les commissions de recours amiable des MSA (2011-2015)



CCMSA, *Les données du recouvrement 2011-2015*, janvier 2017, p.29

La répartition géographique des échéanciers de paiement témoigne des difficultés économiques rencontrées dans une large moitié Sud de la France, ainsi que dans l’Ouest.

En ce qui concerne le RSI, il convient de noter à titre liminaire que le régime dispose d'un suivi statistique moins fourni que les autres organismes sociaux de recouvrement en matière de délais de paiement. Il indique néanmoins que 300 000 demandes de délais de paiement concernant les travailleurs indépendants ont été traitées en 2014, représentant un montant de cotisations de 1,7 Md€¹⁰⁹, dont :

- 53 500 gérées par les Urssaf au titre des professions libérales ;
- environ 250 000 prises en charge par le RSI dans le cadre de l'ISU au bénéfice des artisans et commerçants.

La durée médiane des échéanciers est de huit mois, et le montant moyen sur lequel porte un échéancier de 5 000 €.

Encadré 2 – L'Agirc-Arrco et les échéanciers de paiement

(Source : Réponse Agirc-Arrco au questionnaire du HCFIPS -février 2017)

Le traitement des demandes de délais de paiement relatives aux régimes complémentaire vieillesse Agirc-Arrco a été délégué à deux groupes de protection sociale (Malakoff-Médéric et Humanis).

Concernant le groupe Malakoff Médéric

En 2016, le groupe a enregistré 2 198 demandes de délais de paiement et 4 833 demandes de remises de majorations de retard, et a participé à 21 CCSF.

Une réponse est apportée aux demandes d'échéanciers de paiement dans un délai de 15 jours. Le montant moyen du débit est de l'ordre de 10 200 €. 80 % des délais de paiements ont moins de 3 mois.

Concernant le groupe Humanis

En 2014, 4 464 accords pour des délais de paiement inférieurs à 12 mois ont été accordés pour un montant de 48 M€, soit un montant moyen de 10 800 €.

La même année, Humanis a accordé 114 délais de paiement supérieurs à 12 mois représentant 11,5 M€ de cotisations, soit un montant moyen de 100 000 € avec un rythme d'encaissement trimestriel.

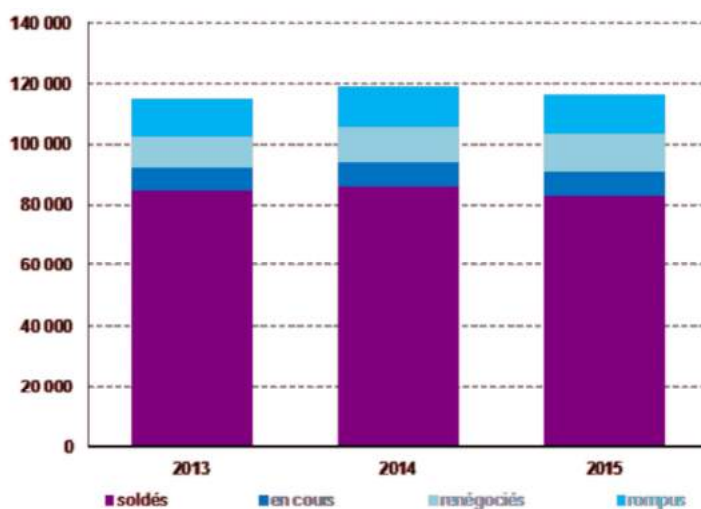
Les demandes de délais sont traitées sous 20 jours s'il a été demandé par l'entreprise. Il est quasiment immédiat s'il est à l'initiative d'Humanis dans le cadre du recouvrement amiable.

3 – Des délais de paiement qui semblent, dans le régime général, le plus souvent globalement respectés

Concernant le régime général, en 2015, six mois après le début de l'échéancier, 71 % des délais accordés par la branche recouvrement étaient soldés et 7 % en cours. Le taux de rupture, qui correspond à la part des échéanciers non respectés sur l'ensemble des délais accordés, est stable à hauteur de 11 % entre 2013 et 2015 (cf. figure 11). Ces indicateurs fournissent une première approche de l'efficacité et de l'intérêt des politiques menées dans ce domaine par la branche recouvrement, mais ils n'éclairent pas le devenir des entreprises concernées. L'Acosse a ainsi prévu de réaliser une étude d'impact *ex-post* des délais sur les taux de reste à recouvrer et les taux de survie des entreprises. Cette étude est prévue pour la fin du premier semestre 2017.

¹⁰⁹ RSI (DGRAS), *Fragilité économique des entreprises : Détection précoce et accompagnement partenarial*, 7 janvier 2017, p.7.

Figure 11 – Évolution du volume des délais annuels selon leur suite à six mois (Régime général – France entière)



Source : Acoff, *Rapport d'activité thématique 2015 – Recouvrement amiable et forcé*, p.31

4 – Plus de 500 000 remises de majorations de retard accordées par les Urssaf en 2015

Comme indiqué à la figure 12, 512 000 remises de majorations de retard pour un montant de 268 M€ ont été accordées en 2015 par les **Urssaf**, dont 331 000 au titre du régime général (215 M€, soit 650 € par remise en moyenne) et 110 000 (20 M€, soit 180 € en moyenne par remise) au bénéfice des professions libérales.

Figure 12 – Nombre et montant des remises de majoration de retard accordées par les Urssaf en 2015, et évolution par rapport à 2014

Tab 23 : Nombre de remises accordées par compétence en 2015

France entière	Remises par compétence (REM MR)						Remises amiables (REM AM)	Remises exceptionnelles (REM CX)	Ensemble			
	Directeur		C.R.A		T.A.S.S							
	2015	Evol	2015	Evol	2015	Evol	2015	Evol	2015	Evol		
Régime Général	265 838	-7,9%	3 771	-48,4%	466	+12,0%	60 835	-13,8%	239	+1891,7%	331 149	-9,7%
Travailleurs Independants PL	86 288	-13,7%	874	+11,8%	151	-6,8%	22 172	-19,0%	83	+84,4%	109 568	-14,6%
Autres catégories	41 861	-12,4%	519	+39,5%	15	-	28 819	+26,4%	64	-77,9%	71 278	+0,0%
TOTAL	393 987	-9,7%	5 164	-39,0%	632	+6,6%	111 826	-7,4%	386	+11,6%	511 995	-9,6%

Source Pliéade

Tab 24 : Montant des remises accordées par compétence en 2015

En milliers d'euros France entière	Remises par compétence (REM MR)						Remises amiables (REM AM)		Remises exceptionnelles (REM CX)		Ensemble	
	Directeur		C.R.A		T.A.S.S							
	2015	Evol	2015	Evol	2015	Evol	2015	Evol	2015	Evol	2015	Evol
Régime Général	129 465	-4,3%	58 419	-24,1%	6 660	+138,8%	20 304	-4,5%	48	+6833,4%	214 897	-9,1%
Travailleurs Independants PL	13 477	-8,5%	3 448	+9,5%	225	-24,1%	2 912	-26,9%	11	+190,8%	20 073	-9,4%
Autres catégories	7 505	+1,9%	23 658	+116,3%	113	-48,5%	1 782	+5,9%	11	-52,8%	33 069	+63,5%
TOTAL	150 448	-4,4%	85 525	-6,1%	6 998	+111,8%	24 998	-7,2%	69	+159,0%	268 038	-3,8%

Source Pliéade

Source : Acoff, *Rapport d'activité thématique 2015 – Recouvrement amiable et forcé* p.33.

Encadré 10 – Modalités des remises de majorations de retard et de pénalités par les Urssaf

La majorité des demandes de remise de majorations de retard et de pénalités examinées relève de la compétence du Directeur et de ses délégués (celle-ci est déterminée par le respect d'un montant plafond de remise). Au-delà du seuil de compétence du directeur, la commission de recours amiable (CRA) étudie les dossiers

Les **remises amiables** s'effectuent automatiquement sans demande du cotisant sous réserve de remplir 3 conditions cumulatives (absence d'infraction dans les 24 derniers mois, règlement de l'échéance sous 30 jours, montant inférieur à un seuil).

Les **remises exceptionnelles** qui peuvent bénéficier aux cotisants confrontés à des circonstances exceptionnelles font l'objet d'un suivi dédié ; elles sont par ailleurs accordées dans des conditions limitatives.

Le nombre de demandes de remises ainsi que les montants accordés ont diminué respectivement de près de 10 % et de 4 % entre 2014 et 2015. Cette évolution est à mettre en relation avec la baisse du nombre de demandes de délais constatés par les Urssaf sur cette période.

Concernant **la MSA**, le montant des remises de majorations s'est élevé à 24 M€ en 2016, ce qui représente un tiers des majorations de retard émises au cours de l'année (cf. figure 13).

Figure 13 – Montant des majorations de retard émises et remises par les MSA en 2016

	Montant en M€
Montant total émis (CS+ NS)	75,6
Montant total remis (CS+NS)	24,1
Taux de remise (CS + NS)	32 %

Source : CCMSA (données issues d'une enquête auprès des caisses de MSA en 2017)

CS : cotisations salariales / NS : non-salariés.

Chapitre IV

La lutte contre le travail dissimulé et les questions liées au détachement des travailleurs

Éclairages et éléments d'actualité

Chapitre IV¹¹⁰

La lutte contre le travail dissimulé et les questions liées au détachement des travailleurs Éclairages et éléments d'actualité

La lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement est une priorité gouvernementale affirmée qui se traduit depuis plusieurs années par un renforcement important du cadre juridique et la mise en œuvre de plans d'action nationaux interministériels mobilisant fortement les organismes de recouvrement. Par ailleurs, la question du détachement des travailleurs est un sujet d'actualité et de débat social que le Haut conseil du financement de la protection sociale avait mis en évidence dans ses travaux de 2014 relatifs aux évolutions du financement de la protection sociale¹¹¹ et qui fait l'objet de nouvelles réflexions et négociations au niveau international.

Le Haut conseil du financement de la protection sociale a souhaité disposer d'un éclairage sur ces sujets pour différentes raisons : d'une part, en raison du poids de ces actions dans les politiques menées par les organismes de recouvrement et d'autre part, parce qu'une politique efficace dans ces domaines contribue au renforcement de la légitimité des prélèvements et contribue à garantir aux entreprises qu'elles évoluent dans un environnement de concurrence loyale.

Le présent document s'attache à présenter les évolutions récentes intervenues dans ces domaines en se centrant sur l'action spécifique des organismes de recouvrement qui, en matière de travail illégal, est ciblée sur l'une de ses composantes, à savoir le travail dissimulé (*cf. infra*).

Le conseil national de l'information statistique (Cnis), dans son rapport sur « *la mesure du travail dissimulé* » à paraître courant 2017¹¹², s'attache à en définir les contours après avoir distingué les notions d'économie non observée, de manque à gagner pour les finances publiques, de fraude, de travail illégal et de travail dissimulé (*cf. encadré 1*).

Encadré 1 – Les contours économiques du travail dissimulé

L'économie non observée (ENO) est un concept lié à la comptabilité nationale qui retrace la part de l'activité économique qui échappe spontanément aux statisticiens et qui doit donc faire l'objet de redressements pour assurer l'exhaustivité des agrégats comptables, dont le produit intérieur brut. L'ENO est constituée de cinq sous-ensembles : la production souterraine légale mais délibérément cachée à l'administration, la production illégale d'activités, la production non observée du secteur informel, la production des ménages pour leur usage final propre et la production non observée du fait de déficiences du système statistique.

Le **manque à gagner** correspond aux sommes (cotisations et impôts) qui auraient été encaissées par les administrations si le travail non déclaré avait bien été porté à leur connaissance (*cf. figure ci-dessous*). C'est un concept large qui englobe la notion de fraude, pour les cas de dissimulation intentionnelle, et les irrégularités non intentionnelles, mais qui ont un impact sur les finances publiques.

La **fraude** correspond quant à elle à une irrégularité ou une omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques et entraînant une perte de recettes – impôts, taxes, cotisations et contributions – et/ou des indus de prestations sociales de toute nature – assurances, allocations

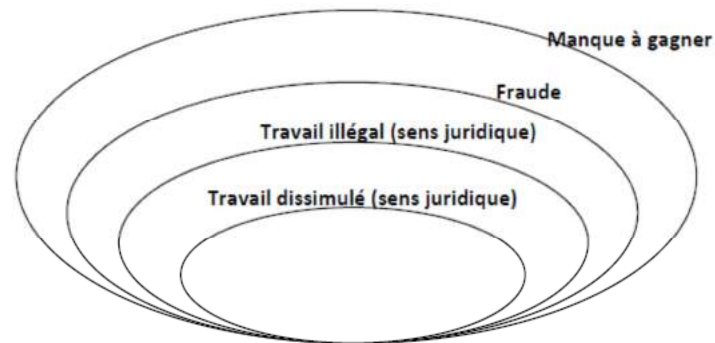
¹¹⁰ Le chapitre a été rédigé par Mme Annelore COURY, inspectrice des affaires sociales, avec des contributions de Mme Sylvie LE MINEZ, secrétaire générale adjointe du HCFIPS.

¹¹¹ *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, mars 2014, pp. 79-102.

¹¹² *Rapport du groupe de travail du Cnis sur la mesure du travail dissimulé*, Conseil national de l'information statistique, à paraître, courant 2017.

et aides sociales. Elle englobe les notions de travail dissimulé – au sens juridique du terme – et, plus largement, de travail illégal, dont le travail dissimulé constitue l’une des infractions constitutives.

Figure – Du travail dissimulé au manque à gagner pour les finances publiques



Source : « La mesure du travail dissimulé », rapport du groupe de travail du Cnis à paraître en juin 2017.

Le manque à gagner pour les finances publiques lié au travail dissimulé peut ainsi l’être soit à la suite d’une action volontaire de dissimulation, et il s’agit alors d’une fraude constitutive d’un délit, soit par méconnaissance ou mauvaise interprétation des règles applicables.

Alors que le travail illégal comprend au total six infractions selon le code du travail¹¹³, l’infraction de travail dissimulé constitue la principale et porte sur la dissimulation intentionnelle :

- a) soit d’une **activité** exercée à titre indépendant, dans un but lucratif et en violation des obligations commerciales, fiscales ou sociales,
- b) soit **de tout ou partie d’un emploi salarié** (absence de déclarations obligatoires, de remises de bulletin de paie, dissimulation d’heures de travail, fraude aux cotisations sociales...). Relèvent également de ce délit les **faux statuts** : faux travailleurs indépendants, faux stagiaires ou bénévoles, faux gérants mandataires notamment.

Des infractions de travail dissimulé sont fréquemment relevées en cas de fraude au détachement dans le cadre des prestations de service internationales (cf. encadré 2).

Encadré 2 – La prestation de service internationale

Les indépendants, les professions libérales ou les personnes morales au sens de l'article 54 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (FUE) qui opèrent légalement dans un État membre peuvent exercer une activité économique dans un cadre stable et continu dans un autre État membre (liberté d’établissement, prévue à l'article 49 du traité FUE) ou proposer et fournir temporairement leurs services dans d’autres États membres tout en demeurant dans leur pays d’origine (liberté de prestation de services, prévue à l'article 56 du traité FUE).

La directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 sur le détachement des travailleurs précise la notion : « *la prestation de services peut consister, soit dans l’exécution de travaux par une entreprise, pour son compte et sous sa direction, dans le cadre d’un contrat conclu, entre cette entreprise et le destinataire de la prestation de services, soit dans la mise à disposition de travailleurs en vue de leur utilisation par une entreprise, dans le cadre d’un marché public ou d’un marché privé* ».

¹¹³ En dehors du travail dissimulé, les situations délictueuses relevant du travail illégal sont le marchandage, le prêt illicite de main-d’œuvre, l’emploi d’étrangers sans titre de travail, les cumuls irréguliers d’emplois et la fraude aux revenus de remplacement (allocations chômage, allocations attribuées au titre du chômage partiel...)

L'infraction de travail dissimulé peut alors être constituée¹¹⁴ :

- soit du fait d'un défaut de déclarations sociales conformes. C'est notamment le cas lorsque l'entreprise n'a pas accompli les formalités déclaratives dans le pays d'emploi du travailleur détaché, en particulier en ne produisant pas l'attestation dite formulaire A1 (cf. encadré 3) délivrée par l'institution compétente de sécurité sociale du pays d'envoi afin d'apporter la preuve de la législation sociale applicable ;
- soit parce que l'entreprise ne remplissait pas en réalité les conditions fixées par le cadre communautaire pour détacher des travailleurs (par exemple, l'entreprise n'exerce pas d'activité substantielle dans le pays d'envoi) ;
- soit pour non respect du noyau dur du droit du travail français (sous-déclaration du nombre d'heures travaillées, non respect du Smic...).

Encadré 3 – Le formulaire dit A1 en France

Dans le cadre du dispositif de détachement, un formulaire délivré par l'institution compétente de sécurité sociale du pays d'envoi permet d'apporter la preuve de la législation sociale applicable.

Le formulaire français permet d'identifier le salarié concerné (et notamment sa date d'embauche et son adresse dans le pays de détachement), l'employeur (sa raison sociale, son numéro Siret, nombre de salariés, nombre de salariés déclarés), l'État vers lequel le salarié est détaché, l'entreprise d'accueil, la nature de l'activité qui sera exercée et sa durée.

L'employeur atteste sur l'honneur un certain nombre d'éléments et notamment s'il continue de verser salaires et cotisations et le caractère substantiel de l'activité qu'il exerce en France.

Ce formulaire dit A1 ne doit pas être confondu avec le formulaire de déclaration préalable de détachement dans le cadre de l'exécution d'une prestation de service internationale qui doit être transmis par l'employeur établi hors de France à l'unité départementale compétente du ministère du travail avant le début de son intervention en France. Depuis le 1^{er} octobre 2016, les déclarations préalables de détachement doivent obligatoirement faire l'objet d'une transmission dématérialisée dans le cadre d'un télé-service mis en place par le ministère chargé du travail.

Le rapport du Cnis souligne, à travers le rappel de ces notions, qu'il ne faut pas confondre la situation de travail dissimulé et l'infraction de travail dissimulé. De même, le lien entre lutte contre le travail dissimulé et un éventuel manque à gagner pour les finances publiques n'est pas toujours évident, au sens où rien ne garantit *a priori* que le travail dissimulé aurait été bien eu lieu si les personnes impliquées avaient été contraintes de le déclarer. Enfin, il rappelle que le concept d'économie non observée (ENO), développé notamment par l'OCDE, est très extensif et va au-delà des notions usuelles de travail dissimulé ou de travail illégal pour prendre en compte également l'activité non observée du fait d'éventuelles déficiences du système statistique (cf. encadré 1).

Au regard de l'ensemble de ces notions et des objectifs recherchés par les pouvoirs publics et les organismes de recouvrement, la palette de propositions d'actions qui peuvent être menées est variée, qu'il s'agisse du durcissement des sanctions envisagées, de la mise en place de dispositifs incitatifs à la non dissimulation d'activité (à l'instar des politiques d'allègement de charges et de simplification menée dans le champ des particuliers employeurs), ou d'actions visant à renforcer la connaissance statistique des phénomènes considérés.

¹¹⁴ Cf. page 10 du rapport susmentionné du Cnis.

La question de la sensibilisation de l'opinion et des acteurs économiques à ces thématiques se pose également, alors même qu'une enquête conjointe de la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) et de la direction générale des entreprises (DGE), réalisée en 2015 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), montre une diffusion des pratiques et une tolérance vis-à-vis du travail dissimulé qui semblent loin d'être remises en cause (cf. point 4.1). Enfin, le détachement des travailleurs soulève des questions qui vont au-delà de la seule lutte contre la fraude et auxquelles les négociations internationales menées actuellement n'apportent pas vraiment de réponse (cf. point 4.2).

1. L'action des organismes de recouvrement s'inscrit dans un cadre interministériel et un contexte juridique fortement renforcés ces dernières années

1.1. Un contexte juridique récemment renforcé concernant la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement

1.1.1. Le renforcement de l'arsenal juridique concernant le travail illégal et la fraude au détachement

L'activité normative a été particulièrement forte ces dernières années pour renforcer la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement sous tous ses aspects. En effet, depuis 2013, pas moins de huit lois sont intervenues sur le sujet (dont la loi du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels) éventuellement en transposition de textes communautaires.

Les objectifs poursuivis dans ces textes complétés par des dispositions législatives issues des lois de financement de la sécurité sociale s'articulent notamment autour des axes suivants.

- **Une meilleure visibilité sur les détachements et les conditions dans lesquelles ils s'exécutent**

Les formalités préalables au détachement à la charge de l'employeur (envoi d'une déclaration préalable de détachement à l'inspection du travail et désignation d'un représentant en France) et les sanctions administratives sanctionnant leur absence ont été progressivement renforcées. Elles se sont accompagnées de la mise en place d'un droit de timbre de 50 € maximum par salarié détaché pour compenser les coûts du système de déclaration en ligne et de traitement des données¹¹⁵.

- **Une responsabilisation accrue des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre (MO/DO)**

La responsabilité sociale et solidaire des maîtres d'ouvrage (MO) et des donneurs d'ordre (DO) vis-à-vis de leurs cocontractants et de l'ensemble de la chaîne de sous-traitance, que les salariés soient détachés ou non, a été progressivement renforcée. Les différentes lois intervenues ont ainsi, par exemple, successivement renforcé :

¹¹⁵ Le décret n°2017-751 du 3 mai 2017, JO du 5 mai, fixe le niveau de la contribution à 40 € par salarié détaché. Ce décret n'entrera en vigueur que le lendemain de la publication d'un arrêté des ministres chargés des Finances et du travail fixant les conditions de mise en œuvre et de fonctionnement du système de télépaiement et, au plus tard, le 1^{er} janvier 2018.

- l'obligation de vigilance du MO/DO au regard de l'accomplissement des formalités préalables liées au détachement ;
- ainsi que leur obligation de diligence¹¹⁶ pour tous les salariés des sous-traitants, détachés ou non, en cas de défaut de paiement des rémunérations minimales, de non respect de la législation du travail ou encore en cas d'hébergement dans des conditions indignes.

- Un renforcement des moyens mis à disposition des services de contrôle

L'accès aux informations et les échanges de renseignement entre les corps de contrôle ont été facilités par une série de dispositions :

- l'ensemble des agents de contrôle compétents en matière de lutte contre le travail illégal (police, gendarmerie, administration fiscale et douanière et agents du recouvrement) sont autorisés à accéder à toutes les données issues des déclarations de détachement ;
- les agents des corps de contrôle peuvent être assistés par des interprètes qui sont désormais autorisés à entrer sur les lieux de travail ;
- les agents de contrôles habilités et les agents du centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss) sont autorisés à se communiquer réciproquement les renseignements ou documents utiles à l'accomplissement de leurs missions respectives ;
- enfin la levée du secret professionnel est instaurée entre les agents de contrôle compétents pour lutter contre le travail illégal et les agents du conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps)¹¹⁷.

Par ailleurs, la mise en place d'une carte d'identification professionnelle pour tous les salariés du bâtiment et des travaux publics, qu'ils soient salariés permanents, intérimaires ou détachés, est prévue en 2017 afin de faciliter les contrôles par les corps habilités. Le défaut de déclaration permettant l'édiction de cette carte pourra donner lieu à sanction administrative.

- Un renforcement des sanctions mises en œuvre et de leur portée

D'une manière générale, les dernières évolutions législatives consacrent le recours aux sanctions administratives (cf. encadré 4) en cas de manquement aux règles prévues par le code du travail et le code de la sécurité sociale.

Encadré 4 – Les sanctions liées au travail dissimulé

L'auteur du délit de travail dissimulé ou ceux qui en ont profité en connaissance de cause ou ont aidé à sa réalisation (personne faisant de la publicité, complice...) s'exposent à des sanctions pénales (amende, emprisonnement, confiscation des outils...) et éventuellement à des sanctions administratives.

Les sanctions administratives permettent à l'administration compétente, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ou le préfet par exemple, de prononcer elle-même des amendes en cas de manquement à certaines dispositions du code du travail nécessitant une action plus rapide que la réponse judiciaire.

¹¹⁶ L'obligation de diligence conduit ainsi le MO/DO à enjoindre sans délai son sous-traitant à régulariser les manquements consistant dans le non paiement total ou partiel des rémunérations des salariés détachés dont il a été informé par un agent de contrôle. En cas de persistance du manquement, il doit dénoncer le contrat de prestation de service sous peine d'être tenu solidairement responsable au paiement des rémunérations dues.

¹¹⁷ Loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016.

La sanction administrative peut être conditionnée au fait que l'autorité compétente ait eu connaissance d'un procès-verbal relevant une infraction de travail dissimulé. C'est par exemple le cas pour la suspension des aides publiques et/ou la décision de leur remboursement, la fermeture administrative provisoire de l'établissement ayant servi à commettre l'infraction ou encore l'exclusion de certains contrats administratifs.

Le salarié peut lors de la rupture de la relation de travail obtenir une indemnité forfaitaire égale à six mois de salaire. Il ne peut pas être poursuivi pour travail dissimulé. Toutefois, lorsqu'il apparaît qu'il a de manière intentionnelle accepté de travailler sans que les formalités requises aient été accomplies pour obtenir indûment des allocations chômage ou des prestations sociales, cette information peut être portée à la connaissance des organismes de protection sociale qui peuvent alors prendre à son encontre les sanctions prévues par leur réglementation.

Il en va de même en ce qui concerne la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement avec :

- la possibilité issue de la loi du 6 août 2015, en cas de manquement grave aux règles essentielles du droit du travail, pour le Direccte de prononcer la suspension de la prestation de service internationale. Cette possibilité a été étendue en cas de défaut de déclaration de détachement ;
- le renforcement de l'effectivité de la fermeture administrative temporaire d'établissement en cas de travail illégal prononcée par le préfet. Ce dispositif a longtemps peiné à monter en charge alors qu'il doit permettre une réaction rapide lorsque des faits graves ou répétés de travail illégal sont constatés. Les différentes lois se sont ainsi attachées à renforcer son effectivité (allègement des critères de mise en œuvre, fermeture administrative rendue autonome de la décision pénale) ;
- ou la lutte contre l'utilisation abusive de stagiaires¹¹⁸.

Concernant les organismes de recouvrement, les pouvoirs publics ont cherché à permettre dans les situations de travail dissimulé la mise en œuvre de sanctions financières plus dissuasives :

- la LFSS pour 2017 a ainsi étendu le champ d'application des annulations de réductions et d'exonérations de charge au prêt illicite de main-d'œuvre et à l'emploi d'étrangers sans titre de travail ;
- les majorations de redressement des cotisations et contributions sociales sont augmentées de 25 % en cas de constat d'infraction de travail dissimulé depuis la LFSS pour 2013 et de 40 % depuis la LFSS pour 2015 dans certaines conditions ;
- la procédure de flagrance sociale est réformée par la LFSS pour 2017 pour la rendre plus opérationnelle¹¹⁹.

Ce recours aux sanctions administratives s'inscrit en complément de l'action pénale sachant que la loi du 10 juillet 2014 crée :

- une sanction pénale complémentaire, ordonnée par le juge, d'affichage sur un site Internet dédié de la décision pénale de condamnation en matière de travail illégal ;

¹¹⁸ Loi du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires.

¹¹⁹ La flagrance sociale permet aux Urssaf de pratiquer des saisies conservatoires. Il s'agit d'empêcher un cotisant ayant commis une infraction de travail dissimulé d'organiser son insolvabilité ou de disparaître.

- une peine complémentaire d'interdiction, prononcée par le juge, de percevoir pour une durée de cinq ans au plus « *toute aide publique attribuée par l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements ou groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée d'une mission de service public* » ;
 - une nouvelle circonstance aggravante en matière de travail dissimulé, prêt illicite de main-d'œuvre et marchandage pour les faits commis en bande organisée¹²⁰.
- La recherche d'une meilleure effectivité des droits des salariés détachés

Il est ainsi prévu une obligation d'affichage, sur les grands chantiers, des règles du droit du travail dans les langues des salariés détachés (manquement sanctionné par une amende administrative). Par ailleurs, les droits d'action des organisations syndicales et des associations devant les tribunaux sont élargis, notamment pour renforcer la protection des salariés détachés dont la durée de présence sur le territoire ne leur permet pas de faire une telle action.

1.1.2. *La renégociation des dispositions communautaires concernant le détachement*

Dans le cadre de son point d'étape de mars 2014 sur les évolutions du financement de la protection sociale, un éclairage détaillé des enjeux du détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne a été présenté au Haut Conseil. Ce point d'étape portait notamment sur le rappel des règles applicables en matière de droit du travail et de la sécurité sociale, la mesure du phénomène et de sa répartition géographique et sectorielle, son impact économique et les évolutions juridiques envisagées.

Depuis cette date, la directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE a été adoptée (cf. encadré 5) et une large part de sa transposition est intervenue en France à travers la loi du 10 juillet 2014 déjà évoquée.

Encadré 5 – La directive d'exécution n°2014/67/UE du 15 mai 2014

Cette directive vise (article 1^{er}) à instaurer « *un cadre commun établissant un ensemble de dispositions, de mesures et de mécanismes de contrôle appropriés en vue de l'amélioration et de l'uniformisation de la mise en œuvre, de l'application et de l'exécution dans la pratique de la directive [détachement] ainsi que les mesures visant à prévenir et à sanctionner toute violation et tout contournement des règles applicables* ». Elle précise :

- les conditions du détachement (présence temporaire du salarié dans le pays d'accueil, activité significative de l'entreprise et antériorité du salarié dans le pays d'origine) ;
- les obligations des États en matière d'information pour les entreprises qui détachent et pour les salariés détachés ;
- les conditions de la coopération entre États (réaffirmation d'un devoir de coopération loyale, encadrement des délais de réponse, système de suivi des réponses apportées par les États...) ;
- les moyens de contrôle avec la possibilité donnée aux États membres d'exiger du prestataire une déclaration préalable de détachement, de conserver ou de fournir des documents utiles au contrôle (contrat de travail, fiche de paie, relevés d'heure...), de traduire ces documents, et de désigner un représentant effectuant la liaison avec les agents de contrôle ;

Par ailleurs, elle renforce les droits des salariés lésés et l'exécution transfrontalière des sanctions (possibilité pour un État membre de demander à un autre de recouvrer une amende administrative).

¹²⁰ Article L 132-71 du code pénal : constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions.

Plus largement, depuis mars 2016, le Gouvernement français a soutenu l'initiative de la Commission européenne de réviser la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs. En particulier, il s'est prononcé favorablement sur les objectifs de la Commission concernant :

- une meilleure affirmation du caractère temporaire du détachement en limitant celui-ci à 24 mois (au-delà de cette durée l'État d'accueil serait considéré comme le lieu de travail habituel du salarié) ;
- la prise en compte du principe « à travail égal, salaire égal » sur un même lieu de travail, l'objectif étant de faire bénéficier les salariés détachés de tous les éléments de rémunération accessoires au salaire obligatoires dans le pays d'accueil et notamment les conventions collectives étendues de tous les secteurs d'activité ;
- l'encadrement accru des pratiques des entreprises intérimaires et des chaînes de sous-traitance, en autorisant les États membres à obliger les entreprises à ne sous-traiter qu'à des entreprises qui accordent aux travailleurs certaines conditions de rémunération applicables au contractant.

Parallèlement aux travaux de révision de la directive détachement qui portent sur les conditions d'emploi des travailleurs détachés, la Commission européenne est revenue sur les sujets de protection sociale en adoptant le 13 décembre 2016 un projet de révision des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale (règlement de base (CE) n°883/2004 et règlement d'application (CE) n°987/2009) pour faciliter la mobilité des travailleurs.

Ce projet de révision aborde à cette occasion la question des travailleurs détachés¹²¹. La Commission propose de renforcer les règles administratives en matière de coordination visant à :

- permettre aux autorités nationales de disposer des outils nécessaires pour vérifier le statut de ces travailleurs au regard de la sécurité sociale ;
- établir des procédures plus claires en matière de coopération entre les autorités nationales (facilitation des échanges d'informations d'un pays à l'autre entre les institutions de sécurité sociale et les services de l'inspection du travail, de l'immigration ou de l'administration fiscale) afin de faire face aux pratiques potentiellement déloyales ou abusives.

En effet, le contrôle des conditions du détachement par les organismes de recouvrement demeure une tâche complexe, et la fraude est souvent difficile à caractériser au plan juridique (*cf.* encadré 6).

¹²¹ Il convient de relever que les modifications proposées portent également sur les règles d'indemnisation du chômage, l'accès aux prestations sociales des ressortissants mobiles inactifs, la coordination des prestations familiales et les soins de longue durée.

Encadré 6 – Un contrôle complexe des conditions du détachement par les organismes de recouvrement

La complexité de ce contrôle est rappelée dans le rapport du Cnis déjà cité.

La caractérisation de la fraude à l'issue d'un faisceau d'indices¹²² est compliquée par le fait que, conformément à la jurisprudence de la CJUE, les formulaires A1 peuvent être communiqués à tout moment, y compris après l'opération de contrôle.

C'est d'ailleurs pour lutter contre cette difficulté que la LFSS pour 2017 a instauré, avec l'article L. 114-15-1 du code de la sécurité sociale, une pénalité quand l'employeur ou son représentant en France ne produit pas le formulaire A1 lors du contrôle. Cette pénalité n'est pas applicable en cas de production, lors du contrôle, d'un justificatif attestant du dépôt de la demande d'obtention du formulaire A1 suivie de la production du formulaire dans un délai de deux mois à compter du contrôle. Inspirée d'une disposition mise en œuvre par l'Autriche, cette mesure pourrait toutefois être contestée par la Commission qui a engagé une procédure précontentieuse sur ce point avec ce pays.

Si l'inspecteur en charge du contrôle conclut à l'irrégularité du détachement, il engage alors une demande de retrait du formulaire A1. La procédure est la suivante : l'organisme de recouvrement envoie un courrier circonstancié aux autorités étrangères qui ont trois mois pour répondre (délai renouvelable une fois) ; si la réponse des autorités étrangères ne satisfait pas l'organisme de recouvrement, l'État peut entamer une deuxième phase de dialogue ou saisir la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale qui dispose de 6 mois pour concilier les points de vue.

Comme indiqué précédemment, en vertu du principe de coopération loyale, l'affiliation au régime visé par le formulaire est présumée régulière. Le certificat lie les institutions et les juridictions du pays d'emploi tant qu'il n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'institution qui l'a délivré.

Le CNIS précise que la procédure peut être longue et qu'il n'est pas rare qu'elle atteigne deux ans, l'absence d'aboutissement des demandes étant par ailleurs fréquent.

La proposition de la Commission vise donc à renforcer les obligations incombant aux institutions compétentes de sécurité sociale qui délivrent le formulaire dit A1 (qui permet d'attester la législation applicable au travailleur détaché en matière de sécurité sociale) pour ce qui est de l'appréciation des informations pertinentes afin de garantir l'exactitude des éléments consignés dans cette attestation.

Néanmoins, la France considère que les propositions de la Commission ne répondent que partiellement dans un cas comme dans l'autre à la nécessité de mieux lutter contre les abus engendrés par le cadre juridique actuel. Elle est ainsi à l'origine de plusieurs propositions d'amendements à ces directives ayant pour objet de limiter les détournements du dispositif dans le cadre de montages visant exclusivement à éviter l'application de la législation sociale du pays d'accueil et à améliorer la coopération européenne en la matière (cf. partie 4.2).

1.1.3. Le développement de conventions bilatérales ayant un objet lié au travail illégal et à la fraude au détachement

L'article 4 de la directive 96/71 du 16 décembre 1996 relative au détachement de travailleurs prévoit par ailleurs la désignation d'un ou plusieurs bureaux de liaison dans chaque État membre pour permettre leur coopération en matière de surveillance des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés.

¹²² Les organismes de recouvrement signalent notamment que le formulaire A1 devrait être enrichi sur certains aspects pour faciliter l'appréciation des conditions réelles du détachement.

Pour renforcer l'efficacité de cette coopération, la France a fait le choix de mettre en place, en plus du bureau de liaison national, à la direction générale du travail (DGT), disposant d'une compétence de principe, des bureaux de liaison (BL) déconcentrés en charge des échanges avec les pays frontaliers. Ainsi, des accords de coopération bilatéraux ont été signés avec l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique, l'Italie et l'Espagne permettant la mise en place de bureaux de liaison déconcentrés.

Ces bureaux de liaison déconcentrés sont compétents pour donner suite aux demandes concernant les entreprises du pays voisin intervenant sur les régions frontalières françaises concernées et inversement (cas des BL franco-espagnol et franco-italien) ou sur l'ensemble du territoire français (cas du BL franco-allemand, franco-belge et franco-luxembourgeois).

En matière de sécurité sociale, deux conventions bilatérales ont été conclues entre la France et la Belgique et entre la France et le Luxembourg dont l'objet est le développement de la coopération et de l'entraide administrative en matière de sécurité sociale. Une convention a été signée par ailleurs début 2017 avec le Portugal. Certaines de leurs dispositions visent plus particulièrement le détachement des salariés et le contrôle du travail dissimulé.

1.2. La lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement s'inscrit dans une démarche désormais bien ancrée au niveau interministériel

La lutte contre le travail illégal s'inscrit dans un cadre institutionnel consacré à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

Le comité national de lutte contre la fraude, présidé par le Premier Ministre, est chargé d'orienter la politique du Gouvernement en matière de lutte contre les fraudes aux finances publiques. Lorsqu'il se réunit sur les questions du travail illégal et de fraudes au détachement, il prend alors la dénomination de commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLCTI).

Au sein de l'État, la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) a, depuis sa création en 2008, pour rôle central de coordonner au niveau national les actions interministérielles de la lutte contre la fraude aux finances publiques. À cet effet, elle dispose notamment de l'appui de la direction de la sécurité sociale (DSS), de la DGT, de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et des nombreuses autres administrations concernées. Au plan local, elle anime le réseau des comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) dans lesquels la lutte contre le travail illégal est également intégrée. Pour mémoire, ces comités opèrent dans chaque département selon deux modalités : *la formation plénière*, à visée stratégique, conjointement présidée par le préfet et par le procureur de la République, et *la formation restreinte*, davantage opérationnelle et axée sur la mise en œuvre des actions judiciaires, présidée par le procureur de la République territorialement compétent¹²³.

L'action du Gouvernement et de tous les acteurs de la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement est structurée dans le cadre de plans nationaux triennaux dont le dernier en date a été présenté le 30 mai 2016 en CNLCTI (cf. encadré 7).

¹²³ Cf. décret n°2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude

Encadré 7 – Les priorités du plan national de lutte contre le travail illégal pour 2016-2018

Au niveau national, la lutte contre les fraudes au détachement et les formes les plus graves de travail illégal sont ciblées en priorité.

En matière de lutte contre les fraudes au détachement, sept secteurs d'activité sont ainsi identifiés comme prioritaires (BTP, transports¹²⁴, travail temporaire, agriculture et forêt, gardiennage et sécurité, industries agroalimentaires des viandes, activités événementielles (foires, salons, spectacles) de même que trois types de situations frauduleuses complexes (les fraudes à l'établissement, les fraudes au détachement par des entreprises de travail temporaire et le détournement du détachement intragroupe).

En matière de lutte contre les autres formes de travail illégal, sont ciblés : le recours abusif à certains statuts (faux travailleurs indépendants, bénévoles, stagiaires... ou recours abusif au CDD ou portage salarial), les fraudes émergentes liées à la transformation numérique de l'économie, le secteur des transports, les conditions indignes d'hébergement et de travail (en particulier celles qui concernent les personnes vulnérables et la traite des êtres humains) et la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titres de travail.

