



L'AVENIR DU RECOUVREMENT SOCIAL

Partie 1

Juillet 2022

 **TABLE DES MATIÈRES**

▪ Table des matières _____	3
▪ Lettre de mission _____	7
▪ Avant-propos _____	9
▪ Synthèse _____	11
Une crise sanitaire qui a fortement pesé sur le recouvrement social _____	13
Des mesures inédites de reports d'échéance et de délais de paiement _____	13
Un retour à la normale progressif _____	14
Une approche renouvelée du recouvrement social _____	15
Recouvrer, ce n'est pas seulement encaisser, mais aussi informer _____	15
Recouvrer, ce n'est pas seulement informer, mais aussi accompagner _____	16
Recouvrer, ce n'est pas seulement accompagner, mais aussi anticiper les difficultés éventuelles des redevables _____	17
Recouvrer, c'est aussi s'inscrire dans un écosystème plus vaste, dans lequel les données qui servent à la collecte sont également souvent celles qui servent à établir les droits sociaux des assurés _____	17
Une évolution de l'organisation du recouvrement social qui ne doit pas être dictée par la seule idée d'unicité du recouvrement _____	18
Des évolutions de la chaîne déclarative qui appellent à une rénovation de la gestion des données sociales _____	20
▪ Chapitre 1 : Un recouvrement social qui a été très fortement affecté par la pandémie et les réponses apportées à la crise sanitaire _____	29
1 – Des réponses à la crise qui ont principalement affecté le recouvrement social, même si elles ont beaucoup pesé financièrement sur le budget de l'Etat _____	29
1.1 – Un recouvrement social particulièrement mobilisé durant la pandémie _____	30
1.2 – Des outils relevant de la sphère sociale plus adaptés à la spécificité de la crise ____	32
1.2.1- Des mesures d'aides financières pérennes, jouant sur l'assiette des cotisations _	32
1.2.2 - Des mesures d'aide financière pérenne pour le paiement des cotisations et contributions sociales dues _____	36
1.2.3 - Des mesures d'aide transitoire, via le report d'échéances et des délais de paiement _____	37

2 - Les impacts de ces mesures sur la chaîne de recouvrement différents selon les dispositifs _____	39
2.1 - Des impacts modérés pour les exonérations partielles ou ciblées et pour les aides au paiement _____	39
2.2 – Des mesures de reports et de délais de paiement qui ont très fortement modifié la chaîne du recouvrement social _____	41
2.2.1 – <i>Les règles relatives aux reports et plans d’apurement pour les employeurs</i> ____	41
2.2.2 – <i>Les règles relatives aux reports et plans d’apurement pour les travailleurs indépendants</i> _____	44
3 - Un retour à la normale progressif _____	46
3.1- Un dégonflement progressif des créances accumulées pendant la pandémie _____	47
3.2 - Des plans d’apurement qui devraient permettre d’encaisser l’essentiel des sommes non encore acquittées _____	49
3.2.1 - <i>Bilan des plans d’apurement pour les employeurs du secteur privé non agricole</i> _____	49
3.2.2 - <i>Bilan des plans d’apurement pour les travailleurs non-salariés non agricoles</i> ____	52
3.2.3 – <i>Pour les autres populations</i> _____	53
▪ Chapitre 2 : Une approche renouvelée du recouvrement social _____	57
1 - Recouvrer, ce n’est pas seulement encaisser, mais aussi informer _____	57
2 - Recouvrer, ce n’est pas seulement informer, mais aussi accompagner _____	61
2.1 - Des offres de services visant la simplification des démarches par l’agrégation de différentes réglementations pour les cotisants « isolés » _____	62
2.1.1 – <i>Les offres de services à destination des particuliers employeurs</i> _____	63
2.1.2 – <i>Les offres de services à destination des employeurs du secteur privé</i> _____	66
2.1.3 - <i>Les offres de services à destination des travailleurs indépendants</i> _____	67
2.2 - Des simplifications portées par le rapprochement entre la sphère sociale et la sphère fiscale _____	69
2.3 - Des offres de services centrées sur l’aide à la décision à des moments spécifiques de la vie des acteurs économiques _____	71
3 - Recouvrer, ce n’est pas seulement accompagner, mais aussi anticiper _____	73
3.1 – Une détection au plus tôt les difficultés des acteurs économiques... _____	73
3.2 - ... pour les orienter vers les droits sociaux dont ils pourraient bénéficier... _____	77
3.3 – ... dans une recherche permanente d’équilibre entre démarches proactives généralisées et gestion personnalisée _____	80



▪	Chapitre 3 - Une évolution du recouvrement, en recherche continue d'une meilleure efficacité : les enjeux des transferts de recouvrement	87
	1 - Une concentration croissante du recouvrement social auprès des urssaf	87
	2 - Des opérations pensées pour améliorer l'efficacité du recouvrement des prélèvements sociaux	91
	3 - Des opérations souvent complexes, facilitées par l'existence de règles proches	97
	4 - De nouveaux enjeux du recouvrement à prendre en compte pour évaluer l'opportunité des transferts	101
	4.1 - Une prise en compte nécessaire des spécificités de certaines populations	102
	4.2 - Des opérations qui doivent garantir la constitution des droits de salariés	105
	4.3 - Les opérations qui doivent garantir dans la durée un partage des enjeux entre organismes	107
	4.4 - Des gestions de projet qui doivent permettre de sécuriser le processus de transferts	108
▪	Chapitre 4- La gestion des données sociales : enjeu majeur du service public de la sécurité sociale, de la déclaration employeurs au service des prestations	111
	1 - La DSN : une rénovation du processus déclaratif qui a rencontré un large consensus	111
	1.1 - La promesse initiale de la DSN : une simplification de la gestion des données sociales pour les employeurs	111
	1.2 - Un succès salué par l'ensemble de la communauté DSN	114
	1.3 - Un succès qui se traduit dans des extensions constantes de périmètre	118
	2 - La DSN à la croisée des chemins : vers la solidarité à la source	120
	3 - Des enjeux importants autour de la simplification	126
	3.1 - La simplification de la législation : un impératif à réaffirmer	126
	3.2 - La simplicité de la déclaration : des processus à finaliser	130
	3.3 - La simplicité de la déclaration : un enrichissement des retours vers les entreprises à poursuivre	131
	3.4 - Bien établir la fiabilité des données individuelles comme finalité du processus de vérification	132
	3.5 - Parallèlement à ces évolutions, des éléments de complexité à assumer	136
	4 - La question de la qualité des données au centre de la DSN, pour l'établissement du juste prélèvement et du juste droit	137
	4.1 - Des éléments de fragilité	137

4.2 - Un pilotage de la gestion de la donnée sociale à reconstruire	138
4.3 - Une boucle qualité, complexe, à fortement améliorer	141
5 - La nouvelle gestion de la donnée sociale suppose des évolutions importantes dans les organismes	145
6 - Une gouvernance à repenser autour de la donnée sociale	147
▪ Contributions des membres	151
Contribution de la CFDT	153
Contribution de la CFE-CGC	155
Contribution de la CFTC	157
Contribution de la CGT	163
Contribution de Force Ouvrière (FO)	165
Contribution du MEDEF	167
▪ Annexes	169
Annexe 1 : Définition du recouvrement social	171
Annexe 2 : Le recouvrement des cotisations et contributions sociales dans les DOM	175
Annexe 3 : Historique de la création des Urssaf	177
Annexe 4 : Historique des transferts de recouvrement réalisés depuis 2011	179
Annexe 5 : Les grandes étapes de la montée en charge de la DSN	181
Annexe 6 : Les formalités transférées en dsn	183
Annexe 7 : La DSN : un écosystème complexe	187
Annexe 8 : L'utilisation des CTP	189
Annexe 9 : La fiabilisation des données	191
Annexe 10 : Le tableau de bord DSN	193
Annexe 11 - L'appropriation progressive de la DSN par la branche recouvrement	195
Annexe 12 : la prise en compte des heures supplémentaires dans la DSN	197
Annexe 13 : La norme DSN	199
Annexe 14 : Les écarts constatés en DSN	203
Annexe 15 : Liste des personnes auditionnées par le HCFiPS	207
Annexe 16 : Composition du HCFiPS au 30 juin 2022	209

 LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 20 JAN. 2022



Monsieur le Président,

J'ai reçu et lu avec beaucoup d'attention le rapport sur les finances sociales que vous venez de me remettre et qui nous donne des éléments d'éclairage utiles sur le pilotage des comptes sociaux dans le contexte de crise sanitaire. Je tenais à saluer la qualité des travaux menés sous votre égide par le Haut-Conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS).

Comme vous le suggérez, je souhaite que ces travaux sur les principes et modalités du pilotage des finances sociales se prolongent, dans les mois qui viennent, d'un éclairage sur la gestion du recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Trois points me semblent devoir notamment être abordés :

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

Monsieur Dominique LIBAULT
Président du Haut Conseil du financement
de la protection sociale
18 place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
75014 Paris

Pour mener à bien ces différents travaux, vous pourrez vous appuyer sur les organismes de sécurité sociale et sur les différentes administrations chargées de ces questions. Vous pourrez notamment solliciter la DGFIP, en particulier aux fins de comparaison entre les pratiques mises en œuvre dans les URSSAF et dans les caisses de MSA, d'une part, et au sein de l'administration fiscale, d'autre part.

Afin que ces travaux puissent être utiles dans le cadre des futures COG, je vous saurais gré de produire votre rapport à la fin du premier semestre 2022.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean CASTEX



AVANT-PROPOS

Le recouvrement social, entendu ici comme l'ensemble des activités liées à la collecte des prélèvements obligatoires assis sur les revenus d'activité et destinés à financer le système de protection sociale, revêt une importance fondamentale pour le bon fonctionnement et la pérennité du système de protection sociale français.

Cette importance tient évidemment au caractère stratégique des sujets financiers, notamment dans un environnement où les finances publiques en général, et les finances sociales en particulier, sont confrontées à des défis immenses.

Mais comme le montre ce rapport, les enjeux du recouvrement social vont bien au-delà de la seule activité de collecte, entendue comme « le juste encaissement au meilleur coût ». Compte tenu de ses spécificités, et notamment de l'articulation étroite entre les prélèvements (essentiellement les cotisations) et les droits sociaux dont bénéficient les assurés en contrepartie, le recouvrement social est aujourd'hui au cœur d'une chaîne de gestion de la donnée sociale, qui va de la déclaration, à la détermination de la juste prestation en passant par l'acquittement des cotisations et contributions sociales.

Le HCFiPS, saisi par le Premier ministre le 20 janvier dernier (voir lettre de saisine ci-dessus), s'est emparé du sujet en décomposant le travail en deux temps.

Le présent rapport constitue la première partie du travail réalisé ; composé de quatre chapitres, il porte sur les deux premiers axes de la lettre de mission.

Le troisième axe évoqué dans la lettre de mission (contrôle et lutte contre la fraude) fera l'objet de travaux à l'automne prochain, et donnera lieu à la publication de la seconde partie du rapport.

SYNTHÈSE

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

Les trois axes de travail figurant dans la lettre de mission du Premier ministre

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

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

[2] Penser le recouvrement, c'est bien sûr réfléchir autour d'objectifs d'efficacité et d'efficience. En termes d'efficacité, l'enjeu est naturellement d'atteindre le taux de recouvrement le plus élevé possible, en garantissant une application optimale du cadre juridique fixé par le législateur, gage d'équité entre acteurs économiques³, et en assurant la pérennité de la collecte, par la prise en compte des éventuelles difficultés économiques des entreprises pour, lorsque cela est nécessaire, lisser les impacts du prélèvement. *In fine*, il s'agit de limiter les hausses de prélèvement ou la régulation sur les prestations dans un cadre

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

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

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

où l'on recherche l'équilibre entre recettes et dépenses. Alors que certains⁴ évoquent la « juste prestation », le recouvrement est un outil indispensable pour assurer le « juste prélèvement ».

- [3] En termes d'efficience, encaisser au meilleur coût, c'est minimiser la charge administrative pesant sur les acteurs économiques responsables de la déclaration et du paiement, encaisser à bonne date pour ménager la trésorerie des organismes de protection sociale, et réduire au maximum les coûts de gestion des organismes de recouvrement, pour que la collecte soit prioritairement dédiée aux dépenses à financer.
- [4] Penser le recouvrement de demain c'est penser l'accompagnement des entités économiques, et notamment des entreprises, qui sont redevables de prélèvement sociaux, que ce soit au moment de la création ou dans le cadre de difficultés que les cotisants peuvent rencontrer.
- [5] C'est aussi construire le développement moderne de la relation entre prélèvements et droits. Cette relation se matérialise au moins à trois niveaux.
- Un premier niveau a trait à la création par le service public de la protection sociale d'offres de service liant la fonction recouvrement et la fonction délivrance de prestations et prévention. Ces offres de service sont particulièrement nécessaires pour les travailleurs indépendants qui sont à la fois des entités économiques et des personnes physiques.
 - Un deuxième niveau est le lien entre la cotisation et le fait générateur de droits qui doit être sécurisé et perçu par le cotisant comme un facteur d'acceptation du prélèvement social.
 - Un troisième niveau, dont l'intensité est destinée à s'accroître, est la chaîne de gestion et de transfert de la donnée sociale qui doit permettre de simplifier et fiabiliser la délivrance des prestations sociales, à partir des données sociales assises sur les revenus d'activité, récupérées notamment dans le système de paye des employeurs (solidarité à la source).
- [6] Cette spécificité du recouvrement social par rapport à la sphère fiscale, souvent peu mise en valeur, est l'un des fils conducteurs du présent rapport, car au centre des enjeux des politiques de protection sociale qui se déploient ou sont appelées à se déployer dans les années qui viennent.
- [7] Le recouvrement social est aujourd'hui à la croisée des chemins : en lien avec ses missions traditionnelles, il doit renforcer sa capacité à encaisser au mieux ; au-delà de ces missions, il doit être partie, plus qu'auparavant, de la chaîne de valeur qui va de la déclaration aux droits, afin de contribuer à la détermination de la juste prestation.

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



Une crise sanitaire qui a fortement pesé sur le recouvrement social

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

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

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

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

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

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

[12] D'une manière générale, les organismes de collecte ont recherché, durant toute cette période, un équilibre entre des traitements de masse, adaptés aux circonstances (impossibilité ou difficultés pour s'acquitter des sommes dues pour une très grande partie des cotisants), distincts selon les différents types de cotisants (employeurs ou indépendants), avec une

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

interlocution nécessairement limitée, et des approches au cas par cas dans certaines circonstances.

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

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

Un retour à la normale progressif

[15] Le retour à la normale en matière de recouvrement social, et notamment la reprise du recouvrement amiable et forcé, suppose d'avoir préalablement apuré les créances accumulées durant la crise⁷, selon des modalités et

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

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



calendriers différents pour les employeurs et pour les indépendants. Or du fait de l'échelonnement de l'envoi des plans en fonction des vagues sanitaires, ce retour à la normale ne pouvait que difficilement intervenir avant l'été 2022. Si le taux de respect de ces plans d'apurement apparaît relativement satisfaisant (supérieur à 80%), la situation n'est pas encore totalement normalisée.

- [16] À partir du second semestre, et sous réserve d'une relative stabilité de l'environnement sanitaire, économique et géopolitique, une pratique « normale » du recouvrement devrait pouvoir être mise en œuvre par les organismes en charge de la collecte (*recommandation n° 1*). Dans les territoires ultra-marins, qui font l'objet de démarches spécifiques dans le cadre de la sortie de crise, des adaptations de l'organisation du recouvrement seraient probablement nécessaires, en faisant des efforts accrus en matière de pédagogie et de sensibilisation des cotisants, publics et privés.
- [17] Ce retour à la normale est indispensable pour maintenir des habitudes de collecte efficaces et ne pas transformer l'exceptionnel en norme.



Une approche renouvelée du recouvrement social

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

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

- [19] Le développement des outils numériques et l'accent mis par les pouvoirs publics sur la sécurisation juridique ont permis aux organismes en charge de la collecte d'étoffer leurs sites internet avec de multiples pages d'informations dédiées, notamment vers des publics particuliers (particuliers employeurs, marins, artistes-auteurs, travailleurs indépendants, économie collaborative...). Plus largement, la stratégie de sécurisation juridique des cotisants, enjeu majeur pour simplifier les démarches et ainsi améliorer la qualité du processus de collecte, a été facilitée par la création d'un nouveau site rassemblant l'intégralité de la réglementation et de la doctrine administrative opposable en matière de cotisations et contributions sociales, le bulletin officiel de la sécurité sociale (BOSS.gouv.fr), co-construit par la DSS et l'Urssaf, en associant des utilisateurs (cotisants, tiers-déclarants...).
- [20] Une attention particulière devra être portée sur la diffusion de l'information, pour que le Boss devienne progressivement la source unique de référence en matière de doctrine administrative (*recommandation n°2*), que les plateformes numériques renseignent correctement les collaborateurs utilisateurs de ces plateformes (*recommandation n°3*), ou qu'une politique

adaptée soit mise en œuvre dans les DROM en faisant des efforts de pédagogie et de sensibilisation (*recommandation n°4*).

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

- [21] L'accompagnement des cotisants passe par la mise à disposition d'offres de services dédiées à certains types de cotisants (CESU et Pajemploi pour les particuliers employeurs, TESE/TESA pour les très petites entreprises, CEA pour les associations), qui facilitent les déclarations et le paiement des cotisations sociales, mais peuvent également aller plus loin (édition du bulletin de paie, gestion du prélèvement à la source, voire rémunération directe du salarié, transfert des informations à Pôle emploi pour activer les droits chômage...). Ces offres de service répondent aux besoins de populations spontanément peu équipées pour accomplir les formalités administratives incombant aux employeurs ou au travailleurs indépendants. Très ancrées sur la mise en œuvre du droit social, sous l'angle tant du prélèvement que des droits, et étendues progressivement à la sphère fiscale, elles constituent une spécificité forte du champ social. Le HCFiPS appelle les organismes et administrations à poursuivre les synergies entre sphères sociale et fiscale en s'appuyant sur les organisations existantes (*recommandation n°5*), et plus généralement, à poursuivre le développement des offres de services à destination de publics spécifiques (*recommandation n°6*).
- [22] Dans le même esprit, des sites dédiés et des outils en ligne sont également disponibles pour certains travailleurs indépendants ou chefs d'entreprise (mon-entreprise.fr, autoentrepreneurs.fr, *mycompany.fr*, mon intéressement...). Le fort investissement de la branche recouvrement en ce domaine dans la période récente doit être souligné et encouragé.
- [23] Le HCFiPS recommande qu'un suivi et des évaluations régulières de ces sites et offres de services soient effectuées (*recommandation n°7*).
- [24] Si ces démarches d'accompagnement des cotisants ont été mises en œuvre depuis longtemps par les organismes collecteurs, la crise a permis de renforcer cette logique. Les Urssaf et la MSA ont ainsi prêté une attention particulière aux intentions de paiement des « grands comptes », avec des suivis mensuels et individualisés.
- [25] Même dans les cas où des procédures automatiques ont été mises en place durant la crise sanitaire (plans d'apurement automatiques pour les entreprises de moins de 250 salariés, calcul automatique des échéanciers pour les travailleurs indépendants non microentrepreneurs sur la base de 50% du revenu de 2019), des possibilités ont été offertes aux cotisants pour s'adapter à leurs besoins (possibilité de renégociation du plan d'apurement pour les employeurs, possibilités de modulation des revenus escomptés pour les travailleurs indépendants).

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

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

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

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

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

[29] Au régime général, des démarches de rapprochement ont été engagées, par exemple s'agissant des travailleurs indépendants avec l'offre

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

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

- [30] Pour les salariés du secteur privé non agricole, ce renforcement du lien entre cotisations sociales, gérées par la branche recouvrement, et les droits sociaux gérés de manière séparée par les caisses prestataires, est notamment au cœur de la logique de la DSN, qui se substitue depuis sa généralisation en 2017 à nombre de déclarations sociales auparavant distinctes.
- [31] Cet aspect de la collecte, qui s'inscrit dans un périmètre plus large de gestion de la donnée sociale, est probablement le plus complexe et le plus lourd en termes d'enjeux (masses financières, droits sociaux, mais aussi organisation des métiers et des structures), ce qui justifie un chapitre dédié.

Une évolution de l'organisation du recouvrement social qui ne doit pas être dictée par la seule idée d'unicité du recouvrement

- [32] Si les sujets d'organisation interne à chacun des réseaux (régionalisation du réseau des Urssaf, réorganisation des caisses de MSA, réorganisation des groupes de protection sociale...) ont été centraux dans les années 2010, le début des années 2020 a été marqué par la question de la concentration des réseaux de recouvrement. Le cap fixé à l'occasion de la création de la mission France recouvrement, visait la constitution de deux grands réseaux (fiscal, autour de la DGFIP, et social, autour des Urssaf ou, pour le secteur agricole, des caisses de MSA), avant une éventuelle unification du recouvrement social et fiscal.
- [33] Le HCFiPS estime, au vu des travaux réalisés et des auditions des acteurs réalisées dans le cadre du présent rapport, que l'idée d'une fusion à terme des réseaux, un temps envisagée, doit être écartée au profit d'un renforcement des synergies entre les sphères sociales et fiscales autour de processus où les réseaux peuvent s'apporter mutuellement des plus-values.
- [34] Dans la sphère sociale, il s'agit de poursuivre le mouvement qui avait vu, pour les employeurs, le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage aux Urssaf en 2011, pour les travailleurs indépendants, la constitution de l'ISU puis l'intégration au sein du régime général en 2018.



- [35] Du point de vue de l'amélioration de la qualité de service, l'objectif est de réduire le nombre d'interlocuteurs des entreprises ; dans une logique de réduction des coûts de gestion, il paraît incohérent de laisser coexister des réseaux recouvrant des prélèvements sur des assiettes proches ; dans une perspective d'amélioration des rendements, il s'agit de faire bénéficier des modes opératoires des grands réseaux de recouvrement à des régimes aux chaînes de recouvrement parfois vieillissantes ou incomplètes (notamment sans prérogatives et corps de contrôle « sur place ») et dont la taille ne permet pas toujours de prendre en charge les nombreuses missions qui vont au-delà du seul recouvrement.
- [36] Planifiés entre 2018 et 2020, des transferts doivent concerner plus d'une dizaine de régimes d'ici 2024. Le dispositif a été pensé avec un certain systématisme, sans parfois prendre en compte la spécificité de certaines situations⁹, ce qui a pu générer des difficultés, au moins durant la phase de montée en charge.
- [37] Même si elles se sont accompagnées d'importantes simplifications déclaratives¹⁰, plusieurs opérations se sont révélées particulièrement complexes à mettre en œuvre, conduisant les Urssaf à gérer des règles d'assujettissement variables, des champs d'application territoriaux non homogènes, des assiettes différentes de celles du régime général, des systèmes d'exigibilité spécifiques, des systèmes d'assujettissement ou de liquidation modulables ou optionnels...
- [38] Les opérations de transferts ne sont pas une fin en soi : elles doivent présenter une réelle simplification pour les entreprises ou pour les cotisants, accroître le rendement du prélèvement ou réduire les coûts de gestion et garantir les droits des assurés. Elles doivent permettre d'offrir un service de meilleure qualité et répondre aux nouveaux enjeux que porte le recouvrement. La diversité des tâches liées au recouvrement peut parfaitement justifier des transferts pour des opérateurs qui n'ont pas la taille critique et pour faciliter la coopération avec les autres acteurs du service public.
- [39] Le HCFiPS souhaite particulièrement insister sur la recherche nécessaire d'une harmonisation des règles de prélèvement avant transfert (*recommandation n° 11*), sur la prise en compte des spécificités de certaines professions dans l'appréciation de la pertinence du transfert (*recommandation n° 12*), ou sur la garantie qui doit être donnée aux organismes qui cèdent le recouvrement que les droits, lorsqu'ils sont contributifs, pourront être correctement constitués (*recommandation n° 13*). Il souhaite également souligner l'importance d'un partage réel des enjeux entre organismes, non

⁹ Par exemple celle des marins.

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

seulement lors de la phase de projet, mais aussi dans la durée (*recommandation n° 14*). S'agissant de la phase de projet, la sécurisation du processus est évidemment essentielle, avec, quand cela est nécessaire, la réalisation de phases pilote probantes en amont du transfert (*recommandation n° 15*).

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

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

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

Des évolutions de la chaîne déclarative qui appellent à une rénovation de la gestion des données sociales

[43] À la suite des mouvements de dématérialisation des déclarations et des paiements, centraux dans les années 2000, la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN), engagée au milieu des années 2010, visait avant tout à limiter les coûts de gestion induits, pour les entreprises, par un système déclaratif de données sociales jugé trop lourd et pour partie redondant. Dans la logique du « *dites-le nous une fois* », il s'agissait de réaliser un « *front office* » déclaratif commun à l'ensemble de la sphère sociale ; ce *front office* devait reposer –et repose encore- sur des principes forts : ne demander aux entreprises que des données nativement présentes dans les opérations de gestion de la paie, rationaliser, dans la mesure du possible, la norme juridique, limiter la volumétrie des données véhiculées, en faisant porter les calculs complexes sur les opérateurs.

- [44] Rendue obligatoire pour toutes les entreprises depuis 2017, la DSN a été mise en place par une communauté d'acteurs (administrations, organismes, éditeurs de paie, employeurs...), sous le pilotage très efficace du GIP-MDS¹¹. Cette communauté d'acteurs considère largement que le dispositif a été un réel succès, tout en évoquant quelques points délicats, notamment dans la période récente, en lien avec des extensions de périmètre parfois complexes. On retrouve ici les mêmes difficultés que sur les transferts, avec des « bascules » en DSN de publics qui y étaient peu préparés – à l'instar des marins. Compte tenu des enjeux que représente la montée en charge de la DSN, le HCFiPS estime qu'il est pertinent de procéder, à intervalles réguliers, à des enquêtes de satisfaction auprès d'un panel de cotisants et d'éditeurs (*recommandation n° 17*).
- [45] Après cette phase de montée en charge, la DSN est aujourd'hui à la croisée des chemins, avec des extensions d'usages très importantes : si la DSN a d'abord été présentée comme une promesse de simplification pour les entreprises, elle n'en a pas moins toujours été pensée comme un outil susceptible d'être utilisé au bénéfice des droits des salariés. Mais cette vocation de la DSN a été initialement entendue plus comme une potentialité que comme un objet immédiat, et surtout centrée sur les prestations contributives, au premier chef desquelles les prestations retraite, mais aussi les indemnités journalières ou les allocations chômage.
- [46] Avec la volonté de calculer les prestations à la source, la DSN entre dans une autre dimension : les données contenues dans la DSN sont désormais mobilisées, *via* le dispositif de ressources mensuelles (DRM), pour calculer des droits « au fil de l'eau ». Deux grandes séries de prestations sont d'ores et déjà calculées dans ce cadre : les aides au logement et, pour partie, la complémentaire santé solidaire (C2S). Beaucoup d'autres usages pourraient suivre : le calcul à la source du RSA et de la prime d'activité est d'ores et déjà en cours de test.
- [47] Cette évolution est majeure : elle conduit à multiplier les données que la DSN doit produire, dès lors que les nouveaux usages reposent sur des règles d'assiette différentes de celles identifiées en DSN (par exemple le revenu net perçu, alors que la DSN véhicule des revenus bruts ou nets fiscaux). Visant à calculer le droit au plus tôt, elle suppose que les entreprises puissent corriger leurs erreurs de paie au plus vite, alors que le calcul de certains droits (droits retraite) s'intégrait jusqu'ici dans un temps long. L'ensemble est facteur de risque et peut entrer en contradiction avec la promesse initiale de simplification pour les entreprises.

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

- [48] Dans ce contexte, la mise en place d'une nouvelle gestion de la donnée sociale est un préalable à toute ambition nouvelle en matière de service automatisé et/ou contemporanéisé des prestations.
- [49] Le HCFiPS souhaite notamment réaffirmer l'impératif de simplification qui est un préalable à la mise en place de la solidarité à la source.
- [50] La simplification de la législation doit être au centre du dispositif. À ce titre, le HCFiPS promeut, suite à des travaux préparatoires approfondis de faisabilité technique et de mesure d'impact sur les systèmes de prestations, la mise en place d'un revenu social de référence, revenu qui s'imposerait sauf à justifier de la nécessité d'y déroger (*recommandation n° 18*). Parallèlement, les études d'impact associées aux projets de loi devraient intégrer systématiquement les effets des mesures nouvelles sur la chaîne déclarative (*recommandation n° 19*). Un comité de la norme devrait redevenir le garant du dispositif : au-delà de son rôle dans la norme technique, il devrait notamment analyser, du point de vue de l'écosystème DSN l'ensemble des évolutions réglementaires et législatives (*recommandation n° 20*), et pourrait créer un référentiel des données sociales opposables (*recommandation n° 21*).
- [51] La simplification de la déclaration doit également être poursuivie : certains processus demeurent inaboutis plusieurs années après leur mise en place : le taux de déclarations d'indemnités journalières portées en DSN s'élève à environ 2/3, alors même qu'il s'agissait de simplifications pilotes mises en place dès 2013-2014. Des revues de processus seraient sans doute ici nécessaires pour revisiter de bout en bout la vie des événements transitant par la DSN et en améliorer la gestion (*recommandation n° 22*). Elles pourraient identifier les enrichissements possibles des retours vers les entreprises, afin de simplifier leur gestion des données (*recommandation n° 23*). Même si ce n'est sans doute pas encore le moment, la promesse de simplification pour les entreprises devra s'accompagner, en contrepartie, de plus de discipline et d'engagements forts pour améliorer la qualité du déclaratif.
- [52] À ce titre, le passage à un calcul à maille individuelle des cotisations des Urssaf doit être recherché. Il ne s'agit pas ici de supprimer les données agrégées, lorsque celles-ci sont nécessaires au contrôle des données pour les Urssaf ou les entreprises ; il convient d'éviter que l'existence de données agrégées ne fasse obstacle à la centralisation de la fiabilisation sur les données individuelles, centralisation qui s'impose puisque ce sont les données individuelles qui seront utilisées pour l'établissement des droits (*recommandation n° 24*).
- [53] L'ensemble de ces actions de simplification est indispensable, d'autant plus que certaines zones de complexité perdureront : en particulier, les entreprises devront garantir le bon rattachement des salaires à des périodes selon les législations : pour les retraites, il s'agira de la période d'emploi ; pour



les prestations non contributives, de la période de perception du revenu, l'objectif étant ici de garantir la trésorerie des ménages.

- [54] La mise en place d'un revenu social de référence pourrait permettre de limiter les distorsions sur les éléments primaires de la DSN, mais ces éléments primaires demeureront *a priori* exprimés de différentes façons selon les législations. L'enjeu est ici que les assurés / allocataires / redevables disposent d'une vision claire de chacune de ces notions. Tant le bulletin de paie que les décomptes de prestations doivent être aménagés en ce sens (*recommandation n° 25*).
- [55] Par ailleurs, le système DSN permet naturellement de régulariser des éléments de paie, avec deux systèmes de rattachement, à la période d'emploi d'une part, et à la période de perception d'autre part. Il est fondamental, compte tenu des différentes législations, que les éventuelles régularisations effectuées par les employeurs soient portées correctement en DSN pour garantir le juste calcul des droits (*recommandation n° 26*).
- [56] Au-delà de la question de la simplification, celle de la qualité des données est essentielle. Même si ce sujet n'est pas aujourd'hui appréhendé de façon partagée et homogène par la communauté DSN, des éléments de fragilité sont aujourd'hui constatés, avec des erreurs qui découlent soit des logiciels soit de leur paramétrage soit des saisies en paie.
- [57] Le pilotage de la qualité est à ce stade insuffisant, en l'absence de tableau de bord partagé (*recommandation n° 27*) ou de consensus sur les objectifs qualité (*recommandation n° 28*).
- [58] La boucle qualité, complexe, est à améliorer fortement : les dispositifs de fiabilisation sont éclatés, des rectifications peuvent être effectuées hors DSN, les rôles respectifs des différents intervenants ne sont pas précisés. Pour atteindre cet objectif, les choix d'organisation doivent être explicités (*recommandation n° 29*) et une instance spécifique dédiée à l'organisation et au suivi de la qualité doit être mise en place (*recommandation n° 30*).
- [59] La question de la fiabilisation des données entrantes doit également être posée, en identifiant des sanctions ou des dispositifs qui pourraient inciter les entreprises à améliorer la qualité lorsque celle-ci n'est pas au rendez-vous (*recommandation n° 31*). L'articulation entre d'éventuelles sanctions et le droit à l'erreur demeure toutefois un réel enjeu ; le HCFiPS estime qu'il faudra demain articuler le droit pour les cotisants à corriger leurs éventuelles erreurs déclaratives *via* les DSN successives, et la nécessaire stabilité des ressources prises en compte pour le calcul des prestations (*recommandation n° 32*).
- [60] C'est donc, on le voit, un vaste travail, qui est à l'ordre du jour si l'on souhaite atteindre les objectifs visés. Si les fondamentaux sont bons, beaucoup d'éléments doivent être remis à plat pour réussir la solidarité à la

source. Ce travail engage l'ensemble des parties prenantes au processus DSN.

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

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

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

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



Liste des recommandations

Une crise sanitaire qui a fortement pesé sur le recouvrement social

Recommandation 1 : Réenclencher les mécanismes de contrôle et de recouvrement habituels, en cohérence avec la situation économique présente

Une approche renouvelée du recouvrement social

Recommandation 2 : Veiller à ce que le bulletin officiel de la sécurité social devienne progressivement la source unique de référence en matière de doctrine administrative sur le champ de la sécurité sociale, tout en assurant un dialogue avec les cotisants et en incorporant d'emblée les impacts en paie et sur la DSN

Recommandation 3 : S'assurer que les plateformes numériques renseignent correctement et de manière visible les collaborateurs de plateformes sur leurs obligations sociales

Recommandation 4 : Mettre en place une politique de recouvrement adaptée dans les DOM, en faisant des efforts accrus en matière de pédagogie et de sensibilisation

Recommandation 5 : Poursuivre les synergies entre la sphère sociale et la sphère fiscale, notamment dans le domaine du recouvrement amiable et forcé, en s'appuyant sur les organisations existantes

Recommandation 6 : Développer les offres de services à destination des employeurs du secteur privé, des particuliers employeurs et des travailleurs indépendants, en s'inscrivant dans une logique de « recouvrement au-delà du recouvrement »

Recommandation 7 : Procéder à un suivi et des évaluations régulières des offres de services développées par les organismes de collecte, afin de vérifier l'adéquation de ces offres avec les demandes des différentes catégories de cotisants (et ainsi pérenniser les offres au-delà des expérimentations, les abandonner si besoin, ou les améliorer) et de connaître et maîtriser les coûts associés à ces offres

Recommandation 8 : Poursuivre les travaux initiés par les Urssaf et d'autres partenaires sur l'identification des entreprises en difficulté, afin que les Urssaf puissent pleinement profiter de ces outils dans leur stratégie d'accompagnement

Recommandation 9 : Veiller à renforcer la compréhension du lien cotisations-droits, par des offres de service adaptées (auprès des assurés, mais également des employeurs et des travailleurs indépendants) matérialisant ce lien ; poursuivre les travaux sur le dispositif « Help » pour accompagner les travailleurs indépendants dans une logique interbranche.

Recommandation 10 : Dans le cadre de l'accompagnement des travailleurs indépendants, s'assurer d'un traitement global de ces acteurs économiques, au travers d'une COG interbranche ou de Contrats pluriannuels de gestion (CPG) qui développent des offres de services communes sur les territoires

Une évolution de l'organisation du recouvrement social qui ne doit pas être dictée par la seule idée d'unicité du recouvrement

Recommandation 11 : Simplifier les règles avant transfert du recouvrement et, en cas d'impossibilité de simplification, mesurer le retour réel sur investissement attaché au transfert de la collecte

Recommandation 12 : Prendre en compte les spécificités de certaines populations et les impacts des opérations de transfert du recouvrement sur l'ensemble de l'écosystème associé au prélèvement

Recommandation 13 : S'assurer que les transferts de recouvrement garantissent la constitution des droits des salariés

Recommandation 14 : Garantir, dans la durée, le partage des enjeux entre organismes en respectant la définition des missions telles qu'établies au moment du transfert du recouvrement

Recommandation 15 : Évaluer la nécessité de conduire des opérations pilote en conditions réelles pour les transferts à venir

Recommandation 16 : Veiller à prioriser les projets de transfert du recouvrement au regard des enjeux stratégiques et en prenant en compte la capacité informatique à faire

Des évolutions de la chaîne déclarative qui appellent à une rénovation de la gestion des données sociales

Recommandation 17 : Procéder à intervalles réguliers à des enquêtes de satisfaction auprès d'un panel d'entreprises et d'éditeurs

Recommandation 18 : Rechercher systématiquement, en préalable, la plus grande homogénéité possible des assiettes de prélèvements et des revenus d'activité constitutifs des bases ressource pour faciliter l'intégration en DSN

Recommandation 19 : Intégrer systématiquement dans les études d'impact les effets des mesures nouvelles sur la chaîne déclarative

Recommandation 20 : Refonder le comité de normalisation, en élargissant les missions qui lui sont actuellement attribuées et en mettant son action en visibilité de l'ensemble des acteurs, par exemple via un rapport au Parlement

Recommandation 21 : Finaliser la réflexion sur l'opposabilité du référentiel de données sociales

Recommandation 22 : Faire des revues de processus pour évaluer les améliorations déjà apportées et celles restant à apporter dans la chaîne de traitement de la DSN, de bout en bout

Recommandation 23 : Identifier les gains d'efficience que la DSN peut apporter vers les entreprises et faire des choix de priorisation

Recommandation 24 : Établir un plan d'action, notamment dans le cadre de la prochaine COG pour passer progressivement à une fiabilisation axée sur la maille individuelle, ce qui n'exclut pas de garder certaines données agrégées

Recommandation 25 : Aménager le bulletin de salaire et les décomptes de prestations pour que les salariés / assurés / allocataires puissent avoir une bonne compréhension du lien entre leurs revenus salariaux et les droits qui reposent sur ces revenus

Recommandation 26 : S'assurer que les régularisations sont portées par les entreprises en DSN pour garantir le juste calcul des droits

Recommandation 27 : Construire un tableau de bord partagé permettant de suivre la qualité de la donnée

Recommandation 28 : Fixer des objectifs en termes de standards de qualité

Recommandation 29 : Préciser l'objet, la périodicité, les acteurs de la fiabilisation et disposer d'un tableau de bord des anomalies

Recommandation 30 : Mettre en place une instance de fiabilisation de la donnée avec l'ensemble de la communauté DSN pour partager les enjeux et l'organisation de la fiabilisation

Recommandation 31 : Se doter d'outils pour améliorer la qualité des données entrantes



Recommandation 32 : Rechercher un équilibre satisfaisant entre droit pour les cotisants à corriger au fil de l'eau leurs erreurs déclaratives côté prélèvement, et nécessaire stabilité des ressources prises en compte côté prestations

Recommandation 33 : Concevoir une communication et des formations adaptées à la nouvelle gestion de la donnée et à ses usages

Recommandation 34 : Mettre en place un dispositif accompagnant l'allocataire dans la compréhension des revenus déclarés par son employeur

Recommandation 35 : Assurer une participation active des partenaires sociaux non seulement à la gestion des données sociales, mais aussi en amont à la réflexion sur la convergence des législations

Recommandation 36 : Revoir les grands principes de gouvernance en repositionnant une instance stratégique dotée à la fois d'une capacité d'arbitrage et d'une capacité de partage avec la communauté DSN

Recommandation 37 : Fixer dans la prochaine génération de COG les grands principes de gouvernance permettant de garantir un travail en commun

CHAPITRE 1 : UN RECOUVREMENT SOCIAL QUI A ÉTÉ TRÈS FORTEMENT AFFECTÉ PAR LA PANDÉMIE ET LES RÉPONSES APPORTÉES À LA CRISE SANITAIRE

[65] Au-delà de l'impact financier de la crise sanitaire sur les finances sociales¹², l'activité du recouvrement social a été fortement marquée par la crise sanitaire.

[66] Le présent chapitre revient sur la gestion du recouvrement social durant la pandémie, en décrivant tout d'abord les dispositifs mis en œuvre (1), en détaillant les impacts de ces dispositifs sur la chaîne de recouvrement (2), et en revenant sur les conditions d'un retour à la normale à l'issue de cette crise sanitaire (3), en supposant que la pandémie est en passe d'être terminée.

1 – Des réponses à la crise qui ont principalement affecté le recouvrement social, même si elles ont beaucoup pesé financièrement sur le budget de l'Etat

[67] Avec des dispositifs qui ont évolué au fur et à mesure de la pandémie, les pouvoirs publics ont constamment cherché à soutenir l'emploi, les revenus des ménages, et la trésorerie des entreprises. Ces objectifs ont été poursuivis en mobilisant notamment six instruments : le dispositif d'activité partielle, le versement de primes non assujetties fiscalement et/ou socialement, de nouvelles exonérations sociales pour les employeurs, le report d'échéances de paiement des cotisations sociales et de certaines charges fiscales, le fonds de solidarité, et les prêts garantis par l'État (PGE).

[68] Il n'est pas question de décrire l'ensemble de ces dispositifs, ni d'en évaluer la pertinence ou les impacts financiers, de nombreux travaux ayant déjà été menés en ce sens. Un comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à la pandémie, présidé par B. Cœuré, a été mis en place pour procéder à ces travaux d'évaluation ; il a remis son rapport en juillet 2021, rapport visant principalement à évaluer les impacts de ces mesures sur les entreprises, et non sur les finances publiques¹³. Des évaluations de l'impact des mesures prises par les pouvoirs publics sur les finances publiques ont par ailleurs été réalisées, notamment dans le cadre des

¹² Voir le rapport du HCFiPS (2022) « *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis* ».

¹³ Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises, présidé par M. Benoît Cœuré, *Rapport final*, juillet 2021 ; https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs_-_rapport_final_-_comite_coeure_-_27-07-21_0.pdf

lois financières et du budget de l'État¹⁴. La Drees a présenté des analyses de l'impact de ces mesures sur les revenus des ménages¹⁵.

[69] L'objectif est ici de se concentrer sur les impacts de la crise sur le recouvrement social.

1.1 – Un recouvrement social particulièrement mobilisé durant la pandémie

[70] Le recouvrement social a été très affecté par la crise sanitaire, beaucoup plus que le recouvrement fiscal¹⁶, pour des raisons qui tiennent à la nature respective des prélèvements et aux objectifs recherchés.

L'impact de la crise sur le recouvrement fiscal

En dehors des effets mécaniques de la crise sur les assiettes, et donc sur les sommes collectées, les différentes mesures adoptées n'ont eu que des impacts modérés sur l'organisation du recouvrement fiscal.

- Aucune disposition particulière n'a été retenue concernant l'impôt sur le revenu¹⁷, en dehors de la défiscalisation de certaines primes versées (voir *infra*) ; des mesures généralisées de baisse du barème, d'exonération ou de report d'échéances n'auraient probablement pas été pertinentes du point de vue des objectifs recherchés : l'impôt sur le revenu étant concentré sur les ménages les plus aisés, ces mesures n'auraient eu aucun impact sur les ménages moins fortunés. Par ailleurs, l'IR étant désormais prélevé à la source pour l'essentiel des ménages, des reports d'échéances auraient pu bénéficier aux entreprises, mais pas aux ménages.
- De la même manière, aucune disposition n'a été prise en matière de TVA, en dehors d'adaptations à la marge (notamment sur les calendriers de remboursement des crédits de TVA, et de mesures ponctuelles de tolérance) : des mesures de soutien à la consommation passant par la TVA n'étaient pas du tout pertinentes, dans la mesure où l'activité même de consommation était freinée par les mesures de confinement et de fermetures administratives, et que les revenus étaient, pour l'essentiel, préservés. Par ailleurs, une baisse généralisée de la TVA n'aurait pas été ciblée sur les populations les plus fragilisées.
- Des mesures de modulation des acomptes et de reports ont été prises en matière d'impôt sur les sociétés, de CVAE et de CFE, mais ces reports ont été généralement relativement courts (3 mois par exemple pour le paiement du solde de la CFE prévu en décembre 2020), afin de soutenir les entreprises en difficulté. Des mesures plus ambitieuses, comme une baisse généralisée du taux de l'IS, n'auraient pas fait sens, s'agissant d'un impôt direct dont l'assiette elle-même reflète la

¹⁴ Voir chapitre 1, HCFiPS (2022), « *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux enjeux* », janvier.

¹⁵ Voir par exemple Drees, « *La protection sociale en France et en Europe en 2020* », Edition 2021.

¹⁶ On ne parle pas ici des prêts garantis par l'État, qui ont permis de soutenir la trésorerie des entreprises, car si ce dispositif peut avoir un coût sur les finances publiques (en fonction du nombre d'entreprises défilantes pour rembourser leurs emprunts), ce n'est pas par le biais du recouvrement. Plus généralement, l'activité de la DGFIP a naturellement été percutée par la crise, notamment car il a été demandé aux agents de la direction en charge de la collecte des principaux impôts de verser des fonds (le fonds de solidarité), comme le rappelait le directeur de la DGFIP Jérôme Fournel lors de son audition au HCFiPS en juin 2022.

¹⁷ En dehors du report de 6 semaines des déclarations de revenus professionnels soumis à l'impôt sur le revenu (BIC, BNC, bénéfiques agricoles) pour les travailleurs indépendants, et de la neutralisation des sanctions prévues pour non-respect par l'entreprise des modalités déclaratives (date de dépôt, erreur de taux) propres au prélèvement à la source.



manière dont l'entreprise a été plus ou moins affectée par la crise : si la crise a conduit l'entreprise à réaliser un bénéfice plus faible, voire nul, alors l'impôt dû s'est ajusté automatiquement, ce qui n'est pas le cas pour d'autres prélèvements assis sur des assiettes plus stables, telle que la masse salariale¹⁸.

- Une possibilité a été offerte en 2020 aux collectivités locales qui le souhaitaient d'octroyer ou non un dégrèvement des deux tiers de la CFE, avec prise en charge de la moitié du coût par l'État.

Le rapport remis par la mission Cœuré précise qu'il n'est pas possible de disposer d'une analyse précise et consolidée de ces différentes mesures, compte tenu des limites des systèmes d'information et de l'urgence dans laquelle ces dispositifs ont été pensés.

Il mentionne tout de même qu'au 1^{er} juillet 2021, en cumulé, les reports et délais accordés en matière de charges fiscales ont concerné 115 000 entreprises, pour un montant de **3,55 Md€**. Ce chiffre peut être mis en regard avec le montant des reports de cotisations sociales accordés entre mars 2020 et mars 2021, un temps estimé à environ **50 Md€**, sur un périmètre plus large que les seules cotisations et contributions recouvrées par les Urssaf¹⁹.

[71] La mobilisation des outils relevant de la sphère fiscale n'aurait ainsi probablement pas été efficace au regard des objectifs recherchés, et notamment de soutien à la trésorerie des entreprises, soit parce que les assiettes de ces prélèvements n'étaient pas contemporaines ou que le rythme de prélèvement n'était pas mensuel²⁰, soit parce qu'elles n'auraient pas permis de soutenir de manière suffisamment transversale l'ensemble des entreprises, et notamment les plus petites : la suspension temporaire du prélèvement à la source de l'IR, au-delà des questions de principe qu'elle aurait soulevé, n'aurait par exemple apporté aucun soutien à une petite entreprise ayant quelques salariés non imposables, alors qu'elle aurait au contraire bénéficié à des entreprises employant des salariés imposables car mieux rémunérés ou appartenant à des ménages plus aisés.

¹⁸ Même si, comme on le verra plus loin, le recours au dispositif d'activité partielle permet déjà, outre la socialisation des rémunérations, de limiter le poids des prélèvements à la charge des employeurs, les allocations d'activité partielle étant considérées comme des revenus de remplacement non assujettis aux cotisations sociales, et non comme des revenus d'activité.

¹⁹ Estimation DSS, citée par le rapport Coeuré, sur un périmètre incluant Agirc Arrco, MSA.

²⁰ Pour l'impôt sur les sociétés (IS), l'assiette correspond au bénéfice annuel réalisés en N-1, déclaré au plus tard le 1^{er} mai de l'année N (ou dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice lorsque la clôture a lieu entre janvier et novembre), et le paiement est réalisé par le versement de 4 acomptes (calculés sur la base des résultats du dernier exercice clos) et d'un solde versé au plus tard le 15 mai.

Pour la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), l'assiette est constituée de la valeur ajoutée produite annuellement par l'entreprise (lorsque l'entreprise réalise un chiffre d'affaires supérieur à 152 500 €), avec une déclaration au plus tard en mai N+1, et le paiement est réalisé par le versement de deux acomptes (en juin et en septembre N), avec un solde versé en mai N+1.

Pour la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'assiette correspond à la valeur locative des biens de l'entreprise passibles de la taxe foncière au cours de l'année N-2, avec un paiement au plus tard le 15 décembre de chaque année (et un acompte en juin pour les entreprises dont le montant de la CFE excède 3 000 €).

1.2 – Des outils relevant de la sphère sociale plus adaptés à la spécificité de la crise

[72] La mobilisation de divers instruments relevant de la **sphère sociale** (indépendamment du sous-secteur des administrations publiques qui en porte la charge financière) est apparue beaucoup plus adaptée. On peut regrouper ces instruments en trois catégories.

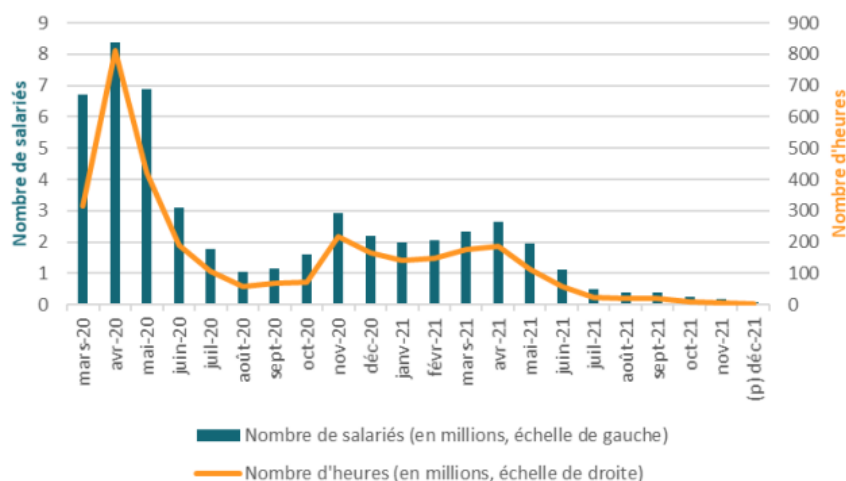
1.2.1- Des mesures d'aides financières pérennes, jouant sur l'assiette des cotisations

[73] Le chômage partiel, massivement utilisé, a constitué une réponse efficace pour soutenir l'emploi et le revenu des salariés en socialisant l'essentiel de la rémunération des salariés²¹. S'il n'a pas réellement eu d'impact sur la collecte des prélèvements sociaux en tant que tels, cet outil a eu pour contrepartie une contraction significative de l'assiette des cotisations sociales, puisque les indemnités de chômage partiel ne sont pas considérées comme des revenus d'activité, et donc pour l'essentiel non assujetties aux cotisations sociales dues par les employeurs et les salariés²².

La mobilisation du dispositif d'activité partielle

Le dispositif d'activité partielle a été particulièrement mobilisé par les entreprises lors du premier confinement (mars à mai 2020), avec près de 8 millions de salariés concernés en avril.

GRAPHIQUE 3 – RECOURS A L'ACTIVITE PARTIELLE (ACTIVITE PARTIELLE DE DROIT COMMUN ET APLD) OBSERVE DEPUIS LE DEBUT DE LA CRISE SANITAIRE



Source : ASP, Extranet Activité partielle, données au 17 janvier 2022, calculs Unedic.

Champ : demandes d'indemnisation retraitées des doublons, hors particuliers employeurs.

Observation : pour décembre 2021, les résultats ne sont pas stabilisés car la montée en charge est toujours en cours ; (p) = données provisoires.

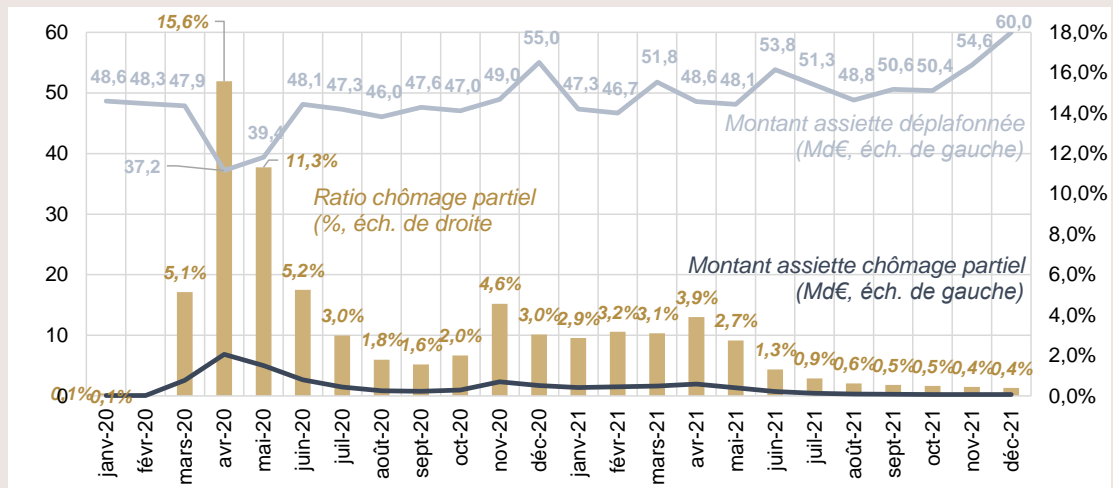
²¹ Drees (2021), « La protection sociale en France et en Europe en 2020 », Edition 2021. Unedic (2022), « Activité partielle : état des lieux et perspectives », février.

²² Ces indemnités sont assujetties à la CRDS et à la CSG, mais à un taux inférieur au taux de la CSG assise sur les revenus d'activité.

Après une diminution du recours à l'été 2020, le dispositif a été à nouveau mobilisé entre novembre 2020 et mai 2021, avec plus de 2 millions de salariés concernés chaque mois.

L'Urssaf-Caisse nationale a présenté au HCFiPS la manière dont le recours massif au chômage partiel durant les exercices 2020 et 2021 a affecté l'assiette des cotisations et contributions sociales.

Le ratio de chômage partiel sur l'assiette salariale calculé par l'Acoss (graphique ci-dessous) rend compte du recours par les entreprises au mois le mois à cette mesure de soutien, avec un ratio qui a atteint 15,6% en avril 2020, et encore 3,9% en avril 2021, en lien direct avec la situation sanitaire et les masses d'indemnité de chômage partiel versées (680 M€ en 2019 ; 25,4 Md€ en 2020 ; 10,4 Md€ en 2021 dont seulement 1,8 Md€ au second semestre).



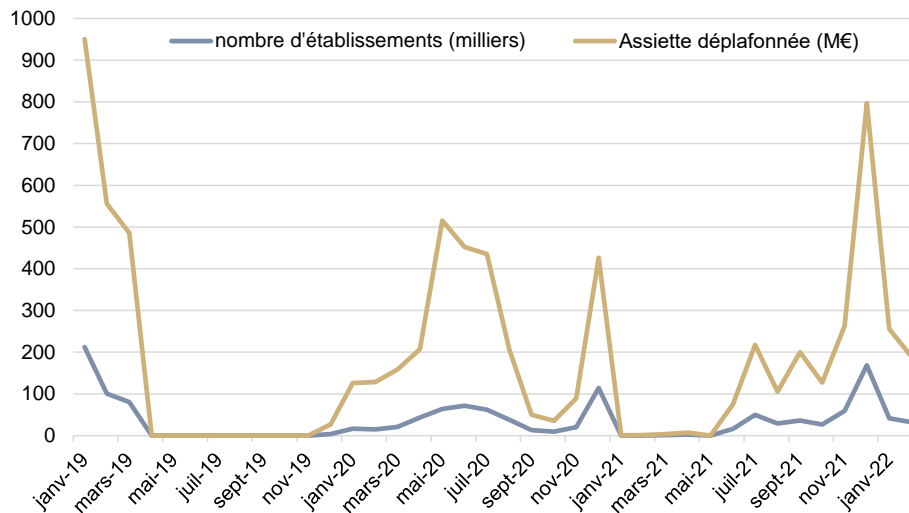
Source : Urssaf Caisse nationale, présenté au HCFiPS le 7 avril 2022

[74] La possibilité offerte aux employeurs de verser des primes non assujetties socialement a permis un ciblage²³ et une souplesse, en fonction de la situation financière de l'entreprise. L'impact financier est difficile à mesurer, en l'absence de contrefactuel : sans ces mesures, si les entreprises n'avaient pas versé de prime, il n'y aurait pas eu de recettes ; l'exonération sociale n'a

²³ En dehors des primes exceptionnelles accordées aux personnels hospitaliers ou à certains agents publics, les pouvoirs publics ont assoupli les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA), déterminée par l'article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019. Cet article prévoyait une exonération de cotisations et contributions sociales et d'impôt sur le revenu à condition que ces primes soient versées entre le 28 décembre 2019 et le 30 juin 2020, qu'elles soient versées à des salariés ayant perçu, au cours des 12 mois précédents, une rémunération inférieure à 3 fois le SMIC, et dans la limite de 1 000 € par salarié. L'ordonnance n° 2020-385 du 1er avril 2020 a assoupli les conditions de versement de cette prime exceptionnelle afin de répondre aux besoins des entreprises dans le cadre de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 : report de la date limite au 31 août 2020, relèvement du plafond d'exonération à 2 000 € pour les entreprises couvertes par un accord d'intéressement, modulation possible de la prime en fonction des sujétions des salariés durant la crise... La date limite de versement de la prime a été à nouveau reportée au 31 décembre 2020 par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020. L'article 4 de la loi n° 2021-953 de finances rectificative pour 2021 a prévu une nouvelle exonération de cotisations et contributions sociales et d'impôt sur le revenu pour les primes exceptionnelles versées entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 mars 2022. Le plafond d'exonération s'élève à 1 000 € et pourra être porté à 2 000 € pour les entreprises employant moins de 50 salariés sans condition, et pour les entreprises d'au moins 50 salariés sous deux conditions alternatives (engagement de l'entreprise ou de la branche à prendre des mesures de revalorisation pour les salariés de la « deuxième ligne », ou mise en œuvre d'un accord d'intéressement).

donc peut-être pas d'impact financier massif, au-delà des effets d'aubaine toujours complexes à évaluer²⁴.

Nombre d'établissements ayant versé des primes exceptionnelles pour le pouvoir d'achat à leurs salariés, et montants versés



Source: Urssaf-Caisse nationale

[75] L'exonération de cotisations sociales dues par les employeurs²⁵ a permis d'agir directement (indépendamment donc de leur capacité à générer ou non un bénéfice durant la pandémie), et immédiatement (contrairement à

²⁴ Voir par exemple Insee (2020), « *Emploi, chômage, revenus du travail* », Edition 2020, Encadré n° 3, page 30. L'analyse de l'effet d'aubaine concerne une première mise en œuvre de la prime exceptionnelle pour le pouvoir d'achat, en 2019, suite au mouvement des gilets jaunes. Il ressort de leur analyse que sur 3,5 point de croissance du salaire moyen par tête observé au 1^{er} trimestre 2019, 2,3 points de croissance sont directement imputables au versement de la prime, dont 0,3 point relèvent d'un effet d'aubaine. La mesure a théoriquement également un impact fiscal, *a priori* modeste, puisque le ciblage a été fait sur les salariés les moins bien rémunérés, en général exemptés d'impôt sur le revenu.

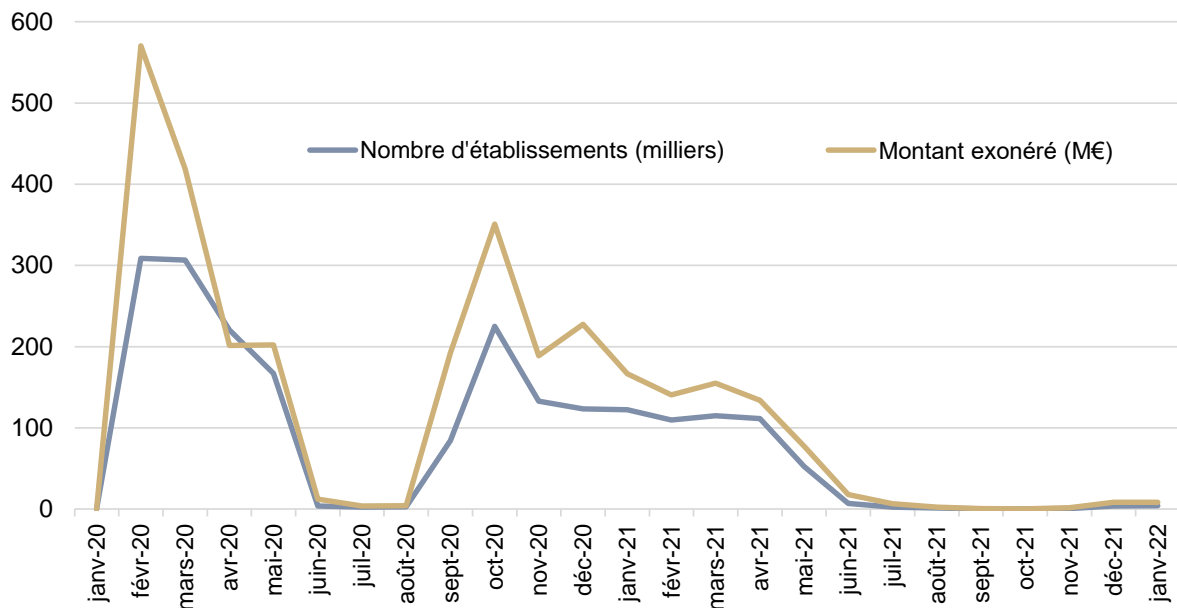
²⁵ Ces exonérations, applicables aux cotisations dues au titre des salariés éligibles aux allègements généraux de cotisations sociales, et donc soumis à une obligation d'adhésion au régime d'assurance chômage (exclusion des employeurs publics et des grandes entreprises en auto-assurance), concernent celles qui entrent dans le champ des allègements généraux de cotisations sociales (assurance maladie et allocations familiales, assurance vieillesse de base, accidents du travail et maladies professionnelles, solidarité pour l'autonomie, assurance chômage, fonds national d'aide au logement (FNAL)). Les cotisations affectées aux régimes de retraites complémentaires ne sont pas concernées par cette exonération. Elles ont été accordées pour les périodes d'emploi comprises entre le 1^{er} février 2020 et le 31 mai 2020 pour les entreprises employant moins de 250 salariés et relevant des secteurs S1 (secteurs particulièrement affectés par les conséquences économiques de la crise, principalement dans le tourisme, l'hôtellerie, la restauration, l'événementiel, le transport aérien...) et S1 bis (entreprises appartenant à des secteurs d'activité dépendant directement, en amont ou en aval, de celles du secteur S1 et qui ont à ce titre enregistré une forte baisse de leur chiffre d'affaires). Ce dispositif a également été accordé aux entreprises de moins de 10 salariés appartenant à d'autres secteurs, impliquant l'accueil du public et dont l'activité a été interrompue (secteur S2). Voir article 65 de la LFR du 30 juillet 2020.

Ces dispositions ont été par la suite reconduites pour les périodes d'emploi à compter d'octobre ou de novembre 2020 par l'article 9 de la LFSS pour 2021, puis prolongées par décrets successifs sur le début de l'année 2021, avec des adaptations à la marge (modification de la liste des secteurs concernés, des seuils d'effectifs, des conditions d'exigibilité...).



l'impôt sur les sociétés qui dépend des bénéfices de l'exercice précédent) sur les charges des entreprises, et à un rythme mensuel, plus adapté à la nature de la crise et aux incertitudes quant à sa durée, que des exonérations de prélèvements donnant lieu à une collecte sur un rythme trimestriel ou annuel et assis sur une assiette non contemporaine, avec un ciblage sectoriel.

Chronique mensuelle des exonérations employeurs accordées au titre de la pandémie



Source: Urssaf-Caisse nationale, suivi des CTP 667 en période d'emploi

[76] De la même manière, des exonérations forfaitaires de cotisations sociales dues au titre de 2020 et 2021 ont été accordées aux travailleurs indépendants appartenant à ces mêmes secteurs fortement affectés²⁶.

²⁶ Une mesure exceptionnelle d'exonération forfaitaire des cotisations dues au titre de 2020 par les artistes-auteurs a également été accordée.

