

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

Synthèse

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale s'est intéressé à plusieurs reprises 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 entreprises. 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.

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) à l'ensemble du secteur privé 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 du financement a procédé de diverses manières.

- Des audits de directeurs d'organismes, de personnalités en charge de la définition de ces politiques au sein de l'administration centrale et d'experts effectués 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, s'appuyant sur l'envoi de questionnaires aux organismes de protection sociale et aux administrations pilotes des politiques et sur la constitution de quatre groupes techniques, associant des représentants des administrations et des organismes de protection sociale au niveau national comme au niveau local. Des auditions bilatérales ont par ailleurs été organisées avec de nombreux acteurs (organisations d'employeurs, conseil supérieur de l'ordre des experts comptables, commissaire au redressement productif, etc.). Enfin, le secrétariat général du Haut Conseil a effectué en avril 2017 une mission 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.

Dans l'ensemble des travaux qu'il a menés, le Haut Conseil a jugé opportun 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 (Direccte) en charge de la politique de l'emploi, d'autre part.

Le rapport, qui comprend quatre chapitres et plusieurs contributions additionnelles, reprend l'ensemble de ces travaux. Il a été rédigé, conjointement avec le secrétariat général du Haut Conseil, 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 Tirot, inspecteur des finances, qui ont animé le processus inter-administratif préalable. Deux des contributions qui complètent le rapport ont été 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.

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. La DSN est porteuse de beaucoup de potentialités à condition que les avancées soient poursuivies en matière de simplification et de normalisation des données sociales (règles d'assiette, de comptabilisation des effectifs...). Ces travaux de normalisation ont été entrepris mais connaissent un certain nombre d'obstacles et la diversification de la norme liée au développement de la négociation de branche et d'entreprise sur les couvertures complémentaires santé et prévoyance est une difficulté à prendre à compte. Certains de ces enjeux de normalisation justifient de purs travaux techniques ; d'autres supposent un renforcement de la gouvernance administrative, notamment en y associant la sphère « travail et emploi » ; 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 opérés par les organismes en charge du recouvrement, et devrait à terme rendre possible le transfert à l'Acoss de la collecte 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. 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.

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.

À cet égard, le rapport examine 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 en perspective.

- *Dans le cadre de l'organisation actuelle du recouvrement*, de premières évolutions, susceptibles d'être mises en œuvre rapidement, pourraient viser à compléter l'information disponible – par exemple celle relatives aux couvertures complémentaires santé et prévoyance prévues dans les conventions collectives – et à assurer son partage entre organismes publics de façon à éviter les demandes récurrentes des entreprises et à donner une nouvelle impulsion au titre emploi service entreprises (Tese). La création d'une base de données relative aux conventions collectives, qui définit notamment les taux de cotisation applicables auprès de l'Agirc-Arrco et les dispositions en matière de couverture conventionnelle, apparaît comme une piste à poursuivre.

Une deuxième orientation souhaitable pourrait viser à amplifier les actions d'information et conforter « la sécurisation juridique » des relations avec les entreprises, notamment en produisant à travers divers supports une information à la fois fiable, actualisée et opposable aux administrations et organismes.

Enfin, le développement de nouveaux modes de relation avec les entreprises serait à impulser, notamment en matière d'accompagnement et d'offre de services. Cela suppose

tout d'abord de réfléchir aux parts respectives et aux modalités d'articulation des outils dont disposent les réseaux pour communiquer avec les entreprises (« stratégie multicanal »). Face au développement rapide des procédures dématérialisées, une réflexion reste à mener sur la place que doivent occuper d'autres vecteurs comme le courrier papier, l'accueil physique et l'accueil téléphonique compte tenu des besoins des différentes catégories d'entrepreneur. Si les différents réseaux ont, à des degrés divers, engagé des démarches pour harmoniser et clarifier le contenu et les conditions d'envoi des courriers, ces derniers n'ont pas été élaborés en lien avec les usagers. De même, l'envoi de courriers de relance en cas d'incident de paiement est encore trop systématiquement privilégié par rapport à la relance téléphonique. Au-delà du traitement spécifique qu'ils réservent aux grandes entreprises, les réseaux pourraient également développer une approche plus personnalisée des entreprises, avec un traitement différencié en fonction du secteur d'activité, de la taille, de l'ancienneté (par exemple les jeunes entreprises) ou des risques de défaillance identifiés, et adapter leur offre aux tiers déclarants – population aujourd'hui mal prise en compte, alors qu'elle est fréquemment l'interlocuteur principal des organismes de recouvrement. Enfin, les fonctions de médiation sont insuffisamment développées au sein des trois grands réseaux de recouvrement et une réflexion serait à mener sur son degré d'autonomie vis-à-vis des organismes et sur sa bonne articulation avec les procédures contentieuses existantes.