Le plan préconise de développer une véritable stratégie concertée de prévention et d'intervention des différents acteurs du contrôle avec :

a) un partage des bases de données des services pour affiner le ciblage (base des procès-verbaux en ligne d'ici 2018, accès au télé-service du système d'information sur les prestations de service internationales (SIPSI)...);

b) un renforcement des pouvoirs d'investigation. Au-delà de la mise en œuvre de l'arsenal législatif et réglementaire récemment adopté, ce renforcement s'appuie notamment sur une nouvelle organisation nationale pour le pilotage et la coordination opérationnelle des acteurs, une coordination renouvelée au niveau régional et départemental (une note d'orientation du préfet de région devra définir les axes stratégiques de l'action des services de contrôle, qui seront déclinés notamment dans les Codaf, des conventions opérationnelles régionales seront conclues entre l'inspection du travail, les Urssaf et les caisses de la MSA en particulier) et des stratégies de sanctions pénales et administratives adaptées aux situations de fraudes complexes ;

c) une prévention renforcée en lien avec les partenaires sociaux (en particulier dans le cadre de conventions déclinées au niveau territorial comme dans l'agriculture ou le spectacle vivant et enregistré), la lutte contre le démarchage publicitaire, la systématisation des plans d'action annuels en direction des grands maîtres d'ouvrage publics ou privés sur leur rôle et leur responsabilité en matière de lutte contre le travail illégal, des campagnes de communication « grand public » sur les enjeux tant au niveau national que local.

Au niveau européen, il s'agit de rechercher une plus grande efficacité dans la lutte contre la fraude au détachement en favorisant une évolution du cadre normatif et en développant des coopérations institutionnelles entre les États membres.

Le plan national de lutte contre le travail illégal (PNLCTI) s'articule avec le plan national de coordination de lutte contre la fraude 2016-2018 qui prévoit en particulier :

- d'adapter les processus de contrôle aux mobilités internationales en favorisant les échanges automatiques d'informations et la coopération au niveau européen ;
- d'optimiser la gestion et la sécurisation de l'information numérique (accès à la DSN ; approfondissement des démarches de *datamining*, lutte contre la fraude sur Internet) ;
- de développer des cartographies de risques de fraude.

Enfin, l'action des différents acteurs de la lutte contre le travail illégal s'appuie également sur la déclinaison de conventions bilatérales de partenariat visant à formaliser et renforcer les échanges

¹²⁴ Transports routier de marchandises, transport de voyageurs, transport aérien, transport fluvial, transport public particulier de personnes (taxis et exploitants de voiture de transport avec chauffeur (VTC)).

d'informations entre les différents partenaires ou à définir des plans d'action communs ou encadrer la mise à disposition d'agents dans des administrations partenaires. Ainsi la branche du recouvrement du régime général met à disposition des inspecteurs du recouvrement de l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) ou des services fiscaux de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin).

2. Des éléments de bilan positifs, mais des perspectives qui restent à consolider

2.1. Au niveau européen, les conditions d'une coopération efficace restent un enjeu essentiel

Concernant la mise en œuvre de la directive de 2014, la DGT précise qu'au 27 février 2017, outre la France, dix-huit États-membres sont en situation de transposition complète, quatre États membres sont en situation de transposition partielle quand cinq États n'avaient pas communiqué à la Commission les éléments les concernant.

Par ailleurs, au-delà des mesures de transposition, un travail important en cours concerne les mesures de communication prises par les administrations des États membres pour accorder un accès facile et complet à l'ensemble de la réglementation entourant le dispositif du détachement. Le processus reste en cours en France notamment.

Le Cleiss gère une base nationale (dite SIRDAR)¹²⁵ qui permet de consulter les formulaires A1 délivrés (cf. encadré 3). Même si cette base est non exhaustive en ce qu'elle est remplie au gré de la volonté d'alimentation des institutions de sécurité sociale des États membres, le Cleiss entend mettre à disposition des corps de contrôle habilités en matière de travail illégal début 2018 une plateforme d'échanges dématérialisés qui permettra de mieux coordonner, exploiter et fiabiliser les investigations lorsque des dossiers d'entreprises suspectées d'un possible détournement seront identifiés. Une cellule dédiée à la lutte contre la fraude a par ailleurs été mise en place au sein du Cleiss afin de faciliter la coordination et le suivi de ces situations suspectes. Le suivi des demandes de retrait de formulaires A1 est aussi en passe d'être amélioré en vue d'une information régulière de la direction de la sécurité sociale et de l'Acosss notamment mais semble rester sous forme de tableau communiqué à ces partenaires.

Conformément aux orientations du PNLCTI, le système d'information sur les prestations de service internationale (dite base SIPSi) est ouvert aux principaux corps de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal¹²⁶. Cette base de données nationale alimentée depuis octobre 2016 par les déclarations obligatoires en ligne des entreprises devrait ainsi faciliter la détection des anomalies (dépassement des durées de détachement, suivi des salariés détachés et des entreprises...) et le ciblage des contrôles.

Une « plateforme européenne sur le travail non déclaré », que la Commission conçoit comme « un lieu de simulation des coopérations », a également été lancée en mai 2016. Elle vise à acquérir une meilleure connaissance des différentes formes de travail non déclaré (dont le travail détaché), à favoriser les échanges de bonnes pratiques et à encourager les activités conjointes telles que les

¹²⁵ Par ailleurs, il convient de noter qu'en 2015, le nombre de connexions réussies dans le réseau MSA était très faible de l'ordre de 24.

¹²⁶ Calendrier à préciser par la DGT.

échanges de personnel, les opérations de contrôle communes ou les campagnes de sensibilisation et de communication. Les organismes de recouvrement ont pu être associés à des travaux organisés avec l'appui de la plateforme. De même, la France participe au projet Eurodétachement depuis 2011 (là encore il s'agit de favoriser les coopérations entre État et de développer des formations actions dans le cadre de coopérations transnationales).

Enfin, les conventions bilatérales mises en œuvre tant dans le champ de la sécurité sociale que du travail illégal sont jugées positivement par les différents acteurs¹²⁷ et leur développement est souhaité notamment en ce qui concerne l'inspection du travail. Interrogées sur les axes de progrès qu'elles identifient dans ce cadre, certaines Urssaf indiquent qu'il leur serait par ailleurs utile de pouvoir bénéficier de la possibilité d'exploiter juridiquement les constats opérés par les homologues étrangers (belges en l'occurrence) en vue de régulariser les situations de travail dissimulé, voire de procéder au chiffrage des cotisations éludées.

2.2. De nouvelles modalités d'organisation nationale et de coordination régionale en phase de montée en charge

2.2.1. Les instances nationales de pilotage et de coordination débutent leur activité

L'instance nationale de pilotage du PNLCTI coprésidée par le DGT, le DSS et la DNLF a commencé à se réunir pour fixer les orientations stratégiques et échanger sur l'avancement des chantiers importants pour la coopération en matière de travail illégal. Des secteurs prioritaires font l'objet de contrôles concertés, avec notamment la déclinaison d'une méthodologie commune aux différents corps de contrôle (par exemple dans les transports routiers).

Le groupe opérationnel de coordination en matière de lutte contre le travail illégal a été installé mi-2016. Animé par la DGT, il réunit tous les deux mois environ la DNLF, l'OCLTI, l'Acoss, la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), le Cleiss, Tracfin, et la CCMSA en tant que de besoin. Ce groupe a vocation à coordonner les organismes partenaires sur des dossiers de travail illégal significatifs pour échanger des informations et s'accorder sur leurs modalités d'intervention sur certains d'entre eux.

Le principe retenu est le partage de connaissances sur de grands dossiers identifiés comme stratégiques. Leur nombre reste limité et les dossiers sont choisis en fonction d'un certain nombre de critères (les situations de PSI restant une priorité d'action) ainsi qu'au regard des stratégies de sanction envisageables (judiciaire, administrative, financière).

2.2.2. L'élaboration d'orientations stratégiques régionales est en cours de démarrage

Traditionnellement, le PNLTI fixait une liste de secteurs prioritaires – agriculture, hôtels, cafés, restaurants (HCR), BTP, transport... – ainsi que les indicateurs associés, et le ciblage était du ressort de chaque service ou, pour les opérations conjointes au niveau départemental, des Codaf.

¹²⁷ En particulier, si le nombre de contrôles coordonnés est relativement faible (moins d'une dizaine sur les trois pays), le bilan de ces coopérations bilatérales fourni par l'Acoss semble montrer leur intérêt. La plus-value de ces coopérations permet selon les organismes d'optimiser les procédures de contrôle LCTI tant dans le cadre des investigations (recueil d'informations sur l'entreprise et conditions d'exercice de l'entreprise, programmation des contrôles, éventuellement conjoints, et bilan des échanges d'information) que dans celui des demandes de retrait des formulaires A1.

Cette approche avait l'avantage d'être relativement consensuelle, mais l'inconvénient d'être trop peu opérationnelle sur le ciblage. Sans préjuger du rôle des Codaf ni donner le sentiment de désengagement des secteurs prioritaires, l'orientation promue dans le dernier PNLTI a été de redonner davantage de marge de manœuvre au niveau régional, qui paraît le plus pertinent pour cibler les fraudes les plus complexes et les plus graves de travail illégal.

La note d'orientation du préfet de région et le plan régional de lutte contre le travail illégal sont les leviers de cette nouvelle approche. Les priorités de contrôle qu'ils définissent sont par la suite à décliner au niveau opérationnel, soit dans le cadre d'actions régionales, soit au niveau local, notamment au sein des Codaf.

Il est prématuré selon la DGT d'évaluer si cette approche a été effectivement suivie et si elle a produit les résultats escomptés. L'Acoss souligne qu'à ce jour seules trois régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays-de-la-Loire et Auvergne-Rhône-Alpes) ont été destinataires de la feuille de route interministérielle. La branche souligne l'importance que revêt sa participation à leur élaboration et indique que, dans les orientations nationales annuelles de lutte contre le travail illégal (LCTI) de la branche, la nécessité pour les directeurs de la fonction de contrôle des Urssaf de veiller à participer à leur élaboration est rappelée.

Le bilan d'avancement des conventions entre l'inspection du travail, les Urssaf et les caisses de la MSA¹²⁸, comme des plans régionaux LCTI, n'est pas encore disponible.

2.3. L'action des Codaf est jugée satisfaisante par les acteurs tout en suscitant des propositions d'amélioration

Le bilan effectué dans le cadre du PNLCTI rappelle que les problématiques de fraude portées par les Codaf sont de plus en plus diversifiées. Les secrétaires de Codaf centralisent les procès-verbaux (PV) de travail illégal dressés par l'ensemble des agents habilités¹²⁹. Ils veillent à la transmission des PV pour mise en œuvre par les organismes de recouvrement (Urssaf et MSA) des sanctions financières visant à l'annulation ou à la réduction des cotisations sociales. Ils assurent également un rôle essentiel concernant les échanges d'informations et de signalements y compris vis-à-vis des organismes servant des prestations comme les caisses d'allocations familiales¹³⁰. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) au titre du transport routier et, dans certains cas, les collectivités locales sont de plus en plus présentes en leur sein.

Tous les acteurs relèvent que les Codaf ont permis de réunir, autour des préfets et des procureurs, l'ensemble des administrations déconcentrées et des organismes de protection sociale.

¹²⁸ Le PNLCTI prévoit que dans chaque région une convention conclue par l'inspection du travail et les organismes de recouvrement (Urssaf et MSA) aura pour objet de définir une stratégie d'action, de fixer des orientations en cohérence avec les objectifs du plan national et celles du préfet de région, d'organiser l'articulation avec l'encadrement de proximité pour la mise en œuvre opérationnelle et mettre en place un dispositif de suivi. Pour mémoire, une telle convention avait été mise en place précédemment au niveau national dès 2009.

¹²⁹ Il n'existe pas aujourd'hui de base partagée entre administrations des PV dressés, même si le sujet est porté dans le cadre du PNLCTI (cf. encadré 7).

¹³⁰ Cf. protocole DNLF-DGPN-DGGN-CNAF du 8 février 2013.

Ils semblent ainsi avoir facilité une meilleure appréhension des enjeux relatifs à la lutte contre la fraude par les différents partenaires locaux.

Les Codaf doivent désormais, comme le précisent les circulaires du 16 juillet 2016 de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et du 12 juillet 2016 de la direction générale du travail portant notamment sur la coordination des sanctions pénales et administratives en droit du travail, faciliter l'élaboration de stratégies de contrôle, d'enquêtes et de choix des suites apportées aux manquements constatés.

Un certain nombre de propositions ont été formulées par les différents acteurs pour renforcer l'efficacité de l'action coordonnée au sein des Codaf :

- la DSS souligne que le dynamisme et le nombre de contrôles conduits par les Codaf dépendent souvent des procureurs et/ou des préfets qui les président. En conséquence, elle propose qu'une feuille de route régionale et départementale soit rédigée en cohérence avec le PNLCTI et qu'elle fasse l'objet d'un bilan annuel ;
- le maillage territorial des Codaf (avec une dimension départementale) appelle également un questionnement de la part de l'Acoss sachant que les organismes partenaires en charge de la lutte contre le travail illégal ont pour la plupart d'entre eux un champ de compétence régional ;
- la mise à disposition de systèmes d'informations partagés concernant le travail illégal et permettant un échange sécurisé sur les procédures et la consultation des bases de données pertinentes est souhaitée. Dans cette perspective, il sera nécessaire de voir comment les données individuelles issues de la déclaration sociale nominative (DSN) et désormais mises à disposition des inspecteurs de lutte contre le travail illégal depuis juin 2017 par l'Acoss pourraient être ouvertes aux autres corps d'inspection concernés¹³¹ ;
- de manière complémentaire, les acteurs de terrain issus des Urssaf et des caisses de MSA rencontrés dans le cadre des présents travaux soulignent le fait qu'ils disposent de trop peu de suivi sur les suites judiciaires données aux procédures engagées : au-delà des informations données par les secrétaires de Codaf, une information systématique apparaîtrait nécessaire.

2.4. Des stratégies de sanctions pénales et administratives à systématiser

En matière de sanctions administratives, l'appropriation par les corps de contrôle semble relativement satisfaisante. C'est le cas en particulier des amendes administratives relevant du système de l'inspection du travail et sanctionnant le non respect des formalités déclaratives liées au détachement des travailleurs en France¹³² : entre juillet 2015 et novembre 2016, 1 037 amendes (dont 771 en 2016) ont été prononcées pour un montant de 5,4 M€, concernant 4 827 salariés détachés sans respecter les formalités applicables.

¹³¹ Cf point 2.3.2 du chapitre I du présent rapport.

¹³² Auparavant, l'absence d'envoi d'une déclaration de détachement était sanctionnée d'une contravention de quatrième classe, prononcée par le tribunal sur la base d'un procès-verbal établi par l'inspection du travail. Compte tenu de l'encombrement des tribunaux, cette sanction demeurait largement hypothétique.

Il en va de même concernant les manquements les plus graves. 9 arrêtés préfectoraux de fermeture d'établissement ou d'arrêt d'activité ont été recensés depuis le début d'année 2016 pour sanctionner des fraudes au détachement relevant du travail illégal et 14 suspensions de prestation de service ont été prononcées par les Direccte pendant la même période. Au total, 32 chantiers ou lieux de travail ont été concernés par ces mesures, sur l'ensemble du territoire national (Gironde, Rhône, Pyrénées-Atlantiques, Nord...). Concernant la suspension de prestation de service, les remontées qualitatives dont dispose la DGT font ressortir le caractère dissuasif de la mesure, qui permet aux agents de contrôle d'obtenir notamment des rappels immédiats de rémunération pour les salariés détachés.

La mise en œuvre des dispositifs de sanction financière paraît également bien appréhendée par les Urssaf. En 2015, les inspecteurs du recouvrement du régime général ont procédé à 2 315 annulations de réductions et exonérations de charge permettant le redressement de 27,8 M€. Au terme de l'exercice 2015, les majorations complémentaires de redressement s'élèvent à 71 M€ (soit plus de 16 % des montants de redressement globaux). Toujours en 2015, la solidarité financière à l'encontre de donneurs d'ordre¹³³ a été engagée à 490 reprises par le réseau des Urssaf pour plus de 15 M€¹³⁴.

S'agissant des condamnations pénales, il paraît plus délicat de tirer dès aujourd'hui un bilan des nouvelles dispositions législatives. De même, la coordination des sanctions administratives et pénales reste à construire et consolider.

La page dédiée consacrée à « la liste noire » qui figure sur le site Internet du ministère du travail¹³⁵ n'est pas encore ouverte à la consultation publique. En effet, la loi exige que ces condamnations pénales soient définitives et qu'elles aient ainsi la force de chose jugée. Or, les possibilités de recours en appel et en cassation permettent aux personnes mises en cause en première instance de bénéficier d'un délai supplémentaire avant qu'une décision de condamnation ne soit définitive, condition impérative à sa publication sur le site Internet. Par ailleurs, l'instruction de la chancellerie est trop récente pour que sa mise en œuvre ait pu être engagée par l'administration judiciaire.

La nouvelle circonstance aggravante de bande organisée en matière de travail illégal créée en 2014 a permis la finalisation d'une opération judiciaire de grande envergure en mars 2017 dans un dossier complexe de fraude au détachement concernant plus de 300 salariés polonais et roumains mis à disposition d'une dizaine d'entreprises françaises de bâtiment. Les Urssaf et les caisses de la MSA rencontrées en soulignent la pertinence, notamment dans le cadre des prestations de service internationales. Cette mesure devrait en effet permettre une meilleure adaptation des sanctions à des faits relevant d'une véritable délinquance organisée et donne la possibilité d'utiliser des moyens d'enquête plus adaptés.

¹³³ Un donneur d'ordre peut être poursuivi et condamné solidairement à régler les impôts, taxes, cotisations de sécurité sociale, rémunérations et autres charges de son sous-traitant qui a fait l'objet d'un PV de travail dissimulé et, le cas échéant, à rembourser les aides publiques qu'il a perçues, y compris les exonérations et réductions annulées dont il a pu bénéficier.

¹³⁴ Si le nombre d'actions augmente, ce montant des créances LCTI mises en recouvrement) à la faveur de ce dispositif demeure toutefois inférieur de 40% à celui de l'année précédente.

¹³⁵ Cf. décret du 21 octobre 2015.

D'un autre côté, l'implication des parquets semble, aux dires des acteurs rencontrés, encore hétérogène et trop dépendante de l'appétence des procureurs pour travailler sur ce sujet. Des circulaires de la DACG et de la DGT de juillet 2016 portant notamment sur la coordination des sanctions administratives et pénales en droit du travail visent ainsi à rappeler :

- les situations dans lesquelles il apparaît nécessaire de réserver prioritairement les moyens de l'enquête pénale et les poursuites devant les tribunaux correctionnels (à savoir en particulier les fraudes complexes, la DACG recommandant également une vigilance particulière pour les dossiers qui s'inscrivent dans les actions prioritaires déterminées par les Codaf) ;
- les dispositions de coordination entre sanctions administratives et pénales ;
- les modalités de travail entre parquets et administration du travail pour garantir la cohérence des réponses apportées.

Enfin, certains acteurs soulignent qu'il serait utile d'encourager les organismes de recouvrement à se constituer systématiquement partie civile.

2.5. Des outils sectoriels en cours de déploiement

Le déploiement de la **carte d'identification professionnelle dans le BTP** est encore en cours. Il est prévu pour la fin du premier semestre 2017 suite à la parution de l'arrêté du 21 mars 2017. L'accès en consultation aux inspecteurs du recouvrement et des inspecteurs du travail à la base recensant les cartes professionnelles a été acté et doit être mis en place.

Au-delà du renforcement de l'efficacité des contrôles, ce dispositif contribue également à renchérir le coût du recours aux salariés détachés. En effet, le coût de la carte, qui est de l'ordre de 10,8 €, doit se rajouter au droit de timbre de 50 € maximum créé par la loi pour compenser les coûts du système de déclaration en ligne et de traitement des données des déclarations de détachement.

Il convient de noter que l'Union nationale des entreprises du paysage (Unep) est favorable à une extension à son secteur de ce dispositif, dont il conviendra cependant d'évaluer l'efficacité par rapport aux autres instruments de contrôle.

Les conventions de partenariat signées dans certaines branches professionnelles avec les organismes de recouvrement et l'État sont par ailleurs jugées positivement par les acteurs et paraissent à encourager.

Dans le régime général, deux conventions ont ainsi été signées avec les partenaires sociaux : l'une le 28 juillet 2015, dans le secteur du déménagement, et l'autre, le 23 février 2016, dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Suite à leur signature, il a été demandé aux Urssaf d'exploiter systématiquement les signalements transmis par les syndicats professionnels afin de procéder à des contrôles des entreprises faisant l'objet de suspicions de travail dissimulé. Il s'agit aussi de mieux comprendre les spécificités de ces secteurs pour mieux appréhender les montages frauduleux qui peuvent exister. Des conventions régionales ou départementales déclinant les conventions nationales ont également pu être signées.

Les organismes soulignent l'intérêt de ces conventions tout en indiquant néanmoins qu'il apparaît difficile pour les organisations patronales concernées de se constituer partie civile alors même que cela pourrait être perçu comme un signe fort pour la profession.

Ce type de démarche est pratiqué de manière plus ancienne dans l'agriculture. La première convention nationale de lutte contre le travail illégal en agriculture a en effet couvert la période 2013-2015 et est en cours de renégociation. En particulier, dans le domaine des travaux forestiers, ce partenariat a pu faciliter l'élaboration de référentiels d'activité régionaux utilisés ensuite pour le ciblage des contrôles.

2.6. Une organisation en évolution des corps de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal

En lien avec la réforme de l'inspection du travail mise en œuvre au 1^{er} janvier 2015, une unité d'appui et de contrôle spécialisée et dédiée à la lutte contre le travail illégal (Uracti) intervenant en sus des actions menées au niveau territorial a été créée dans chaque Direccte. Cette organisation vise à renforcer l'appui dont les 2 200 agents de contrôle peuvent bénéficier et à permettre de traiter des situations qui dépassent le cadre géographique de la section ou de l'unité de contrôle. La DGT précise que cette organisation a contribué à doubler le nombre d'agents consacrés spécifiquement à la LCTI. Par ailleurs, un groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) a été créé au sein de la DGT pour prendre en charge la coordination des actions qui nécessitent un pilotage national.

La DGT tire un premier bilan positif de la mise en œuvre des Uracti à partir de remontées issues de plusieurs régions. Sont mis en avant l'intérêt d'une approche nouvelle du travail en équipe et une professionnalisation qui permet aux agents de réaliser des enquêtes sur des fraudes complexes là où un agent travaillant de manière isolée au niveau départemental ne pouvait que réaliser des contrôles partiels avec des suites limitées. Cette nouvelle organisation semble aussi perçue de manière positive par les Urssaf (fluidité accrue dans les échanges d'information, partage d'informations sur la PSI et plans d'action conjoints, transmission de PV plus régulière, opérations de contrôle communes avec le plus souvent une convergence des cibles).

Toutefois, compte tenu de leur création récente et du fait qu'elles aient été prioritairement orientées vers la lutte contre les fraudes au détachement, elles n'ont pas encore le recul nécessaire pour inscrire leur action dans un cadre plus large. Celui-ci reste à construire en lien avec le GNVAC, les unités de contrôles départementales au sein de l'inspection du travail d'une part, avec la Justice et les partenaires d'autre part.

Une évaluation externe est prévue en fin d'année 2017 afin de mesurer l'apport de la réforme, concernant en particulier l'efficacité du système d'inspection du travail contre les fraudes au détachement.

En ce qui concerne le régime général, la branche du recouvrement a mis en place une approche spécialisée des organisations et des équipes se traduisant par un *management* et des moyens dédiés. 12 % des effectifs d'inspecteurs du recouvrement y sont consacrés de manière permanente et spécifique. Ces équipes traitent également de la prestation de service internationale. Au titre de 2015, 15 % du temps effectif de contrôle est consacré par les Urssaf et les CGSS à la LCTI,

sachant qu'à côté de ce corps de contrôle spécifiquement dédié, les inspecteurs généralistes ont également vocation à s'impliquer selon différentes modalités (soit au travers d'opération de contrôle ponctuelles de grande envergure, soit à l'occasion d'un contrôle comptable d'assiette).

Au niveau national, c'est l'instance nationale du contrôle (INC) qui assure le pilotage des activités liées aux politiques de contrôle et de lutte contre la fraude au sein du réseau (échanges notamment sur l'activité de contrôle et de lutte contre le travail illégal, de diffusion des bonnes pratiques et de définition de plans d'actions stratégiques). Elle réunit les pilotes régionaux à une fréquence bimestrielle. Pour chaque région, un suivi et un accompagnement sont assurés par un interlocuteur national privilégié chargé du contrôle comptable d'assiette et de la LCTI.

En région, le pilote régional du contrôle représente la région au sein de l'instance nationale. Sous l'égide du directeur régional, il suit la réalisation du plan régional et l'activité de contrôle. Il veille à l'adéquation des ressources aux charges associées.

L'Urssaf Île-de-France a mis en place un nouveau type d'organisation pour renforcer l'efficacité de la lutte contre le travail illégal, avec un suivi spécifique des entreprises ciblées dans le cadre de la LCTI (mise en place d'un processus de bout en bout de la détection des fraudes jusqu'au recouvrement forcé des sommes éludées). La branche recouvrement réfléchit à l'extension d'une telle organisation dans le réseau.

Concernant le secteur agricole, il a été demandé à la CCMSA de spécialiser les agents de contrôle dans la recherche du travail illégal en distinguant ceux en charge du contrôle de l'assiette et ceux spécialisés dans la fraude aux prestations. Les résultats sont en progression – 6 M€ détectés en 2015 – mais restent en deçà des évaluations de la fraude dans le secteur agricole.

2.7. Des indicateurs de suivi à améliorer

Les indicateurs de suivi du PNLTI ou spécifiques à l'inspection du travail n'ont pas encore été revus. Ils privilégient pour l'essentiel ce qui est aisément mesurable : l'activité des services (nombre de contrôles), les sanctions pénales ou administratives prononcées. Ces indicateurs devront certainement être revus et modernisés compte tenu de la nouvelle approche régionale développée et de l'évaluation externe qui sera réalisée à la demande de la DGT.

Concernant la branche du recouvrement, la convention d'objectifs et de gestion (COG) en vigueur avait retenu deux indicateurs en matière de lutte contre le travail illégal :

- un premier indicateur est financier. Il s'agit du montant des redressements LCTI. Cet indicateur est assorti d'une cible chiffrée (350 M€ en fin de période contractuelle) qui a d'ailleurs été largement dépassée sur la période : en 2015, le montant global des sommes redressées à l'issue d'un contrôle LCTI s'est élevé à 463 M€ ; en 2016, il atteindrait 555 M€ selon des données provisoires ;
- un deuxième indicateur de suivi a pour objet d'évaluer l'efficacité du ciblage des contrôles. Il consiste à rapporter le nombre de contrôles donnant lieu à redressement au nombre total de contrôles effectués. En 2015, cette proportion des redressements opérés au titre de la lutte contre le travail illégal s'établit à 87 % et est peu variable selon le secteur d'activité. Si cet

indicateur n'est pas assorti d'une cible chiffrée dans la COG, il l'est dans le PNLCTI (un objectif de 85 % est fixé au terme des trois ans du plan), sans que sa satisfaction ne pose de difficulté.

Ces indicateurs, à l'instar de l'ensemble des données du contrôle, sont issus du système informatique (SI) décisionnel de la branche, qui permet une automatisation du recueil d'informations à des fins de pilotage et de suivi de la mission de lutte contre le travail dissimulé menée par le réseau des Urssaf. Un tableau de bord mensuel reprend les indicateurs cités ainsi que les données relatives à l'activité des Urssaf en la matière. Il convient cependant de noter que certaines informations ne sont pas retracées dans le SI comme les demandes de retrait de formulaire A1 ou les actions visant à faire jouer la solidarité financière des donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs sous-traitants. Elles sont remontées dans le cadre d'enquêtes spécifiques, au minimum une fois par an.

Les Urssaf rencontrées lors des travaux ont indiqué qu'il serait sans doute intéressant de réfléchir à la création d'indicateurs spécifiques à la prestation de service internationale, sachant que leur contrôle donne lieu à opérations lourdes et très consommatrices de moyens. Par ailleurs, il est sans doute souhaitable de renforcer l'action de la branche en matière de recouvrement effectif suite à redressement, éventuellement en élaborant un indicateur spécifique.

Le PNLCTI fixe aussi un objectif selon lequel 50 % des procédures engagées pour travail illégal doivent relever d'opérations conjointes. Ce suivi est opéré *de facto* par l'administration du travail.

Concernant la MSA, la COG 2016-2020 définit comme indicateur de pilotage la fréquence des redressements et le nombre d'entreprises contrôlées ayant recours à des salariés détachés. Le montant des redressements au titre du travail dissimulé et des fraudes aux cotisations est un indicateur de résultat. Il est associé à des cibles chiffrées visant à passer de 20 M€ en 2016 à 28 M€ en 2020.

3. Un enjeu spécifique : le ciblage des actions de contrôle et l'évaluation du travail dissimulé

L'Acoss et, dans une moindre mesure, la MSA ont engagé des réflexions concernant le ciblage des secteurs ou entreprises à contrôler dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé, ainsi que l'estimation financière de la fraude sociale qui en découle. Ces deux axes sont particulièrement mis en avant par l'Acoss, notamment en termes de mobilisation, actuelle ou à venir, des statistiques susceptibles d'y contribuer. Le bon équilibre à trouver entre, d'une part, le ciblage des contrôles sur les enjeux les plus importants en termes de recouvrement et, d'autre part, l'objectif d'estimer de façon non biaisée le manque total à recouvrer du fait des prélèvements sociaux soustraits à la connaissance, est également une préoccupation importante¹³⁶, parmi d'autres enjeux, comme la présence des Urssaf auprès de l'ensemble des publics.

¹³⁶ Cf. Acoss (2016), « Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social », *Rapport d'activité thématique 2015*.

3.1. Un ciblage des actions de contrôle essentiel pour l'efficacité et la crédibilité du dispositif

3.1.1. Des actions ciblées menées aujourd'hui par les Urssaf sur la base de signalements

S'agissant du ciblage, il n'existe pas à l'Acoss à ce jour, à la différence de la détection des entreprises en difficulté, d'outil de *scoring* permettant d'attribuer aux entreprises une probabilité plus ou moins forte d'être en situation illégale et de cibler de la sorte les contrôles à effectuer sur le terrain. Il s'agit en revanche d'un objectif affiché pour l'avenir et une expérimentation est menée en ce sens au premier semestre 2017 (*cf. infra*).

L'approche suivie actuellement repose sur des actions ciblées, menées sur la base de signalements ou à la propre initiative des contrôleurs, ainsi que dans les secteurs d'activité à risque identifiés par les plans nationaux établis par l'État (*cf. supra*). Ces actions ciblées, au nombre de 5 600 en 2015¹³⁷, s'inscrivent dans un champ plus large d'actions de prévention non ciblées organisées à des fins dissuasives (54 500) et d'actions nées de l'exploitation des PV établis par les partenaires (1 600). Les actions ciblées, orientées vers des situations présentant de forts enjeux financiers, ont donné lieu pour 87 % d'entre elles à un redressement en 2015, pour un montant total de 430 M€ (*cf. figure 1*). Les montants de redressements relatifs à l'année 2016 sont encore plus élevés (environ 520 M€ selon l'estimation provisoire).

Figure 1 - Montants de redressements enregistrés au titre de la lutte contre la fraude en 2015 selon le type d'actions de contrôle

	Nombre d'actions	Montants de redressement
Actions ciblées (régime général et travailleurs indépendants (a))	5 600	430 M€ dont : - Cotisations et contributions sociales exigibles au titre de l'emploi de salariés : 419 M€ dont : Dissimulation d'emploi salarié : 360 M€ Minoration d'heures : 44 M€ - Cotisations personnelles assises sur les revenus professionnels des employeurs et des travailleurs indépendants : 11 M€
Actions nées de l'exploitation des PV partenaires	1 600	17 M€
Sous-total	7 200	447 M€
Actions de contrôle (b) comptable d'assiette portant motifs de redressement LCTI	550	15 M€
Total global	15 950	462,5 M€

Source : Acoss (2016), « Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social », *Rapport d'activité thématique 2015*.

Notes : (a) Parmi les 5 600 actions ciblées, environ 600 ont été engagées à l'encontre de travailleurs indépendants. b) Il faut aussi mentionner l'action généraliste des autres inspecteurs du recouvrement, non ciblée sur le travail dissimulé ; 550 actions de contrôle comptable d'assiette ont ainsi permis de redresser de 15 M€ au titre de la lutte contre le travail dissimulé, contre près de 17 M€ pour l'exploitation des PV partenaires.

Les actions ciblées concernent le régime général, mais aussi les travailleurs indépendants, et sont identifiées spécifiquement dans le système d'information de l'Acoss. Les redressements opérés dans le champ du régime général (419 M€) le sont majoritairement au titre de la dissimulation

¹³⁷ En hausse en 2016 avec un peu plus de 5 700 actions, contrairement aux évolutions des années précédentes.

d'emploi salarié (360 M€) et, moins souvent, au titre de la sous-déclaration d'heures de travail effectuées (44 M€). Ceux concernant les situations de travail indépendant (11 M€ en 2015) sont, quant à eux, majoritairement motivés par l'absence de déclaration d'activité, la minoration d'activité/de chiffre d'affaires et par la requalification du travailleur indépendant, au regard des conditions d'exercice de son activité, en salarié. Les difficultés liées à la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) ont entraîné une décélération des contrôles des travailleurs indépendants par les Urssaf, même si la volumétrie des contrôles est plus significative depuis 2016. Il faut cependant signaler qu'un plan de contrôle ciblé sur les micro-entrepreneurs est déployé au sein du réseau depuis 2011 (cf. encadré 8).

Encadré 8 – Le plan micro-entrepreneur déployé au sein du réseau des Urssaf depuis 2011

Il est fondé sur le contrôle d'un échantillon aléatoire (1 500 comptes) à partir du fichier d'auto-entrepreneurs contrôlables au sens de la branche (soit des AE actifs depuis plus d'un an notamment). Cet échantillon est constitué par tirage dans trois strates distinctes liées au chiffre d'affaires en N-1 et au régime fiscal applicable à la micro-entreprise (prestations de ventes de marchandises ou d'hébergement, prestations de services et activité libérale). La réalisation opérationnelle du plan est assurée par les contrôleurs du recouvrement, le contrôle partiel d'assiette sur pièces (CPAP) étant apparu comme le point d'entrée le plus approprié. Dans le cas de situations pouvant aboutir à des poursuites pénales pour dissimulation d'activité ou de salarié, une transmission du dossier à un inspecteur du recouvrement pour action LCTI est effectuée.

En 2015, les contrôleurs ont constaté 323 chefs de redressements positifs, pour des montants globaux de redressements de 925 000 €, représentant un montant moyen de redressement de 1 050 €.

3.1.2. Des plans expérimentaux fondés sur des simulations issues du datamining mis en œuvre par l'Acoss depuis 2017

Selon l'Acoss, estimer une probabilité de fraude à partir des contrôles ciblés est difficile, le taux de redressement à l'issue de ces contrôles étant très élevé et dépassant même, comme on l'a vu, 80 % ces dernières années. L'expérience issue des contrôles aléatoires et le suivi statistique des contrôles et des redressements effectués, qui ont permis de recueillir de nombreuses données, pourraient à terme être mobilisés à cet effet. Cependant, les comportements de fraude pouvant évoluer assez rapidement, l'Acoss a choisi pour le moment de ne mobiliser que les données plus récentes des contrôles ciblés pour modéliser des probabilités de travail dissimulé pour l'ensemble des entreprises, débouchant sur des indicateurs destinés à faciliter le ciblage des contrôles. Au vu des spécificités sectorielles, l'Acoss a également choisi d'élaborer une modélisation propre à chacun des secteurs concernés.

Un premier plan de contrôle, dit « plan expérimental *datamining* LCTI », vient d'être lancé par la direction des statistiques et celle de la réglementation, du recouvrement et du contrôle de l'Acoss : les travaux statistiques ont été réalisés au premier trimestre 2017 et ont porté sur environ 5 000 entreprises du secteur du commerce de détail non alimentaire, les contrôles associés sur le terrain auprès d'environ 100 entreprises étant menés jusqu'à la fin du premier semestre 2017¹³⁸. À l'appui du bilan et des retours du terrain, d'éventuels ajustements des modalités de ciblage seront effectués ; ces retours sont en effet indispensables pour apprécier s'il vaut mieux cibler, par exemple, un seuil minimal de montant de redressement et/ou des redressements en nombre important. La

¹³⁸ À noter que ces travaux avaient été programmés depuis plusieurs années à l'Acoss, en lien avec l'objectif de mieux détecter les situations de fraude inscrit dans la COG 2014-2017.

possibilité d'enrichir de variables contextuelles les modèles statistiques sera aussi étudiée, et d'autres plans seront par la suite lancés. La mise en œuvre de tels modèles pourrait aussi permettre de mieux corriger les biais de sélection (le montant global de la fraude pouvant être estimé à partir des redressements opérés lors des contrôles, extrapolés à partir des probabilités les ayant déclenchés¹³⁹). Ces travaux exploratoires devraient à terme permettre de progresser dans le contrôle opérationnel, avec la mise à disposition des Urssaf d'indicateurs pertinents par type d'entreprises.

Enfin, l'Acoss entend également tirer parti de la DSN. La périodicité accrue des données, permettant de suivre des évolutions à un rythme mensuel, pourrait ainsi être un plus en matière de détection de comportements de fraude. Par ailleurs, la DSN devrait permettre, sans doute mieux que les DADS, de suivre des mouvements de main-d'œuvre importants ou inhabituels, certaines transformations des contrats de travail, des temps de travail atypiques, et la datation relative des jours d'accident de travail et des jours d'embauche.

3.1.3. Des actions de ciblage spécifiques à la MSA

Dans le régime agricole, les objectifs du PNLCTI, du PNLF et de la COG sont pris en compte par la caisse centrale de la MSA :

- dans le cadre de ses instructions annuelles orientant l'élaboration des plans de contrôle des caisses de MSA,
- à l'occasion de la validation des plans de contrôle qui lui sont ensuite soumis après analyse des risques conduite au niveau local.

Il en découle une série d'actions de ciblage spécifiques (cf. encadré 9).

Encadré 9 – Les actions de ciblage de la MSA en 2017

En 2017, ont ainsi été ciblées comme actions prioritaires, notamment dans les industries agroalimentaires des viandes et dans la filière forestière :

- les entreprises suspectées de dissimulation partielle d'emploi salarié en raison d'un ratio anormalement élevé d'emplois à temps partiel ou d'une absence totale / d'un ratio anormalement bas de déclarations d'heures supplémentaires (au regard de l'ensemble de l'effectif salarié de ces entreprises), laissant en cela présager d'une sous-déclaration des heures rémunérées ;
- les employeurs avec un ratio anormalement élevé de « salariés ne s'étant pas présentés à l'embauche » (information figurant sur la DTS). Ces requêtes permettent de cibler les contrôles LCTI sur les entreprises effectuant des DPAE mais ne renseignant pas de DTS afférentes à ces déclarations d'embauche (suspicion forte de travail dissimulé) ;
- les entreprises déclarant un salarié le même jour qu'un accident du travail ;
- les entreprises à activité saisonnière présentant de fortes variations de déclaration de main d'œuvre ;
- les entreprises ayant recours aux salariés détachés : concernant cette cible spécifique liée aux situations de détachement, le respect d'une méthodologie a été demandé au réseau (mobilisation de l'outil SIRDAR et à terme de SIPSI ; suivi de l'indicateur COG sur le nombre d'entreprises contrôlées ayant recours à des travailleurs détachés).

Concernant les non salariés agricoles, la MSA met en œuvre de façon systématique, en sus du PNLTI, des actions conduisant à opérer des contrôles sur :

¹³⁹ L'avantage des plans *datamining*, par rapport aux contrôles ciblés, réside dans la traçabilité des critères de sélection, ce qui permet une extrapolation non biaisée des résultats du contrôle.

- les revenus constants sur trois années consécutives et les revenus déficitaires sur deux années consécutives. Ces actions participent au ciblage/ à la détection de situations de sous-déclarations de revenus professionnels susceptibles d'être qualifiée en travail dissimulé ;
- la thématique de « l'entraide agricole ». Cette action constitue un point de vigilance « classique » pour les caisses de MSA. Le sujet demeure néanmoins sensible (pratique historique, usage de la profession et cadre juridique non sécurisé).