Montants forfaitaires de l'exonération « Covid » pour les travailleurs indépendants, selon les secteurs et les dispositifs

Secteurs	Dispositif LFR3 2020	Dispositif LFSS 2021			Dispositif LFR1 2021
	Printemps 2020	Octobre 2020 jusqu'à mars 2021	D'avril 2021 à juillet 2021 en métropole / D'avril 2021 à novembre 2021 pour les Dom	Décembre 2021 à février 2022	De juin 2021 à août 2021
S1 et S1 bis	Montant forfaitaire de 2 400 €	Montant forfaitaire de 600 € par mois d'éligibilité	Montant forfaitaire de 600 € par mois d'éligibilité	Montant forfaitaire de 600 € ou 300 € par mois d'éligibilité	Montant forfaitaire de 250 € par mois d'éligibilité
S2	Montant forfaitaire de 1 800 €	Montant forfaitaire de 600 € par mois d'éligibilité au titre des mois de novembre 2020, février 2021 et mars 2021 uniquement	Montant forfaitaire de 600 € par mois d'éligibilité	Exclu	Exclu
Cotisations exonérées	Cotisations 2020, pas de report possible sur 2021	Cotisations 2020, reliquat imputable sur les cotisations 2021. Si vous avez débuté votre activité au cours du 1 ^{er} trimestre 2021, la réduction au titre des mois de janvier à mars 2021 s'impute sur les cotisations 2021.		Cotisations 2021, reliquat imputable sur les cotisations 2022. Pour les mois éligibles aux deux dispositifs, application du dispositif le plus favorable si le cotisant est éligible aux deux dispositifs au titre du mois considéré.	

Source : Urssaf-Caisse nationale

[77] Ces exonérations (employeurs et travailleurs indépendants) n'ont pas eu d'impact financier sur les comptes sociaux (en dehors des effets d'aubaine), puisqu'elles ont fait l'objet d'une compensation par le budget de l'État²⁷.

1.2.2 - Des mesures d'aide financière pérenne pour le paiement des cotisations et contributions sociales dues

[78] Une aide exceptionnelle au paiement des cotisations a été accordée aux entreprises relevant de ces mêmes secteurs, aide correspondant à 20%²⁸ de la masse salariale soumise à cotisations sur les périodes d'emploi prévue pour l'exonération, et utilisable pour s'acquitter de l'ensemble des prélèvements dus, qu'il s'agisse de dettes antérieures à la pandémie, de cotisations sur les échéances courantes, ou sur les échéances à venir, et qu'il s'agisse de cotisations employeurs ou salariales (sans impact sur les droits).

[79] En plus de ces instruments, l'action sociale des caisses a également été mobilisée. S'agissant des travailleurs indépendants, c'est notamment le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) qui a décidé d'octroyer une aide à tous les artisans et commerçants (ayant cotisé au régime de retraite complémentaire) dès avril 2020, pour un coût total de 1 Md€.

²⁷ D'après le rapport Cœuré, le coût cumulé de ces dispositions (exonérations et aide au paiement) pour le budget de l'État sur les exercices 2020 et 2021 s'élèverait à 8 Md€. Les montants comptabilisés par l'Urssaf atteignent 7,3 Md€.

²⁸ Aide ramenée à 15% pour les périodes d'emploi de juin, juillet et août 2021.



Des aides financières exceptionnelles pour 200 M€ ont également été octroyées lors du deuxième confinement.

[80] D'une certaine manière, le recours au chômage partiel s'apparente également à une aide au paiement, puisque le maintien des salariés dans l'entreprise durant les périodes de confinement notamment a été permis par une socialisation des salaires versés ; le paiement des salaires n'était alors plus à la charge des employeurs (sauf décision de verser un complément de rémunération au-delà de l'indemnité légale de chômage partiel).

1.2.3 - Des mesures d'aide transitoire, via le report d'échéances et des délais de paiement

[81] Enfin, des délais de paiement et plans d'apurement ont été largement accordés afin d'agir directement sur les charges des entreprises (indépendamment donc de leur capacité à générer ou non un bénéfice ou de leur activité réelle), sur un rythme mensuel (plutôt que sur un rythme annuel) adapté aux incertitudes, avec un ciblage sectoriel et par taille d'entreprises.

[82] D'après l'Urssaf-Caisse nationale, 55 Md€ de restes à recouvrer observés en fin de mois²⁹ ont été accumulés entre mars 2020 et mars 2022, dont 36,7 Md€ pour les employeurs, et 18,4 Md€ pour les travailleurs indépendants.

[83] Le graphique ci-dessous montre que l'essentiel de ces reports a été observé lors du premier confinement, sur les mois de mars à juin 2020, pour les employeurs, avec un second pic plus modeste à partir de novembre 2020, et une relative stabilisation des taux de RAR sur les derniers mois, à des niveaux toutefois plus élevés que ce qui été observé avant crise.

[84] Pour les indépendants, le profil de ces reports est différent, puisque les échéances de mars à août 2020 ont été totalement suspendues (voir *infra*), et des pics de restes à recouvrer observés logiquement lors de la reprise des échéanciers (novembre 2020, août 2021).

²⁹ Il s'agit du cumul de l'ensemble des restes à recouvrer (RAR) par exigibilité observés en fin de mois, indépendamment des caractéristiques des cotisants, et notamment de leur situation au regard des différentes mesures mises en œuvre (secteurs fragiles ou non). Ce chiffre agrège donc les impacts des mesures de reports et délais, mais également des RAR « normaux ».

Évolution des restes à recouvrer observés en fin de période d'exigibilité (M€)



Source : Urssaf-Caisse nationale

Des impacts différenciés sur les droits des assurés

Compte tenu du lien étroit entre cotisations dues et droits sociaux, les évolutions juridiques mises en œuvre durant la crise ont pu avoir des impacts sur les droits, notamment en matière de retraite.

S'agissant du chômage partiel, le non assujettissement aux cotisations sociales pourrait se traduire par des impacts négatifs sur les droits (trimestres potentiellement non validés et moins de report au compte), mais ces effets sont relativement modestes du point de vue macroéconomique, et peuvent être décalés dans le temps, comme le montrent les travaux du COR³⁰.

La 3^{ème} loi de finances rectificative pour 2020 a toutefois permis la validation de droits à la retraite au titre des périodes d'activité partielle dans les régimes alignés : comme pour les autres validations de droits à la retraite pour les actifs empêchés de travailler (chômage, arrêts maladie...), le FSV a pris en charge les cotisations pour l'acquisition de ces droits se traduisant par un transfert vers les régimes alignés à hauteur de 255 M€ (en plus des transferts habituels au titre du chômage, qui ont progressé de 4,9% entre 2020 et 2021). En 2021, avec le rebond économique et l'amélioration de la situation sanitaire, le transfert vers les régimes alignés au titre de l'activité partielle se réduirait à 104 M€.

De la même manière, l'Agirc-Arrco bénéficie d'un transfert en provenance de l'UNEDIC pour la prise en charge des cotisations des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage, transfert qui a fortement augmenté en 2020, passant de 3,4 Md€ en 2019 à 4 Md€ en 2020 (+17,2%) et 4,2 Md€ en 2021.

En dehors des potentiels cas où les primes en questions se sont substituées à d'hypothétiques augmentations de salaires (effets d'aubaine difficiles à identifier), l'octroi de primes non assujetties

³⁰ Voir COR (2021, Rapport annuel, juin ; le COR montrait par exemple que les dépenses de retraites rapportées au PIB pourraient diminuer de 0,05 point en 2022 compte tenu de la surmortalité liée à la crise, mais que cet effet diminue dans le temps compte tenu d'un effet « moisson » (la surmortalité anticipée des décès d'assurés qui seraient survenus plus tardivement). Sur le moyen terme, la moindre acquisition de droits durant la crise sanitaire pourrait jouer sur le moyen – long terme.



n'a pas d'impact sur les droits, puisqu'elles sont expressément non assujetties, donc non génératrices de droits, à l'inverse par exemple des heures supplémentaires exonérées de cotisations salariales de retraite de base et complémentaire, qui, même en l'absence de cotisations versées, génèrent des droits.

Les différentes exonérations accordées ainsi que les aides au paiement des cotisations et les mesures de reports de paiement des cotisations n'ont en revanche aucun impact sur les droits sociaux.

2 - Les impacts de ces mesures sur la chaîne de recouvrement différent selon les dispositifs

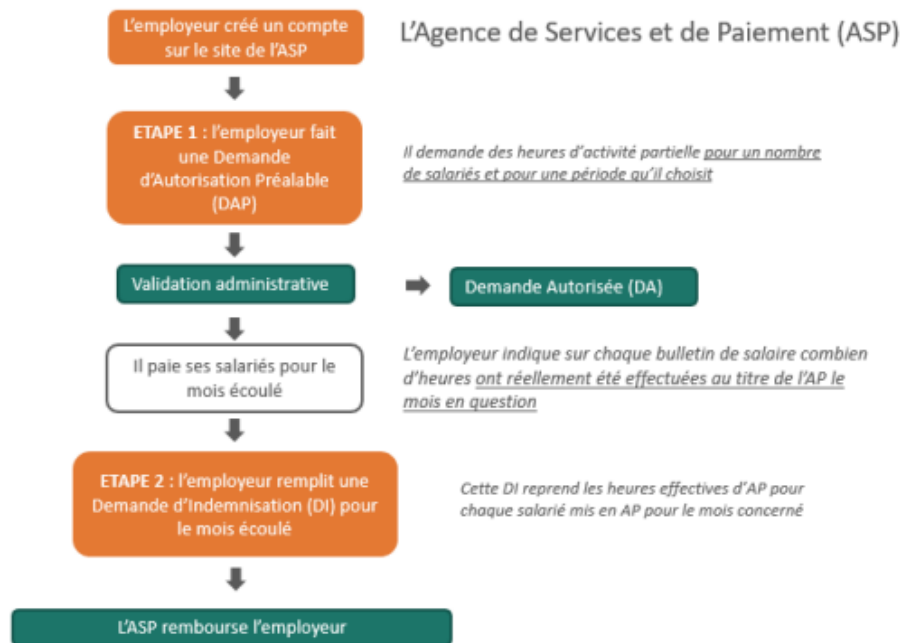
[85] Ces dispositifs ont tous eu des impacts sur la chaîne de recouvrement, mais selon des modalités très différentes.

2.1 - Des impacts modérés pour les exonérations partielles ou ciblées et pour les aides au paiement

[86] En ce qui concerne l'activité partielle, l'impact pour la branche recouvrement s'est limité à la modification du déclaratif, avec la création de nouveaux codes-type de personnel. L'ensemble des démarches pour l'employeur (demande d'autorisation, demande d'indemnisation, versement de l'allocation à l'employeur) ont été réalisées auprès de l'Agence de service et paiement (ASP), comme le montre le schéma ci-dessous. Le processus de contrôle et de lutte contre la fraude, complexe compte tenu de l'urgence, était du ressort du ministère du travail et de l'ASP³¹.

³¹ Voir sur ce point Cour des comptes (2021), « *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation* », Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet.

SCHEMA 2 – LES DIFFERENTES DEMARCHES DE L'EMPLOYEUR POUR RECOURIR A L'ACTIVITE PARTIELLE



Source : Unédic.

[87] De même, les primes non-assujetties ont occasionné peu de modifications pour la branche recouvrement : il n'a même pas été nécessaire de modifier le déclaratif, puisque le code CTP existait depuis l'introduction de ce dispositif en 2019.

[88] S'agissant des exonérations accordées aux employeurs et aux travailleurs indépendants des secteurs concernés, l'impact pour les organismes collecteurs a été plus important, dans la mesure où il a non seulement fallu modifier le déclaratif pour les employeurs du secteur privé en créant un nouveau CTP, mais surtout accompagner les déclarants, qu'ils soient employeurs agricoles ou non, ou travailleurs indépendants. Cela s'est traduit par des actions de communication (sites dédiés, campagnes de communication multicanal, multiplication des appels téléphoniques...), rendues d'autant plus nécessaires que les dispositifs ont été plusieurs fois modifiés au cours de la période. Mais le reste de la chaîne de recouvrement n'a pas été significativement affectée par ces dispositions.

[89] Les aides au paiement ont, en revanche, eu plus d'impacts sur la gestion, puisqu'il a fallu notamment porter une attention particulière au traitement de la part salariale des cotisations, à rebours de la logique historique appliquée par la branche recouvrement en la matière : les modalités de gestion des comptes des cotisants, notamment lorsqu'il s'agit de gérer des délais de paiement ou d'ouvrir droit à des aides ou des exonérations, sont traditionnellement différentes selon que l'employeur s'est bien acquitté de l'ensemble des cotisations et contributions salariales précomptées ou non.



[90] Enfin, les mesures de reports et de délais de paiement ont eu, et continuent à avoir, un impact majeur sur la chaîne de recouvrement, ce qui mérite une attention particulière dont la section suivante est l'objet.

2.2 – Des mesures de reports et de délais de paiement qui ont très fortement modifié la chaîne du recouvrement social

[91] D'une manière générale, la branche a recherché, durant toute cette période, un équilibre entre des traitements de masse, adaptés aux circonstances (impossibilité ou difficultés pour s'acquitter des sommes dues pour une très grande partie des cotisants) et distincts selon les différents types de cotisants (employeurs ou indépendants), avec une interlocution nécessairement limitée, et des approches au cas par cas dans certaines circonstances ainsi qu'un partage pertinent entre une logique qui consiste à « aller vers » les acteurs économiques, et une logique qui vise à « se tenir à disposition » du cotisant.

2.2.1 – Les règles relatives aux reports et plans d'apurement pour les employeurs

[92] Dès le début de la crise sanitaire, les pouvoirs publics ont suspendu les échéances de recouvrement des cotisations et contributions sociales par les organismes de recouvrement (Urssaf, MSA) entre le 12 mars et la fin du mois suivant la cessation de l'état d'urgence³². Ces dispositions ont été complétées³³ par la possibilité de reports ou de délais de paiement, sans majorations ou pénalités, y compris lorsque ces reports ou délais concernent les cotisations salariales.

[93] Ces mesures de report, qui se voulaient universelles³⁴, ont concerné l'ensemble des cotisations et contributions (y compris salariales) de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'assurance chômage, les contributions dues au titre du FNAL, de la CSA et du versement transport, ainsi que l'ensemble des prélèvements dus dans le cadre des titres simplifiés (TESE,

³² Annonces du 12/03, et ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020. Cette ordonnance a pour effet de suspendre l'ensemble des délais de prescription des créances des Urssaf (prescription des dettes, de l'action civile, de l'exécution ou des décisions de justice) pour une durée de 111 jours. Le Gouvernement a invité les autres organismes assurant la collecte de cotisations sociales (notamment Agirc-Arrco, et dans une moindre mesure, Pôle emploi) à accorder également des reports et délais de paiement, mais cette initiative était du ressort des organismes eux-mêmes. De fait, les entreprises ont globalement moins reporté, et le retour à la normale a été plus rapide côté Agirc-Arrco.

³³ Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020. Par ailleurs, l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 vient préciser la date de fin de la suspension des délais de recouvrement au 30 juin 2020.

³⁴ À l'exception des entreprises engagées dans des procédures suite à un constat de travail dissimulé.

CEA...)³⁵. Elles prévoyaient que la date de paiement des cotisations et contributions dues puisse être reportée jusqu'à 3 mois.

[94] Les modalités de gestion, précisées par instructions ministérielles, ont évolué au fil des mois, en fonction de la crise sanitaire et des difficultés économiques rencontrées par les entreprises. Compte tenu du processus de collecte pour les employeurs (c'est l'employeur qui calcule, déclare et liquide lui-même les cotisations dues), un principe constant a été de considérer que ces reports de paiement relèvent d'une initiative du cotisant, et pas des organismes.

[95] Néanmoins, afin de maîtriser au mieux les enjeux financiers, les organismes ont engagé des démarches proactives, en interrogeant par exemple individuellement les plus grandes entreprises³⁶. Comme c'est l'usage, une attention particulière est en effet apportée aux « grands comptes », avec un suivi mensuel des entreprises de plus de 1 000 salariés pour la MSA, et la prise de contact par les Urssaf de chacune des grandes entreprises (entre 250 et 2 000 salariés) ou très grandes entreprises (plus de 2 000 salariés) afin de négocier directement avec elles des plans d'apurement adaptés. Un suivi mensuel a également été mis en place pour les entreprises ayant accumulé une dette importante (80 à 100 TGE avec des dettes supérieures à 100 000 €, représentant 99% des sommes dues par ces entreprises, et 742 grandes entreprises représentant 98% de la dette de cette catégorie).

[96] Durant l'été 2020, l'article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a permis aux organismes de recouvrement de proposer aux cotisants des plans d'apurement (voir *infra*), afin de recouvrer plus facilement les cotisations ayant été reportées³⁷. Les directeurs des organismes de recouvrement avaient la possibilité d'adresser, avant le 30

³⁵ Ne sont donc pas concernées, notamment, la taxe de solidarité additionnelle, la contribution sociale de solidarité des sociétés, les contributions pharmaceutiques, ainsi que les contributions dues au titre de la formation professionnelle, de l'apprentissage, de l'Obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) et de la Participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC).

³⁶ Pour l'échéance d'avril, les URSSAF ont interrogé les entreprises de plus de 1 000 salariés. À partir de l'échéance de mai, pour les entreprises de plus de 5 000 salariés, le report était conditionné à une demande préalable, et si elles n'appartenaient pas aux secteurs protégés, elles devaient remplir un formulaire *ad hoc* justifiant des difficultés de trésorerie. À partir des échéances de juin, le report est conditionné à une demande préalable, quelle que soit la taille des entreprises (accord tacite). Pour les échéances de juillet et août, ces dispositions concernent uniquement sur les cotisations patronales pour les entreprises qui en font la demande.

³⁷ « Les employeurs ou les travailleurs indépendants pour lesquels des cotisations et contributions sociales resteraient dues à la date du 30 juin 2020 peuvent bénéficier, sans préjudice des dispositions des I à III du présent article, de plans d'apurement conclus avec les organismes de recouvrement.

Peuvent faire l'objet de ces plans d'apurement l'ensemble des cotisations et contributions mentionnées au dernier alinéa du I, à la charge des employeurs, les cotisations et contributions personnelles dues aux organismes mentionnés au deuxième alinéa du III, à la charge des travailleurs indépendants, ainsi que celles qui, étant à la charge des salariés, ont été précomptées sans être reversées à ces mêmes organismes, pourvu que ces plans prévoient en priorité leur règlement, constatées au 30 juin 2020. Pour les travailleurs indépendants, les plans pourront inclure des dettes constatées au 31 octobre 2020 ».



novembre 2020, des propositions de plans d'apurement aux entreprises de moins de 250 salariés (et aux travailleurs indépendants), avec un échéancier pour le règlement des sommes dues.

[97] Cette démarche consistant à aller vers le cotisant ne signifiait toutefois pas qu'il faille leur imposer les conditions d'apurement proposés, et les organismes se sont tenus à disposition de ceux qui auraient voulu régler leurs dettes sans attendre les plans d'apurement proposés, ou qui auraient souhaiter en renégocier les termes.

[98] Du côté de la MSA, certaines entreprises ont ainsi manifesté leur volonté de s'acquitter de tout ou partie des prélèvements dus, même si elles auraient pu avoir droit à des reports, plutôt que de stopper uniformément tout paiement.

[99] Du côté des Urssaf, certaines entreprises de moins de 250 salariés ont contacté directement les Urssaf pour négocier un plan d'apurement, sans avoir à attendre de recevoir un plan d'apurement automatique. Cette situation aurait concerné 58 000 cas, à rapprocher des 550 000 plans d'apurement automatiques envoyés.

[100] Des possibilités ont été offertes aux cotisants pour s'adapter à leurs besoins (possibilité de renégociation du plan d'apurement pour les employeurs, possibilités de modulation des revenus escomptés pour les travailleurs indépendants).

[101] Le retour à la normale, engagé en septembre et octobre 2020, aurait pu se traduire par une reprise du recouvrement amiable et forcé à compter d'octobre 2020³⁸, mais la deuxième vague de la pandémie en novembre a conduit les organismes de recouvrement à suspendre l'envoi de ces plans entre novembre et février 2021 (ce qui a eu des conséquences en matière de prescription de certaines créances, voir encadré), puis à nouveau en avril 2021, entre juillet et octobre 2021, et enfin en janvier 2022. Au total, les derniers plans ont été envoyés en février et mars 2022.

La prescription de certaines créances

L'envoi d'un plan d'apurement avec échéancier a pour conséquence de suspendre les délais de prescription des créances. La suspension de l'envoi des plans d'apurement entre novembre 2020 et février 2021 n'a toutefois pas permis d'éviter certaines prescriptions. Si la suspension des délais de paiement entre mars et juin 2020 a également entraîné un rallongement des délais de prescriptions de 100 jours (trois mois pleins entre avril et juin, plus les 19 derniers jours de), en l'absence de base juridique nouvelle, certaines créances nées en 2017 ou 2018 ont pu tomber en prescription fin 2020 ou début 2021.

³⁸ Les reports étant possible jusqu'à 3 mois, et le dispositif concernant les périodes d'emplois jusque juin 2020 compris, le recouvrement amiable et forcé ne pouvait, sauf exception, pas être réactivé avant le mois d'octobre.

Par la suite, des dispositions législatives spécifiques, prises dans le cadre de la LFR du 19 juillet 2021³⁹, ont permis d'étendre le délai de prescription d'un an (à condition que les dates de prescription de ces créances soient comprises entre le 2 juin 2021 et le 30 juin 2022), le temps que les plans d'apurement soient tous adressés aux cotisants.

D'après l'Urssaf, en 2021, sans l'application des mesures de suspension de la prescription, le montant prévisionnel des créances prescrites pourrait s'élever à **659,4 M€**. Néanmoins, la mise en œuvre des mesures de suspension de la prescription permet de réduire le montant prévisionnel des créances prescrites à **54,4 M€**.

En effet :

- les créances devant se prescrire en janvier 2021 bénéficient du report de 111 jours prévu par l'ordonnance n°2020-312, cependant cette mesure seule ne leur permet pas d'échapper à l'effet de la prescription dans la mesure où leur nouvelle date de prescription est antérieure à juin 2021, et par conséquent non éligible au report d'un an prévu par l'article 25 de la LFR 2021 ;
- à l'inverse, les créances dont la date de prescription est postérieure au 11 février 2021 peuvent bénéficier du report de 111 jours prévu par l'ordonnance n°2020-312. Dans la mesure où leur nouvelle date de prescription devient postérieure au 2 juin 2021, ces créances bénéficieront d'un report d'un an de leur date de prescription.

Par conséquent, seules les créances dont la date de prescription est comprise entre le 1^{er} janvier 2021 et le 10 février 2021 feront l'objet d'une prescription au titre de l'exercice 2021, soit **54,4 M€** (en première estimation).

2.2.2 – Les règles relatives aux reports et plans d'apurement pour les travailleurs indépendants

[102] Les travailleurs indépendants ont également bénéficié de ces mesures de report, mais compte tenu de leurs caractéristiques propres en matière de déclaration, de calcul des assiettes et des cotisations, d'échéances de paiement, les modalités de gestion de ces reports ont été différentes.

[103] Tout d'abord, contrairement aux employeurs, qui calculent, déclarent et liquident eux-mêmes les cotisations et contributions dues (déclaration et paiement le 5 du mois M+1), le processus pour les travailleurs indépendants est très différent, puisqu'ils déclarent une fois par an leurs revenus nets aux organismes sociaux⁴⁰, et se voient adresser des échéanciers pour s'acquitter mensuellement ou trimestriellement des cotisations et contributions dues telles que calculées par les organismes de recouvrement.

³⁹ 1^{er} alinéa de l'article 25 de la LFR pour 2021 : « *Tout acte de recouvrement qui aurait dû être émis par les organismes de recouvrement des régimes obligatoires de sécurité sociale ou leurs délégataires à une date comprise entre le 2 juin 2021 et le 30 juin 2022 peut être valablement émis dans un délai d'un an à compter de cette date.* »

⁴⁰ Depuis 2021, les travailleurs indépendants n'ont plus qu'une seule déclaration de revenus à réaliser, sur impots.gouv.fr, pour le calcul de leurs cotisations, contributions sociales personnelles et de leur impôt sur le revenu ; cette évolution constitue une simplification majeure par rapport aux procédures antérieures, caractérisées par deux déclarations distinctes, et traduit la démarche « dites-le nous une fois » visant à limiter le nombre de démarches déclaratives.



- [104] À ce titre, les travailleurs indépendants ont bénéficié de reports automatiques, plus adaptés au nombre des travailleurs indépendants et à leurs caractéristiques : les échéances de mars à août (10,3 Md€) ont ainsi été « décalées » pour un recouvrement ultérieur, qui devait être lissé sur les dernières échéances de l'année. Les revenus nets annuels de 2019 et de 2020 devaient toutefois être déclarés selon les calendriers habituels.
- [105] En octobre, les appels de cotisation ont repris (régularisation des cotisations 2019 au titre de la déclaration définitive des revenus 2019, actualisation des cotisations provisionnelles 2020 au regard de ces revenus 2019 et appel des cotisations provisionnelles pour 2021). Compte tenu de la sévérité de la crise et de probables difficultés de trésorerie pour les cotisants, les montants appelés ont toutefois été diminués de moitié, compte tenu de la décision de retenir comme assiette (revenus prévisionnels 2020), pour l'ensemble des cotisants, 50% du revenu déclaré en 2019. Les cotisants avaient néanmoins la possibilité de réviser, à la hausse ou à la baisse, cette estimation du revenu 2020.
- [106] L'irruption de la deuxième vague, à l'automne 2020, a conduit les organismes de recouvrement à suspendre l'envoi des plans d'apurement à nouveau les prélèvements en novembre et décembre 2020, ainsi que sur le début de l'année 2021 pour les indépendants exerçant dans les secteurs les plus fragilisés, pour lequel le paiement des échéances courantes n'a repris qu'en août 2021.
- [107] Du fait de ces décisions, l'ensemble des travailleurs indépendants se trouvaient en position de débiteur, ce qui a poussé les organismes à réfléchir différemment pour récupérer ces créances. Dans un objectif d'accompagnement à la reprise, des plans d'apurements ont été déployés progressivement de juillet 2021 à avril 2022 pour permettre d'échelonner le paiement des dettes de cotisations constituées pendant la crise Covid.
- [108] Pour leur part, les exploitants agricoles ont bénéficié d'une panoplie de mesures, et notamment du report des échéances. Le calendrier de ces reports a toutefois été légèrement différent de celui proposé par les Urssaf⁴¹. Par ailleurs, la MSA a proposé aux exploitants agricoles de choisir entre une réduction forfaitaire des cotisations dues en 2020, et une option dérogatoire pour une assiette « nouvel installé »⁴².

⁴¹ Suivi au cas par cas, possibilité pour les exploitants de s'acquitter des cotisations dues plutôt que de bénéficier de la suspension des échéances, attention particulière portée à certains secteurs, par exemple s'agissant de la filière horticole durant le premier confinement.... Intervention de Pierre-Emmanuel Blanc devant le HCFIPS, 3 février 2022.

⁴² Cette option consiste, pour l'exploitant, à ne pas voir ses cotisations calculées sur l'assiette classique triennale (revenus de 2017, 2018 et 2019) ou, plus marginalement, l'assiette classique annuelle (revenus 2019), mais sur l'assiette forfaitaire utilisée lors de la première année d'installation d'un exploitant agricole ; il s'agit en réalité de plusieurs assiettes forfaitaires, dépendant des risques : 600 heures SMIC pour la maladie, 800 pour la vieillesse-

■ ■ 3 - Un retour à la normale progressif

[109] Le retour à la normale en matière de recouvrement social, et notamment la reprise du recouvrement amiable et forcé (voir encadré), suppose d'avoir préalablement terminé le processus d'évaluation (calcul des montants de dettes accumulées et pouvant entrer dans un plan, prise en compte des exonérations spécifiques accordées au titre de la pandémie, y compris les exonérations qui pouvaient faire l'objet de déclarations tardives) et d'envoi (et d'acceptation) des plans d'apurement relatifs aux créances accumulées durant la crise. Compte tenu des évolutions de la situation sanitaire, ce processus, géré selon des modalités et calendriers différents pour les employeurs et pour les indépendants, s'est étalé jusqu'au 1^{er} semestre 2022. Pour autant, les créances accumulées durant la pandémie ont pour une grande part été honorées par les cotisants, de manière « spontanée » (1) ou par le biais des plans d'apurement (2).

Le recouvrement amiable et forcé en Urssaf

Suite à l'apparition de la crise sanitaire, les traitements du recouvrement amiable et forcé ont été suspendus à partir de mars 2020.

Si le recouvrement a repris dès juillet 2020 pour les créances liées à la lutte contre le travail dissimulé (LCTD), ce ne fut en revanche pas le cas pour les autres créances dues par les employeurs du régime général.

Ainsi, à la fin de l'année 2020, le recouvrement n'avait repris, outre les créances LCTD citée ci-dessus, que pour les populations qui ne bénéficiaient pas des reports de paiement : frontaliers suisses, cotisants PUMA, particuliers employeurs ou encore administrations et collectivités territoriales.

Cette situation a perduré au cours du premier semestre 2021 avec trois exceptions :

- La première dans le cadre des procédures collectives avec une reprise actée au début de l'année 2021 pour les comptes en procédure amiable (mandat *ad hoc*, conciliation) et procédure collective (sauvegarde, redressement) ayant des dettes postérieures à la date d'ouverture de la procédure ;
- La deuxième liée à la prévention de la prescription pour un nombre très limité de créances avec de forts enjeux financiers et relatives à des cotisants particuliers (radiés avant la crise par exemple) en juin 2021 ;
- La troisième au regard des cotisants soumis à de multiples taxations d'office avec des débits importants, permettant de caractériser de manière certaine une situation de cessation des paiements. Dans ce cadre, les Urssaf se sont rapprochées des présidents de tribunaux de commerce.

invalidité, 1820 pour le régime complémentaire... Cela permet à l'exploitant de ne s'acquitter provisoirement que des cotisations minimales, ouvrant les droits, en attendant de connaître leur revenu définitif et de régulariser ensuite leurs cotisations.



Depuis septembre 2021, avec la relative amélioration du contexte sanitaire, la reprise du recouvrement pour un certain nombre de créances ou débiteurs particuliers est redevenue possible. Pour autant, en dehors de quelques actions ciblées sur certains cotisants (comptes avec trois contraintes ou plus, avec trois taxations d'office ou plus, comptes radiés, employeurs de plus de 250 salariés non couverts par un plan d'apurement ou avec refus du plan par le CCSF...), et uniquement en métropole, le processus normal n'est à ce jour (juin 2022) pas repris.

3.1- Un dégonflement progressif des créances accumulées pendant la pandémie

[110] En amont du remboursement par les cotisants de leurs dettes sociales *via* les plans d'apurement, le retour à la normale s'est matérialisé dès le second semestre 2020 par la régularisation « spontanée » d'une part importante des dettes accumulées par les cotisants.

[111] D'après les analyses de l'Urssaf-Caisse nationale, sur les 55 Md€ de restes à recouverts cumulés sur la période allant de mars 2020 à mars 2022, 36 Md€, soit les deux tiers, avaient été régularisés à fin mai 2022. Cette régularisation résulte, pour une part modérée des aides au paiement des cotisations évoquées plus haut (1,8 Md€⁴³) ou d'une réévaluation des créances restantes⁴⁴ (3,5 Md€), et pour une part plus importante des régularisations dans le cadre des plans d'apurement (8,7 Md€, voir *infra*). L'essentiel résulte toutefois de régularisations spontanées (21,6 Md€, soit 39% des RAR cumulés), c'est-à-dire de versements spontanés par les cotisants durant les mois suivant l'exigibilité.

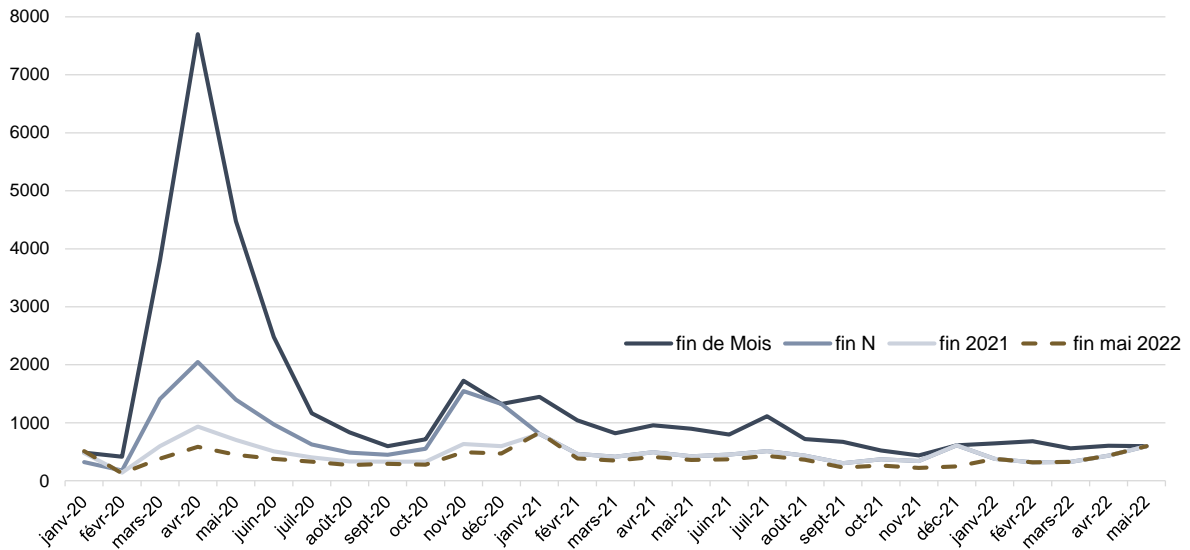
[112] Ces données globales masquent des différences selon la nature du cotisant : pour les employeurs, environ la moitié des RAR cumulés ont donné lieu à un paiement spontané (18,7 Md€ sur les 36,7 Md€ de RAR), alors que pour les indépendants, ce taux n'est que de 16% (2,9 Md€ sur 18,4 Md€).

[113] Les graphiques ci-dessous illustrent le dégonflement « spontané » de ces RAR au cours des mois suivants. Pour les employeurs du secteur privé, les RAR au titre de l'exigibilité d'avril 2020 s'élevaient à 7,7 Md€ fin avril 2020, mais ils n'étaient plus que de 2 Md€ fin 2020, 0,9 Md€ fin 2021, et 0,6 Md€ fin mai 2022. L'essentiel des régularisations est lié à des encaissements spontanés (5,5 Md€), le reste résultant des aides au paiement (0,2 Md€), de la réévaluation de la créance (0,2 Md€), et des encaissements intervenant dans le cadre de plans d'apurement (1,2 Md€).

⁴³ Il convient également d'ajouter à ce montant une somme équivalente (1,8 Md€) correspondant aux aides au paiement mobilisées au cours du mois d'exigibilité.

⁴⁴ Cette réévaluation correspond notamment aux fait que certaines créances observées en fin de mois pouvaient être sujettes à une taxation d'office et donc à majoration, alors que le cotisant a pu, au cours des jours ou des mois suivants régulariser sa situation en respectant ses obligations déclaratives, ce qui réduit alors mécaniquement le montant de la créance. Ou encore que le cotisant pouvait bénéficier d'exonérations Covid déclarées tardivement.

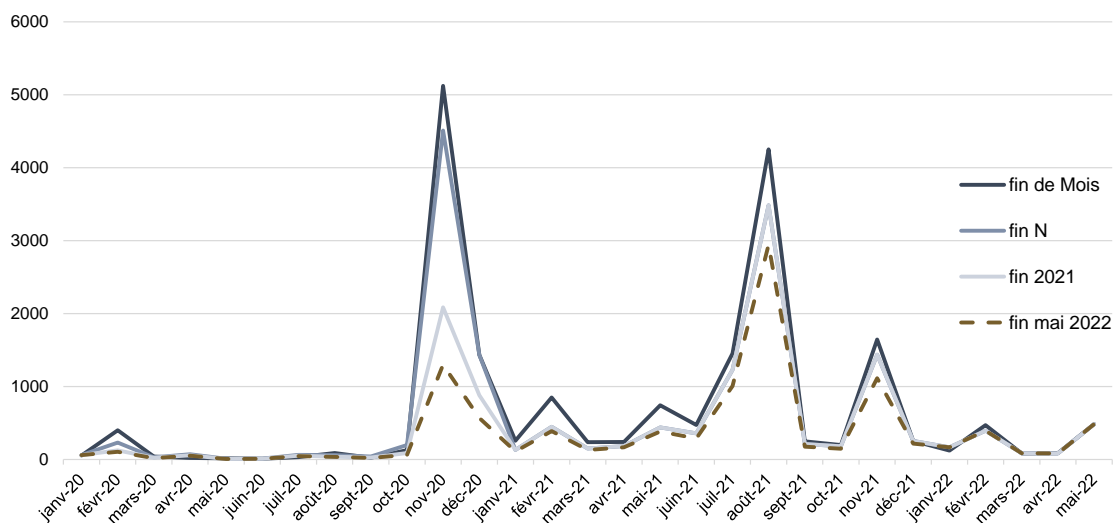
Suivi des restes à recouvrer par exigibilité, vu en fin de mois, en fin d'année, à fin 2021 ou à fin mai 2022, en M€, pour les employeurs du secteur privé



Source : Urssaf-Caisse nationale

[114] Pour les travailleurs indépendants, le « dégonflement » des RAR n’a pas le même profil : sur les 5,1 Md€ de RAR au titre de novembre 2020, 0,6 Md€ avaient été régularisés fin 2020, 3 Md€ fin 2021, et 3,8 Md€ fin mai 2022. Ce chiffre se décompose en une réévaluation de la créance (1,7 Md€), une régularisation dans le cadre des plans d’apurement (1,2 Md€) et des encaissements spontanés (1 Md€).

Suivi des restes à recouvrer par exigibilité, vu en fin de mois, en fin d'année, à fin 2021 ou à fin mai 2022, en M€, pour les travailleurs indépendants



Source : Urssaf-Caisse nationale



[115] À la vue de ces données, il semble que le comportement déclaratif et le consentement au prélèvement social des cotisants sont quasiment revenus à la normale, alors même que le recouvrement forcé n'a pour l'essentiel pas été mobilisé depuis deux ans. Ces résultats reflètent le comportement citoyen des acteurs économiques, ainsi que la capacité des Urssaf à encaisser les sommes dues sans recourir à des instruments coercitifs, illustrant ainsi une relation saine entre les organismes de collecte et les cotisants.

[116] Toutefois, les taux de RAR à l'exigibilité demeurent, au printemps 2022, significativement supérieurs à ce qui était observé à la veille de la pandémie. D'après l'Urssaf-Caisse nationale⁴⁵, les taux d'impayés en fin de mois (hors taxation d'office et pour les entreprises de 10 salariés ou plus) restent sur des niveaux significativement plus élevés que ceux d'avant crise : 1,77% en mai 2022, contre moins de 1% durant l'exercice 2019.

[117] Par construction, le stock de RAR ne s'est pas complètement résorbé à ce jour : à fin mai 2022, les RAR étaient évalués à 19,3 Md€, dont l'essentiel est incorporé dans les plans d'apurement, dont l'objet est précisément de reporter le paiement de ces dettes.

3.2 - Des plans d'apurement qui devraient permettre d'encaisser l'essentiel des sommes non encore acquittées

3.2.1 - Bilan des plans d'apurement pour les employeurs du secteur privé non agricole

[118] Les propositions de plans d'apurement ont été envoyées par vagues depuis octobre 2020 aux établissements (gestion au niveau du SIRET). Leur planification a été déterminée en fonction du contexte sanitaire et les employeurs concernés en fonction de leur fragilité supposée et de certaines spécificités (nature des dettes sociales accumulées, durant la période de confinement ou avant, reprise du paiement des échéances courantes ou non, appartenance à un secteur jugé fragilisé⁴⁶, coexistence ou non d'une dette fiscale...).

Calendrier d'envoi des plans d'apurement

Les premières vagues d'échéanciers envoyées en octobre 2020 et février 2021 ont concerné les employeurs considérés comme les moins en difficultés, c'est-à-dire les employeurs qui avaient

⁴⁵ Urssaf-Caisse nationale (2022), *Baromètre économique*, n° 141, 22 juin.

⁴⁶ Ces secteurs étaient identifiés dans des listes établies par décret. Schématiquement, le secteur « S1 » correspond aux activités les plus durement touchées par la crise et les mesures adoptées pour y faire face (hôtels-cafés-restaurants, tourisme, transport, culture, événementiel, sport...), et le secteur « S1 bis » aux activités directement dépendantes de celles du secteur 1 (agriculture et agroalimentaire, sécurité, nettoyage...). La liste des secteurs a évolué durant la pandémie. Par ailleurs, le secteur « S2 » correspondait simplement aux activités nécessitant l'accueil du public et soumis à des fermetures administratives.

uniquement des dettes constituées au titre de la première période de confinement et qui avaient repris le paiement de leurs exigibilités courantes depuis juillet 2020.

Les vagues suivantes du printemps 2021 étaient également destinées aux employeurs qui ne relevaient pas des secteurs fragilisés (S1, S1bis, S2) mais qui avaient pu accumuler de la dette soit avant la période de crise sanitaire, soit depuis le premier confinement du printemps 2020 mais avaient repris le paiement de leurs exigibilités au moment de l'envoi.

Les premières vagues à avoir concerné des entreprises relevant des secteurs fragilisés sont les vagues 7 et 7 *ante* à destination des employeurs relevant du secteur S2 qui n'avaient déclaré aucune aide et exonération et avaient repris le paiement des exigibilités courantes.

Dans la continuité de ces premières vagues, les vagues de l'automne 2021 (à l'exception des vagues TESE et CEA) ont été destinées aux entreprises relevant des secteurs fragilisés.

Les vagues « bis » concernent les cotisants aux vagues pour lesquelles sont mis en place des durées harmonisées de délais sociaux et fiscaux pour les cotisants ayant à la fois des dettes sociales et des dettes fiscales.

Les vagues « ante » concernent des cotisants ayant à la fois des dettes constituées depuis le début de la crise sanitaire et des dettes antérieures au début de la crise sanitaire.

Vagues	Date d'envoi	Date de 1 ^{ère} échéance	Nombre de plans envoyés
Vague 1	20/10/2020	01/12/2020	5 440
Vague 1bis	21/10/2020	01/12/2020	88
Vague 2	11/02/2021	03/05/2021	135 702
Vague 2bis	12/02/2021	03/05/2021	12 791
Vague 3	18/03/2021	01/06/2021	1 393
Vague 3ante	19/03/2021	01/06/2021	198
Vague 4	30/03/2021	01/06/2021	29 947
Vague 4ante	31/03/2021	01/06/2021	12 011
Vague 5	05/05/2021	01/07/2021	31 113
Vague 5ante	06/05/2021	01/07/2021	8 287
Vague 5bis	07/05/2021	01/07/2021	1 434
Vague 6	16/06/2021	01/09/2021	25 394
Vague 6ante	17/06/2021	01/09/2021	3 574
Vague 7	25/06/2021	01/09/2021	10 811
Vague 7ante	28/06/2021	01/09/2021	1 724
Vague 1 TESE/CEA	14/10/2021	01/12/2021	21 775
Vague 1ante TESE/CEA	15/10/2021	01/12/2021	12 550
Vague 8	19/10/2021	01/12/2021	55 763
Vague 8ante	20/10/2021	01/12/2021	5 082
Vague 9	28/10/2021	05/01/2022	25 199
Vague 9ante	29/10/2021	05/01/2022	2 761
Vague 10	29/11/2021	01/02/2022	15 237
Vague 10ante	30/11/2021	01/02/2022	2 105
Vague 11	06/12/2021	01/02/2021	29 400
Vague 11ante	07/12/2021	01/02/2021	2 919

Source : Urssaf – Caisse nationale

Au total, au 29 mai 2022, l'intégralité des plans ont été envoyés, soit 624 188 plans pour les employeurs et 1 331 387 plans pour les travailleurs indépendants.

La durée des échéanciers proposés a varié selon les montants de dette et le nombre d'échéances impayées ; elle pouvait aller jusqu'à 24 mois (pour les vagues envoyés avant juin 2021) ou 36 mois (pour les vagues suivantes).

Vagues 1 à 7 (vagues d'octobre 2020 à juin 2021) :

Montant de l'impayé	Nombre d'impayés								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9 et +
< à 400 euros	1 mois								
De 400 à 1 200 euros	3 mois								
De 1 200 à 4 000 euros	12 mois			12 mois					
Au-delà de 4 000 euros	4 mois	8 mois	12 mois	14 mois			18 mois		24 mois

Depuis les vagues TESE et CEA (vagues envoyées depuis octobre 2021) :

Montant de l'impayé	Nombre d'impayés								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9 et +
< à 400 euros	1 mois								
De 400 à 1 200 euros	3 mois								
De 1 200 à 4 000 euros	12 mois								
> 4 000 euros	4 mois	8 mois	12 mois	16 mois	20 mois	24 mois	28 mois	32 mois	36 mois

[119] Ces plans étant pour la plupart automatiques, calibrés en fonction des critères évoqués *supra*, le cotisant avait la possibilité de se retourner vers l'Urssaf pour modifier le calendrier durant le mois suivant la réception du plan.

Le processus de validation des plans d'apurement

Suite à la réception de la proposition d'échéancier, les cotisants avaient un mois pour revenir vers l'Urssaf et renégocier leur délai à l'aide du formulaire mis à leur disposition dans leur espace en ligne. Afin de permettre cette renégociation et le temps pour l'Urssaf d'y répondre, le premier paiement est attendu entre 45 et 60 jours après l'envoi des échéanciers par les organismes.

Le taux de renégociation de ces délais était de 2,7% au 29 mai 2022 pour les entreprises de moins de 250 salariés⁴⁷, ce qui montre que les délais proposés apparaissent comme très largement adaptés à la situation du cotisant.

Les Urssaf ont traité les demandes de renégociation dans des délais rapides et c'est ainsi que, au mois de décembre 2021, 93,6% des demandes avaient été traitées en moins de 20 jours et plus de 96% en moins de 30 jours.

Au total, en tenant compte de ces renégociations, la durée des reports proposés par les Urssaf est de 10 mois en moyenne.

⁴⁷ Ce taux n'était que de 1,1% dans les DROM, et 2,7% en métropole.

- [120] Compte tenu des masses financières en jeu, ces plans font l'objet d'un suivi très strict par l'Urssaf. Deux indicateurs peuvent être mobilisés dans le cadre de ce suivi.
- [121] Le premier, le taux de régularisation, correspond aux sommes recouvrées rapportées à l'ensemble des sommes dues figurant dans le plan d'apurement, y compris échéances à venir n'ayant, par construction, pas encore donné lieu à versement. À fin mai, 50% des montants avaient été régularisés côté employeurs⁴⁸.
- [122] Le second, plus pertinent pour jauger du dénouement progressif des plans, est le taux de respect des échéanciers, qui rapporte les sommes recouvrées à date aux sommes attendues à date telle qu'elles figurent dans le plan initial ; ce taux était à fin avril 2022 de 83,8%. Ce taux masque lui-même des disparités importantes en fonction des vagues envoyés, avec des taux élevés pour certaines vagues (94,8% pour la vague 1, 91,7% pour la vague 3), et plus faibles pour d'autres (71% pour la vague 6). Concernant la vague 2, qui est la vague la plus importante envoyée à ce jour (plus de 135 000 échéanciers), 87,2% des montants engagés et attendus fin avril 2022 avaient été régularisés à cette date.
- [123] Au total, sur 11,1 Md€ de plans engagés, 5,5 Md€ avaient déjà été recouverts à fin mai 2022.

3.2.2 - Bilan des plans d'apurement pour les travailleurs non-salariés non agricoles

- [124] Comme évoqué *supra*, des plans d'apurement ont été envoyés par les Urssaf à l'ensemble des travailleurs indépendants (hors exploitants), avec une première vague envoyée en octobre 2020, et les vagues suivantes entre septembre 2021 et avril 2022.
- [125] À fin mai, plus de 1,3 million de plans d'apurement avaient été envoyés, pour un montant total de 11,1 Md€ et une durée moyenne de près 20 mois (19,6). Moins de 2% de ces plans ont fait l'objet d'une renégociation par le cotisant.
- [126] Ces statistiques masquent d'importantes disparités, notamment selon la nature du cotisant⁴⁹.

⁴⁸ Avec d'importantes différences selon la taille de l'établissement : 64% de régularisation pour les grandes entreprises, 53% pour les PME, 43% pour les TPE. Pour les très grandes entreprises (plus de 2 000 salariés), ce taux n'est que de 33%, ce qui peut s'expliquer par le fait que quelques très grandes entreprises ont pu bénéficier de plans d'une durée très longue compte tenu de l'ampleur des dettes sociales et fiscales.

⁴⁹ Pour l'essentiel, ces plans ont été envoyés à des artisans ou commerçants non microentrepreneurs (68% des plans et 73% des montants) ou à des professions libérales (19% des plans et 22% des montants engagés), avec des durées moyenne supérieures à 21 mois. 13% des plans (mais seulement 4% des montants engagés) ont été envoyés à des praticiens et auxiliaires médicaux ou à des microentrepreneurs, pour qui la durée des plans est de l'ordre de 11 à 12 mois.



[127] Pour les travailleurs indépendants non agricoles, à mi-avril, le taux de régularisation n'était que de 33% des montants dus, ce faible taux s'expliquant principalement par l'envoi plus tardif de ces plans et par une durée moyenne des plans plus longue, beaucoup d'échéances n'étant pas encore passées⁵⁰.

[128] Le taux de respect du montant des plans d'apurement adressés était en revanche plutôt bon, atteignant 85,9% fin mars 2022.

3.2.3 – Pour les autres populations

[129] Comme pour les autres travailleurs indépendants, les possibilités de report du paiement des cotisations sociales pour les exploitants agricoles ont pris fin en septembre 2021, avec la levée des restrictions sanitaires. La MSA a proposé aux exploitants des plans d'apurement, qui portent sur les cotisations et contributions personnelles des non-salariés agricoles (cotisations et contributions légales et cotisations et contributions conventionnelles) restant dues au 31 décembre 2021. Les dettes antérieures à la période Covid peuvent également être intégrées à ces plans, contrairement aux sommes dues suite à des procédures de taxation d'office (absence de déclaration) ou en lien avec le travail illégal.

[130] La durée de ces plans varie en fonction de la situation de l'exploitant, et notamment du montant de la dette, et peut aller jusqu'à 3 ans dans le cas général, et de 5 ans pour les exploitants relevant des secteurs S1 et S1bis d'une part, et pour les exploitants exerçants en outre-mer d'autre part. Les échéances ont pu faire l'objet d'une renégociation entre l'exploitant et sa caisse de MSA.

[131] Les départements et régions d'Outre-mer ont connu des épisodes de pandémie particulièrement graves. Les réponses apportées par les pouvoirs publics ont été les mêmes qu'en métropole, avec toutefois des adaptations, notamment quant à la durée des dispositifs exceptionnels mis en place, pour tenir compte du calendrier des vagues successives et des conditions économiques et sanitaires locales (couvre-feu, fermetures administratives ou conditions d'accueil du public adaptées).

[132] Comme en métropole, la chaîne du recouvrement a été perturbée, mais ce qui distingue les DROM, c'est que la situation en matière de collecte avant pandémie était singulièrement dégradée. D'après l'Urssaf, le taux de

⁵⁰ D'importantes différences existent en la matière selon la nature des cotisants : 55% de régularisation pour les PAM, avec des durées moyennes plus courtes (11 mois) et des sommes dues plus faibles (4 159 €), et 41% pour les professions libérales, avec une durée moyenne plus longue (20,5 mois) et des montants plus élevés (9 783 €), mais seulement 34% pour les microentrepreneurs (12,3 mois en moyenne mais des montants moyens faibles (1 683 €)) et 30% pour les artisans commerçants non microentrepreneurs, les plus nombreux, avec une temporalité plus longue (21 mois) et un montant moyen élevé (8 986 €).

couverture immédiat (le taux de paiement spontané à échéance) y était ainsi de 76,5% en 2019, contre 95,4% en métropole⁵¹.

[133] Par ailleurs, le niveau des restes à recouvrer (RAR) reste très élevé : au 31 décembre 2021, 1 Md€ de créances restaient à recouvrer, dont 0,7 Md€ hors Artisans et Commerçants) avec un problème de sécurisation des créances dans les DROM. Ces éléments soulignent les difficultés pour maîtriser la chaîne de recouvrement dans ces organismes, pourvus par ailleurs de petits fichiers de cotisants (la part des DROM dans le total du risque de prescription du réseau des URSSAF est évaluée pour l'année 2022 à 37%). La prescription demeure un point critique qui nécessite une action pour enrayer la perte récurrente de créances.

Évolution du recouvrement dans les DOM					
Résultats globaux					
		2018	2019	2020	2021
DOM	Taux de couverture immédiat	76,54%	76,54%	72,99%	77,14%
	RAR (hors contrôle)	13,92%	14,06%	17,43%	15,50%
METROPOLE	Taux de couverture immédiat	94,77%	95,39%	86,98%	90,80%
	RAR (hors contrôle)	1,32%	1,11%	5,50%	4,17%

Source : Urssaf-Caisse nationale

[134] La caisse nationale, avec la création d'une Direction dédiée au Recouvrement Outre-Mer (DROM), a lancé en 2021 des programmes ciblés pour préparer une reprise du recouvrement qui se veut adaptée au contexte local, mais le contexte sanitaire et social local, notamment dans les Antilles, n'a pas permis de faire des progrès significatifs, avec des reports d'échéances durant toute l'année 2021. Au total, seule une partie des plans d'apurement avaient été envoyés dans les DROM, et un programme de rattrapage par rapport à la métropole est en cours (envoi des plans d'apurement d'ici juillet 2022), avec des critères spécifiques intégrés afin d'englober le plus grand nombre de cotisants dans ces procédures de régularisation.

[135] Toutefois, d'après l'Urssaf-Caisse nationale, même en ciblant les actions, en sécurisant les opérations les plus vitales par une segmentation (seuils adaptés, calendriers assouplis...), les organismes ultra-marins pourront difficilement être au niveau de ceux de la métropole sur les opérations basiques, compte tenu des réalités du terrain, et notamment d'habitudes en

⁵¹ Un décrochage en termes de performances du recouvrement serait observé depuis la crise financière de 2008, dans tous les territoires ultra-marins à l'exception de la Réunion, dont les performances se rapprochent de celles d'une Urssaf métropolitaine.

matière de respect des obligations déclaratives et d'acquittement des prélèvements obligatoires qui sont bien plus dégradées qu'en métropole. Les importantes dettes sociales d'une partie du secteur public, bien connues, ne facilitent pas la gestion du processus de collecte.

[136] Les conditions d'un retour à la normale, compte tenu de ce cumul de handicaps, sont donc assez différentes de la métropole, ce qui pourrait nécessiter des adaptations y compris en matière d'organisation et de gouvernance (voir chapitre suivant).

[137] L'activité du recouvrement social en 2022 sera encore fortement axée sur le suivi de ces plans et le respect des échéances prévues⁵². Néanmoins, à partir du second semestre, et sous réserve d'une relative stabilité de l'environnement sanitaire, économique et géopolitique, une pratique « normale » du recouvrement, y compris dans sa dimension « forcée », devrait pouvoir être mise en œuvre par les organismes en charge de la collecte, et notamment l'Urssaf.

Recommandation 1 : Réenclencher les mécanismes de contrôle et de recouvrement habituels, en cohérence avec la situation économique présente

[138] Ce retour à la normale est indispensable pour maintenir des habitudes de collecte efficaces et ne pas transformer l'exceptionnel en norme. Comme évoqué plus haut, on peut toutefois constater que même en ayant suspendu le recouvrement forcé depuis plus de deux ans, les cotisants ont pour l'essentiel réglé leurs dettes vis-à-vis des organismes de collecte, et notamment vis-à-vis de l'Urssaf.

[139] La sortie de crise et la reprise du recouvrement peuvent par ailleurs donner lieu à une approche renouvelée, beaucoup plus axée sur l'accompagnement des entreprises et l'anticipation des difficultés, en s'appuyant sur des évolutions engagées depuis longtemps ou sur l'expérience de la gestion de la crise.

⁵² Compte tenu de la durée de certains plans, le suivi des échéances s'étalera jusqu'en 2023-2024.

■ ■ CHAPITRE 2 : UNE APPROCHE RENOUVELÉE DU RECOUVREMENT SOCIAL

[140] Le recouvrement social entre en interaction avec les acteurs économiques : le niveau et la pérennité des ressources du système de protection sociale sont étroitement liés à la bonne santé des acteurs économiques qui contribuent à ces ressources. Dès lors, et comme la crise sanitaire l'a montré, l'action des opérateurs du « recouvrement social » ne peut se limiter à prélever ; elle doit permettre d'accompagner au mieux les acteurs économiques qui supportent le prélèvement.

[141] Cela passe notamment par des offres de services mises en œuvre par les organismes en charge de la collecte, et notamment par les Urssaf et les caisses de la MSA, qui visent généralement deux objectifs concomitants : mieux accompagner les cotisants en tenant compte de leurs spécificités, d'une part, et s'intégrer dans une chaîne plus globale visant à sécuriser les droits des assurés d'autre part.

[142] L'ensemble participe à renforcer le consentement au prélèvement social, dont on peut voir dans les baromètres successifs publiés par la Drees qu'il n'est nullement remis en cause malgré son niveau élevé⁵³.

[143] Certaines de ces démarches supposent un renforcement du lien entre les organismes de collecte et les organismes prestataires du champ de la protection sociale, mais également entre organismes de collecte de la sphère sociale et de la sphère fiscale. Toutes nécessitent, à des degrés divers, des évolutions profondes du métier de collecteur. La prochaine génération de COG, en cours de négociations, sera l'occasion pour définir et porter ces changements. Les approches présentées dans ce chapitre se structurent autour de trois axes étroitement imbriqués⁵⁴ : mieux informer, mieux accompagner, mieux anticiper, tout en veillant à renforcer l'articulation entre les cotisations et les droits.

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

[144] Le développement des outils numériques et l'accent mis par les pouvoirs publics depuis plusieurs années sur la sécurisation juridique ont

⁵³ Deux tiers des répondants estimaient en 2020 « normal » le fait que la France consacre annuellement un tiers du revenu national au financement de la protection sociale, 15% trouvant ce niveau excessif et 15% le jugeant insuffisant. *Source* : Baromètre d'opinion DREES, année 2020.

⁵⁴ On n'évoque pas ici les missions fondamentales pour les organismes de collectes qui relèvent de la répartition entre affectataires des sommes recouvrées, de la gestion de trésorerie, de diffusion d'analyses statistiques et d'études, et de lutte contre la fraude (ce dernier aspect sera abordé dans un chapitre ultérieur).

permis aux organismes en charge de la collecte de renforcer leurs actions visant à mieux informer les cotisants.

[145] Cela passe en premier lieu par des **sites internet** étoffés à destination des différentes catégories de publics concernés et articulés avec la stratégie « multicanale », afin de toucher les plus possible de cotisants⁵⁵. Le site des Urssaf s'est ainsi enrichi depuis de nombreuses années de pages dédiées aux travailleurs indépendants, aux particuliers employeurs, aux artistes auteurs, aux cotisants en activité dans les DOM... Les sites de l'Urssaf et de la MSA ont fortement mobilisé leurs actions de communication et d'information à destination des cotisants sur tout ce qui concerne la pandémie et les mesures prises pour y faire face. Ces pages renvoient parfois à des portails dédiés, permettant de fournir plus d'informations, ou d'accomplir certaines démarches (voir *infra*).

[146] Au-delà de ces sites « grands publics », qui véhiculent essentiellement une information « sortante », d'autres sites internet destinés ont été créés ou rénovés depuis quelques années. Ils se caractérisent notamment par la recherche d'une interaction avec les usagers ; des échanges avec des utilisateurs ou des experts ont lieu en amont ou au moment de la conception des sites, mais aussi lors de l'utilisation. Ils peuvent également avoir des ambitions plus larges que la seule diffusion de l'information, soit en ajoutant des fonctionnalités (simulations par exemple, voir section suivante sur les offres de services), soit en fournissant aux acteurs économiques des « services » précis.

[147] La création d'un nouveau site, le bulletin officiel de la sécurité sociale (BOSS.gouv.fr), fournit une illustration intéressante de cette nouvelle approche. Co-construit par la DSS et l'Urssaf et mis en ligne en 2021 (voir encadré), le Boss n'est pas uniquement une source majeure d'information, il est au cœur d'une stratégie de **sécurisation juridique** des cotisants, enjeu majeur pour simplifier les démarches et ainsi améliorer la qualité du processus de collecte. Le site a vocation à rassembler sur un site unique l'intégralité de la doctrine administrative en matière de cotisations et contributions sociales, et ainsi à rendre opposable un corpus doctrinaire plus vaste qu'auparavant.

Le Bulletin officiel de la sécurité sociale (BOSS)

L'article 8 de la LFSS pour 2018 prévoyait qu'un site internet unique rassemblant l'intégralité de la doctrine administrative sur tous les aspects liés aux cotisations et contributions sociales soit mis en place à compter de 2019. « À compter du 1^{er} janvier 2019, un site internet présente l'ensemble des

⁵⁵ Outre les sites internet, l'Urssaf informe les cotisants, soit sur des aspects personnels (rappel d'échéances) ou plus généraux (événements particuliers dans la région...) *via* des courriers, des SMS, des e-mails, ou par les accueils physiques ou des échanges téléphoniques, mais également en utilisant les réseaux sociaux (twitter, LinkedIn). La gestion du recouvrement pendant la pandémie a bien évidemment été facilitée par l'existence de ces outils. Le HCFiPS ne s'est pas penché sur ces aspects, qui seront discutés dans le cadre du bilan de la COG 2018-2022 et de la préparation de la prochaine COG.



instructions et circulaires relatives à la législation applicable en matière d'allègements et de réductions de cotisations et contributions sociales mises à disposition des cotisants ».

Ce site a vocation à être l'équivalent du BOFIP, dont le site internet a été mis en place en 2012, qui constitue la base documentaire numérique unique en matière de doctrine fiscale. Plusieurs objectifs étaient poursuivis :

- faciliter l'accès au droit, la doctrine administrative en matières de cotisations sociales étant jusqu'ici disparate (publication sur le site circulaires.gouv.fr, sur le site des Urssaf ou des autres réseaux de recouvrement)
- renforcer la sécurisation juridique du cotisant, en rendant notamment opposables cette doctrine aux organismes de prévoyance, en fournissant des exemples concrets...
- faciliter la mise à jour de cette doctrine (mention des circulaires abrogées, page spécifique relative aux actualités...)
- mieux dialoguer avec les cotisants (possibilités de faire remonter des questions sur le contenu du site, de faire des consultations...)

Le site a été co-construit par la DSS et l'Urssaf-Caisse nationale, en associant des utilisateurs (cotisants, tiers-déclarants...). Mis en ligne depuis le 8 mars 2021, et opposable depuis le 1^{er} avril 2021, il s'est progressivement étoffé, tant sur le fond (toutes les différentes rubriques envisagées n'étaient pas disponibles au lancement), que sur l'ergonomie.

Sur le fond, le contenu est décomposé en six rubriques :

- Règles d'assujettissement (assiette générale, effectifs) ; la rubrique effectifs est disponible depuis avril 2022 ; des évolutions réglementaires importantes ayant été apportés depuis 2018, la doctrine a évolué, et les dispositions en la matière seront opposables à compter d'août 2022.
- Allègements et exonérations (allègements généraux de cotisations patronales, exonérations aide à domicile, exonérations sur les heures supplémentaires), avec un enrichissement sur les exonérations aide à domicile pour les personnes fragiles depuis décembre 2021, opposable à compter du 1^{er} février 2022
- Protection sociale complémentaire (disponible depuis mars 2022, opposable à compter du 1^{er} juillet 2022)
- Avantages en nature et frais professionnels
- Indemnités de rupture
- Mesures exceptionnelles (prime exceptionnelle, mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire, prime inflation...)

Sur les fonctionnalités :

- Un tutoriel de navigation ainsi qu'une web conférence sur le Boss et ses fonctionnalités sont proposés
- La liste des circulaires et instructions abrogées est affichée sur la page d'accueil
- Une rubrique permet l'accès direct aux actualités réglementaires et aux actualités du BOSS (mises à jours, communiqués) ; cette fonctionnalité a été enrichie en septembre 2021 de nouveaux filtres pour faciliter le suivi des mises à jour
- Depuis septembre 2021, il est désormais possible de s'abonner à un fil RSS pour être informé automatiquement et en temps réel des mises à jour
- Une consultation a été réalisée en février 2022 pour recueillir l'avis des utilisateurs et leurs attentes
- Lors de la publication de nouvelles rubriques, une consultation publique est réalisée afin de clarifier, le cas échéant, la rédaction.

