

POUR UN NOUVEAU MODE DE RELATIONS URSSAF/ENTREPRISES

Rapport parlementaire au ministre des Finances et des Comptes publics, à la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes et au Secrétaire d'état chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification

de MM. Bernard GÉRARD et Marc GOUA



AVRIL 2015

Par décret du Premier Ministre en date du 21 janvier 2015 (JORF n°0018 du 22 janvier 2015 page 970), les députés Messieurs Bernard GÉRARD et Marc GOUA ont été nommés parlementaires chargés d'une mission temporaire sur les relations entre les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et les entreprises, auprès du ministre des Finances et des Comptes publics, de la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes et du secrétaire d'état chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification.

Les objectifs de la présente mission sont les suivants : « *établir un état des lieux des difficultés qui peuvent naître avant même la phase de contrôle* » et « *formuler toute proposition susceptible d'améliorer la relation entre les URSSAF et les cotisants en amont de la procédure de contrôle et dans une optique de sécurisation juridique et de prévention des démarches contentieuses* ». Il s'agit également de favoriser la sécurité juridique par un renforcement de l'information des cotisants et « *d'identifier les modes de recouvrement amiable les plus efficaces, et en examinant les délais de paiement accordés* ».

Les rapporteurs soulignent l'importance majeure des missions confiées aux URSSAF et le caractère essentiel et indispensable des contrôles. Les organismes de recouvrement sont les garants du financement de notre protection sociale et contribuent à assurer les conditions d'une concurrence saine entre les entreprises.

La lettre de mission attire particulièrement l'attention des rapporteurs sur la notion de « sécurité juridique ». Bien que cette notion ne figure pas dans la Constitution, « *la réalité de la reconnaissance substantielle de l'exigence de sécurité juridique par le Conseil constitutionnel, au travers d'exigences qui en dérivent, conduit à envisager l'hypothèse de sa consécration formelle* »¹. Pour cela, les règles doivent être prévisibles, stables, intelligibles et facilement assimilables par les cotisants.

Les rapporteurs ont procédé à l'audition (annexe I) de représentants patronaux, syndicaux, de conseils des entreprises, de professeur d'université, de représentants d'organisme de recouvrement et des administrations de tutelle. Des rapports, articles universitaires, données statistiques ont concouru à l'appréhension et à l'approfondissement du sujet d'étude.

¹ Anne-Laure VALEMBOS, " La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français", *Cahiers du Conseil constitutionnel* 2004, n° 17

Depuis un certain nombre d'années, les relations entre les URSSAF et les entreprises font l'objet de nombreuses discussions et rapports aboutissant à des évolutions législatives.

On relèvera ainsi trois propositions de loi argumentées : proposition de loi n° 533 présentée par M. Denis JACQUAT, Assemblée nationale 1995 ; proposition de loi n° 1693 présentée par M. François Xavier VILLAIN, Assemblée nationale 2004 ; proposition de loi n° 263 présentée par M. Jacques LEGENDRE, Sénat 2005.

Qui plus est, plusieurs rapports ont été commandés par les pouvoirs publics depuis le rapport « Thomas » (1987) jusque dernièrement le rapport « Fouquet » (2008) qui a formulé 57 propositions visant à améliorer la sécurité juridique des cotisants (Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus. La documentation française. 60 pages).

Outre les mesures ponctuelles relevées chaque année dans les lois de financement de la sécurité sociale, deux textes majeurs ont contribué à améliorer les rapports entre les URSSAF et les cotisants : le décret n° 99-434 du 28 mai 1999 portant diverses mesures de simplification et d'amélioration des relations avec les cotisants ainsi que le décret n° 2007-546 du 11 avril 2007 relatif aux droits des cotisants et au recouvrement des cotisations et contributions sociales. Dernièrement, et dans la droite ligne de la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 Etat ACOSS (COG 2014-2017), la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015 a prévu deux mesures importantes pour les entreprises : limiter à trois mois les contrôles dans les entreprises de moins de dix salariés² et ouvrir la possibilité de conclure des transactions entre les URSSAF et les cotisants³.

Cependant, malgré de nets progrès enregistrés ces dernières années, « *ces améliorations substantielles ne doivent pas masquer la persistance de difficultés* », ainsi que le relève la lettre de mission du Premier ministre.

Il est ressorti des déclarations des personnalités auditionnées que la complexité de la norme est le premier facteur constitutif d'insécurité juridique pour les entreprises. Certes, cette complexité répond à des situations extrêmement diverses et souvent à la demande des acteurs économiques. Mais l'instabilité et la complexité croissantes de la norme, voire sa rétroactivité, la rendent difficilement assimilable par les cotisants. Par ailleurs, les rapporteurs tiennent à souligner que les auditions ont permis de rencontrer des personnels de l'URSSAF, directeurs ou inspecteurs, motivés, compétents, soucieux de la mission de service public qui leur est assignée mais conscients du décalage d'image, qu'ils jugent parfois injuste, et qui reste à combler à l'égard des assujettis. Il apparaît que les URSSAF, à tort ou à raison, sont perçues comme des organismes lointains dont on se méfie, surtout s'agissant des TPE et PME. Les URSSAF ont une bonne connaissance de leur population, que ce soient les travailleurs

² Article 24 de la LFSS 2015- Article L.243-13 du code de la sécurité sociale

³ Article 24 de la LFSS 2015 - Art L.243-6-5 du code de la sécurité sociale

indépendants, les grandes entreprises ou les très grandes entreprises. Cependant, la connaissance des TPE et des PME présente certaines lacunes.