Par ailleurs, des éléments d'analyse de risques ont pu conduire la MSA à développer des actions prioritaires d'intervention, à caractère plus ponctuel. Tel a été le cas s'agissant :

- des élevages non déclarés d'animaux domestiques. Des contrôles ciblés de travail dissimulé ont été positionnés en 2014 et 2015 en actions prioritaires de contrôle ; 635 actions ont ainsi été conduites sur deux ans. La mise en œuvre de ces contrôles est désormais laissée à l'appréciation des caisses de MSA, au regard de leur analyse de risque locale (et notamment en raison de la complexité lie au fait que les contrôles se déroulent alors au domicile)
- suite à la recommandation opérée par la cour des comptes en fin d'année 2013, une action prioritaire de contrôle avait été positionnée en 2014 et 2015 sur les revenus NSA compris dans la tranche « 5 300-5 400 € ». Cette campagne de contrôles (1 404 actions de contrôle sur deux ans), qui contribue à la détection de sous déclaration de RP (constitutive, le cas échéant de travail dissimulé), a permis d'établir qu'il n'y avait pas de risque particulier de sous-déclaration des RP sur ce segment.

La MSA entend également tirer parti des évolutions liées à la DSN pour adapter ses stratégies d'intervention à ce nouvel environnement, et envisage d'entreprendre des travaux de *datamining*.

3.2. L'évaluation des prélèvements sociaux non recouverts

L'évaluation de l'ampleur de la fraude, enjeu majeur pour les organismes de recouvrement des prélèvements sociaux comme pour d'autres organismes (DGFIP, Cnaf...), a donné lieu récemment à un groupe de travail du Cnis, motivé notamment par les difficultés de mesure du phénomène et les limites des évaluations existantes¹⁴⁰.

Concernant le manque à recouvrer en matière de cotisations et de contributions sociales, deux types d'évaluation ont été mises en œuvre, l'Acoss privilégiant la seconde :

- la première s'appuie sur une extrapolation des résultats issus des contrôles effectués par les inspecteurs des Urssaf ;
- la seconde s'appuie sur des contrôles aléatoires.

Le premier type d'évaluation consiste à rendre « représentatifs » les redressements effectués à l'occasion des actions ciblées, en tenant compte des caractéristiques propres aux entreprises contrôlées et redressées. La population des entreprises contrôlées est ainsi divisée en strates construites *a posteriori* à partir de critères supposés pertinents, mais, en pratique, compte tenu du nombre limité des contrôles, à partir des seuls critères de taille et de secteur d'activité ; puis les résultats du contrôle sur chacune de ces strates sont extrapolés. Des résultats issus de ce type de méthodologie ont été publiés en 2007 par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), puis par la Cour des Comptes en 2014¹⁴¹. Ce type d'évaluation souffre cependant de plusieurs faiblesses (strates

¹⁴⁰ Cf. groupe de travail du Cnis sur « la mesure du travail dissimulé ».

¹⁴¹ CPO (2007), « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », *La documentation française*, mars. Cour des Comptes (2014), « Rapport sur l'application des lois de financement de la protection sociale », chapitre IV, « La lutte contre les fraudes aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier », *La documentation française*, septembre.

peu nombreuses, biais de sélection corrigé imparfaitement, biais de détection...) et tend, probablement du fait d'une correction très imparfaite du biais de sélection, à surestimer la fraude.

Les contrôles aléatoires ont été mis en place pour pallier ces faiblesses¹⁴², l'Acosse et les Urssaf s'engageant dès 2004 dans cette démarche innovante. Après une première expérimentation menée en 2004 sur trois zones géographiques, l'ensemble des Urssaf a été mobilisé en 2005 pour réaliser des contrôles aléatoires dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR). Cette démarche a ensuite été reproduite en 2008, 2009 et 2010 pour les secteurs du commerce. En 2011 et 2012, afin de disposer d'une appréciation plus globale de la fraude, les contrôles aléatoires ont été étendus à l'ensemble des secteurs d'activité, à l'exception de certains secteurs nécessitant une méthodologie spécifique, comme le BTP ou le secteur des transports, qui ont fait ensuite l'objet de contrôles aléatoires respectivement en 2013 et en 2015-16. En 2014, c'est le secteur du gardiennage qui a été concerné et en 2017, seront intégrés au plan national de contrôle, les entreprises exerçant leur activité dans les secteurs des cafés et des restaurants. L'évaluation de la fraude dans ce secteur, inscrit dans le PNLI, mérite en effet d'être revue, la précédente estimation étant ancienne, datant de 2006, et les méthodes statistiques retenues en matière de contrôle aléatoire ayant évolué depuis. Il est par ailleurs à noter que l'objectif de ces contrôles aléatoires est de déceler le travail dissimulé au travers de la sous-déclaration aussi bien que de la non-déclaration, et d'en déduire les estimations correspondantes.

Ces contrôles aléatoires, qui ne couvrent que les entreprises d'au plus cinquante salariés, nécessitent, pour certains secteurs, une méthodologie spécifique. Ainsi, dans le secteur de la construction, le point d'entrée est le chantier et non l'établissement ; dans le secteur du gardiennage, la répartition des lieux de travail des salariés n'étant pas connue *a priori*, ce sont des contrôles de cohérence entre plusieurs sources d'information qui ont été privilégiés ; dans le secteur du transport, les inspecteurs contrôlent (dans le cadre des Codaf) des camions sur des plateformes logistiques très tôt le matin. Dans certains cas, quand le nombre d'entreprises est suffisant, des listes d'entreprises, tirées aléatoirement dans le fichier des immatriculés du secteur, sont envoyées aux inspecteurs à des fins de contrôle ; dans d'autres cas, comme dans le secteur de la construction, les inspecteurs sont appelés à visiter des chantiers dans des zones d'emploi déterminées, fonction du nombre de permis de construire délivrés.

La démarche des contrôles aléatoires a été bien acceptée sur le terrain par les inspecteurs, alors même qu'elle déroge à la logique plus ancienne des contrôles ciblés. Ils intègrent d'ailleurs, à leurs contrôles usuels, les méthodologies nouvelles développées à cette occasion. Les contrôles aléatoires permettent également de faire progresser le ciblage et de valider certains indicateurs de pilotage ou des objectifs assignés en termes de progression des redressements effectués.

Les contrôles aléatoires permettent enfin – et c'est leur première raison d'être – des estimations non ou, du moins, moins biaisées du niveau de la fraude sociale. Leurs résultats sont publiés chaque année par l'Acosse dans le rapport d'activité thématique portant sur la LCTI. Pour autant, cette méthode n'est pas non plus exempte de certains défauts : extrapolation aux entreprises

¹⁴² Et enrichir la connaissance des pratiques de fraude en détectant notamment de nouvelles pratiques.

de plus de cinquante salariés et aux secteurs non couverts, biais de détection¹⁴³, ou encore non prise en compte d'effets de grappe¹⁴⁴.

La comparaison des deux méthodes sur le champ du travail dissimulé en 2012 montre que le montant de fraudes estimé *via* les contrôles aléatoires est nettement plus faible que celui estimé par post-stratification : le manque à gagner s'agissant des cotisations et contributions Urssaf hors assurance chômage serait de l'ordre de 3,2 Md€ à 4 Md€ avec la méthode des contrôles aléatoires contre 14,9 Md€ à 18,3 Md€ avec la méthode de post-stratification, soit un rapport d'environ 4,5 (cf. figure 2). Le rapport entre le montant éludé et la somme des montants déclarés et éludés varie quant à lui de 1,5 %-1,9 % dans la première méthode à 6,7 %-8,1 % dans la deuxième méthode¹⁴⁵. À noter que la MSA ne réalise pas de contrôles aléatoires, mais a également mis en œuvre une méthode d'évaluation du travail dissimulé à partir des résultats de contrôles ciblés en corrigeant les biais *a posteriori*¹⁴⁶.

Figure 2 : Évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé en 2012

6-a - En montant

en milliards d'euros	Estimation par contrôles aléatoires			Estimation par post-stratification		
	Cotisations et contributions Urssaf hors AC	Cotisations et contributions Urssaf y.c. AC	Champ large (y compris cotis. retraite compl.)	Cotisations et contributions Urssaf hors AC	Cotisations et contributions Urssaf y.c. AC	Champ large (y compris cotis. retraite compl.)
Travail dissimulé	3,2 à 4,0	3,7 à 4,6	4,4 à 5,5	14,9 à 18,3 (15,4 à 19,1)*	17,1 à 20,9	20,2 à 24,7 (18,5 à 22,9)*
Hors travail dissimulé	1,3 à 1,5	1,5 à 1,7	1,8 à 2,0	1,3 à 1,7 (1,4 à 1,7)*	1,5 à 1,9	1,8 à 2,2 (1,6 à 2,0)*
dont Redressements	1,7 à 1,8	1,9 à 2,0	2,2 à 2,4	1,7 à 2,0	1,9 à 2,2	2,2 à 2,5
dont Restitutions	-0,39 à -0,34	-0,41 à -0,36	-0,44 à -0,38	-0,35 à -0,31	-0,36 à -0,33	-0,39 à -0,35
Manque à gagner total	4,5 à 5,5	5,2 à 6,3	6,1 à 7,4	16,3 à 19,9 (16,8 à 20,8)*	18,6 à 22,8	21,9 à 26,9 (20,1 à 24,9)*

6-b - En taux (rapport entre le montant éludé et la somme des montants déclaré et éludé)

	Estimation par contrôles aléatoires	Estimation par post-stratification
Travail dissimulé	1,5 à 1,9 %	6,7 à 8,1 % (5,8 à 7,1 %)*
Hors travail dissimulé	0,6 à 0,7 %	0,6 à 0,8 % (0,6 à 0,7%)*
dont Redressements	0,8 à 0,9 %	0,8 à 0,9 %
dont Restitutions	-0,2 %	-0,2 à -0,1 %
Manque à gagner total	2,2 à 2,6 %	7,3 à 8,7 % (6,3 à 7,7 %)*

* Rappel des résultats sur le champ du rapport de la Cour des comptes 2014.

** On considère ici que les cotisations de retraite complémentaire représentent 18,0% des cotisations recouvrées par l'Urssaf. Les contributions d'assurance chômage représentent quant à elles environ 14,5% des cotisations et contributions Urssaf hors AC. Néanmoins, s'agissant de l'estimation « hors travail illégal », ces taux ne sont appliqués que sur 81% des redressements et 34% des restitutions puisque, en 2012, respectivement 19 % et 66 % de ces redressements concernent des exonérations de cotisations sociales qui se limitent au champ des cotisations de sécurité sociale stricto sensu.

Source : AcoSS (2016), « Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social », *Rapport d'activité thématique 2015*.

¹⁴³ Cf. AcoSS (2016), Rapport d'activité thématique 2015.

¹⁴⁴ Cf. Bellemare C., Fortin B., Joubert N. et Marchand S. (2012), « Effets de pairs et fraude sociale : une analyse économétrique sur données françaises », *Document de recherche n° 2012-03*, AcoSS, février.

¹⁴⁵ Cf. AcoSS (2016), rapport thématique 2015, pp 61-63. Le rapport du Cnis comprend aussi d'autres éléments de comparaison, notamment avec les estimations de la Comptabilité nationale

¹⁴⁶ Selon le rapport du Cnis, les résultats indiqués par la MSA sont, proportionnellement aux cotisations collectées par les réseaux, de l'ordre de ceux mesurés par l'AcoSS à partir des contrôles aléatoires. Une amélioration de la méthode permettant de mieux traiter les biais de sélection est néanmoins à l'étude. Une autre spécificité de la MSA est aussi le recours important au détachement, mais qui, à notre connaissance, ne fait pas l'objet d'un suivi statistique spécifique.

Il ressort de ces analyses, qu'au-delà de la poursuite des travaux de *datamining*, il serait souhaitable que des travaux statistiques permettent à l'avenir :

- d'évaluer la fraude concernant également les entreprises non immatriculées ;
- de progresser en matière d'évaluation et de détection de la fraude liée à des phénomènes de dissimulation partielle d'activité (sous-déclaration des heures par exemple).

En effet, la méthode des contrôles aléatoires ne tient pas assez compte à ce stade des phénomènes de dissimulation partielle d'emploi non salarié (elle se concentre sur la dissimulation totale) ainsi que de la dissimulation complète d'activité (absence d'immatriculation de l'entreprise).

Il serait par ailleurs envisageable, comme le propose le rapport du Cnis, d'étendre les contrôles aléatoires à des populations peu ou mal couvertes jusqu'à aujourd'hui, comme celle des particuliers employeurs (les contrôles ne pouvant être conduits au domicile privé des particuliers), ou de façon plus large à celles des micro-entrepreneurs, des plateformes collaboratives ou de certains types de travailleurs indépendants (les contrôles ciblés sur une population très hétérogène ne pouvant conduire qu'à des estimations globales biaisées de la fraude sociale).

Enfin, la capitalisation des résultats des contrôles aussi bien ciblés qu'aléatoires ainsi que les travaux exploratoires de *datamining*, devraient permettre un meilleur ciblage des secteurs d'activité, à inscrire à l'agenda des contrôles dans les années à venir.

La détection des fraudes liées au détachement au sein du travail dissimulé est quant à elle délicate sur la base des remontées statistiques actuelles, car ce type de fraude est peu fréquemment relevé au sein de l'ensemble des contrôles opérés et les infractions de ce type sont aussi difficiles à caractériser¹⁴⁷. Par ailleurs, les informations statistiques mobilisables sont très limitées et souffrent de défauts de remontées manifestes (qu'il s'agisse des formulaires A1 ou des déclarations préalables au détachement). Le rapport du Cnis présente néanmoins les possibilités de progrès attendus suite à la dématérialisation de certains formulaires et à des possibilités de croisement de fichiers, ainsi que dans le secteur du bâtiment, si un dispositif de suivi statistique issu de la carte d'identification des salariés du BTP (*cf. supra*), qui sera généralisée courant 2017, voit le jour.

Par ailleurs, des études de type monographique permettant de mieux cerner les pratiques de détachement pourraient se révéler très utiles, y compris pour les directions opérationnelles. Plus généralement, le rapport du Cnis souligne le manque de travaux de recherche consacrés à ces sujets. Il préconise également qu'un suivi annuel du travail dissimulé soit mis en place, dans le cadre d'une fonction d'observation, qui pourrait être assurée par un groupe de travail réuni sous l'égide du secrétariat général du HCFiPS. Chaque année, une actualisation pourrait être ainsi établie s'agissant de l'estimation des masses financières dissimulées ainsi que des méthodes d'analyse des différentes composantes du travail dissimulé.

¹⁴⁷ Parmi les 5 610 contrôles ciblés de LCTI en 2015 par les Urssaf, 48 ont donné lieu à un redressement au titre de la fraude transnationale (qui englobe le détachement).

4. Des enjeux qui demeurent pour l'avenir : la sensibilisation des acteurs économiques et l'évolution du cadre du détachement des travailleurs

4.1. Une sensibilisation des acteurs économiques aux enjeux du travail dissimulé encore à développer

La question de la sensibilisation de l'opinion et des acteurs économiques aux enjeux d'équité et de concurrence déloyale que soulève le travail dissimulé reste un sujet majeur pour l'avenir, eu égard à la « tolérance » qui peut exister vis-à-vis de ces pratiques. Les organismes de protection sociale conduisent, en ce qui les concerne, surtout des actions de prévention et de communication à l'occasion d'événements spécifiques.

S'agissant du régime général, la prévention s'inscrit notamment dans le cadre d'opérations de contrôle spécifiques réalisées lors de manifestations saisonnières et/ou à dimension événementielle majeures. Le large recours au bénévolat dans ce type de manifestations, l'implication économique des collectivités locales et entreprises associées ainsi que la couverture médiatique de ces événements ont conduit la branche à définir une politique de contrôle en la matière, comme cela a été fait par exemple dans le cadre de l'Euro 2016 sous l'égide de l'État¹⁴⁸. En progression de 15,6 % en un an, les actions de prévention ont porté en 2015 sur 54 518 entreprises ou établissements. Elles représentent 88 % des actions de lutte contre le travail illégal engagées au cours de la période (contre 5 610 actions ciblées et 1 629 actions nées de l'exploitation des PV partenaires).

S'agissant de l'agriculture, la culture de prévention et de communication mise en exergue par le régime agricole se traduit par des actions diversifiées : présence sur les foires et salons agricoles, intervention en lycée agricole, actions ciblées à destination notamment des employeurs pour mieux faire connaître l'évolution de la réglementation et sensibiliser aux obligations déclaratives, campagnes de communication « grand public » sur Internet comme en 2016 avec l'information sur le *woofing*¹⁴⁹ et les risques liés à la prestation de service internationale ou en 2017 avec des spots vidéo et une campagne de sensibilisation tournée vers les particuliers employeurs de jardiniers et conjoint collaborateur notamment, etc. Ces actions de prévention visent en priorité les secteurs et professions susceptibles de faire l'objet par la suite d'actions de contrôle ciblées. Le régime agricole souligne qu'il lui paraît important d'accompagner ces actions d'une réelle stratégie de communication nationale et locale afin de renforcer leur impact. Les caisses locales sont ainsi invitées à communiquer largement sur les résultats obtenus dans le cadre d'actions conduites sous l'égide des Codaf ou en déclinaison des conventions signées avec les partenaires sociaux.

Ces politiques de prévention et de sensibilisation de l'opinion et des acteurs économiques doivent sans doute néanmoins être développées et donner lieu à des réflexions plus globales. En

¹⁴⁸ Une phase préventive a visé à sécuriser les conditions de mise en œuvre des événements sportifs ou culturels sur le territoire national en lien avec les organisateurs de la manifestation mais également avec les entreprises associées, les collectivités territoriales et/ou élus locaux impliqués économiquement. L'Accoss a rappelé le dispositif juridique encadrant le recours au bénévolat et définit les fonctions pouvant relever des activités bénévoles. Cette démarche nationale s'est déclinée logiquement au niveau régional afin d'avoir une position harmonisée sur l'ensemble des dispositifs relatifs aux volontaires, nonobstant des variantes locales. Dans un second temps, la branche recouvrement a inscrit le réseau des Urssaf dans une stratégie de contrôles LCTI coordonnés à destination des entreprises privées et/ou commerciales en périphérie de l'événement, impliquant les comités départementaux anti-fraude (Codaf).

¹⁴⁹ Le *woofing* (de l'anglais « *World-Wide Opportunities on Organic Farms* ») conduit des bénévoles à découvrir le quotidien dans les fermes participantes sans contrepartie financière.

effet, une enquête auprès des ménages sur le travail dissimulé et la fraude réalisée en 2015 par le Crédoc et pilotée conjointement par la délégation nationale à la lutte contre la fraude et la direction générale des entreprises montre que le travail dissimulé est une pratique dans la réalité à la fois reconnue et tolérée¹⁵⁰. 30 % des personnes interrogées pensent que le travail dissimulé est un comportement acceptable et 39 % qu'il est acceptable de faire travailler quelqu'un sans le déclarer. Le travail dissimulé est ainsi mieux toléré que la perception induite de prestations sociales qui apparaît comme un comportement totalement inacceptable par 74 % des personnes interrogées. Enfin, le travail dissimulé est perçu comme peu risqué pour près de 60 % des personnes interrogées.

4.2. Une réflexion au niveau européen sur les conditions du détachement méritant d'être poursuivie

Dans son point d'étape de 2014 concernant le détachement des travailleurs, le Haut Conseil concluait sa réflexion en préconisant de combler les lacunes dans la connaissance du phénomène et d'améliorer l'effectivité des contrôles du détachement irrégulier, ce que les pouvoirs publics se sont largement attachés à mettre en œuvre depuis lors.

Il reste que la réflexion sur le cadre juridique du détachement et son impact économique, notamment en termes de dumping social, demeure un enjeu majeur.

À cet égard, l'actualité récente ayant trait à l'introduction par certaines collectivités territoriales de clauses dites « Molière » afin de limiter le recours aux travailleurs détachés en imposant l'usage du français par les salariés des candidats aux marchés publics a conduit le précédent Gouvernement à publier le 27 avril dernier une instruction interministérielle rappelant qu'une telle pratique est illégale¹⁵¹.

Comme rappelé précédemment, le précédent Gouvernement français, dans le cadre de la renégociation de la directive relative au détachement, a proposé d'aller plus loin que ce qui est proposé par la Commission afin de renforcer la coopération européenne et de lutter contre le détournement des règles posées. Les propositions formulées consistaient notamment :

- à exiger une ancienneté d'au moins trois mois de la relation contractuelle entre le salarié détaché et son employeur avant le détachement, afin de revenir à l'esprit initial du dispositif du détachement temporaire ;
- à lutter contre les entreprises « boîtes aux lettres » en précisant les critères de « l'activité substantielle » dans le pays d'établissement (il s'agirait pour l'employeur que son activité principale dans son pays d'origine représente au moins 25 % de son chiffre d'affaires) ;
- à interdire le détachement par une entreprise utilisatrice d'un salarié lui-même mis à sa disposition par une entreprise de travail temporaire (interdiction du « double détachement ») ;

¹⁵⁰ Il est d'ailleurs révélateur que les questions sur les comportements de fraude ne semblent pas avoir choqué ni gêné les interviewés, les taux de non réponse enregistrés s'avérant très proches des questions portant sur d'autres sujets plus consensuels.

¹⁵¹ Instruction interministérielle relative aux délibérations et actes des collectivités territoriales imposant l'usage du français dans les conditions d'exécution des marchés, NOR ARCB1710251J, du 27 avril 2017.

- à prévoir la prise en charge obligatoire par l'employeur des frais liés au détachement (voyage, transport, nourriture, logement) dans le pays d'accueil, en plus de la rémunération de référence à laquelle a droit le travailleur détaché ;
- et à créer une structure de coopération dédiée à la lutte contre les fraudes au détachement au niveau européen.

Les négociations qui ont débuté ont été néanmoins compliquées, de nombreux points étant restés sans accord formel entre les États membres au cours de l'année 2016¹⁵².

De même, en ce qui concerne le projet lancé par la Commission de révision des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale, plusieurs propositions ont été avancées par la France, qui ne semblent guère à ce stade avoir trouvé d'échos. Il s'agit notamment :

- de la facilitation de la requalification de la législation de sécurité sociale applicable lorsque l'institution émettrice du formulaire A1 n'a manifestement pas respecté le principe de coopération loyale ou, *a minima*, la limitation de l'effet contraignant de ces formulaires A1 (opposabilité limitée du formulaire A1 émis dans un autre État membre) ;
- de l'allongement d'un mois à trois mois de la durée d'affiliation à un régime de sécurité sociale préalable au détachement ; en effet, afin de distinguer la notion de pluriactivité de celle de détachement, il faut évaluer le caractère permanent d'une activité (pluriactivité) ou le caractère temporaire ou ponctuel de celle-ci (détachement) ;
- de la clarification des règles relatives à la pluriactivité¹⁵³ afin de limiter l'optimisation sociale.

Concernant le contrôle et la lutte contre la fraude en particulier, les propositions de la Commission ne remettent en cause ni la force obligatoire du formulaire attestant de la législation applicable ni les principes de la procédure de dialogue et de conciliation. Même si elles encadrent davantage les modalités de la coopération entre institutions, en particulier en instaurant des délais très réduits en cas de « fraude irréfutable »¹⁵⁴, il en résulte toujours que l'institution émettrice pourra seule décider du sort d'un formulaire que l'autre État membre a obligation de respecter, y compris en cas d'erreur ou de fraude manifeste constatée par un corps d'inspection ou un juge. La dernière jurisprudence du 27 avril de la Cour de Justice de l'Union Européenne (A-Rosa Flussschiff GmbH contre Urssaf d'Alsace) réaffirme ce point.

Dans ces conditions, il apparaît indispensable que les positions françaises continuent à soutenir de façon forte des propositions visant à garantir le strict respect du cadre de la directive relative au détachement. Le Gouvernement français actuel a à cet égard émis de nouvelles propositions visant à renforcer la lutte contre la fraude au détachement, notamment que le détachement soit limité à douze mois sur une période de deux ans (alors que le projet de la Commission limitait le détachement à une période de 24 mois) et que les formulaires dits A1

¹⁵² Après avoir examiné les avis exprimés par différents parlements nationaux dans le cadre de la procédure dite du « carton jaune », la commission européenne a adopté le 20 juillet 2016 une communication jugeant la proposition de révision en accord avec le principe de subsidiarité.

¹⁵³ Pour mémoire une personne est dite pluriactive lorsqu'elle exerce simultanément ou en alternance une ou plusieurs activités salariées ou non sur le territoire de deux ou plusieurs États membres.

¹⁵⁴ La définition de cette notion proposée par la Commission reste par ailleurs floue et ne reçoit pas de consensus parmi les États membres.

deviennent une condition préalable au détachement, leur émission ne pouvant alors plus intervenir *ex- post*.

Au-delà de l'avancée des négociations en cours, des réflexions pourraient être engagées sur une évolution plus profonde, à terme, du cadre juridique lié au détachement. De manière non exhaustive, ces réflexions pourraient porter sur l'introduction de conditions à la mise en œuvre de la directive, sur un resserrement de son champ d'application, voire sur le contenu même de la réglementation applicable aux travailleurs détachés.

La première piste consisterait à subordonner la possibilité de détachement entre deux pays à l'effectivité d'une coopération loyale entre leurs administrations. Cette coopération loyale serait appréciée, par exemple, en termes de réactivité, de sincérité des informations fournies ou de mise en place des vérifications à la demande de l'autre pays.

Alors que l'un des objectifs initiaux de la directive était de faciliter la mobilité des salariés au sein des entreprises travaillant à l'international en leur permettant de conserver l'affiliation à la sécurité sociale de leur pays d'origine lors d'un détachement dans une filiale étrangère, une deuxième voie de réflexion pourrait être par exemple de réserver le bénéfice des dispositions actuelles de la directive relative au détachement aux seuls cas de mobilités professionnelles intra-firmes, le droit de la sécurité sociale du pays d'accueil s'appliquant aux autres situations de travail détaché.

Une troisième piste de réflexion encore plus large pourrait enfin aller jusqu'à des perspectives de modification plus profonde du cadre juridique du détachement, soit en envisageant que celui-ci n'intervienne qu'après une autorisation expresse, soit en prévoyant, selon un mécanisme à définir, que le travail détaché soit, de façon générale, assujéti aux cotisations du régime de sécurité sociale du pays d'accueil, sauf exception faisant l'objet d'une demande identifiée de l'employeur. Une telle idée aurait pour objectif d'aboutir à une auto-sélection des entreprises, celles qui utilisent actuellement le cadre du détachement à des fins frauduleuses renonçant d'elles-mêmes à solliciter auprès de l'administration l'autorisation nécessaire pour bénéficier de l'application du droit du pays d'origine.

Contributions au rapport :

- « **L'incidence de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur l'introduction éventuelle d'une CSG progressive** », M. Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'Etat
- « **La sécurisation juridique des relations avec les cotisants et la simplification des règles applicables aux entreprises** », M. Charles Touboul, maître des requêtes au Conseil d'Etat
- « **La sécurisation juridique et la simplification des règles portant sur les prélèvements sociaux** », direction de la sécurité sociale
- « **Échanges de données sociales et organisation du recouvrement des prélèvements sociaux en Belgique** », secrétariat général du HCFiPS

L'incidence de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur l'introduction éventuelle d'une CSG progressive

Contribution rédigée par Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'État

Dans le cadre du rapport de juillet 2015 du Haut Conseil du financement de la protection sociale sur les prélèvements sociaux, avait notamment été étudiée la possibilité juridique de mettre en place une CSG progressive. S'il était décidé d'utiliser cet outil fiscal de financement de la sécurité sociale à des fins de redistribution accrue des revenus, la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel (CC) impose quelques contraintes, notamment une imposition par foyer et la prise en compte des charges de famille (d'une manière qui pourrait être différente du quotient familial), qui rapprocheraient la CSG de certaines des caractéristiques de l'impôt sur le revenu (IR). Il en résulterait nécessairement une complexification du recouvrement de la CSG.

La perspective de la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2019, du prélèvement à la source de l'IR est susceptible de faciliter le passage à une CSG progressive, ce point ayant d'ailleurs été signalé au cours des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2017 qui a fixé les règles du prélèvement à la source de l'IR. Pour pouvoir mesurer en quoi ce nouveau mode de prélèvement de l'IR permettrait de faciliter l'instauration d'une CSG progressive d'un point de vue technique, il convient de rappeler au préalable les modalités d'application du prélèvement à la source de l'IR, et les conditions juridiques qui ont dû être remplies pour assurer sa constitutionnalité.

1. Le dispositif du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

L'article 60 de la loi de finances pour 2017 a prévu la mise en place du prélèvement à la source de l'IR pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2018 – échéance qui devrait être reportée au 1^{er} janvier 2019 suite aux annonces du Premier Ministre. Ce dispositif a pour objet de substituer au système actuel de recouvrement de l'IR, dans lequel l'impôt est acquitté par le contribuable au cours de l'année suivant celle de la perception des revenus, un système de prélèvement dans lequel l'impôt sera acquitté de façon concomitante à la perception de ces revenus.

En vertu du 1^o du 2 de l'article 204 A du code général des impôts (CGI), le prélèvement à la source prendra la forme, pour les revenus imposés selon les règles applicables aux traitements et salaires au sens fiscal du terme (y compris donc les pensions et autres revenus de remplacement imposables), d'une retenue à la source effectuée par le débiteur lors du paiement des revenus. Pour les autres revenus, en particulier ceux correspondant à des bénéficiaires professionnels (industriels et commerciaux – BIC –, agricoles – BA –, non commerciaux – BNC) et les revenus fonciers, ce prélèvement prendra la forme du versement d'acomptes prélevés par l'État sur un compte bancaire du contribuable.

Le calcul du prélèvement à la source s'appuiera sur les dernières informations connues de l'administration fiscale. A une assiette constituée, pour les revenus soumis à une retenue à la source, par le montant net imposable et, pour les revenus soumis au paiement d'un acompte, par le dernier montant connu des bénéficiaires ou revenus imposés au barème progressif sera appliqué un taux unique par foyer fiscal, correspondant au dernier taux moyen d'imposition des revenus imposés au

barème progressif. Les contribuables devront toujours procéder, au cours de l'année suivante, à la déclaration de l'ensemble de leurs revenus, afin de permettre à l'administration fiscale de liquider l'impôt dû et soit d'appeler le solde à acquitter, soit de restituer l'excédent versé.

1.1. Assiette et taux de la retenue à la source

En vertu de l'article 204 F CGI, l'assiette de la retenue à la source sera constituée par le montant net imposable à l'IR des sommes versées et des avantages accordés, c'est-à-dire du revenu net des cotisations sociales et de la part déductible de la CSG, avant application de la déduction de 10 % pour frais professionnels et de l'abattement de 10 % applicable aux pensions et retraites.

Ce montant correspond à la somme figurant sur les bulletins de paye, qui est communiquée par les employeurs aux organismes de sécurité sociale par le biais de la déclaration sociale nominative (DSN) ou, pour les organismes qui ne sont pas dans le champ de la DSN, par le biais de la déclaration annuelle des données sociales (DADS).

A cette assiette sera appliqué un taux unique par foyer fiscal, défini à l'article 204 H CGI. Ce taux sera égal au rapport entre, au numérateur, le montant de l'IR dû par le foyer fiscal au titre des revenus soumis au prélèvement à la source et, au dénominateur, ces mêmes revenus. Le montant de l'IR figurant au numérateur est lui-même défini comme égal au produit du montant de l'IR dû globalement par le foyer fiscal et imposé au barème progressif – après application du quotient familial, de la réduction d'impôt pour les contribuables domiciliés dans les DOM, de la déduction pour frais professionnels et de la décote, mais pas des autres réductions et crédits d'impôt – par le rapport entre le montant total des revenus soumis au prélèvement à la source et le montant total des revenus imposés au barème progressif de l'IR.

Ce taux est fondé sur les dernières informations connues de l'administration fiscale : entre janvier et août de l'année N, il sera calculé sur la base des revenus de l'année N-2 et, à compter de septembre N, sur la base des revenus de l'année N-1.

Plusieurs aménagements ont cependant été apportés à cette règle de fixation du taux applicable.

Premièrement, en vertu du II de l'article 204 H CGI, tout contribuable se verra appliquer un taux de prélèvement à la source égal à zéro lorsque, d'une part, son revenu fiscal de référence (RFR) au titre de la dernière année d'imposition connue est inférieur à 25 000 € (soit environ 2 SMIC) par part de quotient familial et, d'autre part, sa cotisation d'IR au titre des deux dernières années d'imposition connues, avant imputation du prélèvement à la source, est nulle. Cette disposition permet qu'un contribuable dont les derniers revenus annuels connus n'excèdent pas un certain plafond et qui, du fait de réductions ou crédits d'impôt, n'a pas été imposé au titre des deux dernières années d'imposition connues ne fasse pas l'objet d'un prélèvement à la source au titre des revenus de l'année en cours.

Deuxièmement, en vertu du III du même article 204 H CGI, en l'absence de taux transmis par l'administration fiscale ou lorsque l'année dont les revenus ont servi de base au calcul du taux est

trop ancienne, le débiteur appliquera un taux par défaut correspondant au taux moyen d'imposition des seuls revenus qu'il verse pour une part de quotient familial.

Troisièmement, en vertu du IV du même article 204 H CGI, tout contribuable, notamment pour des raisons tenant à la préservation de la confidentialité concernant la composition ou les revenus de son foyer, pourra opter pour se voir appliquer ce taux par défaut, l'éventuelle insuffisance de la retenue à la source ainsi opérée étant compensée par le paiement mensuel au comptable public d'un complément de retenue à la source par le contribuable lui-même.

Quatrièmement, en vertu des articles 204 I et 204 J CGI, le contribuable pourra, en cours d'année, ajuster le taux du prélèvement en cas de changement dans la composition de son foyer fiscal ou moduler la retenue effectuée afin d'assurer l'adaptabilité du prélèvement aux variations de ses revenus.

Cinquièmement, en vertu de l'article 204 M CGI, en cas de disparités de revenus au sein d'un couple, le taux de retenue à la source pourra être individualisé en fonction du niveau de revenus de chacun des membres du couple.

1.2. Modalités déclaratives et de paiement de la retenue à la source

En vertu de l'article L. 288 A du livre des procédures fiscales (LPF), l'administration fiscale transmettra chaque mois aux débiteurs de revenus le taux à appliquer à chaque bénéficiaire de revenus en mentionnant, pour chaque bénéficiaire, son numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR).

Pour les débiteurs de revenus qui seront tenus à la transmission de la DSN au 1^{er} janvier 2019, c'est-à-dire les entreprises dont les salariés relèvent du régime général de la sécurité sociale et de la MSA, cette transmission se fera par le biais d'un volet spécifique de la DSN. Pour les autres débiteurs, c'est-à-dire, d'une part, les caisses de retraite, Pôle Emploi et les organismes qui versent des prestations d'invalidité ou de maladie, qui ne sont pas dans le champ d'application de la DSN, et, d'autre part, l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, notamment hospitaliers, ainsi que les entreprises dont les salariés relèvent d'un régime spécial de sécurité sociale, pour lesquels l'entrée en vigueur de la DSN s'échelonnera entre 2017 et 2020, la transmission se fera par le biais d'un dispositif de substitution mis au point à ce seul effet par l'administration fiscale, la déclaration PASRAU¹⁵⁵. Dans les deux cas, DSN ou PASRAU, le support des informations transmises par l'administration fiscale est appelé compte rendu métiers (CRM).

En vertu du 2 de l'article 1671 CGI, le débiteur doit appliquer le taux calculé par l'administration fiscale au plus tard le deuxième mois suivant le mois de sa transmission par l'administration. Réciproquement, en vertu des articles 87-0 A et 87 A CGI, les débiteurs de revenus déclareront chaque mois à la DGFIP, outre les revenus versés à chaque bénéficiaire, la retenue à la source opérée sur ces revenus par l'intermédiaire de la DSN ou de la déclaration PASRAU.

Concrètement, la DSN est adressée sur le portail www.net-entreprises.fr et réceptionnée par l'ACOSS, qui la transmet à la CNAV, laquelle redistribue les données utiles aux différents organismes

¹⁵⁵ Prélèvement A la Source Revenus AUTres.

intéressés, dont l'administration fiscale. La déclaration PASRAU est adressée directement à l'administration fiscale par le biais du portail internet www.net-entreprises.fr. A réception d'une DSN ou d'une déclaration PASRAU, l'administration fiscale envoie un accusé de réception, dénommé certificat de conformité (à la norme d'échange automatisé d'informations). Ce certificat ne vaut pas validation du contenu des déclarations par l'administration fiscale, qui peut adresser des questions ou des demandes de complément ou de correction aux débiteurs de revenus.

En application de l'article 1671 CGI, les débiteurs de revenus prélèvent la retenue à la source lors du versement des traitements, salaires ou pensions et la reversent à l'administration fiscale aux mêmes dates que les dates d'envoi de la DSN, soit le 5 ou le 15 du mois suivant le mois de versement des revenus, pour les employeurs entrant dans le champ de la DSN, et, pour les autres débiteurs, le 10 du mois suivant celui au cours duquel la retenue à la source a été prélevée. Par dérogation, l'employeur dont l'effectif est de moins de 11 salariés peut opter pour un versement trimestriel de la retenue à la source. Un tel employeur ne peut opter pour le versement trimestriel de la retenue à la source que s'il opte également pour le paiement trimestriel des cotisations sociales. Pour des raisons de simplicité, l'option pour le paiement trimestriel des cotisations sociales vaudra option pour le versement trimestriel de la retenue à la source, et la dénonciation de la première option vaudra renonciation à la seconde option.

En vertu de l'article 1759-0 A CGI, les infractions à l'obligation d'effectuer et de déclarer la retenue à la source entraînent l'application d'une amende assise sur les montants des retenues à la source qui auraient dû être déclarées ou effectuées et dont le taux croît de 5 % à 80 % à mesure de la gravité des manquements. Par ailleurs, en cas de retard ou de défaut de reversement par le débiteur des retenues à la source effectuées, une majoration de 5 % est prévue, qui, en cas de retard supérieur à un mois, peut s'accompagner d'une sanction pénale pouvant aller jusqu'à 9 000 € et un emprisonnement de cinq ans.

Enfin, en cas d'utilisation du taux de la retenue à la source par le débiteur à des fins autres que le calcul du prélèvement de l'impôt sur le revenu, une sanction pénale pouvant aller jusqu'à 300 000 € et un emprisonnement de cinq ans est prévue.

2. Les conditions de conformité à la Constitution du prélèvement à la source de l'IR

Dans sa décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016 sur la loi de finances pour 2017, le CC a écarté plusieurs griefs dirigés contre la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'IR, notamment ceux tirés de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et du principe d'égalité devant les charges publiques.

En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée, le CC a relevé qu'« *en prévoyant, en principe, la communication par l'administration au débiteur des revenus salariaux et de remplacement d'un taux applicable au prélèvement, le législateur a porté une atteinte au droit au respect de la vie privée du contribuable. Toutefois, d'une part, cette atteinte est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la mise en place du prélèvement à la source pour éviter que les contribuables subissent un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt. D'autre part, le contribuable titulaire de revenus salariaux ou de remplacement peut, en vertu de l'article 204 H CGI, opter pour le taux par défaut, lequel ne révèle pas le taux d'imposition de son*

foyer. Par conséquent, la première phrase du premier alinéa du 2 de l'article 1671 CGI ne méconnaît pas le droit au respect de la vie privée ».

Le CC a ainsi reconnu que le prélèvement à la source de l'IR emporte nécessairement une atteinte au droit constitutionnel au respect de la vie privée, mais que cette atteinte était acceptable car, d'une part, elle était justifiée par un motif d'intérêt général (éviter que les contribuables subissent un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt) et, d'autre part, la communication de données à caractère personnel par l'administration fiscale au débiteur des revenus salariaux et de remplacement était mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée, du fait de la possibilité de ne communiquer qu'un taux par défaut ne révélant aucune donnée personnelle. Il s'agit de l'application d'une jurisprudence constante du juge constitutionnel¹⁵⁶.