[148] Un bilan du Boss après un an de mise en œuvre a été réalisé au printemps 2022⁵⁶, qui fait apparaître un nombre important de visites (800 000 visites en 2021, déjà 1,3 million en mai 2022), une fréquentation spontanée par les utilisateurs, et un taux de satisfaction élevé (80% des répondants confirment que son contenu est facilement compréhensible et contribue à rendre la réglementation applicable aux cotisations et contributions sociales plus accessible à tous).

[149] Des renvois au site du Boss sont fréquemment proposés dans les différentes pages du site principal de l'Urssaf. Cela n'est semble-t-il pas le cas du site de la CCMSA. Le site de l'Agirc-Arrco peut renvoyer sur celui de l'Urssaf (et donc indirectement sur celui du Boss) lorsque cela est pertinent, par exemple sur la page relative à la réduction générale de cotisations pour les employeurs. Une attention particulière sera nécessaire pour s'assurer que le Boss devienne progressivement la source unique de référence en matière de doctrine administrative sur le champ de la sécurité sociale, tout en assurant un dialogue avec les cotisants et sur la manière d'opérer en paie et en DSN, avant que la doctrine ne devienne opposable.

Recommandation 2 : Veiller à ce que le bulletin officiel de la sécurité sociale devienne progressivement la source unique de référence en matière de doctrine administrative sur le champ de la sécurité sociale, tout en assurant un dialogue avec les cotisants et en incorporant d'emblée les impacts en paie et sur la DSN

[150] Au-delà des dispositions réglementaires en matière d'application des majorations de redressements et de retards⁵⁷, la notion de « **droit à l'erreur** », introduite par la loi ESSOC en 2018, a une traduction sur la manière dont les organismes de collecte informent le cotisant. Le site de l'Urssaf fournit quelques exemples d'application concrète du droit à l'erreur, et a identifié et publié la liste des erreurs déclaratives les plus fréquentes. Le cotisant est renvoyé vers un site gouvernemental, « services publics + », qui fournit des conseils pour éviter ces erreurs⁵⁸.

⁵⁶ Ministère de la santé et de la prévention (2022), « Bulletin officiel de la sécurité sociale : un bilan très positif pour la sécurisation des entreprises après un an de publication », *Communiqué de presse*, 28 juin.

⁵⁷ Pour mémoire, les textes prévoient que ces sanctions liées à une erreur du cotisant ne sont pas applicables lorsque l'erreur est commise sans intention frauduleuse, et notamment lorsqu'une règle est méconnue pour la première fois, lorsqu'une erreur déclarative est corrigée à l'initiative du cotisant, ou lorsqu'elle est corrigée dans les temps impartis suite à une observation de l'organisme de collecte. Le droit à l'erreur ne dispense pas du paiement des cotisations dues, et ne s'applique pas en cas d'intention frauduleuse, et particulièrement de fraude au titre du travail dissimulé, de mauvaise foi (réitération d'une erreur déjà commise préalablement et ayant donné lieu à une observation par l'organisme de collecte) ou d'omission et de retard dans la déclaration obligatoire.

⁵⁸ Ces conseils sont toutefois d'une portée limitée, et le cotisant est rapidement renvoyé, pour plus d'informations, vers d'autres sites... Dont celui des organismes de recouvrement.



[151] En matière d'informations à destination des cotisants, le HCFiPS salue les progrès réalisés depuis plusieurs années par les réseaux de recouvrement, mais estime que des efforts nécessaires pourraient être effectués dans deux directions.

- Premièrement, comme évoqué dans son rapport sur les travailleurs indépendants réalisé en 2020, le HCFiPS estime que des progrès pourraient être faits en matière d'information disponible sur les **plateformes numériques d'économie collaborative** à destination de leurs collaborateurs, pour être informés, mieux qu'aujourd'hui, sur les démarches obligatoires. Les Urssaf pourraient ainsi vérifier que les principales plateformes se conforment à cette obligation, en renvoyant au minima aux pages dédiées du site Urssaf.fr, voire en proposant un contenu adapté.

Recommandation 3 : S'assurer que les plateformes numériques renseignent correctement et de manière visible les collaborateurs de plateformes sur leurs obligations sociales

- Deuxièmement, des stratégies adaptées en matière d'information pourraient être mis en place dans les **DROM** ; les problèmes rencontrés sur ces territoires en matière de collecte des prélèvements sociaux ne sont pas nouveaux, même s'ils ont été exacerbés par la crise, mais une amélioration des performances du recouvrement social dans ces territoires pourrait être soutenue par une stratégie de communication adaptée, mettant notamment l'accent sur l'acceptation du prélèvement et la citoyenneté sociale.

Recommandation 4 : Mettre en place une politique de recouvrement adaptée dans les DOM, en faisant des efforts accrus en matière de pédagogie et de sensibilisation

[152] Par ailleurs, la coexistence de ces nombreux sites, permettant de fournir des informations et des réponses adaptées aux différents profils d'acteurs économiques, nécessitera de veiller à la cohérence de l'ensemble, et notamment à l'actualisation rapide, exhaustive et cohérente des différents sites.



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

[153] Si une bonne information, claire et aisément disponible, est une condition nécessaire au respect des obligations déclaratives et de

l'acquittement des cotisations dues, ce n'est pas une condition suffisante. En dehors de ces actions à vocation générale visant à mieux diffuser l'information, il peut être souhaitable de mieux accompagner les acteurs économiques, en proposant notamment une panoplie d'offres de services dédiées.

[154] La création d'offres de service dédiées n'est pas une nouveauté pour les organismes de collecte, et le sujet avait déjà été abordé par le HCFiPS dans son rapport de 2017 sur la relation des entreprises avec les organismes de protection sociale. La stratégie de ces organismes, et notamment des Urssaf, s'est toutefois étoffée progressivement, en s'élargissant (nouvelles offres) ou en s'approfondissant (nouvelles fonctionnalités), notamment pour tenir compte des évolutions légales ou réglementaires (montée en charge de la DSN, prélèvement à la source...).

[155] Au-delà de ce qui constitue le cœur de métier des organismes de collecte (la gestion des comptes des cotisants), il est en effet apparu nécessaire d'aller plus loin, en proposant des dispositifs spécifiques :

- soit dans une logique de simplification des démarches pour des populations spécifiques ;
- soit dans une logique de rapprochement entre sphère fiscale et sociale pour rationaliser certains processus ;
- soit dans une logique d'aide à la décision pour les acteurs économiques durant des épisodes spécifiques ;
- soit dans une logique de sécurisation juridique ;
- soit dans une logique d'accompagnement du processus de réformes sur le prélèvement social.

[156] Cette approche doit participer, en aidant au mieux les cotisants, à améliorer l'efficacité du recouvrement et à renforcer le consentement au prélèvement.

2.1 - Des offres de services visant la simplification des démarches par l'agrégation de différentes réglementations pour les cotisants « isolés »

[157] Dans certains cas, l'opérateur du recouvrement social offre des services allant bien au-delà du seul champ social, en agrégeant plusieurs réglementations (en matière sociale, fiscale, ou de droit du travail, en prenant en charge des dispositions obligatoires légales et conventionnelles) afin de limiter le nombre d'interlocuteurs auxquels ces cotisants sont confrontés (logique de « guichet unique »). Ces offres de services sont segmentées en fonction des différentes populations concernées : particuliers employeurs, employeurs du secteur privé, travailleurs indépendants.



2.1.1 – Les offres de services à destination des particuliers employeurs

[158] La création de titres simplifiés à destination des particuliers employeurs est déjà ancienne, avec le chèque emploi-service, créé en 1994 et devenu en 2006 le chèque emploi-service universel (CESU), et le dispositif Pajemploi, créé en 2004. L'objectif initial était de simplifier les démarches pour des particuliers employeurs, par définition peu aptes à gérer correctement ces démarches, avec un double objectif : la facilitation des démarches réduit le risque de non déclaration, et donc profite au recouvrement en engendrant des ressources supplémentaires pour le système, d'un côté, et permet aux salariés intervenant auprès de particuliers employeurs d'être déclarés, et ainsi d'accumuler des droits d'autre part.

[159] Ces dispositifs n'ont cessé d'évoluer depuis leur création (voir encadré), et concernent des volumes relativement importants de comptes.

Les offres de services à destination des particuliers employeurs

Comme évoqué par le HCFIPS dans son rapport de 2017, les titres simplifiés permettent aux employeurs de déclarer rapidement et de manière simplifiée leurs salariés et de bénéficier de services toujours plus évolués. L'Urssaf-Caisse nationale est venue présenter ces dispositifs au HCFIPS le 10 mars 2022.

Trois axes principaux structurent ces offres. Il s'agit premièrement de guichets uniques, avec une seule démarche déclarative, la plus simple possible, pour mieux accompagner des publics peu habitués à gérer ce type de démarches, et un seul paiement auprès de l'Urssaf, qui se charge ensuite de ventiler les données et les paiements aux différents attributaires, y compris prévoyance, retraite complémentaire, formation professionnelle... et depuis janvier 2020, le prélèvement à la source. Deuxièmement, contrairement aux pratiques qui ont cours dans les entreprises, où c'est le salaire brut qui constitue la référence, ces offres de services partent du salaire net, celui qui est négocié entre le particulier employeur et son salarié, afin de rester au plus près des pratiques en vigueur. Troisièmement, les offres sont segmentées, avec une offre pour les parents employeurs spécifique, et une offre pour les autres particuliers employeurs. Deux centres nationaux (Saint-Etienne pour le CESU, Le Puy-en-Velay pour Pajemploi) sont spécialisés sur ces titres simplifiés, avec des agents formés pour répondre aux demandes spécifiques des employeurs comme des salariés.

Les offres se sont progressivement étoffées, avec la possibilité de délivrer au salarié le bulletin de paie, de transmettre directement aux organismes concernés les données relatives aux fins de contrats (Pôle emploi) pour Pajemploi, ou aux arrêts maladie (CPAM) pour le CESU. Les deux offres ont été enrichies tout récemment (CESU+ et Pajemploi+) permettant à un particulier de déléguer complètement à l'Urssaf la paie de son salarié (avec son accord) et ont intégré le prélèvement à la source du salarié (calcul, prélèvement auprès de l'employeur, reversement à l'administration fiscale). Le service avance immédiate du crédit d'impôt a été ouvert aux particuliers ayant recours à du service à la personne (plutôt que de recevoir ce crédit d'impôt en N+1) : l'Urssaf prélève alors auprès de l'employeur tout ce qui est demandé (net du crédit d'impôt), et reverse ensuite les prélèvements aux organismes concernés et le salaire au salarié.

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. Le transfert à Pôle emploi des derniers salaires conforte l'approche visant à aller au-delà du recouvrement en offrant

une forte simplification pour le calcul des droits chômage, bénéfique tant aux employeurs (simplification) qu'aux employés (droits ouverts plus aisément et sécurisation du niveau des droits).

Ces services continueront à évoluer, soit vers d'autres populations (notamment l'avance du crédit d'impôt pour les bénéficiaires de la PCH et du CMG), soit pour renforcer l'expertise de l'Urssaf (partenariat avec la DREETS Auvergne – Rhône-Alpes pour améliorer le service rendu en matière de droit du travail).

D'après l'Urssaf-Caisse nationale, les taux de satisfaction de ces dispositifs sont très élevés : 90% pour Pajemploi et 95% pour le CESU.

[160] Il est difficile d'évaluer la dynamique associée à l'utilisation de ces offres de services, dans la mesure où la seule observation du nombre d'employeurs ayant eu recours au CESU (ou du nombre de salariés concernés, du volume horaire réalisé ou payé, ou encore à la masse salariale associée) ne permet qu'indirectement de jauger de la « popularité » du dispositif (voir encadré). Les différents travaux disponibles laissent toutefois penser que ces offres de service ont accompagné un processus de réduction de la part du travail dissimulé dans le secteur, et à ce titre ont atteint leur cible.

L'évaluation du recours aux titres simplifiés et l'impact sur le travail dissimulé

L'observation des statistiques disponibles grâce à ces outils déclaratifs (nombre d'employeurs, de salariés, d'ETP, d'heures rémunérées, de masse salariale) peut être insuffisante pour jauger de la diffusion de ces offres de services et donc pour s'assurer qu'elles correspondent bien aux attentes des cotisants.

L'alternative au CESU ou à Pajemploi pour les particuliers employeurs ayant recours à des travaux à domicile ou à des gardes d'enfants étant de ne pas déclarer leurs salariés, l'évolution de ces grands indicateurs peut refléter l'évolution « normale » du secteur⁵⁹ aussi bien qu'une déformation du partage entre activités déclarées et non-déclarées. Par ailleurs, le nombre d'employeurs recensés par les Urssaf correspond aux nombres de comptes employeurs déclarés par ces différents dispositifs, alors même que des employeurs peuvent avoir, ponctuellement ou durablement, recours concomitamment à l'un ou l'autre de ces dispositifs.

Des analyses qualitatives, issues d'une enquête réalisée en 2021 par Ipsos et commanditée par le HCFiPS, la FEPEM et l'Urssaf-Caisse nationale⁶⁰, montrent toutefois que ces dispositifs sont relativement bien connus des particuliers employeurs, puisque 94% des particuliers employeurs interrogés sont d'accord sur le fait que déclarer ses salariés procure des avantages, fiscaux, sociaux, ou d'autres aides, et que 83% d'entre eux déclarent que ces dispositifs (exonérations sociales, crédits d'impôts, aides des collectivités locales), dont le bénéfice est par construction la résultante d'une déclaration *via* le CESU ou Pajemploi, ont joué un rôle important dans la décision d'employer des salariés à domicile.

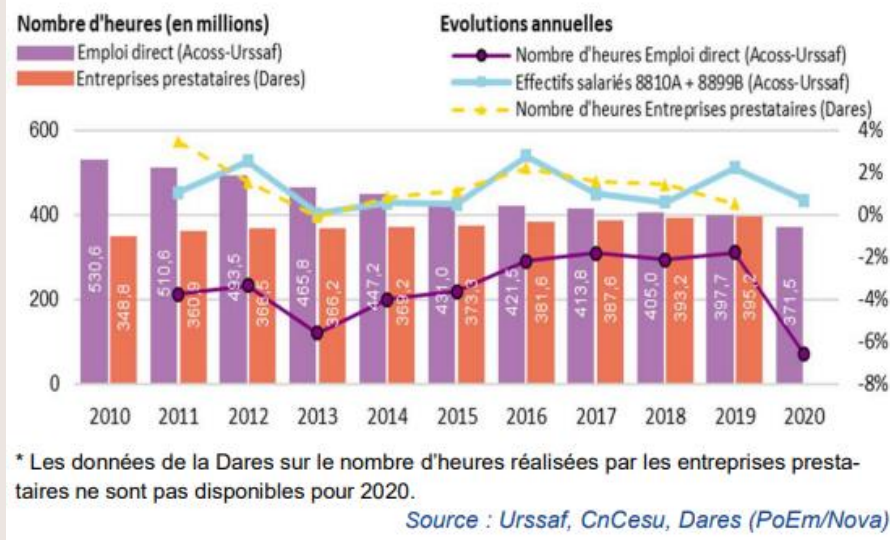
⁵⁹ Pouvant elle-même refléter les évolutions démographiques (nombre et âges des enfants, vieillissement de la population et déformation des activités réalisées à domicile), le niveau de vie des particuliers employeurs, les évolutions réglementaires (crédits d'impôts, exonérations), le degré de publicité fait autour de ces offres...

⁶⁰ Voir HCFiPS, Observatoire du travail dissimulé, novembre 2021.

La Dares publie également des analyses sur le sujet⁶¹, qui montrent que le travail dissimulé dans le secteur a fortement baissé depuis 1996, et que la baisse de la part du travail dissimulé s'est poursuivie entre 2011 et 2017, à un rythme toutefois plus modéré⁶².

Enfin, il convient de rappeler que les particuliers ayant recours à des activités à leur domicile peuvent alternativement se tourner vers des entreprises prestataires (emploi indirect), dont l'activité est plutôt dynamique, plutôt que d'assumer le statut d'employeur et de recourir au CESU ou à Pajemploi. De fait⁶³, le nombre de comptes de particuliers employeurs a diminué en 2020, mais il s'agit d'un phénomène qui n'est pas uniquement lié à la crise, puisqu'il est constaté depuis de nombreuses années : le nombre d'heures réalisées à domicile *via* le CESU, tout comme le nombre de salariés et le nombre ETP, a ainsi baissé constamment depuis 2010. Inversement, le nombre d'heures effectuées dans le cadre de l'emploi indirect augmente depuis 2010 (données sur les entreprises prestataires disponibles uniquement jusqu'en 2019).

Nombre d'heures rémunérées en emploi direct et via des entreprises prestataires (en millions) *



[161] D'autres offres s'apparentent plus à des « niches », dans la mesure où elles s'adressent à des publics bien moins nombreux, ou ne constituent qu'une alternative aux procédures déclaratives normales. Toujours dans le secteur des particuliers employeurs, une offre de service a ainsi été développée par les Urssaf à destination des particuliers employeurs non-résidents fiscalement en France, et qui ont recours, lors de leur séjour en France, à des salariés pour une activité de services à la personne.

⁶¹ Dares (2021), « Services à la personne : Baisse du travail non déclaré en 2017 », *Dares Résultats*, n° 70, décembre.

⁶² D'après la Dares, « la hausse du travail déclaré sur la période récente pourrait être reliée à l'élargissement au 1^{er} janvier 2017 du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile à l'ensemble ».

⁶³ Pour plus de détails, voir Urssaf-Caisse nationale (2022), « En 2020, la crise sanitaire accentue le recul de l'emploi direct des particuliers employeurs », *Stat'Ur*, n° 336, janvier.

2.1.2 – Les offres de services à destination des employeurs du secteur privé

[162] De la même manière, des offres de service à destination des **associations** et des **très petites entreprises** (moins de 3 salariés) ont été développées, en s’inspirant de ce qui était proposé pour le CESU : logique de guichet unique, établissement de la paye, édition du bulletin de paie, gestion de certaines démarches déclaratives sociales et fiscales...

Les offres de services à destination des petites entreprises et les associations

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.

Le constat a été fait au début des années 2000 qu’un certain nombre de petites associations et entreprises ne faisaient pas appel à un expert-comptable pour gérer la paie et les procédures déclaratives, et n’avaient pas nécessairement les moyens d’acquérir un logiciel de paie ; la paie se faisait « à la main », sur un tableur.

En 2004, deux offres ont été créées : le titre emploi service entreprise (Tese), destiné aux petites entreprises (initialement limité aux entreprises de 9 salariés et moins, et étendu depuis), d’une part, et le chèque emploi associatif (CEA) à destination des associations d’autre part. Comme évoqué par l’Urssaf-CN, il s’agit d’offres un peu plus complexes que le CESU et Pajemploi, dans la mesure où il s’agit de gérer la paie pour des salariés « classiques » du secteur privé. Il a ainsi fallu réaliser un travail important avec les organismes complémentaires gérant la prévoyance et les retraites complémentaires, dans la mesure où contrairement aux salariés intervenant auprès de particuliers employeurs, qui sont tous affiliés à un seul organisme, l’IRCEM, il y a pluralité d’organismes complémentaires intervenant dans les entreprises du secteur privé. Des conventions ont été signées et des travaux de fiabilisation ont été engagés, notamment avec un paramétrage des outils pour pouvoir porter le bon taux de cotisations, garantir le juste droit, et éviter des réclamations.

Ces deux titres simplifiés intègrent le recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale, d’assurance chômage, de retraite complémentaire, le prélèvement à la source et depuis 2022 le recouvrement des contributions pour la formation professionnelle et de la taxe d’apprentissage ; pour les adhérents au TESE ayant 20 salariés ou plus, le statut de travailleur handicapé est renseigné par l’offre CNTESE, et la déclaration et le paiement sont réalisées auprès de l’Urssaf. Seules la prévoyance et la retraite individuelle facultative et quelques contributions mineures (dialogue social, contribution complémentaire à la formation professionnelle, service de santé au travail) ne sont pas incluses. Le contrat de travail, les démarches déclaratives liées à l’embauche ou la DSN, ou l’édition du bulletin de paie sont prises en charge par ces titres simplifiés. Les deux sites internet dédiés à ces offres de service ont été totalement refondus en 2019.

Le titre emploi simplifié agricole (Tesa), dispositif simplifié à destination des employeurs agricoles mis en place par la MSA en 2000, 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. Il s’est également enrichi progressivement, notamment avec une distinction entre le Tesa simplifié, pour gérer les salariés en CDD ou les travailleurs occasionnels lorsque les salariés en CDI sont déjà déclarés en DSN, et le TESA+, qui permet d’accomplir l’ensemble des démarches déclaratives pour tous les salariés pour les employeurs agricoles n’ayant ni tiers-déclarant ni logiciel de paie adapté à la norme DSN, la gestion du prélèvement à la source, des déclarations d’embauche...

- [163] Proportionnellement à la population cible susceptible de les utiliser, ces offres de services sont nettement moins utilisées⁶⁴ que le CESU ou Pajemploi, pour au moins deux raisons. D'une part, comme évoqué dans l'encadré, en raison de la plus grande complexité des législations à intégrer : pendant longtemps, ces titres simplifiés ne pouvaient gérer la relation avec les organismes complémentaires (prévoyance, complémentaire santé, retraite complémentaire), limitant l'intérêt du dispositif. Ces éléments étant désormais pris en charge, un public plus nombreux pourrait être intéressé.
- [164] D'autre part, ces titres s'adressent à des entités relevant du secteur concurrentiel, sur lequel d'autres acteurs (experts-comptables, tiers-déclarants, éditeurs de logiciels de paie) évoluent. À ce titre, il n'est pas toujours aisé de communiquer autour de ces dispositifs afin d'informer les potentiels employeurs intéressés⁶⁵.
- [165] Des dispositifs spécifiques ont également été créés à destinations d'autres publics, toujours dans l'optique d'accompagner les cotisants en tenant compte de leurs spécificités : **marins** (suite au transfert du recouvrement), ou **firmes étrangères sans établissement en France** (TFE) par exemple.
- [166] Sur des sujets plus ponctuels, la branche recouvrement du régime général peut également proposer des services allant au-delà de la seule sphère sociale, comme c'est le cas avec l'intéressement. En 2020, le site [mon-intéressement](#) a été créé suite à un partenariat entre l'Urssaf, le ministère du Travail et le ministère de l'Économie et des Finances. Ce site offre un accompagnement personnalisé aux entreprises pour la création d'un accord d'intéressement, avec des informations sur cette législation, mais également des outils permettant de planifier le dispositif, de tester différentes formules de calcul, ou même de rédiger le plan d'intéressement.
- [167] Pour les grands comptes, le HCFiPS souligne l'importance de la personnalisation de l'interlocution demandée fortement par les grandes entreprises.

2.1.3 - Les offres de services à destination des travailleurs indépendants

- [168] On ne revient pas ici en détail sur l'accompagnement spécifique des travailleurs indépendants, largement abordé dans le rapport du HCFiPS sur la protection sociale des travailleurs indépendants. Ils bénéficient bien entendu

⁶⁴. En 2016, l'Acoss comptabilisait 45 000 utilisateurs du CEA, et 70 000 utilisateurs du TESE : le nombre d'utilisateurs du CEA n'a pas significativement évolué depuis, tandis que celui du TESE a atteint 91 000 en 2021 (source : Urssaf-Caisse nationale).

⁶⁵ A l'inverse, une recherche rapide sur un moteur de recherche montre que beaucoup de sites internet, notamment de cabinets d'expertise comptable, évoquent les limites du TESE.

d'offres de services dédiées pour leurs démarches courantes, offres de services qui ont évolué avec la réglementation⁶⁶.

[169] Dès 2018, le site **autoentrepreneur.urssaf.fr** a été totalement rénové, avec une ergonomie revue, le développement d'une application mobile⁶⁷, un enrichissement des contenus, notamment en matière d'informations sur le statut, des outils en ligne pour créer sa microentreprise ou pour gérer son activité.

[170] L'Urssaf a également progressivement étoffé ses offres de services à destination des **travailleurs indépendants non microentrepreneurs**, en lien avec une réglementation qui évolue pour répondre à leurs problématiques propres. La création du mécanisme du « 3-en-1 » en 2015 a permis de réduire les délais entre déclarations et paiement, mais pour tenir compte de la volatilité des revenus des indépendants, une offre de service complémentaire a été expérimentée à compter de 2019⁶⁸ : les travailleurs indépendants peuvent, s'ils le souhaitent et *via* un téléservice proposé par l'Urssaf, s'acquitter de leurs cotisations et contributions sociales provisionnelles sur une base mensuelle ou trimestrielle établie sur le fondement d'une déclaration en fonction de leur activité ou de leurs revenus mensuels ou trimestriels⁶⁹. Le dispositif, initialement expérimenté par les Urssaf Ile de France et Languedoc Roussillon, a été déployé dans l'ensemble des organismes au cours de l'année 2021. À fin mai 2022, 3 700 cotisants avaient choisi d'adhérer à cette offre de service ; un bilan est en cours de réalisation et une campagne de communication nationale est en cours de réflexion, ciblée selon les profils de cotisants. En

⁶⁶ La directrice nationale du recouvrement des travailleurs indépendants de l'Urssaf-CN a rappelé, lors de sa présentation au HCFiPS en mars 2022, les grandes étapes de l'intégration des travailleurs indépendants au régime général du point de vue du recouvrement : une intégration réussie entre 2018 et 2020, après l'épisode de l'ISU, en s'appuyant notamment sur l'organisation mise en place dès 2017 d'une ligne de service spécifique aux travailleurs indépendants (direction national du recouvrement des travailleurs indépendants, déclinaison dans toutes les Urssaf avec un directeur local et des équipes dédiées), et le développement d'offres de services dédiées, parallèlement à l'évolution de la réglementation, dans un contexte marqué par la pandémie.

⁶⁷ D'après une enquête récente, 88% des microentrepreneurs se déclaraient satisfaits du fonctionnement de cette application.

⁶⁸ Cette expérimentation, limitée entre 2019 et 2021 aux travailleurs indépendants d'Ile-de-France et d'Occitanie, devait s'arrêter fin 2021. La LFSS pour 2022 a généralisé l'expérimentation à l'ensemble du territoire, en la prolongeant de deux ans, avant une intégration éventuelle dans le droit commun. L'évaluation préalable de l'article 13 du PLFSS rappelle en effet que : « *depuis le début de l'expérimentation, les adhésions au service sont essentiellement des adhésions spontanées puisqu'aucune communication n'a été réalisée dans la mesure où la crise sanitaire, qui a obligé à interrompre les activités de recouvrement, a perturbé le déploiement du dispositif et n'a pas permis de réaliser de bilan approfondi de cette expérimentation dans ce contexte. Par conséquent, le rapport intermédiaire sur le bilan de cette expérimentation qui devait être remis au Parlement en septembre 2020 conformément au V de l'article 19 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 n'a pas pu être établi et remis comme prévu. L'expérimentation doit être généralisée à un plus grand nombre d'indépendants, sur une période suffisante et faire l'objet d'un accompagnement afin qu'elle soit mieux connue et mieux utilisée par les assurés.* »

⁶⁹ Ce dispositif ne s'abstrait pas du mécanisme de régularisation, contrairement à ce qui est généralement attendu sous le vocable « auto-liquidation ».

2020, l'Urssaf a créé un portail à destination des **artistes-auteurs**⁷⁰, qui permet d'effectuer ses déclarations et le règlement des cotisations et contributions dues, par les artistes-auteurs eux-mêmes ou par les diffuseurs.

2.2 - Des simplifications portées par le rapprochement entre la sphère sociale et la sphère fiscale

[171] Dans le cadre de la réforme du recouvrement fiscal et social amorcé en 2018 (voir chapitre 3 pour plus de détails), la mission France Recouvrement a été créée en 2019 pour réfléchir aux évolutions permettant de renforcer l'efficacité du recouvrement et de simplifier la collecte, en renforçant les coopérations entre la sphère fiscale et la sphère sociale. Cela s'est traduit par plusieurs réalisations en matière d'offres de services.

[172] Toujours dans l'optique de faciliter les démarches déclaratives des **travailleurs indépendants non microentrepreneurs**, les revenus servant de base au calcul des cotisations et contributions sociales sont collectés directement à partir de la déclaration fiscale des revenus (déclaration 2042) depuis 2021 (revenus 2020). Cette déclaration remplace la Déclaration Sociale des Indépendants (DSI) qui était précédemment à effectuer sur le site net-entreprises.fr. Les travailleurs indépendants n'ont donc plus à souscrire une déclaration sociale spécifique pour déclarer leurs revenus à leur Urssaf ou CGSS. Cette simplification, déclinaison du « dites-le nous une fois », montre tout l'intérêt d'une coopération efficace entre la sphère sociale et la sphère fiscale, puisqu'il a fallu faire évoluer le déclaratif jusqu'ici proposé par la DGFIP, pour que la déclaration unifiée contienne tous les éléments nécessaires afin que les Urssaf procèdent au calcul des cotisations dues et ajustent les échéanciers.

[173] En 2022, un portail commun (portailpro.gouv.fr), regroupant la DGFIP, l'Urssaf et les douanes, a été créé, toujours dans une optique de simplification des démarches déclaratives et de paiement relatives aux trois sphères. L'objectif affiché par la mission est de proposer un canal homogène et centralisé de recouvrement pour les professionnels et un canal de dialogue dédié permettant d'obtenir des informations, de solliciter des délais, etc. Il s'adresse à ce stade uniquement aux travailleurs indépendants et aux TPE et PME, avec une ouverture prochaine à d'autres publics (grandes entreprises, experts comptables...) et permet essentiellement, à ce stade, de proposer un tableau de bord unique et un échéancier personnalisé concernant l'ensemble de la situation sociale, fiscale et douanière et un lien vers les sites des réseaux de collecte sans besoin de se réidentifier. Environ 100 000 comptes auraient

⁷⁰ Dans le cadre de la reprise par la branche recouvrement du recouvrement des cotisations et contributions dues par les artistes-auteurs et les diffuseurs, préalablement déléguées à l'Agessa et la MDA, à compter de 2019-2020 ; ces associations continuent à assurer les missions d'affiliation, d'information et de gestion de l'action sociale, et proposent également un site dédié.

été créées à ce jour. Des fonctionnalités supplémentaires pourraient progressivement être proposées. Il conviendra d'évaluer régulièrement l'intérêt de ce portail pour les cotisants et la plus-value qu'il leur apporte.

[174] D'autres rapprochements entre les réseaux DGFIP et Urssaf peuvent être envisagés en matière d'échanges de données et de contrôle (sujets qui seront abordés par le HCFiPS dans un second rapport, à l'automne 2022) et de recouvrement⁷¹.

[175] Ces rapprochements, concrets et pragmatiques, doivent permettre des enrichissements de part et d'autre. Sur ce point, le HCFiPS estime que l'idée d'une modification structurelle des organisations pour aller à terme vers un recouvreur fiscal et social unique, un temps envisagée dans le cadre de la mission Gardette et de la création de France Recouvrement, devrait être écartée au profit d'une vision beaucoup plus concrète et réaliste de coopération effective entre les deux réseaux⁷². C'est cette approche qui a été mise en œuvre ces dernières années et qui produit des résultats tangibles, à la fois dans le cadre de la crise sanitaire (voir chapitre 1), mais aussi avec le prélèvement à la source (avec une logique du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à partir de données issues de la sphère sociale), la déclaration fiscalo-sociale unique pour les travailleurs indépendants ou le portail pro pour les entreprises.

[176] Cette coopération renforcée se traduit aujourd'hui par une feuille de route nationale commune, signée en 2021, avec une déclinaison en cours à l'échelon local⁷³, et un suivi régulier par les directeurs des deux réseaux.

[177] Pour ce qui concerne le recouvrement, cette feuille de route prévoit par exemple des accueils communs pour les entreprises ayant des dettes dans les deux réseaux, afin de les accompagner de la manière la plus cohérente possible⁷⁴.

⁷¹ Ces réflexions ont été partagées lors de la séance plénière du HCFiPS du 6 juin 2022, avec Jérôme Fournel, directeur général de la DGFIP, et Yann-Gaël Amghar, directeur général de l'Urssaf.

⁷² « Je ne crois pas, au jour d'aujourd'hui, qu'il soit logique ou, nécessaire de revenir à une vision plus institutionnelle d'unification du recouvrement. Je trouve que la logique qui a été développée, qui consiste à regrouper autour de grands réseaux les sujets de recouvrement dans chaque sphère, à créer tous les ponts possibles entre ces deux sphères pour progresser en matière d'efficacité du recouvrement, constitue une voie qui reste à poursuivre et qui est loin d'être achevée aujourd'hui. La question qui pourra se poser à terme, c'est : est-ce que notamment sur les sujets de recouvrement forcé, il faudra à un moment donné aller plus loin ? Mais nous n'en sommes pas là et faire prospérer ce qui est amorcé sera déjà quelque chose d'extrêmement bénéfique. » J. Fournel, audition par le HCFiPS, 6 juin 2022.

⁷³ Cette déclinaison locale, en cours, peut conduire à observer une certaine hétérogénéité dans les pratiques mises en œuvre, hétérogénéité qu'il conviendra de limiter.

⁷⁴ Comme il existe un nombre non négligeable de débiteurs communs, qui peuvent à ce titre être confrontés à des procédures lourdes, complexes, coûteuses, et qu'il y aurait un réel intérêt à gérer ces situations ensemble, tant du point de vue du cotisant que de l'efficacité de la collecte, des réflexions sont également en cours s'agissant du recouvrement amiable et forcé : i) une plus grande mobilisation des huissiers de la DGFIP, plutôt que les huissiers relevant du secteur privé mobilisés par les Urssaf, pour traiter les cas de débiteurs communs ; ii) l'utilisation de mandats de gestion pour qu'il n'y ait qu'un réseau qui traite le cotisant débiteur dans les deux



[178] Ces nouvelles approches supposent toutefois des évolutions juridiques, parfois complexes (les procédures ne sont pas identiques, les dates de prescription peuvent être différentes, les garanties données aux contribuables ne sont pas exactement formulées de la même façon...), et des travaux sont en cours, avec l'appui du Conseil d'État.

Recommandation 5 : Poursuivre les synergies entre la sphère sociale et la sphère fiscale, notamment dans le domaine du recouvrement amiable et forcé, en s'appuyant sur les organisations existantes

2.3 - Des offres de services centrées sur l'aide à la décision à des moments spécifiques de la vie des acteurs économiques

[179] En complément de ces offres de service dédiées aux démarches courantes de certains types de cotisants, leur accompagnement par les organismes de recouvrement passe par la mise à disposition de services dédiés et d'outils en ligne pour gérer des situations spécifiques, aider à s'approprier la législation ou simuler diverses situations, dans une logique d'aide à la décision.

[180] Pour les nouveaux travailleurs indépendants, un parcours créateur a été mis en place dans trois organismes du recouvrement à titre expérimental⁷⁵, afin de les accompagner à l'entrée dans le système. L'offre devait être généralisée fin 2020 sur l'ensemble du territoire, mais la généralisation a été perturbée par le Covid. Ce parcours recouvre pleinement les objectifs d'accompagnement en proposant un appui aux personnes éloignées de l'univers de la sécurité sociale et notamment du recouvrement, la création d'une relation de confiance avec le cotisant pour assurer le consentement au recouvrement. Le taux de satisfaction des créateurs ayant pu bénéficier de l'accompagnement est de 88%.

Le parcours créateur

Il s'agit d'un accompagnement personnalisé qui s'adresse à tous les créateurs d'entreprise, artisans, commerçants, ou professions libérales qu'ils soient sous le régime des travailleurs indépendants « classiques » ou de la microentreprise. L'offre prévoit, pendant la première année de leur activité, un mémento d'accueil contenant des informations simples pour aider le créateur à créer son compte en ligne et à faire ses démarches, des explications sur les règles et les échéances de recouvrement ainsi que sur les exonérations et les prestations, un rendez-vous privilégié pour obtenir des

sphères (le plus petit créancier public pourrait confier un mandat de gestion à l'autre sphère pour que les procédures portent sur les deux volets).

⁷⁵ Champagne-Ardenne, Centre, Languedoc Roussillon : il est opérationnel en Centre-Val de Loire depuis avril 2018, en Champagne-Ardenne depuis octobre 2018.

informations utiles sur la protection sociale, un suivi personnalisé par un conseiller lors des principales échéances de déclaration ou de paiement des cotisations, une adresse mail réservée, une ligne téléphonique directe non surtaxée...

Pour mieux répondre aux besoins, les Urssaf ont choisi d'organiser des cellules de « middle office », avec des agents capables de gérer en même temps le « front office » (accompagnement, réorientation vers les partenaires...) et le « back office » (intervention sur le dossier du compte cotisant).

[181] Lancé en 2018, le site mon-entreprise propose un éventail de services pour aider l'entrepreneur dans son projet avec notamment des simulateurs et comparateurs (du choix du statut juridique jusqu'à la simulation des cotisations sociales, des assistances pour déterminer les exonérations ou la déclaration de revenus...) et explicite les grandes lignes de la protection sociale associées aux choix de statuts. En 2019, le site a été décliné en anglais (mycompany.fr) afin d'accompagner les futurs créateurs non francophones désireux de s'implanter en France. Le site connaît un succès croissant : plus de 400 000 visites en mai 2022 contre environ 150 000 par mois en 2019, dont plus de 60% donnent lieu à des simulations, et des taux de satisfaction supérieurs à 75% (quoi qu'en déclin en 2022 par rapport à 2021, où les taux de satisfaction étaient souvent proches de 90%). On peut au passage noter avec satisfaction que le site fournit en temps réel des statistiques intéressantes sur les utilisations qui en sont faites (quelles simulations, quel degré de satisfaction...) et se révèle très interactif, les retours des visiteurs nourrissant des évolutions permanentes. Des détails supplémentaires sur les démarches effectuées par les différentes catégories de cotisants pourraient être apportés⁷⁶.

[182] Une fois l'entreprise créée, les Urssaf proposent également au cotisant qui a procédé à une première embauche dans les 18 mois précédents une visite conseil. Un spécialiste se rend alors dans l'entreprise, répond aux questions du chef d'entreprise et le conseille sur l'application de la réglementation sociale (sans risque de redressement, puisque ce n'est pas un contrôle), et adresse au cotisant, à l'issue de cette visite, un diagnostic personnalisé et opposable. Cette visite peut être effectuée à la demande du cotisant, ou sur proposition directe de l'Urssaf.

[183] Le HCFiPS salue ces enrichissements constants, tant en matière d'offres de services que de rapprochement entre les sphères sociales et fiscales, qui montrent qu'en partant d'une activité stricte de collecte, les organismes peuvent proposer des services allant bien au-delà du recouvrement et au-delà de la seule sphère sociale, en s'appuyant notamment

⁷⁶ Le site fournit ce détail avec une approche populationnelle uniquement pour le nombre de visites, le nombre de simulations commencées et terminées et le taux de satisfaction, mais pas sur la nature des simulations.



sur des partenariats avec les autres acteurs de la protection sociale, ou avec d'autres organismes publics.

Recommandation 6 : Développer les offres de services à destination des employeurs du secteur privé, des particuliers employeurs et des travailleurs indépendants, en s'inscrivant dans une logique de « recouvrement au-delà du recouvrement »

[184] Le HCFiPS estime qu'une évaluation régulière de la pertinence et de la plus-value de ces offres doit être effectuée, en tenant naturellement compte de la montée en charge associée à la création de ces différentes offres.

Recommandation 7 : Procéder à un suivi et des évaluations régulières des offres de services développées par les organismes de collecte, afin de vérifier l'adéquation de ces offres avec les demandes des différentes catégories de cotisants (et ainsi pérenniser les offres au-delà des expérimentations, les abandonner si besoin, ou les améliorer) et de connaître et maîtriser les coûts associés à ces offres

3 - Recouvrer, ce n'est pas seulement accompagner, mais aussi anticiper

3.1 – Une détection au plus tôt les difficultés des acteurs économiques...

[185] L'efficacité de l'activité de recouvrement peut être renforcée par une détection au plus près des cotisants en difficulté, l'expérience prouvant qu'une détection précoce de ces difficultés permet de mobiliser d'avantages d'outils de financement ou d'accompagnement du cotisant, et donc d'accroître les chances de pérenniser l'activité et l'emploi. En d'autres termes, il s'agit de prévenir pour mieux guérir.

[186] Une telle approche, déjà mise en œuvre ou expérimentée, suppose un renforcement des synergies entre organismes de protection sociale, et plus globalement avec d'autres administrations, de manière à pouvoir tenir compte des différents canaux par lesquels se manifesteraient ces difficultés.

[187] Dans le domaine agricole, une telle approche a été mise en œuvre depuis plusieurs années, grâce à plusieurs outils : rendez-vous « prestations », cellules dédiées à l'identification des agriculteurs en difficulté, modèles prédictifs, stratégies de prévention... Cette stratégie a été d'autant plus facilement mise en œuvre que les caisses de la MSA gèrent l'intégralité de la protection sociale des exploitants agricoles, à la fois côté prélèvements et côté soutiens apportés par la protection sociale, donnant aux caisses une vision d'ensemble de la situation de l'exploitant.

La stratégie de la CCMSA en matière d'identification précoce des agriculteurs en difficulté

Qu'il s'agisse des salariés ou des exploitants, des « rendez-vous prestations » ont été mis en place dès 2008 ; il s'agit d'un dispositif d'accompagnement individuel, permettant de faire un état de la situation globale de l'assuré sur tout le champ de la protection sociale, d'aborder les éventuelles difficultés sociales et économiques et vérifier le plein accès aux droits sociaux.

Des cellules spécifiques ont été mises en place dans chaque département pour détecter et accompagner les agriculteurs en difficulté (difficultés financières, techniques, réglementaires, familiales, de santé...), grâce à des partenariats entre les caisses de la MSA, les chambres d'agriculture, les directions départementales des territoires et de la mer, les directions départementales de la protection des populations, et les conseils départementaux. Il s'agit d'accompagner l'exploitant, en identifiant par exemple les partenaires de l'exploitation (y compris banquiers, fournisseurs, coopératives), ceux qui pourraient proposer un accompagnement. Il s'agit également de détecter au plus tôt ces difficultés, en incitant les exploitants ou leurs partenaires à se manifester dès lors que certains signaux se manifestent (turn-over important, non règlement des factures, ouvertures de crédits...).

La MSA a développé un modèle prédictif des difficultés des cotisants, à partir de l'ensemble des données disponibles grâce au guichet unique ; la vision sur l'ensemble des risques dont dispose la MSA (vision à 360°) permet en effet de disposer d'informations non seulement sur le recouvrement (non-respect des échéanciers), mais également sur d'autres plans (survenance d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, arrêt de travail pour maladie ou pour maternité, demandes de prestations spécifiques...)

Enfin, la MSA a récemment mis en place une stratégie de prévention et de lutte contre les risques psycho-sociaux (états dépressifs et suicides). Cette stratégie s'appuie à la fois sur des travaux de recherche (études sur le risque suicidaire, identification des facteurs de risque et des personnes exposées), des actions de prévention inscrite dans le plan « santé et sécurité au travail » pour 2021-2025 (prévention « primaire », visant à développer des situations de travail source d'épanouissement physique et psychique des individus, au moment de l'investissement ou de la conception des lieux de travail), et des actions de préventions à destination de publics spécifiques (pour les jeunes, via les maisons familiales rurales, pour les plus de 60 ans via des ateliers « bien vieillir »...), et une organisation adaptée au sein du réseau (services d'écoute par des psychologues, réseaux « sentinelles », cellules de prévention composées de médecins, psychologues et conseillers...).

[188] S'agissant du secteur privé non agricole, cette stratégie de détection au plus près des cotisants en difficulté ne peut qu'être différente, compte tenu de l'absence d'une vision à 360° permise par un guichet unique.

[189] La démarche s'est récemment⁷⁷ structurée autour de l'idée de détection des « signaux faibles »⁷⁸ susceptibles de révéler des difficultés à venir, en mobilisant notamment le plus de données possibles en provenance des administrations ou organismes de sécurité sociale.

⁷⁷ L'Urssaf a travaillé depuis longtemps sur des modèles de sélection d'entreprises à risque : risques de second débit, risques de défaillance...

⁷⁸ Le dispositif a fait l'objet d'une présentation conjointe devant le HCFiPS par la DGE et l'Urssaf-Caisse nationale lors de la séance plénière du 10 mars 2022.

**Le dispositif « signaux faibles » progressivement mis en place pour les employeurs du secteur privé non agricole⁷⁹**

Une première expérimentation du dispositif a été mise en place en 2015-2016, grâce à un partenariat entre l'Urssaf de Bourgogne et la DIRECCTE ; elle a permis de détecter et d'accompagner une quinzaine d'entreprises. Cette expérimentation a ensuite été étendue en France Comté en 2016-2017, avec le soutien de la DINUM, et s'est traduite par la création d'une méthode algorithmique de prédiction alimentée par les bases de données de l'Urssaf et de la DIRECCTE.

En 2018-2019, le dispositif a été structuré et étendu, avec la participation d'entrepreneurs d'intérêt général⁸⁰, l'extension de l'expérimentation en Pays de la Loire, et l'enrichissement des données financières détenues par la Banque de France. En avril 2019, le dispositif a été étendu sur tout le territoire, avec la signature d'une convention entre 5 organismes en charge d'une mission de service public (DGE, Urssaf, DGEFP, Banque de France, et DINSIC).

Si la pandémie a nécessité une adaptation temporaire⁸¹, le dispositif s'est encore étoffé en octobre 2021 avec l'entrée de la DGFIP dans le partenariat national.

Concrètement, l'algorithme mobilise à la fois des données financières, qui apportent une visibilité sur les tendances de long terme de l'entreprise (rentabilité, ratios financiers, endettement, fonds propres), les données sur l'emploi, qui permettent d'identifier des baisses d'activité ponctuelles, et les données sur les cotisations sociales, qui alertent sur des tensions de trésorerie, afin de dessiner le profil statistique des entreprises fragiles (susceptibles d'entrer en procédure collective).

Les agents habilités de ces différentes administrations peuvent ensuite accéder à des signalements au sein d'une application sécurisée (soit sous forme d'alertes générées par le système, soit *via* un moteur de recherche), afin de pouvoir prendre des dispositions dans le cadre de leurs missions d'accompagnement des entreprises en difficulté.

[190] Comme cela a pu être évoqué, à la fois par les intervenants venus présenter le dispositif et par certains interlocuteurs dans les caisses, les premiers enseignements sont plutôt positifs, dans la mesure où le dispositif a pu être mobilisé par les Codefi⁸² dans le cadre du plan d'accompagnement des entreprises en sortie de crise (avec une répartition des rôles, et une prise de contact avec le cotisant qui se fait au nom du conseiller départemental de sortie de crise⁸³, et pas au nom de l'organisme de recouvrement social ou fiscal).

⁷⁹ Voir également le rapport de 2017 du HCFIPS, qui évoquait les débuts de mise en œuvre de ce projet.

⁸⁰ Le programme « entrepreneurs d'intérêt général », mis en œuvre par le ministère de la transformation et de la fonction publique, vise à sélectionner des entrepreneurs du numérique afin de les intégrer pour 10 mois dans une administration afin de relever un « défi » visant à améliorer la qualité du service public.

⁸¹ Adaptation permise par un fonctionnement en mode « agile » du projet, avec une équipe projet dédiée, transdisciplinaire et autonome, un processus itératif avec des phases d'expérimentation et des liens permanents avec les utilisateurs..., et qui a conduit à modifier le modèle et développer des stratégies alternatives de détection des difficultés.

⁸² Le CODEFI est la structure locale ayant vocation à accueillir et à orienter les entreprises qui rencontrent des problèmes de financement. Il aide les entreprises en difficulté à élaborer et à mettre en œuvre des solutions permettant d'assurer leur pérennité et leur développement.

⁸³ Dans le cadre du plan national d'action du Gouvernement pour aider les entreprises en difficulté à sortir de la crise, annoncé par le Ministre de l'économie en juin 2021, un conseiller département est désigné dans chaque département afin d'accueillir et d'orienter les entreprises en situation de fragilité financière. Cet interlocuteur de

- [191] Le projet a également renforcé la coopération entre administrations, et notamment entre Urssaf et DGFIP, tant au niveau national qu'au niveau local. Compte tenu des nombreux sujets qui mobilisent les deux réseaux, en particulier sur le contrôle, cette coopération renforcée constitue sans aucun doute une avancée.
- [192] Pour autant, on peut s'interroger sur la pertinence de l'algorithme actuel du seul point de vue de l'activité de collecte par la branche recouvrement : une partie importante des « signaux faibles » qui viennent l'alimenter proviennent en effet de la branche recouvrement (demandes de délais de paiement, non respects des échéances déclaratives ou de paiement...). De fait, il est fort possible que ce dispositif soit plus utile à la communauté des utilisateurs qu'aux Urssaf, dans la mesure où les entreprises ainsi détectées peuvent être déjà identifiées par la branche recouvrement. Cela ne remet nullement en cause la démarche, mais il devrait être possible de renforcer et d'améliorer l'outil.
- [193] Ces limites pourraient être dépassées par la mobilisation récente des données relatives à la TVA (disponibles tous les mois), plus pertinentes pour le projet que celles relatives au chiffre d'affaires (disponibles une fois par an, avec un décalage d'un ou deux ans). Les informations relatives à la TVA permettraient en effet de déceler au plus tôt des ruptures dans le niveau de l'activité de l'entreprise, et en les intégrant à l'algorithme, d'améliorer le caractère prédictif de l'outil. Au-delà des évolutions, *a priori* permanentes, de l'algorithme (nécessaires pour tenir compte des évolutions de l'environnement économique et de l'intégration de nouvelles données), l'organisation du schéma pourrait encore être améliorée à l'avenir, avec une extraction trimestrielle des listes d'entreprises susceptibles d'éprouver des difficultés, une identification plus immédiate, au sein de ces listes, des « nouvelles » entrées pour pouvoir concentrer les efforts à un stade le plus précoce possible, et des échanges renforcés entre administrations pour déterminer qui est le mieux placé pour prendre le contact avec le chef d'entreprise.
- [194] Le dispositif a pu soulever des interrogations sur les modalités de communication des informations issues de l'algorithme, et sur la confidentialité nécessaire pour éviter d'ajouter des difficultés à des entreprises déjà susceptibles d'en connaître. Lors de leur présentation devant les membres du HCFiPS en mars 2022, la direction générale des entreprises (DGE) et l'Urssaf-Caisse nationale ont insisté sur le fait que les listes établies grâce au dispositif « signaux faibles » ne sont communiquées qu'au sein des CODEFI restreints, c'est-à-dire dans un cadre limité et sécurisé, rassemblant uniquement les administrations concernées, en veillant à ce qu'elles ne soient pas diffusées en dehors de ce cadre, compte tenu de leur sensibilité.

confiance respecte un strict cadre de confidentialité, notamment vis-à-vis du secret des affaires et du secret fiscal. Il peut proposer une solution adaptée et opérationnelle à chaque entreprise, en fonction de sa situation.



[195] Ce point a été réaffirmé par Jérôme Fournel, directeur de la DGFIP, lors de son audition : si une information sensible concernant une entreprise potentiellement en difficulté sortait trop tôt, dans un champ trop large, cela pourrait mettre objectivement l'entreprise en très grande difficulté, y compris vis-à-vis de l'ensemble de ses fournisseurs, voire de ses clients qui pourraient craindre que le contrat passé avec une entreprise « étiquetée » en difficulté ne soit pas honoré. Il pourrait ainsi y avoir une dimension autoréalisatrice. Selon lui, il convient donc de limiter la circulation de ces informations aux seuls CODEFI restreints ou aux CCSF ; les tribunaux n'ont d'ailleurs pas été intégrés à ces instances restreintes, de manière à rassurer les entrepreneurs sur le fait que lorsqu'ils contactaient l'une ou l'autre des administrations pour faire part de difficultés, cela ne signifiait aucunement qu'une procédure collective était mécaniquement engagée.

Recommandation 8 : Poursuivre les travaux initiés par les Urssaf et d'autres partenaires sur l'identification des entreprises en difficultés, afin que les Urssaf puissent pleinement profiter de ces outils dans leur stratégie d'accompagnement

3.2 - ... pour les orienter vers les droits sociaux dont ils pourraient bénéficier...

[196] Le sujet de l'articulation entre cotisations et droits, et plus globalement de la gestion des données sociales, sera abordé dans un prochain chapitre. On peut toutefois ici présenter une nouvelle approche récemment mise en œuvre par la branche recouvrement du régime général auprès des travailleurs indépendants, et qui s'appuie sur l'interbranche afin de traiter dans leur globalité (droits et devoirs) ces acteurs économiques qui sont à la fois des entités morales et des personnes physiques : l'offre de service « Help ».

[197] Le rapport du HCFiPS sur les travailleurs indépendants de 2020 montrait en effet que certains travailleurs indépendants sont dans une situation financière précaire, et qu'ils peuvent être démunis face à la multiplicité des guichets et la complexité des aides.

[198] L'idée est d'agir au-delà des seuls leviers qui étaient jusqu'à présent connus par les URSSAF : jusque récemment, lorsqu'un travailleur indépendant éprouvait des difficultés pour s'acquitter des prélèvements dus, l'Urssaf ne faisait qu'accorder un délai de paiement, alors même que des actions concrètes et plus utiles auraient pu lui être proposées, en examinant sa situation dans sa globalité, et plus uniquement sous le prisme du recouvrement. La question peut en effet se poser de savoir s'il a bien bénéficié de tous les droits sociaux pour lesquels il serait éligible, notamment ceux servis par la branche famille (RSA), ou s'il a bien bénéficié d'un remboursement des

soins par l'assurance maladie, si ses demandes d'IJ ont été prises en compte, etc.

[199] Après une expérimentation par l'Urssaf Champagne-Ardenne, le dispositif HELP, géré et piloté par l'URSSAF⁸⁴, en partenariat avec les CAF les CPAM et les CARSAT, est en cours de généralisation, afin d'aller plus loin que ce qui pouvait être proposé dans le cadre des accueils communs. L'objectif est que lorsqu'un travailleur indépendant est détecté en difficulté, sa situation soit aussi analysée sur le plan des droits. Techniquement, cela passe par un questionnaire, co-construit par les organismes, qui lui est adressé lorsque des difficultés sont détectées (soit par un contact du cotisant, soit dans le cadre d'une initiative proactive de l'agent au vu de la situation du compte). Au retour du questionnaire, celui-ci est exploité par l'agent des Urssaf, et les informations sont transmises aux différents organismes de sécurité sociale pour vérifier s'il y a eu un non-recours aux droits ou des possibilités de verser des prestations dont il n'avait pas connaissance.

[200] Comme pour le parcours créateur, il s'agit d'une organisation de type *middle office* : un expert URSSAF est formé en premier niveau sur les prestations pour pré-identifier s'il y a possibilité de délivrance de prestations au-delà d'un simple délai de paiement. Après cette première analyse, le dossier est transféré aux CAF et CPAM concernées. Le dispositif s'est élargi aux CARSAT, notamment pour répondre aux spécificités des travailleurs indépendants proches de la retraite qui peuvent avoir intérêt à voir leur dossier étudié et traité par la CARSAT. Compte tenu de la sensibilité des dossiers, une forte réactivité est nécessaire, et la cellule HELP se charge de relancer les organismes partenaires au cas où aucune réponse n'aurait été apportée dans un délai de 3 semaines.

Une illustration avec le partenariat entre la CAF du Var et l'Urssaf de PACA

Les actions communes des différents organismes de protection sociale pour améliorer la qualité du service rendu aux travailleurs indépendants peuvent être illustrées par le partenariat noué entre la CAF du Var et l'Urssaf de PACA depuis 2019, et ayant donné lieu à une convention signée en mai 2021.

Un accueil commun leur est réservé, pris en charge par l'Urssaf, après une formation adaptée au site caf.fr de la responsable de l'accueil et des équipes en place en 2019, et un webinar en janvier 2021 pour 12 agents de l'Urssaf (sur la réforme des aides au logement, sur les aides financières proposées par la CAF, sur les déclarations de ressources des microentrepreneurs...).

⁸⁴ Le schéma de transformation de la gestion de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants avec la suppression du RSI a ainsi confié aux URSSAF, guichet « obligé » des travailleurs indépendants, l'organisation d'un accueil commun, ayant pour objet d'apporter, en un lieu unique, aux travailleurs indépendants des réponses relatives à l'ensemble de leur protection sociale. L'arrêté du 6 juin 2019 publié au JO du 29/06/2019 stipule que : « La branche recouvrement pilotera un accueil spécifique dans 29 sites (correspondant aux chefs-lieux-sièges des caisses déléguées) permettant un accueil principal des travailleurs indépendants sur les motifs liés aux cotisations, mais également, et sur un niveau de réponse plus restreint, permettant de les renseigner et les orienter sur les autres motifs (prestations notamment). »



Une offre de service dédiée est proposée par la Caf, avec un service socle d'information et de gestion des droits (assuré par une équipe de 17 gestionnaires-conseil), et un service + qui s'appuie notamment sur le dispositif Help.

Cette offre de service s'est déployée après un long processus d'écoute et de modélisation des spécificités de la population (tableau de bord, entretien avec les organismes partenaires, ateliers internes et avec les partenaires, mais aussi avec des experts en communication, et des travailleurs non-salariés).

Ces différents travaux ont permis d'identifier que les besoins et les enjeux se situaient plus au niveau de la lisibilité et de la coordination de l'ensemble des dispositifs existants et déjà très couvrants, plutôt que sur de nouvelles offres à créer. La CAF du Var a ensuite mis en ligne une page web dédiée aux travailleurs indépendants qui permet de rassembler toute l'information nécessaire sur les dispositifs mobilisables.

Ce partenariat se prolonge, avec des échanges de données entre Urssaf et Caf sur les nouveaux immatriculés, avec d'autres formations croisées, avec la mise en place du dispositif Help en avance de phase...

[201] Le bilan à jour n'est à ce stade pas aisé⁸⁵, puisque le dispositif est récent (une année complète) : 1400 questionnaires ont été envoyés suite aux situations observées, avec 10% de retours. La volumétrie attendue sur l'ensemble du territoire n'est pas évidente à visualiser (entre 7 000 et 10 000 dossiers), mais le temps d'examen des questionnaires apparaît limité (10 mn), et la charge de travail pour la branche d'autant plus réduite que les ex-collaborateurs du RSI intégrés dans les Urssaf étaient déjà familiarisés avec cette approche.

[202] En mai 2022, le dispositif est consacré par une lettre commune à l'Urssaf Caisse Nationale, la Cnam, la Cnaf et la Cnav, co-signée par les 4 directeurs généraux et diffusée aux 4 réseaux le 25 mai 2022.

[203] Dans le prolongement de cette démarche fédératrice d'accès aux droits, l'Urssaf Caisse Nationale et la Cnaf ont signé une convention le 11 mai 2022 portant sur deux axes : la contribution du réseau famille aux offres de services Urssaf présentant un caractère interbranche et des échanges de données entre Urssaf et CAF pour agir sur le non recours aux prestations ainsi que la lutte contre la fraude.

Recommandation 9 : Veiller à renforcer la compréhension du lien cotisations-droits, par des offres de service adaptées (auprès des assurés, mais également des employeurs et des travailleurs indépendants) matérialisant ce lien ; poursuivre les travaux sur le dispositif « Help » pour accompagner les travailleurs indépendants dans une logique interbranche

Recommandation 10 : Dans le cadre de l'accompagnement des travailleurs indépendants, s'assurer d'un traitement global de ces acteurs économiques, au travers d'une COG interbranche ou de CPG qui développent des offres de services communs sur les territoires

⁸⁵ https://pste.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2022-04/cfdt_cr_inc_recouvrement_20_avril_2022.pdf

3.3 – ... dans une recherche permanente d'équilibre entre démarches proactives généralisées et gestion personnalisée

[204] Si l'accompagnement des acteurs économiques s'est amélioré grâce aux outils mis à disposition, les organismes de recouvrement se sont plus globalement engagés dans des approches plus proactives, souvent résumées sous l'appellation « allez-vers ». Ces approches ont été renforcées par la crise sanitaire.

[205] Compte tenu de son ampleur (voir chapitre précédent), la crise a conduit les organismes de recouvrement, qu'il s'agisse des Urssaf ou de la MSA, à adopter des démarches beaucoup plus proactives (notamment suspension des échéances, de manière plus ou moins généralisées⁸⁶, et envois de plans automatiques d'apurement, en allant parfois au-delà de ce que pouvaient prévoir les textes⁸⁷), tout en veillant à conserver un caractère « industriel » absolument nécessaire pour le fonctionnement de l'activité de la branche : il ne pouvait être envisager de gérer uniquement au « cas par cas » la collecte auprès des cotisants en difficulté.

[206] Naturellement, pour que cette approche proactive soit efficace, les organismes ont accompagné ces pratiques d'un renforcement des actions de communication et d'information personnalisées, lors de l'envoi des plans d'apurement aux entreprises ou des échéanciers pour les travailleurs indépendants, par exemple.

[207] Alors que la crise sanitaire baisse en intensité, il est possible de capitaliser sur cette expérience. Les nouvelles approches dépendront naturellement des évolutions de la réglementation et de la renégociation des COG, mais peuvent porter au moins sur deux domaines : le respect des obligations déclaratives d'une part, les délais de paiement d'autre part.

[208] Les nouvelles orientations qui seront portées dans la prochaine COG fourniront l'opportunité de discuter du partage pertinent entre une approche « industrielle », un renforcement de la proactivité des organismes de collecte, et une gestion personnalisée, l'équilibre entre ces différentes composantes n'étant pas indifférent à l'arbitrage en ressources humaines de la branche.

⁸⁶ En fonction de la nature du cotisant (employeur ou travailleur indépendant), du régime de rattachement (régime général, régime agricole), des périodes ou des régions considérées (en fonction des mesures de fermeture/confinement/couvre-feu), de la taille des établissements, des secteurs d'activité...

⁸⁷ Ainsi, pour les cotisants sans « dette Covid » mais ayant accumulé des dettes à compter de septembre 2021 (46 000 cotisants), qui ne pouvaient théoriquement bénéficier des plans d'apurement « Covid » en vertu de l'article 65 de la LFR de juillet 2020 (qui ne prévoit des plans d'apurement que pour les dettes générées jusqu'à la période d'emploi du mois suivant la fin de la période d'état d'urgence), l'Urssaf a décidé d'intégrer dans les plans d'apurement automatiques envoyés depuis février 2022, les cotisants concernés qui n'étaient débiteurs qu'au titre des cotisations employeurs (16 500 cotisants).



- L'approche « industrielle » ou généralisée doit demeurer la composante principale, car c'est la seule approche à même de garantir une collecte au moindre coût⁸⁸ ;
- Le renforcement de la proactivité des organismes de collecte, déjà engagé avant crise, s'est accéléré durant la pandémie et devrait se poursuivre. Cette proactivité permet d'améliorer la qualité des échanges avec le cotisant ;
- Si ces deux premières composantes doivent être priorisées et renforcées, cela n'interdit en rien de s'inspirer des pratiques en vigueur depuis longtemps⁸⁹ mais renforcées durant la crise pour améliorer l'interlocution en tête-à-tête avec le cotisant (« se tenir à disposition de ») ; la gestion « au cas par cas » doit toutefois rester limitée.

[209] On retrouve ces trois logiques dans chacune des principales étapes du recouvrement social auxquelles sont confrontés les acteurs économiques.

[210] Au niveau du déclaratif, l'approche industrielle est celle de la DSN, qui doit permettre un traitement de masse des millions de données véhiculées (voir le chapitre 4). Mais même en aménageant au mieux cet outil déclaratif pour qu'il soit le plus simple possible du point de vue des utilisateurs, les déclarations ne seront jamais parfaitement remplies, et les organismes de collecte (Urssaf et MSA) sont idéalement positionnés pour fiabiliser ces déclarations, et revenir de manière proactive vers le cotisant pour lui signaler d'éventuelles anomalies. Cette dimension proactive reste caractérisée par une logique de masse, dans la mesure où le retour vers le cotisant transite par des outils automatisés et/ou normalisés (les compte-rendu métiers normalisés). Dans certains cas toutefois, ces retours peuvent ne pas suffire, et la correction de l'anomalie peut nécessiter une interlocution directe entre le cotisant et le gestionnaire de compte.

[211] De la même manière, la gestion des délais de paiement et des plans d'apurement passe en premier lieu par une approche « industrielle », avec un outil en ligne mis à disposition du cotisant pour qu'il puisse demander lui-même un report, et l'obtenir de manière automatique dans certains cas (première demande, une seule période débitrice, part salariale honorée...). Des aménagements pourraient éventuellement être envisagés, pour tenir compte du contexte spécifique des deux dernières années, en considérant par exemple les cotisants ayant bénéficié des plans d'apurement automatiques générés à l'issue de la crise comme des primo-débitants, de manière à ne pas

⁸⁸ Il n'est évidemment pas envisageable, au prétexte d'« aller vers », de contacter individuellement les cotisants pour savoir s'ils éprouvent des difficultés de paiement, et s'ils souhaitent bénéficier d'un plan d'apurement. d'obtenir automatiquement un délai.