- *Concernant d'éventuelles modifications de l'organisation du recouvrement*, le rapport s'est plus spécifiquement penché sur deux sujets : le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco et celui des cotisations des travailleurs indépendants. Sur le premier point, les possibilités ouvertes par l'exploitation des données individuelles de la DSN ont amené en particulier le Haut Conseil à réinterroger les conditions de faisabilité d'un transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco. S'agissant du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants, si leur transfert aux Urssaf était décidé dans le cadre de l'adossement prévu de leur régime au régime général, il conviendrait de tenir compte des spécificités de la protection sociale de cette population et des enjeux de ses relations avec les organismes sociaux. Il serait important notamment de veiller à ce que les actuels dispositifs d'action sociale du RSI qui viennent en aide aux cotisants en difficulté puissent effectivement voir leurs fonctions poursuivies en étant alimentés en informations leur permettant une sollicitation pertinente et en temps utile. Enfin, les spécificités des travailleurs indépendants – en particulier la volatilité, voire la fragilité de certaines situations – appelleraient le maintien de modalités de traitement différentes de celles appliquées à la généralité des entreprises employant des salariés.

Le troisième chapitre porte sur **la prévention et le traitement des difficultés des entreprises**. Le rapport montre que 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, 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 – commission départementale des chefs des services financiers et des organismes de sécurité sociale (CCSF), comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi) et comité interministériel de restructuration industrielle (Ciri) – qui paraissent fonctionner de façon

satisfaisante. Le rapport souligne en particulier le rôle facilitateur des commissaires au redressement productif (CRP) qui, depuis 2012, se sont progressivement intégrés aux différents dispositifs.

En dehors de ces procédures institutionnalisées, la prise en compte des difficultés des entreprises constitue un enjeu reconnu au sein des réseaux de recouvrement, avec des améliorations encore à trouver concernant les procédures de recouvrement – développement de prises de contact individualisées avant le déclenchement de procédures automatiques – et le niveau, aujourd’hui élevé, des majorations de retard appliquées sur le montant des cotisations et contributions qui n’ont pas été versées aux dates limites d’exigibilité.

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 conduites dans le cadre du HCFiPS, beaucoup moins développés, surtout en ce qui concerne les plus petites d’entre elles. Les indicateurs ou outils de repérage existants présentent 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. À cet égard, une expérimentation intéressante, connue sous le nom de « signaux faibles », a été lancée autour du commissaire au redressement productif de Bourgogne-Franche Comté, visant à détecter, sur la base d’un modèle statistique élaboré par une *start up* d’État, les premiers signes de modification de la situation ou des comportements d’emploi des entreprises prédictifs de difficultés à venir. Cette expérience – qui pourrait à l’avenir être généralisée – permet d’adresser des chargés de mission des Direccte au contact des entreprises dès les premiers signes de fragilité identifiés et de définir avec elles les aides à mettre en place.

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.

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 2014¹ sur le sujet des travailleurs détachés.

¹ *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.

La lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement s'inscrit en effet dans une démarche désormais ancrée au niveau interministériel et structurée dans le cadre d'un plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI). La coordination des diverses administrations concernées (DSS, DGT, DGFIP notamment) s'est sensiblement améliorée et est relayée au plan local par les comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf), dont le bilan est jugé satisfaisant par les acteurs. De même, la mise en place des unités d'appui et de contrôle spécialisée et dédiée à la lutte contre le travail illégal (Uracti) au sein des Direccte est perçue comme positive par les acteurs de terrain.

Un certain nombre de perspectives restent toutefois à consolider, s'agissant notamment de l'implication des parquets dans la poursuite des infractions en matière de travail illégal, ou des indicateurs de suivi du PNLTI. Le meilleur ciblage par l'Acoss et, dans une moindre mesure, la MSA, des secteurs ou entreprises à contrôler dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé est une piste de progrès identifiée par ces organismes, mais les investissements restent à faire pour mettre en place les outils de *scoring* qui font défaut aujourd'hui. De même, les travaux en matière d'estimation financière de la fraude sociale qui en découle seraient à poursuivre. Enfin, la sensibilisation des acteurs économiques et l'évolution du cadre du détachement des travailleurs demeurent des enjeux importants pour l'avenir : la réflexion au niveau européen sur les conditions du détachement mériterait d'être poursuivie, sachant qu'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.

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 ces analyses et scénarios d'évolution, lesquels sont intégrés à la fin du rapport sous forme de contributions.