On voit ainsi que la possibilité offerte par le législateur au contribuable de refuser que soit communiqué, par l'administration fiscale à son employeur ou à l'organisme qui lui verse des revenus de remplacement, son taux personnalisé de prélèvement à la source, lequel est révélateur de sa situation personnelle, a constitué une condition de l'acceptation du dispositif par le juge constitutionnel. Cette possibilité a été introduite dans le projet du Gouvernement pour se conformer à l'avis du Conseil d'État (CE), qui avait estimé qu'un taux de retenue à la source correspondant au taux moyen d'imposition d'un contribuable est susceptible de révéler des informations sur le montant global de ses revenus et qu'il est susceptible, dans certaines circonstances, de donner lieu, de la part du débiteur des revenus auquel il sera systématiquement communiqué à un usage autre que le seul calcul de la retenue à la source, notamment dans le cadre des relations de travail entre un salarié et son employeur. Ayant relevé que le dispositif d'individualisation des taux pour les deux membres d'un couple ne constituait pas une réponse suffisante, dès lors, en particulier, qu'il ne permettrait pas de prévenir la révélation de l'existence de revenus communs, tels que des revenus fonciers, le CE avait recommandé au Gouvernement d'offrir à l'ensemble des contribuables la possibilité de demander, à titre d'option, que son ou ses employeurs appliquent aux revenus qu'ils lui versent le taux par défaut correspondant au taux moyen d'imposition de ces seuls revenus pour une part de quotient familial. En effet, ce taux n'est pas susceptible de révéler la composition et le montant global des revenus de son foyer fiscal, l'éventuelle insuffisance de la retenue à la source ainsi opérée étant compensée par le paiement mensuel direct à l'administration fiscale d'un complément de retenue à la source.

La garantie de la constitutionnalité du prélèvement à la source de l'IR a donc nécessité une complexification de la mise en œuvre du dispositif, alors même que l'objectif de simplification du recouvrement de l'impôt était également un des objectifs poursuivis avec cette réforme.

3. Les conditions de réalisation d'une éventuelle CSG progressive

Comme le rappelait le rapport du HCFiPS de juillet 2015, l'instauration d'une CSG progressive nécessiterait d'appliquer à tous les revenus un même taux global tenant compte de l'ensemble des revenus, appréciés au niveau du foyer fiscal, en tenant compte des charges de famille. Il s'agit en

¹⁵⁶ Cf. décisions n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection d'identité, cons. 2 à 11 ; n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013, cons. 2 à 14 ; n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation, cons. 51 à 56 ; n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, Loi de modernisation de notre système de santé, cons. 87 à 93 ; n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, Hélène S.

réalité d'un mode de calcul de l'imposition très proche de celui opéré pour l'IR. Cela aurait pour conséquence, pour les débiteurs de revenus (hors revenus de remplacement, c'est-à-dire essentiellement pour les employeurs), de ne plus appliquer comme aujourd'hui un même taux aux revenus versés, comme pour les cotisations sociales, mais d'appliquer un taux de CSG individualisé par salarié. Se poserait alors la question de la confidentialité de ce taux, lequel révèle nécessairement des données personnelles sur la situation des différents salariés.

De ce point de vue, le franchissement de l'obstacle constitutionnel pour la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'IR ouvre une perspective identique pour l'éventuelle application d'une CSG progressive. L'administration fiscale communiquerait à l'employeur, *via* la DSN, le taux de CSG propre à chaque salarié, compte tenu de l'ensemble des revenus déclarés pour le calcul de l'IR. Les mêmes options devraient être offertes aux salariés : individualisation du taux au sein du couple, possibilité de choisir l'application d'un taux par défaut avec versement direct du complément. Il serait possible d'invoquer devant le CC la volonté de renforcer la progressivité du prélèvement social, comme objectif d'intérêt général de nature à justifier la mise en place d'un tel transfert d'informations portant atteinte à la vie privée.

Il faut toutefois mesurer que la mise en place d'une telle réforme réduirait relativement le rôle des organismes de recouvrement dans la perception de la CSG : certes, les versements des retenues à la source de CSG continueraient d'être effectués aux URSSAF et aux caisses de MSA, mais dès lors que seule l'administration fiscale a connaissance, par l'intermédiaire des déclarations des revenus, de la situation fiscale d'ensemble des contribuables, seule l'administration fiscale disposerait des informations nécessaires pour calculer le taux de CSG à communiquer aux débiteurs de revenus (comme cela est d'ailleurs déjà le cas, s'agissant de la communication du RFR aux caisses de retraite et à Pôle emploi, pour le choix du taux de CSG applicable aux retraités et chômeurs, qui est en réalité déjà progressive pour eux avec l'existence de trois taux : nul, réduit, plein).

La prise en compte familialisée de l'ensemble des revenus du foyer, au travers du RFR, n'implique toutefois pas nécessairement, comme pour l'IR recouvré à la source, une régularisation a posteriori auprès de l'administration fiscale : il ne s'agirait pas de prévoir une régularisation en N+1 des prélèvements effectués au titre de l'année N au vu de l'ensemble des revenus déclarés au titre de l'année N, mais seulement de calculer les prélèvements de CSG effectués au titre de l'année N sur la base de plusieurs taux correspondant à un barème progressif, à partir de la situation globale du foyer résultant des revenus de l'année N-2, puis N-1 dès qu'ils sont connus. Ce mécanisme utiliserait le RFR seulement comme référence pour déterminer le taux de CSG applicable. Toutefois, afin d'éviter de transmettre le RFR à l'employeur, l'administration fiscale déterminerait elle-même quel taux de CSG appliquer en fonction du RFR et communiquerait ce taux individualisé à l'employeur pour l'exercice du précompte. Un tel mécanisme de référence au RFR de l'année N-1 existe déjà pour le calcul de la CSG sur les revenus de remplacement, ainsi que pour le calcul du dégrèvement partiel de taxe d'habitation (TH) en fonction des revenus du foyer¹⁵⁷. Il conviendrait également de s'interroger plus avant sur la possibilité ou la nécessité de conserver, dans le cadre d'une CSG globalement progressive, des taux distincts par catégorie de revenus, ainsi que des exonérations spécifiques pour certains revenus : de telles exonérations doivent pouvoir être objectivement

¹⁵⁷ C'est par l'intermédiaire de ce mécanisme que pourrait être mis en œuvre l'engagement du Président de la République d'exonérer de taxe d'habitation 80 % des ménages.

justifiées au regard du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, alors qu'elles avaient pour la plupart été instituées afin de « compenser » l'absence de caractère progressif de la CSG, qui taxe tout type de revenu à un taux plein en principe dès le premier euro perçu.

Un taux individualisé devrait également être transmis par l'administration fiscale aux travailleurs indépendants, pour leur permettre de calculer leurs versements mensuels ou trimestriels de CSG. Comme avec l'actuelle CSG, il faudrait toutefois prévoir une régularisation a posteriori en année N+1, une fois les revenus de l'année N définitivement connus, car seuls des acomptes de CSG ont été perçus au titre de l'année N. La distinction entre prélèvement de CSG libératoire sur les revenus d'activité salariée et de remplacement, et acomptes de CSG à régulariser pour les revenus d'activité indépendante existe déjà avec l'actuelle CSG et existera également dans le cadre du prélèvement à la source de l'IR. Le CE a d'ailleurs estimé, dans son avis sur le projet du Gouvernement, que la différence entre le prélèvement par voie de retenue à la source et le prélèvement par voie d'acompte ne semblait pas méconnaître les principes constitutionnels d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. En effet, les revenus imposés par voie de retenue à la source correspondent à des situations dans lesquelles le contribuable se voit verser, à échéances régulières, des sommes qui, sous réserve de la déduction pour frais professionnels, ont le caractère de revenus nets imposables, alors que les revenus imposés par voie d'acompte correspondent à des situations dans lesquelles le contribuable se voit verser, par un nombre potentiellement élevé de clients, des produits de montant variable dont il faut déduire des charges.

L'instauration d'une CSG progressive aboutirait ainsi, d'un point de vue tant théorique que pratique, à créer un deuxième impôt sur le revenu, proche de l'actuel IR mais avec beaucoup moins de « niches » (exonérations, réductions ou crédits d'impôt), et sans obligation de régularisation a posteriori. Immanquablement, la question de la fusion entre l'IR et une telle CSG progressive serait posée.

On observera enfin que la mise en place du prélèvement à la source de l'IR aura en elle-même déjà une conséquence sur le recouvrement d'une partie de la CSG. En effet, la CSG sur les revenus du patrimoine (c'est-à-dire essentiellement les revenus fonciers, les rentes viagères à titre onéreux, les revenus de capitaux mobiliers autres que ceux qualifiés de produits de placement et les plus-values mobilières), ainsi que la CSG sur les revenus de source étrangère versés à des personnes domiciliées en France sont actuellement recouvrées par voie de rôle selon les mêmes règles que l'IR, de même que la CRDS et les autres prélèvements sociaux. La loi de finances pour 2017 prévoit que ces revenus, lorsqu'ils feront l'objet d'un prélèvement sous forme d'acompte au titre de l'IR (c'est-à-dire en excluant les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values mobilières), feront également l'objet d'un prélèvement à la source sous forme d'acompte au titre de la CSG, de la CRDS et des autres prélèvements sociaux. L'acompte sera égal au produit du taux cumulé de la CSG, de la CRDS et des prélèvements sociaux par l'assiette de l'acompte déterminée pour les besoins de l'IR. Le rapprochement entre IR et CSG est donc déjà en marche...

La sécurisation juridique des relations avec les cotisants et la simplification des règles applicables aux entreprises

Contribution de M. Charles Touboul, maître des requêtes au Conseil d'État

Le texte ci-après reprend les réflexions sur la sécurisation juridique des cotisants et la simplification des normes en matière de prélèvements sociaux demandées par le HCFiPS à M. Charles Touboul, maître de requêtes au Conseil d'État¹⁵⁸ et rapporteur de l'étude réalisée par le Conseil d'État en 2016 sur la simplification et qualité du droit¹⁵⁹.

La sécurisation juridique des relations avec les cotisants, d'une part, et la simplification des règles applicables aux entreprises, d'autre part, relèvent de deux registres bien distincts. La problématique de la sécurisation juridique porte surtout sur la manière d'améliorer les relations avec les cotisants par des procédures adaptées, plus prévisibles, transparentes et ouvertes. La problématique de la simplification des règles applicables aux entreprises porte davantage sur le fond du droit et des règles qui auront, directement ou indirectement, un impact sur les sommes dont elles seront redevables. Il s'agit d'un champ beaucoup plus vaste.

Les liens entre les deux problématiques sont pourtant très étroits. L'objectif de simplification ne saurait être cantonné aux règles de fond et est, en réalité, très présent dans les réflexions sur les règles de procédure. De la même manière, la sécurisation ne dépend pas que d'un travail sur les procédures mais il concerne, aussi, les concepts et règles de fond, notamment lorsqu'il s'agit de clarifier le champ des divers dispositifs ou les concepts qu'ils mobilisent.

La porosité des deux champs est réelle en pratique. Une règle de fond excessivement complexe crée des difficultés d'interprétation pour les organismes et les cotisants, source d'aléas dans sa mise en œuvre et donc d'insécurité juridique : les cotisants sont exposés à des risques de remise en cause de leurs déclarations par les organismes de recouvrement et, si les cotisants ne s'en satisfont pas, les organismes sont à leur tour exposés à un risque de remise en cause de leurs décisions au contentieux. Réciproquement, l'insécurité juridique est facteur de complexité en incitant organismes et cotisants à prendre toujours plus de précautions pour s'en prémunir lesquelles ne font qu'alourdir le processus de prélèvement.

Il est ainsi à la fois théoriquement et pratiquement difficile de distinguer ces deux champs qui, l'un et l'autre, tendent à une meilleure « qualité du droit des prélèvements sociaux ».

Plusieurs études ont été réalisées depuis une vingtaine d'années sur ces questions, soit dans le cadre d'une approche transversale des prélèvements sociaux, soit dans le cadre d'analyses consacrées à des aspects plus particuliers¹⁶⁰. La réflexion se poursuit parallèlement au sein de

¹⁵⁸ Cette contribution n'engage que son auteur et non le Conseil d'État.

¹⁵⁹ Etude annuelle du Conseil d'Etat 2016, « Simplification et qualité du droit », La documentation française.

¹⁶⁰ Outre les rapports plus anciens sur le sujet, tels que le rapport de Mme Girard à l'issue des travaux du groupe de travail sur les simplifications en matière de sécurité sociale (1970), le rapport de l'IGAS sur les cotisants et les Urssaf (1982), le

l'administration¹⁶¹, dans un cadre universitaire¹⁶² ou par des initiatives venant du secteur privé¹⁶³. Les organismes de recouvrement sont eux-mêmes très actifs sur ces questions, qui concernent directement leur activité quotidienne et l'efficacité de leur action.

Ces réflexions partent toutes du même postulat : les règles et procédures applicables en matière de prélèvements sociaux n'assureraient pas une sécurité juridique suffisante et/ou seraient excessivement complexes pour les entreprises. Si ce sentiment est largement répandu, il reste encore à objectiver et à préciser.

De quoi s'agit-il précisément ? D'un foisonnement de règles trop nombreuses ou seulement insuffisamment articulées ? De normes trop précises ou au contraire trop floues, laissant des zones d'ombre génératrices de difficultés d'interprétation et donc de contentieux ? De normes trop uniformes et ne tenant pas compte des spécificités de certaines situations ou activités ou, à l'inverse, multipliant à l'excès les dérogations et les régimes particuliers ? De normes qui ne sont pas suffisamment évolutives ou qui, à l'opposé, sont trop instables et nuisent à la visibilité des acteurs ? De procédures trop longues et fastidieuses à mettre en œuvre ou au contraire trop sommaires et brutales pour les intéressés ?

Les réponses ne sont pas uniformes pour l'ensemble des prélèvements sociaux. Les faiblesses, si elles existent, ne sont pas de même nature et n'ont pas la même intensité sur l'ensemble du spectre. On sait par exemple que l'instabilité est très marquée sur la fiscalité et les cotisations incitatives (allègements et exonérations notamment) alors que dans d'autres domaines, comme les règles d'assiette ou de recouvrement, c'est plutôt la stabilité qui domine. Il faut donc procéder à une analyse précise des difficultés qui se présentent pour chaque composante du système de prélèvements sociaux et élaborer des instruments de mesure objectifs et adaptés à chacune.

Ce diagnostic est un préalable à un traitement efficace des questions qui se posent en matière de sécurisation juridique des relations avec les cotisants et de simplification des règles applicables aux entreprises. Il est néanmoins possible de réfléchir dès à présent à un cadre et une méthode de sécurisation et de simplification en matière de prélèvements sociaux autour de trois grandes questions : la manière de concevoir une gouvernance de la simplification et de la sécurisation **(1)**, la manière de travailler à des règles simples et sûres dès la conception **(2)** et la manière d'en faciliter la mise en œuvre une fois adoptées **(3)**.

rapport de M. Thomas, sur « l'amélioration des relations entre les Urssaf et les usagers (1987), le rapport de M. Prieur, au nom de la commission de simplification des relations entre les organismes de recouvrement des cotisations sociales et les entreprises (1994) et le rapport de MM. Fouquet et Waneck, « Stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les Urssaf et prévenir les abus » (2008) on peut citer, dans la période récente, notamment le rapport parlementaire de MM. Gérard et Goua « Pour un nouveau mode de relations entre l'Urssaf/ Entreprises » (2015) ; le rapport du HCFiPS sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux (2015), le rapport de la Cour des comptes : « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » (2016).

¹⁶¹ La contribution de la direction de la sécurité sociale au présent rapport du HCFiPS en témoigne, comme d'autres initiatives, tes que les travaux de l'Institut des hautes études de la protection sociale en 2016 sur la réduction des coûts de la complexité.

¹⁶² Des thèses de doctorat sont en cours sur la thématique de la sécurité juridique des cotisants.

¹⁶³ V. not. le Livre blanc « Fiabilis », « Entreprises-Urssaf, Vers un contrat de confiance ? » (2016).

1. Les éléments d'une politique de sécurisation et de simplification des prélèvements sociaux

La sécurisation des relations avec les cotisants et la simplification des règles applicables aux entreprises intéresse un grand nombre de domaines, de règles, de procédures et d'acteurs. Cela tient non seulement à la transversalité de ces questions mais aussi à l'organisation spécifique du financement de la protection sociale.

Les bases d'une politique globale de sécurisation et de simplification existent à l'heure actuelle **(1.1)**. Sa conception et sa mise en œuvre mobilisent des acteurs très différents dont les actions ont vocation à être coordonnées **(1.2)**. Face à l'importance des défis, la démarche de sécurisation et de simplification est de plus en plus professionnalisée **(1.3)**.

1.1 Le cadre institutionnel d'une politique de sécurisation et de simplification

1.1.1 De la politique générale de simplification aux conventions d'objectifs et de gestion (COG)

La stratégie de simplification et de sécurisation des prélèvements sociaux ne peut se concevoir indépendamment de **la politique générale du Gouvernement** en matière de simplification et de réforme de l'Etat. Sous la législature qui vient de s'achever, la démarche engagée concernant les prélèvements sociaux a constitué l'un des axes du « Pacte de responsabilité »¹⁶⁴ et de la modernisation de l'action publique (MAP). Ce lien entre la politique générale de simplification et celle des prélèvements sociaux contribue à la cohérence et essentiel à la lisibilité de l'action en ce domaine. Mais le financement de la protection sociale a aussi comme spécificité de ne pas être décidé que par l'État : les partenaires sociaux occupent une place très importante dans la définition de cette politique par leur contribution aux décisions publiques mais aussi par leurs propres décisions, notamment s'agissant de la protection sociale complémentaire et de l'assurance chômage.

Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) constituent le cadre privilégié pour débattre de la politique de simplification et de sécurisation des prélèvements sociaux, même si elles ne portent que sur les régimes de base de la sécurité sociale¹⁶⁵. À l'heure actuelle, ce débat se concentre sur les différentes mesures de simplification insérées dans chaque projet de loi de financement et dont le contenu est présenté dans l'une de ses annexes (3B). Parallèlement, les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) qui déclinent, dans le champ de la LFSS, la logique des « projets annuels de performance » (PAP) des lois de finances, présentent les grands objectifs poursuivis par les politiques de sécurité sociale, dont le financement (annexe 1), en complément des indicateurs d'objectifs et de résultat également annexés à la LFSS (annexe 2). Ces différents éléments, destinés à l'information du Parlement, ne donnent pourtant pas lieu à un véritable débat annuel que l'on pourrait estimer souhaitable sur les orientations, les moyens et les résultats de la politique de simplification et de sécurisation.

¹⁶⁴ Volet 7 du Pacte, présenté le 6 nov. 2012.

¹⁶⁵ Conformément aux articles LO 111-1 et suivants du code de la sécurité sociale, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent traiter que des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ainsi que, dans une certaine mesure, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit), ce qui exclut les régimes complémentaires et supplémentaires mais aussi l'assurance chômage.

Les conventions d'objectifs et de gestion (COG)¹⁶⁶ constituent l'autre vecteur essentiel de formalisation d'une stratégie en faisant le lien entre la politique du Gouvernement en matière de sécurité sociale et sa mise en œuvre par les différents organismes chargés des régimes de base. Les COG de trois caisses intervenant dans le recouvrement (Acos, CCMSA et CNRSI) comportent ainsi des éléments utiles en matière de sécurisation et de simplification¹⁶⁷. La place qu'occupent la simplification et la sécurisation juridiques est telle dans les deux dernières COG de l'Acos que cette agence élabore un rapport et des propositions dédiés à ces questions¹⁶⁸. Si les LFSS et le débat parlementaire qu'elles permettent faisaient une place plus importante à l'avenir à la stratégie de simplification et de sécurisation en matière de prélèvements sociaux, l'élaboration des COG, leur suivi annuel et leur réexamen à échéance auraient vocation à être reliés plus directement à ces débats annuels et à en constituer l'une des principales traductions.

1.1.2 La recherche d'un cadre pour établir un diagnostic précis et des résultats vérifiables

Si la définition d'une stratégie globale de simplification et de sécurisation dans le domaine des prélèvements sociaux peut s'appuyer sur un renforcement tout à la fois de la place prise par ces questions dans la LFSS et dans les COG mais aussi des liens entre ces deux vecteurs, elle impliquerait une définition **plus précise sur le fond**. Cela suppose, comme indiqué en introduction, un diagnostic préalable des insuffisances des dispositifs actuels de recouvrement, et notamment les causes d'insécurité et de complexité qu'ils peuvent recéler, diagnostic dont découlerait la formulation des objectifs à atteindre et des moyens pour y parvenir.

Afin que les résultats puissent être vérifiés de manière objective, la définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs *ex-ante*, c'est à dire formulés avant que la politique ne soit mise en œuvre, et mesurés *ex-post*, est une voie à ne pas négliger. En matière de prélèvement social, comme dans la plupart des domaines de l'action publique aujourd'hui, les **indicateurs** sont en effet nombreux et pas toujours significatifs. Ceux qui sont présentés dans le cadre de la LFSS comme ceux figurant dans les COG¹⁶⁹, bien que globalement utiles¹⁷⁰, ne sont pas toujours regardés aujourd'hui comme suffisants. Si la dimension simplificatrice de la LFSS et des COG était renforcée, ces indicateurs pourraient être repensés en conséquence et intégrer un nombre beaucoup plus élevé de paramètres, afin de couvrir l'ensemble du champ de cette politique.

Mais la crédibilité d'une politique de sécurisation et de simplification passe aussi par la vérification et la **transparence des résultats**. Ces questions, sensibles pour le public, revêtent à l'évidence une dimension politique qui peut faire naître la tentation d'une communication cherchant à marquer les esprits au moyen d'annonces fondées sur des chiffres parfois trop peu documentés. Un suivi indépendant et extérieur des résultats de ces indicateurs, assorti en tant que de besoin

¹⁶⁶ Articles L. 227-1 (Acos) et L.611-7 (CNRSI) du code de la sécurité sociale et article L.723-12 du code rural et de la pêche maritime (CCMSA).

¹⁶⁷ COG 2014-2017 pour l'Acos – la COG 2017-2020 étant en préparation –, COG 2016-2020 pour la MSA et COG 2016-2019 pour le RSI.

¹⁶⁸ Acos, Rapport d'activité thématique « Réglementation et sécurité juridique », 2015.

¹⁶⁹ V.p. ex., pour l'ACOSS, p.154 s. de la COG 2014-2017.

¹⁷⁰ Parmi les plus significatifs, on peut relever celui du résultat du contrôle d'assiette des Urssaf,, montrant le montant des redressements en faveur des Urssaf et celui des restitutions de cotisations aux entreprises ainsi que leur ventilation respective par motifs. Il s'agit d'un indicateur assez utile, bien qu'indirect, pour mesurer les effets de la complexité.

d'évaluations plus approfondies et mettant l'accent sur leur dimension qualitative, serait ainsi à rechercher préalablement à la diffusion de ces chiffres dans le public.

1.2 Diverses parties prenantes, un nécessaire travail en réseau

1.2.1 La répartition des rôles entre les organismes publics

L'une des spécificités du financement de la protection sociale est la relative dispersion des intervenants à l'intérieur même de la sphère publique.

L'État, bien sûr, joue un rôle clé mais essentiellement au niveau national dans la conception de la législation et de la réglementation ainsi que dans la tutelle des organismes. Ce travail est celui de la direction de la sécurité sociale (DSS)¹⁷¹, en lien avec le secrétariat général du ministère de l'agriculture pour les travailleurs agricoles¹⁷². La fonction de tutelle est assurée à la fois par les différentes sous-directions en ce qui concerne les relations avec les organismes centraux¹⁷³, mais aussi la mission nationale de contrôle (MNC), service à compétence nationale rattaché à la DSS et notamment chargé du contrôle de légalité ainsi que de l'évaluation des agents de direction des organismes de sécurité sociale¹⁷⁴. La MNC dispose ainsi d'un double levier pour animer une action globale en matière de simplification et de sécurisation des prélèvements sociaux¹⁷⁵. Mais compte tenu des interactions très importantes existant avec d'autres législations, notamment la législation fiscale et celle du travail, le renforcement des relations de travail de la DSS avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale du travail (DGT) pourrait apparaître opportune, surtout dans le contexte de la mise en place de la déclaration sociale nominative et, bientôt, du prélèvement à la source qui ne peuvent que renforcer ces interactions. Les liens avec la direction générale des entreprises (DGE), qui dispose, notamment grâce au réseau des Direccte et à ses liens avec les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat)¹⁷⁶, d'une bonne vision d'ensemble du « ressenti » des entreprises face à la complexité administrative, serait sans doute utile à cet égard.

Les organismes nationaux placés à la tête des réseaux sont chargés d'animer et de coordonner l'action des organismes de base dans le cadre des COG signées avec l'État. Les principaux organismes concernés par la relation avec les cotisants et le droit applicable aux entreprises sont les trois organismes précités : Acof, compétente pour le régime général, CCMSA pour le régime agricole et, dans une moindre mesure la CNRSI, pour ce qui concerne les indépendants. Les commissions de

¹⁷¹ Article 6 du décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains de ses services.

¹⁷² Fonction assurée principalement par le bureau des organismes de protection sociale agricole (BOPSA), de la direction des affaires financières, sociales et logistiques du secrétariat général du ministère (décret n° 2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation, de l'agroalimentaire et de la forêt et arrêté du même jour portant organisation et attributions du secrétariat général, article 3).

¹⁷³ Et principalement la 5^{ème} sous-direction, chargée du financement de la sécurité sociale (article 5 de l'arrêté du 21 juillet 2000 portant organisation de la direction de la sécurité sociale en bureaux).

¹⁷⁴ Arrêté du 9 novembre 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale ».

¹⁷⁵ Même s'il ne faut pas surestimer les capacités propres de cette mission compte tenu de son positionnement et de la difficulté à tirer toutes les conséquences de l'évaluation des agents, dont la gestion relève de la responsabilité des organismes et qui n'ont eux-mêmes que des marges de manoeuvre limitées.

¹⁷⁶ Décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale des entreprises. La DGE assure notamment la tutelle de « CCI France » et de l'Assemblée permanente des chambres des métiers (II de l'article 2 de ce décret).

recours amiable sont rattachées à ces organismes locaux. Si la répartition générale des rôles entre les tutelles et les têtes de réseau est claire dans son principe, les responsabilités propres des unes et des autres en matière de simplification et de sécurisation pourraient être explicitées. Sur ces questions transversales, des relations directes entre les organismes centraux permettraient en outre un dialogue utile, notamment sur leurs retours d'expérience, en lien bien entendu avec les tutelles.

Les organismes locaux des différents réseaux ont surtout vocation, en matière de sécurisation et de simplification, à mettre en œuvre les orientations décidées par les organismes centraux. Ils ne sauraient néanmoins être réduits à de simples « exécutants ». Ces organismes sont en contact direct avec les cotisants et disposent de ce fait la vision la plus concrète de leurs réactions face à la réglementation. Les organismes locaux ont ainsi un double rôle à jouer : de manière « descendante » d'une part, en veillant à faciliter l'application concrète de la norme en prenant les initiatives utiles à cet égard, y compris en expérimentant de nouveaux dispositifs innovants et en prenant les contacts nécessaires avec les autres administrations sur le terrain (DRFiP, Direccte notamment)¹⁷⁷ ; de manière « ascendante » d'autre part, en faisant remonter à la tête de réseau les informations sur les difficultés concrètes d'application de la norme et les mérites des dispositifs mis en place pour pallier ces difficultés. Ces responsabilités particulières des organismes de base pourraient être confortées par leur reconnaissance plus explicite dans les textes qui les régissent et les instructions qui leur sont adressées.

1.2.2 Les liens avec les parties prenantes « privées »

Les entreprises elles-mêmes sont les premières parties prenantes du recouvrement avant d'en être les sujets. Ce rappel peut surprendre, il est pourtant nécessaire. Il tient au fait que le prélèvement repose sur les (seules) entreprises et que celles-ci sont même des auxiliaires de l'administration pour ce qui concerne les cotisations salariales (phénomène qui devrait se renforcer avec la mise en œuvre du prélèvement à la source). Il y a ainsi une logique de réseau à l'œuvre dans la relation avec les organismes de recouvrement et les entreprises, en particulier avec les personnes et services qui au sein de ces dernières sont chargés des ressources humaines et/ou de la paye. Du fait de la grande diversité des régimes applicables et de compétences dont les entreprises disposent, ces réseaux et partenariats ont eu tendance à se diversifier ces dernières années¹⁷⁸. Il serait de l'intérêt partagé des organismes et des cotisants que ces réseaux se développent et se structurent davantage à l'avenir.

Mais à côté des entreprises elles-mêmes, les organismes publics peuvent compter sur **certains interlocuteurs privilégiés**. On peut en distinguer au moins trois catégories. La première est celle des « tiers déclarants », généralement des experts comptables, parfois des cabinets d'avocat ou des organismes spécialement mandatés par le cotisant pour réaliser en son nom les formalités

¹⁷⁷ Les relations « horizontales » entre organismes locaux restent généralement axées sur certains besoins particuliers, comme la prévention des difficultés des entreprises (c'est notamment l'objet des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises « Codefi » et des commissions des chefs des services financiers « CCSF »), même si d'autres dispositifs ont été mis en place, notamment autour des Commissaires au redressement productif, mais le plus souvent pour les besoins de certaines entreprises particulières, en difficulté ou en développement et non pour un dialogue plus large sur l'articulation des différentes législations à mettre en œuvre sur un même territoire.

¹⁷⁸ Le dialogue direct est plus aisé avec les services des grandes entreprises qu'avec ceux des entités de taille plus modeste, qui souvent délèguent le traitement de ces questions à des prestataires spécialisés (tiers déclarants, v. *infra*).

après des services du recouvrement et qui jouent un rôle particulièrement important pour les TPE et les PME. Compte tenu du grand nombre d'entités pour lesquelles ils travaillent et de la connaissance qu'ils ont des questions qui se posent, le dialogue avec les tiers déclarants peut être très fructueux pour l'administration et c'est l'une des raisons pour lesquelles un cadre juridique spécifique de cette activité est en cours d'élaboration¹⁷⁹. La deuxième catégorie est constituée des éditeurs de logiciels¹⁸⁰, secteur un peu moins structuré que le précédent et dont les acteurs sont donc moins bien connus de l'administration. Il joue néanmoins un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la réglementation puisque ces éditeurs élaborent les applications par lesquelles la réglementation est effectivement mise en œuvre. A ce jour, aucun texte ne leur reconnaît ce rôle particulier ni n'organise spécifiquement leurs relations avec les autres parties prenantes¹⁸¹. La troisième catégorie est constituée de certains professionnels auxquels le législateur a confié un rôle spécifique d'information sur les obligations sociales au bénéfice de leurs adhérents (par exemple les plateformes numériques¹⁸²). Afin que ces différents « relais » puissent jouer pleinement leur rôle dans des conditions satisfaisantes de sécurité juridique, leurs fonctions gagneraient à être à la fois reconnues et dans certains cas précisées par les textes.

La question d'une **instance de dialogue** propre aux règles et aux procédures applicables en matière de prélèvements sociaux mérite d'être posée. L'existence des différents interlocuteurs qui viennent d'être mentionnés et la diversité de leur situation tendent en effet à démontrer l'intérêt d'une telle instance. Aucune des instances existantes propres à la sphère sociale n'a vocation à jouer ce rôle¹⁸³. Il en va de même, pour d'autres motifs, du Conseil de la simplification pour les entreprises dont les compétences et la composition¹⁸⁴ apparaissent trop générales pour assurer une représentation directement utile au plan technique et politique s'agissant des prélèvements sociaux, même si ce conseil a été à l'initiative de nombreux progrès et s'il continue à suivre d'importants chantiers de modernisation et de simplification.

1.3 Une démarche de simplification et de sécurisation qui tend à se professionnaliser

1.3.1 La structuration de services spécialisés

La simplification du droit applicable aux entreprises et la sécurisation des relations avec les cotisants pourraient tout à fait se concevoir comme des objectifs qu'il incombe à chaque service de poursuivre dans son activité quotidienne, sans qu'il soit besoin de confier cette tâche à une structure

¹⁷⁹ Art. L.133-11-1 et s. du code de la sécurité sociale, introduit par l'article 21 de la LFSS pour 2017 (en attente de décret d'application).

¹⁸⁰ Auxquels il faut ajouter les éditeurs juridiques, mais qui sont en réalité dans une situation assez différente.

¹⁸¹ Les relations avec les éditeurs de logiciels de paye ne sont pas encadrées aujourd'hui et leurs produits ne font pas non plus l'objet d'une labellisation. L'article 7-1 du décret n° 2013-266 du 28 mars 2013 relatif à la déclaration sociale nominative, introduit par le décret n° 2016-1567 du 21 novembre 2016 relatif à la généralisation de la DSN, a néanmoins introduit une charte de partenariat avec les éditeurs et le GIP « Modernisation des déclarations sociales ».

¹⁸² Décret n° 2017-126 du 2 février 2017 relatif à l'obligation d'information en matière fiscale et de prélèvements sociaux des utilisateurs de plates-formes de mise en relation par voie électronique.

¹⁸³ Les conseils des organismes nationaux de sécurité sociale (Acos, CCMSA, CNRSI) ne permettent pas des échanges dans la durée et suffisamment transversaux sur ces questions. Le Comité de pilotage simplification et modernisation de la sécurité sociale (COPISSIMO), coanimé par la Direction de la sécurité sociale et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) n'a pas quant à lui été conçu comme un organisme permanent disposant d'un regard aussi systématique. Le HCFiPS, enfin, n'a pas vocation à assurer ce dialogue permanent sur une telle thématique.

¹⁸⁴ Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises.

spécialisée. Mais l'expérience montre que ce type de préoccupation tend à être relégué au second plan puis à disparaître lorsqu'il n'est pas confié à des **services spécialement désignés**. L'ampleur des défis à relever suppose, en outre, une forme de spécialisation des services chargés de ces questions et donc une professionnalisation de ces derniers.

Au niveau de la tutelle, les questions de recouvrement ne concernent pas un nombre suffisant d'agents (pour l'essentiel, un seul bureau suit ces questions au sein de la DSS) pour qu'une structure soit chargée spécifiquement de ces questions. Celles-ci sont déjà traitées de manière internalisée aujourd'hui, en faisant appel au besoin à l'expertise de la mission juridique du Conseil d'État (MJCE)¹⁸⁵ ou de la direction des affaires juridiques des ministères sociaux (DAJ)¹⁸⁶. La sécurisation juridique est en outre prise en charge pour partie par la mission nationale de contrôle (MNC)¹⁸⁷ qui est notamment appelée à assurer le contrôle de légalité des commissions de règlement amiable. Mais il ne serait pas impossible de désigner des agents « référents » sur ces questions.

Au niveau des organismes, le nombre de services et d'agents concernés est beaucoup plus significatif et le mouvement de restructuration plus marqué, notamment pour le régime général. L'Acoss a constitué une cellule de veille juridique¹⁸⁸ et renforcé l'activité des services chargés de la réglementation et de la sécurisation juridique¹⁸⁹. L'évolution est tout aussi nette s'agissant du réseau. La régionalisation de la branche recouvrement (jusqu'ici départementale) a conduit à la création de directions juridiques régionales au sein des Urssaf parallèlement au pilotage national de la fonction juridique orienté vers la sécurisation¹⁹⁰. La spécialisation est aussi engagée au sein de la MSA et, dans un contexte plus spécifique, au RSI.

1.3.2 Des conséquences à en tirer en matière de ressources humaines

La professionnalisation de la démarche de simplification et de sécurisation ne peut rester sans conséquence en termes de gestion des ressources humaines. Dans un contexte budgétaire contraint, il ne s'agit pas tant de recruter de nouveaux agents que d'affecter dans les services dédiés (ou en lien étroit avec ces services) ceux des agents qui exerçaient déjà, mais de manière dispersée, des tâches liées à la simplification et à la sécurisation. Mais ces **redéploiements** constituent un défi d'ampleur pour les réseaux en faisant remonter sur l'amont de la procédure et notamment les tâches d'accompagnement, les agents qui étaient jusqu'ici chargés d'œuvrer à la sécurisation et à la simplification en aval, c'est à dire au stade du contrôle.

Le deuxième sujet concerne la gestion des **compétences**. L'Acoss a montré la voie à cet égard en menant un important travail prospectif d'accompagnement des compétences et de « GPEC » (gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences). Elle a ainsi mené une réflexion sur les référentiels-emplois existants comportant différentes étapes comme l'identification des métiers, leur

¹⁸⁵ Arrêté du 14 mars 1995 portant création d'une mission juridique du Conseil d'Etat, plusieurs fois modifié.

¹⁸⁶ Article 7 du décret n° 2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales.

¹⁸⁷ V. *supra*, 1.2.1.

¹⁸⁸ Cette cellule, créée en 2011 conduit une réflexion plus approfondie sur l'environnement juridique du recouvrement et formule sur cette base des propositions d'évolution de la réglementation dans une logique de sécurisation.

¹⁸⁹ Principalement au sein de la direction de la réglementation, du recouvrement et des services.

¹⁹⁰ V. not. « 1,5 milliard d'euros à sécuriser, la mise en place d'une stratégie de gestion du contentieux dans la branche recouvrement », *Regards*, vol. n° 47, no. 1, 2015, pp. 113-120.

évolution et les besoins de professionnalisation des agents ainsi que la formulation de recommandations sur les recrutements, formations, parcours professionnels possibles et même l'élaboration d'un projet de diplôme spécifique. L'EN3S a également tout son rôle à jouer dans cette démarche¹⁹¹, en intégrant ou en renforçant la formation initiale des cadres des réseaux et sans doute plus encore la formation continue des agents appelés à exercer des responsabilités en ce domaine.

La **responsabilisation** des agents concernés, principalement les directeurs des services mais aussi des organismes, pourrait aussi davantage être recherchée à travers les objectifs qui leur sont assignés annuellement ou au moment de leur entrée en fonction et en assurant le suivi de ces objectifs au stade de leur évaluation.

2. La simplification des règles dès le stade de la conception

La simplification et la sécurisation sont des objectifs qui ne peuvent être atteints en se limitant à des mesures portant sur l'application de la norme telle qu'elle existe. C'est le contenu même de la norme qui doit dans certains cas être modifié pour favoriser, en amont, des règles faciles à appliquer et des rapports plus sûrs avec les cotisants.

Il convient pour cela de travailler d'abord à la production de normes elle-même, sa temporalité mais aussi sa stabilité pour les cotisants **(2.1)**. Mais l'évaluation, *ex-ante* et *ex-post* ainsi que l'expérimentation sont également des leviers potentiels de simplification et de sécurisation de la norme **(2.2)**. Quant au contenu même de la norme, c'est tout à la fois sur la complexité intrinsèque du droit des prélèvements sociaux et sur les facteurs extérieurs de cette complexité que la réflexion doit être menée **(2.3)**.

2.1 Temporalité, stabilité et prévisibilité de la norme

2.1.1 *La difficile modération de la production de normes*

L'ampleur, qui peut paraître excessive, de la production normative affectant la sécurité sociale tient, comme pour d'autres législations, à de **multiples facteurs** politiques, techniques et sociologiques. Mais l'objet particulier du droit des cotisations et contributions sociales – un prélèvement obligatoire –, explique aussi en grande partie les caractères de cette norme particulière, dont l'administration cherche à maintenir le rendement ainsi que, dans certains cas, les effets incitatifs ou dissuasifs, tandis que les redevables cherchent à limiter leurs charges comme les contraintes sur leur comportement. L'instabilité qui en résulte peut devenir dans certains cas problématique, notamment lorsqu'elle dépasse les corrections inévitables des dispositifs les plus sensibles ou lorsqu'elle se prolonge excessivement dans le temps. L'explication tient alors souvent à une insuffisante préparation de la norme, elle-même liée à une temporalité non optimale de l'intervention législative, cherchant à appréhender trop tôt de nouveaux phénomènes (apparition de nouvelles activités ou de tentatives de contournement des règles). L'urgence à intervenir n'est pas

¹⁹¹ En vertu de l'article R. 123-9 du code de la sécurité sociale : « L'Ecole nationale supérieure de sécurité sociale contribue au recrutement des agents des régimes de sécurité sociale et assure à ces agents une formation leur permettant d'exercer ultérieurement les fonctions d'agent de direction et d'agent comptable des organismes de sécurité sociale ». Ses missions sont précisées par le même article. Elles couvrent tant la formation initiale que continue ainsi que les activités et de recherche.

toujours assez mise en balance à cet égard avec la capacité à apporter une solution satisfaisante et durable, ce qui conduit à des corrections successives générant une grande complexité pour toutes les parties prenantes.