⁸⁹ Les gestionnaires de comptes peuvent depuis toujours être contactés par le cotisant pour discuter de ses difficultés et trouver des solutions adaptées.

les pénaliser pour la suite. Cette approche industrielle peut être complétée par une forme de proactivité de la part des organismes de collecte, qui pourrait se matérialiser par exemple par une proposition de plan d'apurement automatique adressée au cotisant, comme cela a été fait durant la crise ; c'est une possibilité qui a été évoquée par la directrice nationale du recouvrement des travailleurs indépendants lors de son audition au HCFiPS en mars 2022⁹⁰. Cette proactivité s'inscrit là encore dans une logique de masse, la durée des plans d'apurement automatiques qui pourrait être proposée étant le fruit d'un calcul par l'Urssaf, dépendant des caractéristiques de la dette du cotisant. Certaines situations ne peuvent toutefois être gérées dans ces deux cadres, et nécessitent une interlocution directe, notamment pour aménager les conditions du plan d'apurement automatique proposé.

[212] On peut également évoquer ce partage entre différentes approches s'agissant du recouvrement amiable et forcé, qui n'est que très partiellement repris après deux ans de suspension. La composante industrielle correspond à l'envoi automatique de mises en demeure, mais cette composante pourrait être assouplie par une forme de proactivité, consistant par exemple à rajouter une étape intermédiaire avant la mise en demeure, en contactant individuellement certains cotisants⁹¹, ou en adressant directement au cotisant des relevés de dettes n'ayant pas valeur de mise en demeure⁹².

[213] La prise en compte du droit à l'erreur par les organismes de collecte s'inscrit également dans cette recherche d'équilibre entre des règles générales (les sanctions liées aux erreurs déclaratives ne sont pas applicables si trois conditions sont réunies : aucun retard de paiement sur les 24 derniers mois, montant des pénalités et majorations applicables inférieures au plafond de la sécurité sociale, et si les cotisations et contributions dues sont acquittées dans

⁹⁰ En constatant que la relation plus « personnalisée » aux travailleurs indépendants durant la crise a été appréciée par les cotisants, le principe d'une proposition d'office par l'Urssaf d'un délai de paiement (bien évidemment négociable par le cotisant) pourrait être reconduit de manière pérenne. Cela nécessiterait néanmoins de modifier l'organisation, en gérant notamment l'interbranche : en effet, accorder automatiquement un délai pour le paiement des cotisations peut avoir des conséquences pour le travailleur indépendant en matière de prestations, notamment d'indemnités journalières (des rapprochements entre Urssaf et CPAM ont eu lieu durant la pandémie, pour justement pouvoir gérer ces cas). Là encore, une organisation de type « *middle office* », où certains agents des Urssaf seraient formés pour apporter des réponses de premier niveau en matière de prestations (retraite, IJ, mais aussi famille), devrait peut-être être envisagée. Des rapprochements sont en cours avec la CNAF à ce sujet.

⁹¹ Depuis quelques semaines (depuis que les plans d'apurement automatiques ont tous été envoyés), la branche recouvrement du régime général contacte par exemple les cotisants n'ayant pas droit au plans d'apurement en raison de dettes sur la part salariale (quelques 30 000 cotisants sans dettes Covid ont accumulé des dettes depuis septembre 2021 sur la part salariale), afin de les inciter à régulariser leur situation sur ces parts salariales pour leur ouvrir le bénéfice de ces plans.

⁹² Les Urssaf envisagent adresser aux cotisants en difficulté et n'ayant pas pu bénéficier de plans d'apurement (notamment pour les cotisants ayant des dettes postérieures à la période d'état d'urgence, donc schématiquement depuis l'automne 2021) un relevé de dette les informant sur l'ampleur des sommes dues, plutôt qu'une mise en demeure; en adaptant la communication et en l'invitant à prendre contact avec leur Urssaf pour pouvoir bénéficier de plans d'apurement. Pour ceux qui ne répondent pas, un avis amiable sera adressé en septembre (hors cotisants en taxation d'office), avant que les procédures normales du recouvrement forcé ne soient appliquées.



un délai de 30 jours), proactivité des organismes de collecte (les Urssaf s'engagent à signaler au plus tôt aux cotisants d'éventuelles anomalies détectées dans les déclarations), et gestion au cas par cas par une interlocution directe (si le cotisant n'a pas su ou pu corriger ses erreurs en dépit des informations disponibles sur les différents sites ou des observations de l'organisme collecteur).

[214] Enfin, la question du partage entre ces différentes approches se pose certainement dans des termes un peu différents pour les DOM (voir encadré).

Vers une nouvelle approche du recouvrement dans les DROM ?

Une démarche plus proactive serait probablement pertinente dans les **DROM**, compte tenu des difficultés rencontrées sur ces territoires, ou certains d'entre eux, en termes de recouvrement. Une telle approche pourrait nécessiter des changements d'organisation et de gouvernance, changement qui devraient au préalable faire l'objet d'une stratégie concertée entre les différents acteurs, au vu des spécificités observées :

- Des résultats en termes de collecte très différents selon les territoires concernés, avec la Réunion d'un côté, dont les performances se rapprochent d'une Urssaf métropolitaine, les Antilles, la Guyane et Mayotte de l'autre, où les performances sont très nettement moins bonnes (voir Annexe 2).
- Des différences qui ne tiennent probablement pas qu'aux organisations en place, mais qui illustrent des situations économiques et sociales contrastées, qui peuvent justifier des traitements spécifiques, en lien avec les autorités locales (et notamment la forte implication du préfet), avec lesquelles les organismes de collecte sont en étroite relation (voir Annexe 2).
- Un moindre consentement aux prélèvements obligatoires dans les DOM qui ne concerne pas que les employeurs privés ou les travailleurs indépendants, mais également certaines collectivités locales ou établissements publics, notamment dans le domaine de la santé⁹³ ; des réponses concertées avec les tutelles doivent ainsi être envisagées.
- Enfin, une organisation du recouvrement qui n'est pas celle de la métropole, sans Urssaf spécifiquement en charge de la collecte (voir les analyses de la Cour des comptes faites en 2018 en annexe 2). Cette organisation atypique par rapport à la métropole fait que les outils conçus en métropole par les différentes branches ne fonctionnent pas automatiquement, et nécessitent des adaptations délicates à opérer et complexes en gestion, avec des schémas spécifiques (en termes de ressources humaines, d'organisation ou en termes techniques) à mettre en place. Ces organismes n'ont pas réussi à utiliser pleinement le potentiel de l'interbranche, avec une étroite imbrication entre cotisations et droits.

[215] Le HCFiPS rappelle que recouvrer suppose certes d'encaisser les sommes dues au moindre coût (et de répartir ces sommes entre attributaires), mais aussi d'aller au-delà de la seule activité de collecte et de faire évoluer les approches vis-à-vis des acteurs économiques. Les transformations évoquées

⁹³ D'après l'Urssaf-Caisse nationale, la dette moyenne des établissements du secteur de la santé fin 2021 au titre de l'exercice 2021 était de 1,966 M€ dans les DOM, contre 48 840 € en métropole.

dans ce chapitre, que ce soit en matière d'information, d'accompagnement des acteurs économiques ou d'anticipation des difficultés des cotisants, s'inscrivent bien dans cette double logique d'amélioration de la collecte et de meilleure intégration dans un écosystème global articulant cotisations et droits. Ces offres de services illustrent, à des degrés divers, qu'en partant d'une stricte activité de collecte, il est possible d'aller au-delà du recouvrement, et au-delà de la seule sphère sociale. Le HCFiPS ne peut que souhaiter une poursuite de ces développements dans les années qui viennent.

[216] Les nouvelles approches mises en œuvre devront naturellement faire l'objet de bilans réguliers⁹⁴, afin de vérifier si elles répondent bien aux besoins des cotisants (et assurés), et le cas échéant de les faire évoluer⁹⁵.

[217] L'examen de la situation dans les DOM en matière de recouvrement montre qu'il sera peut-être nécessaire d'envisager une modification des approches, qu'il s'agisse d'information et de pédagogie, afin de renforcer la citoyenneté sociale et le consentement au prélèvement social, d'accompagnement des cotisants, afin d'améliorer le taux de recouvrement à échéance, d'articulation entre les cotisations et les droits, voire de transformation structurelle des organismes.

[218] Le HCFiPS rappelle également que recouvrer, c'est aussi s'inscrire dans un écosystème plus vaste, dans lequel les données qui servent à la collecte sont également souvent celles qui servent à établir les droits sociaux des assurés⁹⁶. Le lien étroit entre cotisations et droits sociaux, au cœur même des assurances sociales, est de plus en plus important, notamment avec l'idée d'une « solidarité à la source »⁹⁷. Les organismes de recouvrement ont ainsi un rôle majeur à jouer dans la fiabilisation des données sociales déclarées, puisque ce sont ces données qui déterminent ensuite un certain nombre de droits, en alimentant les systèmes d'information des caisses prestataires, ou des registres plus transversaux eux-mêmes directement liés aux droits sociaux des assurés. Ces éléments, extrêmement structurants et qui se traduisent par la création de nouvelles offres de services, font l'objet d'un chapitre dédié sur la gestion des données sociales (chapitre 4).

⁹⁴ Une recommandation similaire avait été faite par le HCFiPS en 2020 dans le cadre de son rapport sur les travailleurs indépendants. Le bilan de la COG qui se termine et la préparation de la prochaine COG fournissent l'occasion de procéder à ce bilan, le HCFiPS n'ayant pas vocation en la matière à se substituer aux corps de contrôle et aux tutelles.

⁹⁵ Le bilan des offres existantes devra tenir compte du fait que la pandémie ait pu en perturber le fonctionnement.

⁹⁶ Cet aspect vaut tant pour des prestations « contributives » que pour des prestations « de solidarité », du fait notamment des conditions de ressources.

⁹⁷ Cette idée n'est pas en soi totalement nouvelle, puisque certaines prestations font depuis longtemps l'objet de versements sans que l'assuré soit responsable de l'intégralité des démarches déclaratives (retraites, chômage). La nouveauté vient d'une part qu'elle concerne désormais des prestations non contributives, et d'autre part qu'elle s'intègre dans une réflexion plus globale sur la simplicité des démarches pour les assurés et la contemporanéisation du versement de certaines prestations.

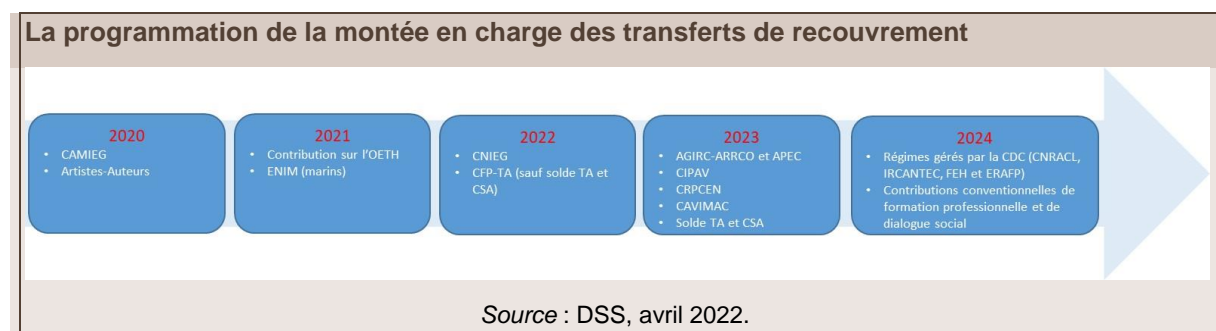


[219] Enfin, la logique d'accompagnement qui a fait l'objet de ce chapitre doit être compatible avec une logique automatisée, qui ne doit pas être entendue comme une négation du cotisant, mais plutôt comme un processus utile pour les cotisants et pour la branche, s'ils sont correctement pensés et mis en œuvre. Le développement d'offres ciblées par catégories de cotisations, voire d'organisations « populationnelles » au sein des organismes, est à encourager. En parallèle, des démarches plus individualisées pour les cas spécifiques sont tout à fait pertinentes. L'ensemble doit contribuer à améliorer la gestion de la chaîne de recouvrement et son efficacité, permettre de renforcer le consentement au prélèvement, et ainsi autoriser une plus grande capacité à offrir des droits sociaux financés de manière optimale.

CHAPITRE 3 - UNE ÉVOLUTION DU RECOUVREMENT, EN RECHERCHE CONTINUE D'UNE MEILLEURE EFFICIENCE : LES ENJEUX DES TRANSFERTS DE RECOUVREMENT

1 - Une concentration croissante du recouvrement social auprès des urssaf

[221] Les dernières années ont été marquées par une concentration croissante du recouvrement social autour des Urssaf et des caisses de MSA (pour le secteur agricole), concentration qui est appelée à se poursuivre selon la programmation établie en 2019 et 2021⁹⁸.



[222] Cette concentration s'inscrit dans un mouvement de long terme : comme le rappelait le Directeur de la sécurité sociale dans son intervention devant le HCFiPS en avril 2022, elle « *date au moins de la création des premières « unions de recouvrement » dans les années 50* »⁹⁹, lorsque celles-ci ont été chargées progressivement, de recouvrer les cotisations pour le compte des caisses d'assurance maladie, de retraite et d'allocations familiales. Ce mouvement s'est poursuivi de manière continue, avec d'importants transferts au début des années 2000 (Assurance chômage en 2011, ISU puis RSI en 2018¹⁰⁰). Plusieurs rapports ont ensuite recommandé la poursuite et l'approfondissement de ces dynamiques.

⁹⁸ En application de la LFSS pour 2020 et de la LFSS pour 2022. La LFSS pour 2020 a prévu le transfert de recouvrement des cotisations de retraite complémentaire des salariés Agirc Arrco, des cotisations de retraite des agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières, des agents non titulaires de la fonction publique ainsi que des cotisations de retraite additionnelle des agents de la fonction publique, collectées par la Caisse des Dépôts et consignations, ainsi que des contributions adossées à celles-ci (cotisations finançant l'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales, contribution au fonds pour l'emploi hospitalier...), cotisations de certains régimes spéciaux (Industries électriques et gazières, clercs et employés de notaire, ministre du culte). La LFSS pour 2022 a prévu le transfert de recouvrement de la CIPAV.

⁹⁹ Voir en annexe 3, un historique de la création des Urssaf.

¹⁰⁰ Voir annexe 4.

- [223] En 2014, un rapport IGAS-IGF¹⁰¹ a incité à travailler à l'unification des prélèvements ayant le même type d'assiette et d'assujettis¹⁰², tout en précisant qu'un transfert généralisé de la gestion des prélèvements obligatoires vers les grands réseaux de collecte (DGFIP, ACOSS, DGDDI) n'était pas « *pertinent* » à date : l'IGAS et l'IGF justifiaient cette position par le fait que « *le principal inducteur de coûts de gestion est la nature même du prélèvement (principalement le type d'assiette et de redevable), l'identité des organismes collecteurs et les modalités de gestion ne jouant qu'un rôle de second ordre* » et que, « *par conséquent, seules des mesures profondes de rationalisation de la norme fiscale et sociale peuvent permettre de réaliser des économies budgétaires plus substantielles*».
- [224] En 2015, le HCFiPS a plaidé pour qu'une réflexion soit conduite « *sur la taille critique nécessaire pour qu'un régime exerce tout ou partie du processus de recouvrement* » et, dans la foulée du rapport IGAS-IGF, engageait à une réflexion sur le principe de confier à un opérateur unique les prélèvements présentant le même type d'assiette et portant sur les mêmes assujettis¹⁰³.
- [225] En 2016, la Cour des Comptes de 2016 préconisait : « *En s'appuyant sur la DSN, l'architecture de la collecte des prélèvements sociaux devrait être réorganisée autour du réseau des Urssaf afin d'en accroître l'efficacité comme la simplicité pour les entreprises* »¹⁰⁴.
- [226] De son côté, la branche recouvrement du régime général se projetait, au travers des conventions d'objectifs et de gestion comme le « *recouvreur social de référence* ». La COG 2010-2013¹⁰⁵ mettait en avant la volonté de consolider le positionnement de la branche comme opérateur de référence du financement social, en développant une politique d'offres de services aux institutions partenaires et de « *conduire des projets de transformation majeurs*

¹⁰¹ PAINAULT Pierre, KANHONOU Nicolas, DERIANO Ghislain, ROUSSELON Julien, TOUBLANC Jean-Marc ROUZIER-DEROUBAIX Adeline, *Rapport relatif à la rationalisation du coût de gestion des prélèvements obligatoires*, 2014.

¹⁰² Proposition n°10 : « *pour les prélèvements présentant le même type d'assiette et d'assujettis, adresser une circulaire du Premier Ministre demandant aux ministères maîtres d'œuvre de justifier des motifs socio-économiques s'opposant à une unification.* »

¹⁰³ Rapport HCFiPS sur la *lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, 2015.

¹⁰⁴ Cour des Comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, 2016 : « *La présence de plusieurs organismes de collecte sur une même assiette, celle des cotisations sociales, conduit à dupliquer inutilement les mêmes tâches de gestion entre l'ensemble des organismes concernés (affiliation, relance, traitement des demandes de délais de paiement, recouvrement amiable et forcé, etc.)* ». Le rapport suggérait notamment de « *12. confier aux URSSAF l'ensemble des tâches de collecte des prélèvements sociaux des artisans et des commerçants, les caisses du RSI se recentrant sur la gestion des prestations et celle du fonds d'action sociale qui prend en charge une partie des créances sur les cotisants ; 13. selon un calendrier tenant compte des évolutions organisationnelles et informatiques nécessaires, confier aux URSSAF la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés, l'individualisation des cotisations par salarié leur étant également déléguée ou restant confiée aux GPS* ».

¹⁰⁵ Le texte de la COG rappelait que la période 2006-2009 avait été caractérisée par la prise en charge d'activités déléguées dans le champ du contrôle (CNIÉG, CPRPSNCF, Unédic/Pôle Emploi) et du recouvrement, avec en priorité le projet Isu, mais aussi la confirmation du dispositif du Tese et la création du Titre emploi forains.

au bénéfice des institutions partenaires »¹⁰⁶. La COG 2014-2017 s'inscrivait dans cette même logique¹⁰⁷ alors que la COG 2018-2022 posait que « *la première raison d'être de la branche du recouvrement de la Sécurité sociale est de financer le modèle social français.* »

[227] Les mouvements de concentration actuels sont la résultante des travaux menés dans le cadre du Comité action publique 2022 qui visaient à rationaliser drastiquement le recouvrement fiscal et le recouvrement social, en faisant de l'Urssaf le recouvreur unique de la sphère sociale¹⁰⁸.

[228] Selon les préconisations du rapport *Action publique 2022*, l'objectif était en premier lieu de mettre en œuvre le contrôle d'assiette de l'AGIRC-ARRCO par les URSSAF (comme prévu par la loi de financement de la sécurité sociale depuis 2007) et de transférer aux URSSAF le recouvrement de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle.

[229] Allant au-delà de ces propositions, le ministre des comptes, avait envisagé « *d'opérer le rapprochement entre le recouvrement réalisé au sein des sphères État et de la sphère sociale par la constitution d'une agence unique du recouvrement* »¹⁰⁹, concept repris lors du Comité interministériel de la transformation publique 29 octobre 2018, aux fins de contribuer à « la

¹⁰⁶ Autour de la finalisation de l'Interlocuteur social unique des travailleurs indépendants et du transfert du recouvrement des cotisations et contributions du régime Assurance-chômage. « *Cette extension, qui est appelée à se poursuivre de manière importante, notamment par le transfert du recouvrement des cotisations d'Assurance-chômage aux Urssaf dès début 2011 et la mise en œuvre de contrôle pour le compte des régimes de retraite complémentaire Arrco et Agirc, justifie une révision de la politique et des pratiques du réseau. Si la branche est en effet clairement positionnée comme opérateur de référence du recouvrement social, cette responsabilité implique d'opérer une évolution stratégique, pour être en mesure de répondre toujours mieux aux attentes des institutions partenaires. L'efficacité collective de l'action du réseau ne pourra être garantie que par une plus grande harmonisation dans les services rendus, et par la prise en compte du métier d'opérateur pour compte de tiers comme un des axes fondamentaux de l'activité de l'Acoss et des Urssaf.* »

¹⁰⁷ « *Au fil des ans, la branche du Recouvrement est devenue le recouvreur de référence de la sphère sociale, 94 de ces 459 milliards, soit 20%, étant désormais collectés pour des organismes, fonds ou régimes autres que le régime général de la Sécurité sociale, avec des taux de restes à recouvrer bas. Cette évolution, voulue par l'État et les partenaires sociaux, et confirmée par une série ininterrompue de lois et de règlements, a généré des effets positifs importants pour les cotisants (simplification des formalités et des démarches qu'ils ont à accomplir) et pour les attributaires de ces ressources sociales, régime général et partenaires extérieurs (bénéfices liés aux performances de la branche en termes de recouvrement, de gestion de trésorerie et aux économies de gestion).*

¹⁰⁸ « *Le recouvrement des prélèvements fiscaux et sociaux repose aujourd'hui sur une organisation fractionnée : 250 entités interviennent pour gérer plus de 600 prélèvements obligatoires. (...) L'objectif est de simplifier drastiquement le système de recouvrement, en réduisant le nombre de dispositifs et de structures qui en ont la charge. (...) Le Comité propose plusieurs pistes de réformes qui permettront d'atteindre progressivement ces objectifs : (...) : renforcer l'efficacité des organismes en charge du recouvrement afin d'aller progressivement vers un acteur unique du recouvrement dans les sphères fiscale et sociale, et de réduire les coûts de recouvrement et les effectifs qui y sont consacrés d'ici là. Pour ce faire, il convient de (...) rapprocher les différents organismes en charge du recouvrement fiscal d'un côté et social de l'autre, préalable à une fusion à long terme. (...) Dans la sphère sociale, l'objectif est de transférer le recouvrement aux URSSAF, pour aller vers un recouvreur unique.* » *Action publique 2022*, juin 2018.

¹⁰⁹ Déclaration de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le bilan d'une année de politique du gouvernement en matière de finances publiques et sur les priorités du ministère de l'action et des comptes publics, à Paris le 11 juillet 2018. Cet objectif devait être atteint « *à terme, c'est-à-dire dans ce mandat* ».

simplification, recherchée, des structures administratives pour les rendre plus efficaces ».

[230] Le mouvement s'est déployé à un rythme à la fois plus modéré que ce qui avait été initialement envisagé, puisque l'unification des sphères fiscales et sociales n'a pas été mise en œuvre dans les conditions prévues¹¹⁰, et, comme souligné par la direction de la sécurité sociale, plus soutenu que ce qui avait été proposé par le rapport Action publique 2022.

[231] Une extension des compétences des organismes de recouvrement de sécurité sociale (Urssaf et MSA) au-delà de la sphère « sécurité sociale » a été mise en œuvre par la loi liberté de choisir son avenir professionnel¹¹¹, avec la décision de prise en charge, par ces organismes, selon leurs compétences respectives, de la cotisation Agefiph, de la taxe d'apprentissage et de la contribution formation professionnelle.

[232] Le transfert de la quasi-totalité des prélèvements sur salaires vers les Urssaf a été planifié par la LFSS pour 2020, seules les contributions collectées pour des régimes spécifiques à une seule entreprise ou des cas particuliers étant *a priori* exclus. La cible correspondait au transfert de la totalité des prélèvements sociaux, définis, pour les salariés, comme l'ensemble des prélèvements portant sur des éléments de salaire, cœur de compétence des URSSAF.

[233] Dans la même logique, la LFSS pour 2022 a étendu ce mouvement aux professions libérales relevant de la CIPAV (les autres caisses « libérales » demeurant hors périmètre des transferts posés à ce stade).

[234] *In fine*, le HCFiPS estime, au vu des travaux réalisés, que l'idée d'une fusion des réseaux, un temps envisagée, doit être écartée au profit de

¹¹⁰ « Je propose que l'unification des deux sphères demeure une cible, plus lointaine. En effet, celle-ci nécessite de nombreux prérequis et présente des risques non négligeables : cette hypothèse ne peut pas être mise en œuvre à moyen terme dans de bonnes conditions. Pour autant, seule une telle perspective permettrait, à mon sens, une réelle convergence progressive, porteuse d'efficacité et de gains à long terme. » Rapport Gardette : « Réforme du recouvrement fiscal et social », 2019. De fait, ce rapport vient en partie tempérer le projet initial du gouvernement en mettant en avant trois chantiers principaux : - L'unification du recouvrement au sein de chaque sphère autour d'un opérateur unique : l'Acoss pour le recouvrement social et la DGFIP pour le recouvrement fiscal - Le développement de synergies entre les sphères, cela est principalement matérialisé par la création d'un portail informatique commun - La mise en œuvre des moyens concernant plus particulièrement le recouvrement forcé. Une mission interministérielle France Recouvrement a été créée pour prendre en charge ce chantier, autour de quatre objets définis par le décret n° 2019-949 du 10 septembre 2019 : « La mission est notamment chargée d'assurer le pilotage d'ensemble, la cohérence et la coordination des travaux liés : 1° A l'unification du recouvrement dans la sphère sociale, d'une part, et dans la sphère fiscale, d'autre part. À ce titre, et en collaboration avec la direction de la sécurité sociale et la direction générale des finances publiques, la mission coordonne l'action des autres directions et entités concernées, prépare les modalités de transferts, selon des calendriers à arrêter, et rend compte de l'avancée des travaux aux ministres concernés ; 2° Au développement de nouvelles synergies et de coopérations entre les sphères fiscale et sociale et à la mutualisation de certaines données entre les réseaux. Elle propose des simplifications aux directions concernées ; 3° A l'harmonisation des procédures de recouvrement entre les deux sphères ; 4° Au déploiement d'un portail informatique du recouvrement fiscal et social. »

¹¹¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018.



coopérations autour de processus où les réseaux peuvent s'apporter mutuellement des plus-values. La pertinence de cette logique de coopération a été confirmée par la DGFIP et l'Urssaf Caisse Nationale lors des auditions menées par le HCFiPS dans le cadre de l'élaboration du présent rapport.

■ ■ 2 - Des opérations pensées pour améliorer l'efficacité du recouvrement des prélèvements sociaux

[235] Ces opérations ont été pensées dans des logiques d'efficacité, avec comme objectifs, la simplification des démarches des entreprises, une meilleure efficacité du recouvrement, entendu au sens large (incluant notamment les relations des organismes de collecte aux entreprises dans les opérations de contrôle) et des coûts de gestion réduits.

[236] Vis-à-vis des cotisants, l'enjeu consiste avant tout à réduire le nombre de guichets, autour de l'Urssaf (ou, pour le régime agricole, de la MSA) –déjà connue pour certains des risques par les entreprises ou les cotisants concernés. Il s'agit de réduire le nombre d'interlocuteurs, dans un contexte où le support déclaratif s'est unifié, avec la montée en charge de la DSN pour les employeurs (voir chapitre 4).

L'unification progressive des guichets, au travers de quelques exemples

L'interlocuteur social unique des non-salariés non agricoles

Avant mise en place de l'ISU¹¹² :

- le réseau des URSSAF prélevait les contributions et cotisations à caractère général, n'ouvrant pas directement des droits (CSG, CRDS, cotisations personnelles d'allocations familiales), soit 45% des contributions et cotisations sociales des indépendants.
- les cotisations ouvrant spécifiquement des droits étaient pour leur part recouvrées par les organismes appelés à liquider les prestations : d'une part, les mutuelles ou compagnies d'assurance conventionnées avec l'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM), à hauteur de 15,5% du total ; d'autre part les différentes caisses de retraite professionnelles, celle des artisans pour 10,9% (CANCAVA), celle des commerçants pour 9,6% (ORGANIC).

Au total, les artisans et les commerçants devaient s'adresser à trois ou quatre guichets selon la nature des cotisations dont ils étaient redevables : les URSSAF, les organismes conventionnés pour l'assurance maladie de base, éventuellement un autre organisme au libre choix de l'assuré pour une assurance complémentaire santé, la caisse de retraite de rattachement pour l'assurance vieillesse de base et complémentaire¹¹³.

¹¹² La réorganisation de la protection sociale des travailleurs indépendants a été mise en place suite à deux ordonnances du 8 décembre 2005 qui prévoyaient, d'une part de regrouper, à compter du 1er juillet 2006, les assurances vieillesse et invalidité-décès des commerçants et des artisans ainsi que l'assurance maladie de toutes les professions non salariées non agricoles, gérées par des réseaux distincts à base professionnelle, au sein d'un nouveau régime unifié, le régime social des indépendants (RSI) ; - d'autre part de transférer aux URSSAF, au plus tard au 1^{er} janvier 2008, l'encaissement des cotisations des indépendants pour le compte du RSI, de manière à mettre en place un interlocuteur social unique (ISU) se substituant aux multiples intervenants précédents.

¹¹³ Cour des Comptes, *Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique*, 2012.

Industries électriques et gazières

Avant transfert de recouvrement, les entreprises avaient plusieurs interlocuteurs :

- les Urssaf pour la CSG, la CRDS, les cotisations familiales et les cotisations d'assurance maladie de base ;
- la CAMIEG pour la cotisation sur les salaires (maladie complémentaire)¹¹⁴ ; la cotisation de solidarité¹¹⁵ ; la cotisation d'équilibre sur les pensions¹¹⁶. Le recouvrement des cotisations a été transféré le 1^{er} janvier 2020 aux Urssaf ;
- la CNIEG pour la cotisation légale régime de droit commun ; la cotisation régime spécial¹¹⁷ ; la cotisation prestation complémentaire d'invalidité¹¹⁸ ; la cotisation petit pool¹¹⁹ ; la contribution droits spécifiques passés non régulés (DSPNR)¹²⁰. Le recouvrement a été transféré aux Urssaf pour les périodes d'activité à compter du 1^{er} janvier 2022¹²¹.

Marins

- Jusqu'en 2015 : l'ENIM recouvre les cotisations vieillesse et maladie auprès des armateurs employant marins et gens de mer¹²². Les cotisations d'allocations familiales, la CSG et la CRDS, le FNAL et les autres contributions sont versées à la caisse maritime des allocations familiales (CMAF).
- 2016 : la gestion du recouvrement des cotisations d'allocations familiales et de la CSG-CRDS, du FNAL et des autres contributions des armateurs employant marins et gens de mer est confiée à l'URSSAF Poitou-Charentes (en lieu et place de la caisse maritime des allocations familiales)¹²³. L'ENIM continue de recouvrer les cotisations vieillesse et maladie.

¹¹⁴ Les rémunérations des salariés affiliés au régime complémentaire d'assurance maladie des IEG sont soumises à une cotisation au taux global de 1,55% (1,01% de cotisation patronale ; 0,54% de cotisation salariale).

¹¹⁵ Cotisation salariale au taux de 1,15%. Elle est prélevée sur les revenus des actifs et finance l'assurance maladie maternité des inactifs.

¹¹⁶ La cotisation d'équilibre est due sur les pensions de vieillesse, d'invalidité, de réversion, les pensions d'orphelin du régime spécial de retraite des industries électriques et gazières versées par la Cnieg et la caisse centrale d'activités sociales. La cotisation est précomptée par la Cnieg. Son taux est de 2,01%.

¹¹⁷ Cette cotisation patronale finance les droits vieillesse constitués depuis le 1^{er} janvier 2005, les autres risques pour lesquels la CNIEG verse des prestations en espèces (AT/MP, invalidité, décès) et les coûts de gestion administrative de la CNIEG.

¹¹⁸ Cette cotisation patronale finance un dispositif de branche instauré par l'accord collectif de la branche des IEG du 24 avril 2008.

¹¹⁹ Il s'agit d'un mécanisme de solidarité intra professionnelle entre tout ou partie des employeurs relevant du statut national du personnel des industries électriques et gazières qui permet une mutualisation de certaines charges (essentiellement au titre de dispositions de maintien de la rémunération en cas de maladie, d'invalidité ou d'accident) et encore appelés « petit pool ».

¹²⁰ Cette contribution a pour objet le financement, jusqu'à leur extinction, des droits spécifiques du régime de IEG constitués jusqu'au 31 décembre 2004 dans les entreprises IEG relevant à cette époque du secteur non régulé (ouvert à la concurrence).

¹²¹ En revanche, la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) demeure de la compétence de la Cnieg.

¹²² Commerce et plaisance, pêche et culture marine.

¹²³ « Deux organismes de protection sociale assurent donc le même métier du recouvrement des cotisations sociales, auprès des mêmes entreprises, les 9 000 armateurs français, pour des montants équivalents, environ 150 M€ de cotisations annuelles chacun, selon des règles éventuellement divergentes, et avec des modalités faiblement coordonnées jusqu'à ce jour. La principale divergence porte sur l'assiette des cotisations pour la seule navigation de commerce (et plaisance) : CSG CRDS etc... sont calculées sur les salaires réels, alors que les cotisations à l'ENIM le sont sur les salaires forfaitaires (...). », in PINEY Dominique, RIMOUX Lionel, DEBEAUPUIS Jean, GUILLERMO Véronique, ESQUIVIE Marie-Henriette ESQUIVIE, *Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2015 entre l'État et l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)*, IGAS, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires maritimes, 2016.



- 2019 : La LFSS pour 2020 prévoit le transfert du recouvrement à l'Acoss¹²⁴, transfert confié à l'Urssaf Poitou-Charentes par le Directeur de l'Acoss¹²⁵.
- 2021 : l'Urssaf Poitou-Charentes collecte, en sus des prélèvements qui lui avaient été transférés en 2016, les cotisations vieillesse et maladie. Elle collecte désormais, en lieu et place de l'ENIM, l'ensemble des cotisations et contributions sociales de tous les professionnels du monde maritime.

CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales)

Avant transfert du recouvrement, les ressortissants de la CIPAV¹²⁶ ont deux interlocuteurs pour leurs cotisations : la CIPAV pour les cotisations vieillesse de base et complémentaire et d'invalidité-décès, les Urssaf, pour la totalité des autres cotisations et contributions de sécurité sociale (cotisations maladie-maternité, d'allocations familiales, CSG-CRDS ainsi que la contribution à la formation professionnelle (CFP). Après transfert, ces professionnels libéraux auront un interlocuteur unique.

[237] Vis-à-vis des organismes, il s'agit d'améliorer la qualité du recouvrement et d'optimiser le rendement, avec un fichier d'entreprises fiabilisé¹²⁷, un processus de recouvrement opérant et des assiettes contrôlées, éléments essentiels notamment lorsque le point de départ n'était pas pleinement satisfaisant.

Des objectifs en termes de rendement du prélèvement

Ces objectifs ont, par exemple, été mis en avant :

- par le rapport IGAS sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés : « *La complexité de la déclaration, synonyme de lourdeurs en gestion, fait peser des risques sur la qualité des déclarations, le niveau des contributions et les taux d'emploi déclarés, l'intégration de la DOETH*

¹²⁴ Modifiée par l'article 18 de la loi n°2019-1446 du 24 décembre 2019 : « *Les cotisations et contributions mentionnées à l'article L. 213-1 dues au titre des personnes qui relèvent du régime spécial de sécurité sociale des marins sont recouvrées et contrôlées par une union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales désignée par le directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.* »

¹²⁵ Décision du Directeur de l'ACOSS du 30 décembre 2019.

¹²⁶ Professions relevant de la Cipav (liste limitative définie par l'article 15 de la LFSS pour 2018) : Architecte, architecte d'intérieur, économiste de la construction, maître d'œuvre, géomètre expert ; Ingénieur conseil ; Moniteur de ski, guide de haute montagne, accompagnateur de moyenne montagne ; Ostéopathe, psychologue, psychothérapeute, ergothérapeute, diététicien, chiropracteur, psychomotricien ; Artiste non affilié à la maison des artistes ; Expert en automobile, expert devant les tribunaux, mandataire judiciaire à la protection des majeurs ; Guide-conférencier. Les adhérents à la Cipav ayant créé une activité avant le 1^{er} janvier 2019 mais dont la profession ne fait plus partie du périmètre de la Cipav demeurent à la Cipav (sauf exercice du droit d'option ouvert jusqu'au 31 décembre 2023).

¹²⁷ Ainsi pour la CIPAV :

Aujourd'hui : dès que la Cipav est informée par le CFE du début d'une activité relevant de son champ d'intervention, la caisse procède à l'affiliation. L'échange de données entre les CFE et la Cipav peut générer des erreurs : ainsi, en 2021, environ 3 500 dossiers ont dû donner lieu à des rattrapages d'affiliation faute d'avoir été correctement intégrés dans le flux de transmission entre CFE et CIPAV.

Après le transfert de recouvrement : c'est l'Urssaf qui procèdera à l'enregistrement des affiliations : c'est elle qui sera donc responsable du fichier des affiliés à la CIPAV ; toute contestation du régime d'affiliation sera portée devant l'Urssaf. Un fichier d'affiliés sera transmis par l'Acoss à la CIPAV.

dans la déclaration sociale nominative (DSN) offre des perspectives de simplification et de professionnalisation du recouvrement »¹²⁸ ;

- par l'étude d'impact relative au transfert des prélèvements « formation professionnelle », aux termes de laquelle une augmentation de la collecte globale de la formation professionnelle était attendue, les Urssaf « disposant de la visibilité de l'ensemble des entreprises assujetties et de moyens de contrôles organisés »¹²⁹ (voir Acof sur amélioration du fichier) ;
- l'étude d'impact associée au PLFSS pour 2020 fait état de plusieurs gains possibles dans le cadre du transfert « Agirc Arrco » - et notamment d'« *une amélioration de la performance du recouvrement (...), le taux de restes à recouvrer des Urssaf étant particulièrement bas (0,84 % pour 2017). Des travaux conjoints menés avec l'AGIRC-ARRCO conduisent à établir par exemple un différentiel actuel d'0,8 point dans les taux de recouvrement des deux réseaux, soit l'équivalent de 600 M€. Même si cette proportion est susceptible d'augmenter ensuite, on peut estimer de manière prudente qu'au moins la moitié de ces sommes pourront être récupérées au moment de la mise en œuvre de la réforme* » ;
- une amélioration de la performance du recouvrement est anticipée pour la CIPAV. Les cotisations dont le recouvrement doit être transféré représentent annuellement 1,4 Md€¹³⁰. Le taux de restes à recouvrer constaté pour les travailleurs indépendants en Urssaf est de l'ordre de 5% en fin d'année N au titre de l'exercice N¹³¹, alors que le niveau de recouvrement (toujours en fin d'année N au titre de l'exercice N) –en amélioration- représentait, pour la CIPAV, 66% en 2014, 75% pour 2015, 80% pour 2016, 87% pour 2017, 82% pour 2018, 83 % pour 2019, 80% pour 2020, 90% en 2021. Un taux de recouvrement de 95% peut être envisagé en fin d'année N au titre de l'exercice N. Ce gain est pour partie un gain en trésorerie : au bout de 4/5 ans, les taux convergent avec ceux des Urssaf, autour de 96/97% de recouvrement (de fait, la CIPAV recouvre lentement, en l'absence notamment de procédures de recouvrement infra annuelles). Mais, au-delà de l'effet « trésorerie », l'accélération du recouvrement permet une amélioration du recouvrement (il est d'autant plus facile de recouvrer que l'on est proche de l'échéance ; la proximité à l'échéance limite notamment les pertes liées à la disparition des cotisants).

[238] On peut souligner sur ce point que, hors Urssaf et MSA, les organismes de recouvrement ne disposent pas, en règle générale, d'un corps de contrôle permettant des vérifications sur place. Compte tenu de l'importance du contrôle pour garantir la qualité et l'équité du prélèvement, cette mission a pu être déléguée aux Urssaf hors tout processus de transfert de recouvrement¹³².

[239] Ainsi, le transfert vers les Urssaf du recouvrement des cotisations Unédic a été précédé, à partir de 2008, du contrôle par les Urssaf de l'assiette

¹²⁸ AUVIGNE François, WALRAET Emmanuelle, BRANCHU Christine, DROLEZ Bruno, *Le mode de financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés*, IGAS, 2017.

¹²⁹ Étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018.

¹³⁰ Cotisations de retraite de base, de retraite complémentaire et d'invalidité-décès.

¹³¹ Au 31 décembre de l'année, sur les années 2017 à 2019.

¹³² « *La branche Recouvrement a su développer des savoir-faire qui pourraient profiter à d'autres organismes pour assurer au moindre coût des missions qui ne sont qu'accessoires pour ces partenaires et pour une plus grande efficacité globale du service public. Elle est notamment devenue l'interlocuteur de référence en matière de contrôle sur place des assiettes sociales puisque plusieurs organismes et fonds (GUSO, AGESEA, Maison des Artistes, CNIEG, fonds CMU) lui ont d'ores et déjà délégué cette mission. Dans l'intérêt général d'une meilleure sécurisation des prélèvements sociaux, la branche proposera ses compétences en matière de contrôle à des organismes de protection sociale qui n'effectuent pas aujourd'hui de vérifications sur place (assurance chômage, régimes de retraite complémentaire, régimes spéciaux)* » (COG 2006-2009).

des cotisations chômage et AGS¹³³. Dans son rapport de juillet 2015, le HCFiPS mentionnait que cette opération avait permis, pour un coût facturé à l'Unédic de 4 M€ par an un rendement « substantiel » de 50 M€. Dans l'étude d'impact associée au PLFSS pour 2020, ce gain était finalement évalué à environ 100 M€ par an.

[240] Si la loi de financement pour 2007 prévoyait une opération similaire pour les cotisations Agirc Arrco, celle-ci n'a pas été mise en œuvre. À l'époque, la perte financière liée à l'absence de contrôle sur ce périmètre avait été estimée à 85 M€¹³⁴. Un gain équivalent à celui de l'Unédic était anticipé en 2019¹³⁵.

[241] Vis-à-vis des organismes, l'objectif est de réduire les coûts de gestion, réduction d'autant plus importante que la proximité des règles est forte entre l'organisme cédant et l'Urssaf, mais aussi que l'unification du recouvrement permet une rationalisation et une modernisation des processus de recouvrement.

Éléments influant sur la réduction des coûts de gestion

La réduction des coûts de gestion varie en fonction des situations antérieures :

- **Selon l'organisation du réseau de collecte avant transferts** : certains réseaux étaient peu rationalisés –et donc coûteux- : ainsi, en matière de formation professionnelle, 20 Opcas¹³⁶ assuraient la collecte des contributions, pour un montant d'environ 7 Md€ et des coûts de gestion représentant 0,7% du montant total de prélèvements collectés (contre des coûts URSSAF évalués à 0,26% des sommes encaissées)¹³⁷. La collecte de la taxe d'apprentissage était réalisée par 37 organismes collecteurs (pour environ 3 Md€), avec des volumes de collectes allant de 10 M€ -5 organismes- à plus de 100 M€ - 7 organismes-.
- **Selon le niveau de numérisation des systèmes avant transferts** : ainsi, les guichets des marins étaient très peu dématérialisés : « *[Les] services [numériques] sont très réduits voire archaïques côté ENIM, puisque seuls 122 armateurs procèdent à une déclaration mensualisée par voie dématérialisée (...) sur une base paradoxalement volontaire (...) et pour environ la moitié du volume total des cotisations à l'ENIM. Ils s'acquittent de leurs cotisations généralement par virement, mais peuvent aussi le faire par chèque. Ni télépaiement ni prélèvement ne sont disponibles, toutes les tentatives de l'ENIM pour intégrer une plateforme moderne de services ayant échoué. Tous les autres armateurs, près de 9 000 donc, font une Déclaration Trimestrielle Automatisée de services (...) auprès des Délégations mer et littoral qui saisissent les lignes de service et les adressent à l'ENIM qui émet alors une taxation trimestrielle ; les armateurs règlent par chèque leur appel trimestriel, conduisant à un volume élevé de petits chèques recouverts par*

¹³³ LFSS pour 2007 : une convention est signée par l'Acoss et l'Unédic en mai 2008. Après une phase pilote entre mai et juin 2008, le dispositif est déployé au cours du dernier trimestre 2008. Les modalités de contrôle par l'URSSAF des contributions d'assurance chômage et d'AGS ont été précisées par la directive UNEDIC N° 24-2008 du 7.10.2008 : en cas de redressement par l'Urssaf : l'Assedic envoie une mise en demeure globale à l'employeur, les URSSAF et les ASSEDIC effectuent chacune leur recouvrement.

¹³⁴ En 2008, chiffre fourni par la Cour des Comptes sur la base d'une évaluation AGIRC-ARRCO / ACOSS.

¹³⁵ Étude d'impact PLFSS pour 2020.

¹³⁶ Organismes paritaires collecteurs agréés.

¹³⁷ Étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018.

l'agence comptable, un peu moins de 31 000 en 2015, pour un montant total de 74 M€ et un montant moyen de 2 400€ »¹³⁸.

- Selon la plus ou moins grande proximité des règles applicables : le transfert des cotisations Unédic aux Urssaf est l'exemple d'un transfert optimal : compte tenu de la très grande proximité des « métiers » et des règles de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage, les Urssaf pouvaient prendre en charge ce nouveau périmètre, sans renforcement significatif des équipes, celles-ci qui gèrent quasiment le même fichier d'assujettis sur une assiette identique, la masse salariale¹³⁹.
- Le transfert prévu pour la CIPAV doit permettre « *la suppression des surcoûts systémiques liés à la redondance des opérations de gestion, à la fois en matière de prise en compte par les deux organismes des flux administratifs liés à la gestion de ces comptes (affiliation, modification et radiation des comptes), pour le paiement de leurs cotisations (offres de service hétérogènes déployées auprès des cotisants, dates et modalités de paiement variables) ainsi que pour l'engagement des opérations de recouvrement amiable et forcé en cas d'incident de paiement* »¹⁴⁰. Selon les informations fournies par la Caisse, le recouvrement des cotisations représente aujourd'hui un coût de 30 M€ sur un budget de gestion administrative d'environ 50 M€ ; après transfert le coût du service que la branche recouvrement devrait facturer à la CIPAV est attendu à 14 M€, soit 1% des cotisations dues. Par ailleurs, le système d'information de la CIPAV pour le recouvrement de ses cotisations, jugé peu robuste, sera abandonné au profit du système d'information des Urssaf, déjà utilisé pour le recouvrement des autres cotisations et contributions de ces professionnels. Le coût de rénovation du système de la CIPAV, ainsi évité, n'a pas été estimé mais représente une économie puisque cette rénovation aurait été nécessaire.
- S'agissant d'Agirc Arrco, l'étude d'impact associée au PLFSS pour 2020 évoquait « *des économies de gestion substantielles à terme* ». « *À titre de comparaison, le transfert en 2011 du recouvrement des contributions d'assurance chômage avait permis de libérer 1 300 ETP, redéployés au sein de Pôle emploi. La collecte des cotisations AGIRC-ARRCO mobilise pour sa part environ 2 600 ETP, soit une charge d'environ 185 M€ qui pourra être réduite dans des proportions significatives* ».

[242] Cette réduction des coûts de gestion ouvre la possibilité aux organismes qui cèdent leur activité de déployer de nouvelles offres de service, en se recentrant sur leur activité « cœur de métier ».

La possibilité de développer de nouvelles offres de service

Dans le cadre du transfert des cotisations chômage, les salariés de l'Unédic ont pour l'essentiel été réaffectés à Pôle emploi (l'Unédic est passée de 15 000 salariés en 2008 à un effectif d'une centaine de salariés): la réforme devait, en effet, notamment permettre de renforcer le suivi des chômeurs en diminuant le nombre de ceux dont doit s'occuper chaque conseiller (120 à 130 avant réforme), mais

¹³⁸ PINEY Dominique, RIMOUX Lionel, DEBEAUPUIS Jean, GUILLERMO Véronique, ESQUIVIE Marie-Henriette ESQUIVIE, *Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2015 entre l'État et l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)*, IGAS, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires maritimes, 2016.

¹³⁹ Dans le bilan définitif du TREC présenté au Haut conseil en mars 2015 conjointement par Jean-Louis REY et Vincent DESTIVAL, alors Directeur Général de l'UNEDIC, il est écrit : « *La charge supplémentaire pérenne pour les URSSAF a été estimée à 13 ETP (incluant la gestion des comptes, les opérations de recouvrement, l'accueil des cotisants et les travaux nationaux). Ce chiffre est à rapprocher des quelques 1300 salariés affectés auparavant à ces missions au sein de l'UNEDIC* ».

¹⁴⁰ *Étude d'impact PLFSS 2022.*

aussi de permettre un meilleur recensement des offres et une meilleure connaissance des besoins en termes de qualification et de formation.

Le transfert aux Urssaf des opérations liées à l'Obligation d'emploi des travailleurs handicapés a été présenté comme un moyen donné à l'Agefiph de se recentrer sur le conseil et l'accompagnement, afin de développer l'emploi des personnes handicapées.

De même le transfert de recouvrement de la taxe d'apprentissage et de la contribution formation professionnelle devaient permettre un renforcement de la qualité de service, en permettant aux opérateurs d'une part de se concentrer sur leur offre de service auprès des entreprises et de pouvoir développer de nouveaux services pour être plus opérationnels en tant que financeurs de formation, d'autre part de disposer, dans le cadre des versements de la contribution aux opérateurs, d'informations précises sur le périmètre des entreprises collectées et leurs effectifs – pour adapter leur offre de service, notamment pour accompagner les entreprises dans leurs mutations économiques¹⁴¹.

Dans le cas de la CIPAV, la caisse souligne des améliorations de la qualité de service à deux niveaux : en matière de cotisations, par l'accès aux services de l'Urssaf, avec un système de recouvrement moderne (le système de la Cipav ne sait pas gérer certaines fonctionnalités, comme l'octroi de délais par anticipation. En matière de prestations : la caisse pourra se recentrer sur la retraite (accompagnement à la reconstitution de la carrière) et sur la prévoyance.

3 - Des opérations souvent complexes, facilitées par l'existence de règles proches

[243] Les opérations de transfert ne sont pas des opérations simples : le processus de mise en œuvre nécessite de sécuriser l'ensemble de la chaîne de traitement et les enjeux financiers ainsi que, s'agissant des régimes contributifs, de s'assurer que le transfert de recouvrement garantit l'alimentation des droits retraite des assurés.

[244] Elles sont grandement facilitées par l'existence de règles proches de celles du régime général. Prenant en compte les grandes difficultés de mise en œuvre de l'ISU, le transfert de recouvrement opéré pour l'assurance chômage s'est ainsi effectué selon des modalités très simplifiées, avec un champ d'application cohérent avec celui du régime général et une assiette identique (les cotisations d'assurance chômage étant calculées sur la même assiette que celles du régime général avant même le transfert). Les situations atypiques sont, pour l'essentiel, restées hors du périmètre du transfert et le demeurent¹⁴². Le traitement de l'antériorité des situations est resté de la compétence de l'Unédic¹⁴³.

¹⁴¹ Étude d'impact de la loi du 5 septembre 2018.

¹⁴² Employeurs situés à Saint-Pierre-et-Miquelon : compétence de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon; salariés expatriés : compétence Pôle emploi ; intermittents du spectacle : compétence Pôle emploi

¹⁴³ Les contributions d'assurance chômage et cotisations AGS assises sur des rémunérations versées avant la date du transfert ont continué à être recouvrées par Pôle emploi dans les formes et conditions applicables selon les dispositions en vigueur avant cette date. À cet effet, Pôle emploi devait mettre en place les moyens nécessaires à la gestion de toutes les dispositions relatives au recouvrement, y compris par voie contentieuse, ainsi que celles relatives à la gestion des incidents de paiement. Pôle emploi demeure compétent pour

[245] Dans le même sens, le transfert du recouvrement des cotisations de la CIPAV est préparé par une évolution forte de la législation, qui doit permettre de la rapprocher de celle du régime général, tant du point de vue des assiettes cotisables que des modalités de versement.

Transfert de la CIPAV

Le transfert doit s'accompagne de plusieurs opérations : sur l'assiette des cotisations, sur les dates d'exigibilité, sur la date d'effet des droits¹⁴⁴.

Sur l'assiette des cotisations :

Aujourd'hui, les cotisations de retraite complémentaire sont des cotisations forfaitaires par classe de revenus. Pour améliorer leurs droits : les cotisants ont la possibilité de cotiser dans la classe immédiatement supérieure à celle qui correspond à la tranche de revenus professionnels. Ce dispositif est peu mobilisé (environ 2 000 sur-cotisations sur un total de 200 000 cotisants). En cas d'insuffisance de revenu, la cotisation due au titre d'une année peut, sur demande expresse de l'adhérent, être réduite de 25%, 50% ou 75% ou 100%. Environ 35 000 cotisants (sur 200 000) recourent à ce dispositif, qui emporte une réduction de cotisations emporte une perte de droits vieillesse.

Après transfert du recouvrement : les cotisations forfaitaires par classe de revenus seront supprimées ; elles devraient être remplacées par un système assis, comme la cotisation à la retraite de base, sur un mécanisme de provision / régularisation, reposant sur deux tranches de revenus, avec application d'un taux pour chacune de ces tranches. Le droit d'option serait supprimé (sur-cotisation comme sous-cotisation). Cette évolution est pour partie indépendante du transfert de recouvrement, au sens où elle aurait pu être effectuée sans que le transfert ne soit opéré et où le transfert aurait pu être effectué avec des cotisations forfaitaires. Elle en facilite néanmoins la mise en place, notamment en supprimant toute possibilité de modulation des cotisations. La réduction de cotisation aurait en particulier pu générer de la complexité de gestion, dans la mesure où sa demande n'est souvent pas effectuée dans les temps, générant, avant régularisation, des mises en demeure qui compliquent la relation cotisants.

Sur les dates d'exigibilité : aujourd'hui, la Cipav calcule le montant des cotisations dues par ses adhérents (hors micro-entrepreneurs) en fonction de leurs revenus et leur adresse un appel de cotisations une fois par an¹⁴⁵. Après le transfert de recouvrement : la collecte sera de la seule

rembourser les contributions d'assurance chômage ou les cotisations AGS, les majorations de retard et les pénalités indûment versées dès lors que ces sommes, encaissées par Pôle emploi, étaient afférentes à des périodes antérieures au 1^{er} janvier 2011. Convention Unédic-Pôle emploi-Acoss-AGS du 17 décembre 2010.

¹⁴⁴ Du premier jour du trimestre qui suit le début d'activité, à la date d'effet du début d'activité, comme pour les autres travailleurs indépendants.

¹⁴⁵ Pour les cotisations dues à l'Urssaf, les cotisations et contributions sociales annuelles dues, à titre personnel, par un travailleur indépendant sont acquittées par versements mensuels. Les travailleurs indépendants communiquent aux organismes chargés du recouvrement de leurs cotisations et contributions sociales leur choix de la date de paiement entre le 5 ou le 20 de chaque mois, ainsi que, s'ils ont choisi ce mode de règlement une autorisation de prélèvement. À défaut de choix d'une date de paiement, les cotisations et contributions sociales sont exigibles le 5 de chaque mois (R.613-2 CSS). Par dérogation, les travailleurs indépendants peuvent demander à acquitter leurs cotisations et contributions sociales par versements trimestriels d'un montant égal, exigibles le 5 février, le 5 mai, le 5 août et le 5 novembre. L'option pour le paiement trimestriel est exercée avant le 1^{er} décembre pour prendre effet le 1^{er} janvier de l'année suivante (R.613-3 CSS).

Pour la CIPAV, la règle est la suivante : sur demande de l'adhérent, le montant de la cotisation est prélevé en douze mensualités de janvier à décembre. Le prélèvement est calculé à raison de 1/12^{ème} de la cotisation de l'année précédente, la régularisation étant effectuée à réception du revenu N-1 et calcul de la régularisation affecté aux prélèvements mensualisés restants de l'année. À défaut, le paiement de cette À défaut, le paiement de cette



compétence de l'Urssaf, de même que le recouvrement amiable et forcé associé à la collecte. Les dates d'exigibilité seront alignées sur celles des cotisations maladie / famille d'ores et déjà versées à l'Urssaf.

Ces évolutions doivent être menées à la fois dans un cadre « étatique » (évolutions législatives et réglementaires) et interne à la caisse et à son conseil d'administration (évolution des statuts...).

Le transfert est associé à plusieurs éléments qui ont des impacts financiers sur les assurés : suppression des possibilités de sur cotisation (impact faible puisque le dispositif est peu usité), suppression des possibilités de minorations (impact plus fort), modification du calendrier de versement des cotisations, avec une anticipation des versements pour une partie des cotisants, passage à des cotisations proportionnelles emportant du plus ou du moins selon le niveau de revenu).

[246] Cette recherche d'une unité de règles n'est pas à l'œuvre dans tous les transferts. Elle est d'ailleurs difficile à mettre en place dans certains cas, la construction de certains prélèvements obéissant à des logiques propres à la législation concernée et très différentes de celles du régime général. Cet écart par rapport aux logiques du régime général est particulièrement fort pour certains des transferts déjà opérés, comme celui des cotisations des marins ou des contributions liées à l'obligation d'emploi pour les travailleurs handicapés ou encore des prélèvements liés à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Des logiques différentes par rapport à la « norme » du régime général

Des champs d'application territoriaux spécifiques

S'agissant des marins, la collecte s'effectue auprès de tous les acteurs du monde maritime en métropole, dans les départements d'Outre-mer, mais aussi dans les collectivités d'Outre-mer de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, la branche recouvrement n'ayant pas compétence sur cette dernière. Sur ces territoires, ainsi que les DOM, le nouveau dispositif a de grandes difficultés à se mettre en œuvre.

Des règles d'assujettissement spécifiques

Le champ d'application de la taxe d'apprentissage est défini par des critères fiscaux : y sont assujettis toutes les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou entrant dans le champ des BIC. Dans ce cadre, un certain nombre de structures ne sont pas redevables de la taxe d'apprentissage ; sont assujetties à la contribution supplémentaire à l'apprentissage les seules entreprises redevables de la taxe d'apprentissage et dont l'effectif est d'au moins 250 salariés et comprend un nombre de salariés en contrat favorisant l'insertion professionnelle inférieur à 5% de l'effectif de l'entreprise.

Sont redevables de la contribution dédiée au financement du compte de formation des CDD les structures redevables de la contribution à la formation professionnelle si des salariés en CDD sont présents dans la structure pour la période d'emploi considérée.

Des assiettes spécifiques

Avec :

cotisation est effectué annuellement, au 15 octobre. Le compte de l'adhérent n'est crédité des points correspondants que lors du versement de la dernière fraction (article 3.8 des statuts de la CIPAV).

- Des assiettes totalement différentes de celles usuellement connues par les Urssaf (assiette assise sur les rémunérations), telles les cotisations forfaitaires de l'Enim.
- Des assiettes fonction des rémunérations, mais non calées sur l'assiette du régime général : Ainsi, l'assiette des cotisations de la CAMIEG est déterminée sur la base de l'assiette du régime spécial à savoir sur la rémunération principale hors primes et avantages statutaires qui déroge explicitement à l'article L. 242-1.
- Des assiettes globalement calées sur l'assiette du régime général - article L. 242-1 du code de la sécurité sociale (ou la disposition équivalente dans le code rural) - mais avec des dérogations. Ainsi, les rémunérations versées aux apprentis sont exonérées de la contribution pour la formation professionnelle pour les entreprises de moins de 11 salariés.

Des contributions spécifiques

Avec :

- Des systèmes modulables : ainsi, la contribution supplémentaire à l'apprentissage doit prendre en compte l'effort de l'entreprise en matière de contrat d'apprentissage, de contrat de professionnalisation ou de CIFRE, avec un taux modulé selon cet effort ; de même le montant de la contribution annuelle due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés fait l'objet, à titre transitoire, d'un lissage de l'augmentation de la contribution¹⁴⁶.
- Des systèmes optionnels : les contributions conventionnelles de formation professionnelle et de dialogue social seront dues pour l'ensemble des entreprises d'une branche professionnelle, dans la mesure où l'accord devra être étendu comme condition du transfert aux Urssaf. C'est la branche qui exprimera l'option pour le transfert, mais la déclaration et le paiement de la contribution ne sera pas optionnelle pour l'entreprise appartenant à la branche visée par l'accord étendu.

Des rythmes de versement spécifiques

Le solde de la taxe d'apprentissage ou la contribution supplémentaire à l'apprentissage sont recouverts annuellement (le 5 avril de N+1 pour la CSA, en mai de N+1 pour le solde de taxe d'apprentissage).

Des offres de service spécifiques

Le solde de la taxe d'apprentissage devra être versé intégralement aux Urssaf le 5 ou 15 mai N. Puis au travers d'une plateforme gérée par la Caisse des dépôts les entreprises pourront exprimer leur souhait de fléchage vers les établissements d'enseignement habilités.

[247] Ainsi, même si des simplifications importantes ont été opérées dans le cadre des transferts¹⁴⁷, plusieurs des opérations récentes sont complexes,

¹⁴⁶ Cette modulation concerne tous les employeurs, qu'ils aient versé ou non une contribution au titre de l'année précédente. Cette mesure a pour objectif de limiter, pour cette période, les éventuelles hausses de la contribution des entreprises liées aux nouvelles modalités de calcul de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. Pour les contributions dues entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2024, les entreprises bénéficieront ainsi d'un écrêtement de l'augmentation de leur contribution par rapport à la contribution due au titre de l'année précédente.

¹⁴⁷ Notamment dans le cadre des transferts de recouvrement CFPTA et DOETH.

Sur la taxe d'apprentissage, il convient de relever l'alignement de l'assiette des contributions CFP et TA sur l'assiette sécurité sociale, l'alignement sur les règles de calcul d'effectif sécurité sociale (EMA) pour la détermination des seuils d'effectif de la CFP et de la CSA, l'application de la loi PACTE sur les franchissements de seuils d'effectifs (5 ans), l'alignement sur les règles de recouvrement amiable et forcé Urssaf, la codification dans le code du travail et simplification des règles d'assujettissement à la taxe d'apprentissage (en lieu et place de la doctrine fiscale Bofip) concourant à la sécurisation juridique des entreprises, l'extension du rescrit social à la réglementation de la CFPTA renforce sécurisation juridique des entreprises, la mensualisation des contributions



avec des règles d'assujettissement variables, des champs d'application territoriaux non homogènes, des assiettes différentes de celles du régime général, des systèmes d'exigibilité spécifiques, des systèmes modulables ou optionnels, des gestions territoriales différentes¹⁴⁸, des offres de services spécifiques, des objets qui vont au-delà du métier traditionnel des Urssaf, conduisant à une gestion de plus en plus sophistiquée.

[248] Le HCFiPS ne saurait trop insister sur la nécessité de simplifier au maximum les règles avant transfert, et, dans l'hypothèse où la simplification ne serait pas envisageable à bien mesurer le retour sur investissement réel du transfert.

Recommandation 11 : simplifier les règles avant transfert, et, en cas d'impossibilité de simplification, mesurer le retour réel sur investissement attaché au transfert.

4 - De nouveaux enjeux du recouvrement à prendre en compte pour évaluer l'opportunité des transferts

[249] Les opérations de transferts ne sont pas une fin en soi : elles n'ont de sens que si elles présentent une réelle simplification pour les entreprises ou pour les cotisants¹⁴⁹, permettent d'accroître le rendement du prélèvement ou de réduire les coûts de gestion et garantissent les droits des assurés. Elles doivent permettre d'offrir un service de meilleure qualité et répondre aux nouveaux enjeux que porte le recouvrement. La diversité des tâches liées au recouvrement peut parfaitement justifier des transferts pour des opérateurs qui n'ont pas la taille critique et pour faciliter la coopération avec les autres acteurs du service public¹⁵⁰. Plusieurs principes, déjà évoqués dans de précédents rapports du Haut Conseil, doivent guider la décision.

CFP et TA sur le rythme déclaratif de la DSN, l'inclusion du CCCA BTP dans la CFP légale pour les entreprises de 11 salariés et plus, le calcul automatisé des effectifs d'assujettissement et d'alternants par l'Urssaf pour la déclaration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage, qui interviendra début 2023

Sur la DOETH, il s'agit de la plus importante réforme structurelle de l'OETH mise en œuvre depuis sa création en 1987. L'assujettissement est établi par SIREN (et non plus par SIRET autonome), la notion d'unité bénéficiaire a disparu au profit du BOETH, les minorations d'unité bénéficiaire ont disparu et sont devenues des déductions à la contribution (notamment s'agissant des contrats de sous-traitance), le nombre de déductions a été réduit drastiquement, les critères de valorisation du calcul des BOETH a été simplifié et limité aux plus de 50 ans, le calcul d'effectifs d'assujettissement OETH, BOETH et ECAP est désormais réalisés par l'Urssaf et ces calculs sont désormais alignés sur le code de la sécurité sociale (effectif moyen annuel), les règles de franchissement de seuil d'effectifs sont désormais alignés sur la loi PACTE...

¹⁴⁸ La centralisation des opérations de l'ENIM s'effectue au niveau de la seule Urssaf Poitou Charentes.

¹⁴⁹ Dans le cadre du transfert de la collecte des cotisations et contributions propres à la CNIEG, on peut par exemple évoquer la suppression des régularisations de taux infra-annuelles et annuelles des contributions, ainsi que l'ajout en DSN de la contribution due au titre des droits spécifiques passés non régulés (DSPNR).

¹⁵⁰ Sur ce point, on peut souligner que les apports que peut apporter le conventionnement avec l'administration fiscale, notamment en termes de transfert de données, ne peut pas être raisonnablement envisagé avec l'ensemble des « petits » régimes.

4.1 - Une prise en compte nécessaire des spécificités de certaines populations

[250] Avec une organisation singulière, le régime agricole¹⁵¹ montre l'intérêt d'un système dédié à une population spécifique. Le système, très couvrant, regroupe¹⁵², pour le monde agricole (exploitants, employeurs, salariés, ayants-droit), les missions des CPAM, des CAF, des CARSAT, des URSSAF¹⁵³, la médecine du travail ainsi que la prévention des risques professionnels. Très intégré dans la vie des territoires ruraux, il propose dans le prolongement de son cœur de métiers, une offre de services non exclusivement réservée à des publics agricoles, au travers du déploiement de son action sanitaire et sociale.

[251] La proximité avec les populations est facilitée par la vision « 360° » dont bénéficient les caisses. Du point de vue des droits, cette proximité s'organise notamment autour de « rendez-vous prestations », qui permettent de faire un état de la situation globale de l'assuré, sur tout le champ de la protection sociale, d'aborder ses éventuelles difficultés sociales et économiques et de vérifier son plein accès aux droits sociaux¹⁵⁴, mais aussi par la présence de « délégués » bénévoles qui peuvent alerter sur un certain nombre de situations¹⁵⁵.

[252] Du point de vue des prélèvements, elle permet aux caisses d'être fortement impliquées dans la gestion des crises agricoles et de personnaliser les interventions des pouvoirs publics.

La CCMSA est directement associée par le ministère de l'Agriculture à la gestion des conséquences des crises climatiques agricoles, à la fois dans la phase de conception initiale et dans la mise en œuvre des dispositifs d'appui aux exploitations agricoles. Comme évoqué par la CCMSA lors de sa présentation devant le HCFiPS, « nous avons cette approche qui est basée sur notre très bonne connaissance du territoire, une très bonne connaissance des entreprises, une très bonne

¹⁵¹ Juridiquement composé de deux régimes : celui des exploitants et celui des salariés.

¹⁵² Hors DOM ; la gouvernance repose, tous les 5 ans, sur des élections.

¹⁵³ Les caisses de MSA assurent le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales obligatoires, dont les cotisations de l'assurance chômage ainsi que des cotisations conventionnelles pour le compte d'organismes.

¹⁵⁴ Le Rendez-vous Prestations MSA consiste en un entretien individuel et personnalisé, d'une durée moyenne de 40 à 45 mn. Il est proposé par la MSA ou demandé par l'assuré lorsque sa situation rend nécessaire de faire un point complet sur l'état de ses droits sociaux. L'objectif est de permettre aux assurés agricoles (exploitants, salariés ou retraités) de faire valoir l'intégralité de leurs droits auprès de la MSA et de ses partenaires. Ce dispositif phare du guichet unique concerne l'ensemble des prestations légales et extralégales, de base et complémentaires, en santé, famille, retraite, invalidité, ainsi que les aides diverses et l'offre de service de la MSA. Il contribue ainsi à lutter contre le non-recours. La MSA vérifie à l'occasion du Rendez-vous Prestations que l'assuré a fait le plein de ses droits dans tous les domaines qu'elle gère, l'objectif étant que l'assuré bénéficie de tous ses droits mais rien que ses droits. Elle informe plus largement l'assuré et l'oriente, au besoin, vers des partenaires et organismes externes. Le taux de satisfaction des assurés en 2020 se situait à 97,2% pour 24 083 Rendez-vous Prestations réalisés par les 35 caisses de MSA. A l'occasion de ces rendez-vous, les caisses de MSA ont procédé tous domaines confondus à 7 222 ouvertures de droits, 1 799 révisions et 226 fermetures de droits. Concernant les ouvertures de droit, la CCMSA dénombrait 3 032 ouvertures de droits en santé, soit 42% du total, 2 202 ouvertures de droits en retraite, soit 30,5% du total, 1 520 ouvertures de droits en famille, soit 21% du total, le reste concernant l'ASS (6,1% du total) et l'invalidité (0,4%). Rapport Charges produits, CCMSA, 2022.

¹⁵⁵ Voir chapitre 3, sur les offres de service.

connaissance de la situation de chacun des exploitants et des entreprises agricoles, et nous pouvons mettre en place dans nos commissions, qui sont composées à la fois d'administratifs et d'élus, les dispositifs qui permettent cette approche très personnalisée des situations qui font que nous sommes un partenaire précieux de l'État, pour le pilotage et l'amortissement social de ces crises agricoles. »

[253] Cette prise en charge globale est un réel apport pour les populations rurales¹⁵⁶, mais aussi une garantie de l'adhésion à un système de protection sociale contributif : comme souligné par la FNSEA devant le HCFiPS, le guichet unique agricole a été pensé pour l'accompagnement des bons moments et des mauvais moments de l'agriculture : l'accompagnement des agriculteurs dans les « mauvais moments », permet de porter un message sur l'acquittement nécessaire des cotisations quand la situation est bonne.

[254] À l'opposé de ce modèle, certaines populations « spécifiques » ont été intégrées au sein du régime général, soit pour l'essentiel des risques (à l'instar des travailleurs indépendants), soit pour une partie des risques (à l'instar des marins).

[255] Le rapport du HCFiPS de septembre 2020 sur les travailleurs indépendants était revenu sur la suppression du RSI, en saluant la réussite de l'intégration au régime général, mais également en soulignant la nécessité de maintenir des offres de service permettant une prise en charge globale des travailleurs indépendants.

Rapport HCFiPS sur les travailleurs indépendants – septembre 2020

« Alors que le RSI était présenté comme le guichet unique de la protection sociale des travailleurs indépendants de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, sa suppression a pu être perçue comme emportant un éclatement de cette prise en charge. S'il est incontestable que la suppression du régime s'est traduite par une intégration des travailleurs indépendants dans chacune des branches du régime général, on se doit de souligner que la couverture « globale » offerte par le RSI était en partie théorique, dans la mesure où le risque maladie, couvert par le régime, était pour une large part assumé par des organismes conventionnés alors que le recouvrement était partagé entre Urssaf et RSI. Les prestations familiales étaient quant à elles totalement exclues de ce périmètre, les travailleurs indépendants relevant, comme tous les autres Français –hors MSA, de la gestion unique par la branche famille.

De fait, à la différence de la MSA pour les exploitants agricoles, le RSI n'offrait qu'une prise en compte partielle de la protection sociale des artisans et commerçants et une couverture encore plus réduite des professions libérales, puisque les retraites des professions libérales et des avocats étaient et demeurent prises en charge par leurs caisses professionnelles.

¹⁵⁶ L'intérêt du modèle ne signifie pas que des marges de progrès ne soient pas nécessaires : le récent rapport d'évaluation de la COG pointe notamment des résultats qui demeurent insuffisants et hétérogènes en matière de recouvrement et une qualité du service rendu à l'utilisateur qui demeure en deçà des attentes, *Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2016-2020 de la Mutualité sociale agricole dans la perspective de son renouvellement*, C.Branchu, C.Dubosq et C.Perruchon (IGAS) – A.Bellancourt, N.Drif et P.Guillet (CGAAER) – C.Frackowiak et F.Bredin (IGF), 2020.

Les promoteurs de la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants ont néanmoins cherché à offrir aux travailleurs indépendants un lieu où leurs problématiques puissent être prises en charge globalement, cherchant à répondre ainsi aux besoins particuliers de cette population d'assurés. Le schéma de transformation de la gestion de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants a ainsi confié aux URSSAF, guichet « obligé » des travailleurs indépendants, l'organisation d'un accueil commun, ayant pour objet d'apporter, en un lieu unique, aux travailleurs indépendants des réponses relatives à l'ensemble de leur protection sociale ». Une gouvernance dédiée aux travailleurs indépendants a par ailleurs été maintenue, gouvernance qui a joué pleinement son rôle durant la crise sanitaire, en suivant très étroitement les conditions de prise en charge des travailleurs indépendants et en proposant des mesures d'accompagnement (voir chapitre 1).

[256] Le transfert du recouvrement des marins, mis en œuvre après une phase d'hésitation sur le choix d'organisation le plus pertinent (initialement un guichet unique maritime centré sur l'Enim avait été acté par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015¹⁵⁷) a été beaucoup plus délicat.

[257] Ce transfert est intervenu dans un système très intégré, avec un dispositif de protection sociale très imbriqué à la gestion de la profession elle-même : les durées d'embarquement, calculées à partir des lignes de service des marins, conditionnent les qualifications des marins, qui rétroagissent sur le classement catégoriel, qui lui-même sert à déterminer l'assiette des prélèvements.

[258] En passant à des règles de gestion de droit commun, le transfert s'est traduit par ce que certains ont pu qualifier de « *choc de complexification* », avec la création d'un portail spécifique pour les non-salariés, la mobilisation de la DSN pour les salariés, la mise en place de la DPAE, la tenue d'une liste d'équipage par l'armateur lui-même, la consultation de portails différents (portail du marin de la direction des affaires maritimes, portail du marin de l'Enim, Portail de l'armateur de la direction des affaires maritimes).

[259] Couplé à une forte évolution des modalités déclaratives, avec la mise en place de la DSN, il a fragilisé pendant un certain temps la gestion du secteur, les besoins associés au système déclaratif étant très éloignés de la logique spontanée de la DSN : comme le notaient préventivement l'IGAS et l'inspection générale de affaires maritimes en 2016¹⁵⁸, « *l'information ligne de service est (...) beaucoup plus complète que celle issue de la paie et*

¹⁵⁷ « Cette organisation n'a pu aboutir favorablement, en partie en raison des différences de statut et d'organisation entre l'ENIM établissement public et l'URSSAF ou la CMAF organisme de droit privé chargé du recouvrement. Le législateur a tranché ce débat en confiant la succession de la CMAF à l'URPC (Urssaf Poitou Charente) et non plus à l'ENIM » PINEY Dominique, RIMOUX Lionel, DEBEAUPUIS Jean, GUILLERMO Véronique, ESQUIVIE Marie-Henriette ESQUIVIE, *Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2015 entre l'État et l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)*, IGAS, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires maritimes, 2016

¹⁵⁸ PINEY Dominique, RIMOUX Lionel, DEBEAUPUIS Jean, GUILLERMO Véronique, ESQUIVIE Marie-Henriette ESQUIVIE, *Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2015 entre l'État et l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)*, IGAS, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires maritimes, 2016

nécessaire au recouvrement, tant pour les fonctions du marin, que pour les caractéristiques du navire ». Les inspections en tiraient comme conclusion que « la déclaration dématérialisée des lignes de service, par évolution des DMIST¹⁵⁹ et DTA¹⁶⁰, est indispensable pour l'ENIM et ses usagers, et doit être maintenue parallèlement à la DSN », choix non retenu in fine.

[260] Ces transformations ont suscité d'importantes réactions dans le secteur, consécutives au changement « culturel » induit par le transfert¹⁶¹.

[261] Contrepoint de ce transfert, les gains d'efficience estimés, non négligeables pour le secteur, sont relativement faibles si l'on raisonne dans l'absolu : la mise en œuvre du recouvrement unique par le régime général avait été estimée à -11 ETP pour l'Enim (auxquels s'ajoutaient -6 ETP au titre de la DSN) pour un plafond d'emploi, une fois prises en compte ces évolutions de 278 ETP en 2020¹⁶².

[262] Cet exemple souligne, si besoin, la nécessité de bien mesurer les impacts des opérations de transfert sur l'écosystème associé à certaines populations, en évitant tout systématisme : c'est d'ailleurs en ce sens que plusieurs régimes spéciaux ne sont pas concernés par les opérations de transfert (service des retraites de l'État, régime d'assurance maladie des militaires, SNCF, RATP, Banque de France, Comédie Française, Opéra national de Paris¹⁶³...) : ces régimes ne concernent qu'un employeur ; les caisses de ces régimes gèrent globalement en interne les opérations de recouvrement avec l'employeur concerné : « *le transfert du recouvrement serait ainsi susceptible de présenter un retour sur investissement plutôt négatif* »¹⁶⁴.

Recommandation 12 : Prendre en compte les spécificités de certaines populations et les impacts des opérations de transfert sur l'ensemble de l'écosystème associé au prélèvement

4.2 - Des opérations qui doivent garantir la constitution des droits de salariés

[263] La question de la constitution des droits des salariés est essentielle dans les opérations de transferts dès lors que les régimes sont contributifs.

¹⁵⁹ Déclaration Mensuelle Informatisée de Services et de Taxes, support de la déclaration des lignes de service. Ces déclarations sont également à destination de la Direction des Affaires Maritimes (DAM), qui délivre notamment les brevets des marins.

¹⁶⁰ Déclaration trimestrielle, support de la déclaration de lignes de service.

¹⁶¹ Les délégations à la mer aidaient antérieurement à la déclaration, effectuant un pré contrôle succinct des informations transmises par les armateurs.

¹⁶² Rapport d'activité pour 2020, ENIM.

¹⁶³ Pour sa part, la Caisse de retraite et de prévoyance du personnel de la SNCF, chargée du recouvrement et du contrôle des cotisations dues au régime spécial par les salariés de la SNCF, a délégué cette activité à la branche recouvrement du régime général, alors que le contrôle était délégué à l'Urssaf Nord Pas de Calais.

¹⁶⁴ Étude d'impact PLFSS.

[264] Ce point a été l'une des difficultés majeures de la mise en place de l'ISU : comme le relevait l'IGAS en 2011¹⁶⁵, « *en raison du lien fort entre cotisations et prestations pour les travailleurs indépendants, les difficultés de recouvrement impactent l'ensemble des droits des assurés du RSI, à l'exception des prestations maladie en nature. Pour les risques invalidité et décès, être à jour des cotisations est une condition réglementaire d'ouverture de droits. En retraite, cette condition n'existe plus, mais les droits sont liquidés en l'état du compte. Or les dysfonctionnements liés à l'ISU peuvent mettre les assurés dans l'impossibilité pratique de régler leurs cotisations* ».

[265] Comme le notait le HCFiPS dans son rapport de juillet 2015, c'est également une préoccupation majeure dans le cadre du transfert AGIRC ARRCO : « *Un premier objectif partagé serait de conserver l'exhaustivité de l'alimentation des droits propres aux régimes contributifs que sont l'AGIRC et l'ARRCO, quel que soit le mode de recouvrement des cotisations et l'organisme en charge de ces opérations (...). La question de la garantie des droits des assurés est particulièrement importante pour l'AGIRC-ARRCO au regard des nombreux taux de cotisation dérogatoires au taux minimum, résultant des conditions contractuelles et conventionnelles d'adhésion à ces régimes. Selon l'AGIRC-ARRCO, le différentiel de cotisations et donc de droits qui en découle représente 5,7% (2 Md€) du montant des cotisations ARRCO, et pour 3 millions de salariés environ 23% du montant de leur pension* ».

[266] Cette préoccupation a été portée par Agirc Arrco devant le HCFiPS lors de l'élaboration du présent rapport : soulignant que le lien cotisations –droits était « *l'ADN d'un régime contributif* », le régime a souligné l'importance de disposer d'éléments déclaratifs fiables pour garantir la bonne attribution des droits pour les salariés et le juste recouvrement de la cotisation auprès des employeurs.

[267] Elle a été également au cœur de l'intervention de l'Urssaf Caisse Nationale qui a pu souligner que, dans le cadre du transfert tel qu'il est envisagé, la qualité des données relatives aux droits des salariés et le lien cotisations/prestations en matière de retraite complémentaire demeurerait assurés, voire seraient renforcés, les dispositifs de fiabilisation et de contrôle sur pièces et sur place des données réalisés par l'Urssaf devant s'ajouter aux opérations de fiabilisation déjà effectuées par l'Agirc-Arrco.

Recommandation 13 : S'assurer que les transferts garantissent la constitution des droits de salariés.

¹⁶⁵ BOCQUET Pierre-Yves, ESLOUS Laurence, SALAS Frédéric, *Bilan de la COG 2007-2011 signée entre l'État et le RSI*, IGAS, 2011.

4.3 - Les opérations qui doivent garantir dans la durée un partage des enjeux entre organismes

[268] Le rapport HCFiPS de 2015 avait souligné l'importance du portage des projets par les décideurs politiques et par les partenaires sociaux responsables des régimes pour garantir la réussite du transfert. Ce point avait notamment été considéré comme un des éléments favorables dans le transfert des cotisations Unédic : « *Le portage du projet par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux est un élément fortement souligné par l'ACOSS comme par l'UNEDIC. L'implication forte des partenaires sociaux à travers les conseils d'administration des organismes, et des tutelles, par le moyen de points d'avancements réguliers, a contribué à la réussite du projet, tout comme la désignation de chefs de projet issus des réseaux dans la phase pilote est un élément de succès* ». Ce point mérite d'être rappelé, plusieurs interlocuteurs ayant témoigné de transferts « subis », plus que portés.

[269] C'est sans doute l'une des difficultés du transfert des cotisations Agirc Arrco que de ne pas faire l'objet d'un réel accord et les modalités de mise en œuvre entre les régimes de retraite complémentaire et l'Urssaf Caisse Nationale. En ce sens, la présentation effectuée devant le HCFiPS par l'Agirc-Arrco, à moins d'un an du transfert, a moins mis l'accent sur les convergences de vue que sur de nombreux points considérés comme non aboutis (organisation de la relation avec les entreprises pour fiabiliser les DSN, en lien avec ce point, conditions de mise en œuvre opérationnelle...). L'Agirc Arrco a ainsi souhaité souligner que « *à date, une bascule dès le 1^{er} janvier 2023 [était] porteuse de risques* ».

[270] Nécessaire au stade de la gestion de projet, ce partage des enjeux demeure très important au fil de l'eau. Très positif sur la pertinence du transfert, l'Unédic a souhaité souligner, lors de la présentation effectuée devant le HCFiPS, l'importance du maintien, dans la durée, d'une vision partagée des enjeux, notamment en matière financière. L'Unédic empruntant sur les marchés, la certification de ses comptes revêt une importance particulière pour le régime. L'absence de certification de l'Acoss en 2020 suite à la crise sanitaire s'est traduite par une certification des comptes 2020 du régime d'assurance chômage avec réserves, pour la première fois de son histoire. En lien, l'Unédic a pu regretter que, depuis 2017-2018, l'Unédic ne dispose plus d'une capacité d'audit sur les activités de l'Urssaf Caisse nationale¹⁶⁶.

¹⁶⁶ La convention Unédic-Pôle emploi-Acoss-AGS du 17 décembre 2010 relative au recouvrement des contributions et cotisations dues par les employeurs disposait notamment que « *l'Acoss et l'Unédic conviennent de missions d'audits conjoints selon une périodicité adaptée en vue de garantir à l'Unédic et à l'AGS l'assurance raisonnable de la régularité des opérations concourant à la construction de l'information comptable et financière* ». Ce point ne figure plus dans la convention actuelle.

Recommandation 14 : Garantir, dans la durée, le partage des enjeux entre organismes en respectant la définition des missions telles qu'établies au moment du transfert du recouvrement

4.4 - Des gestions de projet qui doivent permettre de sécuriser le processus de transferts

[271] L'importance des opérations préalables aux transferts a été soulignée à l'occasion de la mise en place, très difficile, de l'interlocuteur social unique : comme l'IGAS l'a synthétisé, « *l'ISU a malheureusement souffert d'importants vices de conception et de nombreuses erreurs dans la conduite du projet. (...) C'est aussi l'impréparation totale des migrations de données et l'inadaptation durable des traitements aux caractéristiques de la population ISU sur la chaîne applicative de gestion du compte cotisant qui expliquent l'extrême gravité de la crise* »¹⁶⁷. Cette impréparation s'est doublée d'une gestion des délais peu appropriée : comme le soulignait la Cour des Comptes, « *on peut s'interroger sur un fonctionnement administratif dans lequel le délai fixé étant considéré comme intangible, nul n'ose reconnaître qu'il est techniquement intenable, conduisant ainsi à la confirmation de l'objectif pourtant irréaliste* »¹⁶⁸.

[272] À l'inverse, prenant en compte les difficultés identifiées dans le cadre de la mise en place de l'ISU, le transfert des cotisations d'assurance chômage a été conduit avec progressivité.

Les grandes étapes du transfert des cotisations d'assurance chômage

- 2008 : le principe du transfert de recouvrement est posé par la loi¹⁶⁹.
- 30 mars 2009 : réunion de lancement tripartite, Unédic, Acooss, Pôle emploi.
- Avril 2009 : démarrage des travaux.

¹⁶⁷ Anne BRUANT-BISSON, Annelore COURRY, Marie DAUDE et Louis-Charles VIOSSAT Évaluation de la COG 2012-2015 du Régime Social des Indépendants (RSI), 2015

¹⁶⁸ « *Fixer une contrainte de calendrier peut permettre de dépasser les oppositions et la force des logiques particulières, mais une telle stratégie exige de mettre en place concomitamment un pilotage extrêmement serré de la conduite du projet afin de garantir à tout moment sa solidité et sa crédibilité technique, ou dans le cas contraire de se trouver en capacité d'informer à temps les pouvoirs publics de la nécessité de modifier les délais* ». Cour des comptes 2012.

¹⁶⁹ Le transfert du recouvrement des contributions et cotisations d'assurance chômage aux URSSAF et CGSS a été prévu par l'article 4 de la loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, à une date définie par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2012 : « Le recouvrement des contributions mentionnées aux articles L. 321-4-2 et L. 351-3-1 est assuré, pour le compte de cet organisme, par les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales et les caisses générales de sécurité sociale mentionnées aux articles L. 213-1 et L. 752-1 du code de la sécurité sociale. », principe aujourd'hui posé à l'article L. 5427-1 du code du travail. Parallèlement, les réseaux des Assedic et de l'ANPE fusionnent : Pôle emploi est créé et reprend les fonctions de liquidation et de paiement des allocations versées par l'assurance chômage. L'Unédic—qui perd le recouvrement des cotisations - adapte son organisation et ses missions à la nouvelle répartition des compétences. Elle passe de 15 000 salariés, dans le périmètre Unédic-Assedic en 2008, à un effectif de 100 salariés pour les fonctions propres de l'Unédic.



- 2010: mise en place d'une plateforme nationale en vue de la synchronisation des fichiers¹⁷⁰.
- Janvier 2010 : première opération pilote concernant 513 établissements franciliens volontaires, appartenant tous à de grandes entreprises.
- Septembre 2010 : seconde opération pilote dans tout le département du Rhône concernant plus de 74 000 établissements, dont nombre de TPE (Très Petites Entreprises).
- L'objectif de ces pilotes est de tester l'ensemble des organisations et procédures prévues : information des cotisants, appel et déclaration des cotisations et contributions, recouvrement par l'Urssaf, reversement des fonds au jour le jour à l'Unédic formations des agents...
- 2010 : signature par l'Unédic, Pôle emploi et l'Acoss d'une convention nationale pour définir les conditions du transfert de recouvrement.
- Janvier 2011 : généralisation de la mise en œuvre, un an avant la date limite qui avait été fixée, par la loi au 1^{er} janvier 2012.
- Avril 2011 : achèvement de la généralisation.
- Une gestion de projet qui a mobilisé un total de 21 892 jours homme et l'accompagnement de consultants pour un montant de 614 K€ entre 2009 et 2011¹⁷¹.

Certaines de ces opérations ne seraient plus nécessaires aujourd'hui : en effet, le transfert du recouvrement Unédic a été conduit avant le déploiement de la DSN, ce qui a justifié des actions initiales de fiabilisation des fichiers des entreprises (Siretisation, croisement fichiers Urssaf/Unedic).

[273] Cette question des délais est posée aujourd'hui posée dans le cadre du transfert des cotisations Agirc Arrco. Après un report d'un an du transfert, l'Urssaf devrait être en charge de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des entreprises du secteur privé au 1^{er} janvier 2023¹⁷². L'année de report est mise à profit pour effectuer un pilote¹⁷³ : depuis le début de l'année 2022, il est proposé aux éditeurs de logiciels de paie une expérimentation qui leur permette, dans un environnement de test, de s'appropriier l'ensemble des fonctionnalités et nouveautés prévues dans le cadre de ce transfert.

[274] Le HCFiPS insiste sur l'importance de tirer le bilan de ces expérimentations avant tout transfert, pour en garantir la sécurité. Le Haut Conseil n'a en revanche ni le rôle ni la capacité de se prononcer sur le point de savoir si les conditions sont remplies au cas d'espèce.

¹⁷⁰ Plateforme mise en place en juillet 2010 : la plateforme a compté jusqu'à 80 personnes et bénéficié de la contribution des Urssaf. Sa mission était de rapprocher et comparer les fichiers des deux réseaux afin d'identifier les comptes inconnus pour l'un des deux. Cette opération préalable a permis de mettre à jour les deux bases de données et a contribué à les fiabiliser.

¹⁷¹ IGAS, *Évaluation de la COG 2010-2013*, 2014 : S'agissant des coûts internes (21 892 jours homme), les principaux coûts ont eu trait à la formation des agents des Urssaf (10 812 jours homme, soit 6 500 agents pendant 1 à 2 jours), à la fiabilisation des données (6 209 jours homme, soit 56% de la charge hors formation), puis aux développements informatiques (2 195 jours homme).

¹⁷² Décret n° 2021-1532 du 26 novembre 2021.

¹⁷³ Ce pilote ne correspond pas à une généralisation progressive mais à un test d'une partie du processus avec certains éditeurs.

Recommandation 15 : Évaluer la nécessité de conduire des opérations pilote en conditions réelles pour les transferts à venir¹⁷⁴.

[275] Au total, dans l'organisation du recouvrement, le statu quo n'est pas souhaitable. Comme d'autres sphères du service public, l'organisation du recouvrement social est amenée à évoluer pour mieux répondre aux défis de demain et prendre en compte des missions plus diversifiées, qui nécessitent une taille critique. L'existence d'un « recouvreur social de référence » avec les Urssaf est une des forces du système qu'il faut conforter.

[276] Toutefois les opérations de transfert doivent être réfléchies en prenant en compte de nombreux critères : pertinence au regard des populations concernées, capacité technique à faire, délais, acceptation politique, efficience réelle, nouveaux enjeux... Il convient aussi d'articuler les calendriers au sein de la branche recouvrement, avec d'autres projets extrêmement structurants comme la gestion des données sociales.

Recommandation 16 : Veiller à prioriser les projets au regard des enjeux stratégiques et en prenant en compte la capacité informatique à faire.

¹⁷⁴ Les gestions de projet, telles que DOETH, CFPTA, CNIÉG et CAMIÉG ont été menées sans pilote, contrairement à l'Unédic.

CHAPITRE 4- LA GESTION DES DONNÉES SOCIALES : ENJEU MAJEUR DU SERVICE PUBLIC DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, DE LA DÉCLARATION EMPLOYEURS AU SERVICE DES PRESTATIONS

1 - La DSN : une rénovation du processus déclaratif qui a rencontré un large consensus

1.1 - La promesse initiale de la DSN : une simplification de la gestion des données sociales pour les employeurs

[277] Le processus DSN a été engagé par la direction de la sécurité sociale à la fin des années 2000, en liaison avec le GIP-MDS. Si la Déclaration Sociale Nominative (DSN) s'est vue assigner dès l'origine plusieurs objectifs (voir encadré), sa promotion a été principalement axée sur la promesse de simplification des déclarations sociales incombant aux entreprises.

Les grands objectifs de la DSN et leur évolution			
Simplifier les démarches des entreprises	Faciliter les démarches des salariés	Assurer le lien cotisations prestations	Lutter contre la fraude
Dans le domaine social	En matière de protection sociale	Assurer la concordance des informations entre les montants déclarés pour l'ouverture ou le rétablissement des droits et le calcul des prestations et les montants soumis à cotisations sociales.	Prévenir les fraudes aux prestations et aux cotisations sociales
Dans le domaine fiscal	En cas de situation de recherche d'emploi		Détecter les erreurs déclaratives afin d'éviter les indus Mettre à jour et, le cas échéant, rectifier les droits des salariés
Développer la connaissance	Permettre le recouvrement des cotisations	Calculer les effectifs	Contrôler l'application du droit du travail
Produire des statistiques à des fins de suivi de l'évolution de l'emploi.	Permettre le recouvrement des cotisations et contributions sociales dont l'employeur est redevable et la prise en compte des exonérations dont il bénéficie	Pour la détermination du montant et le recouvrement des cotisations et contributions sociales	Permettre aux services de l'Etat de contrôler l'application du droit du travail, notamment en matière de lutte contre le travail illégal, et de mesurer l'audience et la représentativité syndicale et patronale dans les entreprises.
Suivi de l'évolution des salaires		Pour la répartition du produit du versement transport et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	
2013	Décret n° 2013-266 du 28 mars 2013		
2014	Décret n° 2014-1371 du 17 novembre 2014		
2016	Décret n° 2016-1567 du 21 novembre 2016		

[278] Comme la loi de simplification de 2012 l'a consacré¹⁷⁵, il s'agissait, avant tout, de lutter contre des coûts de gestion induits, pour les entreprises, par un système déclaratif de données sociales jugé trop lourd et pour partie redondant. Prenant la suite des grandes opérations de dématérialisation des déclarations et des paiements¹⁷⁶, l'objectif était de rationaliser les circuits déclaratifs : selon la logique du « *dites-le nous une fois* »¹⁷⁷, le souhait était de traiter, directement à partir des données issues des logiciels de paie, un maximum de déclarations sur un support dématérialisé désormais unique et mutualisé. Pour ce faire, il convenait de créer un *front office* commun à l'ensemble de la sphère sociale, qui, avec la DSN, ne devait plus être « *un monde éclaté, mais un monde qui échange* »¹⁷⁸.

[279] Ce *front office* reposait sur des principes forts qui demeurent au cœur du dispositif.

¹⁷⁵ Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, dite loi Warsmann : selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *Afin de réduire le nombre des déclarations sociales périodiques et ponctuelles, exigées des entreprises et qui constituent une charge administrative importante, l'article 30 met en place, à compter du 1^{er} janvier 2013, la déclaration sociale nominative qui a vocation à regrouper, à compter du 1^{er} janvier 2016, l'ensemble des données et informations pouvant être exigées d'un employeur par les organismes gérant des régimes de protection sociale. Il prévoit en conséquence qu'à compter de cette date, toute demande de données ou d'informations déjà produites au titre de la déclaration sociale nominative ou exigées à un autre titre par ces mêmes organismes et administrations sera nulle de plein droit* ». La loi faisait suite à des assises de la simplification. L'une des engagements pris par le Gouvernement à l'issue de ces assises consistait à « *simplifier l'application du droit social* » en rationalisant les déclarations sociales, notamment au travers de la réduction du nombre de déclarations sociales réalisées par les entreprises et la mise en place d'une déclaration sociale nominative : le dossier issu de ces assises précisait les conditions de mise en œuvre du projet (la mise sur pied d'un répertoire commun des déclarants, mise en place d'un dictionnaire partagé de données, avec un travail orienté prioritairement sur les notions de durée de travail, d'effectifs et d'assiettes pour en proposer des simplifications, extension de cette norme commune aux déclarations infra annuelles des cotisations aux URSSAF et à l'AGIRC-ARRCO, suppression progressive des déclarations fondant des droits au profit de la DSN...

https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/110429assises-simplification.pdf

¹⁷⁶ Fin 2012, le taux de dématérialisation du secteur privé s'élevait à 88,53% (94,6% en montant) ; il était de 96,1% à la fin de l'année 2015. A la MSA, cette proportion était, en 2015, de 92% pour les déclarations trimestrielles de salaire et de 85% pour les bordereaux de versement mensuel.

¹⁷⁷ Principe selon lequel les administrations (entendues au sens large) ne peuvent demander une seconde fois des données déjà obligatoirement déclarées à l'une d'entre elles. La volonté d'éviter aux usagers de transmettre une même pièce ou une même information à plusieurs administrations avait émergé au milieu des années 1990. L'article 32 de la loi du 11 février 1994 prévoyait ainsi que « *les données relatives aux rémunérations ou gains et aux effectifs, que les employeurs sont tenus de transmettre aux organismes gérant des régimes de protection sociale [...] font l'objet d'une seule déclaration établie sur un support unique et adressée à un unique destinataire* ». Ce principe a, par la suite, été généralisé à l'ensemble des autorités administratives par l'article 16 A de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration avant d'être codifié aux articles L. 114-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). L'article L. 114-8 fixe ainsi le principe selon lequel « *les administrations échangent entre elles toutes les informations ou données strictement nécessaires pour traiter une demande présentée par le public ou une déclaration transmise par celui-ci en application d'un texte législatif ou réglementaire* ».

¹⁷⁸ BUHL Jean-Louis, EUSTACHE Stéphane « La DSN : une simplification radicale pour les employeurs et la Protection sociale », *Regards*, 2013.

[280] Le premier consistait à ne demander aux entreprises que des données nativement présentes dans les opérations de gestion de paie¹⁷⁹ : « *L'innovation DSN réside dans la logique de composition [du] fichier. Les données véhiculées sont celles utilisées par l'entreprise pour ses besoins RH-paye et non les données des déclarations préexistantes. (...) Ainsi, une fois que la réglementation sociale a été appliquée pour faire la paie, l'employeur n'a plus à y revenir pour élaborer une déclaration. C'est le dernier stade du traitement de la paie* »¹⁸⁰. Si ce principe a pu connaître certaines entorses¹⁸¹, il est demeuré central : ainsi, en 2018, la tentative d'utilisation de la DSN pour calculer l'effectif associé à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a-t-elle été abandonnée, dès lors que le processus conduisait les gestionnaires de paie à récupérer des données uniquement gérées par les services comptables. D'autres dispositifs ont cependant été situés dans le périmètre DSN alors qu'ils présentaient, malgré les simplifications opérées, le même type de limite (DOETH, Apprentissage).

[281] Corollaire du premier principe, le deuxième visait à simplifier, dans la mesure du possible, les données nécessaires aux procédures entrant dans le périmètre DSN : accompagnant le passage en DSN, une rationalisation de la norme juridique devait être opérée pour tendre vers le recueil d'une donnée unique et standard.

[282] Le troisième principe avait pour objet de limiter la volumétrie des données véhiculées, en ne portant en DSN que des données nécessaires au système de production de la paie : « *le fichier DSN ne [doit] comporter ni données complexes ou informations statistiques, ni données redondantes qui pourraient être obtenues par un autre moyen, en les déduisant ou les recalculant. D'une certaine façon, la DSN transfèr[ait] ainsi la gestion de la complexité, celle de l'organisation et des règles de la Protection sociale, de l'entreprise vers les institutions qui gèrent les prélèvements et les prestations* »¹⁸².

[283] La mise en place de la DSN a été portée par une MOA stratégique¹⁸³ et un comité de normalisation¹⁸⁴, pilotés par l'État, ainsi que par une maîtrise

¹⁷⁹ La DSN est « *une photo fin de mois* » de la paie : la notion de paie, telle qu'utilisée dans l'univers DSN, n'est pas une notion juridique. En particulier, la « paie » ne correspond pas au « bulletin de paie » tel que défini par le code du travail, mais comme l'ensemble des éléments de rémunérations et prélèvements sociaux y afférents (auxquels s'ajoute le prélèvement à la source sur l'impôt sur le revenu).

¹⁸⁰ BUHL Jean-Louis, EUSTACHE Stéphane op.cit.

¹⁸¹ Par exemple lors de l'extension du périmètre de la DSN aux contributions liées au handicap – voir chapitre 3.

¹⁸² BUHL Jean-Louis, EUSTACHE Stéphane, op.cit.

¹⁸³ La MOA stratégique avait vocation à planifier et coordonner les travaux de la DSN, faire des propositions d'évolutions juridiques nécessaires, simplifier le référentiel de données, animer l'ensemble du projet.

¹⁸⁴ Créé par le décret n° 2012494 du 16 avril 2012, le comité de normalisation des données sociales déclaratives (CNDS) et de leurs échanges a été placé auprès des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale, sous l'autorité d'un président nommé par eux. Ses missions étaient les suivantes : établir un document dénommé « référentiel des données sociales », au vu du recensement des éléments figurant dans l'ensemble des déclarations incombant aux employeurs ; soumettre à l'approbation des ministres une proposition de norme d'échanges sous la

d'ouvrage coordonnée par le GIP-MDS¹⁸⁵, et associant l'ensemble des parties prenantes au dispositif¹⁸⁶.

[284] L'objectif de cette organisation a notamment été décrit par Jean-Louis Buhl, alors en charge du comité de normalisation et de la MOA stratégique : « *La simplification nécessite à la fois du savoir-faire technique, une capacité de prise de distance et une volonté politique. Il faut aussi aller contre les habitudes, dépasser les contraintes et l'attitude souvent conservatrice des experts, ce qui suppose de faire remonter des arbitrages au niveau supérieur. La clé de la réussite d'un tel chantier réside dans une mise sous tension des représentants des métiers, une organisation de projet performante (compte tenu notamment des délais), des lignes hiérarchiques motivées et disponibles, des arbitrages rendus en temps utiles* ¹⁸⁷ ».

1.2 - Un succès salué par l'ensemble de la communauté DSN

[285] La DSN a rencontré un réel succès, souligné par la communauté DSN : consultés dans le cadre du présent rapport, les experts comptables¹⁸⁸, comme les éditeurs de logiciels de paie¹⁸⁹ ont salué la mise en place du dispositif, en particulier, le processus décisionnel « collaboratif » qui y est associé.

[286] La DSN a fait l'objet d'un déploiement progressif et maîtrisé : avec un processus lancé sur la base du volontariat en 2013, la DSN a été rendue

forme d'un document appelé « cahier technique de la norme », accompagné d'un rapport présentant les choix effectués et leur impact ; proposer toute modification de nature à permettre notamment une simplification de la norme et des déclarations effectuées au moyen de celle-ci.

¹⁸⁵ Le Groupement d'intérêt public pour la modernisation des données sociales a été créé en 2000 (pour une durée de 15 années. Il a été prolongé pour une durée de 20 années, par une convention constitutive entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 (AG du GIP du 27 juin 2019)). Son objet est de créer les conditions permettant aux entreprises et à leurs tiers déclarants d'effectuer leurs déclarations sociales réglementaires et contractuelles en leur proposant un service déclaratif simplifié et modernisé, dématérialisé, avec un accès unique via une offre de service de service commune, regroupée au sein du portail net-entreprises.fr, accompagnée, pour certaines déclarations, d'un module de télépaiement et en automatisant la répartition des données entre les organismes selon leurs besoins.

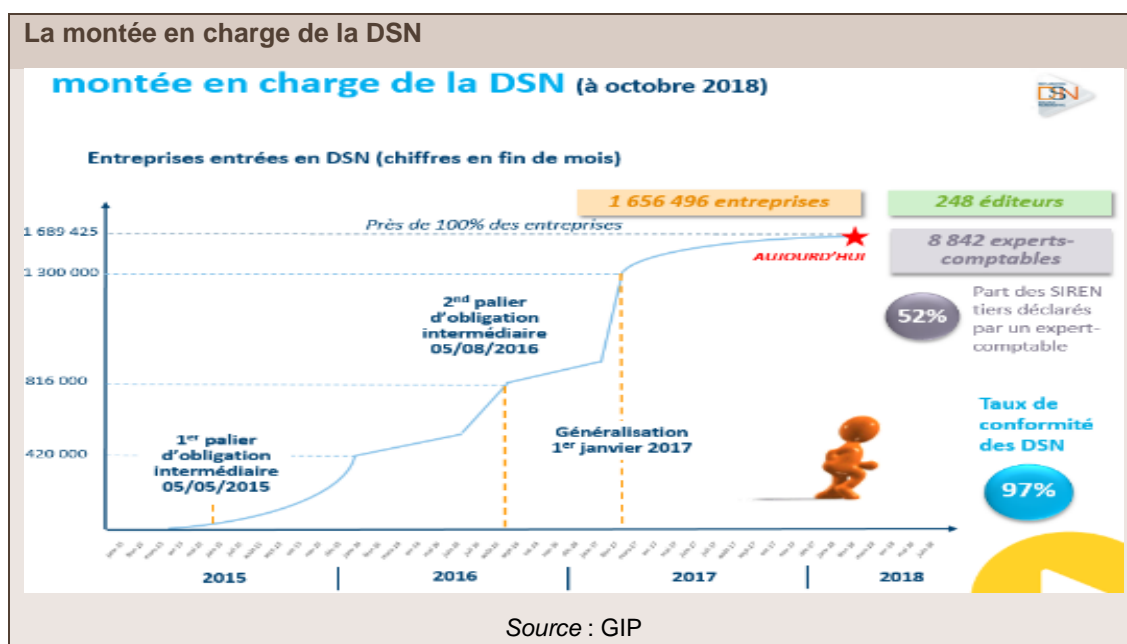
¹⁸⁶ Le GIP regroupe, en qualité de membres adhérents (contribuant aux dépenses du GIP) : AcoSS, Cnav, CNAM, CCMSA, Unédic, Pôle emploi, CNAF, CDC, IRCANTEC, RAFP, CNRACL, Fédération AGIRC - ARRCO, Union des Caisses de France du réseau Congés Intempéries BTP, Congés Spectacles, FFA, CTIP, FNMF, CRPCEN, CRPNPAC, CNIIEG-CAMIEG, CPRPSNCF, ENIM, CAVIMAC, CNBF ; en qualité de membres associés : MEDEF, CPME, U2P, FNSEA, SYNTEC – Numérique, CFDT, CGT, FO, Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables, UNAPL.

¹⁸⁷ BUHL Jean-Louis, EUSTACHE Stéphane « La DSN : une simplification radicale pour les employeurs et la Protection sociale », *Regards*, 2013.

¹⁸⁸ « *Ce socle déclaratif normé en paie répond à une automatisation recherchée en cabinet. (...) Le CNOEC apprécie le travail collectif qui existe de la part du GIP-MDS et des éditeurs.* » (Note du CNOEC au HCFiPS suite à l'Audition du CNOEC par Dominique LIBAULT, Président du Haut-Conseil du financement de la protection sociale le 14 mars 2022.

¹⁸⁹ Auditionné par le HCFiPS dans sa séance plénière du 7 avril 2022, Monsieur Emmanuel Prévost, Président du SSDS, association créée en 2005 et regroupant trente-sept éditeurs, (représentant 98 % des paies traitées dans le secteur privé et 80 % des paies du secteur public) a estimé que « *tout le monde, maintenant, s'accorde à dire que la DSN a été une réussite et que cela a permis de simplifier ce paysage.* »

progressivement obligatoire à compter de 2015¹⁹⁰, obligation généralisée en 2017. Ainsi, la quasi-totalité des entreprises du secteur privé effectuaient leurs déclarations sociales dans ce cadre début 2018. En 2022, une très large partie des administrations est « passée » en DSN (avec plus de 95% des SIRET du secteur public passés en DSN début 2022). Au regard des changements importants induits dans le processus déclaratif par la mise en œuvre de la DSN, cette montée en charge réussie doit être remarquée¹⁹¹.



[287] Un nombre conséquent de formalités a été intégré à la déclaration pendant la période : en 2020, 45 formalités avaient été « basculées » dans la DSN dont 14 concernant les salariés, 17 le recouvrement social¹⁹². Une douzaine de nouvelles procédures ont été remplacées en 2021, 14 devraient l'être en 2022.

[288] Le nombre de données déclarées a été fortement réduit, au moins dans un premier temps : selon le bilan effectué par le GIP-MDS, la DSN comprenait 350 rubriques en 2017 (à l'issue de la phase de généralisation) contre 800 rubriques pour la seule déclaration annuelle des données sociales unifiées (DADS-U).

[289] La DSN a été l'occasion de rationaliser certains concepts juridiques : les modalités de détermination des indemnités journalières maladie ou

¹⁹⁰ Phase 2 : l'obligation avait été décidée suite au constat que la montée en charge ne s'amorçait pas réellement.

¹⁹¹ Voir en annexe 5 les grandes étapes de la montée en charge de la DSN.

¹⁹² Voir en annexe 6 la liste des formalités intégrées.

maternité¹⁹³ ou le calcul des effectifs¹⁹⁴ ont été ainsi fortement simplifiées ; les 17 notions d'effectifs qui coexistaient ont été alignées sur une définition centrale, avec un calcul désormais effectué au niveau des Urssaf ou des caisses de MSA¹⁹⁵.

[290] Au final, la DSN a permis d'atténuer la charge déclarative des entreprises.

[291] Les retours sur investissement évalués « en cible », lors des phases de montée en charge de la DSN, font état de gains potentiels importants pour les entreprises. En mai 2015¹⁹⁶ -avant généralisation de la DSN- les gains annuels ont été évalués à 5,4 Md€, pour un coût de mise en œuvre de 1,4 Md€. Le

¹⁹³ Voir, par exemple :

Sur les indemnités journalières maladie et accidents du travail : ces indemnités étaient calculées sur le salaire net. Le passage à un « brut -21% » a permis de simplifier la déclaration.

Sur la prise en compte des règles de plafonnement : « (...) *L'indemnité journalière est calculée, dans le cas le plus simple du salarié mensualisé, sur la base du salaire perçu pendant les trois mois précédant celui de l'interruption de travail ; ce salaire est pris en compte dans la limite de 1,8 fois le SMIC pour les IJ maladie et du plafond mensuel de la sécurité sociale (PSS) pour les IJ maternité. En l'état du droit antérieur au 1^{er} janvier 2015, la comparaison se faisait mois par mois en fonction du SMIC ou du plafond de la sécurité sociale en vigueur pour chaque mois considéré : différentes valeurs du SMIC ou du PSS devaient donc, le cas échéant, être prises en compte. La réforme consiste à plafonner les salaires en fonction de la seule valeur du SMIC (IJ maladie) ou du PSS (IJ maternité) en vigueur le dernier jour du mois civil précédant l'arrêt de travail. Cette réforme évite d'appliquer deux valeurs de PSS pour toutes les périodes de référence à cheval sur deux années civiles et, potentiellement, plusieurs valeurs de SMIC, le SMIC n'évoluant pas à dates fixes.* », circulaire DSS DSS/SD2/2014/370 du 30 décembre 2014.

Sur la prise en compte des salaires de référence : « *La période de référence pouvait s'entendre, selon les cas, soit des paies antérieures à la date de l'interruption de travail, soit des paies des mois antérieurs à cette même date. Aussi, le décret du 28 mars 2013 (...) a harmonisé cette règle de façon à ce que les paies prises en compte soient toujours celles des mois civils antérieurs à l'arrêt de travail. En conséquence, depuis le 1^{er} juillet 2013, (...), les paies prises en compte s'entendent, dans tous les cas de figure, de celles des mois civils antérieurs à la date de l'interruption de travail.* » Circulaire DSS/SD2/2015/179 du 26 mai 2015.

¹⁹⁴ Les différences entre les modes de calcul tenaient à la période ou date de référence sur laquelle l'effectif est calculé, aux effectifs pris en compte, ou à l'entité au niveau de laquelle est apprécié l'effectif (entreprise, établissement ou unité économique et sociale). Une homogénéisation a été portée par différents textes, comme l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs, le décret n° 2017-858 du 9 mai 2017 relatif aux modalités de décompte et de déclaration des effectifs, au recouvrement et au calcul des cotisations et des contributions sociales, loi Pacte de 2019.

¹⁹⁵ Voir, dans le même sens, traitement des sommes isolées pour la complémentaire retraite, suppression de la clôture des paiements DGFIP lors de la mise en place du prélèvement à la source...).

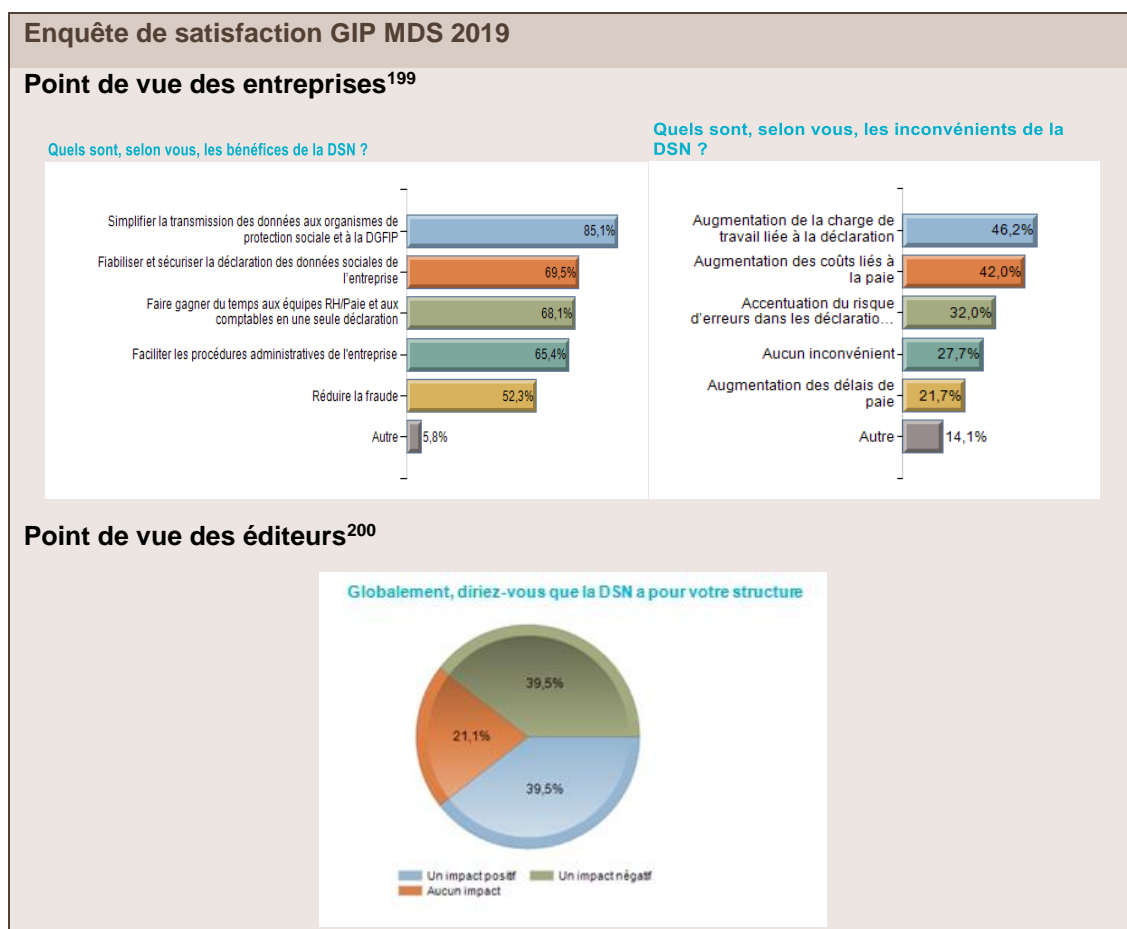
Les sommes isolées rendaient compte de certaines sommes versées au salarié à l'occasion du départ de l'entreprise en dehors de la rémunération normale avec une définition spécifique et complexe à appréhender dans les entreprises. Pour simplifier et rendre plus lisible les assiettes de cotisation, l'Agirc et l'Arrco ont pris la décision en 2016 de supprimer la réglementation spécifique relative aux sommes isolées.

Dans les premiers temps des travaux DSN, la DGFIP exigeait une 13^{ème} DSN transmise à fin décembre pour solder les sommes dues sur l'exercice au motifs que la LOLF fixait de manière absolue la date du 31.12 pour les comptes de l'État ; suite aux échanges tenus, la DLF de la DGFIP a finalement fait évoluer la LOLF pour s'en tenir aux échéances normales de la DSN.

¹⁹⁶ Précédemment, une enquête TNS SOFRES, avait estimé un ROI d'environ 50% quelle que soit la taille d'entreprise (ROI calculé en % de temps gagné par rapport à la charge déclarative estimée (hors coûts de mise en place) ; 24 entreprises avaient été interrogées par téléphone et/ou en face-à-face entre le 17 février et le 7 mars 2014.

retour sur investissement avait pu être estimé à 3 mois et 2 semaines¹⁹⁷. En 2018, le retour sur investissement était estimé à 3 Md€¹⁹⁸.

[292] Les enquêtes de satisfaction menées par le GIP-MDS auprès des utilisateurs montrent, pour leur part, des opinions très partagées sur le sujet : si, parmi les entreprises, une majorité des répondants de 2019 appréciaient les apports de la DSN, 46,2% d'entre eux estimaient que la DSN augmentait la charge de travail liée à la déclaration, 42%, qu'elle augmentait les coûts liés à la paie. Près de 40% des éditeurs estimaient que la DSN avait un impact négatif pour leur structure.



¹⁹⁷ Voir Cour des Comptes (*La DSN, une première étape réussie, une nouvelle impulsion nécessaire*, 2018). Réalisée en mai 2015 sous l'égide du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), l'enquête était antérieure à la généralisation de la DSN, et extrapolait à l'ensemble des entreprises des éléments collectés sur un échantillon réduit (à l'époque, 29 917 entreprises, les plus importantes, comptant 170 000 établissements, utilisaient la DSN à l'aide de solutions logicielles développées par seulement 40 éditeurs).

¹⁹⁸ « *La DSN étant une mesure phare du choc de simplification, l'estimation d'un gain en cible de 20% de la charge déclarative aboutissant à un montant global de l'ordre de 3 Md€ /an pour les entreprises semble donc réaliste* ». Estimation effectuée sur la base d'une étude SOFRES.

¹⁹⁹ Enquête réalisée par email en juillet 2019 auprès de 17 003 destinataires déclarants directs ou tiers-déclarants choisis de manière aléatoire à partir d'une liste d'emails déclarants issue du RCD. 1 227 entreprises, déclarantes ou tiers-déclarantes et ayant effectué la DSN, ont répondu à l'enquête de bout en bout.

²⁰⁰ Enquête a été menée par email en juillet 2019. Sur les 206 éditeurs DSN contactés, 38 éditeurs ont répondu intégralement à l'enquête.

Parmi les éditeurs ayant répondu que la DSN a un impact négatif, les raisons évoquées sont les suivantes : la surcharge de travail sans gain financier ; la complexification du système ; le temps passé pour le développement, la maintenance et l'assistance des clients qui est très chronophage.

[293] Ces chiffres, élevés, peuvent s'expliquer par plusieurs éléments souvent évoqués lors des entretiens menés par le HCFiPS, notamment les ajustements, jugés trop fréquents, des règles applicables, en lien avec la mise en place des réformes, le coût des outils de paie, et notamment celui de la résolution des erreurs de paramétrage, ou la charge induite par les rectifications de données. Ils ne permettent nullement de savoir si ce ressenti correspond à une surcharge par rapport aux systèmes déclaratifs antérieurs, ou d'exigences accrues en matière de qualité des données qui n'existaient pas auparavant.

[294] Une récente enquête (mai 2022) montre toutefois que les évolutions récentes sont perçues très favorablement par les responsables des formalités sociales au sein des entreprises ou des cabinets d'experts-comptables²⁰¹.

Recommandation 17 : Procéder, à intervalles réguliers, à des enquêtes de satisfaction auprès d'un panel d'entreprises et d'éditeurs.

1.3 - Un succès qui se traduit dans des extensions constantes de périmètre

[295] L'efficacité du dispositif a amené à des extensions de périmètre : le nombre d'opérateurs recourant à la DSN n'a cessé de progresser (de 3 en 2013 à près de 40 aujourd'hui), bien au-delà d'une sphère initiale centrée sur les régimes de protection sociale.

[296] La sphère du « droit du travail » a « investi » la DSN, avec l'intégration des déclarations handicap, formation professionnelle ou taxe d'apprentissage au dispositif, en lien avec les transferts de recouvrement des contributions aux Urssaf (voir chapitre 3) ; ces intégrations en DSN ont été l'occasion de simplifier les prélèvements en question.

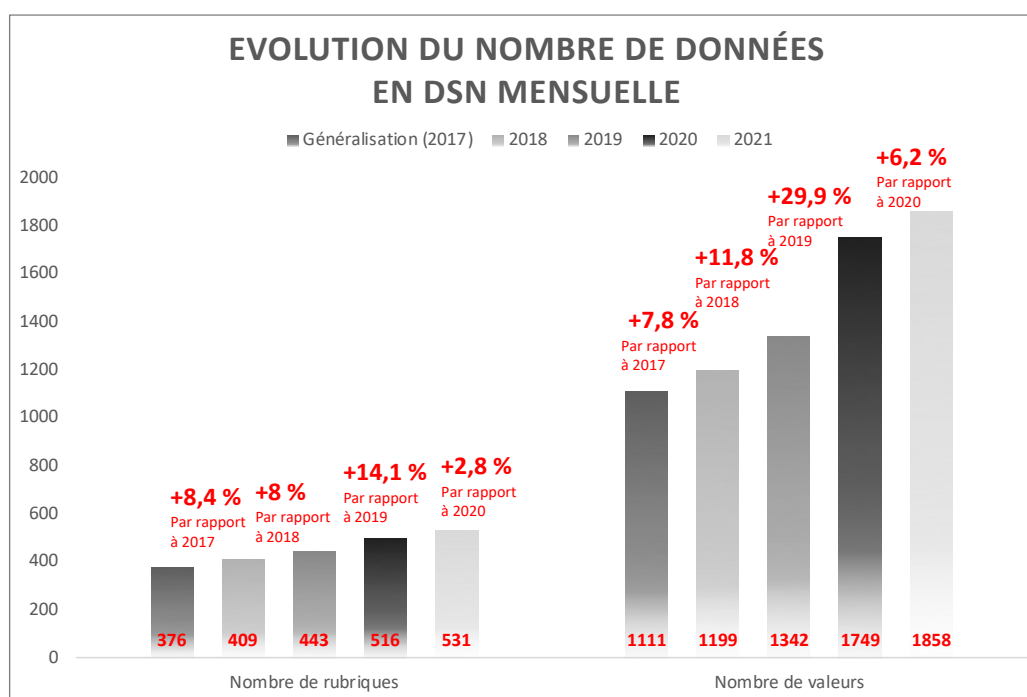
[297] La sphère fiscale est désormais totalement intégrée au dispositif avec le prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu. Témoignant de l'apport de la DSN, la Cour des Comptes²⁰² a souligné, dans son récent rapport sur la mise en œuvre du PAS, que : « *l'un de[s] facteurs essentiels de réussite du projet a[vait] été son adossement à la déclaration sociale nominative (...) Cette architecture déclarative fondée sur des échanges de données*

²⁰¹ GIP-MDS (2022), « Enquête IFOP : la simplification des démarches confirmée par les entreprises », *Communiqué de presse*, 4 juillet. D'après l'enquête, 79% des répondants considèrent que la DSN a apporté de vraies simplifications pour les entreprises.

²⁰² Cour des Comptes, *La mise en œuvre du prélèvement à la source*, 2022.

informatisés a considérablement simplifié la mise en œuvre du prélèvement à la source pour les revenus salariaux »²⁰³.

[298] Ces extensions de périmètre se sont traduites par une augmentation constante des données contenues en DSN. Avec les élargissements successifs réalisés depuis 2017, la DSN compte aujourd'hui plus de 500 rubriques et près de 1900 valeurs (contre 376 rubriques et 1111 valeurs en 2018) : l'essentiel de cette croissance, était imputable, en 2018, à la mise en place du PAS, en 2019, à l'intégration de la fonction publique, en 2020, à l'intégration de la fonction publique (pour une seconde phase) et des marins.



Source : Net-entreprises- Normalisation en DSN- Point de situation et perspectives-janvier 2020

[299] L'accroissement des données incluses en DSN reste cependant très maîtrisé, sous l'effet du travail effectué par le GIP-MDS et les opérateurs pour limiter les données appelées : ainsi, alors qu'il était au départ estimé que 335 données supplémentaires seraient nécessaires pour étendre la DSN à la fonction publique, l'analyse a pu démontrer que la plupart de ces données étaient présentes, réduisant à une trentaine de données les nouvelles rubriques introduites dans la norme. Au total, comme le note le GIP-MDS : « L'ajout de besoins très différents de l'objet initial de la DSN (les données sociales des salariés du privé) a pu se faire avec une certaine économie de moyens (seulement 10% de rubriques en plus par an). Cela confirme le bien-

²⁰³ Le GIP MDS souligne que ce succès tient à la nouveauté du PAS et à une conception qui a pu réellement partager la dimension métier portée par la DGFIP et la dimension SI portée par le GIP.

fondé du modèle fonctionnel initial, qui a pu intégrer les données fiscales et celles des agents publics sans avoir à se réinventer complètement²⁰⁴.»

■ ■ 2 - La DSN à la croisée des chemins : vers la solidarité à la source

[300] A ces extensions de périmètre directement portées par la DSN et soutenues par une volonté de rationalisation des déclarations incombant aux entreprises se sont ajoutées et vont s'ajouter demain des extensions d'usages, de plus en plus axées sur la liquidation « à la source » des droits sociaux.

[301] Comme évoqué ci-dessus, la DSN a, dès l'origine, été pensée comme un outil susceptible d'être utilisé au bénéfice des droits des salariés²⁰⁵ : le décret instaurant la DSN²⁰⁶ disposait ainsi que le traitement devait faciliter les démarches des salariés relatives à leur protection sociale et assurer la concordance des informations entre les montants déclarés pour l'ouverture ou le rétablissement des droits et le calcul des prestations, d'une part, et les montants soumis à cotisations sociales, d'autre part.

[302] L'usage de la DSN pour apprécier ou ouvrir des droits s'est à l'origine centré sur les prestations « contributives », avec les indemnités journalières et les droits chômage, intégrés dans le périmètre de la DSN dès sa mise en place. Les prestations retraite ont été prises en charge lors de la généralisation, la DSN s'étant alors substituée, dans le cadre des opérations de simplification déclarative, à la DADS et devenant, par suite, le nouveau support logique de reconstitution des carrières : aujourd'hui, la DSN alimente le RGCU (Répertoire de gestion des carrières unique), au bénéfice d'une partie des

²⁰⁴ Net-entreprises- Normalisation en DSN- Point de situation et perspectives-janvier 2020.

²⁰⁵ BUHL Jean-Louis, EUSTACHE Stéphane, op.cit. : « *Présentée principalement comme une simplification déclarative en faveur des entreprises, la DSN (...) peut générer à terme des bénéfices collatéraux très significatifs pour une juste mise en œuvre de la protection sociale des salariés. Pour cela, les organismes devront faire évoluer leur stratégie de gestion à partir de la disposition de ce nouveau flux d'informations partagées* » Une longue liste des potentialités avait alors été proposée : « *En ce qui concerne la branche famille, la possibilité d'accès à une information sur les revenus salariaux pourrait permettre d'ajuster plus aisément le service de prestations attribuées sous conditions de ressources. (...). La liquidation des droits à retraite par la CNAV et l'AGIRC ARRCO pourra également être accélérée par la connaissance des rémunérations des derniers mois d'activité, dispensant les organismes de se tourner vers l'assuré pour lui demander ses derniers bulletins de paye. De même, l'AGIRC-ARRCO envisage la possibilité d'effectuer une actualisation plus rapide des droits en cas de changement d'entreprise ou de radiation (...) La CNAM envisage de tirer parti de la substitution de la DSN à la DADS pour accélérer et simplifier le traitement de l'ouverture des droits à l'assurance maladie. L'accès anticipé à la date d'entrée en entreprise devrait lui permettre d'effectuer plus rapidement les premières ouvertures de droits et, par exemple, faciliter le traitement du passage du régime étudiant au régime général (...) En ce qui concerne Pôle Emploi et l'indemnisation du chômage, la DSN devrait permettre notamment de sécuriser l'attribution de l'allocation de retour à l'emploi, d'optimiser l'attribution du versement de l'allocation en cas de reprise d'activité réduite et des aides au retour à l'emploi, de maintenir la liste des demandeurs d'emploi à jour, de mieux observer le croisement des situations d'emploi et de chômage simultanés (cumul allocation chômage salaire), les situations de fin de droit, etc. Elle permettra également d'envisager plus aisément la mise en œuvre des « droits rechargeables » à l'assurance chômage issus de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013* ».

²⁰⁶ Décret n° 2013-266 du 28 mars 2013 relatif à la déclaration sociale nominative.

régimes de retraite²⁰⁷. De fait, alors que le paiement des cotisations et les éléments servant au calcul des droits « contributifs » étaient antérieurement véhiculés selon des processus distincts, la DSN a permis de porter ces éléments dans un même flux.