Une part de ce phénomène vient sans doute des **règles d'élaboration des normes elles-mêmes**. Il en va d'abord ainsi des LFSS, instituées en 1996¹⁹² à l'image des lois de finances pour donner au Parlement la possibilité de se prononcer tous les ans sur l'équilibre des comptes sociaux. Ces lois sont une chance pour la sécurité sociale en offrant un vecteur annuel, sûr et rapide pour adopter les mesures législatives concernant notamment les prélèvements sociaux et leur recouvrement. Mais ces lois produisent aussi, comme la loi de finances, un « appel d'air » et incitent les administrations à produire de la norme législative en matière de sécurité sociale. L'existence même de ce vecteur concourt ainsi à l'instabilité législative qui caractérise la matière, notamment sur certains régimes d'exonération ou de réduction de cotisation, d'autant plus que les lois de financement n'ont pas le monopole de ces mesures¹⁹³. Les dispositions relatives aux prélèvements sociaux peuvent en effet très largement être insérées dans d'autres vecteurs, comme des lois de finances ou des lois ordinaires et les garde-fous existant au niveau organique (notamment le monopole des lois de financement en matière d'exonération de cotisation non compensée) sont davantage conçus pour protéger les ressources de la sécurité sociale que pour éviter la dissémination des dispositions relatives aux cotisations dans d'autres vecteurs législatifs. Mais la problématique des conditions d'élaboration de la norme relative aux prélèvements sociaux ne se limite pas à la loi de financement. Elle s'étend à d'autres types de normes, notamment celles élaborées par les partenaires sociaux dans le cadre des conventions nationales, des accords de branche ou d'entreprise. Il y a là une production considérable encore très peu articulée avec la production de l'État¹⁹⁴, ce qui alimente une certaine forme de complexité et d'insécurité juridiques pour les entreprises assujetties aux unes et aux autres.

Deux types de réponses peuvent être apportés à ce type de difficultés. Le premier, assez radical, est d'ordre constitutionnel et organique. De nombreuses réflexions ont été conduites sur ce sujet et des propositions de réforme ont été formulées pour compléter le cadre actuel et modifier le domaine ou la procédure d'élaboration des LFSS. Cette voie présente néanmoins un double inconvénient : elle est, d'une part, très difficile à réaliser compte tenu de la lourdeur de la procédure pour y parvenir (de précédentes tentatives ont d'ailleurs échoué¹⁹⁵) et, d'autre part, d'une efficacité incertaine tant qu'une volonté politique claire n'est pas affirmée. Dès lors que cette détermination serait résolue, un autre type de réponse, reposant sur de simples circulaires pourrait être envisagé.

¹⁹² Loi constitutionnelle n°96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, mise en œuvre par la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Ces dispositions ont été modifiées principalement par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles sont codifiées aux articles LO 111-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

¹⁹³ Le domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale est défini au IV de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale.

¹⁹⁴ Le dialogue est ainsi par exemple très limité entre l'ACOSS et les organismes d'assurance chômage et plus encore avec les organismes de protection sociale complémentaire.

¹⁹⁵ V. par exemple, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, n° 3253, déposé le 16 mars 2011, adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat en 3ème lecture mais non soumis à référendum ni surtout au Congrès comme c'était envisagé, faute de chance suffisante d'y réunir la majorité des 3/5ème. Les contraintes ne sont d'ailleurs pas uniquement politiques à cet égard. Certaines simplifications du cadre tracé par la loi organique pour les lois de financement de la sécurité sociale ont par exemple rencontré l'opposition du Conseil constitutionnel (V. not. sa décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010 sur les dispositions concernant la gestion des régimes de base).

C'est cette autre voie qui a été suivie, par exemple, pour affirmer l'engagement de réserver aux lois de financement les dispositions en matière de prélèvements sociaux¹⁹⁶. Elle pourrait être encore privilégiée par exemple pour formaliser des engagements du Gouvernement en matière de programmation de l'activité normative ou de moratoire des normes nouvelles dans certains domaines marqués par une instabilité excessive, comme les allègements de cotisation. On pourrait aussi envisager la conclusion d'un « pacte » entre l'État et les partenaires sociaux pour mieux articuler et coordonner leur production respective.

2.1.2 Une attention accrue aux conditions d'entrée en vigueur

Si la sphère sociale est moins affectée par les problèmes de **rétroactivité** que le champ fiscal, ce phénomène y existe aussi sous plusieurs formes : lois de validation, autres lois rétroactives, « petite rétroactivité » sur l'exercice en cours (dite aussi « rétrospectivité »), rétroactivité dite « économique » (et non juridique, correspondant à la modification pour l'avenir d'un dispositif sur la base duquel un cotisant s'est engagé dans la durée en comptant sur sa pérennité). Les principales difficultés en ce domaine ont été traitées par la jurisprudence, en particulier celle du Conseil d'État s'agissant des textes réglementaires, qui exclut par principe toute rétroactivité au sens strict¹⁹⁷, et par le Conseil constitutionnel s'agissant des textes législatifs qui a rejoint la jurisprudence de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme, en encadrant très strictement les conditions dans lesquelles il peut être recouru à des lois de validation d'une part¹⁹⁸ et d'autre part en opérant un contrôle très vigilant de la remise en cause par le législateur des effets que les intéressés pouvaient « légitimement attendre » de la norme¹⁹⁹.

La question de l'extension de ce cadre protecteur par une démarche volontaire des autorités compétentes s'est néanmoins posée, pour donner davantage de visibilité aux acteurs en s'attaquant à la question de la **rétrospectivité**. C'est ainsi qu'une Charte de la rétroactivité fiscale a été adoptée en 2014²⁰⁰. Si elle ne s'étend pas au champ des cotisations sociales, elle a vocation à s'appliquer à l'ensemble de la fiscalité, y compris affectée aux régimes de base de sécurité sociale (comme par exemple la CSG). La question du devenir de cette charte, adoptée sous la législature qui s'achève, et qui ne s'est traduite que par un engagement unilatéral du ministre des finances en fonction se posera dans les prochains mois. Sa pérennisation, souhaitable, pourrait être l'occasion d'un examen de son applicabilité, le cas échéant, avec des adaptations, à l'ensemble des prélèvements sociaux.

Mais les marges de progrès dans l'application des nouvelles règles de prélèvements sociaux ne se limitent pas à l'application rétroactive ou rétrospective. Elles s'étendent aussi aux conditions dans lesquelles les textes entrent en vigueur **pour l'avenir**. Outre le principe de sécurité juridique, dégagé en 2006 et imposant à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter les mesures transitoires qu'implique une réglementation nouvelle²⁰¹, une circulaire du Premier ministre prévoit

¹⁹⁶ Circulaire du 4 juin 2010 relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale. Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

¹⁹⁷ CE, Ass., 25 juin 1948, Société du journal *L'Aurore*, n° 94511.

¹⁹⁸ Décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014.

¹⁹⁹ Décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013.

²⁰⁰ Charte de la nouvelle gouvernance fiscale du 1^{er} décembre 2014, signée par Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics.

²⁰¹ CE, Ass., 24 mars 2006, *Sté KPMG et autres*, n° 288460.

depuis 2011 que l'ensemble des textes réglementaires concernant les entreprises soit soumis à une double exigence : différer l'entrée en vigueur de deux mois au moins et prévoir une entrée en vigueur à l'une des dates communes prévues pour l'ensemble de la réglementation²⁰². Ce dispositif dit des « dates communes d'entrée en vigueur » (DCEV)²⁰³ a vocation à être appliqué à la plupart des textes réglementaires relatifs aux prélèvements sociaux qui, par construction, concernent les entreprises au sens de ces dispositions. Les prescriptions de cette circulaire sont pourtant loin d'être respectées, alors que les prélèvements sociaux sont une matière dans lesquelles son application rigoureuse serait la plus utile pour donner de la visibilité aux entreprises cotisantes et leur permettre de se préparer aux nouvelles règles dans de bonnes conditions. D'une manière plus générale, l'attention portée aux questions d'entrée en vigueur reste insuffisante, y compris s'agissant des grandes réformes comme celle de la déclaration sociale nominative (DSN) et le prélèvement à la source (PAS), qui ont donné lieu à des tensions entre l'État et les entreprises sur ces questions²⁰⁴.

2.2 Des procédures d'évaluation qui trouvent progressivement leur place

2.2.1 Une évaluation préalable qui pourrait être mieux exploitée

L'obligation de joindre **une étude d'impact aux lois de financement** de la sécurité sociale a été instituée comme pour la plupart des projets de lois par la révision constitutionnelle de 2008²⁰⁵ et une loi organique de 2009²⁰⁶, mais comme pour les lois de finances, leur contenu a été adapté²⁰⁷. En près de huit ans d'application, ce dispositif est bien entré dans les mœurs et c'est désormais sur la base de fiches d'impact que le projet de LFSS est préparé et arbitré au niveau interministériel. L'étude d'impact des PLFSS souffre néanmoins des mêmes limites que celles des lois de finances et de nombreux projets de loi ordinaire : les fiches ne sont pas toujours nourries des informations les plus pertinentes, le dispositif proposé est souvent présenté comme le seul possible et les rubriques sont généralement renseignées de manière sommaire. Surtout, le champ couvert par ce dispositif d'évaluation préalable est en réalité très étroit : les amendements échappant à l'obligation d'étude d'impact, non seulement l'étude déposée sur un article est « périmée » dès que l'un de ses paramètres est modifié au Parlement mais toutes les nouvelles dispositions introduites en cours de discussion, même à l'initiative du Gouvernement, ne sont soumises à aucune obligation d'évaluation.

Le dispositif constitutionnel et organique, applicable aux LFSS, a été complété par voie de circulaire pour imposer l'obligation de joindre une **fiche d'impact aux textes réglementaires** qui concernent les citoyens, les collectivités territoriales ou les entreprises²⁰⁸. C'est à ce dernier titre (et parfois l'avant dernier), que le droit des prélèvements sociaux est inclus dans le champ de ce

²⁰² En principe le 1er janvier ou le 1er juillet ou, à défaut, le 1^{er} avril ou le 1^{er} octobre.

²⁰³ Circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises.

²⁰⁴ Si de nombreuses dispositions législatives et réglementaires en matière de prélèvements sociaux donnent lieu à des entrées en vigueur différées et parfois des dispositions transitoires, celles-ci sont généralement plus motivées par le souci de laisser aux organismes le temps de mettre en oeuvre la réforme que de laisser aux cotisants un délai raisonnable pour s'y préparer. Elles sont en outre fréquemment complexes et sources de difficultés d'interprétation et de mise en oeuvre.

²⁰⁵ Article 15 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République modifiant l'article 39 de la Constitution.

²⁰⁶ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

²⁰⁷ Article 12 de la loi organique du 15 avril 2009, modifiant l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale.

²⁰⁸ Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en oeuvre du gel de la réglementation et circulaire du 12 octobre 2015 Evaluation préalable des normes et qualité du droit.

dispositif depuis 2013. Même s'il est moins exigeant, ce mécanisme souffre des mêmes limites que celui institué pour les lois en termes de contenu des évaluations, qui ne présente pas toujours le niveau de qualité espéré. Il est lui aussi parfois contourné : alors que la plupart des textes sur les prélèvements et le recouvrement devraient en relever, la rédaction et la mise en ligne de telles fiches sont très loin d'être systématiques.

Ces insuffisances ne sont pas propres au champ des prélèvements sociaux et des réponses d'ordre général seront peut être apportées dans les prochains mois sur le dispositif d'évaluation des textes normatifs dans son ensemble (certification de la qualité des évaluations notamment)²⁰⁹. Mais indépendamment de ces réponses, des **initiatives** pourraient être prises pour améliorer la situation dans le champ des prélèvements sociaux. Il serait par exemple possible de généraliser la consultation des caisses sur la base d'un dossier comprenant les évaluations finalisées afin qu'elles puissent se prononcer de manière plus éclairée²¹⁰. À l'évidence, cela ne serait possible qu'en modérant significativement le recours aux consultations en urgence et donc, de la part du Gouvernement, qu'à la condition de mieux anticiper les différentes étapes de la procédure normative. Il serait également envisageable de développer les consultations ouvertes²¹¹. Celle à laquelle il a été procédé pour les négociations Unédic a montré que ce type de consultation permet de recueillir des éléments d'information de nature à conforter et enrichir l'évaluation élaborée par l'administration.

2.2.2 Une évaluation ex-post et des expérimentations qui pourraient être systématisées

L'évaluation *ex-post* en matière de prélèvements sociaux est le fait de **nombreux organismes** mais le Parlement et la Cour des comptes jouent un rôle essentiel. La Cour est chargée d'assurer le suivi de l'exécution des lois de financement et elle publie un rapport annuel sur ce thème²¹². La Cour peut en outre être sollicitée par la mission d'enquête et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) constituée au sein de chacune des deux assemblées²¹³. Mais ces différents travaux ne portent que très ponctuellement sur le droit des cotisations et les questions de recouvrement dans une perspective qui serait utile à la simplification et à la sécurisation. Il s'agit là d'une question de choix pour les missions parlementaires et la Cour qui pourraient ainsi aisément à l'avenir décider de mettre l'accent sur ces questions, notamment en procédant à une revue période de ces sujets. D'autres travaux d'évaluation sont réalisés par ailleurs, qu'il s'agisse des corps d'inspection et de contrôle (Igas et IGF notamment), de la mission nationale de contrôle ou de services concernés eux-mêmes. Mais ces travaux ne sont pas toujours coordonnés et le thème de la simplification ou de la sécurisation n'est pas toujours retenu comme prioritaire par les commanditaires de ces missions et organismes.

Une **démarche plus systématique** serait ainsi opportune²¹⁴, afin de déterminer quelles peuvent être les fonctions d'évaluation de ces organismes et les questions qui mériteraient d'être

²⁰⁹ V. notamment sur ce point les propositions formulées dans l'étude annuelle pour 2016 du Conseil d'Etat « Simplification et qualité du droit », op. cit..

²¹⁰ Aucune modification des textes n'est nécessaire à cette fin pourvu que l'autorité de saisine accepte de prendre cet engagement et de s'y tenir.

²¹¹ Articles L. 132-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

²¹² Au titre de la mission générale qui lui est reconnue par l'article 47-2 de la Constitution.

²¹³ Article LO 111-10 du code de la sécurité sociale.

²¹⁴ Certaines dispositifs incitent à l'évaluation systématique de certains dispositifs, comme l'article 21 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, prévoyant que les

traitées dans le champ de la simplification et de la sécurisation. Une évaluation *ex-post*, qui est très riche d'enseignements sur l'efficacité des dispositifs, reste encore insuffisamment articulée. Parmi d'autres solutions possibles, celles d'un renforcement des relations de travail entre évaluateurs, notamment pour tenter de déterminer un programme de travail partagé serait sans doute pertinent.

À mi-chemin entre l'évaluation préalable et l'évaluation *ex-post*, **l'expérimentation législative et réglementaire** présente l'avantage unique de pouvoir livrer des informations très fiables sur les effets d'un dispositif avant sa mise en œuvre effective à grande échelle²¹⁵. Ce mécanisme prometteur est encore insuffisamment exploité. Certes, il n'est plus rare que les PLFSS comportent des dispositions expérimentales mais, en matière de prélèvements sociaux comme dans d'autres domaines, la méthodologie reste difficile à appliquer avec la rigueur nécessaire (manque de cadrage initial, interruption de l'expérimentation avant que des enseignements utiles puissent en être tirés). Il importe donc de multiplier les expérimentations, tout en veillant à respecter leur méthodologie mais aussi, afin qu'elles ne soient pas une source d'instabilité pour les intéressés, de préserver à l'issue de l'expérimentation les droits acquis par ceux qui y auront été soumis.

2.3 Simplification, unification et adaptation de la norme

2.3.1 La complexité et l'insécurité propres au droit des prélèvements sociaux

Les premiers facteurs de complexité et d'insécurité du droit des prélèvements sociaux leur sont intrinsèques. Il s'agit en particulier de la **sédimentation des règles et des dispositions** qui est elle-même liée à des interventions successives, parfois sur de très courtes périodes, sans réelle mesure du résultat final. Ce type d'insuffisance des textes ne peut être décelé qu'au terme d'un travail d'ampleur qui, s'agissant d'une matière largement codifiée, ne peut être réalisé au fur et à mesure des modifications de fond apportées à telles ou telles parties du code. C'est au contraire une démarche de recodification – pour les pans les plus affectés du code – et à tout le moins une démarche de maintenance du code – pour les autres – qu'il faut envisager. De tels travaux d'harmonisation sont actuellement en cours en matière d'assiette²¹⁶.

Mais la recodification ou la maintenance de la codification ne peuvent permettre que de retirer les incohérences ou ambiguïté du texte et d'assurer le respect de la hiérarchie des normes. Elles ne permettront pas de simplifier réellement le fond du droit des prélèvements sociaux et de leur recouvrement, qui est en grande partie liée à la **différenciation des règles entre catégories de cotisants**. En ce domaine, il y a un équilibre à trouver entre le morcellement des règles, qui permet l'adaptation aux spécificités des différents régimes, et l'objectif d'unification. La logique générale peut être formulée de manière assez simple : il n'y a lieu de définir des règles spécifiques que lorsque l'application d'une règle uniforme est radicalement impossible ou emporterait des conséquences

« ...créations ou extensions d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement instaurées par un texte postérieur au 1er janvier 2015, doivent être revues au plus tard avant l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur ».

²¹⁵ Article 37-1 de la Constitution.

²¹⁶ Le Gouvernement bénéficie actuellement d'une habilitation de l'article 38 de la Constitution pour prendre, par ordonnance, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de simplifier et d'harmoniser les définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale prévues au code de la sécurité sociale et au code rural et de la pêche maritime (article 13 de la loi n°2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017).

dommageables ou disproportionnées par rapport à l'intérêt d'unifier la règle. Mais la mise en œuvre de ce principe est souvent difficile à concrétiser. Elle pourrait néanmoins passer à l'avenir par un examen systématique des règles spéciales formulées pour certaines catégories de public.

La résorption du nombre de régimes différents est sans doute souhaitable en termes de lisibilité générale du système ainsi que pour l'action des organismes et de l'administration qui peinent parfois eux-mêmes à s'y retrouver avec des règles aussi variées. Mais c'est surtout **du point de vue du cotisant** qu'il faut se placer. Pour un cotisant donné, la diversité des régimes sera surtout un facteur de complexité en cas de cumul ou de successions d'activités emportant cumuls ou successions d'affiliations sur les mêmes périodes ou des périodes très rapprochées²¹⁷. Pour les autres cotisants, c'est-à-dire ceux dont l'activité est à la fois unique et stable, la question centrale sera davantage celle de la cohérence des règles applicables aux prélèvements afférents aux différents régimes de base²¹⁸, complémentaires, voire supplémentaires auxquels ils sont affiliés. C'est davantage sur la base de cette nouvelle approche de la simplification, fondée sur le cotisant lui-même, qu'il y a lieu de reprendre la réflexion et d'envisager les modernisations nécessaires.

2.3.2 La complexité et l'insécurité liées à la coexistence de différents droits

Mais les causes de la complexité du droit des prélèvements sociaux ne sont pas seulement intrinsèques. Elles sont aussi largement **extrinsèques** et tiennent à la « coexistence des droits » en matière de prélèvements sociaux. La complexité provient d'abord de la dualité de système de prélèvement, et du fait que les notions sociales se distinguent des notions fiscales pour une même entreprise-employeur. Mais c'est surtout au sein même du champ social que la diversité apparaît. Des notions voisines sont employées par le droit du travail (effectifs, durée du travail, congés, paie) ou le droit de l'emploi, notamment pour le calcul des exonérations. Si ces écarts se justifient par l'histoire et les objectifs propres à chaque législation et réglementation, il n'en résulte pas moins une complexité certaine et un risque d'erreur des entreprises qui sont appelées à redéfinir les données qu'elles doivent déclarer et leur comportement en fonction de législations hétérogènes. Enfin, cette complexité peut aussi venir de ce que le droit des cotisations sociales peut, à la manière du droit fiscal, être utilisé non dans une logique de prélèvement sociaux mais pour assurer le contrôle ou le respect d'une autre législation (comme celle du travail pour l'égalité entre les hommes et les femmes ou de la mise en place de la complémentaire santé obligatoire en amenant ainsi les services du recouvrement à apprécier des notions en réalité étrangères à la sécurité sociale).

Pour traiter cette complexité liée à la conjonction des droits, la voie la plus classique, mais qui a été insuffisamment explorée jusqu'ici, est une **approche plus collaborative** du droit des prélèvements sociaux avec les services fiscaux d'une part et les principaux organismes sociaux concernés d'autre part. Il ne s'agit pas nécessairement de constituer des organes de concertation formalisés au niveau des directions d'administration centrale, des organismes centraux ou des services locaux que l'on a mentionnés plus haut²¹⁹, même si cela peut être utile, mais au moins d'organiser des échanges à la fois préventifs et curatifs entre eux sur les questions d'intérêt commun.

²¹⁷ Des mesures ont été prises ces dernières années en ce qui concerne ces « polyactifs ». V. notamment le décret n° 2015-877 du 16 juillet 2015 relatif aux règles d'affiliation des personnes relevant de plusieurs régimes de sécurité sociale.

²¹⁸ Ainsi le cas échéant que les règles de cotisation de sécurité sociale d'une part et d'assurance chômage d'autre part.

²¹⁹ V. *supra*, 1.2.1.

Au stade de la conception de la norme, un dialogue préalable sur le texte et l'étude et la fiche d'impact peut aider à identifier les difficultés éventuelles. Un tel dialogue pourrait même, s'agissant du stock de la réglementation, permettre d'examiner les voies d'unifications possibles entre les approches propres aux différents corps de règles, si après examen, il apparaît que les écarts ne sont pas pleinement justifiés.

Cette unification des règles est sans doute difficile mais la création de la DSN peut faciliter les choses en superposant les différentes obligations et en faisant ressortir très clairement les écarts entre elles, ainsi que le caractère plus ou moins convaincant de leurs justifications. Il n'y a que des gains à retirer d'une mobilisation de ces **systèmes d'information intégrateurs** pour favoriser ou accélérer cette unification, comme en matière de décompte des effectifs. C'est la problématique de la normalisation des données, pour laquelle le comité, constitué dans le cadre du mécanisme de pilotage de la DSN²²⁰, pourrait être à l'avenir mieux exploité. Mais au-delà du cas particulier – bien que structurant – de la DSN, c'est l'approche de l'unification « par le système d'information » et l'ensemble des enseignements qu'il permet de dégager qu'il s'agit de promouvoir.

3. Une mise en œuvre facilitée par la sécurisation des relations avec les cotisants

Une règle claire et intégrant l'exigence de sécurité juridique et de simplification dès le stade de sa conception ne permet pas de se dispenser en aval d'une attention forte dans sa mise en œuvre. Cette attention soutenue est en effet nécessaire pour éviter que la complexité ou l'insécurité n'apparaisse ou ne réapparaisse au stade de son application.

De meilleures relations avec les cotisants passent d'abord par une information claire et complète sur leurs droits et obligations (**3.1**). Elles supposent aussi une véritable démarche d'accompagnement s'articulant harmonieusement avec les procédures de contrôle et de recouvrement (**3.2**). Mais la quête d'une amélioration implique aussi de travailler sur les procédures de règlement des litiges, contentieuses ou non (**3.3**).

3.1 L'information juridique en amont

3.1.1 L'information délivrée à l'initiative de l'administration

La circulaire reste aujourd'hui un vecteur essentiel d'information en matière de prélèvements sociaux. A la différence du champ fiscal, elle est marquée par une pluralité d'auteurs (ministère et organismes) avec des zones de superposition très importantes, ce qui soulève à la fois une question de la légitimité propre des différents auteurs mais aussi de cohérence de la doctrine administrative qui en résulte et ce d'autant plus que cette doctrine « sécurité sociale » doit être articulée avec les autres doctrines administratives (du travail, de l'emploi voire fiscale) interférant avec elle. Une réflexion sur les finalités et les destinataires est également nécessaire pour déterminer le bon niveau de détail de chaque circulaire.

La question de l'utilité d'une circulaire est par ailleurs profondément renouvelée aujourd'hui par la **diversification des canaux d'information**, notamment grâce à Internet. Des dispositifs plus

²²⁰ Articles R. 133-10 et suivants du code de la sécurité sociale.

souples et innovants (pages d'information, questions réponses, diffusion d'information sur les réseaux sociaux, ou push-mail) se développent. Ces nouveaux canaux peuvent favoriser aussi une information d'un nouveau type sur le fond, comme c'est par exemple le cas des montages illégaux mis en ligne par la DGFIP²²¹ et qui pourraient inspirer les organismes dans le champ des prélèvements affectés à la sécurité sociale.

Cette diversification de la doctrine administrative conduit à s'interroger tout à la fois sur **l'accessibilité et l'opposabilité** de ces nouvelles informations. La première question renvoie à la création d'un éventuel « Bofip social » qui serait le pendant en matière sociale du Bofip créé dans le champ fiscal. L'une des questions centrales est celle du champ d'une telle base. S'il a vocation à recenser l'ensemble des circulaires en vigueur ainsi que la jurisprudence pertinente, l'accès à d'autres sources est plus incertain (ressources nouvelles mais aussi lettres collectives de l'Acoss, les questions traitées par les correspondants juridiques des Urssaf, ou les rescrits). Au delà, il serait également utile de réfléchir à une base de donnée juridique plus large, permettant un accès rapide aux différentes sources des règles qui s'imposent aux entreprises en matière de prélèvements sociaux : droit des cotisations, droit fiscal applicable au champ de la sécurité sociale, droit du travail mais aussi conventions nationales et accords de branche qui ont un impact sur ces questions. La seconde question est relative à l'opposabilité de cette doctrine. Acquisie bien plus tardivement que pour la doctrine fiscale, elle est aujourd'hui doublement limitée dans son champ puisqu'elle n'est reconnue par la loi que pour les circulaires ministérielles et non pour celles des organismes et elle n'est invocable que pour contester un redressement²²². L'élargissement de l'opposabilité des circulaires sociales, déjà plusieurs fois envisagé, ne s'est jamais concrétisé. La création d'un nouvel instrument de type BOFIP social ne manquerait pas de poser la question de l'opposabilité de l'ensemble des informations qui y sera recensées.

3.1.2 L'information délivrée à l'initiative des intéressés

Le rescrit, qui permet d'interroger l'administration sur une question particulière et de pouvoir se prévaloir de sa réponse en cas de redressement est un mode complémentaire, et privilégié en matière de prélèvement obligatoire, d'information des intéressés. Entrée en vigueur depuis 2006²²³, la procédure de rescrit social n'a pas séduit autant que dans le champ fiscal. L'explication tient sans doute en grande partie aux restrictions et lourdeurs qui caractérisaient le dispositif initial mais aussi et surtout à la « concurrence » qu'exerçait la procédure plus souple des « questions complexes », permettant d'interroger l'administration du recouvrement sur des questions délicates en dehors du formalisme du rescrit, tout en bénéficiant de réponses revêtues elles aussi d'une certaine autorité. On dénombreait ainsi seulement 500 rescrits par an (contre 20 000 en matière fiscale) mais 18 000 questions complexes.

²²¹ V. la carte pratique des montages abusifs sur le site de la DGFIP : <https://www.economie.gouv.fr/dgfip/carte-des-pratiques-et-montages-abusifs>.

²²² Article L.243-6-2 du code de la sécurité sociale.

²²³ Ordonnance n° 2005-651 du 6 juin 2005 relative à la garantie des droits des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales, introduisant notamment les articles L. 243-6-3 et suivants du code de la sécurité sociale.

Le rescrit a été **modernisé** l'an dernier en étendant ce dispositif à l'ensemble des questions touchant aux prélèvements sociaux²²⁴. Un « rescrit de branche » a été ouvert aux organisations représentatives de même qu'un rescrit ouvert aux tiers (avocats ou experts comptables). La procédure a été dématérialisée et les délais de traitement raccourcis. Les organismes ont désormais la possibilité de requalifier les interrogations actuellement traitées dans le cadre des « questions complexes ». Après une année de montée en charge du nouveau dispositif, il est encore trop tôt pour en évaluer les résultats, mais l'enjeu essentiel est là encore d'éviter des interférences entre les différents outils et de mieux identifier l'objet et la pertinence des questions complexes par rapport au rescrit.

Le moment venu, des **améliorations complémentaires** pourraient être envisagées, notamment par l'introduction d'une procédure de « second examen » telle qu'elle est pratiquée en matière fiscale, lorsque la réponse n'a pas satisfait l'auteur de la demande²²⁵. Ce type de réexamen permet de réformer la réponse apportée et/ou d'engager une réflexion sur l'intérêt d'un changement de doctrine. L'intérêt d'ouvrir le rescrit à des institutions telles que l'ordre des experts comptables lui-même pourrait être aussi être étudié. De nouvelles simplifications pourraient enfin être envisagées pour faire disparaître l'impression de lourdeur qui semble encore s'attacher à cette procédure et explique le succès non démenti des questions complexes. Les efforts de pédagogie et de communication sur le rescrit pourraient également être renforcés.

3.2 L'articulation de l'assistance juridique et du contrôle

3.2.1 Un développement d'une offre d'assistance juridique individualisée

Depuis plusieurs années, les organismes développent des prestations de soutien en direction des entreprises pour les aider à déterminer l'étendue de leurs droits et obligations et ainsi à sécuriser leurs choix bien **en amont de la déclaration** et du contrôle. Il peut s'agir de conseils juridiques ou d'accès au droit à distance sur des questions ciblées ou bien d'un appui juridique plus complet, comprenant un diagnostic préalable de la situation de l'entreprise suivi d'un examen des choix qui s'offrent à elles. C'est par exemple l'offre de « diagnostic conseil » sur la mise en place de nouveaux dispositifs complexes. Le mouvement est identique dans la sphère « impôts », la DGFIP ayant par exemple mis sur pied un dispositif de co-expertise en amont par lequel elle regarde, après la fin de l'exercice, les grands choix fiscaux qu'une entreprise s'apprête à traduire dans ses déclarations et le cas échéant les valider ou l'alerter sur les erreurs qu'elle commet ou les risques auxquels elle s'expose, à l'image de certaines pratiques contractuelles constatées dans d'autres pays (Royaume-Uni ou Espagne).

Cette politique, pour être la plus utile et adaptée possible, doit nécessairement être **différenciée selon les cotisants**. C'est ainsi par exemple qu'a été mis en place un dispositif de

²²⁴ Ordonnance n° 2015-1628 du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur, modifiant notamment l'article L.243-6-3 du code de la sécurité sociale. Son décret d'application (n° 2016-1435 du 25 octobre 2016) a modifié en conséquence l'article R. 243-43-2 du code de la sécurité sociale.

²²⁵ Les procédures du rescrit fiscal et social ne sont toutefois pas rigoureusement les mêmes et leur environnement législatif et réglementaire non plus. L'introduction d'un tel « second examen » supposerait donc une étude préalable des conditions dans lesquelles il pourrait apporter une réelle plus-value au dispositif actuel, sans accroître de manière excessive la charge de travail des services concernés et donc les délais de traitement.

« contrôle à blanc » pour les entreprises nouvelles de moins de dix salariés, qui, même s'il n'a pas entièrement trouvé son public, présente un intérêt réel et dont l'extension à des entreprises un peu plus grandes a été envisagée. Dans le même esprit, des guichets ou numéros de téléphone dédiés ont été créés à destination de certaines catégories d'entreprises cotisantes aux besoins spécifiques, comme les entreprises étrangères (Centre national des firmes étrangères du réseau Urssaf). Il s'agit à la fois de créer des interlocuteurs à même d'accompagner les publics spécifiques mais aussi de constituer un centre de référence pour l'ensemble du réseau sur les questions qui peuvent se poser à ces publics particuliers.

Le développement de ces conseils juridiques connaît néanmoins une **double limite à la fois en fait et en droit**. D'une part, en fait, ces activités sont très chronophages pour les services et ne peuvent donc être mises en œuvre pour la totalité des entreprises assujetties. Celles-ci peuvent en outre se montrer réticentes à ouvrir à ce point leur porte à l'administration du recouvrement, même si c'est pour renforcer la sécurité de leur déclaration. Ces dispositifs ne peuvent donc concerner qu'une partie limitée des entreprises, ce qui suppose de définir les profils pour lesquels ils sont les plus utiles et pertinents. D'autre part, en droit, ces activités à haute valeur ajoutée s'apparentent à du conseil juridique ou fiscal, c'est à dire une activité économique pour laquelle les organismes de recouvrement pourraient être regardés comme intervenant sur un marché. Les questions que pose leur offre de service au regard de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de libre concurrence pourraient être délicates si ces activités devaient beaucoup se développer à l'avenir²²⁶. Une réflexion spécifique sur l'office des organismes d'une part et des professions intervenant sur ce marché d'autre part (avocats, experts comptables notamment) permettrait de prévenir des risques de contestation sur ce point.

3.2.2 Un contrôle et des sanctions davantage modulés et proportionnés

Un accent a été mis ces dernières années sur les **procédures de recouvrement amiables** et pourrait sans doute être renforcé. Les organismes ont développé les outils leur permettant d'informer ou de rappeler aux cotisants leurs obligations en matière de prélèvements par un dispositif « multicanal ». Cette information peut prendre la forme de relances par téléphone ou d'avis amiables. L'utilisation du téléphone est *a priori* la plus efficace, mais elle est aussi chronophage et elle engendre des coûts élevés. La voie papier est ainsi appelée à demeurer la voie principale et un travail de clarification des courriers adressés aux cotisants a été engagé (Scribe). Le régime de l'avis amiable (pour les redressements de faible montant des cotisants de bonne foi) pourrait aussi être clarifié par rapport aux autres étapes de la procédure. Mais ces procédures amiables n'ont pas vocation, en tout état de cause, à être étendues à l'ensemble des cas, notamment face à des cotisants de mauvaise foi.

Les modalités du **contrôle** ont été modernisées l'an dernier dans le cadre du décret relatif aux droits des cotisants²²⁷. Il a notamment prévu l'opposabilité de la charte du cotisant contrôlé²²⁸. De nouvelles avancées seraient néanmoins envisageables, comme le développement de contrôles

²²⁶ CE, Ass. 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris, n°275531. CE, 17 mars 2017, Perez et ordre des avocats de Paris, n°403768 et n°403817.

²²⁷ Décret n° 2016-941 du 8 juillet 2016 relatif au renforcement des droits des cotisants.

²²⁸ Article 37 du décret du 8 juillet 2016, modifiant l'article R.243-59 du code de la sécurité sociale.

moins invasifs et perturbateurs pour le fonctionnement des entreprises (à l'image de ce que la DGFIP pratique aujourd'hui – ainsi d'ailleurs que certaines Urssaf – dans le cadre des examens de comptabilité ou de contrôles non nominatifs auprès de tiers). Plusieurs réflexions convergent en outre sur le mécanisme dit de « l'accord implicite » permettant d'éviter qu'une pratique, déjà examinée lors d'un contrôle et n'ayant pas donné lieu à un redressement, puisse être critiquée à l'occasion d'un nouveau redressement. Elles ont porté en particulier sur l'assouplissement des modes de preuve de cet accord ainsi que son opposabilité à d'autres organismes de contrôle en cas de délocalisation. Si les modifications récemment introduites sur ce dispositif d'accord implicite ne suffisaient pas à répondre à ces préoccupations, de nouveaux ajustements pourraient être mis à l'étude²²⁹.

Les redressements et majorations décidés à l'issue du contrôle pourraient enfin être mieux proportionnés à la gravité réelle des faits reprochés notamment en donnant plus de marges aux contrôleurs sur le terrain. Ceux-ci ne disposent pas en effet aujourd'hui d'un pouvoir d'appréciation et n'ont pas les moyens de prendre en considération la situation précise de l'entreprise, pour le cas échéant moduler à la baisse les majorations dans les cas tels qu'une erreur de « bonne foi », un manquement au formalisme n'affectant pas les règles de fond, de la méconnaissance d'une règle nouvelle, d'une première erreur (problématique du « droit à l'erreur »), voire de l'application stricte d'un accord de branche. L'introduction d'une telle faculté de modulation, dont les limites seraient encadrées par la loi²³⁰ et qui serait mise en œuvre par les inspecteurs sur la base d'instructions du réseau, permettrait d'harmoniser les pratiques sur le territoire et de respecter ainsi l'égalité de traitement. Elle favoriserait en outre l'acceptabilité des contrôles et de leur issue ainsi, sans doute, qu'une diminution des litiges avec les cotisants.

3.3 L'enjeu essentiel des procédures de règlement des litiges

3.3.1 Les modes alternatifs de règlement des litiges

La médiation est un levier très important d'amélioration des relations entre l'administration et les administrés en général. Elle connaît un important essor aujourd'hui, dans la plupart des services publics²³¹, y compris dans la sphère fiscale, la DGFIP disposant ainsi dans chaque département d'un conciliateur. La question se pose de manière un peu spécifique dans la sphère sociale, compte tenu de l'existence des commissions de règlement amiable (CRA) mais ce dialogue précontentieux ne prive pas d'intérêt une médiation organisée à un stade un peu plus précoce. Des médiateurs commencent d'ailleurs à être désignés à la MSA mais aussi plus récemment au RSI avec des médiateurs départementaux. Le réseau Urssaf a commencé à expérimenter quant à lui le dispositif en Île-de-France. Les premiers résultats sont encourageants même si cette expérience montre aussi la nécessité de définir le rôle précis du médiateur et son statut, ainsi que l'articulation de son intervention avec celle, le cas échéant, des CRA.

²²⁹ Article 16 du décret n° 2016-941 du 8 juillet 2016 relatif au renforcement des droits des cotisants introduisant l'article R. 243-59-7 au code de la sécurité sociale.

²³⁰ En veillant à maîtriser la complexité inhérente à de tels dispositifs. V. pour une illustration de ces questions, les débats à l'Assemblée nationale sur l'article 11 du PLFSS pour 2016 concernant la proportionnalité des sanctions en matière de protection sociale complémentaire et, en particulier, le rapport n°3129 de M. Bapt, du 14 oct. 2015, p.113 et s.

²³¹ V. S. Monnier, « Le médiateur, nouvelle figure du droit public », RFDA, 2015, p. 1175.

Les commissions de règlement amiables constituent aujourd’hui la procédure essentielle de règlement des litiges, puisqu’il s’agit d’un recours administratif préalable obligatoire²³². Le travail de ces commissions est très utile et permet de limiter un contentieux qui serait beaucoup plus massif à défaut. Le contrôle de légalité de leurs décisions, transféré des Drass vers la MNC, a permis d’importants progrès, notamment pour l’homogénéité des décisions et le respect du principe de légalité. D’autres améliorations pourraient être apportées à leur travail en recourant davantage à la formation des membres des CRA et en leur permettant de faire appel à des personnalités extérieures pour éclairer leurs décisions. Mais l’un des problèmes majeurs des CRA aujourd’hui est leur engorgement et les délais de traitement des dossiers (parfois près de trois ans). Elles échouent alors à remplir leur office et contraignent le cotisant soit à s’exposer à des difficultés persistantes avec l’administration soit à « choisir » la voie contentieuse pour accélérer les choses. Des perfectionnements de la procédure des CRA seraient envisageables²³³ mais il convient, dans le contexte actuel, de veiller à ce qu’ils n’accroissent pas le risque de nouveaux retards dans le traitement des dossiers ni celui d’une excessive juridictionnalisation de ces procédures amiables.

La nouvelle **transaction sociale** introduite par la LFSS 2015²³⁴ est enfin un outil supplémentaire au service de l’amélioration des relations avec les cotisants. La transaction, ouvre une voie –étroite – à une logique de négociation entre Urssaf et entreprises, sous le contrôle de la tutelle. La postérité de cette procédure, et son incidence sur l’équilibre des relations entre Urssaf et cotisants, restent à définir²³⁵. Il ne faut toutefois pas mésestimer la difficulté intrinsèque de cette procédure pour les organismes, qui ne disposent pas des mêmes pouvoirs que le juge pour ne pas tirer toutes les conséquences des manquements des cotisants à leurs obligations lorsqu’ils les constatent²³⁶. Le recours à la transaction sociale a donc sans doute vocation à ne concerner qu’une part modeste dans le traitement des litiges entre les cotisants et les organismes.

3.3.2 Les modes contentieux de règlement des litiges

Le contentieux est parfois inévitable et il reste assez massif en matière de prélèvements sociaux. Pour que celui-ci soit utile, il importe d’assurer **une double cohérence**. La première s’attache à la politique contentieuse des organismes qui doit rester mesurée et peser les avantages et les inconvénients d’un appel et *a fortiori* d’un pourvoi en cassation contre une décision ayant donné raison au requérant avant tout exercice de ces voies de recours. Le pilotage de la politique contentieuse au niveau national, engagée par exemple par l’Acos, est un élément de rationalisation utile à cet égard. La seconde s’attache à la jurisprudence elle-même : le juge doit veiller à apporter une solution cohérente aux questions dont il est saisi, sans hésiter à transmettre à la juridiction

²³² Art. L.142-1 à L. 142-3 du code de la sécurité sociale.

²³³ Parmi les pistes souvent évoquées figurent le renforcement de son caractère contradictoire (participation de l’intéressé au débat, accompagné de son conseil) et une transparence accrue (notamment en cas d’annulation de la décision par la MNC).

²³⁴ A l’article L. 243-6-5 du code de la sécurité sociale. Les modalités en ont été précisées à l’article R. 243-45-1. Cette procédure est en réalité une officialisation de certaines pratiques antérieures. La transparence qu’elle a gagnée avec ce nouveau cadre a aussi amené certaines rigidités.

²³⁵ Les conditions dans lesquelles il peut y être recouru aujourd’hui apparaissent relativement restrictives. Certains ont pu appeler à un assouplissement de ces conditions, notamment celles d’être à jour de ses obligations déclaratives et de paiement pour intégrer les entreprises en difficulté.

²³⁶ S’y ajoute une charge de travail très lourde pour les organismes et la nécessité de veiller au respect d’un certain nombre de règles de déontologie et d’impartialité par les parties prenantes.

suprême de l'ordre concerné, le plus souvent judiciaire et donc à la Cour de cassation les questions les plus délicates qui peuvent se poser dans un grand nombre de litiges²³⁷ et ce, afin d'éviter des solutions éparses que le jeu normal du pourvoi en cassation ne permettrait pas de résoudre avant plusieurs années.

La réponse du juge aux questions de droit qui lui sont posées est donc un élément essentiel au bon fonctionnement du système de recouvrement et donc à la sécurisation et à la simplification. Le juge contribue directement à ces objectifs en veillant lui aussi à retenir des interprétations non seulement justifiées en droit mais aussi tenant compte de ces exigences. Une expression plus explicite et plus lisible de ses décisions peut concourir à une sécurisation et simplification du droit des prélèvements sociaux « par le juge ». Mais il pourrait aussi contribuer encore plus substantiellement à la sécurisation et à la simplification sur le fond, d'une part, en procédant à une évaluation préalable plus précise de l'impact des interprétations qu'il s'apprête à retenir, surtout dans ses décisions de principe et, d'autre part, en tenant compte davantage de l'articulation de ces solutions avec la jurisprudence prévalant dans d'autres domaines du droit (du travail notamment) que les cotisants devront appliquer cumulativement. L'administration a un rôle à jouer dans cette évolution en présentant au juge, dans le cadre des contentieux, les solutions possibles et les conséquences qu'elles sont susceptibles d'avoir à grande échelle en mettant l'accent sur le « bilan simplification/sécurisation » qui s'attache à chaque option.

Au-delà des décisions qu'il est amené à rendre dans les affaires particulières, le juge est aussi particulièrement bien placé pour identifier les complexités et incertitudes de la législation et de la réglementation. Pour tirer tout le bénéfice possible de cette expertise, qui ne peut pas toujours s'exprimer dans le cadre d'un contentieux déterminé, le juge dispose d'outils d'information du Gouvernement, notamment dans le cadre du **rapport annuel** de la Cour de cassation²³⁸ et du Conseil d'État²³⁹ et des « rencontres » permettant d'échanger les points de vue et de mieux mesurer les enjeux. Un tel dialogue, extrêmement utile, devrait être encouragé à l'avenir et il gagnerait à s'étendre, sous une forme appropriée, aux juges européens dont les décisions peuvent avoir une influence déterminante sur l'interprétation, des règles applicables en droit interne.

* *

*

Diverses initiatives ont été prises ces dernières années dans le sens de la sécurisation et de la simplification des prélèvements sociaux. Ces efforts ne sauraient certes se poursuivre sans limite ni discernement : dans chaque système de prélèvements obligatoires, il y a une part de complexité irréductible et parfois même souhaitable pour prévenir les contournements comme l'optimisation massive. Mais des marges existent pour de nouveaux progrès.

²³⁷ Art. L. 441-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire.

²³⁸ La Cour de cassation signale ces difficultés dans son rapport public depuis le début des années 90.

²³⁹ Le Conseil d'État, qui signale dans son rapport d'activité annuel les difficultés dont il a eu à connaître dans sa fonction de conseil du Gouvernement, a décidé, à compter de 2016, de faire de même en ce qui concerne celles qu'il détecte dans sa fonction contentieuse. Voir not. sur ce point son étude « Simplification et qualité du droit », op. cit. p.119.

La sécurisation juridique et la simplification des règles portant sur les prélèvements sociaux

Contribution de la direction de la sécurité sociale

L'exigence de sécurité juridique pour les cotisants est fondamentale dans le domaine des prélèvements sociaux puisqu'un niveau suffisant de sécurité juridique est nécessaire pour garantir des ressources de la sécurité sociale, pour la préservation d'un environnement économique viable et sain pour les acteurs ainsi que pour la constitution des droits sociaux des salariés eux-mêmes.

Les lourdes conséquences que peut avoir sur son activité, voire sur son existence même, l'erreur commise par une entreprise dans l'application du droit relatif aux prélèvements sociaux suffisent à expliquer l'importance de s'assurer que la règle de droit soit claire et précise, accessible et aisée à mettre en œuvre.

La rationalisation de la gestion des finances sociales au cours des vingt dernières années, bien qu'elle ait d'abord poursuivi d'autres objectifs, a permis l'émergence d'un encadrement nouveau de la production de normes en matière de prélèvements sociaux dans un objectif de simplification et de sécurisation juridique de celles-ci. Aujourd'hui, on peut affirmer que ces enjeux sont intégrés à plusieurs niveaux de manière satisfaisante dans le processus de la production et de l'interprétation des normes.

Cette gouvernance implicite mais systématique de la simplicité et de la sécurité de la norme a permis d'accompagner l'augmentation du niveau d'exigence, d'abord du fait des attentes croissantes du juge dans le domaine du contrôle mais aussi du fait de la nécessité constatée et largement partagée d'assurer une diffusion sécurisée de l'information aux assurés.

Largement inspirée des principes dégagés par la Cour de cassation dans sa jurisprudence, l'inscription dans le droit positif de règles plus précises régissant les relations entre les entreprises et les URSSAF s'est d'abord concentrée sur les moments les plus délicats de cette relation, c'est-à-dire le déroulement des contrôles, les contestations et réclamations ainsi que les contentieux eux-mêmes.

Les progrès successifs dans ce domaine ont permis, en parallèle à un processus approfondi de simplification des obligations déclaratives, d'édifier progressivement un ensemble complet de garanties reconnues sur lesquels peuvent s'appuyer les cotisants pour faire valoir leurs droits en cas de litige. Ils ont même abouti à limiter strictement la portée des erreurs commises par le cotisant et à mieux proportionner les conséquences de celles-ci en fonction de leur gravité.

Néanmoins, **le renforcement de la sécurité juridique des cotisants ne peut se limiter à la mise en place des outils qui permettent aux entreprises de faire valoir leurs droits en cas d'erreurs et doit s'attacher également à prévenir la commission de celles-ci.** Cette approche préventive de la sécurité juridique, au moins aussi importante que le volet correctif, s'est concrétisée par la mise en place d'outils permettant aux cotisants d'obtenir des garanties préalables sur leur situation. Toutefois, l'approche dans ce domaine s'est limitée à mettre en place des instruments individuels,

supposant une démarche préalable des entreprises. Il est désormais nécessaire de proposer des outils de sécurisation juridique de portée générale, réactifs et utilisant les moyens modernes de mise à jour et de diffusion de l'information, pour faire connaître de manière fiable les règles de droit applicables et prévenir ainsi ces erreurs.

Au final, même si dans ce domaine un certain nombre de dispositions restent à mettre en œuvre, la dynamique engagée commence déjà à avoir certains effets. Un indice utile quoiqu'indirect pour évaluer cette tendance est certainement l'évolution des montants de cotisations redressées lors des contrôles réalisés par les Urssaf, et particulièrement les montants restitués aux cotisants qui procèdent plus certainement que les autres d'une erreur dans l'application du droit. Ce montant a nettement diminué depuis 2010 puisqu'il a été divisé par deux, pour s'établir à moins de 200 millions d'euros pour les contrôles réalisés en 2015. Si cet indicateur dépend aussi d'autres facteurs, on peut vraisemblablement déduire de sa forte diminution que les principaux risques d'erreurs, liés par exemple au calcul des allègements généraux, ont pu être réduits grâce à la stabilité de la norme sur la période et à son explicitation par une doctrine précise. La démarche fonctionne et doit donc être poursuivie.

1. La gouvernance de la norme sociale s'est accompagnée depuis une dizaine d'années d'un véritable pilotage de la simplification et de la sécurisation juridique dans le cadre des LFSS

1.1. La création de la loi de financement de la sécurité sociale a ouvert la voie, dans un cadre rationalisé, à une production de normes juridiques qui ont eu des conséquences substantielles pour le cotisant

La question de la complexité du droit des cotisations en matière sociale ne saurait être distinguée de sa source législative. Or, la création en 1996 d'une loi de financement de la sécurité sociale, et le nouveau cadre organique adopté en 2005, ont permis, sans qu'il s'agisse de leur principal objectif, de donner des outils de rationalisation de la production de la norme.

La LFSS est ainsi devenue le véhicule privilégié des mesures relatives aux recettes sociales non compensées, dès lors que la loi organique du 2 août 2005 a modifié l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale en vue de lui confier un monopole sur les « *mesures de réduction ou d'exonération de cotisation de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base* ». Ce monopole, même limité dans son champ et inégalement appliqué, a néanmoins permis de concentrer la discussion et la création d'une majorité de dispositifs à un moment précis et régulier du calendrier parlementaire. Aujourd'hui, il permet concrètement une récapitulation par la loi de financement de l'ensemble des mesures que le Gouvernement décide de ne pas faire compenser. S'agissant des mesures compensées, elles trouvent systématiquement leur place soit directement, soit *a posteriori*, dans les lois de finances, si bien que l'éclatement de la production de norme en matière de recettes a été sinon réduit, du moins contenu par ces dispositifs.

Si la question d'un encadrement plus contraignant en matière de création des mesures de réduction ou d'exonération a été posée, notamment par le rapport Fouquet de 2008²⁴⁰, elle est, de l'avis même des auteurs du rapport, délicate à mettre en œuvre. A l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui s'est montrée soucieuse de protéger l'initiative législative en matière sociale²⁴¹ et de la pratique dans l'application de l'article LO 111-3, l'enjeu est de déterminer s'il existe un dispositif suffisamment souple pour ne pas être immédiatement limité ou contourné et offrant une véritable valeur ajoutée par rapport à l'encadrement tel qu'il existe aujourd'hui. Le mécanisme de validation par la LFSS pour les dispositifs adoptés en cours d'année proposé par le rapport Fouquet est très proche de la pratique actuelle qui concentre le débat sur les prélèvements sociaux dans les LFSS et oblige à prévoir dans les lois financières la compensation des exonérations éventuellement créées en dehors des LFSS – ce qui revient à en valider la création.

Une autre proposition du rapport consistait à limiter la durée d'application dans le temps des dispositifs de réduction et d'exonération. L'article 16 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a prévu cette durée limitée renvoyée au texte qui institue la niche fiscale ou sociale puis l'article 21 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a fixé le principe d'une revue au bout de trois ans de la disposition. Le fait que ces dispositions ne s'imposent pas à la loi ordinaire autorise néanmoins à s'interroger sur l'efficacité d'un éventuel durcissement de l'encadrement en la matière.

Outre sa fonction régulatrice sur le plan quantitatif et calendaire, la LFSS est également le vecteur d'une information normée, systématique et régulière sur le droit des recettes sociales. Ainsi, l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale a été progressivement complété pour prévoir que la LFSS annuelle s'accompagne d'annexes qui touchent directement à la lisibilité des mesures relatives aux prélèvements sociaux :

- l'annexe 3B retrace « les mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes » ;
- l'annexe 5 retrace « l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonérations de cotisations ou de contributions sécurité sociale » et « évaluant l'impact financier de ces mesures ».

Il faut ajouter à ces deux documents spécifiques certains éléments de l'annexe 10 qui comprend les fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi et qui répondent en tout point aux exigences de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 sur les études d'impact. Les fiches relatives aux mesures de recouvrement ne peuvent davantage que dans d'autres domaines prétendre à l'exhaustivité, et encore moins se substituer à une expérimentation ex-ante, mais elles ont pu, par leur qualité croissante et le souci croissant apporté au chiffrage des mesures et à l'évaluation de leurs impacts sur les entreprises, contribuer à éclairer le vote du Parlement. Elles

²⁴⁰ Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique « Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les Urssaf et prévenir les abus », présenté par M. Olivier Fouquet.

²⁴¹ Décisions CC, n° 97-388 DC du 20 mars 1997, n° 98-401 DC du 10 juin 1998 et n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, le Conseil a ainsi jugé, comme en matière de loi de finances, que les dispositions constitutionnelles et organiques relatives aux LFSS ne faisaient pas obstacle à l'inscription de mesures affectant les finances sociales dans des lois ordinaires dès lors que celles-ci étaient prises en compte en LFSS, notamment dans sa deuxième partie consacrée à l'année en cours.

donnent à voir notamment les alternatives préalables au choix de la mesure et les impacts pour les acteurs concernés.

1.2. Une formalisation accrue des procédures de coordination entre administrations et d'évaluation des dispositifs pourrait apporter des progrès somme toute limités

Une coordination entre les services chargés de concevoir la norme et une évaluation des conséquences de celle-ci sur les entreprises constituent des outils d'une gouvernance efficace de la simplification et font déjà l'objet d'un travail important.

La coordination en amont entre directions et services concernés par l'élaboration de cette norme sociale constitue le socle de l'élaboration des dispositifs. En outre, la DSS organise de manière régulière avec les principales administrations parties prenantes sur ces thématiques (en l'occurrence, DLF et DGT, et dans une moindre mesure DGE et DGFIP), des réunions bilatérales qui permettent d'échanger sur l'ensemble des sujets touchant aux compétences d'autres directions. Ce format souple facilite très largement le partage des points de vue en amont de la conception de la norme, afin de s'assurer que l'autonomie de chaque branche du droit ne conduise pas à des situations excessivement complexes pour les entreprises.

Par ailleurs, il existe de manière informelle un souci permanent au sein des services de réaliser au moment de la conception de la disposition sociale un travail de comparaison avec les dispositions analogues en matière fiscale pour identifier ce qui peut être repris ou adapté.

Dans les relations entre administration et organismes de sécurité sociale, les conventions d'objectif et de gestion jouent évidemment un rôle déterminant puisqu'elles sont le vecteur d'une politique d'homogénéisation, de simplification et de sécurisation de l'application de la norme, en particulier par le réseau Urssaf, adoptées. La COG 2014-2017 avec l'Acoss prévoit un volet entier d'objectifs relatifs à la sécurisation juridique : accompagner la production de la norme et son application homogène sur le territoire, renforcer l'appropriation de la réglementation par le cotisant et mieux piloter la gestion des litiges. Des actions concrètes en ont résulté comme la rénovation du site « Urssaf.fr », dont l'ergonomie a été améliorée si bien que 92 % des cotisants s'en déclarent satisfaits, l'harmonisation des pratiques des caisses sur l'ensemble du territoire par l'adoption d'une base documentaire juridique unique (ADORIA), ou la création d'une bibliothèque nationale de courriers de réponse aux cotisants.

En matière d'évaluation, la conception d'un ou de plusieurs outils propres au droit des prélèvements sociaux permettant d'objectiver complètement la réalité de la sécurité juridique ou de la simplification apportée par un nouveau mécanisme est particulièrement difficile à mettre en œuvre. Ces « indicateurs synthétiques » – préconisés par la Cour des comptes par exemple²⁴² –, eux-mêmes nécessairement complexes dès lors qu'il est difficile de quantifier le degré de simplification d'une mesure *a fortiori ex-ante*, constitueraient un travail à part entière pour les services qui seront nécessairement à l'œuvre dans ce domaine. Dès lors que la simplification et la sécurisation juridique sont mises en œuvre au bénéfice des entreprises, une piste raisonnable à moyen terme pourrait consister à réaliser des enquêtes de satisfaction de manière plus systématique. Il est à noter à cet égard que l'indicateur de satisfaction des cotisants, fourni par l'Acoss et prévu par la convention

²⁴² Cour des Comptes, Rapport public thématique « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », juillet 2016.

d'objectif et de gestion, est en hausse à un niveau de 7,31 en 2015 contre 7,24 en 2014, avec des notes élevées chez les particuliers employeurs grâce aux dispositifs simplifiés mis à leur disposition. Sur une longue période, celle-ci est assez stable même si l'objectif est de l'améliorer.

2. Le développement des outils de simplification et plus récemment la normalisation des déclarations dans la DSN sont des vecteurs puissants de sécurisation de la relation

2.1. Depuis plus de vingt ans, la branche recouvrement du régime général et le régime agricole ont mis en place des dispositifs déclaratifs simplifiés

Les titres simplifiés permettent aux employeurs de déclarer rapidement et de manière simplifiée leurs salariés et de bénéficier de services comme l'émission du bulletin de paie de leurs salariés. Par ailleurs, certains dispositifs, et en particulier ceux destinés aux particuliers employeurs, permettent aux employeurs de ne déclarer que le salaire net de leur salarié, les outils effectuant le calcul des cotisations. Cette spécificité évite toute erreur de calcul et sécurise les déclarants dans la réalisation de ses obligations sociales. Concernant les petites entreprises et association, les guichets uniques permettent en simplifiant les formalités sociales liées à l'emploi de salariés de faire gagner du temps aux employeurs dans la gestion administrative de leur personnel.

Les dernières années ont été marquées par une extension des publics pouvant utiliser ces dispositifs simplifiés de déclaration mis en place par la branche recouvrement et le régime agricole. Ainsi, le titre emploi service entreprise (Tese), destiné aux petites entreprises et initialement limité aux entreprises de 9 salariés et moins a été étendu aux entreprises de moins de 20 salariés. Il en est de même du chèque emploi associatif (CEA) à destination des associations.

Le titre emploi simplifié agricole (Tesa), dispositif simplifié à destination des employeurs agricoles, était limité depuis sa création aux seuls salariés en contrat à durée déterminée et a été ouvert aux entreprises employant un maximum de 20 salariés en contrat à durée indéterminée. En ce qui concerne plus particulièrement les particuliers employeurs, le chèque emploi service universel (Cesu) a été ouvert aux particuliers ayant recours à des stagiaires, des aides familiaux étrangers ou à des accueillants familiaux.

Ces dispositifs font évoluer leur offre de services : de nouvelles formalités vont d'ici le second semestre 2017 être gérées par le Tese et le CEA, notamment l'attestation employeur Pôle emploi et la déclaration de salaire nécessaire au versement d'indemnités en cas d'arrêt de travail pour maladie.

Les centres Pajemploi et Cesu prendront en charge la retenue à la source de l'impôt sur le revenu du salarié, tandis que l'employeur ne restera responsable que de la déclaration, renforçant ainsi leur rôle de facilitateur de démarches auprès des employeurs.

De plus, l'article 42 de la LFSS pour 2017 a constitué une étape supplémentaire dans la modernisation des missions des centres nationaux Cesu et Pajemploi, en proposant au particulier employeur, à titre optionnel, de s'acquitter du paiement du salaire auprès de l'employé par l'intermédiaire de ces organismes. Ce nouveau service de versement du salaire par les centres Pajemploi ou Cesu confie aux organismes l'intégralité du processus de rémunération, de réalisation des démarches sociales et fiscales (déclaration et paiement) et d'octroi de l'ensemble des aides

auxquelles il peut prétendre, du fait de la totale unicité des flux financiers que ce dispositif permet de réaliser.

2.2. La déclaration sociale nominative (DSN) est un vecteur puissant et général de simplification de la vie des entreprises

La DSN accentue fortement la simplification et l'effort engagé ces dernières années de réduction de la charge déclarative sur les entreprises par un regroupement accru des déclarations. Afin d'optimiser la simplification de la démarche déclarative, la DSN s'appuie sur un principe de mutualisation des données à déclarer, issues de la paie, qui doit d'ailleurs être un levier pour une simplification des règles de fond.

Cet effort de rationalisation de l'information demandée est réel dans la mesure où la DSN permet de réaliser en une seule transmission mensuelle de données issues du logiciel de paie la plupart des déclarations et formalités sociales auxquelles sont tenus les employeurs, notamment la DADS. A terme, l'ensemble des déclarations portant sur des données issues de la paie des salariés sera remplacé. Il s'agit ainsi de simplifier un système déclaratif complexe en procédant à une seule déclaration, au lieu d'une trentaine de déclarations auparavant, et de sécuriser les données transmises en limitant le risque d'erreur.

Le projet a permis de réduire le nombre de données demandées à l'employeur. Toutefois, il s'agit avant toute chose d'en examiner la complexité de sa production. L'essentiel n'est donc pas de considérer les 234 données du cahier technique mais d'aboutir à une unification des définitions comme le rappelle le rapport de l'Igas et de l'IGF de 2011 sur la DSN.

Les atouts de la DSN constituent un progrès significatif en matière de simplification et de sécurisation juridique pour tous les acteurs. Les déclarants bénéficient d'un gain de temps ainsi que d'une sécurisation des démarches et des données de la paie. Les organismes de protection sociale s'inscrivent dans une démarche de mutualisation de la collecte et du partage des données se traduisant par une identification commune et partagée des déclarants, un référentiel partagé de données, qui reste encore à finaliser et une réduction des contentieux par une fiabilisation accrue des données reçues.

À la fin du premier trimestre 2017, plus de 90 % des entreprises, représentant 95 % des salariés et des cotisations versées aux Urssaf, utilisent la DSN pour leurs déclarations sociales. Les employeurs publics adopteront la DSN au plus tard en 2020.

2.3. Le recours au tiers déclarant est désormais reconnu comme moyen de sécurisation de la relation

Afin de tenir compte de la part croissante des déclarations réalisées par des tiers, la LFSS pour 2017 a donné un cadre législatif à la mission confiée aux tiers déclarants, par la voie d'un mandat unique valable pour l'ensemble des organismes de protection sociale, définissant les rôles respectifs du tiers déclarant et de son client à l'égard des organismes sociaux. Le mécanisme de la tierce déclaration n'a pas pour effet de soustraire l'employeur à son obligation de déclaration lorsque celle-ci n'a pas été effectuée par le tiers ni à celle de transmettre aux organismes sociaux les

documents dont ils pourraient avoir besoin. Un décret précisera la portée de la sanction encourue par le tiers déclarant en cas de fraude et apportera également de manière explicite les garanties procédurales nécessaires.

2.4. S'agissant des travailleurs indépendants, l'orientation se fait désormais par préférence vers le dispositif le plus simple

Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'application du régime micro-social simplifié est automatique pour les entrepreneurs individuels soumis au régime fiscal de la micro-entreprise exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale relevant au titre de l'assurance vieillesse du RSI ou de la Cipav. Ils peuvent ainsi s'acquitter forfaitairement de leurs cotisations sociales sur la base d'un pourcentage de leur chiffre d'affaires qui varie en fonction de l'activité, tout ayant la possibilité d'opter pour un régime déclaratif mensuel ou trimestriel. Si le chiffre d'affaires est nul, l'entrepreneur ne paie pas de cotisations sociales minimales (sauf en cas d'option pour leur paiement).

Le régime micro-social, issu de la loi de modernisation de l'économie et mis en place en 2009, est un dispositif permettant une simplification du calcul du montant des cotisations sociales ainsi qu'une meilleure sécurisation juridique du cotisant grâce à un taux de cotisation global appliqué en fonction de l'activité exercée et à la connaissance immédiate du montant des cotisations et contributions sociales à payer évitant ainsi toutes régularisations ultérieures.

3. La sécurisation des droits « formels » des cotisants faisant face à des vérifications de l'application du droit, moment particulièrement sensible, est désormais achevée

3.1. Les droits des cotisants lors des contrôles et en cas de contestation sont très complets et établis en droit positif

L'axe le plus ancien des démarches de sécurisation juridique est le renforcement des garanties apportées aux **cotisants au moment où l'incertitude sur le droit applicable est la plus importante, c'est-à-dire lors de la réalisation des contrôles**. Ainsi, le décret du 11 avril 2007 relatif aux droits des cotisants a permis d'apporter un certain nombre de précisions dans le code de la sécurité sociale sur le déroulement des contrôles, en reprenant généralement des principes issus de la jurisprudence de la Cour de cassation.

Ce décret apporte des garanties fortes en **instituant la charte du cotisant contrôlé (rendue opposable en 2016)** et en **assurant l'unicité d'interprétation du droit** (institution pour l'Acoss d'un pouvoir d'harmonisation en cas de divergence entre Urssaf) tout en facilitant la réalisation des contrôles, notamment en régissant les conditions d'accès aux logiciels des entreprises contrôlées et en introduisant le contrôle par échantillonnage, ainsi qu'en permettant de procéder à des redressements sur la base du seul contrôle des déclarations et sur la base de contrôles sur pièces – sans réalisation d'un contrôle sur place.

S'il constitue à de nombreux égards une étape importante, ce décret n'a pas épuisé les besoins et a été complété par certaines dispositions postérieures, notamment dans le cadre du décret du 8 juillet 2016.

Les nouvelles dispositions ont mieux encadré la **durée et la fréquence des contrôles pour l'entreprise** :

- **La loi du 22 mars 2012 a interdit aux organismes de contrôler deux fois une même période cotisée**, sauf en cas de fraude, afin de sécuriser totalement l'entreprise sur les périodes passées.
- **La LFSS pour 2015 a limité la durée totale de déroulement des contrôles à 3 mois** (depuis l'envoi de l'avis de prévenance préalable, incluant les vérifications sur place et allant jusqu'à l'envoi de la lettre d'observations qui clôt la procédure) pour les petites entreprises. C'est davantage **pour garantir la prévisibilité pour le chef d'entreprise de la durée de réalisation des contrôles** que pour réduire leur durée effective, déjà nettement inférieure à 3 mois, que cette limite a été fixée. Il convient d'en respecter l'équilibre : une durée plus courte aurait pour corollaire non pas une réduction du délai de réalisation des vérifications sur place, qui se limitent déjà à quelques heures dans les petites entreprises, mais un raccourcissement des délais laissés pour les échanges écrits entre l'organisme et l'entreprise ou son représentant, et donc une moindre attention laissée à la phase contradictoire qui est pourtant indispensable à la garantie des droits.
- **Le décret du 8 juillet 2016 établit un délai de prévenance minimal avant chaque contrôle** – en dehors des cas de suspicion de fraude – de 15 jours entre l'envoi de l'avis de passage et la première visite, pour permettre une meilleure préparation en amont, à caractère obligatoire.

Par ailleurs, les textes permettent désormais aux entreprises de bénéficier facilement d'une validation implicite des URSSAF lorsque le contrôle antérieur n'avait pas conduit à une observation. Le juge reconnaît en effet depuis longtemps que les organismes sont liés par les décisions qu'ils ont eux-mêmes prises, fussent-elles tacites²⁴³. Aussi, l'absence d'observation réalisée à l'occasion d'un précédent contrôle sur un point précis vaut validation tacite de cette pratique, et empêche l'inspecteur de pratiquer un redressement lors du contrôle suivant : il pourra seulement demander à corriger la pratique pour l'avenir. L'application de ce principe protecteur pour les entreprises suppose que le champ sur lequel le contrôle précédent a porté soit clairement établi. C'est pourquoi, suite à des décisions de la Cour de cassation conduisant à réduire la possibilité pour les entreprises à se prévaloir de ce droit, **le décret du 8 juillet 2016 est venu préciser les conditions dans lesquelles la preuve du contrôle antérieur peut être réalisée : est considéré comme ayant été vérifié lors du contrôle tout document mentionné dans l'annexe à la lettre de fin de contrôle qui récapitule le champ des vérifications**, les entreprises pouvant même demander à modifier cette liste.

De même, le droit du recouvrement a été complété par une série de mesures apportant **des garanties procédurales en matière de contradictoire**. Ces évolutions de la réglementation permettent ainsi de placer la procédure de recouvrement sur des standards élevés de protection du cotisant :

²⁴³Cass. Soc. 7 oct. 1981, n° 80-11.884.

- **La LFSS pour 2016 a imposé la motivation des mises en demeure notifiant les redressements financiers à la suite des contrôles**, afin que les cotisants connaissent pleinement les faits reprochés.
- Le **décret du 8 juillet 2016** encadre les échanges entre le cotisant et l'inspecteur durant toute la procédure qui fait suite au déroulé des investigations sur place, dite « **procédure contradictoire** ». si le cotisant a répondu dans le délai de 30 jours suivant la transmission de la lettre d'observation, l'agent de contrôle doit apporter une réponse sur l'ensemble des points soulevés. le cotisant peut également ajouter des pièces à la liste des documents demandés et consultés et ainsi se prévaloir lors de contrôles postérieurs d'un accord implicite sur les pièces ajoutées qui n'auront pas fait l'objet d'observation de la part de l'organisme. En outre, l'information apportée aux cotisants dans le cadre des contrôles et suite à ceux-ci est améliorée notamment par l'envoi de documents plus précis, plus lisibles et plus détaillés (lettres d'observations suite à contrôle, mise en demeure, décisions des commissions de recours amiable) ;
- Le **délai ouvert pour contester les redressements** notifiés par les Urssaf devant la commission de recours amiable (recours administratif obligatoire avant le recours contentieux) est allongé d'un mois, pour une durée totale désormais de 2 mois. En parallèle le droit au recours au juge est renforcé, avec la possibilité pour le cotisant de saisir le tribunal des affaires de sécurité sociale plus rapidement. Celui-ci peut en effet engager un recours contre la décision implicite de rejet née dès l'écoulement du délai d'un mois, si pendant ce délai la commission de recours amiable n'a pas rendu sa décision.
- En outre, le décret du 8 juillet 2016 prévoit également la possibilité pour le cotisant de se prévaloir de l'application des circulaires ou instructions destinées aux Urssaf qui précisent l'interprétation de la législation en vigueur et cette faculté lui est possible **tant que les sommes mises en recouvrement n'ont pas un caractère définitif**, donc même postérieurement au redressement, pour tenir compte de la norme la plus favorable.

Garantis à la fois par des textes exigeants et la vigilance du juge, les droits des entreprises sont désormais très complets et s'insèrent dans un cadre borné à la fois dans sa durée (portée de la prescription, durée des contrôles et des périodes vérifiées) et sa portée (nature des faits et des constats pouvant donner lieu à redressement).

3.2. La portée des erreurs commises est désormais sanctionnée de manière plus proportionnée, même si certains ajustements sont encore possibles.

Les textes réglementaires et législatifs ont progressivement établi un ensemble de règles visant à mieux proportionner les sanctions à la gravité des erreurs commises.

Ainsi, les majorations et pénalités appliquées en cas de non-paiement ont été réduites par le décret du 11 avril 2007 dans les cas généraux puisque leur taux a été abaissé de 10 % à 5 % + 0,4 % par mois de retard de paiement. Une piste de réduction de ces pénalités pourrait être expertisée. S'il est en effet indispensable que la réalité du montant qui aurait dû être versé soit conservée intacte, en revanche, les intérêts de retard, devenus très éloignés de la réalité des taux d'emprunt pour le financement de la trésorerie de la sécurité sociale. En conséquence, afin d'aller

plus loin dans l'amélioration de la relation de confiance instaurée entre les organismes de recouvrement et les cotisants, il pourrait être envisagé de rendre moins coercitif le taux de majoration de retard complémentaire en fixant un taux plus proche du taux d'intérêt légal ou des conditions de financement des organismes de protection sociale pour compenser l'absence de disponibilité de cette ressource. Cette mesure permettrait d'assouplir la sanction mais devra bien entendu conserver un caractère désincitatif pour le cotisant, même dans un contexte de taux d'intérêts faibles.

En revanche, la loi a progressivement durci les sanctions en matière de travail dissimulé : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 avait prévu une majoration des redressements en cas de travail dissimulé de 25 % relevé à 40 % par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 dans des cas de fraudes aggravées (vulnérabilité, bande organisée, emploi dissimulé de mineurs). De même, la LFSS pour 2012 a prévu une majoration de 10 % lorsque l'employeur n'a pas pris en compte les observations notifiées lors du précédent contrôle.

Il est également apparu nécessaire au Gouvernement et au législateur de limiter les conséquences que pouvaient avoir certains contrôles réalisés par les Urssaf pour vérifier le respect de la réglementation applicable dans certains domaines spécifiques comme l'obligation de négociation annuelle sur les salaires dans les entreprises. En effet, la loi du 3 décembre 2008 avait initialement prévu que l'absence de preuve de l'existence de cette négociation dans les entreprises pouvait aboutir à la réduction puis la suppression des exonérations dont bénéficient les entreprises, pouvant représenter des montants tout à fait considérables. La LFSS pour 2016 a substitué à cette sanction disproportionnée une pénalité qui peut être plafonnée si aucun manquement n'a été constaté pendant les six années civiles précédentes.

Dans le même esprit, **l'article 12 de la LFSS pour 2016 a réduit très fortement les conséquences pour les entreprises d'un manquement à la réglementation sur l'établissement d'une garantie sociale complémentaire** d'entreprise. Ainsi le manquement à certaines des règles formelles relatives à la preuve du caractère collectif et obligatoire des garanties, quels que soient le type de régime complémentaire mis en place, ne donnent plus lieu qu'à une pénalité limitée – même si celle-ci doit rester dissuasive pour éviter que les entreprises choisissent de ne pas respecter l'obligation de couvrir tous les salariés dans des conditions équitables – tandis que seuls des manquements caractérisés aboutissent à la remise en cause totale du bénéfice du régime favorable dont bénéficient les versements des employeurs à ces régimes, pour les assujettir à cotisations sociales au premier euro.

Il est à noter enfin que, en amont des contrôles, **le décret de juillet 2016** prévoit que les **entreprises qui constatent de leur propre initiative une erreur non intentionnelle**, avant l'engagement d'une procédure de contrôle, d'être exemptées de pénalités et sanctions de retard si elles la corrigent de leur propre initiative dès l'échéance suivante de versement des cotisations.

Pour compléter la construction d'un futur « droit à l'erreur », essentiel sans doute pour mieux équilibrer les volets préventif et répressif du droit en vigueur, des chantiers déjà engagés en termes d'amélioration des relations entre les organismes et les cotisants pourraient être poursuivis, comme l'actualisation des montants des pénalités et majorations de retard au regard des taux

d'intérêt en vigueur. Les mesures déjà mises en place constituent ainsi les bases d'un droit à l'erreur qui pourrait être reconnu au niveau de la loi dans le code de la sécurité sociale.

3.3. Cette sécurisation juridique des règles « formelles » ne doit pas mettre en péril l'équilibre l'efficacité de la procédure de recours amiable et contentieux.

Au nom de la sécurité juridique, il est parfois demandé de transformer les instances de recours amiable en phase précontentieuse, alors que les commissions de recours amiables ont seulement vocation à **se prononcer en droit au nom de l'URSSAF et donc en engageant celle-ci** sur les demandes des cotisants. Toutefois, aller plus loin dans les évolutions des commissions de recours amiable pourrait faire perdre à cette étape préalable au contentieux son efficacité et son rôle dans la prévention des litiges.

En effet, le rapprochement encore plus poussé des procédures et du fonctionnement des CRA avec ceux des juridictions (professionnalisation des membres, audition du cotisant, publicité des décisions de la mission nationale de contrôle et d'audit des OSS) comporterait le risque de progressivement faire de la CRA une forme d'instance juridictionnelle qui d'une part n'aurait pourtant pas les moyens de juger en indépendance et en impartialité et d'autre part ferait perdre au dispositif son effet de filtre précontentieux. Le renforcement des CRA en matière de contradictoire et de capacité d'instruction des dossiers, s'il est indispensable, ne doit pas conduire à l'effet inverse de celui recherché, c'est-à-dire à la constitution d'une forme d'examen très éloignée de celle d'un simple recours administratif avec pour effet de prendre le risque de davantage de décisions irrégulières qu'aujourd'hui (les annulations restant à ce jour exceptionnelles) et d'allonger considérablement les délais de traitement des dossiers et donc d'accès au juge. Des expérimentations menées par certaines URSSAF ont montré ces risques et ont dû être abandonnées.

Contrairement à une commission d'action sociale ou à une commission de remise de dettes qui statue en pure opportunité au regard de la situation du cotisant, la CRA doit rendre une décision motivée en droit sans pouvoir apprécier le dossier en opportunité. Il peut arriver que les CRA composées de membres de leurs conseils d'administrations puissent chercher à s'arroger des prérogatives d'appréciation en opportunité, ou à s'éloigner de la légalité en contestant le contrôle de légalité préalable auquel elles sont soumises²⁴⁴ ou en demandant des pouvoirs d'audition ou d'appréciation de la « bonne foi » des demandeurs. Or de tels pouvoirs relèvent de la seule compétence du juge.

Les CRA doivent au contraire rester attachées au rôle de recours administratif qui est le leur et la principale exigence doit être celle d'une réduction des délais. A cet égard, il convient plutôt d'examiner les solutions possibles pour remédier à la situation actuelle dans laquelle les cotisants préfèrent le plus souvent attendre la décision de la CRA, quand bien même celle-ci leur sera généralement défavorable, plutôt que se prévaloir de la décision implicite de rejet de celle-ci, qui est pourtant constituée en cas d'absence de réponse après deux mois, pour faire valoir rapidement leur droit devant un tribunal des affaires de sécurité sociale.

²⁴⁴ On ne peut en effet imaginer que le conseil d'administration d'une Urssaf aie la possibilité une décision illégale, défavorable aux finances sociales, sans que quiconque puisse s'y opposer. Le contrôle préalable de légalité a pour objet de prévenir ce risque.

3.4. Des solutions intermédiaires et novatrices sont en développement ou en expérimentation pour compléter ce dispositif.

Dans cet esprit de protection du cotisant et de traitement plus fluide des litiges, la médiation, développée au sein des caisses RSI et expérimentée à ce stade à l'Urssaf Île-de-France, pourrait être généralisée.