[303] Avec la volonté de calculer les prestations sous condition de ressources à la source et de rapprocher au plus près revenu perçu et calcul du droit, portée à compter de 2018, l'usage de la DSN est entré dans une autre dimension : les données contenues dans la DSN sont désormais mobilisées, *via* le Dispositif de ressources mensuelles (DRM)²⁰⁸, pour calculer certains droits « au fil de l'eau ».

À l'origine du calcul des prestations à la source

Le rapport Action publique 2022 de 2018.

Constatant notamment une « organisation « labyrinthique » complexifi[ant] les démarches des usagers et condui[san]t certains d'entre eux, souvent les plus fragiles, à ne pas demander les prestations auxquelles ils auraient pourtant droit, (...) [une] complexité des règles d'attribution génér[ant] des erreurs, voire des versements indus, qui constituent un coût pour la collectivité et mettent les bénéficiaires devant des obligations de remboursement qu'ils ne sont pas toujours capables d'honorer (...), [une] gestion de ces aides (...) rendue plus coûteuse du fait de leur complexité », le rapport préconisait : « d'utiliser le numérique pour augmenter la lisibilité du système, faciliter les échanges de données entre opérateurs et administration et mettre en place la contemporanéité des bases ressources pour aider le bénéficiaire à connaître ses droits et à y accéder simplement, mais aussi limiter les erreurs et indus ».

Le rapport sur « La juste prestation ; pour des prestations et un accompagnement ajustés »²⁰⁹.

Le rapport de la députée Christine CLOAREC et de Julien DAMON sur « la juste prestation », remis au Premier Ministre le 5 septembre 2018, mettait en avant plusieurs impératifs, aux fins de modernisation de la délivrance des prestations sociales :

- la contemporanéisation des bases de calcul des prestations, afin de les rendre plus réactives et plus ajustées aux situations des allocataires ; le rapport soulignait l'ancienneté des bases de ressources (N-2) prises en compte pour l'attribution de certaines prestations, nécessitant la mise en place de mécanismes correcteurs²¹⁰ ;

²⁰⁷ Des améliorations ont été progressivement embarquées dans les feuilles de route sur ces sujets. S'agissant du RGCU, le GIP souligne que l'alimentation de tous les régimes n'est pas encore automatisée avec la DSN et ne le sera jamais pour certains (ex : régimes des Mines qui est éteint) et que des travaux sont en cours au niveau de la CNAV pour traiter également les blocs changement de la DSN.

²⁰⁸ Le DRM est alimenté par la DSN, et pour les revenus de remplacement par un flux « PASRAU » constitué en parallèle de la DSN et par lequel transitent, outre les revenus de remplacement, les revenus d'activité non encore intégrés dans la DSN, ce dernier usage devant se tarir à partir de 2024.

²⁰⁹ CLOAREC Christine, DAMON Julien, Rapport remis au Premier Ministre le 5 septembre 2018. Voir, sur le même sujet rapport IGAS-IGF 2017.

²¹⁰ Comme des abattements et neutralisations en cas de chômage ou de séparation par exemple, mécanismes qui présentent le défaut par leur caractère forfaitaire de ne pas être par construction calibrés au plus juste des besoins des personnes et d'être par ailleurs asymétriques, puisqu'en sens inverse les changements de situation favorables sont pris en compte avec retard.

- la réduction de la charge déclarative pesant sur les demandeurs, par l'automatisation accrue de la gestion des prestations *via* un partage des données et notamment des données de ressources entre organismes, la prégnance du déclaratif étant la principale cause d'erreurs.

La mise en place du DRM

Pour mettre en place ces orientations, il était nécessaire de disposer d'un mécanisme permettant de récupérer, d'une part les ressources d'activité qui pouvaient être appréhendés par les outils existants mis en place dans le cadre de la déclaration sociale nominative, d'autre part les revenus de remplacement des personnes amenés à solliciter le bénéfice de prestations sociales.

L'article 78 de la loi de financement pour 2019 crée à cet effet le DRM, avec pour objectif.

- de traiter en flux l'ensemble des allocataires et des membres de leur foyer, nouveaux et actuels, en disposant en temps réel de leurs ressources et en leur permettant ainsi, sans démarche administrative complexe, de bénéficier « au plus juste » de prestations sociales auxquelles ils ont droit ;
- de constituer un élément pivot dans la lutte contre le non-recours aux prestations.

Porté par la DSS, le dispositif a été mis en place opérationnellement mi-2019, en lien avec la CNAV, qui en est l'opérateur technique. Il est alimenté par deux flux : DSN, pour les revenus d'activité et Pasrau, pour les revenus de remplacement et ceux des revenus d'activité qui ne transitent pas par la DSN (ce dernier flux ayant été créé lors de la mise en place du prélèvement à la source).

[304] Deux grandes séries de prestations sont aujourd'hui établies dans ce cadre : les aides au logement (depuis le 1^{er} janvier 2021) et, en cours de mise en œuvre, la C2S. Le DRM devait être utilisé depuis 2021 pour le calcul des allocations journalières de congé proche aidant et des allocations journalières de présence parentale²¹¹. Ce service n'a pas été activé, la branche famille ayant décelé des difficultés de parcours pour les allocataires concernés²¹².

[305] Beaucoup d'autres usages pourraient suivre : l'intégration du RSA²¹³ et de la prime d'activité²¹⁴ dans le dispositif sont en cours de test²¹⁵ ; le recours au DRM est notamment envisagé pour la récupération automatisée de ressources dans le cadre de la demande en ligne d'une pension de réversion, pour l'application des règles de cumul applicables aux pensions d'invalidité,

²¹¹ Avant évolution du système, la CNAF et la CCMSA gèrent les demandes d'octroi d'AJPA selon un circuit papier, à partir d'un formulaire transmis par le demandeur accompagné de justificatifs, notamment d'une attestation de l'employeur indiquant le nombre de journées ou de demi-journées d'interruption d'activité prises au cours du mois considéré pour accompagner un proche aidant.

²¹² Notamment des retards dans l'accès aux droits, liés à un processus plus industrialisé et rythmé par les flux DSN/PASRAU alors que ces prestations sont aujourd'hui liquidées au fil de l'eau.

²¹³ La récupération automatisée des données de ressources pour le RSA concernerait 1,95 million de foyers bénéficiaires

²¹⁴ La prime d'activité concerne 4,5 millions de foyers allocataires regroupant près de 9 millions de personnes, qui réalisent aujourd'hui des déclarations trimestrielles de ressources.

²¹⁵ Cinq CAF mènent actuellement une expérimentation de liquidation automatique du RSA et de la prime d'activité à partir des données du DRM (alimenté notamment par la DSN), afin de vérifier les incidences sur le calcul des droits et sur les modalités d'accompagnement des allocataires, mais aussi des agents des CAF ou des partenaires. Cette expérimentation, a débuté en avril 2022 et doit se poursuivre jusqu'en décembre 2022, avec un bilan attendu en janvier 2023.

pour la contemporanéisation des ressources nécessaires à l'établissement du aux prestations familiales²¹⁶ ou pour la gestion de l'AAH.

[306] Cette évolution des usages, majeure à plusieurs titres, se traduit par des éléments de complexité forts²¹⁷.

[307] Ainsi, alors que les indemnités journalières maladie ou les droits retraite reposent, comme les cotisations, sur le revenu brut social, l'intégration dans l'écosystème DSN de prestations calculées sur le revenu net fiscal (comme les APL) ou sur des assiettes spécifiques (comme le RSA ou la prime d'activité) multiplie les typologies de données que doit produire la DSN et qui sont donc susceptibles d'être demandées aux entreprises.

La diversité des données produites par la DSN : l'exemple des heures supplémentaires

En tant qu'élément de la rémunération du salarié, les sommes perçues au titre de la réalisation d'heures supplémentaires ou complémentaires sont assujetties à certains prélèvements sociaux ou fiscaux, donnent lieu à des droits contributifs et sont prises en compte dans l'évaluation des ressources nécessaires pour déterminer l'éligibilité à certaines prestations, et éventuellement, le montant de ces prestations. La DSN doit permettre de retracer les différentes visions des heures supplémentaires correspondant à ces différents usages :

- **Du côté du recouvrement des cotisations** : le montant brut de la rémunération des heures supplémentaires, qui permet de déduire le montant des cotisations et contributions sociales théoriquement dues avant exonérations, et de répartir ces sommes entre affectataires, le montant des exonérations de cotisations salariales dues au titre de la retraite de base et de la retraite complémentaire, le montant effectivement versé à l'Urssaf par le cotisant, le montant effectivement versé par le cotisant au groupe de protection sociale auquel il est affilié au titre de la retraite complémentaire de ses salariés

- **Du côté fiscal** : La rémunération des heures supplémentaires était imposable jusqu'à l'exonération décidée en 2019. Pour autant, les sommes correspondantes sont bien intégrées dans les rubriques « 002-rémunération nette fiscale » et « 004-montant net versé » du bloc 50²¹⁸, car ces éléments, bien qu'exonérés socialement et fiscalement, font bien partie de la rémunération prise en compte par certains organismes sociaux.

En revanche, la rubrique « 009- montant du prélèvement à la source » n'intègre aucune somme au titre de ces heures supplémentaires exonérées²¹⁹.

Les contrôles de cohérence sont rendus possibles par la création d'un code spécifique, dans bloc 51 (Rémunération)²²⁰, permettant d'identifier spécifiquement le nombre d'heures supplémentaires exonérées ainsi que le montant de la rémunération associée à ces heures.

²¹⁶ Actuellement établies sur des données fiscales afférentes à N-2.

²¹⁷ Un élément de complexité tient à la nécessité d'inclure les données mensuelles de tous les salariés, alors que la DSN ne couvre pas encore toutes les populations (intermittents du spectacles, salariés relevant d'organismes internationaux...).

²¹⁸ Versement individu.

²¹⁹ Lorsque le plafond de 5 000 € n'est pas dépassé.

²²⁰ Sous la rubrique « 11-type de rémunération ».

- Du côté des prestations :

Pour les prestations « contributives » (retraites, IJ, allocations chômage), les organismes prestataires sont destinataires, le cas échéant pour l'assurance maladie et l'assurance chômage (c'est-à-dire en cas de signalement d'évènement tels qu'un arrêt de travail ou une fin de contrat), des éléments nécessaires au calcul des droits, à savoir la rémunération brute correspondante à ces heures supplémentaires, *via* les blocs 51 (rémunération) ou 78 (bases assujetties), s'agissant de la CNAV.

Pour d'autres prestations, et notamment les prestations sous conditions de ressources servies par la branche famille, les organismes sont également destinataires des informations véhiculées par le bloc « fiscal » (bloc 50- versement individu), afin de déterminer l'éligibilité de l'assuré et éventuellement le montant de la prestation auquel il aura droit. Pour certaines prestations, comme par exemple les allocations logement, la base ressource dépend du revenu imposable, retranscrits dans la rubrique « 002- rémunération nette fiscale ». Pour d'autres prestations, telles que le RSA ou la prime d'activité, c'est le revenu net perçu qui est utilisé, retranscrits dans la rubrique « 004-montant net versé ». La différence entre les deux rubriques tient à la réintégration, dans la rémunération nette fiscale, de la part non-déductible de la CSG et de la CRDS et des cotisations patronales « au titre de la complémentaire santé obligatoire », à savoir des sommes imposables mais que l'assuré n'a pas perçu.

Dans le cas général et en l'absence d'erreurs déclaratives, les données véhiculées par la DSN et le schéma de transmission des différentes rubriques aux multiples organismes permettent donc d'appliquer correctement les différentes réglementations. En cas d'erreurs déclaratives, qu'elles soient identifiées à l'origine par le cotisant ou par les organismes destinataires, des corrections doivent être effectuées lors de la DSN suivante, et si ces corrections sont correctement implémentées en DSN (via la correction des rubriques « montants » avec datation de la période à reprendre ou via l'utilisation de blocs « changements » prévus dans la plupart des rubriques qui ne sont pas des montants et permettant notamment de préciser sur quelle période de rattachement la correction est apportée), alors les organismes doivent être en mesure de modifier le calcul des droits, et le cas échéant, procéder à des rappels ou à des indus.

[308] De même, alors que l'utilisation de la DSN pour le calcul des droits retraite s'inscrivait dans un temps long (annuel, voire plus), les objectifs aujourd'hui poursuivis conduisent à une utilisation de la donnée beaucoup plus rapide, puisqu'il s'agit de mobiliser, en continu et de manière automatique, les données source pour construire un droit le plus contemporain possible²²¹. Cette utilisation plus rapide et/ou automatique de la donnée suppose de faire des arbitrages, complexes, entre automatisation, d'une part, fiabilité et stabilité de la donnée, d'autre part.

²²¹ On peut citer ici une illustration des difficultés rencontrées : une régularisation de pension de retraite est effectuée dans PASRAU au profit d'un assuré ; du fait du montant de cette régularisation, l'intéressé est exclu du droit aux allocations logement ; il aurait conservé ces allocations si le droit retraite avait été correctement calculé dès l'origine : de fait l'intéressé perçoit à la fois une pension contributive et l'ASPA. La régularisation a majoré la première (avec sur le mois concerné un rappel de pension contributive de 5 000 €) et minoré la seconde (avec un indu de 3 000 €). Comme l'ASPA n'est pas imposable et n'entre pas dans la base ressource des APL, le DRM ne prend pas en compte l'indu, ce qui exclut le retraité de l'allocation logement.

**La question de la contemporanéisation : des limites liées aux circuits de remontée des flux de données**

La capacité à « contemporanéiser », *via* la DSN, les revenus pris en compte pour le calcul des droits est l'objet de débats.

Une fiabilité des revenus qui ne peut être obtenue de manière totalement contemporaine

Si la DSN permet une grande réactivité dans la connaissance des revenus, elle ne permet pas une totale contemporanéisation des revenus.

Ainsi, des prestations très contemporaines comme le RSA ou la prime d'activité²²² ne peuvent être spontanément établies en DSN de manière aussi contemporaines qu'aujourd'hui : les données disponibles *via* les DSN pour un mois M ne sont au mieux connues que le 5 du mois M+1, et ne peuvent être considérées comme « fiables » avant la DSN suivante, c'est-à-dire le 5 de M+2²²³. Il s'agit ici d'une hypothèse favorable qui suppose que l'anomalie ait été identifiée dès M+1 et corrigée dès M+2.

En conséquence, soit l'intégration de ces prestations en DSN est partielle (pour les seuls mois connus par le système, par exemple les mois M-3 et M-2 dans le cas d'une appréciation trimestrielle du niveau des ressources), les données relatives au mois M-1 étant toujours demandées aux allocataires, soit il convient de faire « vieillir » la base ressource (ne plus prendre en compte les ressources des trois mois précédant la demande, mais les ressources perçues entre M-4 et M-2) – et donc la rendre compatible avec un calcul automatique.

Dans cette deuxième option, il y a ainsi un arbitrage à réaliser entre une simplification de la démarche pour l'assuré (et pour l'opérateur) d'un côté, et une « décontemporanéisation » de prestations qui seraient demain versées au moins un mois plus tard que ce n'est le cas aujourd'hui, et au moins un mois après que les conditions de ressources aient été remplies, de l'autre.

Des ressources d'autant plus stables qu'elles sont évaluées sur une période longue

Le GIP souligne que les ressources portées par la DSN ne sont « stables » qu'une fois pris en compte 12 mois glissants afin que les effets déformants de la structure annuelle du salaire soient absorbés. Compte tenu d'une évaluation du risque, un choix est à opérer : soit assumer cette instabilité pour garder de la réactivité, soit tenter de la gommer. Le GIP-MDS souligne que si l'on souhaite gommer l'instabilité liée au rythme de la paie, de telle sorte que les droits ne subissent pas cette instabilité, une référence à 12 mois glissants serait nécessaire.

[309] La DSN se trouve ainsi à l'épicentre de la complexité normative, puisque toute évolution réglementaire ou législative qui « passe » par le système déclaratif est susceptible d'impacter la DSN sur un périmètre désormais très large.

²²² Sont prises en compte les ressources perçues sur les 3 mois précédant la demande (pour une demande faite en avril, la Caf prend en compte les revenus perçus en janvier, février et mars.).

²²³ Compte tenu des possibles erreurs déclaratives et des retours éventuels des organismes vers les cotisants pour leur signaler des anomalies ou erreurs, retours qui doivent théoriquement être pris en compte par le cotisant lors de la DSN mensuelle suivante (même si certaines corrections sont visiblement portées par des DSN ultérieures).

- [310] Elle se trouve à la source d'un vaste système d'échanges de données : sur le seul terrain des droits, de nombreuses bases de données mobilisent aujourd'hui le périmètre de la DSN, soit directement, comme le RGCU et le DRM, soit indirectement (*via* le DRM), à l'instar du RNCPS ou du PNDS (voir graphique en annexe 7). Le contenu de ces bases de données est en lien étroit avec un grand nombre de systèmes d'information : logiciels de paie, SI des organismes de recouvrement... Les évolutions menées en DSN doivent pouvoir être prises en compte dans l'ensemble de ces systèmes, et les plans de charge doivent pouvoir être articulés.

Un exemple de difficulté d'articulation des plans de charge : le calcul des effectifs relatifs à l'Obligation d'emploi des travailleurs handicapés pendant la montée en charge

L'Urssaf CN²²⁴ calcule les effectifs relatifs à l'OETH.

Ce dispositif a dû être mis en place avant montée en charge des outils de stockage de la DSN (« big data ») permettant la consolidation des données et l'intégration de toutes les régularisations (y compris des blocs changement).

En conséquence, le calcul effectué n'a pas pu intégrer à ce stade les régularisations qui sont effectuées par les entreprises, cet élément n'ayant pas encore pu être pris en compte dans les développements effectués.

Les éléments communiqués aux entreprises peuvent donc comporter des données non à jour : en lien avec son plan de charge, l'Urssaf CN procédera aux corrections en 2023 ; en l'attente, les entreprises peuvent avoir à se tourner vers leurs URSSAF pour faire rectifier le calcul.

- [311] Conséquence par ailleurs directe de l'extension des usages, la qualité de la donnée issue de la DSN devient plus que jamais un enjeu pour le système de protection sociale.

- [312] Dans ce contexte, seule l'affirmation préalable de principes structurants de gestion de la donnée sociale peut permettre aux ambitions nouvelles de service des prestations de se réaliser sans heurts majeurs et déceptifs.

3 - Des enjeux importants autour de la simplification

3.1 - La simplification de la législation : un impératif à réaffirmer

- [313] Plusieurs interlocuteurs ont pu souligner la complexité de la norme juridique. De fait, la juxtaposition, au sein de la DSN, de diverses approches d'une même réalité – approches qui peuvent parfaitement se justifier lorsqu'elles sont prises les unes séparément des autres – crée une accumulation qui pose question en termes de cohérence du système.

²²⁴ De même que la MSA.

[314] Dans cet esprit, l'entrée en DSN de nouveaux opérateurs, l'intégration de contributions nouvelles ou d'évolutions réglementaires relatives à une contribution existante ainsi que la prise en compte de nouveaux usages doivent être, dans la mesure du possible, associées à une simplification des règles applicables. On peut constater que cela n'a pas toujours été le cas, dans la dernière période, comme le montre, par exemple, l'intégration du régime des marins dans le dispositif.

L'intégration du régime des marins dans la DSN

Effectué en lien avec le transfert de recouvrement des cotisations maladie et vieillesse de l'Enim vers l'Urssaf, et prévu par la COG 2016-2020 conclue entre l'État et l'Enim²²⁵, le déploiement de la DSN s'est effectué en plusieurs temps : début des travaux entre Urssaf et Enim, préparation du pilote DSN en 2019, début du pilote fin 2019, début de la bascule vers la DSN en 2020 (très peu d'employeurs de marins basculent dès janvier), mise en service de la DSN pour tous les marins en 2021²²⁶.

La montée en charge de la DSN a été très délicate en ce qu'elle a été effectuée sans simplification de la réglementation²²⁷.

Le calcul des cotisations maladie et vieillesse des marins salariés s'effectue sur la base de salaires forfaitaires catégoriels (fonction du type de navire et du type de navigation²²⁸). Ce système, très complexe, a été maintenu afin de respecter les particularités maritimes, faute de pouvoir réformer un système, dont toute évolution est susceptible d'impacts importants sur le modèle économique du secteur²²⁹.

« L'injonction de réaliser la DSN maritime à droit constant a été, selon l'ENIM, l'URPC et le GIP-MDS, un facteur déterminant de complexification du projet. L'énergie considérable qui a dû être consacrée à gérer les subtilités du classement catégoriel et des salaires forfaitaires et

²²⁵ « L'Enim préparera le déploiement technique de la DSN: informatique, processus, formation, définition de l'offre de services aux armateurs ainsi que du transfert de l'activité du recouvrement pour les salariés et les non-salariés à l'horizon 2019 en lien avec l'URSSAF de Poitou Charentes. L'Enim accompagnera les armateurs dans la mise en œuvre de la DSN : communication, condition de l'assistance de l'Enim, ... Enfin, l'Enim s'attachera à chaque étape du transfert à sécuriser les différentes opérations devant être menées et pourra dans cette optique prévoir des expérimentations s'agissant notamment de la reprise des déclarations de services avec les DDTM pilotes dans un objectif de transfert de l'activité en 2019 ».

²²⁶ Au terme de cette montée en charge, la DSN s'est substituée aux deux systèmes de déclaration préexistants : les déclarations des lignes de service (DMIST et DTA) –qui étaient jusque-là transmises à l'Enim et à la direction des affaires maritimes (en charge de la délivrance des brevets des marins), la DADSU qui était adressée à l'Urssaf Poitou Charente pour le versement des cotisations Allocations Familiales/CSG.

²²⁷ La seule simplification a concerné « la suppression de la majoration de 2% du montant des cotisations et contributions sociales dues par les employeurs propriétaires ou affréteurs d'un navire pour les périodes pendant lesquelles leur navire n'a pas été assuré pour perte du navire en mer ou à quai. D'une part cette sanction (moins de 150 € dans la majorité des cas) est insuffisamment incitative en cas de défaut d'assurance du navire ; d'autre part, et surtout, cette règle, sans équivalent, mélange des finalités différentes et de ce fait est source de complexité. Le maintien de cette règle ferait obstacle au transfert de recouvrement aux URSSAF dans de bonnes conditions » (Annexe 9, PLFSS pour 2020).

²²⁸ Les marins sont classés en 20 catégories selon leurs fonctions à bord, les types de navire ou de navigation (commerce, pêche...). À chaque catégorie correspond un salaire forfaitaire fixé par décret interministériel, sur la base du salaire moyen des marins correspondant à ces fonctions.

²²⁹ L'assiette étant plus basse que le revenu réel et les taux de cotisations étant moins élevés que les taux de droit commun.

à l'adaptation des SI a certainement obéré l'examen des impacts métier et de l'enjeu capital de la fiabilité des données (complétude et qualité) des lignes de service²³⁰ ».

[315] La question de la convergence des normes juridiques est aujourd'hui posée, à grande échelle, avec les projets de calcul des prestations à la source. Comme évoqué ci-dessus, la multiplicité des bases ressource impose que la DSN puisse fournir, à partir des données de paie, plusieurs visions d'une même donnée selon l'usage attendu. Ce point est, à l'évidence, un élément de complexité du dispositif.

[316] L'harmonisation des bases ressources est au cœur de nombreux rapports récents qui l'évoquent dans des logiques de rationalisation ou de cohérence des prestations entre elles²³¹ ; elle se pose ici sous un angle technique : l'automatisation du calcul des droits nécessite que le système à la source des données soit en capacité de gérer l'ensemble des besoins ; éviter une inflation des besoins suppose de réfléchir à la simplification de la donnée.

[317] À ce titre, le HCFiPS souhaite promouvoir la mise en place d'un « revenu social de référence », fixé par le législateur, qui s'imposerait pour toute nouvelle prestation, sauf à justifier expressément de la nécessité d'y déroger.

Recommandation 18 : Rechercher systématiquement, en préalable, la plus grande homogénéité possible des assiettes de prélèvements et des revenus d'activité constitutifs des bases ressource pour faciliter l'intégration en DSN.

[318] L'importance de la simplification de la norme avait déjà été soulignée dans le rapport du HCFiPS de 2017 : « *la simplification des textes, leur mise en cohérence et le maintien de cette dernière sont un point essentiel conditionnant la réussite du projet DSN* » ; « *les travaux de normalisation [doivent] précéder les extensions de périmètre pour éviter que la DSN ne devienne encore plus complexe que ce qui lui préexistait (...)* Les enjeux liés

²³⁰ CAILLOT Laurent, GERVAIS Valérie, OFFRET Pascale, Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2016-2020 entre l'État et l'Établissement national des invalides de la marine dans la perspective de son renouvellement, IGAS-IGAM, 2021

²³¹ Conseil d'État juillet 2021, Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence : « Les bases ressources sont très variables d'une prestation à l'autre sans que cette diversité révèle une cohérence d'ensemble. Elle est plutôt le résultat d'un héritage historique et de choix ponctuels. » ; Rapport sur le revenu universel d'activité, intervention de Fabrice Lengart devant la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée Nationale, 5 janvier 2022 : « *Le système est illisible. Je ne dis pas qu'il est trop complexe, car il faut se garder de tout simplisme en la matière. Les prestations monétaires doivent être adaptées à la diversité des situations vécues. Or, si elles ont toutes été utiles au moment de leur création, elles se sont sédimentées (...). Cette illisibilité entraîne un non-recours par certaines personnes qui seraient éligibles aux aides. (...) Cela crée aussi, au fil de l'évolution des situations, des ruptures de droit tout à fait dramatiques, même si elles sont temporaires. Cette illisibilité mine également la confiance dans le système, soumis à toutes les comparaisons possibles et dont peu comprennent le fonctionnement. Conséquence : ce système est objectivement impossible à piloter* ».

à la normalisation des données devraient être pris en compte par tous les acteurs produisant des textes réglementaires comme conventionnels »²³². Cette question est aujourd'hui accrue par les nouveaux usages.

Recommandation 19 : Intégrer systématiquement dans les études d'impact les effets des mesures nouvelles sur la chaîne déclarative

[319] On peut noter ici que, hors la question des bases ressources, le GIP a recensé un certain nombre d'évolutions susceptibles de rationaliser la norme, autour, par exemple de l'harmonisation de la définition des périodes de rattachement entre la sphère sociale et la sphère fiscale²³³, de la simplification et de la normalisation des éléments descriptifs du contrat, de la rémunération, des assiettes et des événements affectant la paie...

[320] Cette simplification de la norme suppose une gouvernance adaptée : le comité de normalisation, qui a joué un rôle important à l'origine de la DSN – mais qui n'est plus aujourd'hui opérant –, doit être refondé : au-delà de son rôle relatif à la norme d'échange²³⁴, il doit être missionné pour 1/ proposer des évolutions à mettre en place, en les priorisant et en assurant le suivi de la feuille de route associée²³⁵, 2/ analyser, du point de vue de l'écosystème DSN (direct ou indirect), les évolutions réglementaires ou législatives ; 3/ rendre un avis systématique sur ces évolutions, lorsqu'elles impactent la DSN (un point pouvant être introduit sur ce sujet dans les études d'impact). Pour atteindre ces objectifs, le comité ne doit pas être positionné comme un simple objet technique²³⁶ ; il doit être visible et en capacité de faire partager ses avis : un rapport annuel adressé au Parlement pourrait répondre à cet objectif.

²³² Le rapport suggérait « 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). »

²³³ Il est à noter que le transfert des contributions formation professionnelle et apprentissage a permis d'aligner sur les règles de sécurité sociale la définition des périodes de rattachement et l'assiette. Cela a permis également la mensualisation de ces contributions qui étaient initialement dues sur une base annuelle, avec un décalage temporel.

²³⁴ Qui se traduit dans le cahier technique de la norme (voir annexe 13).

²³⁵ Ce rôle figure déjà dans le décret qui crée le comité.

²³⁶ Le rapport HCFIPS de 2017 notait des difficultés de gouvernance ; en particulier : une participation limitée des utilisateurs de la DSN que constituent les fédérations professionnelles et une mobilisation relative de la sphère emploi-travail ; il pointait également le manque de prise en compte des préconisations du comité, y compris par les organisations siégeant en son sein.

Recommandation 20 : Refonder le comité de normalisation, en élargissant les missions qui lui sont actuellement attribuées et en mettant son action en visibilité de l'ensemble des acteurs, par exemple *via* un rapport annuel au Parlement

[321] La question a été posée de donner au comité une capacité allant au-delà d'un rôle d' « influence », en lui donnant la responsabilité de créer un référentiel des données sociales²³⁷ opposable. Deux pistes avaient été évoquées à cet effet dans les rapports de 2013 et 2015 du comité : possibilité pour les usagers de refuser de fournir des données qui ne seraient pas conformes au référentiel publié ; extension de la procédure d'homologation aux télé-procédures sociales. Finaliser la réflexion sur ce point, comme cela avait été suggéré par le rapport du HCFiPS de 2017, serait souhaitable.

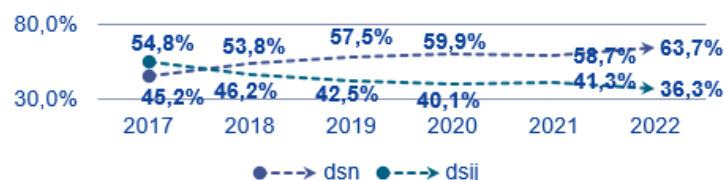
Recommandation 21 : Finaliser la réflexion sur l'opposabilité du référentiel de données sociales

3.2 - La simplicité de la déclaration : des processus à finaliser

[322] Plusieurs interlocuteurs ont souligné l'inaboutissement de certains processus, laissant perdurer des zones de complexité importantes et un sentiment d'inachevé.

[323] Ce point a été notamment évoqué à propos du calcul des indemnités journalières maladie. De fait, alors que la transmission, via la DSN, des attestations de salaire pour le paiement des indemnités journalières en cas de maladie, maternité figurait, dès 2013-2014, parmi les simplifications « pilote » mises en œuvre, des circuits « hors DSN » demeurent aujourd'hui dans des proportions importantes : selon des données fournies par la Cnam, le taux de déclarations IJ portées en DSN, s'il a progressé, reste de l'ordre de 60%²³⁸.

Evolution du taux de DSIJ entre 2017 et 2022



Source : CNAM

²³⁷ Un référentiel des données sociales, recensant l'ensemble des éléments figurant dans l'ensemble des déclarations, a été créé mais jamais validé.

²³⁸ En 2022, le taux de DSIJ DSN est sur une tendance à + de 60 % mais en lien avec la très forte vague d'arrêt en lien avec la vague épidémique de la COVID-19. Lorsque le volume des arrêts diminue le taux de DSIJ DSN diminue également.



[324] Plusieurs éléments explicatifs sont avancés. Une première est que toute le périmètre des IJ n'est pas couvert à ce jour en DSN : les temps partiels thérapeutiques ne sont pas encore intégrés – ils devraient l'être à l'automne 2022 ; or ils représentent près de 15% des IJ gérées. Par ailleurs, l'usage par les entreprises de dispositifs précédant la DSN (déjà déployés sur net entreprise) a perduré, soit par habitude, soit en raison des coûts liés aux évolutions – reparamétrage des outils en cas de passage à la DSN-, soit parce que les logiciels n'intégraient pas la partie « événementielle » de la DSN, mais aussi pour des raisons de praticité : les bordereaux de paiement des indemnités journalières n'étaient, jusqu'à peu, pas récupérables à partir de la DSN, alors qu'ils l'étaient sur le support historique de net-entreprise. Ce dispositif est en place depuis fin 2021.

[325] Des revues de processus seraient ici nécessaires pour revisiter de bout en bout (de l'entreprise à l'assuré, en passant par la caisse) la « vie » des événements transitant par la DSN (ici le versement d'une indemnité journalière) et d'en améliorer la gestion.

Recommandation 22 : Faire des revues de processus pour évaluer les améliorations déjà apportées et celles restant à apporter dans la chaîne de traitement de la DSN, de bout en bout.

3.3 - La simplicité de la déclaration : un enrichissement des retours vers les entreprises à poursuivre

[326] Le dispositif DSN permet d'ores et déjà d'éviter un certain nombre de calculs aux entreprises : les effectifs annuels sont désormais calculés à partir de la DSN, sur la base des déclarations mensuelles et « poussés » vers les entreprises par le système. Les données servant au calcul des droits chômage – qui peuvent mobiliser jusqu'à 36 mois de revenus- sont fournies aux entreprises par le système DSN qui va puiser, dans la base de stockage, les éléments pertinents, évitant ainsi aux entreprises de procéder à des recherches en la matière. Le compte personnel de formation est abondé en automatique ; le paiement des aides pour les apprentis est désormais en large part déclenché à partir de la DSN ; la portabilité des droits et la pré affiliation des assurés est opérée dans les organismes complémentaires sur la base des éléments de la DSN ; la transmission des taux AT se fait par voie électronique en lieu et place de l'envoi de lettres recommandées ; les taux de bonus-malus-devraient remonter de manière automatique à compter du 1^{er} septembre 2022- les calculs en matière d'OETH (effectifs employés, effectifs assujettis...) sont réalisés par l'Urssaf et la MSA etc...

[327] Cette simplification des opérations suppose, comme pour la simplification de la règle, d'identifier tous les enrichissements que le système DSN peut générer au profit d'une déclaration « économe » et d'en prioriser les évolutions, en situant les éléments de cadrage juridique nécessaires pour les rendre possibles.

Quelques suggestions effectuées par le Conseil National de l'Ordre des Experts Comptables²³⁹

Faciliter les transitions entre tiers déclarants, en permettant la récupération des dossiers de paie en cours d'année en cas de changement de tiers déclarant : « *il serait préférable de pouvoir récupérer par le nouveau Tiers déclarant, toutes les DSN mensuelles qui ont été émises et acceptées depuis le début de l'année. Cela éviterait de refaire tous les bulletins de salaires, ce qui peut être très contraignant en milieu d'année.* »

Faciliter la déclaration du bonus-malus de Pôle Emploi en DSN

« *Automatiser le taux de contribution modulé de l'employeur pour les salariés affiliés à une CCP (caisse de congés payés) du BTP, du Transport et de la Manutention portuaire alors que tous les calculs sont effectués par la « brique Bonus-Malus » du GIP-MDS et communiqués à l'ensemble des autres entreprises hors CCP.* »

Recommandation 23 : Identifier les gains d'efficience que la DSN peut apporter vers les entreprises et faire des choix de priorisation

3.4 - Bien établir la fiabilité des données individuelles comme finalité du processus de vérification

[328] On peut remarquer qu'alors que la DSN repose, par construction, sur une maille individuelle puisque les données qui y figurent sont directement issues de la paie, la DSN contient un volet déclaratif spécifique, « à maille agrégée²⁴⁰ », ajouté pour les seuls besoins de la branche recouvrement. Celui-ci a directement pris la suite, lors de l'intégration de la DSN dans la branche recouvrement, du système déclaratif existant, à savoir la DUCS²⁴¹.

[329] Ce positionnement historique des Urssaf –qui est au cœur de la construction du système d'information de la branche- conduit les entreprises à déclarer en DSN des éléments calculés, alors que le principe de base est de n'y fournir que des éléments « source ». Elle les conduit à effectuer des regroupements en sortie de paie pour totaliser des éléments selon une logique

²³⁹ Note au HCFiPS 12.04.2022.

²⁴⁰ Celui-ci est constitué au niveau de codes type de personnel. Les CTP comprennent un code, un libellé et les taux des cotisations patronales et salariales plafonnées et déplafonnées, par exemple code 006 libellé : arbitres et juges sportifs, taux plafonné ; 15,45, taux déplafonné 13,05, taux AT : 1,6.

²⁴¹ Déclaration Unifiée des Données sociales.



propre aux cotisations²⁴². Dans le cadre du rapprochement en cours entre l'Urssaf et l'Agirc Arrco, cette obligation donne lieu à une certaine incompréhension, relayée notamment par les éditeurs de paie : alors que seuls deux éléments nominatifs étaient présents au titre des déclarations de retraite complémentaire, il a été envisagé un éclatement des éléments au niveau des CTP à un niveau de détail nettement plus important que ne l'étaient les éléments nominatifs, *via* 13 CTP²⁴³ –dont un seul correspond à la logique antérieure. Ces modalités déclaratives sont testées au travers du pilote éditeur mené depuis mars 2022.

[330] La politique de fiabilisation des données de la branche recouvrement doit se concentrer, bien plus qu'aujourd'hui, sur les données individuelles. L'enjeu, essentiel pour fiabiliser les droits, ne signifie pas nécessairement la suppression de l'ensemble des données agrégées qui peuvent rester utiles au service de la fiabilisation des données individuelles.

[331] Il doit être souligné que celle-ci suppose, au vu des enjeux financiers associés, que plusieurs prérequis soient pris en compte.

[332] En premier lieu, les données agrégées doivent pouvoir être recalculées à partir de la maille individuelle. Or, actuellement, pour certains dispositifs, la norme DSN ne permet pas de reconstituer l'assiette servant aux calculs des cotisations et contributions à partir des informations nominatives.

Exemples de calculs qui ne peuvent être effectués à date à partir de la maille nominative

La norme DSN actuelle n'est pas assez fine pour reconstituer l'assiette de CSG-CRDS relative à l'indemnité d'activité partielle

La norme DSN actuelle ne permet pas de reconstituer à partir des données individuelles les assiettes nécessaires aux calculs des cotisations et contributions assises sur les indemnités d'activité partielle. L'indemnité légale est bien isolée dans une rubrique de la DSN (Bloc 51 rubrique 011 type 019 ; rémunération de type « Heures d'activité partielle »). En revanche, le complément employeur est mélangé avec d'autres types de revenus, en particulier la partie de l'indemnité supérieure à 3,15 SMIC (Bloc 51 rubrique 011 type 001).

²⁴² 614 CTP existent à ce jour. En pratique tous ne sont bien sûr pas utilisés par toutes les entreprises mais le « tri » des CTP pertinents est à opérer par chacun. Lors du démarrage de la DSN une simplification en nombre des CTP avait été envisagée mais sauf un regroupement différent pour l'Alsace Moselle il n'y a pas eu de fortes évolutions à la baisse mais plutôt à la hausse au fur et à mesure des évolutions réglementaires parues depuis. Voir annexe 8.

²⁴³ CTP 820 cotisation part salariale tranche 1, CTP 822 cot part patronale tranche 1 CTP 824 contribution tranche 1 CTP 831 cotisation part salariale tranche 1 CTP836 Montant de cotisation de la part patronale tranche 2 CTP 575 Régularisation du montant de cotisation part salariale tranche 2 CTP576 Régularisation du montant de cotisation part patronale tranche 2 CTP 577 Régularisation du montant de CEG tranche 2 CTP 844 Montant de la part patronale de la cotisation de RC CTP 845 Montant de la part patronale de la cotisation de CEG CTP 846 Montant de la part patronale de la cotisation de CET CTP 847 APEC CTP 571 Régularisation de la cotisation CET Seul le 847 correspond à la logique antérieure ; tous les autres sont des éclatements de l'unique cotisation AA qui existait avant le projet de recouvrement unique.

Calculer la réduction de cotisations salariales sur les heures supplémentaires à partir des informations nominatives n'est pas possible aujourd'hui

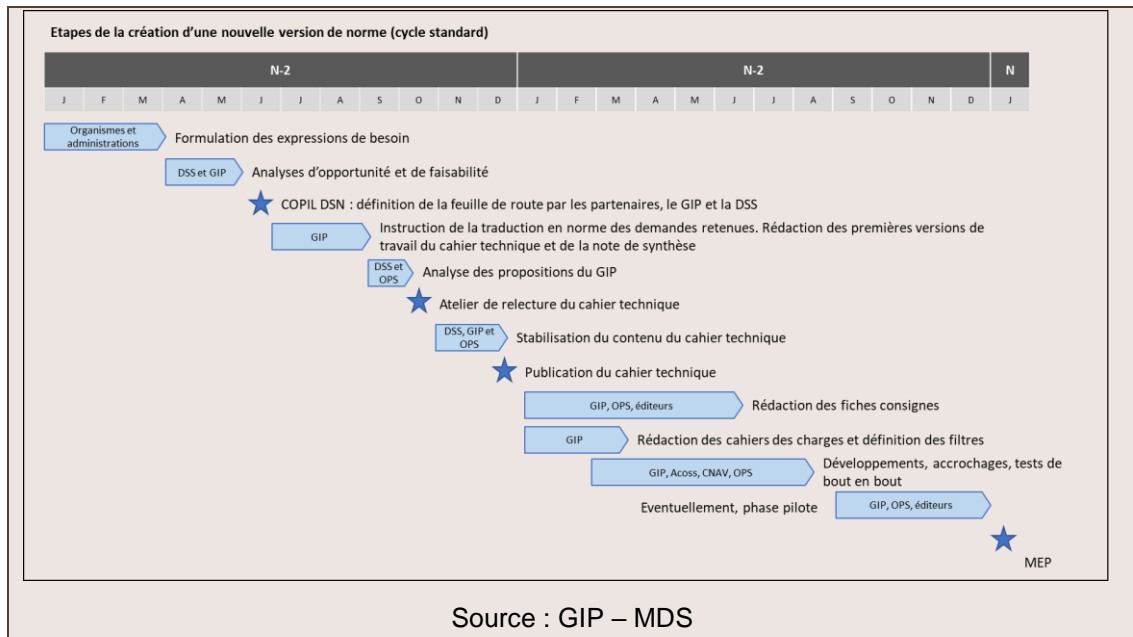
La reconstitution de la réduction de cotisations salariales assises sur les heures supplémentaires à partir des données individuelles est aussi impossible car la norme DSN n'embarque pas pour le moment les taux Agirc-Arrco et ne permet donc pas d'identifier les cas où le salarié bénéficie d'un taux dérogatoire. L'exonération peut être approchée en multipliant les heures supplémentaires déclarées dans les données individuelles par 11,31%, taux généralement atteint pour un salarié en tranche 1.

Source : Urssaf CN

- [333] Ce problème peut sembler de second ordre au sens où il peut normalement être résolu par une expression de besoin adaptée. La résolution de cette difficulté pourrait toutefois être plus lourde, si elle devait remettre en question des points en lien avec la structure même de la DSN qui serait, sous certains angles, peu adaptée au recouvrement.
- [334] En second lieu, les données individuelles doivent être fiables. Or, des éléments de non qualité ressortent des analyses menées par la branche recouvrement ou par la CCMSA (voir ci-après). Le contrôle de ce niveau de fiabilité des données individuelles suppose de maintenir les données agrégées comme données de contrôle pendant un certain temps, et de s'accorder collectivement sur un niveau minimal de non-qualité des données individuelles ; cela suppose vraisemblablement plusieurs années de travail.
- [335] Enfin, le travail à maille individuelle implique un travail fin d'expression de besoin, de partage avec l'ensemble de la communauté DSN qui peut prendre du temps et s'avérer peu compatible avec des évolutions rapides de la norme.
- [336] L'intégration en DSN de nouveaux éléments est un processus long²⁴⁴ : le modèle d'évolution fonctionnelle du dispositif DSN prévoit une montée de version majeure chaque début d'année civile (évolution réglementaire, ajout de nouveaux organismes, nouveaux besoins, etc.) pour une expression de besoin qui s'effectue au début de l'année précédente²⁴⁵.

²⁴⁴ Une nouvelle procédure peut être prise plus vite dès lors qu'elle s'insère dans la grammaire de la DSN sans demander de nouveaux éléments.

²⁴⁵ Des expérimentations pilotes sont organisées sur le semestre précédent la mise en production si besoin pour éprouver le bon fonctionnement d'ensemble. Des montées de version mineures peuvent avoir lieu en cours d'année.



[337] Même si le GIP-MDS a mis en place des solutions palliatives pour accélérer l'intégration dans le dispositif en cas d'urgence²⁴⁶, cet élément est un point de vigilance ; en effet, la « lenteur » du processus DSN – pour partie inévitable dans un processus informatique standard, faisant intervenir en outre beaucoup d'interlocuteurs- est un sujet partagé par toute la communauté.

[338] Compte-tenu de ces différents éléments, seul un plan d'action résolu, concerté avec les autres acteurs de la sphère sociale et se déployant sur un temps relativement long, à conforter dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion, peut permettre d'atteindre l'objectif de mobilisation des données individuelles. Le passage à un calcul à maille individuelle des cotisations des Urssaf doit être recherché. Il ne s'agit pas ici de supprimer les données agrégées, lorsque celles-ci sont nécessaires au contrôle des données pour les Urssaf ou les entreprises ; il convient d'éviter que l'existence de données agrégées ne fasse obstacle à la centralisation de la fiabilisation sur les données individuelles, centralisation qui s'impose puisque ce sont les données individuelles qui seront utilisées pour l'établissement des droits.

²⁴⁶ À partir de la norme 2020, le GIP-MDS a prévu des valeurs de réserves pour ses codes pour pouvoir faire évoluer la norme en cours d'année au travers d'un journal de maintenance de la norme (JMN). Préalablement, des erreurs avaient pu être constatées du fait d'usages dégradés de certains codes : ainsi, selon l'Urssaf CN, pour 2019, aucune rubrique n'avait pu être créée pour déclarer dans les informations nominatives la prime exceptionnelle pour le pouvoir d'achat (Pepa), versée dès décembre 2018 pour des périodes d'emploi 2019, le cahier technique étant clos début 2018. Les établissements ont eu pour consignes de la déclarer dans une modalité prévue initialement pour le secteur public mais peu utilisée (bloc 52, rubrique 001, modalité 043), les employeurs du secteur public étant peu nombreux. La norme n'a évolué que pour 2020 : la rubrique 043 reprend sa fonction d'origine et une rubrique 902 est créée pour la Pepa. Ces changements de rubriques et/ou de modalités sont la cause d'erreurs déclaratives dues au cotisant, voire à l'éditeur du logiciel de paie.

Recommandation 24 : Établir un plan d'action, dans le cadre de la prochaine COG, pour passer progressivement à une fiabilisation axée sur la maille individuelle, ce qui n'exclut pas de garder certaines données agrégées

3.5 - Parallèlement à ces évolutions, des éléments de complexité à assumer

[339] Si beaucoup d'éléments doivent permettre de simplifier les éléments compris dans la DSN, un certain nombre de complexités doivent être assumées, inhérentes à la nature des législations portées.

[340] Si la mise en place d'un revenu social de référence pourrait permettre de limiter les distorsions sur les éléments primaires de la DSN (sachant que les partenaires sociaux, dans le cadre des négociations conventionnelles, peuvent eux-mêmes déroger, sur certains points aux règles fixées par le législateur), ces éléments primaires demeureront *a priori* exprimés de différentes façons selon les législations : l'expression de ces éléments en « brut » social correspond au mode de négociation des revenus du travail, à l'assiette des cotisations et du calcul des prestations contributives²⁴⁷ ; le revenu net perçu, correspond au mode de calcul d'un certain nombre de prestations non contributives²⁴⁸, alors que le net fiscal est utilisé pour l'impôt sur le revenu ou certaines prestations (comme les aides au logement). L'usage du revenu net pour les prestations non contributives s'inscrit dans la logique même de ces prestations : elles viennent s'ajouter à un revenu réellement perçu par l'allocataire, dont on veille à ce qu'il dispose d'un certain niveau de trésorerie.

[341] L'enjeu est ici que les assurés / allocataires / redevables disposent d'une vision claire de chacune de ces notions. Tant le bulletin de paie que les décomptes de prestations doivent être aménagés en ce sens.

Recommandation 25 : Aménager le bulletin de salaire et les décomptes de prestations pour que les salariés / assurés / allocataires puissent avoir une bonne compréhension du lien entre leurs revenus salariaux et les droits qui reposent sur ces revenus

[342] Alors que la DSN permet de régulariser les éléments de paie, normalement en M+1 – en pratique parfois au-delà -, ces régularisations ne peuvent pas être opérées à l'identique dans toutes les situations. Selon les législations, deux systèmes de rattachement coexistent, avec un rattachement à la période de travail pour les contributions et certaines prestations, soit un rattachement à la période de perception, pour d'autres prestations.

²⁴⁷ Pour l'essentiel des salariés.

²⁴⁸ Les IJ maternité ou AT-MP étaient toutefois également calculées sur le net ; pour simplifier le paysage, ces prestations se calculent désormais sur le revenu brut, auquel est appliqué un abattement de 21%.

[343] Au-delà, de nombreuses rectifications demeurent effectuées hors DSN : cela est justifié par la lourdeur du processus lorsqu'il est réalisé *via* la DSN²⁴⁹. Cela présente plusieurs inconvénients : les rectifications ne bénéficient pas à l'ensemble de la communauté DSN ; elles peuvent compliquer l'établissement de la juste prestation²⁵⁰. Ces difficultés sont sans doute accrues dès lors que différents opérateurs interviennent dans le contrôle. Avant DSN, chacun était susceptible de contrôler « son » support déclaratif pour son propre compte ; aujourd'hui, les contrôles portent sur le même support et peuvent impacter l'ensemble de la communauté DSN.

Recommandation 26 : S'assurer que les régularisations sont portées par les entreprises en DSN pour garantir le juste calcul des droits

[344] Ces questions sont des irritants et des facteurs d'incompréhension. Leur prise en compte, nécessaire, doit être associée à une recherche résolue de simplification, d'unification des contrôles déclaratifs et de restitution homogène de ces contrôles.

4 - La question de la qualité des données au centre de la DSN, pour l'établissement du juste prélèvement et du juste droit

4.1 - Des éléments de fragilité

[345] La question de la qualité des données est un élément central pour faire évoluer, en toute sécurité, le système déclaratif²⁵¹. Elle est essentielle pour établir correctement le montant des prélèvements dus comme pour la détermination des droits des personnes. Elle est également nécessaire pour une correcte évaluation des politiques publiques.

[346] Ce sujet n'est pas aujourd'hui appréhendé de façon partagée et homogène. Les notions de qualité et de fiabilité n'ont à l'évidence pas le même sens pour les différents intervenants (au sein de la sphère sociale elle-même, mais aussi pour les cotisants, les éditeurs...).

²⁴⁹ Certains interlocuteurs auditionnés par le HCFiPS ont par exemple expliqué que certaines corrections demandées par les organismes nécessitaient de « rouvrir » la paie sur une période passée, ce qui peut ne pas être anodin (répétition d'opérations déjà « closes », risques d'erreurs nouvelles...), alors qu'une correction « hors DSN », beaucoup moins lourde pour le cotisant, pouvait paraître suffisante pour satisfaire aux exigences de l'organisme ayant demandé la correction.

²⁵⁰ Par exemple, si une correction sur le salaire est effectuée à la Caf en lien avec l'allocataire lors de l'établissement d'un droit, sans être retranscrite en DSN, alors qu'un contrôle mené par l'Urssaf conduit à rectifier ce même élément dans une DSN postérieure, la Caf va récupérer automatiquement cette nouvelle DSN pour établir des droits, de fait déjà recalculés.

²⁵¹ Voir annexe 10.

4.2 - Un pilotage de la gestion de la donnée sociale à reconstruire

[347] Si des éléments de non qualité sont avérés (voir annexe 10), la connaissance et la relativité de cette non-qualité sont embryonnaires. Chaque organisme participant au processus DSN dispose d'éléments propres à son domaine d'intervention.

[348] Les aspects techniques sont suivis par le GIP-MDS, qui évalue un taux de conformité à la norme de la DSN (qui n'inclut donc pas les contrôles métier) variant entre 95 et 99% selon les groupes de données mobilisées. Le GIP-MDS suit également des éléments relatifs à la qualité des données (voir encadré).

Tableau de bord DSN – GIP MDS

Un tableau de bord est proposé par le GIP-PDS qui considère qu'il pourrait utilement être complété pour refléter l'ensemble des zones de la DSN sur lesquelles la qualité doit être surveillée²⁵². Le GIP souligne l'intérêt d'une approche d'ensemble visant à s'assurer de la qualité globale de chaque échéance et à déclencher s'il y a lieu des alertes en cas de dérive importante sur tel ou tel élément et de rectification indispensable envers les éditeurs qui concentreraient les plus forts taux d'erreur.

mars-22	nbre indiv	% indiv	nbre siret	%siret	nbre moyen/siret	variation mois précédent
NTT sur un mois	211537	0,76	84893	0,40%	2,491807334	0,04
NTT plus de 6 mois	71681	0,25	39968	1,9	1,793459768	0,01
contrat M non retrouvés M+3	738677	2,60	245033	11,6	3,014602115	0,2
quotité sup 200 H	243597	0,87	60869	2,9	4,001987876	0,24
quotité sup 25 J	75741	0,27	4721	0,22	16,043423	0,01
HS au-delà 100 h	23275	0,08	5635	0,26	4,130434783	0
mention lieu T pour ETT incorrecte	8180	0,29	1689	0,08	4,843102427	0,04
ecart base / remu sup hors cas spec.	670737	2,41%	76004	3,62%	8,825022367	0
manque quotité contexte privé	1139812	4,00	346528	16,5	3,289234925	0
suspension base fiscale à 0 à tort	287784	1,00	37053	1,7	7,7668205	0,009
indicateur" erreur"	347102,1	1,01441	90239,3	3,52002	5,61998951	

Note de lecture : Les deux premières lignes suivent la qualité de l'identification : les Numéros techniques temporaires d'identification doivent être en nombre réduit et disparaître au bout de 6 mois.

[349] Les aspects métier, à réception des flux DSN, font l'objet d'analyse par les caisses de sécurité sociale, selon des modalités très différentes.

²⁵² Le GIP-MDS considère qu'une moyenne « artificielle » pourrait être calculée chaque mois pour vérifier qu'il n'y a pas de particularités de non qualité trop forte sur l'échéance.



[350] L'Urssaf Caisse Nationale fournit à ce stade des éléments issus, pour l'essentiel, de plans de fiabilisation annuels²⁵³.

[351] La CCMSA évalue la qualité au travers d'un tableau de bord qui recense les résultats des points de contrôle (250 points de contrôle activés, en accroissement progressif, au fur et à mesure de la montée en charge des plans de fiabilisation). Ce tableau de bord permet d'établir un taux d'anomalie sur le périmètre contrôlé du point de vue des salariés et du point de vue des entreprises ou tiers déclarants.

Les plans qualité de la MSA		
Type de contrôle	Risques/branches	Nombre actifs
Rémunération absente	/	1
Salarié absent	/	1
Incohérence déclaration prévoyance	Décès	8
	GIT	8
	Frais de soins	8
Cotisations ou réductions déclarées a tort	Toutes branches	58
Cotisations ou réductions absentes à tort	Toutes branches	54
Cotisations prévoyance absentes	Décès	8
	GIT	8
	Frais de soins	8
Incohérence taux déclaré et calculé	Toutes branches	39
Erreur sur taux (si taux non déclaré)	Toutes branches de cotisations	28
incohérence entre assiette déclarée et calculée	Branches maladie, famille, vieillesse Plafonnée, vieillesse déplafonnée, ALM	5
Réductions déclarées en positif	Diverses mesures	9
Incohérence entre Mt réduction et Mt cotisations PP concernées par la mesure	Diverses mesures	14

Source : CCMSA, février 2022

[352] La CNAF, en lien avec le GIP, a tenté d'établir une synthèse des anomalies constatées lors de l'utilisation du DRM pour le calcul des allocations

²⁵³ Au cours de la COG 2018-2022, l'Urssaf a intensifié les plans annuels de fiabilisation des données de la DSN. Après avoir recensé les anomalies déclaratives en distinguant celles pouvant être détectées dans le cadre des opérations de fiabilisation des données de celles ne pouvant être identifiées que dans le cadre d'opérations de contrôles sur pièce ou sur place (CCA/CPAP), les données individuelles DSN ont été utilisées pour détecter des anomalies déclaratives, portant notamment sur la correcte application des exonérations. Les plans annuels de fiabilisation se sont en outre attachés à garantir aux destinataires de la DSN une cohérence entre les bases agrégées exploitées par l'Urssaf et la somme des bases individuelles exploitées par ceux-ci, et la mise en œuvre d'actions sur les situations de discordances, involontaires ou non, sur le modèle des campagnes menées pour le compte de la Cnav. Les thématiques traitées dans le cadre actuel sont variées : qualification de données fondamentales (assiette plafonnée, fiabilisation de réduction générale étendue, quotité de travail, Smic), actions ciblées sur certains dispositifs (assujettissement au versement transport, exonération jeunes entreprises innovantes (JEI), transferts de recouvrement DOETH, CFPTA...) – Source : Urssaf CN.

logement, en essayant de les catégoriser²⁵⁴. Mais ce travail réalisé en juillet 2021 n'est pas effectué en continu.

[353] On ne dispose donc pas aujourd'hui d'outil consolidé permettant d'évaluer, en continu, la portée de la non qualité, ni de manière globale, ni au regard de l'origine des erreurs (entreprises, logiciels²⁵⁵...), ni au regard des incidences des erreurs, dont on ignore dans quelles proportions elles impactent les droits, les ressources ou l'évaluation des politiques. Cette absence de vision limite la capacité de pilotage du système, l'appropriation des marges de progrès et les décisions de priorisation.

[354] Il serait souhaitable de mettre en place un ensemble cohérent de suivi de la qualité et des anomalies, réunissant tous les acteurs et notamment les pilotes DSN et DRM.

Recommandation 27 : Construire un tableau de bord partagé permettant de suivre la qualité de la donnée

[355] Dans le même sens, on ne dispose pas non plus d'une vision partagée sur le niveau de qualité attendu. Dans un système aussi complexe, mobilisant de très nombreux acteurs tant au niveau de la conception du dispositif qu'au niveau de la production de la donnée (gestionnaires de paie, éditeurs...), une donnée dépourvue de toute anomalie est peu imaginable. Inversement, une donnée faiblement qualitative est peu acceptable pour les gestionnaires, contraints de procéder à de nombreux ajustements, coûteux en termes de relation client et de productivité. Les opérateurs plaident donc logiquement pour une donnée la plus parfaite possible.

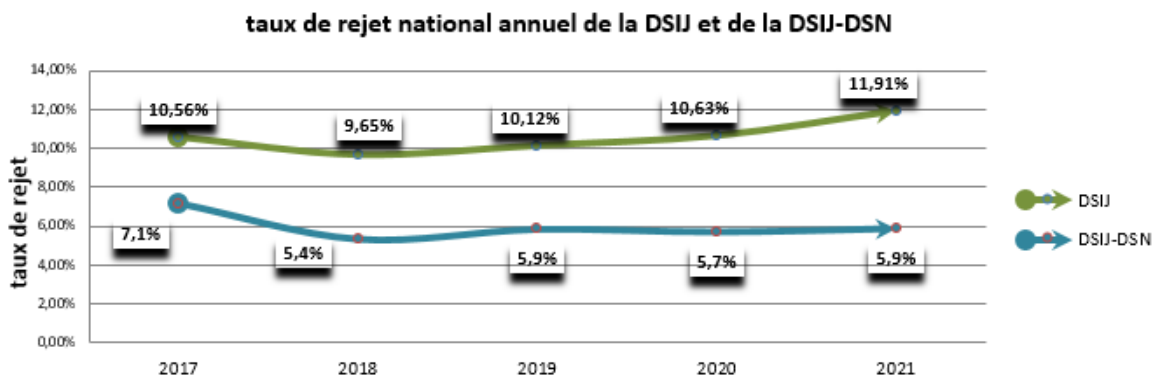
[356] L'exemple des allocations logement permet de visualiser cet écart de perception : le total des anomalies détectées pour le calcul des allocations logements (de l'ordre de 343 000) rapporté au total des individus « abonnés » au DRM (17 102 803 individus en mai 2021/ 16 843 622 individus en mars 2021) donnait, en juillet 2021, un taux d'erreur de 2%, dont environ un tiers imputable aux entreprises : ce taux de 1% est sans doute perçu comme un taux tout à fait acceptable, voire très faible pour les entreprises (les employeurs consultés ont tous considéré comme « normal » un taux d'erreur marginal au vu de la complexité des opérations de paie), alors que le traitement de plus de 300 000 anomalies est considéré comme une charge élevée par la Cnaf.

²⁵⁴ En distinguant les anomalies issues de règles de gestion des SI DRM ou Cnaf, des systèmes intermédiaires DSN et PASRAU, ou des déclarations de la part des déclarants (cette dernière catégorie recouvrant un tiers des cas).

²⁵⁵ Selon l'Urssaf CN, les 10% des éditeurs les plus importants rassemblent 75% des anomalies alors qu'ils ne représentent que 50% des déclarations.

[357] Un échange sur des standards de qualité attendus serait souhaitable pour partager la compréhension des contraintes et se doter d'objectifs raisonnables.

[358] Pour ne pas être effectué de manière purement théorique, cet échange pourra se nourrir utilement de comparaisons avec la situation *ante* DSN et des apports que la DSN a d'ores et déjà pu apporter à des systèmes qui étaient peu qualitatifs : Pôle emploi a ainsi pu souligner, lors d'un échange avec le HCFiPS, les améliorations apportées par la DSN. Pour l'assurance maladie, le taux de rejet des signalements d'arrêt via la DSN est 2 fois inférieur au taux de rejet des attestations de salaire hors DSN pour les indemnités journalières.



Source : CNAM

Recommandation 28 : Fixer des objectifs en termes de standards de qualité

4.3 - Une boucle qualité, complexe, à fortement améliorer

[359] Si, comme évoqué ci-dessus, des questions de non-qualité sont posées au niveau des données entrantes, les opérations de fiabilisation effectuées par les organismes doivent *a priori* contribuer à améliorer le déclaratif – et donc le calcul des droits.

[360] La situation n'est pas encore pleinement satisfaisante sur le sujet. Sans qu'il soit possible d'objectiver ce point totalement – ce qui renvoie à la question du pilotage de la donnée-, il apparaît que de nombreuses anomalies identifiées par les organismes ne sont pas corrigées par les entreprises en DSN. La Cour des comptes constate sur ce sujet que « *les stocks d'anomalies déclaratives en instance de traitement ont baissé, mais leur suivi insuffisant ne permet pas d'en maîtriser l'ancienneté. Dans certains organismes, des anomalies affectant*

les DSN relevées lors de l'exercice précédent par la Cour n'ont pas été corrigées en 2020²⁵⁶».

[361] Des facteurs, nombreux, ont été avancés par les entreprises pour expliquer la non prise en compte des corrections demandées par les organismes : dans certains cas, l'employeur ne partage pas le diagnostic de l'opérateur ; dans d'autres, il ne voit pas l'intérêt de la correction, en encore moins l'intérêt d'une correction rapide : le lien entre des droits « contemporanisés » et sa déclaration n'est pas ou peu perçu; parfois, il considère que le coût de la correction est trop élevé (notamment lorsque cela suppose des opérations de reparamétrage du logiciel de paie) ; souvent, il estime ne pas avoir le temps de procéder à ces opérations : le calendrier de gestion de la paie est très tendu, et il est difficile d'y intégrer des rectifications au fil de l'eau.

[362] En outre, la fiabilisation ne semble pas fonctionner selon une chaîne d'amélioration continue partagée entre les acteurs.

[363] Enfin, avec le DRM, le salarié-assuré-allocataire devient l'un des acteurs de la fiabilisation : quand il ne comprend pas les calculs effectués pour son compte par le système, il se retourne vers les organismes qui l'accompagnent vers le Portail National des Droits Sociaux (PNDS) pour vérification des déclarations. Il peut alors effectuer des signalements au niveau du PNDS.

[364] Au vu de ces difficultés, la gestion de la fiabilisation est aujourd'hui une question centrale dans le processus DSN, qui appelle des travaux importants.

La fiabilisation des données individuelles par Agirc-Arrco

Agirc-Arrco s'est engagé depuis plusieurs années dans un processus de fiabilisation des données individuelles et a récemment développé un outil destiné à fiabiliser les données déclaratives véhiculées en DSN par les employeurs.

Grâce à une interface adaptée, simple et lisible, le cotisant peut à tout moment voir si des anomalies ont été détectées par le groupe de protection sociale qui gère la retraite complémentaire de ses salariés, ou si ses déclarations sont suffisamment fiables pour générer les droits retraite.

En cas d'anomalie, le cotisant peut bénéficier d'une aide en ligne ou d'une aide humaine (description de l'anomalie, et suggestions de correction lorsque cela est possible, avec détail des codes et rubriques concernées), pour procéder lui-même à la correction, lors de la DSN suivante.