L'expérimentation menée témoigne de l'efficacité de la médiation pour résoudre certains dossiers – principalement lorsque le cotisant auteur d'une réclamation a reçu une réponse qu'il considère insatisfaisante ou n'a pas reçu de réponse – et traiter les problèmes qui présentent un caractère davantage relationnel que juridique. Le recours à un tiers, extérieur à la relation parfois conflictuelle entre le cotisant et l'organisme, permet en effet d'éviter des contentieux judiciaires longs et coûteux et d'améliorer encore la relation de confiance entre les organismes de recouvrement et les cotisants. Les résultats obtenus lors de cette expérimentation sont très encourageants : 138 demandes étaient recevables, 128 médiations ont abouti au 30 juin 2016, dont la moitié ont eu une issue favorable, 87 % des recommandations du médiateur ont été suivies par l'URSSAF et les cotisants ayant bénéficié du dispositif sont très satisfaits.

Ce dispositif a également été développé dans les caisses RSI. Depuis 2016, des médiateurs départementaux sont mis en place pour résoudre les dossiers complexes et les difficultés persistantes. Ces interlocuteurs peuvent être saisis par les assurés. Dans le réseau, 9 médiations sur 10 aboutissent favorablement (pour un échantillon significatif de 1 000 demandes recevables en 2016).

Fort de ces constatations et du haut niveau de satisfaction des cotisants ayant bénéficié du dispositif, une évaluation des conditions d'une extension aux autres organismes est envisagée dans le cadre de la définition des objectifs et moyens de la prochaine COG.

4. Le chantier d'avenir demeure en revanche la sécurisation préventive pour le plus grand nombre des assurés possible sur le droit applicable grâce à l'amélioration de son accessibilité

Au-delà des efforts pour réduire la portée des erreurs commises par les entreprises, la priorité doit être donnée à les éviter en amont. Cette démarche, sans être la plus aisée, est sans doute la plus importante pour la sécurisation juridique à l'avenir

4.1. En matière d'accessibilité et de prévisibilité de la norme, l'approche préventive a avant tout porté sur les dispositifs de sécurisation « à la demande » conduit à disposer désormais d'instruments variés et suffisants dans ce domaine

4.1.1 Il a déjà été mis fin aux pratiques les plus contradictoires avec la prévisibilité et la sécurisation de la norme en matière d'application dans le temps

La prévisibilité de la norme suppose bien évidemment d'agir au niveau de son application dans le temps. Ces dernières années ont été marquées par une meilleure gestion de l'entrée en

vigueur des mesures afin qu'elles puissent être mieux comprises et mieux appropriées par les entreprises.

En effet, un délai de prévenance est systématiquement respecté, la rétroactivité *a fortiori* proscrite et les dates d'entrée en vigueur retenues correspondent à celles préconisées par la circulaire du Premier ministre du 23 mai 2011 relative aux textes concernant les entreprises (1^{er} janvier, 1^{er} juillet).

Il a notamment été mis fin aux pratiques les plus préjudiciables à la sécurité juridique des entreprises qui concernaient certains prélèvements réalisés par les Urssaf. C'était notamment le cas des conditions d'information des redevables sur les taux de versement transport applicables. Jusqu'en 2011 en effet, les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices de la mobilité (alors les autorités organisatrices des transports urbains) choisissaient de faire évoluer le taux de la contribution versement transport perçue pour leur compte par les Urssaf sur les entreprises assujetties dans leur périmètre ne faisaient l'objet d'aucun encadrement particulier. Les hausses de taux décidées par les organes décisionnels des AOT étaient donc couramment notifiées avec un effet rétroactif aux entreprises, suscitant une grande insécurité sur le niveau de prélèvement applicable.

La loi impose désormais que les taux soient communiqués a priori aux organismes de recouvrement, afin de leur permettre d'en informer les redevables suffisamment en amont, et entrent en vigueur également le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet afin de faciliter leur gestion.

4.1.2 Au-delà, l'accent a surtout été mis jusqu'à présent sur le développement des outils de sécurisation préventive individuelle sur le droit applicable, dont la portée restera nécessairement réduite aux entreprises qui en font la demande

La plus ancienne approche dans le domaine de la sécurisation sur le fond du droit applicable est, de manière assez paradoxale, une approche individuelle. C'est l'ordonnance du 6 juin 2005 qui a en effet instauré une procédure de rescrit en matière sociale.

Bien que le nombre de rescrits officiellement reconnus comme tels reste limité (en 2016, 590 demandes de rescrits ont été enregistrées par les Urssaf, poursuivant une tendance à la hausse), la procédure a permis depuis son origine d'apporter à de nombreuses entreprises des réponses précises leur permettant de savoir si le dispositif qu'elles s'apprêtaient à mettre en œuvre était conforme au droit.

Afin de favoriser le recours à ce dispositif jusque-là peu utilisé, il est apparu nécessaire, en 2015, de permettre un accès plus large et facilité au rescrit social dans la mesure où les entreprises préfèrent parfois aujourd'hui interroger informellement les organismes sans que les réponses de ces derniers offrent les garanties juridiques d'un rescrit (15 000 réponses à questions complexes environ chaque année).

Ces travaux ont conduit à l'élaboration de l'ordonnance du 10 décembre 2015 prise sur le fondement de l'article 9 de la loi d'habilitation du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises qui développe quatre axes de modernisation du rescrit social :

- L'extension du champ matériel du rescrit social à **l'ensemble des questions** relatives aux cotisations ou contributions sociales ;
- La **possibilité pour un avocat ou un expert-comptable de faire une demande de rescrit** pour le compte d'une entreprise, afin notamment de favoriser l'accès du dispositif aux PME qui n'ont pas toujours les moyens techniques de poser elles-mêmes les questions sous forme de rescrit ;
- **L'ouverture d'un rescrit aux organisations professionnelles** d'employeurs et de salariés reconnues représentatives au niveau de la branche professionnelle afin de sécuriser l'application des accords collectifs aux entreprises d'un secteur donné, notamment en matière de protection sociale complémentaire ;
- **La possibilité pour les organismes de recouvrement de requalifier en rescrit les interrogations informelles posées par les cotisants** afin de les faire bénéficier des garanties juridiques du rescrit. Ainsi, les questions complexes posées aux organismes, plus nombreuses que les rescrits (18 000 vs 550 en 2015), pourront bénéficier des mêmes garanties juridiques que ceux-ci ainsi que d'une plus grande sécurisation dans la mesure où la décision explicite de l'organisme dans le cadre de la procédure de rescrit lui est opposable.

Le dispositif tel qu'il est aujourd'hui conçu va permettre de requalifier les questions déjà posées aux cotisants aux Urssaf en rescrit, ce qui leur apportera une sécurité juridique plus forte. Il pourra répondre de manière complète au besoin de sécurisation des situations individuelles des cotisants, qui doit, en tout état de cause, être considéré au regard de la totalité des cotisants (18 550 demandes de rescrits ou questions complexes sur un total de plus de 1,4 million de cotisants).

Ainsi réformé, ce dispositif offre des possibilités nouvelles et élargies de sécurisation pour les entreprises. Il correspond désormais à l'ensemble des besoins d'usage. Dans la mesure où, cependant, le rescrit ne peut être par nature qu'un dispositif de sécurisation à la demande et sur des situations individuelles déterminées, l'effort de sécurisation doit être désormais porté sur les dispositifs plus généraux qui permettent de couvrir le plus grand nombre de cotisants.

4.2. En revanche, la sécurisation du plus grand nombre des cotisants dans le cadre d'une démarche préventive, qui peut désormais s'appuyer sur des outils et des démarches nouvelles, reste en chantier

L'amélioration de l'accessibilité de la norme a priori constitue en revanche un objectif pour lequel des actions doivent encore être entreprises. La difficulté pour le cotisant d'accéder à la norme en vigueur constitue en réalité principal motif légitime d'insécurité juridique. L'incapacité à fournir une norme claire et accessible est aussi pour l'administration et les organismes un facteur de risque de ne pas être en mesure d'en assurer le respect, ni d'être en capacité d'identifier et de réprimer efficacement les abus.

Des simplifications notables ont été récemment apportées en matière de simplification des règles sociales applicables aux entreprises, notamment celles relatives au calcul des cotisations et contributions sociales. Il reste nécessaire d'achever ce lourd travail de révision des textes et d'assurer leur accessibilité.

4.2.1. *Le travail de rationalisation et de simplification du droit est mené progressivement sur les sujets principaux : définition des notions d'effectifs, de plafond, clarification des règles d'assiette et unification des dates et modalités de recouvrement des cotisations sociales*

- En matière d'effectifs et de seuils sociaux, l'article 15 de la loi de finances pour 2016 a prévu un dispositif qui limite les effets de seuil d'effectifs de certains régimes sociaux et fiscaux, afin de supprimer les risques de désincitation à l'embauche de salariés supplémentaires associés au franchissement d'un seuil. Dans ce cadre, cette mesure, d'une part, relève les seuils de 9 et 10 salariés à 11 salariés, et d'autre part, permet que les recrutements dans les entreprises de moins de 50 salariés effectués d'ici la fin d'année 2018 ne déclenchent pas pendant les trois années suivantes une hausse de prélèvements, du fait du franchissement d'un seuil pour toutes une série de prélèvements (notamment, le forfait social, le versement transport, la participation au financement de l'allocation de logement, la déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires, etc.). Surtout, **les règles de calcul et de rattachement des effectifs à un établissement** sont simplifiées avec effet en 2018, permettant aux entreprises de clarifier le calcul de certains prélèvements, notamment le versement transport. En outre, grâce aux nouvelles règles et modalités déclaratives de la DSN, les entreprises n'auront même plus à calculer elles-mêmes l'effectif de l'entreprise qui sera directement calculé par leur logiciel de paie au moment de l'établissement de la déclaration. Ce sont plus d'1,5 million d'employeurs qui ne seront plus tenus d'accomplir cette obligation déclarative jugée chronophage qui consiste en fonction de la nature du contrat des salariés, de leur entrée et de leur départ de l'entreprise et de leur temps de travail, à les décompter dans l'effectif mensuel de l'entreprise.
- En matière de recouvrement, **un décret de novembre 2016 a harmonisé les échéances de déclaration** qui, dans un contexte où la DSN véhicule des données utilisées par des destinataires multiples, permet de supprimer les échéances multiples auparavant existantes pour une même entreprise. En outre, les règles d'application des plafonds et des taux de cotisations ont également été simplifiées.
- En matière de règles d'assiette, l'article 13 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2017 a habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance « *toute mesure relevant du domaine de la loi afin de simplifier et d'harmoniser les définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale prévues au code de la sécurité sociale et au code rural et de la pêche maritime.* » Le projet d'ordonnance vise à moderniser et à simplifier la législation applicable en matière de définition des assiettes sociales, aujourd'hui largement éparpillées, peu cohérentes entre elles, et donc complexes à comprendre, ce qui est source de confusion mais aussi parfois d'erreur dans l'interprétation, et génère parfois des contentieux évitables. Il s'inscrit dans le cadre des démarches engagées pour améliorer la lisibilité du droit et de sécuriser juridiquement le cotisant (salarié, employeur, travailleur indépendant ou bénéficiaire de revenus de remplacement) en cohérence avec la logique portée dans le cadre de la mise en œuvre de la DSN, de la clarification du bulletin de paie ou du renforcement des droits des cotisants. L'ordonnance permettra aussi d'introduire une définition unique et harmonisée des revenus d'activité et de remplacement, servant de base à la définition des assiettes sociales. Il permet de consolider l'articulation des assiettes entre elles, s'agissant

principalement de l'assiette de référence, celle de la contribution sociale généralisée et celle également des cotisations de sécurité sociale applicable aux salariés, afin de mieux faire apparaître le lien entre le revenu d'activité et les prélèvements sociaux qui y sont attachés.

4.2.2. L'accessibilité pour les entreprises de la norme ainsi clarifiée reste toutefois largement perfectible

Des améliorations ont déjà été mises en place sur le plan matériel avec la refonte des sites « urssaf.fr » (achevée en 2015), CESU et Tese-CEA (en cours), ou encore le site de l'auto-entrepreneur. D'autres offres de services dématérialisées, notamment à destination des utilisateurs de plateformes, sont à l'expertise. En outre, dans ce domaine particulier des plateformes numériques, l'article 87 de la loi de finances pour 2016 a créé une obligation pour celles-ci d'informer leurs adhérents sur les règles sociales et fiscales applicables, étendant ainsi l'obligation d'information.

S'il ne s'agit pas de progrès d'ordre juridique, il s'agit évidemment d'un point essentiel pour les entreprises et les cotisants dont le réflexe est de consulter ces sites officiels.

Par ailleurs, l'administration a développé en matière de prélèvements sociaux une doctrine qui n'est pas aujourd'hui directement accessible de façon consolidée pour accéder aux textes infra-réglementaires existants en matière de sécurité sociale, il faut procéder à des recherches sur différents sites Internet, notamment le site securite-sociale.fr ou encore le site urssaf.fr, ainsi que de repérer les circulaires. Toutefois, ces sites ne recensent pas l'intégralité des textes opposables aux cotisants. En conséquence, des outils juridiques restent à construire.

La DSS considère donc que la priorité de la sécurisation juridique des entreprises pour les prochaines années est de développer un « Bulletin officiel de la Sécurité Sociale » (BOSS), c'est-à-dire une base de données publique, consolidée et regroupant l'ensemble des dispositions applicables et opposables en matière de droit des cotisations et contributions sociales (bases juridiques, doctrine sociale, jurisprudence). Elle sera élaborée et actualisée directement par la DSS, en lien avec les services juridiques de l'Acoss, via une application informatique consultable par tous les cotisants. Dans un souci de sécurité juridique, ce bulletin aurait vocation à être opposable et à servir à terme de référence pour l'ensemble des règles de droit social. Il aurait pour conséquence d'améliorer structurellement les modalités d'information sur le droit applicable, de mise à jour des taux, des barèmes et de tous les paramètres à prendre en compte dans les logiciels.

Ce chantier de grande ampleur mais dont le profit serait très important pour les cotisants et leurs conseils, notamment les tiers déclarants, a été engagé par le bureau de la législation financière (5B) en 2016. À horizon 2 ou 3 ans, il constituera l'outil juridique permettant d'accueillir la doctrine sociale et impliquera une adaptation importante et une modernisation des *process* de travail.

Échanges de données sociales et organisation du recouvrement des prélèvements sociaux en Belgique

Contribution du secrétariat général du HCFiPS²⁴⁵

Avec la Banque Carrefour de la Sécurité sociale, la Belgique a mis en place au cours des années 1990 un dispositif novateur en matière de déclaration, de collecte et de diffusion des données sociales. Les questions que les autorités fédérales belges ont été amenées à se poser sont en partie analogues à celles que suscite aujourd'hui, en France, la déclaration sociale nominative (DSN) et les solutions apportées en Belgique peuvent alimenter les réflexions sur ce que pourrait être, en France, un système intégré.

Toutefois, s'agissant du recouvrement des cotisations sociales, leur calcul et leur acquittement est très majoritairement effectué en Belgique pour le compte des entreprises par des organismes mandataires à but non lucratif appelés secrétariats sociaux agréés (SSA) – qu'elles rétribuent pour ces missions. Les politiques d'accompagnement et d'offre de service à destination des entreprises sont de ce fait largement déléguées à ces SSA, l'office national de sécurité sociale (ONSS), équivalent belge de l'Acoss, se concentrant sur les missions traditionnelles de recouvrement des cotisations sociales et de lutte contre la fraude. Cette organisation originale, fruit d'un compromis posé en 1945 entre le Gouvernement belge et les partenaires sociaux, dessine un contexte spécifique, qui ne paraît pas aisément transposable à la France, mais ouvre néanmoins des pistes de réflexion.

Compte tenu du caractère précurseur de l'expérience menée en Belgique en matière d'échange de données sociales, le secrétariat général du Haut Conseil du financement de la protection sociale a organisé, le 6 avril 2017, une journée d'études à Bruxelles à l'occasion de laquelle il a pu rencontrer des responsables de l'administration fédérale en charge de la sécurité sociale, de l'office national de sécurité sociale, de l'union des secrétariats sociaux – institution qui fédère les trente-deux secrétariats sociaux agréés existant en Belgique – et de la banque Carrefour de la sécurité sociale. La richesse des informations collectées tient à la qualité et à la variété des intervenants sollicités par nos correspondants belges et s'appuie sur des présentations très complètes produites à cette occasion. Cette note restitue les principaux enseignements que le secrétariat général du Haut Conseil a tirés de cette journée d'études.

1 – Un système de protection sociale belge proche de celui de la France, tant dans son organisation que dans le volume des masses financières redistribuées

La sécurité sociale belge présente, dans ses règles, son fonctionnement et son organisation, beaucoup de points communs avec la sécurité sociale française. Le nombre de régimes professionnels y est cependant moins important qu'en France – trois grands régimes couvrent respectivement les salariés du secteur privé, les fonctionnaires et les travailleurs indépendants agricoles et non agricoles – mais le champ des risques sociaux couverts y est plus large, puisqu'il

²⁴⁵ Cette contribution a été rédigée par M. Éric LEFEBVRE, secrétaire général du HCFiPS.

inclut, pour les salariés, sept branches : l'assurance chômage, l'assurance vieillesse, l'assurance maladie et invalidité, les accidents du travail, les maladies professionnelles, les allocations familiales, et un office national des vacances annuelles²⁴⁶, qui joue en Belgique un rôle comparable à celui, en France, des caisses de congés payés existant dans certaines professions (bâtiment et travaux publics notamment). Suite à l'accord de décembre 2011 sur la sixième réforme de l'État belge, les compétences en matière de prestations familiales seront transférées aux Communautés de Belgique à l'horizon de 2019. L'office national de sécurité sociale (ONSS) est l'organisme compétent en matière de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs salariés ; il assure par ailleurs la répartition des recettes perçues entre les organismes de sécurité sociale et gère leur trésorerie.

La Belgique présente une part des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) qui la situait en 2013 un peu au-dessus de la moyenne de l'Union Européenne (30,2 % contre 28,8 %) et 3,5 points au-dessous de la France²⁴⁷. La structure des dépenses de protection sociale par risque y est très proche de celle que nous connaissons, les trois quarts des dépenses étant, comme en France, consacrés aux risques maladie-invalidité et vieillesse-survie. L'écart de 3,5 points de PIB de dépenses observé par rapport à la France s'explique exclusivement par le risque vieillesse-survie, les écarts observés sur les autres fonctions s'équilibrant globalement (un peu moins de dépenses au titre du risque maladie-invalidité en Belgique, mais un peu plus de dépenses de chômage, notamment).

Appréhendée à travers la nomenclature d'Eurostat²⁴⁸, qui distingue quatre grandes catégories de recettes, la structure des ressources des régimes de protection sociale en Belgique se rapproche de celle de la France, avec une part prépondérante (de l'ordre de 60 %) des cotisations sociales dans les recettes totales ; les cotisations à la charge des employeurs représentent les deux tiers des cotisations sociales totales dans les deux pays, les cotisations à la charge des personnes protégées un tiers. Les contributions publiques représentent 38 % des recettes de protection sociale en Belgique (35 % en France), mais cette catégorie de recettes intègre en France la contribution sociale généralisée (CSG), qui s'est substituée à des cotisations sociales salariales et repose majoritairement sur les revenus du travail. En Belgique, cette catégorie de recettes inclut notamment la part de TVA affectée à la sécurité sociale et des dotations budgétaires. Le poids des autres recettes est résiduel dans les deux pays.

À la différence de la France, toutefois, qui gère financièrement de manière séparée les différents risques de la protection sociale, la Belgique a mis en place le 1^{er} janvier 1995 une gestion financière globale de la sécurité sociale, les produits, notamment de cotisation, étant affectés aux différentes branches en fonction de leurs besoins de trésorerie²⁴⁹, et non selon des clés de répartition définies par avance.

²⁴⁶ Respectivement, l'office national de l'emploi (ONEM), l'office national des pensions (ONP), l'institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami), le fonds des accidents du travail (FAT), le fonds des maladies professionnelles (FMP), l'agence fédérale pour les allocations familiales (Famifed) et l'office national des vacances annuelles (ONVA). L'ensemble des éléments qui suivent sur le fonctionnement de la sécurité sociale en Belgique est extrait de *La Sécurité sociale : tout ce que vous avez toujours voulu savoir*, service public fédéral de la sécurité sociale, janvier 2016.

²⁴⁷ Source : *La Protection sociale en Belgique, données SESPROS 2014*, Service public fédéral belge de la sécurité sociale.

²⁴⁸ Données relatives à l'année 2013.

²⁴⁹ À l'exception de la branche des vacances annuelles, qui fait l'objet d'une gestion séparée.

La proximité de la structure et du mode de financement de la protection sociale en Belgique et en France montre l'importance qu'ont dans les deux cas les relations entre organismes de protection sociale et entreprises et l'intérêt que peut avoir l'expérience belge pour le cas français.

2 – Des échanges de données entre organismes sociaux structurés autour d'un acteur exclusif, la Banque Carrefour de la sécurité sociale

La Belgique a mis en place, à compter du début des années 1990, un dispositif unifié de recueil et d'échange des données sociales associant l'ensemble des organismes qui délivrent des prestations sociales : organismes de sécurité sociale, collectivités locales, organismes publics ou privés accordant des avantages tarifaires sous condition de ressources ou de statut (sociétés de transports en commun, fournisseurs d'eau ou d'énergie, sociétés de logement social...).

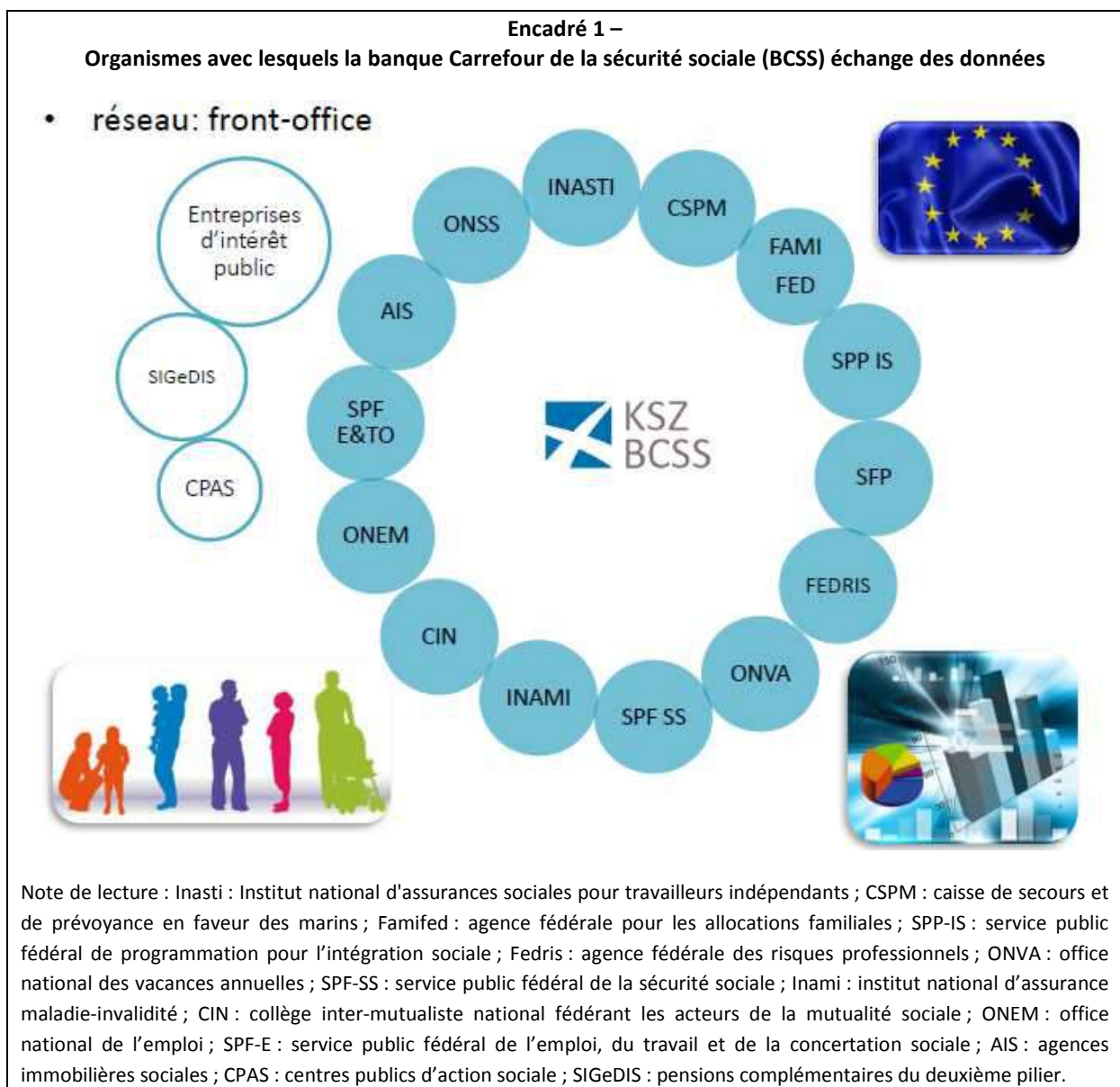
Cette compétence en matière de recueil et d'échange de données a été confiée de manière exclusive à une institution créée à cette fin : la banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS). La banque Carrefour est une institution publique de sécurité sociale. Elle comprend une centaine d'agents et dispose d'un budget annuel de 17 M€. Ses relations avec l'État sont organisées, comme celles des autres organismes de sécurité sociale, par un contrat d'administration qui, de manière analogue aux conventions d'objectifs et de gestion conclues en France entre l'État et les caisses de sécurité sociale, définit, sur une durée pluriannuelle, les règles et les conditions dans lesquelles elle remplit ses missions.

De façon logique, compte tenu de la complexité des règles et de la variété des prestations servies, le système de protection sociale belge mobilise comme en France un grand nombre de données relatives à l'affiliation des personnes et au calcul et au montant des cotisations et des prestations, dont l'organisme de recouvrement, l'ONSS, d'un côté, et les caisses prestataires, de l'autre, sont propriétaires. Ces informations n'ont pas été transférées à la banque Carrefour dans un entrepôt de données centralisées. La banque Carrefour se limite à jouer le rôle d'un **intermédiaire** qui sollicite auprès des organismes de sécurité sociale les données qui sont utiles à d'autres organismes pour vérifier les conditions d'ouverture des droits et calculer les prestations. La BCSS est également le seul organisme habilité à interroger l'administration fiscale dès lors que les données que cette dernière détient – des données de revenu, par exemple – conditionnent l'ouverture ou le calcul d'un droit social.

Le recueil des données est réalisé soit au coup par coup, sur interrogation individuelle d'un organisme pour une personne ou un groupe de personnes données, soit de manière automatique, dans le cadre d'un traitement de masse, par transmission de fichiers de données prédéfinies (pour actualiser annuellement, par exemple, les bases ressources servant au calcul des prestations accordées sous condition de ressources). La banque Carrefour ne conserve ces données que le temps nécessaire à leur traitement et à leur validation. La quantité et la nature des données recueillies et transmises par la BCSS sont, en application d'un principe de proportionnalité, strictement limitées aux besoins de l'organisme qui les sollicite et à la mise en œuvre de la réglementation. Des règles fortes de respect de la confidentialité et de sécurisation des données ont ainsi été posées (comités d'experts, etc.).

Les échanges de données dont la banque Carrefour est le pivot concernent environ 3 000 acteurs dont :

- 2 000 sont actifs dans le domaine de la perception des cotisations sociales ou dans la gestion ou l'octroi de prestations de sécurité sociale, d'aides sociales dont les conditions d'accès sont fixées au niveau fédéral (allocations aux personnes handicapées, équivalents belges du revenu de solidarité active et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées²⁵⁰, etc.) ou d'avantages supplémentaires prévus par des conventions collectives du travail,
- et 1 000 accordent des prestations d'aide sociale de niveau infra-fédéral (communautés, régions, provinces, communes) ou des avantages sociaux connexes : avantages fiscaux, accès au parc de logement à caractère social, tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, avantages tarifaires dans les transports en commun... (cf. encadré 1).



²⁵⁰ Appelés respectivement revenu d'intégration sociale (RIS) et garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA).

En 2016, plus d'un milliard de messages ont transité entre les différents acteurs du secteur social par la BCSS. Le nombre de ces échanges est en forte augmentation – il a crû en moyenne de 9 % par an sur la période 2011-2016 – du fait, notamment, de l'extension progressive du champ des fournisseurs et des destinataires de données sociales.

Les échanges entre l'ensemble de ces entités sont facilités par le fait que la Belgique, comme certains autres pays européens (Italie, Pays-Bas, etc.), mais à la différence de la France, tient un registre national de la population. Cette base de données contient l'identité de toutes les personnes résidant légalement en Belgique : nom et prénom, date et lieu de naissance, historique de l'état civil et des résidences principales, notamment. Elle permet un appariement aisé, sans difficulté d'identification, de l'ensemble des bases de données administratives pour les résidents belges, l'interrogation se faisant sur la base du numéro d'assuré social pour les ressortissants des régimes de sécurité sociale non-résidents (travailleurs transfrontaliers, par exemple).

La mise en place de la banque Carrefour de la sécurité sociale a constitué un chantier très lourd, et relativement onéreux, en termes de développements informatiques, dont le phasage s'est, en pratique, étalé sur une vingtaine d'années : la montée en charge du dispositif a permis un élargissement au fil du temps du champ des fournisseurs et utilisateurs de données collectées par la BCSS, intégrant les collectivités de niveau infra-fédéral et, plus récemment, les fournisseurs de biens collectifs (gaz, électricité, transports ; cf. encadré 2).

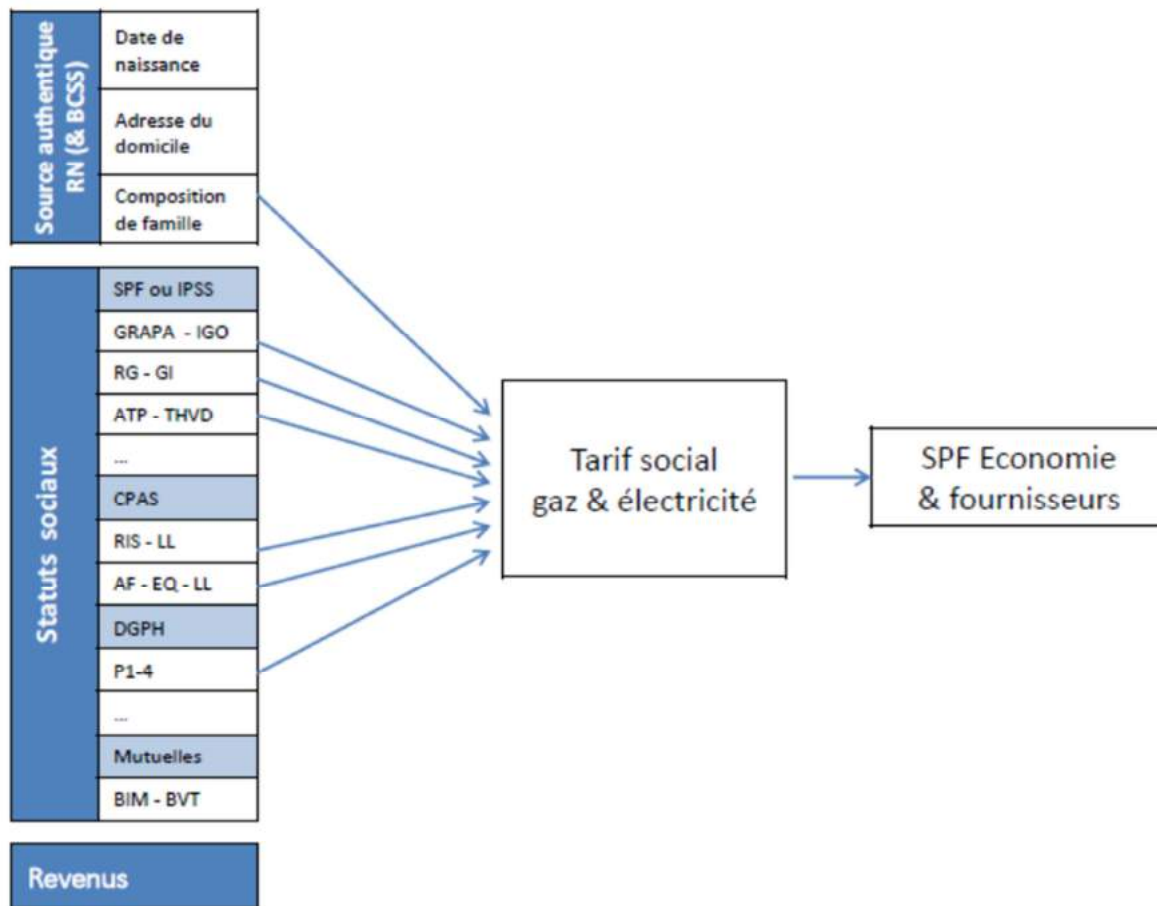
Une des conditions du succès de ce nouveau système d'information a été un long travail préliminaire – de l'ordre de cinq ans – d'harmonisation des concepts juridiques et des catégories administratives applicables en droit fiscal, de la sécurité sociale et du travail, afin de garantir que toutes les administrations et organismes manipulent les mêmes données. Ce préalable montre – en creux – l'utilité qui s'attache à la poursuite du travail de normalisation des données sociales mené, en France, sous l'égide du GIP Modernisation des données sociales, pour tirer pleinement profit de l'implémentation de la déclaration sociale nominative (DSN).

Les déclarations sociales ont également été progressivement simplifiées et se limitent – dans le cas général – à trois documents :

- la déclaration immédiate d'emploi et de préavis (ou Dimona), qui permet de déclarer le début ou la fin d'une relation de travail entre un employeur et un salarié ; déployée en Belgique à partir de 1999, elle est l'équivalent de la déclaration préalable à l'embauche existant en France ;
- la déclaration trimestrielle relative au salaire et au temps de travail (ou DmfA) mise en place à partir de 2003, par laquelle l'employeur transmet à l'ONSS – et, *via* la banque Carrefour, à l'ensemble des organismes sociaux – les éléments permettant le calcul des cotisations sociales et conditionnant l'ouverture des droits ;
- la déclaration de survenance d'un risque social (ou DRS), qui informe les caisses de sécurité sociale des événements intervenus dans la vie du salarié (accident du travail, arrêt maladie, congés payés, démission).

Sur la période récente, des déclarations spécifiques ont été créées en faveur de certaines catégories de salariés, et notamment Limosa, en 2007, pour les salariés ou travailleurs indépendants détachés, dont l'activité n'emporte pas affiliation à la sécurité sociale belge.

Encadré 2 – Exemple de données échangées via la banque Carrefour pour l'application des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité



Note de lecture : GRAPA-IGO : garantie de revenus aux personnes âgées, équivalent de l'allocation de solidarité aux personnes âgées servie en France ; RG-GI : revenu garanti ; RIS-LL : revenu d'intégration sociale, équivalent du revenu de solidarité active ; AF-EQ-LL : aide financière équivalente au revenu d'intégration sociale ; ATP-THVD : allocation pour l'aide d'une tierce personne.

Les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité sont fonction de la composition de la famille – données issues du registre national (RN) de la population – et sont réservés à certains titulaires de minima sociaux ou de prestations liées au handicap. Ces données sont collectées par la banque Carrefour auprès du service public fédéral de la sécurité sociale (SPF) ou des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), auprès des centres publics d'action sociale (CPAS) et auprès de la direction générale des personnes handicapées (DGPH), qui constituent les quatre catégories d'organismes attributaires de ces prestations. En croisant ces critères, la banque Carrefour établit une base de données de personnes éligibles aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz qu'elle adresse au service public fédéral de l'économie et aux entreprises de fourniture de gaz et d'électricité, qui peuvent ainsi appliquer le tarif social à leurs abonnés sans demande de pièces justificatives. Ce type d'appariement de données permet *a priori* une couverture exhaustive de la population concernée.

De l'avis des interlocuteurs que la mission a rencontrés, le nouveau dispositif est source de gains pour les entreprises en termes de simplicité de formalités déclaratives comme pour les assurés

en termes d'accès aux prestations. En particulier, il permet, par une interrogation automatique de l'ensemble des bases de données sociales, un recensement plus systématique de l'ensemble des prestations sociales auxquelles un assuré peut avoir accès. Il réduirait donc les phénomènes de non recours aux prestations, dont on sait qu'il peut être élevé en France pour les prestations qui sont à la lisière de l'assurance sociale et/ou constituent des droits connexes : couverture maladie universelle complémentaire (CMUc), revenu de solidarité active, prime d'activité (et surtout ancien revenu d'activité), tarifs sociaux sur l'eau, l'électricité, le gaz et le téléphone, notamment.

3 – Des missions de déclaration sociale, de collecte des cotisations sociales et de l'impôt prélevé à la source ainsi que d'offre de services largement délégués à des organismes mandataires privés, la sécurité sociale se concentrant sur les missions régaliennes de recouvrement

En Belgique, les relations qu'une entreprise entretient avec l'office national de sécurité sociale (ONSS) font appel le plus souvent – pour neuf employeurs sur dix, et les trois quarts des salariés – à un intermédiaire, appelé secrétariat social agréé (SSA), qu'elle peut choisir librement parmi les 32 agréés pour cette mission par les autorités belges²⁵¹. Fruit d'un compromis forgé à la Libération entre les représentants de l'État et les partenaires sociaux, les secrétariats sociaux sont des organismes privés à but non lucratif qui, agissant comme prestataires pour le compte des entreprises, les aident à accomplir leurs obligations fiscales et sociales. À ce titre, les SSA :

- effectuent le calcul mensuel des salaires et restituent les informations relatives à ce calcul à l'employeur et aux salariés ;
- déclarent et calculent les cotisations dues aux administrations de sécurité sociale ;
- déclarent et calculent l'acompte d'impôt sur le revenu dû par le salarié à l'administration fiscale, l'impôt sur le revenu étant prélevé à la source en Belgique et donc précompté sur le salaire (cet acompte est appelé « *précompte professionnel* ») ;
- déclarent à la sécurité sociale les événements survenus dans la vie du salarié (accidents du travail, arrêt maladie, congés payés, démission) et notifient à ce dernier les droits ouverts.

Les secrétariats sociaux appellent aussi les cotisations sociales et les acomptes d'impôt sur le revenu auprès des entreprises, qu'ils reversent à l'office national de sécurité sociale et à l'administration fiscale. C'est au titre de leurs tâches de perception des prélèvements fiscaux et sociaux pour le compte des entreprises qu'ils doivent recevoir un agrément de la part des pouvoirs publics.

Les secrétariats sociaux sont prestataires de 200 000 entreprises (sur les 220 000 que compte la Belgique) et calculent la paie de plus de 2,6 millions de salariés du secteur privé (sur un peu moins de 3,6 millions de salariés). À titre de comparaison, la France compte 4,2 millions d'entreprises²⁵²

²⁵¹ L'entreprise reste libre d'accomplir elle-même l'ensemble de ses déclarations fiscales et sociales, sans passer par un secrétariat social agréé. Ce sont généralement les plus grandes entreprises qui font le choix d'internaliser ces obligations.

²⁵² Au 1^{er} janvier 2015 et dans l'ensemble des activités marchandes non agricoles. Ce chiffre comprend à la fois les entreprises enregistrées sous forme de société et les entreprises individuelles (y compris les micro-entrepreneurs). Source : Insee, Sirene, répertoire des entreprises et des établissements.

employant près de 18 millions de salariés²⁵³. Les secrétariats sociaux peuvent être plus ou moins spécialisés sur des zones géographiques ou des secteurs d'activité particuliers.

Pour ces missions d'interface qu'ils assurent au profit des entreprises et de leurs salariés, les secrétariats sociaux sont rétribués par les entreprises, pour un coût mensuel qui avoisine les 50 € par salarié. Ce coût représente 1 % du coût du travail d'une personne rémunérée au salaire moyen et un peu plus de 2 % du coût du travail au niveau du revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMM²⁵⁴), qui constitue le salaire minimum en-deçà duquel un employeur ne peut rémunérer un salarié en Belgique, en l'absence de disposition plus favorable prévue par la convention collective dont il relève. Au niveau macroéconomique, le chiffre d'affaires des secrétariats sociaux (636 M€ en 2015, soit 0,2 % du PIB) représente 1,2 % du montant des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu prélevé.