[365] En premier lieu, les données doivent reposer sur des contrôles qui doivent être partagés avec les entreprises et connus d'elles : ce partage doit

²⁵⁶ Cour des Comptes, Rapport de certification, Acoiss, 2020 : « *Les études menées par l'ACOSS sur les DSN dites de régularisation font état d'un impact financier croissant de ces dernières : ces corrections rétroactives sont passées de 0,7% du montant des déclarations initiales en 2020 à 1,3% en 2021, correspondant respectivement à une incidence de 1,9 Md€ sur les périodes d'emploi de 2018 et de 3,2 Md€ sur celles de 2019.* »



permettre d'améliorer la compréhension des retours des organismes, et par suite le traitement de l'information par l'employeur.

[366] Au-delà, la fiabilisation doit être organisée en fonction de la capacité des entreprises à prendre en charge les contrôles. A ce titre, les Urssaf se sont engagées dans la mise en œuvre d'un dispositif normalisé et unifié de fiabilisation de la donnée en DSN vis-à-vis des déclarants et éditeurs (via des « compte-rendu métier » (CRM) normalisés), fiabilisation qui interviendra au fil de l'eau (voir annexe 9).

[367] Les pouvoirs publics ont à cet effet inscrit dans la LFSS 2020 un système automatisé portant de manière structurée les retours sur les cas d'erreur, avec la nécessité d'une correction par les entreprises, aidées pour se faire par des « tutoriels » joints à la demande de correction. Cette volonté est partagée par les éditeurs, qui plaident pour des retours harmonisés et simplifiés.

[368] Les travaux du projet de recouvrement unifié Agirc-Arrco – Urssaf sont les premiers concernés par cette normalisation. Une phase test est en cours dans le périmètre des Urssaf Paca et Aquitaine. La généralisation est attendue en juillet 2022.

Le dispositif de fiabilisation mis en place par les Urssaf

Le dispositif cible repose sur les éléments suivants :

- un premier jeu de contrôles à H+4 par rapport au dépôt de la déclaration,
- un deuxième jeu de contrôles effectué à J+5, avec pour objectif que la correction soit effectuée lors de la DSN suivante,
- un compte rendu annuel
- en cas d'absence de prise en compte, non justifiée, par les entreprises des écarts constatés, les organismes pourront se substituer à l'entreprise et émettre une DSN à la place des entreprises et corrigeant les écarts constatés à compter de mars de N+1.

Un tableau de bord permet à l'entreprise de suivre les anomalies (voir annexe 10).

[369] Dans ce cadre, le rôle de chacun des organismes doit être précisé dès lors que les différents opérateurs n'ont pas les mêmes besoins : alors que l'Urssaf a un intérêt à contrôler qu'il existe bien un salaire brut déclaré quand un salaire net fiscal l'a été, la DGFIP n'a aucune raison de vérifier ce point, puisqu'elle n'est pas intéressée par le revenu brut²⁵⁷. Agirc Arcco doit procéder à des contrôles poussés pour l'établissement des droits retraite ; la Cnaf a besoin d'une fiabilisation effectuée au plus près pour éviter des régularisations en cascade sur des droits déjà servis.

²⁵⁷ Sachant que, du fait de la chaîne de la DSN, il ne peut y avoir de déclaration de brut sans déclaration de net.

[370] Les choix d'organisation doivent être explicites et partagés au sein de la communauté DSN : une instance spécifique dédiée à l'organisation et au suivi de la qualité de la donnée est indispensable pour ce faire.

Recommandation 29 : Préciser l'objet, la périodicité, les acteurs de la fiabilisation (répartition des rôles pour la vérification et l'interlocution) ; disposer d'un tableau de bord des anomalies

Recommandation 30 : Mettre en place une instance de fiabilisation avec l'ensemble de la communauté DSN pour partager les enjeux et l'organisation de la fiabilisation.

[371] Par ailleurs, la question de la fiabilisation des données entrantes doit être posée. Plusieurs pistes ont été évoquées, comme celle de la labellisation des logiciels. En l'état, cette solution est apparue prématurée à l'ensemble des interlocuteurs du HCFiPS ; la labellisation ne permettrait en outre pas de résoudre la question du correct paramétrage des logiciels.

[372] La charte éditeurs pourrait également être plus mobilisée qu'aujourd'hui dans le cadre de cette recherche de qualité. La diffusion d'une mise à jour de cette charte pourrait être l'occasion d'inciter les éditeurs à signer plus largement cette charte et à mettre en œuvre les engagements qu'elle contient ; une communication auprès des entreprises pourrait être effectuée pour leur adresser la liste des éditeurs signataires et leur spécifier les avantages qui découlent de la signature de la charte.

[373] La question des sanctions a également été soulevée. Certains membres ont pu souligner que, même si ce n'était sans doute pas encore le moment, la promesse de simplification pour les entreprises devrait s'accompagner, en contrepartie, de plus de discipline et d'engagements forts pour améliorer la qualité du déclaratif et les délais de transmission des événements²⁵⁸. Une réflexion devrait être engagée sur ce sujet, l'appareil de sanctions actuellement applicable²⁵⁹ ne pouvant être mis en œuvre aisément²⁶⁰. Des « contrats » entre organismes sociaux et entreprises ont été évoqués (par exemple paiement ou remboursement des indemnités journalières dans un délai

²⁵⁸ L'exemple des progrès accomplis dans le domaine des logiciels spécialisés sur les produits de santé montre que d'autres voies peuvent être envisageables, au moins dans un premier temps.

²⁵⁹ Pénalité de 17,14€ par salarié en cas de non transmission de la DSN, pénalité de 51€ par mois ou fraction de mois de retard et par salarié en cas de retard de transmission (avec un plafond de 5 142€ par entreprise et par an si le retard est inférieur ou égal à 5 jours), pénalité de 51€ par mois en cas d'omission d'un salarié (avec une rectification possible dans les 30 jours après la transmission de la déclaration), pénalité de 34,28€ par salarié en cas de fausses rémunérations, pénalité égale à 11,32€ en cas de transmission de fausses informations sur vos salariés, avec rectification possible dans les 30 jours (R243-12 et R243-13 du code de la sécurité sociale).

²⁶⁰ Beaucoup de « petites » erreurs peuvent se cumuler sur une DSN, ce qui peut conduire à des niveaux de sanctions élevés. La mise en place de sanctions auprès des entreprises, pour des erreurs découlant de problèmes de paramétrages ou d'applicatifs établis hors de l'entreprise est évidemment délicate, sachant que, dans ces situations, au coût de la sanction, peut s'ajouter le coût de la mise à niveau applicative. Dans ce contexte, l'application d'un régime de sanctions ne peut qu'être fortement accompagné par les Urssaf, notamment pour celles des entreprises qui sont par trop éloignées d'une cible déclarative correcte.



restreint en contrepartie d'une meilleure gestion, par les entreprises, du processus indemnités journalières)²⁶¹. L'articulation entre ces sanctions et le droit à l'erreur demeure un réel enjeu.

Recommandation 31 : Se doter d'outils pour améliorer la qualité des données entrantes

Recommandation 32 : Rechercher un équilibre satisfaisant entre droit pour les cotisants à corriger au fil de l'eau leurs erreurs déclaratives côté prélèvement, et nécessaire stabilité des ressources prises en compte côté prestation

■ ■ 5 - La nouvelle gestion de la donnée sociale suppose des évolutions importantes dans les organismes

[374] L'ensemble des éléments décrits ci-dessus suppose des évolutions métier importantes dans les organismes, notamment dans les Urssaf.

[375] Le déclaratif agrégé utilisé par la branche recouvrement repose sur une conception du métier des Urssaf axée sur l'encaissement des cotisations et sur l'affectation de ces encaissements aux différents attributaires : pour ce faire, des données financières globales sont totalement opérantes. Jamais orientée sur l'établissement des droits des personnes – dès lors que le calcul des droits relève des branches prestataires – la branche n'a jusque récemment²⁶² jamais vu d'intérêt stratégique à mobiliser des données individuelles.

[376] La branche recouvrement se distingue ici fortement de la MSA, qui assure le recouvrement des cotisations sur maille individuelle : de fait, les caisses de MSA ont toujours recouvré sur la base des données de l'individu, puisque, avant l'entrée en vigueur de la DSN, il leur revenait d'émettre les appels de cotisations à partir des données de paie. Par ailleurs, le lien entre cotisations et droits n'a jamais été distendu, puisque l'ensemble a toujours été géré dans le cadre d'un guichet unique. La branche recouvrement se distingue également fortement de la CNAV et des régimes complémentaires d'assurance vieillesse qui établissent un lien fort entre prélèvements et droits.

[377] Cette culture des Urssaf s'est traduite par un investissement « métier » relativement tardif de la branche dans la DSN et ses usages, pointé tant par l'Igas²⁶³ que par la Cour des Comptes (voir annexe 11).

²⁶¹ « Même si ce n'est sans doute pas encore le moment, la promesse de simplification pour les entreprises devra s'accompagner, en contrepartie, de plus de discipline et d'engagements forts pour améliorer la qualité du déclaratif et les délais de transmission des événements. Compte tenu des impacts de ces informations sur le versement ou le calcul de certaines prestations, une normalisation des délais de déclaration devraient devenir opposable sous peine d'éventuelles sanctions ».

²⁶² L'Urssaf CN souligne néanmoins que des travaux de fiabilisation sont opérées pour le compte de la CNAV, à sa demande, suite à la suppression de la DADS, fiabilisation qui s'est affinée à la faveur de travaux communs. L'Urssaf s'est d'ailleurs doté de nouveaux contrôles sur données individuelles pour le compte de la CNAV.

²⁶³ ESLOUS Laurence, MATTERA Miche-Henri, VANNESTE Arnaud, Évaluation de la COG 2010-2013, IGAS, 2014. Dès le rapport d'évaluation de la COG 2010-2013, l'Igas évoquait « une appropriation [de la DSN]

- [378] Cette appropriation tardive de l'intérêt des données individuelles a été l'un des éléments de difficultés dans le processus de transfert du recouvrement des cotisations Agirc- Arrco vers les Urssaf – dont il explique une part du retard²⁶⁴. Les travaux importants et récents engagés par l'Acoss prennent en compte ce constat. L'usage de la maille individuelle dans les processus de la branche demeure cependant devant nous et nécessitera un changement de culture institutionnelle fort, pour que le réseau s'approprie un rôle plus large que celui du seul recouvrement, à savoir une mission qui doit prendre en compte le lien recouvrement – droits.
- [379] Un changement d'approche important doit aussi être mené dans les branches utilisatrices du DRM : outre l'appropriation de nouveaux outils, la relation à l'allocataire ou à l'assuré est modifiée dès lors que l'intéressé ne sera plus être responsable de tout ou partie de sa déclaration, les agents des caisses devant désormais expliciter des déclarations faites par d'autres et de guider l'assuré vers la résolution de ces difficultés.
- [380] Ainsi, la branche famille anticipe un changement des métiers et une évolution des compétences des gestionnaires conseils, qui seront à la fois plus experts des données sources mais aussi plus tournés vers l'accompagnement des allocataires en difficulté de compréhension du calcul de leurs droits ; les métiers de la maîtrise des risques et du contrôle sont également transformés par le principe d'acquisition des données à la source, sans pour autant que le risque d'erreur ou de fraude disparaisse pour autant. L'accompagnement au changement, la formation et l'outillage de ces métiers seront essentiels à la réussite de la transition en cours du modèle de production / relation de service.
- [381] La multiplication des usages suppose aussi que les gestionnaires de paie des entreprises comprennent l'usage des données qu'ils fournissent et l'intérêt à une déclaration la plus juste au plus tôt²⁶⁵.
- [382] L'ensemble nécessite un important plan de communication et de formation, à la fois dans les organismes et à destination des entreprises.
- [383] Des efforts de pédagogie et d'accompagnement devront également être réalisés à destination des assurés, surtout si le mode de versement de certaines prestations est modifié pour s'appuyer demain plus qu'aujourd'hui sur le DRM. Jusqu'ici c'était l'assuré lui-même qui faisait la démarche de demander la prestation et de procéder aux déclarations de revenus, déclarations parfois complexes et sources d'erreurs potentielles. Si demain ces démarches complexes sont supprimées et que les ressources sont

trop faible par les directions métier (...) Si la cible relative à la DISEP révèle une réflexion déjà élaborée, la cible relative au recouvrement et à la maîtrise des risques n'en est qu'à un stade très préliminaire »

²⁶⁴ Il a été également nécessaire de tester avec les éditeurs le CRM normalisé, ce qui nécessite un délai incompressible.

²⁶⁵ Comme évoqué plus loin, un des enjeux de la nouvelle gouvernance des données sociales à mettre en place consiste également à s'accorder sur les modalités d'organisation de l'interlocution entre les organismes de protection sociale et le déclarant



directement calculées par le DRM, cela constitue certes une simplification pour l'utilisateur, mais cette simplification peut ne pas être totale : certains éléments de ressources pourraient ne toujours pas être véhiculés par le DRM (pensions alimentaires, donations...) et encore demandées aux allocataires, certaines erreurs dans les déclarations peuvent ne pas aisément être identifiées ou comprises par l'assuré...

[384] La relation à l'assuré / allocataire doit de fait être repensée. Il est en effet peu imaginable que l'intéressé soit confronté à un dispositif qui, faute de compréhension partagée des éléments figurant dans le DRM, le renvoie vers le PNDS, puis le cas échéant, vers son employeur : s'agissant de populations souvent précaires, parfois frappées d'illectronisme²⁶⁶, le renvoi vers un site internet n'est pas toujours une solution ; le retour vers l'employeur est lui-même complexe, le salarié pouvant avoir quitté son emploi, et l'employeur pouvant ne pas être lui-même en capacité d'expliquer la déclaration, notamment si elle est effectuée par un tiers.

Recommandation 33 : Concevoir une communication et des formations adaptées à la nouvelle gestion de la donnée et à ses usages

Recommandation 34 : Mettre en place un dispositif accompagnant l'allocataire dans la compréhension des revenus déclarés par son employeur.

6 - Une gouvernance à repenser autour de la donnée sociale

[385] Comme cela a été évoqué, de nombreux chantiers sont ouverts qui supposent une gouvernance repensée. Cette gouvernance doit garantir une participation active des partenaires sociaux, en s'inspirant notamment du rôle que ces derniers jouent au sein des instances du GIP-MDS. Il n'est pas dans les missions du HCFiPS de proposer une organisation cible. Toutefois, plusieurs principes peuvent être évoqués.

[386] L'organisation doit reposer sur une instance stratégique, en charge du pilotage de la donnée sociale (et non de la seule DSN), dotée de capacités d'arbitrage, instance qui doit élaborer et suivre la feuille de route DSN.

[387] Cette organisation doit permettre de trancher sur des points essentiels, évoqués au fil de ce chapitre : tout d'abord, elle doit être le lieu de confrontation des analyses juridiques et techniques ; ensuite, elle doit être le lieu où se

²⁶⁶ L'illectronisme dépend ainsi de l'âge (35% des 60-74 ans et 71% des 75 ans ou plus sont concernés, contre moins de 5% des moins de 45 ans), mais aussi de nombreux marqueurs de position sociale. Les écarts sont importants selon le niveau de diplôme (49% parmi les non-diplômés ou les détenteurs d'un certificat d'études primaires (CEP), contre 3% parmi les diplômés du supérieur) et la catégorie socioprofessionnelle : parmi les personnes en emploi, qui ont globalement plus de capacités numériques que la moyenne, 10% des ouvriers sont concernés, contre moins de 1% des cadres, professions intellectuelles supérieures et professions libérales. INSEE 2019.

trouve l'équilibre entre la promesse de simplification faite aux entreprises et l'enjeu de détermination du juste droit notamment porté par la solidarité à la source ; enfin, elle doit permettre des arbitrages sur les objectifs de qualité de la donnée sociale et sur les conséquences opérationnelles des décisions prises.

[388] Elle doit être pensée en s'appuyant sur les acquis de la DSN, notamment sur le caractère très collaboratif du dispositif, tel qu'il a été impulsé par le GIP-MDS. Ce point est essentiel, compte tenu de la très forte intrication d'un grand nombre d'acteurs qui doivent tous être en capacité de comprendre les enjeux, mais aussi de participer à leur mise en œuvre et d'une certaine dégradation des relations entre acteurs du système aujourd'hui constatée.

[389] La gouvernance doit reposer sur différentes briques, permettant notamment de viser la simplification de la norme, de vérifier la compatibilité des différents plans de charge informatique de l'ensemble de l'écosystème, dans ou de partager les questions de fiabilisation et de qualité des données.

[390] Elle doit permettre, dans la mesure du possible, d'anticiper les évolutions : la prévisibilité des évolutions est essentielle pour l'ensemble du processus, à la fois au plan technique (permettre les évolutions informatiques dans des conditions sécurisées) et métier (intégrer les évolutions dans la gestion et dans les relations avec l'ensemble des « clients » de la DSN).

[391] La prochaine génération de COG doit permettre la transcription de ces nouvelles règles organisationnelles dans les objectifs alloués à chacune des branches. Elle doit garantir la mise en place d'un travail en commun. Une COG interbranches / inter régimes pourrait être utile à cet effet.

Recommandation 35 : assurer une participation active des partenaires sociaux au sein de la gouvernance des données sociales en s'inspirant notamment du rôle que ces derniers jouent au sein des instances du GIP-MDS

Recommandation 36 : revoir les grands principes de gouvernance, en repositionnant une instance stratégique, dotée à la fois d'une capacité d'arbitrage et d'une capacité de partage avec la communauté DSN

Recommandation 37 : fixer dans la prochaine génération de COG les grands principes de gouvernance permettant de garantir un travail en commun.

[392] Ainsi, si les fondamentaux sont bons, beaucoup d'éléments doivent aujourd'hui être remis à plat pour réussir la solidarité à la source : une réorganisation fondamentale de la gestion de la donnée sociale est un



préalable à la réussite de ce projet²⁶⁷. Plus que jamais, la fonction recouvrement doit être pensée dans le service global de la protection sociale.

[393] On le voit, ce sujet, qui n'est pas que technique, est extrêmement structurant ; il touche à la relation entre décision politique et technique, à l'organisation des différentes branches entre elles, à la relation des assurés avec les caisses prestataires, les métiers... Il doit pouvoir être pris dans toute son ampleur pour être piloté avec succès.

²⁶⁷ L'exemple de la banque Carrefour belge devrait être particulièrement inspirant sur ce point, en ce que le dispositif repose sur une gestion globale de la donnée, effectuée par une entité neutre et un pilotage de la normalisation constant. La Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) est une base de données qui reprend toutes les données de base des entités enregistrées et de leurs unités d'établissement. Voir rapport HCFiPS 2017.



CONTRIBUTIONS DES MEMBRES



Contribution de la CFDT

La CFDT se réjouit d'une étude aussi complète sur le recouvrement, au cœur du financement de la protection sociale, central dans la vie des entreprises, et structurant des droits de chacun. La fiabilité de ce processus d'acquisition des droits est particulièrement important pour les travailleurs les plus précaires ou aux parcours complexes. Ainsi le regard porté sur les travailleurs des plateformes pour garantir leurs droits est le bienvenu.

La CFDT partage l'idée que si des synergies peuvent être trouvées avec la sphère fiscale, l'idée d'une fusion doit être écartée au vu des spécificités de chacune de ces sphères et d'un accident industriel probable.

Sur le dossier transfert du recouvrement, la CFDT rappelle qu'elle a toujours été favorable au principe du collecteur unique, parce que cela semble être gage d'efficacité et de fiabilité pour la collecte. Toutefois, le transfert du recouvrement de la totalité des prélèvements sociaux à l'URSSAF Caisse Nationale va bien au-delà du simple transfert de l'encaissement parce qu'il embarque le calcul des cotisations et des droits à la maille individuelle sur l'ensemble des revenus. La CFDT apprécie donc le regard nuancé qui est porté sur cette transformation. Cette perspective soulève en effet des problématiques complexes qui n'ont pas été réglées en l'état :

La sécurisation de la collecte pour chaque organisme est un impératif et un préalable de cette transition. Quel conventionnement entre le collecteur et les organismes (notamment l'Agirc Arrco) pour garantir l'accord sur les sommes à collecter ? Quelle procédure dans les cas de litige ? Quelle granularité des informations, quel accès aux informations ?

- Quelle facturation du service de collecte aux organismes ? Comment éviter notamment que les organismes paient deux fois un service, en s'étant tout d'abord doté d'un outil de collecte en maille individuelle puis en payant une quote-part de la fabrication du même outil au niveau de l'URSSAF Caisse Nationale ?

- Quel pilotage de la construction de l'outil l'URSSAF Caisse Nationale de calcul à la maille individuelle ? Et quel pilotage de son fonctionnement et de ses évolutions ? Il faut dans les deux phases une gouvernance partagée, et la CFDT appuie la revendication d'une participation active des partenaires sociaux dans la gouvernance.
- Enfin, une attention toute particulière aux personnels, tant dans la situation cible que dans les transitions est indispensable.

Au final ce rapport met en évidence la nécessité et l'importance de converger vers une gouvernance partagée des données, ce qui dépasse largement le périmètre de l'URSSAF Caisse Nationale. Des choix qui seront conduits, dépendent des évolutions structurantes de notre protection sociale, la prise en charge de situations spécifiques, et la connaissance de situations au plus près de la réalité. Le chapitre 4 du rapport met également en évidence l'impact de l'évolution des processus numériques sur les droits des personnes.

La CFDT souhaite tout particulièrement que des travaux ultérieurs soient menés pour étudier la fiabilité et la sensibilité des dispositifs de protection sociale à la contemporanéisation des données. L'impact délétère de cette transformation sur les droits APL, doit nous rappeler à tous qu'ajustement en temps réel ne doit pas conduire à faire vivre les allocataires dans l'instantanéité et la précarité du moment. Des équilibres sont au contraire à trouver pour que stabilité des droits et perspectives données aux allocataires, s'articulent avec justice sociale et réactivité de nos dispositifs.



Contribution de la CFE-CGC

La CFE-CGC se félicite que le sujet du recouvrement social et de ses possibles évolutions soit enfin abordé à travers ce rapport dans toutes ses dimensions et traite de ses nombreuses implications sur la sphère de la protection sociale. Il vient ainsi combler de nombreuses lacunes passées dans la prise de décisions politiques structurantes dans ce domaine, en particulier l'article 10 de la loi de financement 2020 de la Sécurité Sociale relatif à l'unification du recouvrement dans la sphère sociale dont l'étude d'impact était d'une pauvreté affligeante pour justifier des dispositions législatives associées et finalement adoptées.

Notre système de protection sociale s'est construit au fil des années pour satisfaire de nouveaux besoins et constituer un ciment de la société française auquel nos concitoyens sont très attachés comme l'a encore récemment démontré la crise Covid. De par la pluralité de ses secteurs d'intervention, de son volume financier et de la diversité de constitution des droits, il constitue un ensemble complexe dont les évolutions doivent être conçues avec clarté et rigueur en commençant par la fixation des objectifs, la démonstration de faisabilité des solutions à développer et leur planning de déploiement.

Le recouvrement social est donc une brique de notre protection sociale qui interagit avec beaucoup d'autres éléments comme la constitution des droits des salariés et donc la qualité de service due tant aux salariés qu'aux entreprises.

La CFE-CGC approuve de très nombreuses recommandations du rapport, en particulier celles relatives au chapitre analysant « *une évolution de l'organisation du recouvrement social qui ne doit pas être dictée par la seule unicité du recouvrement* » (recommandations 11 à 16) et partage l'analyse que des évolutions de la chaîne déclarative appellent à une rénovation de la gestion des données sociales et à consolider la définition et la robustesse de la DSN.

La CFE-CGC pense que l'ensemble de ces recommandations et de celles qui résulteront de l'analyse du volet 'contrôle et lutte contre la fraude' devront donc déboucher sur la mise en place d'une organisation projet pertinente dédiée pour traiter ce sujet systémique aux impacts majeurs (largement sous-estimés jusqu'à ce jour) dont la mission sera :

- de bien définir et faire valider le cahier des charges des évolutions souhaitables associées à un niveau élevé de qualité de service ;
- de définir, évaluer et planifier les études et travaux indispensables à la conduite professionnelle d'un tel projet ;
- de proposer les évolutions d'organisation et d'outils informatiques les mieux adaptés à partir de l'analyse comparée des outils et des compétences existantes ;
- de démontrer la faisabilité technique, l'acceptabilité sociale et la viabilité financière de la solution retenue qui pourra être ou ne pas être un système unique (il est trop tôt pour l'affirmer aujourd'hui), tout en assurant un bon fonctionnement transitoire et d'éventuelles convergences préparatoires à certains regroupements. Cela passe en particulier par des études de levée de risques incluant la réalisation de pilotes.

Pour la CFE-CGC, la mise en évidence par ce rapport du champ très large du chantier recouvrement social, de sa complexité et de son impact fort sur la qualité de service rendus aux ayants-droits de notre protection sociale impose de stopper immédiatement les chantiers sur ce sujet en cours actuellement afin d'éviter des catastrophes industrielles plus que probables qui résulteraient de leur déploiement précipité. En particulier le transfert du recouvrement de l'Agirc-Arrco doit être immédiatement stoppé (et non seulement reporté d'un an) compte-tenu du niveau de risque très élevé et donc inacceptable à moins de 6 mois de sa mise en œuvre prévue au 1er janvier 2023. Le recouvrement actuel par l'Agirc-Arrco doit être maintenu dans son fonctionnement actuel qui donne satisfaction, l'option de son transfert éventuel doit désormais rentrer dans le champ du projet global du recouvrement social à traiter par l'organisation *ad hoc* évoquée ci-dessus.

Enfin, la CFE-CGC pense que la complexité et les spécificités propres au recouvrement social et à la sphère fiscale rendent totalement inopportuns d'envisager un rapprochement entre les deux systèmes.

La CFE-CGC demande que ce rapport et sa deuxième partie à venir soient largement diffusés auprès des responsables politiques (ministères, Parlement) ayant à traiter de ce dossier afin de les assister dans l'appréhension de la complexité du sujet et des solutions pertinentes pour le traiter.



Contribution de la CFTC

Préambule

Nous tenons tout d'abord à saluer la qualité des intervenants et des échanges au sein du HCFiPS.

La liberté de parole et l'acculturation à la sphère de la protection sociale des conseillers permettent d'aborder les sujets aussi bien au niveau des principes qu'au niveau des aspects technico informatique et administratif. La réflexion sur le recouvrement social a donc été transversale, et a permis d'aborder l'ensemble des enjeux qu'il renferme.

Le projet de rapport sur le recouvrement social dont nous avons pris connaissance en est d'ailleurs un parfait exemple, puisque les quatre chapitres explorent les axes-clé : le recouvrement dans le contexte de la crise sanitaire, l'élargissement du champ d'intervention des organismes de recouvrement, la question des transferts de collectes sociales et les potentialités de la DSN, notamment en faveur des prestations à la source.

Les recommandations figurant dans ce rapport appellent plusieurs observations de la part de la CFTC. Si notre organisation adhère à un nombre important de propositions faites par le HCFiPS, certaines nous paraissent devoir être précisées, notamment sur la question des moyens à y associer dans leur éventuelle mise en œuvre.

Par ailleurs, d'autres recommandations nous laissent davantage interrogateurs, notamment quant à leur rapport coûts/bénéfice ou au regard de l'approche que nous nous faisons du recouvrement social, de ses finalités et du pilotage – le cas échéant - des ressources qu'il permet de rassembler.

Pour la CFTC, l'organisation du recouvrement et son évolution ne peuvent s'exonérer d'aborder des questions qui peuvent paraître comme du détail voire relever du travail d'experts informatiques ou de maîtrise des risques. Car bien souvent le « diable est dans le détail » et de nombreux souhaits d'évolution des politiques publiques, en apparence de bon sens, se sont heurtés à la dure réalité de la faisabilité informatique (*simplification de façade mais complexification intenses de la réglementation à appliquer par les personnels*). Le résultat, in fine, se traduit par des difficultés de mise en œuvre telles, que les bénéficiaires subissent une dégradation du service et les personnels une déstabilisation des organisations de travail. En bout de chaîne, c'est la Protection sociale qui s'en trouve fragilisée.

L'opportunité, pour le HCFIPS, de s'arrêter si précisément sur des aspects techniques et informatiques du fonctionnement actuel et futur du recouvrement, peut laisser interrogateur : en effet, l'examen minutieux de chaque strate du process de recouvrement pourrait parfois éloigner des analyses et recommandations visant à atteindre des objectifs essentiels pour toutes les parties prenantes, c'est-à-dire modifier, simplifier, optimiser l'organisation du service et du travail, pour un recouvrement efficient.

Aussi, nous sommes très attachés à ce que les recommandations présentes dans le rapport sur le recouvrement du HCFiPS soient prises en compte dans leur globalité. Les propositions d'évolution ne pouvant pas être isolées des recommandations sur la nécessaire adaptation du SI, données de références et respect des modalités projets et de leur temps d'appropriation et de déploiement.

Contexte

Lors de la crise sanitaire de la Covid 19, la Protection sociale et particulièrement 4 des branches de la Sécurité sociale ont été un atout indéniable pour la France.

La CFTC avait eu l'occasion de se féliciter qu'une architecture et un système pensés il y a plus de 70 ans aient pu, quasi en l'état, être enclenchés et permettre d'amortir les conséquences d'une crise aussi soudaine que brutale. Sans l'agilité de ses modalités de gestion et de fonctionnement, la réactivité de ses dirigeants et l'implication de ses personnels, l'action du gouvernement aurait été grandement entravée.

Néanmoins, les efforts consentis ont déstabilisé les organisations et affaibli les énergies des acteurs. De même, des réponses adaptées et justifiées par la crise, ne doivent pas devenir la règle (aides exceptionnelles, plans d'apurements automatiques...).

La CFTC souhaite, dans ce contexte, que toutes les précautions soient prises pour que les évolutions futures envisagées (solidarités à la source notamment) soient respectueuses des organisations, des hommes et soient proposées selon un mode projet réaliste, et qui prenne en compte le consentement de chacun (de bénéficiaire ou pas de la prestation à la source).

C'est notamment par ce prisme que notre organisation a analysé les chapitres évoqués ci-après.

Chapitre 1 – Un recouvrement social qui a été très fortement affecté par la pandémie et les réponses apportées à la crise sanitaire

Tout d'abord, la CFTC félicite les équipes du recouvrement pour leur engagement et leur accompagnement du secteur économique pendant la crise. Les modalités d'intervention, d'information, de conseil et la temporalité des prélèvements sociaux ont pu être mobilisés pour soutenir finement et de manière adaptée les secteurs économiques.

Nous saluons également les travaux importants réalisés pour établir et décliner des plans d'apurement et délais de paiement progressifs permettant aux acteurs économiques de lisser l'impact de la crise sur leur trésorerie et chiffre d'affaire. Le



bornage de ces aides aux secteurs les plus impactés par les restrictions administratives a également été déterminé avec justesse.

Les interventions attentionnées auprès de tous les acteurs économiques, entreprise, commerçant/artisan, Professions libérales et Travailleurs Indépendants ont démontré la capacité globale d'intervention du recouvrement et de son évolution vers une offre de service au bénéfice de l'économie française et de ses acteurs.

Toutefois, la CFTC fait également observer que les aides visées ci-dessus et successivement enclenchées, via des évolutions réglementaires décidées sur de très courts délais, aurait pu causer de l'insécurité juridique d'une part, et être sources d'erreurs d'autre part.

En outre, la CFTC rappelle la nécessité de rester vigilant quant au bon recouvrement des plans d'apurement, notamment dans les DROM, tout en insistant pour que leur exécution soit adaptée afin de ne pas déstabiliser socialement et économiquement les secteurs concernés.

Nous rejoignons sur ce point le constat du HCFIPS, qui relève que les « *décisions en matière de reports et délais de paiement ont en revanche affecté l'ensemble de la chaîne du recouvrement, vis-à-vis des entreprises comme des travailleurs indépendants* ».

Pour la CFTC, ce constat renvoie aux limites de ces dispositifs d'aides, dont il n'est pas exclu qu'elles ont pesé dans le rapport de la Cour des comptes, traitant notamment de la certification des comptes de la branche du recouvrement.

Enfin, si la CFTC se félicite de la polyvalence dont les Urssaf ont su faire preuve pour élargir le champ de leurs actions (versements de certaines indemnités à certains publics), elle rappelle néanmoins que le cœur de métier reste le recouvrement. Pour notre organisation, la mobilisation des organismes de recouvrement à des fins de prestation doit rester exceptionnelle et limitée dans son périmètre.

Chapitre 2 - Une approche renouvelée du recouvrement social

La CFTC est convaincue par le fait que le service du recouvrement social ne se résume pas à une opération basique d'encaissement mais que sa réelle plus value réside dans les services et information déployées auprès des entreprises.

Pour pérenniser et améliorer cette offre de service, nous soutenons les recommandations du HCFiPS pour une unification des références en matière de doctrine administrative du champ de la sécurité sociale et une déclinaison au plus tôt et au plus juste de ces évolutions sur la plateforme numérique d'information.

Si la spécificité du recouvrement social et son utilité sont réaffirmées, la CFTC soutient la proposition du HCFiPS de renforcer sa coopération avec l'acteur de la sphère fiscale (DGFIP) notamment dans le domaine du recouvrement amiable et forcé. Toutefois, cette coopération devra tenir compte des spécificités de chaque sphère, et tendre en amont vers une harmonisation *a minima* des assiettes et des

délais de référence. En outre, il est indispensable de garantir un minimum d'étanchéité entre les deux sphères, en maintenant certains flux entre elles.

La CFTC partage les recommandations du rapport ayant pour objectif de renforcer le rôle d'information et de conseil et de prévention du recouvrement social. En revanche, il nous paraît indispensable, dès le stade de l'élaboration d'une offre de service allant dans ce sens, de prévoir des moyens en termes d'effectifs, d'organisation du travail et de gestion des compétences. Aussi, des offres de services adaptées doivent être développées et/ou renforcées par nature d'acteur économique tout comme l'accompagnement des acteurs économiques en difficultés après leur identification.

Si l'accompagnement spécifique des Travailleurs indépendants est un sujet majeur pour la CFTC, nous nous interrogeons sur sa modalité et l'opportunité de créer une COG spécifique déclinée au sein des COG des Branches de la Sécurité Sociale, d'autant que l'intégration de ce public au régime général s'est opérée. Pour la CFTC, cette idée risquerait – dans la pratique – de favoriser l'émergence d'un régime indépendant au sein du régime général.

Chapitre 3 - Une évolution du recouvrement, en recherche continue d'une meilleure efficience : les enjeux des transferts de recouvrement.

La CFTC soutient la position du HCFiPS d'abandonner l'idée, un temps évoquée par les pouvoirs publics, d'une fusion des réseaux du recouvrement (URSSAF / DGFIP).

Néanmoins, la CFTC ne s'oppose pas à la recherche d'optimisation des services du recouvrement social dès lors qu'elle garantit la qualité/continuité de service et s'intègre dans une politique RH respectueuse des personnels et du droit des salariés tout en proposant des accompagnements adaptés, des organisations du travail apprenantes et des développements de parcours professionnels avec des rémunérations motivantes.

La rationalisation des recouvrements au sein de la sphère sociale est pertinente, et se justifie d'autant que certains régimes s'éteignent progressivement ou se réduisent dans des proportions qui rendent cohérent un transfert aux Urssaf.

En outre, si la CFTC n'est pas, par principe, contre le transfert du recouvrement AGIRC/ARCO aux URSSAF, le transfert des activités de recouvrement ne doit pas avoir pour corolaire une modification des prérogatives, gouvernance et missions de l'AGIRC/ARCO dont l'importance et la spécificité sont réaffirmés par la CFTC.

De ce point de vue, la CFTC considère que la spécificité de la retraite complémentaire, l'absence d'urgence particulière à ce stade et la qualité de gestion dont ont fait preuve les partenaires sociaux sont autant d'arguments que nous avançons à la faveur d'une temporisation quant au transfert.

Comme le HCFiPS, la CFTC considère que « *la garantie doit être donnée aux organismes qui cèdent le recouvrement que les droits, lorsqu'ils sont contributifs, pourront être correctement constitués* » avant une telle évolution. La fiabilisation se

prévoit en amont (par un partage réel des enjeux entre organismes concernés) et sur la durée.

Par conséquent, un tel transfert ne peut se faire de manière marketing politiquement. La CFTC insiste pour que les opérations soient planifiées en accord avec tous les acteurs et passent obligatoirement par des phases pilotes représentatives et évaluées comme satisfaisantes avant tout déploiement et généralisation.

Enfin, garantie doit être donnée quant à la sécurisation informatique d'une part, et à l'autonomie du pilotage d'autre part.

Chapitre 4 – La gestion des données sociales : enjeu majeur du service public de la sécurité sociale, de la déclaration employeurs au service des prestations.

La CFTC souscrit à l'essentiel des propositions formulées au chapitre 4 du rapport. Nous souhaitons en sus que les pouvoirs publics créent un revenu social de référence et construisent une simplification des modes de calcul des prestations en s'appuyant sur cette donnée qui doit devenir centrale dans le futur.

Par ailleurs, la CFTC insiste pour que les données soient fiabilisées et stabilisées en amont de leur utilisation pour le calcul des prestations sociales. Il est indispensable d'en finir avec des systèmes complexes, reposant sur des données non fiabilisées, génératrices d'indus et de rappels réguliers pour les bénéficiaires. Une bonne prestation est une prestation simple, stable et juste.

En outre la CFTC ne considère pas que la contemporanéité des droits avec les événements de vie soit une avancée sociale systématique.

Bien souvent, la contemporanéité des droits est synonyme d'une précarisation des budgets des bénéficiaires et sources d'incompréhension et d'insatisfaction.

Par ailleurs, la CFTC considère qu'une idée de « consentement à la prestation » doit aussi accompagner le développement des prestations à la source.

À cet égard, si l'automaticité du droit constitue une avancée et un moyen efficaces de lutter contre le non recours ou la complexité des démarches préalables au bénéfice d'une prestation, la CFTC recommande d'assortir ce droit d'une faculté d'opposition, pour celles et ceux qui ne voudraient pas bénéficier automatiquement des prestations qui pourraient leur être ouvertes.

Pour le dire simplement, il vaut mieux un droit stable qui évolue de manière certaine avec un montant et une situation juste et justifiée, plutôt qu'une évolution des droits sporadiques génératrice d'indus/rappel et de contacts réitérés avec les services publics.

Pour ce faire les contributeurs des données, notamment les entreprises qui alimentent la DSN doivent être sensibilisées tout comme leurs éditeurs de paies et fournir des données régulières et justes.

La CFTC milite pour un délai opposable et n'exclue pas de revendiquer un régime de sanction pour les acteurs (employeurs / éditeurs) manifestement en retraits des normes attendues.

Aussi, compte tenu de l'importance du sujet de la fiabilité, de l'accessibilité et de la continuité des données, la CFTC soutient la proposition du HCFiPS de création d'une gouvernance des données sociales inspirées du GIP-MDS où une responsabilité et participation active des partenaires sociaux seraient réservées.

Conclusion

Le rapport sur le recouvrement social du HCFiPS est porteur d'innovations et d'évolutions majeures pour le futur de la protection sociale.

Les recommandations présentes dans le rapport du HCFiPS semblent aller dans le bon sens. Toutefois, des angles-morts peuvent accompagner ces évolutions, sur le terrain des moyens mis en œuvre, des infrastructures informatiques et sur leur lisibilité pour les intéressés.

Aussi, la CFTC reste vigilante sur plusieurs points qui doivent être conduits sans précipitations, avec les précautions nécessaires pour en garantir le succès :

- Transfert du recouvrement de l'AGIRC/ARCO aux URSSAF
- Création d'un revenu social de référence
- Fiabilisation et continuité des données DSN et responsabilisation des acteurs employeurs et éditeurs
- Simplification du calcul des prestations et harmonisation des éléments de constitution des prestations
- Plan d'apurement notamment dans les DROM
- Offre de service interbranche sur les travailleurs indépendants.
- Centralisation des réglementations avec fiabilisation et actualisation des portails d'information
- Coopérations URSSAF / DGFIP notamment dans le cadre du recouvrement amiable et forcé

Enfin, la CFTC considère que la clef de réussite d'un projet tel que celui de la Solidarité à la source passe par l'harmonisation d'une base de calcul des prestations alimentée par des données fiables, accessibles et stables dont la DSN pourrait être la pierre angulaire sans oublier les tests et modes projets adaptés.

Un nécessaire accompagnement des agents de la Sécurité Sociale et des bénéficiaires suppose également un temps d'appropriation significatif.



Contribution de la CGT

Le rapport montre clairement que le recouvrement social, mission première des URSSAF, est au cœur du service public de la Sécurité sociale.

Pour la CGT, la mission première des URSSAF est la qualité et l'efficacité du recouvrement social. L'ensemble de ses missions doit être pensé à partir de ce cœur de métier.

Le rapport comporte nombre d'analyses et propositions que la CGT partage.

Il montre la spécificité du recouvrement social par rapport à la fiscalité, qui ont été mis en lumière par le rôle joué par les URSSAF et la MSA pendant la crise sanitaire.

Cela nous conforte dans la défense de l'autonomie des finances sociales à l'égard de la fiscalité et du budget de l'État.

Un point essentiel, et sur lequel le rapport insiste à juste titre, est **le lien étroit entre droits individuels et recouvrement**.

L'importance de ce lien qui, comme le souligne le rapport, a expliqué au moins en partie de « *l'accident industriel* » de l'ISU, est au cœur des problématiques des projets actuels d'unification du recouvrement décidés par la loi de financement de la Sécurité sociale 2020, concernant notamment les retraites complémentaires ARRCO-AGIRC, et les régimes de retraite gérés par la Caisse, ainsi que des régimes de moindre taille comme les IEG, la CIPAV ou le régime des marins.

Le rapport montre bien que cette question de la maille individuelle est aussi au cœur de la DSN.

Nous partageons largement les analyses du rapport qui conduisent à rejeter l'idée d'une fusion du recouvrement social et du recouvrement fiscal qui a été un temps envisagé par le précédent Gouvernement et qui a conduit à la création de l'agence France recouvrement.

Nous rappelons que la CGT s'est toujours opposée à cette fusion. S'agissant du projet de portail unifié de l'agence recouvrement, nous notons que celui-ci contribue à l'étatisation du recouvrement social, puisqu'il est géré uniquement au niveau de la technostructure, et exclut donc de sa gouvernance le CA de l'URSSAF-Caisse nationale.

S'agissant du projet de recouvrement des cotisations de retraite complémentaire par les URSSAF, le rapport montre que malgré l'importance et la qualité du travail déjà

réalisé, de nombreux points techniques restent en suspens, ce qui plaide a minima pour un report de la date de mise en œuvre actuellement prévu au 1^{er} janvier 2023.

Au demeurant, l'analyse des difficultés d'autres projets, comme celui des marins, où le rapport montre bien que certaines spécificités n'avaient pas (ou mal) été prises en compte, nous conduit à mettre en question la pertinence de la centralisation du recouvrement de l'ensemble des régimes de retraites.

La CGT souhaite que cette orientation soit réexaminée sur le fond. Cela vaut pour les retraites complémentaires du secteur privé, mais aussi pour les régimes gérés par la CDC.

Par ailleurs, tout en partageant la nécessité d'améliorer les coopérations interbranches, s'agissant notamment du lien cotisations/prestations en particulier pour les travailleurs indépendants, nous n'adhérons pas à la proposition de mettre en œuvre des COG interbranches.

Nous rappelons que la CGT n'est pas favorable au principe des COG, qui renforce la tendance à l'œuvre à l'étatisation de la Sécurité sociale, et a fortement contribué à la réduction de ses moyens, qui ont largement contribué aux difficultés de la Sécurité sociale (l'ONDAM de la branche maladie, qui a contribué à priver cette dernière de moyens indispensables, en est un exemple parlant).

C'est pourquoi nous ne souhaitons pas des COG interbranches qui risqueraient d'être un outil mettant encore plus la Sécurité sociale sous la coupe de l'État et d'aboutir, sous couvert de rationalisation à encore plus diminuer ses moyens.

En conclusion, ce rapport, dont nous tenons à saluer la qualité, contribue à montrer l'importance de préserver l'autonomie des finances sociales et, comme l'ont montré de précédents rapports du HCFPS de renforcer le rôle de la démocratie sociale dans la gestion du service public de la Sécurité sociale, qui est comme le rappelle l'art. 1 de l'ordonnance du 4 octobre 1945, « *un service public dont la gestion est confiée à ses usagers* ».



Contribution de Force Ouvrière (FO)

Par suite de la saisine du Premier ministre souhaitant un éclairage sur la gestion des cotisations et contributions sociales, le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale a conduit un ensemble d'auditions et de travaux, matérialisés par ce premier rapport. Force Ouvrière remercie la présidence et le secrétariat du Haut conseil pour la qualité des intervenants proposés, la conduite des débats et le rendu final, comme il en est habitué. Elle l'adresse également aux différentes administrations sollicitées, publiques et sociales, qui en ont ainsi facilité la justesse d'analyse et la richesse du contenu.

Ainsi sur la forme, le rapport fournit une compréhension de la situation actuelle avec acuité, tout d'abord concernant les impacts que la gestion des mesures exceptionnelles prises pendant la crise sanitaire ont induites sur le recouvrement. Il fournit ensuite une analyse précise des dimensions diverses et fondamentales liées au recouvrement, mission beaucoup plus large et importante que le seul encaissement, autour de l'information et de l'accompagnement du cotisant dans un univers réglementaire et législatif de plus en plus complexe. C'est aussi, à travers ses outils de gestion, une connaissance fine de la réalité économique, que peut déployer la branche Recouvrement une capacité d'anticipation des difficultés économiques des acteurs pouvant même, pour les travailleurs indépendants en particulier, aider dans l'orientation des droits sociaux. Aussi, le rapport souligne les enjeux de la gestion des données sociales, allant de la déclaration et de la collecte au droit social y afférent.

Sur le fond, le rapport met en exergue les enjeux des transferts de recouvrement, l'idée d'unification du recouvrement social au sein du seul réseau des URSSAF. Force Ouvrière rappelle son opposition à ce principe, mais salue l'approfondissement du rapport quant aux préalables indispensables pour s'assurer de la pertinence de tels projets. En particulier, FO réitère son opposition à l'intégration des cotisations AGIRC-ARRCO, en ce que leur nature diffère fortement dans le calcul des droits et donc également pour ce qui concerne les systèmes d'information. Pour FO, les gouvernements successifs persistent dans la croyance que l'emploi public est une dépense, un coût social à toujours réduire, et que l'on peut faire toujours plus avec moins. FO dénonce cette logique du moins-disant, caricature tant des fonctionnaires, attachés à un service public de qualité, que des salariés des organismes, tout autant attachés à la qualité du travail, au respect des droits sociaux dans un impératif de

bon usage des derniers publics. Force Ouvrière souligne que la Sécurité sociale n'a pas à rougir de ses frais de gestion, et qu'aucune entreprise ou administration privée à but lucratif n'atteint ses performances, qui se réduisent depuis quelques décennies avec les plans de licenciements déguisés qui s'enchaînent au travers des COG.

Néanmoins, les liens tissés entre les administrations sociales et fiscales durant la crise sanitaire auront démontré l'inutilité d'un programme encore plus ambitieux et incohérent d'unification du recouvrement social et fiscal. À ce titre, le Haut conseil appelle à juste raison la poursuite d'une forme d'intégration non plus organisationnelles, mais « seulement » opérationnelle entre les services, qui, tant pour la DGFIP que pour l'UCN, doivent être chacun dotés des moyens suffisants pour mener à bien leurs missions.

En outre, le Haut conseil appelle, pour ce qui concerne la gestion des données sociales, à une gouvernance qui « assure une participation active des partenaires sociaux ». FO ne peut que souscrire à cet appel, et même à considérer leur place centrale dans ces sujets, même s'ils sont complexes et doivent associer dans les discussions d'autres acteurs. En particulier, et dans un objectif de stabilité et de lisibilité réglementaire et législative, le Haut conseil préconise, comme il existe un revenu fiscal de référence, la construction d'un revenu social de référence. FO entend les motifs d'une telle définition, tout à fait pertinent, mais souligne que si une telle voie permettrait d'atteindre ces objectifs, tout en assurant évidemment aucune perte de droit pour chaque assuré, un tel revenu ne serait pas uniforme comme le RFR, mais potentiellement divers selon le droit considéré ou le statut de l'assuré.

En conclusion, le rapport du Haut conseil, comme à son habitude, décrit avec clarté et acuité une réalité complexe, et propose des voies d'amélioration pertinentes, qui le seront d'autant si l'on respecte ceux qui doivent être amenés à les mettre en œuvre ou à en être directement concernés.



Contribution du MEDEF

Le recouvrement social est un sujet essentiel, et il est heureux que le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale en ait été saisi.

*

Sujet essentiel pour les assurés sociaux d'abord.

Au-delà de l'apparente tautologie selon laquelle le recueil des recettes est un préalable nécessaire à l'engagement des dépenses, il faut rappeler que les prestations sociales ont, historiquement et essentiellement, un caractère contributif : s'acquitter des cotisations sociales, c'est s'ouvrir des droits à l'assurance lorsque le risque survient. Modulée et parfois complexifiée par le passage du temps et les évolutions des objectifs et des modalités de financement de notre protection sociale, cette contributivité tisse dans la sphère sociale un lien particulier entre recouvrement et prestations, entre obligations et droits, que l'on ne retrouve pas dans la sphère fiscale.

Le HCFiPS a rappelé cette spécificité, qu'il souhaite pérenne. Une nouvelle fois, c'est heureux, car les perspectives d'unification des sphères fiscale et sociale au sein d'un éventuel « France Recouvrement » suscitaient plus de craintes que d'espoir au sein des entreprises.

*

Car le recouvrement est également un sujet essentiel pour les entreprises.

Les entreprises sont en effet les principaux interlocuteurs des organismes de recouvrement, qui collectent auprès d'elles les cotisations et contributions assises sur les salaires, pour leur fraction patronale évidemment, mais également pour leur fraction salariale, précomptée par les employeurs.

Le rapport du HCFiPS explique à juste titre que l'efficacité d'un système de recouvrement doit se mesurer, au-delà de l'indispensable performance de la collecte, à l'aune, d'une part, de son faible impact sur les cotisants en termes de charge « administrative »/de gestion et, d'autre part, de la juste prise en compte des éventuelles difficultés des entreprises.

Il faut souligner à cet égard que la crise sanitaire a montré la capacité d'adaptation du réseau des URSSAF, à l'initiative des pouvoirs publics ; les mesures de report de charges, entre autres, ont en effet permis d'amortir le choc économique sans précédent résultant de la mise à l'arrêt subite d'une énorme partie de l'activité.

Cette crise inédite aura eu le mérite, s'il fallait lui en reconnaître, de contribuer à une évolution bienvenue des relations entre les entreprises et le réseau du recouvrement ; déjà amorcée, encore nécessaire, cette évolution est toujours bienvenue. Elle passe aussi par le développement des offres de service associées à l'acte de recouvrement.

À cet égard, la bonne qualité et la juste transmission des données sociales restent essentielles. Le rapport du HCFiPS souligne à juste titre le rôle clé du GIP-MDS dans la construction et le développement de la DSN. La bonne production et la bonne gouvernance des données sociales, à laquelle les partenaires sociaux devront être associés, seront une condition *sine qua non* de la réussite de l'ambitieux projet de « solidarité à la source ».

*

Au-delà de ces considérations générales, il faut s'attarder un instant sur la question plus spécifique de l'unification du recouvrement dans la sphère sociale, et tout particulièrement sur le transfert au réseau des URSSAF du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO.

Le MEDEF ne s'est pas opposé au principe de ce transfert, qui se concevait logiquement dans la perspective de la création d'un système universel de retraites (qui n'est désormais plus d'actualité).

Prévu par la loi, initialement au 1^{er} janvier 2022, le transfert de recouvrement a été reporté d'une année ; ce report était bienvenu pour deux raisons principales :

- la préservation de la trésorerie des entreprises au début de la reprise économique, car les cotisations sont appelées plus tôt dans le mois par les URSSAF (le 5 ou le 15) que par l'AGIRC-ARRCO (le 25) ;
- la crainte des conséquences opérationnelles résultant du constat que les discussions entre les parties prenantes ne progressaient pas avec la sérénité requise.

Force est de constater que la situation n'a pas suffisamment évolué depuis le report de la date du transfert, alors même que le 1^{er} janvier 2023 est, à l'échelle d'un projet de cette ampleur, demain ou presque.

La question est même devenue un point d'alerte pour le Sénat, dont la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale a récemment publié un rapport remettant en cause l'opportunité même de ce transfert.

Ce contexte doit appeler une réflexion sérieuse sur la date du transfert, *a minima*. Dans une période possiblement critique pour notre économie, il est important de veiller à éviter tout effet potentiellement anxiogène pour les entreprises et leurs salariés.



 ANNEXES

Annexe 1 : Définition du recouvrement social

[394] Définir précisément ce que signifie la notion de « recouvrement social », maintes fois utilisée dans les travaux du HCFiPS, constitue un exercice difficile. Dans le présent rapport, on s'intéressera principalement à l'activité de collecte des **cotisations et contributions sociales assises sur les revenus d'activité**, opérée par les réseaux des URSSAF et de la MSA pour l'essentiel, mais également par les groupes de protection sociale réunis sous l'égide de l'Agirc-Arrco (retraite complémentaire), par les différents régimes de travailleurs indépendants (CNAVPL, CNBF), par certains régimes spéciaux (CRPCEN, CRPNPAC, CRRATP) ou par la Caisse des dépôts.

Qu'est-ce que le recouvrement social ?

Un périmètre large, mais difficile à mesurer précisément

Le recouvrement social peut regrouper toutes les activités de collecte, par les organismes relevant du champ de la protection sociale, des cotisations et contributions sociales et de certains prélèvements obligatoires dus par les assurés ou leurs employeurs, et destinés au financement des régimes et organismes de protection sociale.

- Il peut également inclure certains prélèvements obligatoires recouverts par ces mêmes organismes pour compte de tiers (versement transport, FNAL, formation professionnelle, impôt sur le revenu des microentrepreneurs...) qui ne font pas partie de la sphère sociale.
- Le recouvrement social ne peut en revanche inclure les prélèvements obligatoires destinés, pour tout ou partie, au financement du système de protection sociale, mais collectés par des administrations fiscales de l'État ou d'autres organismes n'appartenant pas à la sphère sociale (TVA, CSG et autres prélèvements sur les revenus du capital ou sur les jeux, taxe sur les salaires, droits de consommation sur les tabacs, les alcools et les boissons sucrées, taxe sur les véhicules de société, certaines taxes sur les laboratoires pharmaceutiques...).

Le recouvrement social correspond donc principalement –et historiquement-, aux opérations de collecte des prélèvements obligatoires portant sur les revenus d'activité et destinés à financer les organismes de protection sociale. Les prélèvements sociaux assis sur les revenus de remplacement entrent également dans ce périmètre, mais compte tenu de leurs caractéristiques propres, et notamment le précompte par les organismes versant des prestations, essentiellement des organismes sociaux (régimes de retraite, assurance maladie, branche famille, assurance chômage...), les problématiques associées à cette activité de collecte sont très différentes, avec des enjeux financiers moins importants.

Il existe toutefois une réelle difficulté pour mesurer précisément le périmètre du recouvrement social dans sa globalité²⁶⁸.

²⁶⁸ En lien d'ailleurs avec la difficulté pour définir précisément le champ de la protection sociale : comme évoqué dans la plupart des publications du HCFiPS, différents sous-ensembles cohérents peuvent être distingués selon le critère retenu : juridique (champ des LFSS), mode de gouvernance (gestion paritaire), comptable (sous-secteur des administrations publiques) ..., sans nécessairement que ces différentes approches coïncident. Les conventions statistiques et comptables utilisés pour construire les comptes de la protection sociale, qui constitue la source de référence en matière de définition du périmètre de la protection sociale, intègrent des dépenses relevant de l'État ou d'autres administrations publiques (collectivités locales), voire d'organismes privés (groupes

Les analyses précédentes sur le périmètre du recouvrement social

Dans son précédent rapport sur le sujet des relations des entreprises avec les organismes de protection sociale, en 2017, le HCFiPS estimait que les évolutions en matière d'organisation du recouvrement social avaient été limitées depuis le panorama qu'il avait déjà dressé en 2015. Il ressortait de ce panorama qu'il était difficile d'identifier ce périmètre (voir encadré).

Dans son rapport de 2015, le HCFiPS faisait le constat de l'impossibilité de cerner précisément le périmètre du recouvrement social, et s'appuyait sur les travaux de l'IGAS et de l'IGF relatif à la rationalisation du coût de gestion des prélèvements obligatoires, datant de 2014. Comme aucune vision consolidée n'était disponible, les auteurs ont interrogé l'essentiel des organismes de collecte identifiés.

Il en ressortait les éléments suivants :

- 257 organismes identifiés pour 600 prélèvements distincts
- 3 grands réseaux de collecte qui pesaient pour 80% des masses de PO : DGFiP (40,5%), Urssaf (33,5%), DGDDI (5,5%)
- 45 organismes de la sphère sociale (19% des masses), dont l'essentiel est collecté par l'Agirc-Arrco
- 43 opérateurs divers, principalement des opérateurs de l'État (0,6% des masses)
- 166 collecteurs en matière de formation professionnelle, dont le nombre a été significativement réduit, d'abord par la loi de 2014, puis par la loi de 2018.

La Cour des comptes a également réalisé en 2016 un travail de synthèse des prélèvements obligatoires versés par les entreprises. En 2014, le recouvrement opéré par des organismes relevant de la sphère sociale auprès des entreprises (à l'exclusion donc des prélèvements collectés auprès des administrations de l'État, d'établissements publics, des établissements de soins ou des collectivités locales, mais également des prélèvements sur les particuliers, notamment l'impôt sur le revenu, la CSG et autres prélèvements sur les revenus de remplacement ou sur les revenus du capital) représentait près de 421 Md€, soit 54,4% de l'ensemble de ces prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises. Le paysage a toutefois significativement évolué depuis ces différentes publications, notamment suite au transfert de la collecte des prélèvements liés à la formation professionnelle aux Urssaf.

Sur la base de ces éléments, le recouvrement social représente une large moitié de l'ensemble des prélèvements obligatoires français.

[395] Le recouvrement social est marqué par des évolutions permanentes depuis la création de la sécurité sociale, et particulièrement depuis les années 2000, notamment dans deux directions :

de protection sociale, assureurs, mutuelles), et ne permettent pas de distinguer les collecteurs des différentes recettes affectés à chacun de ces sous-ensembles.



- un mouvement d'unification entamé de longue date, avec des transferts de la collecte aux Urssaf notamment, mouvement qui s'est accéléré ces dernières années ;
- un mouvement de dématérialisation des procédures, qui a notamment abouti au développement de la DSN.

[396] Ces évolutions ne sont pas propres au recouvrement social, dans la mesure où des mouvements d'unification de la collecte et de dématérialisation des procédures sont également à l'œuvre dans la sphère fiscale²⁶⁹ ; la problématique spécifique de la sphère sociale par rapport au recouvrement « classique » des prélèvements obligatoires - le lien étroit entre collecte des prélèvements sociaux acquittés et droits sociaux des assurés – fait que ces évolutions ne peuvent être similaires.

[397] Par ailleurs, le recouvrement social n'obéit pas aux mêmes logiques selon les régimes et organismes collecteurs, le statut des cotisants, ou la nature des prélèvements considérés (voir encadré).

Les principales caractéristiques du recouvrement social

Une caractéristique essentielle du recouvrement social tient au principe même du prélèvement social obligatoire représentant les plus grands enjeux financiers : les cotisations sociales sont pour l'essentiel génératrice de droits pour les assurés, ce qui impose aux organismes collecteurs de garantir une collecte la plus exemplaire possible, pas seulement compte tenu des enjeux financiers ou de la nécessaire équité entre redevables (caractéristique commune à tous les prélèvements obligatoires), mais surtout en raison du lien avec les droits générés par les assurés en contrepartie.

Les caractéristiques du recouvrement peuvent néanmoins être sensiblement différentes selon les réseaux, notamment en raison d'une appréciation différente de l'importance du lien entre prélèvements et droits (voir chapitre 3), ou selon la nature des prélèvements ou le statut des cotisants (salariés, indépendants).

- Les assiettes et taux de cotisations peuvent être différents selon qu'il s'agisse de salariés relevant du secteur privé, d'agents publics, de travailleurs indépendants (avec des différences importantes selon le type de travailleur indépendant, voir sur ce sujet le récent rapport du HCFiPS (2020)), de particuliers employeurs.... Certaines évolutions récentes ont permis d'harmoniser certains aspects de la réglementation
- Les procédures déclaratives et les échéances associées reflètent pour partie ces différences : déclarations mensuelles ou trimestrielles des masses salariales agrégées pour les entreprises du secteur privé non agricole, déclarations annuelles d'un revenu net fiscal pour les travailleurs indépendants.

²⁶⁹ Des mouvements d'unification de certaines procédures entre les sphères fiscales et sociales sont également à l'œuvre (déclaration fiscalo-sociale unifiée pour les travailleurs indépendants, portail commun fiscalo-social pour les entreprises, collecte de l'impôt sur le revenu des salariés de particuliers employeurs ou imputation de l'abattement fiscal des particuliers employeurs pour les titres simplifiés...), et des réflexions ont même été un temps engagées quant à une unification totale du recouvrement des prélèvements obligatoires : le 11 juillet 2018, le ministre des comptes public, M. G. Darmanin, évoquait « à terme, c'est-à-dire dans ce mandat, nous devons opérer le rapprochement entre le recouvrement réalisé au sein des sphères Etat et de la sphère sociale par la constitution d'une agence unique du recouvrement ».

- Des mécanismes spéciaux de déclaration et de collecte ont pu être développés pour des populations particulières (titres simplifiés) : CESU et PAJEmploi pour les particuliers employeurs, TESE et CEA pour les très petites entreprises ou pour les associations, TESA pour les petites exploitations agricoles.
- Il en est de même au sein de la population des travailleurs indépendants, avec des procédures déclaratives et de collecte simplifiées pour les microentrepreneurs.

Pour les salariés du secteur privé, et jusqu'à la généralisation de la DSN en 2017, les modes de collecte étaient par exemple très différents selon les populations de cotisants, pour les entreprises dont les salariés étaient affiliés à la MSA et celles relevant du régime général par exemple, compte tenu des caractéristiques propres à ces cotisants et des différences de réglementation.

- Pour les premières (régime des salariés agricoles), il s'agissait de déclarer les assiettes (masse salariale brute) à la MSA, sur une maille individuelle, charge ensuite à la MSA de calculer les cotisations et contributions dues et de les notifier, à maille agrégée, à l'entreprise.
- Pour les secondes (régime général), il s'agissait au contraire de calculer et de déclarer mensuellement aux URSSAF les cotisations et contributions sociales dues sur une maille agrégée (auto liquidation), les données individuelles n'étant pas utiles au processus, et à ce titre pas ou peu mobilisées.

La mise en œuvre et la montée en charge de la DSN, les transferts de collectes, les intégrations de nouvelles populations au sein du régime général, et les réformes successives visant à harmoniser, lorsque cela est possible, la réglementation, ont conduit à une rationalisation des procédures, mais d'importantes différences subsistent encore.

Annexe 2 : Le recouvrement des cotisations et contributions sociales dans les DOM

Taux des restes à recouvrer par catégorie de cotisants (exercice 2021 au 31/12/2021, y compris aide Covid)

Région/Dom	Secteur privé	Secteur public	Travailleurs indépendants
Guadeloupe	18,79%	2,17%	45,08%
Martinique	14,66%	4,72%	48,59%
Guyane	17,37%	12,35%	46,73%
Réunion	5,99%	4%	30,73%
Mayotte	31,31%	4,55%	34,26%
DOM	13%	4,7%	37,99%
Métropole	1,95%	0,25%	22,48%

Source : Urssaf-Caisse nationale

2 Taux de pauvreté et indicateur d'inégalité en 2017

	Taux de pauvreté Seuil national (en %)	Indicateur d'inégalité S80/S20	Seuil local	
			Seuil mensuel (en euros)	Taux de pauvreté (en %)
Guadeloupe	34	5,9	790	19
Martinique	33	5,7	820	21
Guyane	53	10,5	550	23
La Réunion	42	5,4	700	16
Mayotte	77	> 80	160	42
France métropolitaine	14	4,0	1 020	15

Lecture : en 2017, 34 % des Guadeloupéens sont pauvres au seuil national (60 % du niveau de vie médian en France). En Guadeloupe, la masse des niveaux de vie détenue par les 20 % des personnes les plus aisées est 5,9 fois plus élevée que celle détenue par les 20 % les plus pauvres (S80/S20). Le seuil de pauvreté local (60 % du niveau de vie médian départemental) est de 790 euros en Guadeloupe, 19 % des Guadeloupéens ont un niveau de vie inférieur à ce seuil.

Source : Insee, Budget de famille 2017.