Il est cependant malaisé de poser un diagnostic tranché sur un éventuel renchérissement du coût du travail induit par ce mode d'intermédiation : en l'absence de recours à un secrétariat social agréé, l'entreprise devrait, de fait, internaliser les missions relatives à la paie ainsi que le coût des échanges avec les administrations fiscales et sociales et/ou recourir davantage à d'autres prestataires externes, comme les experts comptables. Le fait que les entreprises les plus grandes en termes de taille soient celles qui recourent le moins aux services des SSA, alors même qu'elles ont un pouvoir de négociation plus grand pour mettre en concurrence ces prestataires, laisse néanmoins penser qu'à mesure que l'effectif salarié s'accroît, il pourrait y avoir des gains d'échelle à internaliser ces fonctions plutôt qu'à les sous-traiter.

Du point de vue des pouvoirs publics, les secrétariats sociaux sont vus comme un élément de sécurisation de la déclaration, du calcul et de l'acquittement des cotisations sociales et de l'impôt. Les taux de reste à recouvrer – c'est-à-dire la part des produits de cotisations et de contributions exigibles au cours d'une année civile donnée et non recouverts au 31 décembre de cette même année – sont cependant très comparables en France et en Belgique et ne laissent pas nettement apparaître une supériorité intrinsèque du modèle belge par rapport au système français en termes de qualité du recouvrement auprès des entreprises ou des tiers déclarants : le taux de reste à recouvrer s'élevait à 1,2 % en France en 2015²⁵⁵ sur le champ des entreprises du secteur privé. Calculé sur un champ comparable, mais selon une méthodologie légèrement différente – il s'agit de la part des cotisations sociales non recouvrées dans les six mois qui suit l'échéance de paiement –, le taux observé en Belgique est de 0,6 %. L'écart de 0,6 point entre le taux belge et le taux français n'est pas suffisamment élevé pour permettre de conclure à une efficacité différente, d'autres facteurs pouvant jouer, en particulier la structure de production.

Du fait d'un recours très généralisé de la part des entreprises aux secrétariats sociaux, l'office national de sécurité sociale n'a pas développé une offre spécifique de services et d'accompagnement aux entreprises – celle-ci étant, de fait, d'ores et déjà assurée par les SSA. Les missions de l'office

²⁵³ En moyenne en 2015 dans le champ du secteur concurrentiel. Cf. « Les effectifs salariés du secteur privé dans les régions en 2015 », *Acos-Stat*, n°237, Acoss, août 2016.

²⁵⁴ Le RMMM s'élève à 1 532 € bruts pour un salarié âgé de 18 ans au moins, ayant moins de six mois d'ancienneté dans l'entreprise et travaillant 38 heures par semaine. Le calcul est effectué ici sur le RMMM « super-brut », c'est-à-dire augmenté des cotisations sociales à la charge des employeurs.

²⁵⁵ Voir *Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale*, juin 2016, p. 57.

restent ainsi largement centrées sur le recouvrement des cotisations sociales et la lutte contre la fraude. Les objectifs poursuivis par l'ONSS en matière de relations avec les entreprises reposent sur :

- la rapidité de communication sur les comptes des cotisants vis-à-vis des entreprises et des secrétariats sociaux, s'appuyant elle-même sur la dématérialisation la plus large possible des échanges ;
- la clarté des demandes adressées à l'entreprise et aux secrétariats sociaux et des conséquences en cas d'absence de respect de leurs obligations, avec un accent important mis sur la forme rédactionnelle des courriers électroniques ou papier ;
- la priorité accordée à la phase amiable plutôt qu'à des procédures de recouvrement judiciaire longues, coûteuses et tardives.

Afin d'améliorer le recouvrement, l'office national de sécurité sociale a mis en place une segmentation de sa base de données sur les comptes des cotisants qui permet d'identifier le plus en amont possible les entreprises présentant un risque élevé de défaillance dans l'acquittement de leurs cotisations. Les critères retenus pour cette segmentation sont le comportement de paiement et le profil de risque. Des travaux sont en cours à l'ONSS pour affiner cette segmentation à partir de travaux de *datamining* et mieux discriminer les différents profils de risque.

Les actions de lutte contre le travail dissimulé ou sous-déclaré s'appuient également sur des batteries d'indicateurs permettant d'identifier, dans les bases de données de l'ONSS, des situations atypiques justifiant des actions de contrôle. Trois indicateurs clés sont notamment suivis et comparés à la moyenne du secteur d'activité de l'entreprise : le chiffre d'affaires de l'entreprise rapporté au nombre de salariés déclarés, le taux de rotation des travailleurs au sein de l'entreprise et la volatilité de la masse salariale déclarée par l'entreprise au regard des tendances passées et du nombre d'heures de travail effectuées. Des valeurs atypiques observées sur ces trois critères fournissent des indices pouvant alerter sur une présomption de fraude aux cotisations. Ces outils de détection de la fraude continuent d'être renforcés en 2017, l'accent étant mis sur une utilisation plus systématique du *datamining*.

Annexe

Personnes rencontrées par le secrétariat général du HCFiPS

Service public fédéral (SPF) de la Sécurité sociale

M. Marc Morsa, direction générale des services d'appui stratégique, relations multilatérales

M. Étienne Morue, direction générale des services d'appui stratégique, relations multilatérales

M. Bernard Vandecavey, directeur général de la DG Indépendants

Office national de sécurité sociale

M. Karel Derrider, direction générale des services de l'inspection

Mme Carine Volters, directrice générale des services de la perception

Union des secrétariats sociaux

M. Jos Gijbels, directeur général de l'Union des secrétariats sociaux

M. Jean-Luc Vannieuwenhuyse, conseiller juridique chez SD Worx, membre de l'Union des secrétariats sociaux

Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS)

M. Patrick Laureyns, conseiller général à la BCSS

Avis et positions des membres du Haut Conseil du financement de la protection sociale

Contribution de la CFDT au Rapport « *Les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale* »

La CFDT partage les grandes lignes et l'orientation générale de ce rapport consistant, d'une part, à améliorer la compréhension du système de financement de la protection sociale en le simplifiant, d'autre part, à faire évoluer le rôle des organismes de recouvrement vers la prévention des difficultés des entreprises et le conseil. Plusieurs points méritent cependant attention.

La déclaration sociale nominative (DSN) est au cœur des améliorations qui peuvent être apportées dans de nombreux domaines tant pour les organismes de protection sociale que pour les entreprises et les salariés. À cet égard, la CFDT déplore la précipitation qui a caractérisé la mise en place du prélèvement à la source et les perturbations qu'elle a provoquées dans la montée en charge de la DSN notamment dans sa phase 3, le GIP-MDS devant travailler en parallèle à la création d'une DSN simplifiée permettant le prélèvement des non-salariés et des fonctionnaires. De nombreux efforts doivent en effet être accomplis, s'agissant en particulier des organismes complémentaires et de l'Unedic, pour améliorer la qualité des déclarations et pour traiter la question récurrente des contrats courts. Le retard pris dans la mise en place des procédures permettant aux salariés d'accéder aux données les concernant via le Portail numérique des droits sociaux est également regrettable.

La CFDT se réjouit par ailleurs que la DSN permette de lever une partie des réticences des organismes ARRCO-AGIRC à poursuivre le rapprochement des services de recouvrement. Tout en restant très attentive à l'avenir des personnels concernés, la CFDT milite en effet de longue date pour la mise en place d'un collecteur unique, gage à la fois de simplification et surtout d'une meilleure efficacité des contrôles.

Les second et troisième chapitres du rapport s'attachent à décrire une évolution majeure des organismes de recouvrement visant à amplifier un mouvement encore ténu d'accompagnement et de soutien des entreprises. Dès lors qu'elle ne porte pas préjudice à la mission de contrôle de ces mêmes organismes, on ne peut que partager le souci d'une plus grande pédagogie en direction des entreprises et d'un traitement personnalisé des difficultés qu'elles peuvent rencontrer dans l'accomplissement des formalités auxquelles elles sont astreintes. La détection des entreprises en difficulté au plus tôt permettant le traitement le plus adapté aux problèmes rencontrés ne peut être qu'encouragée dans une perspective de sauvegarde de l'activité et de l'emploi.

Il faut être conscient cependant de la petite révolution que représente cette extension des missions des organismes concernés. Elle suppose un effort de formation conséquent des agents et ne peut être effective que si les entreprises perçoivent ce changement. Des dispositifs de « contrôle à blanc » permettant à de nouvelles entreprises de solliciter les URSSAF pour les aider à accomplir leurs formalités dans les règles existantes déjà mais ne sont

que très rarement utilisés, témoignant de la crainte qu'inspire par nature les services de contrôle. Les prochaines conventions d'objectifs et de moyens des organismes concernés, en particulier celle de l'ACOSS, doivent prendre toute la mesure des besoins créés par une telle évolution.

Enfin, s'agissant du travail illégal et de la fraude au détachement, la CFDT estime que les orientations actuelles de l'ACOSS et de la MSA en termes de ciblage des contrôles pourraient être utilement servies en utilisant deux sources. La première est celle des appels d'offres des administrations. Il est en effet relativement aisé de distinguer des offres susceptibles d'être frauduleuses au regard des prix proposés. La seconde est celle des salariés. Au travers de la DSN, les salariés obtiennent la garantie de l'acquisition des droits afférant aux cotisations et contributions sociales effectivement versées par l'entreprise. Contrairement à une feuille de paie qui peut être fautive. Inciter les salariés à vérifier leurs droits pourrait être un vecteur important de lutte contre la fraude.



Juillet 2017

Contribution de la CFE-CGC au rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale relatif aux relations des entreprises avec les organismes de protection sociale

La CFE-CGC salue le travail effectué dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, riche en analyses qualitatives et quantitatives et en recherches fouillées sur un sujet relativement peu investigué jusqu'à présent.

La CFE-CGC partage largement les constats du rapport. C'est le cas notamment de ceux portant sur la DSN. La DSN constitue un outil de simplification et de sécurisation des procédures déclaratives des entreprises indéniable et facilite l'accès aux droits des assurés. Cela étant, au-delà de l'apport d'éléments techniques utiles à la réflexion sur les potentialités de la DSN, certains prolongements envisagés par le rapport ouvrent des perspectives dont les enjeux sont éminemment politiques- partie relative à la mise en place d'une CSG progressive (chapitre 1) – ou relève des prérogatives des partenaires sociaux- volet sur le recouvrement des cotisations de retraites complémentaires (chapitre 2).

Nous avons largement commenté ces propositions dans le rapport de 2015 sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture française des régimes sociaux ; nous souhaitons les rappeler ici.

- Le rapport étudie la possibilité « technique » d'introduire un barème progressif de CSG

en s'appuyant sur la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Si la CFE-CGC n'est pas, de façon dogmatique, contre le prélèvement à la source, elle s'oppose vigoureusement à ce qu'il soit utilisé pour glisser progressivement vers davantage d'individualisation de l'impôt. La CFE-CGC est fermement attachée au maintien de la notion de foyer fiscal. Celui-ci joue un rôle essentiel pour la prise en compte des situations familiales, notamment pour l'impôt sur le revenu et ce, grâce au mécanisme du quotient familial. Nous considérons le quotient familial, en tant qu'outil de redistribution horizontale, comme le dispositif le plus efficace et le plus juste pour traduire les objectifs de la politique familiale.

L'introduction d'un barème progressif de CSG présenté dans le rapport comme une perspective d'évolution de la DSN « sans préjudice du débat de fond autour d'une telle mesure » constitue déjà, à notre sens une ouverture politique. Nous sommes très hostiles à la mise en place d'une CSG progressive. Elle pénaliserait les classes moyennes qui, il y a fort à parier supporteraient tout le poids du passage d'une CSG proportionnelle à une CSG progressive. Or, notre système de protection sociale est déjà largement redistributif²⁵⁶. Aussi,

²⁵⁶ Dans son rapport « Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale » publié en juin 2013, le Haut Conseil de financement de la protection sociale concluait dans son chapitre 2 que la protection sociale, en sus de sa mission première de couverture des individus contre les principaux risques de l'existence,

nous refusons tout accroissement de redistribution qui s'opérerait au détriment des classes moyennes et de l'encadrement, catégories qui ont vu leur pouvoir d'achat amputé au gré des diverses mesures fiscales et sociales récentes. En aucun cas, ces catégories qui contribuent largement au financement du système, ne doivent supporter davantage les ajustements financiers envisagés.

- En ce qui concerne les options proposées qui visent à donner un plus grand rôle aux Urssaf dans le recouvrement des cotisations de retraites complémentaires, la CFE-CGC tient à rappeler, en s'appuyant sur les analyses des services AGIRC-ARRCO les motifs qui justifient les modalités actuelles de recouvrement des cotisations, modalités qu'il apparaît nécessaire de conserver en l'état. Contrairement aux organismes gérant la sécurité sociale qui détiennent une « mission de service public », les partenaires sociaux se sont vus confiés une « mission d'intérêt général » par les pouvoirs publics qui leur ont reconnu le rôle d'initiateurs mais également de gestionnaires de la retraite complémentaire.

Les régimes de retraite complémentaire reflètent donc une construction conventionnelle et contractuelle : tout le tissu conventionnel repose sur le lien entre cotisation et droit des salariés.

Il en résulte :

- qu'une part significative des entreprises et des salariés ne cotisent pas aux taux standards ; une généralisation des taux de cotisations minimum occasionnerait une perte de droits de l'ordre de 23% pour 17% des salariés ce qui n'est évidemment pas envisageable. Aussi, faudrait-il continuer à gérer ces conditions contractuelles et conventionnelles spécifiques ;
- que l'assiette de cotisation peut être par exception différente de celle prévue par le régime ARRCO.

Les régimes AGIRC et ARRCO sont des régimes contributifs et individualisés, matérialisés sous la forme d'un compte de points.

Ce système fonctionne par la stricte adéquation entre les salaires individuels déclarés, les cotisations individualisées qui en résultent et les droits servis. La conception du recouvrement est donc différente de celle de l'ACOSS qui recouvre en masse.

Les économies de gestion et les bénéfices de simplification pour les entreprises sont loin d'être évidents :

- le coût de gestion du recouvrement est comparable à celui des autres opérateurs ;
- l'AGIRC et l'ARRCO sont engagés dans la mise en œuvre d'importantes mesures de simplification pour les entreprises (désignation d'une seule IRC compétente à la création d'entreprise, regroupement du stock d'adhésions, dématérialisation...).
- la concentration déjà forte des Groupes de protection sociale va se poursuivre au cours des prochaines années ;
- le déploiement de la DSN relativise les bénéfices de simplification pour les entreprises d'un éventuel transfert.
- Enfin ce transfert d'activité pose le problème du devenir des personnels de la fonction recouvrement des régimes Agirc-Arrco.

Au regard de ces différents arguments la CFE-CGC considère qu'il est essentiel aujourd'hui d'attendre le retour d'expérience de la DSN et de ne pas confier le recouvrement des cotisations des retraites complémentaires à l'ACOSS.

réalise une redistribution importante des revenus des ménages aisés vers les ménages modestes.

La détection et le traitement des entreprises en difficulté (chapitre 3) sont indispensables à la fois en termes de recouvrement des créances et de préservation du tissu économique et de l'emploi. Aussi, les mécanismes de détection et de prévention présentés dans le rapport doivent être développés.

Enfin, les pistes de réflexion envisagées dans le chapitre relatif à la lutte contre le travail dissimulé et les questions liées au détachement des travailleurs du rapport (chapitre 4) appellent de notre part les commentaires suivants :

La première piste prévoit de subordonner le détachement à une coopération loyale entre les administrations des pays concernés. Cette préconisation va dans le sens de la position portée par la CFE -CGC selon laquelle une coopération accrue des inspections du travail dans l'Union Européenne (UE) est nécessaire. Nous suggérons régulièrement qu'un corps d'inspection du travail européen puisse être créé, certains pays de l'UE manquant de moyens mais surtout d'expertise en la matière.

Les autres pistes évoquées nous semblent moins appropriées.

La durée moyenne d'un détachement est de 45 jours, il paraît donc impossible d'imaginer une affiliation obligatoire du travailleur détaché au régime de sécurité sociale du pays d'accueil comme proposé. Les travailleurs détachés français sont d'ailleurs particulièrement concernés,

la France étant le troisième pays européen de détachement. On estime que 120.000 français sont travailleurs détachés dans un autre pays de l'UE (données de 2014). Pour ces travailleurs il est plus intéressant de rester affiliés au régime de sécurité sociale français.

Enfin, nous considérons que s'il faut créer un cadre normatif suffisamment clair et structuré pour empêcher les fraudes au détachement, on ne peut pas donner une autorisation expresse de recours au détachement, le détachement étant la conséquence logique de la liberté de circulation des personnes et des services qui sont à la base du marché unique.

Contribution UNSA HCFI rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale

Pour l'UNSA, une organisation syndicale est concernée à quatre titres différents par l'amélioration des relations entre les organismes de protection sociale et les entreprises :

- parce que les salariés sont l'une des parties prenantes de l'entreprise, donc directement concernés par les rapports qu'elle entretient avec les organismes de protection sociale, par exemple, en cas de détection et de traitement des entreprises en difficulté ;
- parce qu'il existe des possibilités d'amélioration des services rendus aux salariés en tant qu'ayant-droits aux prestations sociales ;
- parce que les syndicats peuvent y trouver une amélioration de leur capacité d'analyse du marché du travail et de la protection sociale et une aide à la décision dans les organismes où ils sont présents.
- Et enfin parce que les salariés contribuent par leurs cotisations au financement de la protection sociale, même si c'est l'employeur qui en assure le versement.

Sous ces aspects, le rapport présente un grand intérêt, même si son contenu reste souvent centré sur les seules relations entre les employeurs et les organismes de recouvrement.

* * *

Dans l'introduction, le rapport définit correctement son champ d'analyse : « les relations entre les organismes de protection sociale et les entreprises – celles-ci entendues au sens large : entreprises sous forme sociétaire, travailleurs indépendants, mais aussi salariés employés par ces entreprises ». Pour l'UNSA il est important de rappeler qu'une « entreprise » n'est pas synonyme d' « employeur ». Effectivement, l'entreprise réunit un ensemble de parties prenantes ; les salariées et salariés y jouent un rôle central.

Par ailleurs, les organisations syndicales, lorsqu'elles participent à la gestion des organismes de protection sociale, sont directement concernées par l'efficacité et la fiabilité de l'organisation des prélèvements et par l'efficacité et la pertinence de leurs utilisations.

* * *

L'UNSA note que la définition pertinente de l'entreprise que le rapport propose initialement tend toutefois à être « marginalisée » au profit d'une analyse centrée sur les seules relations entre les organismes de protection sociale et les entités qui ont à leur verser des cotisations, que ce soit en tant qu'employeur ou pour le compte de salariés.

Tel est le cas, par exemple, lorsque le rapport traite de l'accompagnement des entreprises et de la sécurisation juridique (chapitre II). Le point 1.4 du chapitre II rappelle, à juste titre, que les échanges d'informations entre régimes constituent une exigence pour la garantie des droits des assurées et des assurés. La fragmentation des régimes, la dissociation qui existe entre les organismes de recouvrement et les organismes qui gèrent les droits, ainsi que la multiplication des trajectoires qui engendrent des rattachements simultanés ou successifs à des régimes différents donnent une importance croissante à l'existence de procédures qui garantissent qu'une salariée ou un salarié bénéficie de l'ensemble des droits qu'il a acquis. L'UNSA regrette que l'amélioration de l'information ne soit longtemps envisagée qu'à l'égard des entreprises en paraissant ignorer le fait que les salariées et salariés cotisent et qu'ils ont aussi des besoins d'accès à l'information.

Effectivement, dans ce chapitre II, la question de l'information des salariés n'est évoquée qu'*in fine* et en quelques lignes au sein du point : 4.1.2.1.3 « Organiser en lien avec les autres organismes sociaux (caisses de retraite ou d'assurance maladie en matière de santé au travail) des actions d'information ciblées en direction des TPE ou des DRH pour diffuser une information et des supports également destinés aux salariés », puis au sein du point 4.1.3.2.1 « L'impulsion de services à destination des DRH et des salariés ».

Sous cet aspect, le chapitre I ouvre des perspectives plus larges lorsque, dans le cadre de la mise en œuvre de la DSN, il examine les possibilités à moyen terme (point 2.4) d'amélioration des services rendus aux assurés (simplification des démarches, recherche de droits potentiels...) et à plus long terme (point 3.1) d'une offre de nouveaux services au long de leur parcours professionnel.

Pour l'UNSA il serait important que cette démarche reste activement présente dans les étapes futures de mise en œuvre de la DSN et qu'elle ne s'efface pas devant les seuls gains d'efficacité ou réductions de coûts recherchés par les employeurs et les organismes de protection sociale.

La généralisation de la mise en œuvre de la DSN offre à moyen terme (chapitre I, point 2.5) des possibilités d'amélioration des connaissances statistiques (sur les formes d'emploi, les salaires, les trajectoires...) qui constituent un enjeu considérable pour les organisations syndicales. Le rapport indique qu'elles « pourraient le cas échéant justifier des réflexions associant les partenaires sociaux et les représentants de la société civile ». L'UNSA soutient fortement cette proposition.

A long terme (point 3.1), le rapport indique la possibilité d'ouvrir de nouveaux services aux salariés : « La généralisation et l'extension du champ de la DSN rendent d'abord pertinente une réflexion au niveau des entreprises, en lien avec les partenaires sociaux et les institutions représentatives du personnel, sur la manière dont les salariés peuvent être associés à la connaissance des déclarations les concernant et sur la façon dont ils pourront tirer parti des informations ainsi accumulées tout au long de leur parcours professionnel ». L'UNSA estime que cette réflexion ne devrait pas porter seulement sur les informations fournies aux salariés en ce qui les concernent mais aussi sur les informations anonymisées qui sont susceptibles d'alimenter la réflexion des IRP, en particulier dans le cadre d'un enrichissement de la Banque de données économiques et sociales. Cette proposition semble présente au point 2.3.2 lorsqu'il est question d'une offre de bilan social mais

elle figure dans un développement consacré aux « services aux cotisants ». Il serait donc nécessaire qu'il soit explicitement précisé que ces informations doivent être aussi adressées aux IRP.

Sur le chapitre trois portant sur la détection et le traitement des entreprises en difficulté, l'UNSA constate que les organisations syndicales sont totalement absentes, que ce soit notamment de la commission départementale des chefs des services financiers et des organismes de sécurité sociale (CCSF) ou encore des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), alors que les problèmes traités dans ces instances concernent aux premiers chefs les salariées et salariés. Dans ce cadre, pour l'UNSA, il serait indispensable que ces instances intègrent des représentants des organisations syndicales.

* * *

La lutte contre la fraude au détachement (chapitre IV) rencontre d'importants obstacles au niveau européen soit à cause de l'obstruction des pays d'origine (supposée) des travailleuses et travailleurs détachés, soit à cause de la jurisprudence restrictive de la Cour de Justice. Il est essentiel de maintenir la pression au niveau de l'Union pour une réécriture de la directive et, dès maintenant, d'explorer toutes les possibilités de renforcement des contrôles aux limites des règles et de la jurisprudence existantes. Dans le même temps, il serait probablement plus immédiatement efficace de centrer l'effort sur le renforcement de la responsabilité des utilisateurs nationaux de cette main-d'œuvre en mettant à leur charge le contrôle du respect de la légalité avec des sanctions dissuasives. Cette seconde option (complémentaire) est moins soumise aux contraintes qui sont imposées au niveau européen.

Pour l'UNSA, la démarche ne doit pas seulement être guidée par la considération des manques à gagner pour le financement de la protection sociale ou de la concurrence déloyale dans certains secteurs d'activité ; elle concerne fondamentalement la protection de la dignité et des droits des travailleuses et travailleurs détachés.

* * *

Contribution du MEDEF au rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale

Le MEDEF salue l'initiative du HCFiPS de se saisir d'un thème jusqu'ici peu traité, pourtant au cœur d'enjeux essentiels en termes d'efficacité du recouvrement, de service rendu aux entreprises et ce faisant d'acceptabilité des prélèvements sociaux.

Cette initiative participe d'une prise de conscience récente des pouvoirs publics²⁵⁷ autour de ces enjeux que le MEDEF a largement initiée et soutenue. Mais, le niveau-record des prélèvements sociaux, l'instabilité et la complexité des règles liées aux cotisations sociales et les chantiers structurants engagés nourrissent des attentes fortes des entreprises en termes de simplification, de sécurité juridique et d'accompagnement dans le champ de la protection sociale.

Dans ce contexte, nous saluons la qualité du travail conduit par le HCFiPS d'explication et d'analyse d'éléments jusqu'à présent fragmentés tenant compte de l'environnement et des contraintes de l'ensemble acteurs : organismes de protection sociale en tant que collecteurs et des entreprises en tant que financeurs.

Ce rapport met en exergue les pistes de progrès de court ou moyen terme autour de quatre chapitres²⁵⁸, pistes dont certaines dépassent largement le cadre d'un tel rapport. L'amélioration des relations entre le monde de l'entreprise et les URSSAF, principal organisme du recouvrement des cotisations sociales, doit rester un axe prioritaire d'actions.

Sur la base de ce rapport et d'autres contributions, le MEDEF attend une action forte des pouvoirs publics avec à court terme pour objectifs :

- La reconnaissance d'un véritable « droit à l'erreur » URSSAF dans le cadre du projet de loi simplification en cours d'élaboration ;
- Le passage d'une logique de contrôle-sanction à une logique d'accompagnement notamment en URSSAF, qui supposera de mettre en place un axe préventif détaché du risque de sanction ;
- L'association plus étroite des entreprises à la production de la norme sociale et à l'évaluation de leur impact pour remédier à la complexité en amont des règles ;
- L'achèvement de la généralisation de la déclaration sociale nominative, sans que le chantier ne soit pas perturbé par d'autres chantiers type prélèvement à la source.

Au-delà des sujets abordés dans ce rapport, il convient d'aller plus loin dans le chantier de simplification et de normalisation des données sociales (règle *one in one out*, comité impact entreprises...). Dans le champ de la protection sociale, l'effort de simplification et d'harmonisation que nous soutenons ne doit pas conduire à une uniformisation des protections

²⁵⁷ - Chantier DSN, comité de simplification, rapport des parlementaires Goua-Gérard d'avril 2015 et traduction législative de certaines de ses propositions (introduction en LFSS pour 2016 d'une proportionnalité des sanctions, renforcement du droit des cotisants par le décret du 8 juillet 2016 sur le droit des cotisants, réforme du rescrit par l'ordonnance du 10 décembre 2015...).

²⁵⁸ - les nouvelles modalités de déclarations sociales, l'organisation du recouvrement et l'accompagnement des entreprises, la détection et le traitement des entreprises en difficultés, le travail dissimulé et le détachement.

des couvertures sociales et qui priverait les entreprises, les salariés et les travailleurs indépendants de dispositifs différenciés et adaptés à leurs besoins.

Au-delà de cette appréciation générale, le rapport appelle les observations suivantes :

Sur le chapitre I relatif aux nouvelles modalités de déclaration sociale :

Le MEDEF est à l'origine du projet de déclaration sociale nominative (DSN) qu'il a impulsé et porte depuis son origine. Si la DSN offre de nombreuses potentialités, elle doit avant tout avoir pour objectif la simplification administrative pour les entreprises et l'amélioration du service rendu aux cotisants (réduction supplémentaire des données demandées aux entreprises, anticipation des besoins des entreprises, détection des entreprises en difficulté, etc.). Ceci dit, nous avons des réserves de principe et techniques, sur l'intégration de la déclaration relative à la taxe sur les salaires qui, si elle devait être envisagée, devrait se faire avec une concertation en amont avec les professions concernées.

S'agissant du TESE, il nous paraît important, dans un souci de simplification et de sécurisation des entreprises recourant à cette solution déclarative simplifiée, de remédier à un certain nombre de dysfonctionnements rencontrés par les organismes assureurs. Ces difficultés ne sauraient être résorbées uniquement par l'instauration d'une base de données des contrats de toutes les conventions collectives.

Concernant la réforme du prélèvement à la source, le MEDEF n'est pas favorable à la solution proposée faisant des entreprises le tiers collecteur. Un tel système générerait d'importantes difficultés et complexités pour les entreprises a priori non compensées par l'Etat (coûts informatiques, risque de dégradation des relations sociales en entreprise, charge administrative supplémentaire...). Nous proposons, en s'appuyant sur la DSN, une autre solution reposant sur la généralisation de la mensualisation et rendant les prélèvements contemporains des revenus.

L'instauration d'une CSG progressive évoquée dépasse largement le cadre de ce rapport et les enjeux techniques autour de la DSN. Une telle évolution aurait d'importants effets redistributifs entre Français et réinterrogerait l'acceptabilité de notre système social par ceux qui ont les capacités contributives les plus importantes. De notre point de vue, la redistribution doit être assurée par les prestations et non par les prélèvements obligatoires. En tout état de cause, une telle orientation lourde politiquement et socialement ne peut être mise en débat qu'à l'occasion d'un rendez-vous démocratique.

Sur le chapitre II relatif à l'organisation du recouvrement et l'accompagnement des entreprises :

Globalement, nous partageons les pistes d'évolution évoquées pour améliorer l'information et l'accompagnement des entreprises et leur sécurisation juridique notamment en URSSAF (amélioration de la diffusion de l'information auprès des cotisants, utilisation des potentialités de la DSN, création d'un « BOFIP social »...). Comme le souligne le rapport, le changement culturel suppose aussi de la part des URSSAF une séparation des missions de contrôle de celles d'accompagnement. Des mesures complémentaires pourraient être prises comme la diffusion des lettres collectives ACOSS concernant les cotisants, information du cotisant sur la décision initiale de la CRA avant contrôle de légalité...

Il sera essentiel que le projet de loi simplification en cours d'élaboration pose les grands principes permettant d'initier ce changement culturel : reconnaissance d'un droit à l'erreur URSSAF avec remise automatique des majorations et des pénalités de retard en cas de première irrégularité, visite-conseil (sans possibilité de redressement) pour les TPE-PME dans les deux premières années d'existence... Le MEDEF sera très attentif au contenu de ce texte.

Le HCFiPS revient à nouveau à l'occasion de ce rapport sur sa proposition de transfert de la collecte des cotisations Agirc-Arrco aux URSSAF. Il souligne d'ailleurs les difficultés liées à une telle proposition (individualisation des cotisations Agirc-Arrco incompatible avec la base agrégée des URSSAF, reconversion des personnels au sein des IRC...). Nous regrettons que cette proposition soit présentée comme un élément de simplification et d'efficacité. A ce stade, aucune évaluation ne permet de confirmer les bénéfices escomptés. Rappelons que les régimes complémentaires ont engagé une baisse de leurs coûts de gestion avec pour objectif très proche un alignement sur ceux du régime général et sont mobilisés pour moderniser la collecte des cotisations sociales notamment à travers des outils dématérialisés (exemple : Cotizen, service de paiement en ligne des cotisations). Dans l'immédiat, la priorité doit être la communication à Agirc-Arrco des assiettes redressées en URSSAF.

S'agissant de la suppression du RSI et de l'adossement du régime spécifique de protection sociale des travailleurs indépendants confirmés par le Premier Ministre, le MEDEF rappelle l'importance de maintenir des taux de cotisations et des prestations spécifiques pour cette population. En effet, nous sommes attachés à une protection sociale adaptée aux besoins et aux risques pris par le chef d'entreprise. Concernant la réorganisation, le modèle de la délégation de gestion à des organismes assureurs privés, qui a montré son efficacité, nous paraît devoir être maintenu dans le nouveau schéma-cible. Par ailleurs, nous sommes favorables à ce que le principe de l'auto-déclaration des cotisations soit étendu aux travailleurs indépendants sous forme d'un droit d'option au choix du TI.

Sur le chapitre III relatif à la détection et le traitement des entreprises en difficulté :

La détection précoce et le traitement des entreprises en difficultés doit demeurer un axe majeur de progrès de la prochaine COG de la branche recouvrement en partenariat avec les autres acteurs. Certaines initiatives intéressantes doivent dépasser le cadre de l'expérimentation.

Le rapport souligne à juste titre que les majorations de retard appliquées par les URSSAF sont élevées et peuvent dans certains cas représenter un risque financier difficile à assumer pour l'entreprise. Rappelons que le taux de ces majorations s'élève à 0,4% du montant des cotisations dues, par mois ou fraction de mois écoulé, soit 4,8% par an, un taux élevé par rapport à ceux pratiqués sur le marché. Nous réitérons notre demande d'une adaptation du taux des majorations complémentaires aux conditions actuelles du loyer de l'argent. Le rapport indique qu'il est d'autant plus légitime de réinterroger ce taux élevé que ces majorations complémentaires s'ajoutent aux majorations initiales de 5 %.

Sur le chapitre IV relatif à la lutte contre le travail dissimulé et les questions liées au détachement des travailleurs :

La lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement est une des priorités du MEDEF, condition d'une saine concurrence entre les entreprises. Dans le domaine social, cela vaut pour la fraude aux cotisations comme pour la fraude aux prestations.

Compte tenu de la définition large du travail dissimulé et l'interprétation tout aussi large de la pratique, le MEDEF plaide pour plus de hiérarchisation des sanctions URSSAF selon la gravité de la fraude. Dans cet objectif, il nous paraît essentiel que la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2021 entre l'Etat et l'ACOSS prévoient la mise en place d'une grille statistique d'évaluation permettant d'identifier le niveau de gravité de l'irrégularité ou de la fraude : fraude de faible intensité, situation usuelle de travail dissimulé ou, fraude majeure. Cette connaissance doit permettre d'adapter et d'affiner le régime de sanctions URSSAF applicables, en introduisant une proportionnalité des sanctions selon la gravité de la fraude constatée, comme cela a été réalisée en matière de prévoyance et de négociation annuelle sur les salaires.

Enfin, sur la lutte contre la fraude au détachement, le MEDEF est favorable à la proposition du HCFiPS consistant à préciser les critères de « l'activité substantielle » dans le pays d'établissement pour lutter contre les entreprises « boîtes aux lettres », plutôt que de fixer une limite temporelle fixe, règle qui serait largement inopérante compte tenu de la durée moyenne des détachements. En revanche, nous sommes réservés sur la proposition consistant à limiter le bénéfice des dispositions actuelles de la directive relative au détachement aux seuls cas de mobilités professionnelles intra-firmes : limiter le recours au détachement à l'intragroupe priverait les entreprises européennes des compétences dont elles ont besoin.

&&&&&&&

Position du RSI

Le RSI se félicite que le Haut Conseil du financement de la protection sociale se soit intéressé, cette année, aux relations entre les organismes de protection sociale et les entreprises. Comme le souligne le Haut Conseil, la qualité de ces relations est un élément important pour la légitimité et l'efficacité du recouvrement des prélèvements et la prévention des difficultés qu'elles peuvent rencontrer sur leur parcours et ce particulièrement pour les travailleurs indépendants. En effet, il est rappelé que les travailleurs indépendants occupent une place particulière dans l'économie et la société française qu'il convient de garder à l'esprit :

- Les travailleurs indépendants représentent pour le pays une source de richesse et dynamisme ; ils sont un levier pour les prélèvements, au-delà de leurs propres contributions, via leur rôle d'employeur (40% des travailleurs indépendants).
- Les cotisations et contributions sociales dues par les travailleurs indépendants, à titre personnel, représentent des sommes importantes, sans commune mesure, par exemple, avec l'impôt sur le revenu qu'ils peuvent acquitter par ailleurs, rendant leur acceptation plus difficile encore d'autant qu'ils doivent les acquitter personnellement contrairement aux salariés pour lesquels le prélèvement social reste « indolore » car prélevé par le tiers employeur.
- Mais ils sont aussi, pour beaucoup d'entre eux fragiles, avec des revenus souvent faibles, irréguliers, des carrières heurtées, se traduisant par un taux de pauvreté trois fois supérieur à celui des salariés (19% vs 6%), ils méritent donc une protection sociale attentionnée et intentionnée et, le cas échéant, des accompagnements adaptés et ciblés.

Les annonces du Premier Ministre concernant la suppression du RSI et l'adossement du régime de protection sociale des travailleurs indépendants au régime général à compter de 2018 pourraient, en fonction des orientations qui seront décidées prochainement, être de nature à modifier substantiellement les relations que les travailleurs indépendants ont avec les organismes de protection sociale. Alors que le rapport souligne, à juste titre, l'importance de poursuivre les progrès réalisés en la matière ces dernières années, il apparaît primordial aux administrateurs élus de ne surtout pas briser « ce qui marche » ainsi que ce qui se met actuellement en place depuis le 1^{er} janvier dernier (date de mise en œuvre de la nouvelle organisation du recouvrement instituée par la LFSS de 2017).

Dans ce contexte, le RSI estime impératif que la phase préparatoire à la transformation, quelle qu'elle soit, se déroule en concertation avec les administrateurs et que la phase de mise en œuvre de la réforme, quelle qu'elle soit, apporte l'assurance que toutes les conditions soient réunies pour éviter une nouvelle « catastrophe industrielle » et favoriser une continuité dans la qualité de service aux assurés. Est-il utile de rappeler les conséquences de la réforme de l'ISU, si mal préparée et mise en œuvre dans une telle précipitation, qu'elle laisse encore des stigmates près de 10 ans après malgré tous les efforts réalisés ayant permis une normalisation grâce aux efforts incessants du RSI pour y pallier ?

Le RSI fait siennes des préconisations du Haut Conseil qui invite le Gouvernement à « *tenir compte des spécificités de la protection sociale des travailleurs indépendants et des enjeux de leurs relations avec les organismes sociaux. Il sera important notamment :*

- de veiller à garantir la validation des droits des assurés qui découlent directement des cotisations versées ;

- d'étudier comment les actuels dispositifs d'action sociale du RSI qui viennent en aide aux cotisants en difficulté (sous la responsabilité des commissions régionales d'action sociale) peuvent effectivement voir leurs fonctions poursuivies en étant alimentés en informations leur permettant une sollicitation pertinente et en temps utile.

Eu égard aux spécificités des travailleurs indépendants (en particulier la volatilité de leurs revenus) et aux besoins particuliers de dialogue et de contact que ces publics parfois peu connaisseurs des démarches administratives – voire fragiles – appellent, il serait en outre pertinent de maintenir des compétences et des modes de traitement spécifiques, différents de ceux appliqués à la généralité des entreprises employant des salariés. »

Un scénario de désorganisation complète des structures de gestion actuelle irait à l'encontre de cette préconisation, *a fortiori* si elle était menée dans des calendriers contraints qui conduiraient en outre à déstabiliser gravement les branches du régime général et que par ailleurs toute transformation quelle qu'elle soit, devra, si elle veut répondre efficacement aux besoins particuliers des travailleurs indépendants, permettre d'apporter davantage de simplification par les choix structurels qui seront faits afin de continuer à favoriser les démarches administratives et un maximum de souplesse afin de faciliter la gestion des entreprises des travailleurs indépendants.

Aussi, de façon plus concrète, pour une mise en œuvre la plus rapide possible, le RSI formule, comme chaque année, des propositions novatrices pour le prochain PLFSS afin de simplifier les démarches des travailleurs indépendants, de rendre plus lisibles leurs barèmes et d'améliorer leur protection sociale :

1. Mettre en œuvre en 2018 l'auto-liquidation attendue par les travailleurs indépendants.
2. Revoir l'assiette de cotisation pour la simplifier en allant vers une assiette nette unique.
3. Poursuivre la baisse des taux de cotisations des travailleurs indépendants pour favoriser leur activité économique et le pouvoir d'achat.
4. Harmoniser la gestion de la contribution à la formation professionnelle (CFP), source de fortes irritations et d'incompréhension de la part des indépendants.
5. Favoriser la constitution d'une carrière complète pour la retraite des indépendants en assouplissant les dispositifs de rachat de trimestres.
6. Améliorer la protection sociale en matière de versement de prestations en espèces.