Extrait du rapport de la Cour des comptes de 2018 sur l'application des LFSS

« Du fait du périmètre des missions de ces organismes, chaque directeur de CGSS n'a pas moins de quatre interlocuteurs nationaux : la CNAM pour les prestations maladie-maternité et AT-MP et la tarification des risques professionnels, la CNAV pour les prestations de retraite, l'ACOSS pour le recouvrement des prélèvements sociaux et la CCMSA pour les prélèvements et prestations du régime des exploitants agricoles. Chaque CGSS cosigne avec les interlocuteurs nationaux précités cinq

contrats pluriannuels de gestion (CPG) distincts, qui, pour la période 2014-2017, juxtaposaient la quasi-totalité des objectifs assignés à chaque CPAM, CARSAT, URSSAF et MSA de métropole. Chaque CGSS était ainsi appelée à se mobiliser sur 178 indicateurs de résultat ou de suivi au total : 33 pour le recouvrement, 79 pour la maladie, 26 pour les AT-MP, 21 pour la retraite et 19 pour le régime agricole. Pour l'exercice de ses différentes missions, chaque CGSS exploite environ 250 systèmes d'information distincts mis à sa disposition par les organismes nationaux. Plusieurs années de travaux sous la coordination d'une instance interbranche ont été nécessaires pour mettre à la disposition des CGSS des outils de communication unifiés (messagerie, intranet) et établir un plan de sécurité informatique commun.

La tenue de la comptabilité des CGSS repose sur la mise en œuvre de systèmes d'information, d'instructions et de dossiers de clôture propres à chaque branche et régime, mis en œuvre par des équipes de taille très réduite. En l'absence d'un système d'information comptable interbranches et régimes, de nouvelles saisies manuelles sont nécessaires pour établir les états financiers d'ensemble de chaque caisse soumis à l'approbation de leur conseil d'administration

Loin de proposer un guichet unique pour leurs assurés, les CGSS cloisonnent par branche leur offre de service, à l'exception d'initiatives notables à la Martinique. C'est seulement à la marge que les implantations physiques des CGSS de la Guadeloupe et de la Guyane sont mutualisées entre branches. De ce fait, un assuré souhaitant faire modifier son adresse, son numéro de téléphone ou ses données bancaires doit soit contacter sur internet ou par téléphone chacun des services organisés par branche dont il relève, soit se rendre dans des agences également spécialisées par branche. Par ailleurs, dans toutes les CGSS, une même modification des données de contact des assurés doit être saisie dans des applications distinctes par branche

En définitive, les CGSS sont des organismes multibranches et régimes difficiles à piloter. Loin de regrouper les fonctions communes, elles ont, au contraire, privilégié des organisations cloisonnées par branche et régime. L'exercice de leurs missions ne retire pas de bénéfice tangible de leur compétence généraliste.

[...]

Pour une part, ces mauvais résultats procèdent de causes qui ne sont pas propres aux CGSS ou sur lesquelles elles n'ont pas de prise.

L'ACOSS centralise dans certaines URSSAF la gestion des comptes cotisants de l'ensemble des établissements d'une même entreprise, notamment de grande taille. De ce fait, les prélèvements recouverts par les CGSS émanent surtout d'entreprises locales, qui présentent un risque de recouvrement plus élevé que ceux des établissements des principaux acteurs de la distribution, de la banque, de l'assurance, des transports, de l'énergie, du BTP ou de l'industrie aérospatiale situés dans leur ressort géographique, mais qu'elles ne gèrent pas. De même, l'extension des dispositifs de chèque emploi service universel (CESU) et de prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), gérés par deux centres nationaux, réduit le nombre d'employeurs d'aides à domicile versant aux CGSS, en y augmentant le risque de non recouvrement.

Plusieurs éléments peuvent se conjuguer pour fragiliser la chaîne du recouvrement : de nombreuses collectivités locales ou hôpitaux règlent couramment leurs fournisseurs avec des délais de paiement pouvant dépasser 100 jours, ce qui peut placer ces derniers en difficulté de trésorerie. Par ailleurs, les mesures décidées par les pouvoirs publics à la suite d'événements locaux (moratoires, délais exceptionnels de paiement) peuvent encourager un certain attentisme des cotisants, qui ne sollicitent pas l'application des dispositifs de droit commun d'étalement de leurs paiements et attendent la mise en œuvre de mesures de recouvrement forcé. »

Annexe 3 : Historique de la création des Urssaf

La création des Urssaf²⁷⁰

« L'acte de naissance de la Sécurité Sociale française est très précisément daté du 4 octobre 1945, date de l'ordonnance portant organisation de la Sécurité Sociale. Les unions de recouvrement des cotisations ne figuraient pas dans le plan de Sécurité Sociale de 1945, les caisses de Sécurité Sociale qui géraient le risque maladie et vieillesse d'une part, les caisses d'allocations familiales d'autre part, devaient recouvrer elles-mêmes leurs cotisations.

Mais elles ont vite ressenti le besoin de faire appel à un organisme spécialisé en utilisant la formule du groupement de caisses prévu dès l'ordonnance du 4 octobre 1945. Ces unions de caisses, les URSSAF : Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (cette dénomination d'origine sera conservée), se sont d'abord constituées librement, mais les avantages évidents de cette gestion commune ont conduit les pouvoirs publics à leur donner un corpus de règles.

Sur la base du plan de 1945 qui permettait la création de fédérations ou d'unions de caisses, furent créés : le service commun de la Région parisienne, le service commun des Alpes-Maritimes et le service commun d'Ille-et-Vilaine.

Le rapport du docteur Bernard Lafay, déposé à l'Assemblée nationale le 15 janvier 1952, propose la généralisation des URSSAF. Pour légaliser et normaliser la procédure de création de services communs chargés du recouvrement des cotisations, la loi de finances du 14 avril 1952 prévoit pour le Ministre la possibilité d'imposer l'institution de tels services, indiquant qu'ils ont la même personnalité juridique que les organismes de Sécurité Sociale. Leur modalité de fonctionnement est fixée par le décret du 12 septembre 1952, qui précise en outre la circonscription des unions.

La loi impose, les hommes disposent. L'Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales (UNCAF) fut extrêmement réticente, si bien qu'au 31 décembre 1956 seules 22 unions de recouvrement avaient été créées.

Face à une situation financière de la Sécurité Sociale qui, déjà à cette époque, n'était guère brillante et compte tenu d'un pouvoir limité des directeurs d'organismes vis-à-vis de leurs conseils d'administration, il convenait de reprendre fermement en main et de réorganiser tout ce dispositif. De là est né le décret 60-452 du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Sécurité Sociale. L'article 1er de ce décret en fait une pièce incontournable de l'histoire du recouvrement. Il prévoit la création désormais obligatoire des unions de recouvrement. Celles-ci se substituent aux caisses de Sécurité Sociale et aux Caisses d'Allocations Familiales pour l'encaissement, le recouvrement et le contentieux afférent à ces opérations. Les URSSAF sont ainsi ajoutées à la liste officielle des organismes de Sécurité Sociale et elles échappent au champ primitif des « groupements de caisses ». Le 12 mai 1960 doit donc être considéré comme étant la date de naissance officielle des URSSAF. »

²⁷⁰ CHADELAT Jean-François, Commémorations Collection 2010, https://francearchives.fr/fr/pages_histoire/39039



■ ■ Annexe 4 : Historique des transferts de recouvrement réalisés depuis 2011

2011	Recouvrement des cotisations d'assurance chômage et AGS	Unedic
2018	Recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales (hors contribution à la formation professionnelle des artisans) des affiliés au Régime Social des Indépendants artisans et commerçants (hors professions libérales)	RSI
2018	Recouvrement des cotisations et contributions sociales des VRP multcartes	CCVRP
2018	Modification du champ des compétences des professions libérales non réglementées relevant de la Cipav et qui relèvent désormais du régime général plus les assurés ayant fait valoir leur droit d'option	RSI
2018	Recouvrement de la cotisation maladie des travailleurs indépendants professions libérales (hors praticiens et auxiliaires médicaux)	Organismes conventionnés de l'assurance maladie obligatoire
2018	Recouvrement de la contribution à la formation professionnelle des artisans	DGFIP
2019	Recouvrement de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	RSI
2019	Recouvrement des cotisations, prélèvements et majorations dus au titre de la formation des agents de la fonction publique territoriale	CNFPT
2019	Recouvrement des cotisations et contributions sociales et de la CFP des artistes-auteurs	Agessa-Maison des artistes
2020	Recouvrement des cotisations maladie maternité des salariés des industries électriques et gazières	Camieg
2020 pour les déclarants DSN	Recouvrement des contributions du régime spécial de sécurité sociale des marins et des gens de mer du commerce, de la pêche, des cultures marines et de la plaisance	ENIM
2021 pour les autres déclarants		
2021	Contribution due au titre de la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) du secteur privé	Agefiph

2022	Contributions de formation professionnelle (CFP et contribution au CPF-CDD) et taxe d'apprentissage	11 opérateurs de compétence (Opco)
2022	Recouvrement des cotisations de retraite des salariés des industries électriques et gazières	Cnieg

Source : Urssaf CN

Annexe 5 : Les grandes étapes de la montée en charge de la DSN

2012 : création de la DSN dans le prolongement des Assises de la simplification, par la loi du 23 mars 2012²⁷¹. Le dispositif doit se mettre en place progressivement : dès 2013, la DSN doit remplacer certaines déclarations pour les entreprises volontaires puis, au 1^{er} janvier 2016, elle doit se substituer, définitivement et pour tous les employeurs, à la plupart des déclarations et formalités sociales.

2013-2014 : Phase 1 : phase de démarrage avec des représentants volontaires des différentes catégories d'acteurs concernés (éditeurs, entreprises, tiers déclarant...), pour mise au point technique du dispositif avant son utilisation élargie²⁷².

2015-2016 : Phase 2 : Extension du champ de la DSN aux déclarations liées au recouvrement de cotisations et contributions sociales par les Urssaf et caisses générales de sécurité sociale²⁷³, 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.

2015 : obligation de déclaration via la DSN pour les entreprises redevables d'au moins 2 M€ de prélèvements sociaux au titre de 2013, ou 1 M€ en cas de recours à un tiers déclarant agissant pour un volume de prélèvements sociaux d'au moins 10 M€.

2016 : obligation de déclaration via la DSN pour les entreprises redevables d'au moins 50 000 € de prélèvements sociaux au titre de 2014 et pour l'ensemble des entreprises recourant à un tiers déclarant.

2017 : Début de la phase 3 : Accroissement de la liste des usages et des destinataires de la DSN.

2017 : Toutes les entreprises relevant du régime général employant des salariés doivent utiliser la DSN. C'est également le cas pour les entreprises relevant du régime agricole.

2019 : Utilisation de la DSN pour le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

2022 : Généralisation de la DSN dans les fonctions publiques²⁷⁴.

²⁷¹ Proposition de loi « Warsmann ».

²⁷² Dispositifs concernés : les attestations de salaire pour le paiement des indemnités journalières en cas de maladie, maternité, paternité, pour les régimes général et agricole de la Sécurité sociale ; les attestations d'employeur destinées à Pôle emploi, les déclarations mensuelles de mouvements de main d'œuvre (DMMO) pour les entreprises de 50 salariés et plus, et les enquêtes mensuelles de mouvements de main d'œuvre (EMMO) pour les entreprises de moins de 50 salariés ; les formulaires de radiation destinés aux organismes gérant les contrats collectifs (institutions de prévoyance, mutuelles, sociétés d'assurances).

²⁷³ Déclaration unifiée de cotisations sociales (Ducs), bordereau récapitulatif de cotisations (BRC) et tableau récapitulatif annuel (TR).

²⁷⁴ « *Initialement prévue pour entrer en vigueur au même moment que pour l'ensemble des entreprises, la DSN applicable aux trois fonctions publiques a été retardée une première fois, au plus tard au 1^{er} janvier 2020, par l'ordonnance du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs. Une circulaire d'application de janvier 2016 a justifié ce retard par une préparation technique insuffisante. Le travail conjoint de la direction générale de la fonction publique (DGAFP) et du GIP-MDS a, par la suite, conduit à adapter le cahier technique de la norme de la DSN pour permettre l'intégration des fonctions publiques à ce dispositif. À cette fin, 17 données supplémentaires ont été ajoutées à la DSN. Ces travaux se sont achevés en septembre 2017. Les pouvoirs publics ont cependant décidé un nouveau report, au motif du déploiement prioritaire du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019. Un amendement gouvernemental au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) dispose ainsi que l'entrée des fonctions publiques en DSN interviendra au plus tard en 2022, sans pouvoir débiter avant 2020. Si les pouvoirs publics ont entendu prévenir tout risque opérationnel lié à la concomitance de la mise en œuvre de la DSN et de celle du prélèvement à la source, cette préoccupation ne doit pas dissimuler les autres motifs des deux reports successifs précités : une fiabilité encore*

inégale de la paie dans les fonctions publiques et une préparation insuffisante tant des destinataires de la DSN (service des retraites de l'État, Caisse des dépôts et consignations) que des éditeurs de logiciels, qui ont concentré leurs efforts sur la DSN du secteur privé et sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

« [En l'attente], c'est le flux d'information « PASRAU » (prélèvement à la source pour les revenus autres que salariaux), mis en place en octobre 2017, qui [a servi] de succédané à la DSN pour la mise en œuvre du prélèvement à la source sur les revenus des fonctionnaires. « PASRAU » recueillera ainsi à titre provisoire les salaires des fonctionnaires, tant qu'ils ne sont pas intégrés à la DSN, en plus des revenus non salariaux des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ». Cour des Comptes, La DSN, une première étape réussie, une nouvelle impulsion nécessaire, 2018.

Annexe 6 : Les formalités transférées en dsn

Les données remplacées par la DSN

45 formalités remplacées en 2020

- la DSIJ (attestation de salaire pour le versement des Indemnités Journalières de la Sécurité Sociale) et la formalité agricole de même type, sauf dans le cas de temps partiels thérapeutiques²⁷⁵
- l'AED (Attestation Employeur Destinée à Pole emploi) pour les cas hors contrats courts²⁷⁶
- les formalités DMMO²⁷⁷ et EMMO²⁷⁸
- le relevé mensuel de mission (RMM) couvrant les intérimaires
- le flux pour le contrôle des demandeurs d'emploi en activité réduite (SDE)
- les formalités concernant les contrats dérogatoires ou d'usage (CDDUD)

14 formalités concernant les salariés

- La DADS-U y compris avec la Fonction Publique depuis 2020 (partielle à ce stade, généralisation prévue au plus tard en 2022)
- Une procédure annuelle CNIEG – industries électriques et gazières
- 3 formalités CRPCEN – clercs de notaires
- Le certificat d'emploi pour les congés spectacles
- La DOETH (pour la partie collecte individuelle en 2020, et complètement en 2021)
- La DIMIST pour les 2 procédures ENIM et DAM sur les marins (?)
- L'alimentation du compte personnel formation (CPF)
- 3 formalités de l'ASP (Agence de service et de paiement) : « Le suivi mensuel » et « la fiche salarié » du dispositif « Insertion par l'activité économique » ; « La déclaration de suivi d'activité » du dispositif « Contrats aidés »
- L'accès aux informations transmises en DSN via le portail mesdroits sociaux.fr

²⁷⁵ L'attestation de salaire pour le versement des Indemnités Journalières de la Sécurité Sociale (DSIJ) est obligatoire pour tout arrêt de travail, quel qu'en soit le motif : Maladie, Maternité, adoption, Paternité, accueil de l'enfant, Femme enceinte dispensée de travail, Accident du travail, Maladie professionnelle, Reprise à temps partiel pour motif thérapeutique.

²⁷⁶ L'employeur doit impérativement effectuer un signalement au moment de la résiliation, de l'expiration ou de la rupture d'un contrat de travail. Pôle emploi récupère désormais directement toutes les informations nécessaires via la DSN (sauf s'il s'agit de contrats courts qui ne sont pas à ce jour couverts par la DSN).

²⁷⁷ La déclaration de mouvements de main d'œuvre est obligatoire pour les établissements du secteur privé et du secteur public industriel et commercial – employant au moins 50 salariés en équivalent temps plein – quelle que soit leur forme juridique, à l'exception de l'État, des établissements administratifs publics et des agences de travail temporaire. Cette déclaration recense les embauches, les résiliations de contrat de travail et les transferts entre établissements. Elle est utilisée à des fins de contrôle par les inspecteurs du travail, et à des fins statistiques par la DARES.

²⁷⁸ Formalité obligatoire pour les établissements employant moins de 50 salariés. Cette enquête recense les embauches, les résiliations de contrat de travail et les transferts entre établissements. Elle est utilisée à des fins statistiques par la DARES. L'EMMO est remplacée par la DSN.

- L'usage des données issues de la DSN pour le calcul de certains de leurs droits (gestion des allocations logement à compter de janvier 2021 et progressivement les différentes prestations soumises à clause de ressources)

- 17 formalités DUCS – recouvrement :

- 3 anciennes formalités URSSAF (DUCS, BRC et TR)

- La DUCS OC prévoyance

- La DUCS OC mutuelles

- La DUCS OC assurance

- La DUCS Retraite complémentaire pour le régime général

2 formalités de recouvrement pour la MSA : BVM et DTS (?)

- 5 formalités de recouvrement de régimes spécifiques CNIEG, CAMIEG, CRPNPAC, SNCF, (concerne les industries électriques et gazières, l'aviation civile, le régime spécifique de la SNCF)

- Le recouvrement des Marins par Urssaf

- La DUCS CNBF - Caisse Nationale des Barreaux Français

- La déclaration des agents des cultes (CAVIMAC)

5 nouvelles procédures qui n'existaient pas antérieurement et qui ont été introduites depuis la généralisation de la DSN :

- le recouvrement du PAS, prélèvement à la source

- La remontée des fiches de paramétrage des contrats complémentaires (antérieurement échanges bilatéraux non automatisés).

- Le chainage par le NIR pour les IJ des salariés

- La liquidation unique des IJ

- La notification électronique des taux AT qui a commencé avec les mises à jour mensuelles en juin 2020 et qui sera étendue en janvier 2021 à la notification annuelle

- Envoi des éléments à l'ASP pour « La demande d'indemnisation » du dispositif « Activité partielle »

2021

- Fins de contrat de travail unique : Il sera désormais possible d'utiliser le signalement fin de contrat de la DSN pour signaler la fin des contrats « courts », c'est-à-dire commençant et se finissant le même mois.

- Signalement d'amorçage des données variables : A l'entrée effective d'un salarié dans l'entreprise, l'usage de ce signalement permet de récupérer immédiatement le taux du PAS à lui appliquer et de déclencher son affiliation auprès des organismes complémentaires. Dans les cas de mutation au sein d'un même groupe, ce signalement permet également de récupérer les données techniques antérieures (numéro de contrat de travail) dans votre tableau de bord.

- Remplacement de la DOETH : Depuis janvier 2020, alimentation du statut OETH de vos salariés. En mai 2021, transmission en DSN des données de nature annuelle liées à cette procédure (nombre d'intérimaires auxquels il a été fait recours, dépenses pour des prestations par des personnes en situation d'handicap, dépenses pour amélioration des postes de travail). La DOETH antérieure n'est plus à faire en 2021.

- Transmission des taux AT/MP : Les entreprises sont notifiées automatiquement, ce qui remplace la lettre recommandée. Cela est obligatoire pour les entreprises de 10 salariés et plus. En outre,



le logiciel de paie recevra en machine to machine directement les nouveaux taux pour les intégrer immédiatement en paie, ce qui évitera les régularisations de début d'année.

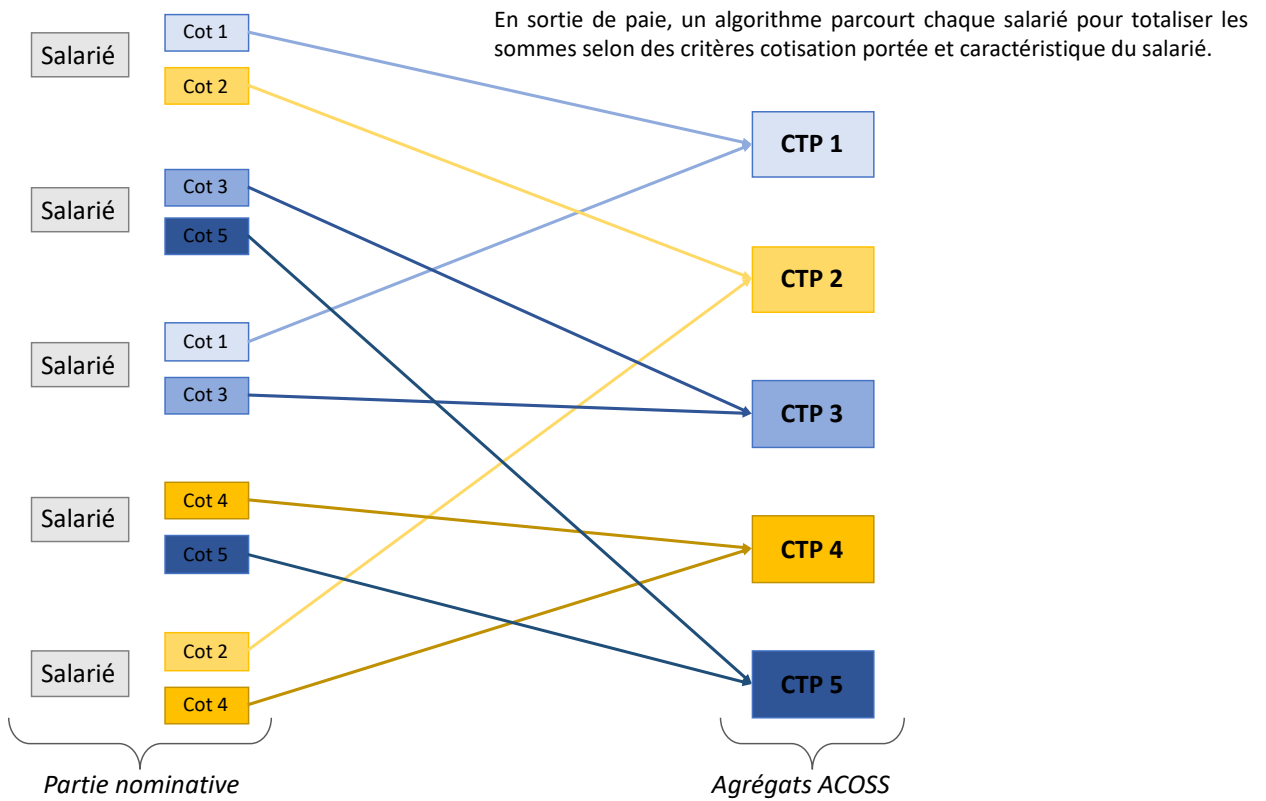
- Recouvrement des cotisations chômage et gestion des fins de contrat des expatriés et des intermittents : Ces deux traitements sont en phase pilote en janvier 2021.
- Mise à disposition du BPIJ en API machine to machine : Cette fonction sera disponible en juin 2021.
- Introduction de la nouvelle prestation congés proche aidant : Les journées de proche aidant sont décomptées en demi-journées ; une nouvelle information dans la gestion des suspensions de contrat de travail permettra de correctement renseigner ces cas.
- Reprise par la MSA des cotisations de la CAMIEG pour les entreprises du régime agricole.
- Gestion automatique de la mutation des salariés : Les salariés qui passent d'une entreprise relevant du régime agricole au régime général et inversement n'auront plus de démarche spécifique à opérer.
- Gestion de la retraite supplémentaire : Un nouveau bloc est introduit dans le véhicule technique pour la retraite supplémentaire. Cela permet de répondre à l'ordonnance imposant la consolidation des droits de type retraite chapeau sur un plafond par salarié.
- DGFIP – rattrapage heures supplémentaires : Les entreprises, si elles le souhaitent et si leur logiciel le leur permet, pourront rattraper en DSN les heures supplémentaires de 2020 en janvier 2021 afin d'alimenter la déclaration préremplie (DPR) de leurs salariés.
- DGFIP – prise en compte de la date d'effet de début de validité des taux transmis : Les CRM DGFIP véhiculent désormais avec des dates d'effet les taux (lorsqu'il y a un changement des taux de référence).
- Module de signalement d'erreur vers l'employeur sur intervention des salariés après consultation de mesdroitssociaux.fr : Les salariés pourront remonter les écarts constatés entre les ressources perçues et les éléments affichés sur ce portail, et si l'écart n'est pas justifié, l'entreprise sera prévenue.

Prévu en 2022

- La remontée des taux de bonus-malus : Les cotisations assurance chômage seront variables selon les pratiques des entreprises quant au recours aux contrats courts. Ce taux sera notifié automatiquement.
- Recouvrement de la taxe d'apprentissage et contribution à la formation : Ces éléments seront désormais recouverts par l'ACOSS et la MSA sur la base des données DSN. Ces données seront ensuite transmises aux OPCO et à France compétences.
- Réception automatisée des effectifs généraux et OETH calculés par ACOSS et MSA : En plus de la mise à disposition déjà en place sur le compte cotisant URSSAF, les effectifs calculés seront transmis pour une intégration automatique en DSN.
- Prise en compte des temps partiels thérapeutiques dans le périmètre des arrêts de travail
- Congés de deuil pour enfants : Un motif sera créé en 2022 et un signalement sera également mis en place.
- Généralisation du Signalement d'Amorçage des Données Variables (SADV) : En 2022, le SADV sera élargi aux ayant droits.
- Remplacement de la DUCS et de la DADS-U des caisses de congés payés des Travaux publics, du Transport et de la

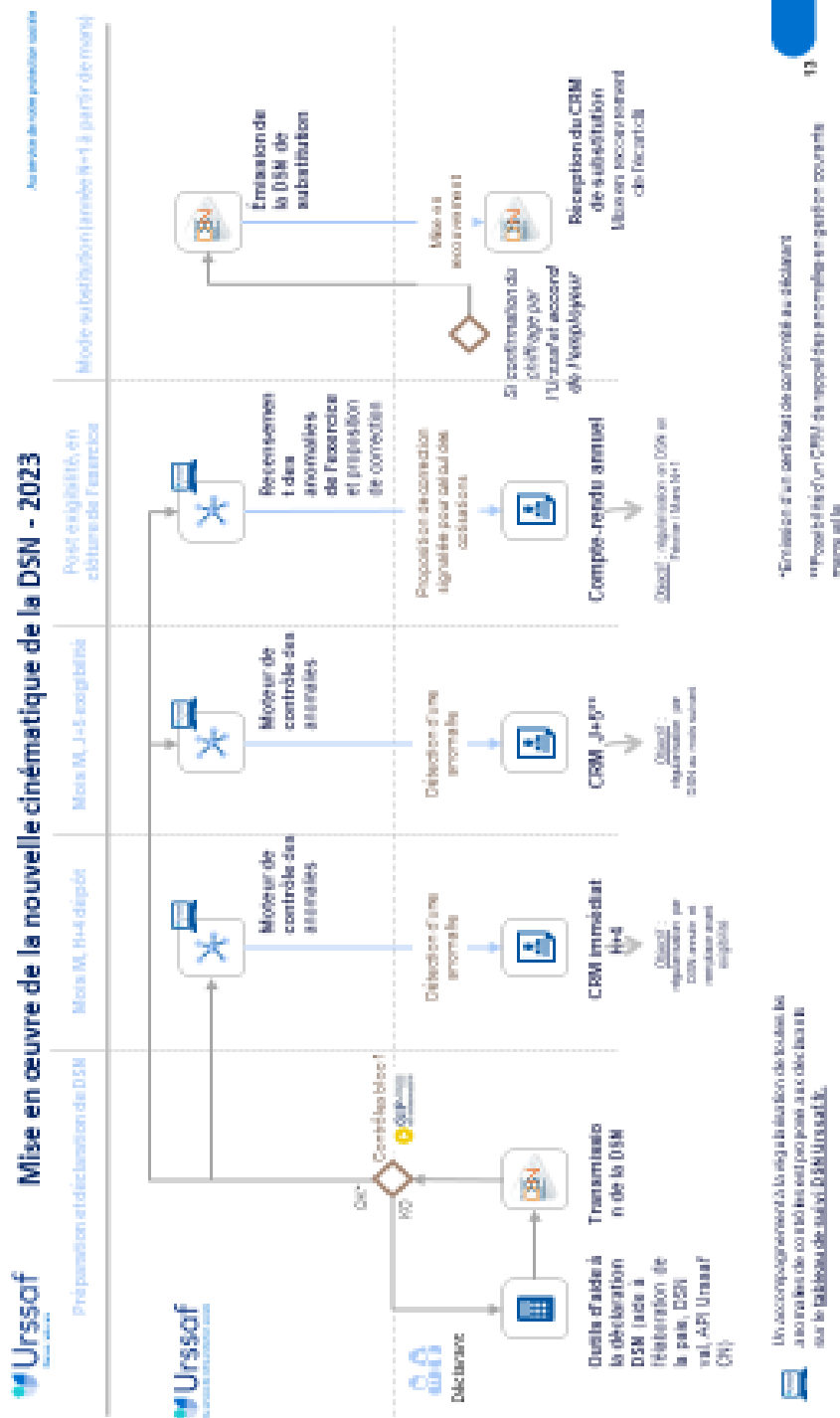
- Manutention portuaire : Les procédures spécifiques qui demeuraient pour les caisses de congés payés disparaissent en 2022.
- Direction de l'Administration Pénitentiaire : D'ici 2022, les rémunérations des détenus devront être déclarés en DSN.
- Intégration de Mayotte et Monaco : La prise en compte des établissements mahorais et monégasques sera possible en lieu et place des formalités de recouvrement Urssaf / retraite complémentaire et pour toutes formalités DSN quand les règles de droit appliquées sont les mêmes.
- Etablissement sanitaire, social et médico-social : renseignement du numéro FINESS ; la DSN permettra de suivre les masses salariales sans autre déclaration à opérer.
- Usage généralisé du RCD par les organismes : À l'horizon 2022, le déploiement complet de l'usage du Répertoire Commun des Déclarants par les organismes sera mis en œuvre pour assurer la synchronisation des systèmes et proposer de nouveaux services à valeur ajoutée. Ceci sera « transparent » pour les entreprises mais devrait permettre d'éviter des retours d'un partenaire pour cause de SIRET Inconnu puisque tous se synchroniseront sur le même répertoire.
- CPRPSNCF pour RGCU : En 2022, les données nécessaires à la liquidation des pensions CPRPSNCF seront intégrées au système DSN.
- FSE : Le Fond Social Européen souhaite pouvoir contrôler la présence d'un individu dans l'effectif de l'entreprise durant la période d'exécution d'un projet ayant nécessité l'appel au FSE à l'aide d'un contrôle des données présentes en DSN.
- MENJ : Dans le cadre du suivi des NEET, la DSN se substituera au flux DGEFP/MENJ à compter de mai 2022.

Annexe 8 : L'utilisation des CTP



Source : GIP MDS

Annexe 9 : La fiabilisation des données



Annexe 10 : Le tableau de bord DSN

Suivez les anomalies liées à vos DSN

Retrouvez dans cet outil la liste de vos DSN (Déclaration Sociale Nominative) ainsi que les **anomalies détectées** pour chacune. Vous trouverez les éléments pour pouvoir les corriger. Ce service est **mis à jour** en fonction de dépôt de DSN y compris les régularisations et blocs changement.



Statuts de vos anomalies

Dernière mise à jour : 12/08/2021



50 % de vos anomalies sont à traiter

50 % de vos anomalies ont été ajoutées dans vos synthèses de correction et devront faire l'objet d'une correction de votre part dans votre prochaine DSN.



des individus sont impactés par des anomalies DSN



33% d'anomalies avec un impact financier fort ont été détectées



13 644 € d'écart ont été identifiés sur l'ensemble de vos DSN



5 établissements "SAS Bentham" sont concernés par les anomalies DSN

[Voir tous les établissements](#)

Aperçu des établissements

Lons-le-Saunier 63802071400092	46 anomalies	
Valenciennes 63802071400046	38 anomalies	
Toulon 63802071400052	17 anomalies	



80 individus (sur l'ensemble de vos établissements) sont impactés par des anomalies DSN

[Voir tous les individus](#)

Aperçu des individus impactés

GARNIER Philippe	2 anomalies	
SAUVAGE Jean-Pierre	4 anomalies	
EL KHATIB Hanni	1 anomalie	



27 typologies d'anomalies ont été identifiées dans vos DSN de cette entreprise

[Voir toutes les anomalies](#)

Aperçu des anomalies identifiées

Code de cotisation...	15 anomalies	
Cohérence individuel...	3 anomalies	
Contrôle de la redevab...	2 anomalies	

[ACCÉDER À MES SYNTHÈSES DE CORRECTIONS](#)

Aide

Annexe 11 - L'appropriation progressive de la DSN par la branche recouvrement

Les conditions d'exploitation des données DSN par la branche recouvrement ont été posées par la COG 2014-2017, qui prévoyait trois grandes phases de déploiement :

« - dans une première phase, la branche [devait jouer] le rôle d'un opérateur technique central dans le bon fonctionnement de la DSN, sans que ses propres processus métier ne soient significativement impactés,

- dans une seconde phase, la branche dev[ait] assurer la transition entre le système déclaratif basé sur la déclaration unique de cotisations sociales (DuCs) et le système déclaratif DSN, à fonctionnalité constante,

- enfin, dans une troisième phase, la branche du Recouvrement pourra[it] exploiter les potentialités offertes par la DSN pour renforcer ses objectifs métier ; cette troisième phase s'étalera jusqu'à la période conventionnelle 2018-2021 mais nécessitera des travaux de préparation préalables. »

Si les deux premiers objectifs ont été atteints, le troisième est resté en retrait : Comme noté par l'Igas dans son rapport sur la COG 2014-2017 : « Au cours de la COG actuelle, la Branche a été accaparée par la mise en place de la DSN. Effectué en trois vagues successives, le déploiement est un succès, mais a nécessité l'affectation d'effectifs supplémentaires pour épurer le nombre d'anomalies importantes et non prévues au cours des premiers mois d'entrée dans le dispositif. Aussi la réflexion relative à l'exploitation des données de la DSN, tant pour les métiers de la branche que les offres de service aux cotisants et aux partenaires extérieurs (caisses attributaires, organismes « clients » du recouvrement pour compte de tiers...), n'a été pu véritablement être lancée qu'au premier semestre de l'année 2017 par l'installation d'une mission nationale en charge du pilotage des travaux consacrés au sujet. Aujourd'hui, les données nominatives de la DSN n'ont encore que peu d'incidence sur le recouvrement, la déclaration et la gestion restent fondées sur la donnée agrégée par établissement, même si de premiers chantiers fonctionnels ont été amorcés, comme la mise à disposition pour les inspecteurs LCTI, la mise en place d'une base de données nationale DSN ou encore le calcul des effectifs en lieu et place de l'employeur »²⁷⁹.

Dans la foulée, la COG 2018-2022 a réaffirmé le rôle de la branche dans la gestion de la DSN et notamment de la fiabilisation. « La période 2018-2022 doit conduire la branche à lancer une seconde phase d'intégration de la DSN, caractérisée par l'exploitation massive des données individuelles qu'elle contient. Cette exploitation permet en effet de renouveler pleinement les métiers et l'offre de service de la branche : fiabilisation des données administratives et déclaratives, individuelles et agrégées, pour ses besoins propres comme ceux d'autres opérateurs²⁸⁰ ; création de nouveaux

²⁷⁹ Le rapport IGAS précisait notamment : « Dans ce cadre, la branche pourrait être amenée à exercer des missions de fiabilisation pour le compte de tiers La Branche, opérateur du bloc 1 de la DSN (dépôt), reste aujourd'hui l'acteur le plus à même de s'investir dans l'exploitation transversale des données de la DSN. Elle a, d'ores et déjà, bien identifié les domaines de progrès à cet égard : ◦ La réintégration la donnée individuelle à la gestion, afin de concilier l'efficacité du recouvrement et garantie des droits des assurés ; ◦ La promotion d'une expertise propre sur les données individuelles (notamment pour ce qui concerne le recueil, la fiabilisation et la valorisation des données sociales) ; ◦ Le renforcement de l'efficacité de ses métiers, processus et outils ; ◦ Le développer de nouveaux services fondés sur les données individuelles, à destination des entreprises, tutelles, partenaires, caisses attributaires, voire salariés. » AMAR Nicolas, de BATZ Charles, BETTERICH Alain, Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2014 – 2017 de l'ACOSS, IGAS, 2017

²⁸⁰ « Lors de la précédente période conventionnelle un dispositif de pilotage de la fiabilisation des données a été mis en place au sein de la branche. Afin de poursuivre et de renforcer les démarches déjà engagées, la branche s'engage à optimiser ces dispositifs grâce : (...)

• à l'utilisation des données individuelles de la DSN, qui permettra d'intensifier le repérage des anomalies déclaratives, portant notamment sur la correcte application des exonérations, via des contrôles embarqués ou

services aux cotisants, soit par la prise en charge ou la facilitation de calculs effectués par l'entreprise (effectifs annuels, montants d'exonération...), soit par la transmission d'informations mieux ciblées ; exploitation pour le pilotage des métiers de la branche (recouvrement, contrôle et lutte contre la fraude), en termes de ciblage et de fluidité des processus opérationnels ; enrichissement des productions statistiques de la branche et ouverture des données de la branche. »

La Cour des Comptes soulignait en 2018 : « Au regard des enjeux d'amélioration de la qualité du recouvrement et de lutte contre la fraude, les engagements pris par l'ACOSS doivent recevoir une concrétisation rapide. À cet égard, il importe qu'elle identifie rapidement les rapprochements pouvant être effectués entre données agrégées et individuelles et entre données individuelles. Il conviendra ensuite que l'ACOSS mette en œuvre un processus d'industrialisation des contrôles automatisés de cohérence. Il lui incombera enfin de mettre en place des modalités d'échange avec les entreprises permettant d'obtenir effectivement les régularisations nécessaires »²⁸¹.

dans le cadre de plans de fiabilisation, en amont des opérations de contrôle ; ces opérations se traduiront, pour le cotisant, par des retours sur les erreurs déclaratives commises, voire par des propositions de rendez-vous en cas d'erreurs fréquentes ;

- à la mise en place d'un dispositif d'évaluation « à chaud » de la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales ou réglementaires à l'appui des données DSN, celle-ci permettant avec la mise à disposition de données individuelles au mois le mois une identification des anomalies déclaratives dès la mise en œuvre d'une nouvelle règle ;*

- à la mise à disposition de nos partenaires (notamment CNAM et CNAF) d'une garantie de la cohérence entre les bases agrégées exploitées par l'Urssaf et la somme des bases individuelles exploitées par ceux-ci, et à des actions spécifiques sur les situations de discordances, involontaires ou non, sur le modèle de l'expérimentation menée avec la CNAV. La branche se positionnera à ce titre comme un acteur central de fiabilisation des données de la DSN vis-à-vis des autres destinataires, dans une logique d'offre de services. »*

L'exploitation des données individuelles de la DSN sera poursuivie à travers l'expérimentation du re-calcul des cotisations à partir des seules bases individuelles de cotisations, dans une logique permettant une fiabilisation accrue des assiettes déclarées et cotisations versées.

Sera également documentée par la branche sur la période conventionnelle la pertinence d'une éventuelle évolution des modalités de recouvrement des cotisations par établissement, compte tenu du contexte de mise en place de la DSN ».

²⁸¹ Cour des Comptes, *La DSN, une première étape réussie, une nouvelle impulsion nécessaire*, 2018.

Annexe 12 : la prise en compte des heures supplémentaires dans la DSN

La diversité des données produites par la DSN : l'exemple des heures supplémentaires

La DSN doit permettre de retracer différentes visions des heures supplémentaires :

En tant qu'élément de la rémunération du salarié, les sommes perçues au titre de la réalisation d'heures supplémentaires ou complémentaires sont assujetties à certains prélèvements sociaux ou fiscaux, donnent lieu à des droits contributifs et sont prises en compte dans l'évaluation des ressources nécessaire pour déterminer l'éligibilité à certaines prestations, et éventuellement, le montant de ces prestations.

Le processus déclaratif de la DSN doit ainsi véhiculer précisément tous les éléments relatifs aux heures supplémentaires nécessaires aux organismes sociaux et fiscaux. Compte tenu des différentes législations, plusieurs rubriques doivent ainsi être remplies, en veillant à leur cohérence. Pour illustrer le propos, on prend le cas simple d'un salarié rémunéré 20€/heure, ayant réalisé une heure supplémentaire, majorée de 25%, soit payée 25€.

Du côté du recouvrement des cotisations :

Le montant de la rémunération des heures supplémentaires²⁸² (soit 25€) est déclaré à maille agrégée pour l'Urssaf (dans le bloc 23 de la DSN), *via* différents codes²⁸³. Cette information permet de déduire le montant des cotisations et contributions sociales théoriquement dues avant exonérations, et de répartir ces sommes entre affectataires.

La rémunération des heures supplémentaires est exonérée des cotisations salariales dues au titre de la retraite de base et de la retraite complémentaire²⁸⁴, l'intégralité de l'exonération étant imputée sur le montant des cotisations salariales de retraite de base²⁸⁵. Ce montant est déclaré à maille agrégée pour l'Urssaf également dans le bloc 23, *via* un code spécifique (pour, dans l'exemple, 2,83€)²⁸⁶.

Le montant des sommes théoriquement dues à l'Urssaf minoré par le montant total de l'exonération (soit 12,27€ - 2,83€ = 9,44€) est quant à lui reporté dans deux autres blocs (20 et 22) de la DSN, qui correspondent respectivement au bordereau de cotisations dues aux Urssaf, et au montant effectivement versé à l'Urssaf par le cotisant.

La DSN véhiculera également, dans le bloc 20 correspondant au montant effectivement versé par le cotisant au groupe de protection sociale auquel il est affilié au titre de la retraite complémentaire de ses salariés, les sommes versées au titre des cotisations de retraite complémentaire restant dues par l'employeur (soit 1,5€)²⁸⁷.

²⁸² Qui sert d'assiette aux contributions sociales dues, CSG et CRDS, mais également cotisations sociales dues théoriquement par les employeurs et les salariés, avant éventuelles exonérations.

²⁸³ CTP 100 pour le régime général, assiettes 921 (plafonnée) et 920 (déplafonnée)).

²⁸⁴ Suite à la LFSS pour 2019, les cotisations salariales de retraite de base et de retraite complémentaire, soit 11,31% dans le cas général, sont exonérées dans la limite d'un plafond de 5000€ annuel.

²⁸⁵ Cette imputation a pour objet de ne pas peser sur les droits à la retraite complémentaire des salariés (droits calculés sur les cotisations acquittées) et de simplifier le schéma de compensation financière du coût de l'exonération par le budget de l'État.

²⁸⁶ *Via* le CTP 03 (Réduction salariale heures supplémentaires), qui va mentionner le montant de l'exonération totale (y compris part Agirc-Arrco).

²⁸⁷ Ces montants versés ne découlent toutefois pas des calculs retranscrits dans le bloc 23 (uniquement utilisé par les Urssaf), mais de ceux mentionnés dans les blocs 51 (rémunération), 78 (bases assujetties), et 81 (cotisations individuelles).

Du côté fiscal :

La rémunération des heures supplémentaires était imposable jusqu'à l'exonération décidée en 2019. Pour autant, les sommes correspondantes sont bien intégrées dans les rubriques « 002-rémunération nette fiscale » (soit 20,50€) et « 004-montant net versé » (soit 19,79€) du bloc 50²⁸⁸ créé au moment de la mise en œuvre du PAS, car ces éléments, bien qu'exonérés socialement et fiscalement, font bien partie de la rémunération prise en compte par certains organismes sociaux.

En revanche, la rubrique « 009- montant du prélèvement à la source » n'intègre aucune somme au titre de ces heures supplémentaires exonérées²⁸⁹.

Les contrôles de cohérence sont rendus possibles par la création d'un code spécifique, dans bloc 51 (Rémunération)²⁹⁰, permettant d'identifier spécifiquement le nombre d'heures supplémentaires exonérées (1 heure) ainsi que le montant de la rémunération associée à ces heures (25€).

Du côté des prestations :

Pour les prestations « contributives » (retraites, IJ, allocations chômage), les organismes prestataires sont destinataires, le cas échéant pour l'assurance maladie et l'assurance chômage (c'est-à-dire en cas de signalement d'évènement tels qu'un arrêt de travail ou une fin de contrat), des éléments nécessaires au calcul des droits, à savoir la rémunération brute correspondante à ces heures supplémentaires, via les blocs 51 (rémunération), 78 (bases assujetties) et 81 (cotisation individuelle).

Pour d'autres prestations, et notamment les prestations sous conditions de ressources servies par la branche famille, les organismes sont également destinataires des informations véhiculées par le bloc « fiscal » (bloc 50- versement individu), afin de déterminer l'éligibilité de l'assuré et éventuellement le montant de la prestation auquel il aura droit. Pour certaines prestations, comme par exemple les allocations logement, la base ressource dépend du revenu imposable, retranscrits dans la rubrique « 002- rémunération nette fiscale » (soit 20,50€). Pour d'autres prestations, telles que le RSA ou la prime d'activité, c'est le revenu net perçu qui est utilisé, retranscrits dans la rubrique « 004-montant net versé » (soit 19,79€). La différence entre les deux rubriques tient notamment à la réintégration, dans la rémunération nette fiscale, de la part non-déductible de la CSG et de la CRDS.

Dans le cas général et en l'absence d'erreurs déclaratives, les données véhiculées par la DSN et le schéma de transmission des différentes rubriques aux multiples organismes permettent donc d'appliquer correctement les différentes réglementations. En cas d'erreurs déclaratives, qu'elles soient identifiées à l'origine par le cotisant ou par les organismes destinataires, des corrections doivent être effectuées lors de la DSN suivante, et si ces corrections sont correctement implémentées en DSN (via l'utilisation de blocs « changements » prévus dans la plupart des rubriques et permettant notamment de préciser sur quelle période de rattachement la correction est apportée), alors les organismes doivent être en mesure de modifier le calcul des droits, et le cas échéant, procéder à des rappels ou à des indus.

²⁸⁸ Versement individu.

²⁸⁹ Lorsque le plafond de 5 000€ n'est pas dépassé.

²⁹⁰ Sous la rubrique « 11-type de rémunération ».

Annexe 13 : La norme DSN

[398] Une note du GIP MDS transmise au HCFiPS permet de recadrer ce que l'on entend par « norme ». Cette note distingue :

La normalisation au sens de la « rationalisation des données » :

[399] « On entend ici la normalisation comme action de réduction du nombre de données dans le cadre d'une norme commune. Cela implique de n'ajouter en norme que les données « signifiantes » et « utiles » pour la substitution des procédures concernées et de supprimer toute redondance des données ou toute vue trop extensive de l'usage des données à de pures fins de statistiques ou de contrôles. La donnée a systématiquement un sens utile pour la production et de permanence de conservation pour le système source qui la génère.

La normalisation au sens de « l'harmonisation sémantique » :

[400] « De facto, puisqu'il s'agit de partir des données « sources », une définition commune des données doit être portée. La « norme » permet à chaque acteur émetteur ou destinataire de la donnée d'avoir une compréhension identique de ce que représente la donnée et de sa manière de l'interpréter. Cette harmonisation sémantique des données, qui doit impérativement s'inscrire dans la durée, implique au préalable que des règles « amont / par le haut » soit précisées pour fixer le cadre et le sens de la donnée et assurer sa robustesse sémantique et d'usage dans le temps.

La normalisation au sens d'une « organisation structurée » des données :

[401] « La normalisation s'entend ici comme la matérialisation d'une norme technique d'échanges de données caractérisée par un modèle conceptuel de données, des formats de rubriques/valeurs et une structure de fichier. La normalisation permet dans ce cadre de structurer les éléments nécessaires aux opérateurs selon un schéma logique. Ce n'est pas cette approche qui est seulement technique dont il est question avec la DSN et PASRAU qui visent l'atteinte des deux premiers items de la définition.

[402] **La proposition de synthèse pour la définition de la normalisation telle que formulée par le GIP MDS est la suivante : « *La normalisation portée dans le cadre des projets de simplification des démarches vise à s'appuyer sur des données sources, dont le sens sémantique est précisé par leur usage dans le système premier de production et qui sont***

collectées selon un rythme pertinent pour le système source, avec des règles de nommage et des définitions partagées. »²⁹¹.

[403] La DSN est fondée sur une norme qui représente ce qu'est la paie. Cette norme d'échanges, nommée NEODeS, est portée dans un « cahier technique », document de référence qui décrit toutes les données, tous les contrôles et les usages mais aussi le modèle d'information, le modèle de message et la cinématique des échanges.


[404] NEODeS, en tant que norme d'échanges, est destinée à permettre les échanges dématérialisés de données sociales. Elle définit ainsi les éléments suivants : les points de dépôt des messages à destination de la sphère sociale ; les formats informatiques des valeurs échangées ; les structures des messages ; les modalités de valorisation de chaque rubrique ; les contrôles appliqués aux messages et aux valeurs qu'ils contiennent. La norme définit par ailleurs les articulations entre certains messages lorsqu'un événement de la vie professionnelle d'un individu doit être relaté dans plusieurs messages.

Exemple de donnée décrite dans la norme : NIR

Numéro d'inscription au répertoire

S21.G00.30.001

Individu.Indentifiant

 *Le numéro d'inscription au répertoire (NIR) est l'identifiant unique et invariable des individus inscrits au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). Ce numéro correspond au numéro de sécurité sociale.*

Ce numéro est composé de 13 chiffres et d'une clé de 2 chiffres. La clé n'est pas à déclarer dans cette rubrique.

Cette rubrique permet la déclaration du NIA (numéro d'immatriculation d'attente attribué par les organismes de protection sociale) en l'absence de NIR. Le NIA est constitué comme un NIR dans l'attente d'être certifié (circulaire DSS/sd4c N° 2012-213 du 1er juin 2012).

Le Nir doit avoir la forme SAAMDDCCCNNN avec :
S = sexe de la personne physique doit être égal à 1 ou 2

²⁹¹ Net-entreprises- Normalisation en DSN- Point de situation et perspectives-janvier 2020.



AA = année de naissance de la personne physique doit être comprise entre 00 et 99
 MM = mois de naissance de la personne physique doit être compris entre 01 et 12 ou entre 30 et 42 ou entre 50 et 99 ou égal à 20
 DD = département de naissance de la personne physique doit être compris entre 01 et 99 ou être égal à 2A ou 2B
 CCC = commune de naissance de la personne physique doit être comprise entre 001 et 999
 NNN = numéro d'inscription la personne physique au registre d'état civil doit être compris entre 001 et 999

ATTENTION : Un NIR ne peut être présent qu'une seule fois dans la déclaration, il doit être unique pour permettre la traçabilité et l'identification de l'individu.

Si l'immatriculation est provisoire, ne pas utiliser les numéros provisoires reconnaissables par leur premier caractère égal à 7 ou 8, mais utiliser le NIA qui a été notifié.

En l'absence de NIR ou de NIA, il est obligatoire de remplir la rubrique Numéro technique temporaire (S21.G00.30.020).



CCH-11 : Pour un NIR sur 13 caractères, DD = département de naissance de la personne physique
 - ne peut être égal à 2A ou 2B si année de naissance inférieure à 1976
 - ne peut être égal à 20 si année de naissance supérieure ou égale à 1976
 - ne peut être égal à 96 si année de naissance supérieure ou égale à 1968
 L'année utilisée doit être extraite de la rubrique date de naissance.

CCH-13 : Il n'est pas admis qu'un "Numéro d'inscription au répertoire - S21.G00.30.001" soit renseigné avec la valeur "1999999999999" ou "2999999999999".

CCH-14 : Il est interdit de déclarer plusieurs blocs « Individu - S21.G00.30 » avec un même « Numéro d'inscription au répertoire – S21.G00.30.001 ». Ce contrôle vise à permettre la bonne traçabilité et l'identification de l'individu.

CCH-15 : Si la rubrique "Nature de la déclaration - S20.G00.05.001" est renseignée avec la valeur "08 - Signalement Amorçage des données variables" et si la rubrique "Numéro d'inscription au répertoire - S21.G00.30.001" est présente, alors le bloc "Individu non salarié - S89.G00.91" est interdit. Ce contrôle s'applique uniquement pour le Signalement Amorçage des données variables.

CCH-16 : Il n'est pas admis qu'un « Numéro d'inscription au répertoire - S21.G00.30.001 » soit renseigné avec plus de cinq caractères « 9 » à la suite en fin de chaîne.



ABL

x



[13,13]



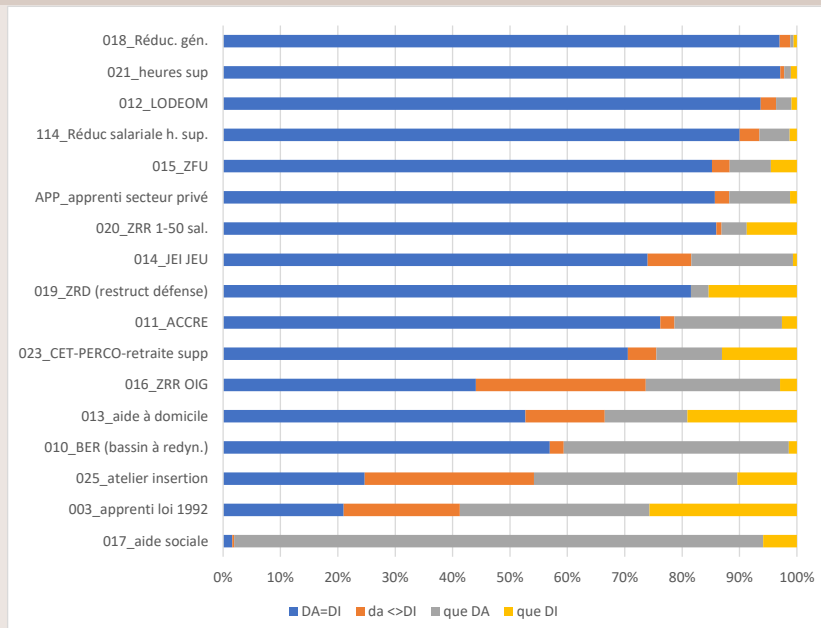
CSL 00 : [1-2][0-9]{2}(0[1-9]1[0-2]20|3[0-9]4[0-2]5-9)[0-9](0[1-9][1-9][0-9]2A|2B)([0]{2}[1-9]0[1-9][0-9][1-9][0-9]{2})([0]{2}[1-9]0[1-9][0-9][1-9][0-9]{2})([1-2][9]{12})

Annexe 14 : Les écarts constatés en DSN

[405] Les travaux menés par l'Urssaf Caisse Nationale et par la CCMSA montrent des points de fragilité.

[406] Disposant de données individuelles et de données agrégées comme évoqué *supra*, l'Urssaf Caisse Nationale compare sur un certain nombre d'items ces deux sources. Si l'on s'attend *a priori* à une égalité entre la somme des données individuelles et les données agrégées –l'ensemble étant issu des mêmes éléments de paie-, la comparaison, effectuée au travers de plans de fiabilisation, fait apparaître des écarts parfois importants. Ainsi, pour le dispositif d'exonération concernant les apprentis, seuls 21% des établissements ont des montants d'exonérations issus de données individuelles et des données agrégées cohérents.

Un exemple d'écarts entre données individuelles et données agrégées : le taux de cohérence entre données agrégées et données individuelles pour les dispositifs d'exonérations et réduction à vocation générale en septembre 2021



Source : Urssaf CN

Note de lecture : Pour le dispositif d'exonération concernant les apprentis loi de 1992, seules 21% des établissements (en nombre) ont des montants d'exonérations issus de données individuelles et des données agrégées cohérents (écart inférieur à 1% du montant de DA) pour la période d'emploi de septembre 2021. Un quart des DSN ont seulement des informations individuelles et un tiers des informations agrégées seules. 20% des DSN ont un écart de montant d'exonération supérieur à 1% de celui de la DA.

[407] Ces écarts se portent dans un sens spontanément contre intuitif : les données agrégées (et donc calculées) apparaissent globalement plus fiables que les données individuelles (non retravaillées). Ainsi, en 2020, les montants de régularisations faisant suite aux plans de fiabilisation s'élevaient à 15 M€ pour les données individuelles contre 1,6 M€ pour les données agrégées, soit plus de 9 fois plus.

Le recalcul des données agrégées à partir des données individuelles

mai-19	Nombre de DSN concernées	Reconstitution possible à partir des données individuelles *	Éléments explicatifs
Assiette plafonnée	680 000	92%	Mauvaise identification des gérants
Assiette plafonnée hors gérants	680 000	95,2%	
Assiette déplafonnée		91,90%	Mauvaise identification des gérants
Gérants	133 000	58,9%	Mauvaise identification des gérants
FNAL moins de 20 salariés	712 000	96%	Surrépresentation du secteur de la construction **
CSG	720 000	98,7%	Dédoublement de certaines assiettes CSG
Dialogue social	680 000	92%	Mauvaise identification des gérants
Assurance chômage	657 000	98,40%	Base chômage mal renseignée
AGS	657 000	97,50%	Mauvaise prise en compte des redevables de l'assurance chômage non redevables de l'AGS (syndics de copropriété)
Réduction générale	603 000	92,60%	Oubli du signe dans les données individuelles
Heures supplémentaires - déduction salariale	259 000	86,30%	Heures supplémentaires mal déclarées, taux dérogatoires
Heures supplémentaires - déduction patronale (1,5€)	233 333	98,70%	Présence de donnée agrégée sans donnée individuelle

* avec moins de 10€ d'écart ou un écart de moins de 1% entre l'assiette agrégée et sa reconstitution à partir des données individuelles

**Le secteur de la construction est surreprésenté (75% des anomalies), en raison de la majoration de 11,5% appliquée pour les salariés affiliés à une caisse de congés payés : si le code de la caisse de congés payés n'est pas renseigné dans les données individuelles, le montant calculé à partir des données individuelles est inférieur au montant agrégé (80% des cas de divergence), s'il est renseigné à tort ou que le cotisant oublie de procéder à la majoration, le calcul via les données individuelles est trop élevé (20% des cas de divergence).

Source : ACOSS, décembre 2019

[408] Plusieurs éléments d'explication ont pu être apportés lors des différents entretiens menés par le HCFiPS : les entreprises seraient plus attentives aux données agrégées parce que ces données agrégées sont celles qui, historiquement, servent au calcul des cotisations et permettent de vérifier les égalités entre les sommes déclarées et les sommes versées ; moins nombreuses que les données individuelles, elles sont plus aisées à superviser ; contrôlées par les gestionnaires de comptes des Urssaf, elles font de longue date l'objet d'échanges entre Urssaf et entreprises.

[409] Inversement, de faible utilité pour le métier traditionnel des Urssaf, les données individuelles sont faiblement investies. Elles donnent lieu à des erreurs déclaratives qui peuvent soit découler des logiciels de paie, de leur paramétrage ou de saisies erronées.

[410] Cette fragilité des données individuelles est corroborée par la CCMSA, qui effectue des contrôles sur les seules données individuelles (ne recouvrant pas à maille agrégée).



Les anomalies déclaratives selon la CCMSA

Le volume d'anomalies déclaratives : l'exemple de décembre 2021

Plans qualité	Nombre de salariés en anomalie (toutes caisses)	Nombre d'établissements concernés (toutes caisses)
Rémunération absente	598	125
Salarié absent	1.608	655
Cotisation absente à tort	153.266	48.483
Cotisation déclarée à tort	245.030	70.239
Erreur de taux	16.834	2.325
Incohérence de taux déclaré	14.5801	23.272
Incohérence d'assiette	29.649	5.356
Incohérence déclaration prévoyance	/ (anomalie de niveau ETB)	25.923
Incohérence de réduction	6.501	3.246
Réduction déclarée positive	7.047	4.085



130.000 DSN déposées chaque mois
1.000.000 de salariés en DSN en moyenne chaque mois

17



Annexe 15 : Liste des personnes auditionnées par le HCFiPS

Le HCFiPS a auditionné, dans le cadre des séances plénières organisées entre janvier et juin 2022, les personnes suivantes²⁹² :

M. Yann-Gaël AMGHAR, directeur général de l'Acoss

Mme Julie AUBERTIE, directrice nationale du recouvrement des travailleurs indépendants, Urssaf-Caisse nationale

M. François-Emmanuel BLANC, directeur général de la CCMSA

M. Jérôme FOURNEL, directeur général des Finances publiques

M. Eric HAYAT, Président du GIP-MDS

Mme Elisabeth HUMBERT-BOTTIN, directrice du GIP-MDS

Mme Stéphanie OUGIER, sous-directrice en charge du recouvrement amiable et forcé et des entreprises en difficulté, Urssaf-Caisse nationale

Mme Patricia POULET-MATHIS, directrice des offres particulières, Urssaf-Caisse nationale

M. Emmanuel PREVOST, président de la SDDS

Mme Elodie QUEZEL, directrice opérationnelle « signaux faibles », direction générale des entreprises

M. Xavier-François SELLERET, directeur général de l'AGIRC-ARRCO

M. Christophe VALENTIE, directeur général de l'Unédic

Mme Isabelle VAN CAUWENBERGE, vice-présidente de la SDDS

M. Franck VON LENNEP, directeur de la sécurité sociale

²⁹² Le HCFiPS tient à remercier les personnes ayant procédé à des relectures attentives de tout ou partie de cette première partie du rapport, et notamment la CNAF sur les passages relatifs au DRM et à la « solidarité à la source ».



Annexe 16 - Composition du HCFiPS au 30 juin 2022

Sont membres du Haut Conseil du financement de la protection sociale :

En tant que représentants des organisations professionnelles et syndicales :

- M. Pierre-Yves Chanu et Mme Catherine Perret, représentants désignés par la Confédération générale du Travail (CGT)
- Mme Jocelyne Cabanal et M. Xavier Becker, représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT)
- M. Serge Legagnoa et M. Michel Beaugas, représentants désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO)
- M. Léonard Guillemot, représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
- M. Pierre Roger, représentant désigné par la Confédération Française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)
- Mme Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, M. Claude Tendil, représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- M. Philippe Calmette, représentant désigné par la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)
- M. Pierre Burban, représentant désigné par l'Union des entreprises de proximité (U2P)
- M. Daniel Couillaud, représentant désigné par le Conseil de la Protection Sociale des Travailleurs Indépendants (CPSTI)
- Mme Céline Camgrand-Vila, représentante désignée par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
- M. Gilles Dorso, représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL)
- M. Hervé Moreau, représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU)
- M. Philippe Froment, représentant désigné par l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)
- Mme Marie-Béatrice Levieux, représentante désignée par la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM)

En tant que membres du Parlement :

- Assemblée nationale : en attente de nominations

- Mme Annick Jacquemet, Sénatrice
- M. Philippe Mouiller, Sénateur

En tant que représentants de l'Etat :

- M. Franck Von-Lennep, Directeur de la sécurité sociale (DSS)
- M. Fabrice Lengart, Directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
- M. Christophe Pourreau, Directeur de la législation fiscale (DLF)
- Mme Mélanie Joder, Directrice du budget (DB)
- M. Emmanuel Moulin, Directeur général du Trésor (DGTrésor)
- M. Jean-Luc Tavernier, Directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
- M. Michel Houdebine, Directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)
- M. Thomas Courbe, Directeur général de la direction général des entreprises (DGE)

En tant que Présidents des instances de concertation :

- M. Pierre-Jean Lancry, vice-Président du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM)
- M. Pierre-Louis Bras, Président du Conseil d'orientation des retraites (COR)
- M. Bertrand Fragonard, Président délégué du Haut Conseil de la famille (HCFEA)
- M. Gilles de Margerie, Commissaire général de France Stratégie

En tant que représentant des caisses nationales :

- M. Thibault Lanxade, président de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)
- M. Fabrice Gombert, président de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)
- M. Eric Blachon, président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
- Mme Isabelle Sancerni, présidente de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)



- M. Jean-René Lecerf, président de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)
- M. Pascal Cormery, président de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)
- M. Didier Weckner, président de l'Association générale des institutions de retraite des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC ARRCO)

En tant que représentant des organismes de couverture complémentaire de l'assurance maladie :

- Mme Anne-Gisèle Privat, représentante désignée par la Fédération nationale des mutuelles de France (FNMF)
- Mme Anne-Laure Dreyfuss, représentante désignée par le Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP)
- Mme Florence Lustman, représentante désignée par la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)
- Mme Marie-Pierre Gariel, représentante désignée par l'Union nationale des associations familiales (UNAF)

En tant que représentant de l'Assemblée des départements de France :

- Mme Christine Penhouët

En tant que Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale :

- M. Yann-Gaël Amghar

En tant que personnalités qualifiées :

- M. Dominique Libault
- M. Michel Borgetto
- Mme Marie-Claire Carrère-Gee
- M. Benjamin Ferras
- Mme Nadia Joubert
- Mme Selma Mahfouz
- M. Jean-Louis Rey

M. Dominique Libault est nommé président du Haut Conseil du financement de la protection sociale.