Le premier contrôle est généralement mal vécu. Le premier contact avec l'URSSAF s'accompagne souvent pour les plus petites structures par la réception d'une mise en demeure avec accusé de réception. Ce procédé est craint par les cotisants. Les rapporteurs en tirent la conclusion que si le dialogue est encouragé et la sécurité juridique renforcée, le contrôle sera d'autant mieux accepté.

Il convient également d'aborder la question de la régionalisation des URSSAF qui a été réalisée entre 2012 et 2014. Cette démarche a été voulue par la branche pour homogénéiser les pratiques sur les territoires. En effet, le manque d'une jurisprudence unifiée et les écarts de traitements de dossiers similaires entre certaines URSSAF départementales ont justifié cette évolution. De l'avis général, le processus de régionalisation « *peut être considéré comme un succès* »⁴, bien qu'il n'ait pas été toujours évident de passer de 104 à 22 directeurs d'URSSAF. Les rapporteurs tiennent à souligner que les conseils départementaux sont indispensables et doivent être maintenus dans le cadre de la régionalisation. Ils constituent en effet de précieux relais locaux pour les cotisants. Il faut ainsi veiller à conserver un site dans chaque département et à ce que les commissions de recours amiable (CRA) restent du ressort des instances départementales d'instruction des recours amiables (IDIRA).

L'exigence de garantir une plus grande sécurité juridique des acteurs économiques conduit ainsi les rapporteurs à formuler des propositions législatives, réglementaires ainsi que des modifications de la gouvernance des URSSAF et de sa tutelle.

En premier lieu, **l'insécurité juridique des cotisants, comme ont pu en attester la quasi-totalité des personnes auditionnées, résulte de la complexification et de l'instabilité de la norme en matière d'exonération et d'allègement de cotisation sociale.** Les solutions pour stabiliser la norme existent et sont connues des décideurs politiques. Les rapporteurs s'étonnent à ce titre que les six premières propositions issues de la commission Fouquet n'aient jamais été reprises, malgré le consensus qu'elles ont su réunir. Il est essentiel de mettre fin rapidement à cette inflation normative et seul un encadrement par la Constitution et la loi organique peut y contribuer. Dans une période économique difficile, nous ne pouvons faire l'impasse sur des mesures structurelles accordant la visibilité nécessaire aux acteurs économiques pour faciliter leur projet d'investissement et de développement. Une telle évolution renforcerait considérablement l'attractivité de notre pays et faciliterait également les missions des organismes de recouvrement.

Les rapporteurs souhaitent par ailleurs **assouplir le formalisme en matière de contrôle.** De nombreux redressements, notamment lors d'un premier contrôle, découlent d'une erreur d'interprétation de la part des cotisants, sans traduire une volonté manifeste de fraude. Les inspecteurs des URSSAF, ayant pour mission l'application de textes rigides et ne disposant pas d'un pouvoir d'appréciation, ne peuvent tenir compte de l'erreur de « bonne foi » qui

⁴ Evaluation de la COG ACOSS 2010-2013, IGAS, p.13

serait commise par le cotisant. Il est ainsi proposé d'introduire un « droit à l'erreur » sur des dispositifs et des montants précis, au seul cas où la faute ne s'apparenterait pas à une prise de risque assumée.

Il s'agit également de **sécuriser le comportement et les pratiques des cotisants en mettant à leur disposition une information claire, exhaustive et facilement accessible**. Une attention particulière a été portée sur le rescrit social et sur le dispositif de la « visite conseil en entreprise », mécanismes auxquels les cotisants ont trop peu recours. Les évolutions proposées sont de nature à contribuer à améliorer la perception que les cotisants portent sur les organismes de recouvrement. En développant une dimension de conseil, tout en conservant leur rôle premier et indispensable de recouvrement des cotisations et contributions sociales, les URSSAF pourraient devenir un partenaire économique précieux pour les employeurs.

Enfin, pour accompagner plus efficacement les entreprises en difficulté et limiter les contentieux, **il est indispensable d'améliorer les procédures amiables**. Les propositions visent aussi bien à détecter plus rapidement les entreprises en difficulté, à améliorer le fonctionnement de la commission de recours amiable ou à faciliter l'octroi de délais de paiement.

Ainsi, dans un contexte de complexification et d'instabilité de la norme sociale, tous les moyens qui permettent d'assurer la sécurité juridique doivent être recherchés. Dans cette logique, les rapporteurs estiment que les actions visant à renforcer le dialogue et la transparence doivent faire l'objet d'un traitement prioritaire. C'est à ce prix que le rôle et les missions de ces organismes seront d'autant plus compris et acceptés par les cotisants. Ainsi que le rappelait le rapport d'activité ACOSS 2013⁵, *« maintenir une relation de qualité avec les cotisants est essentielle pour répondre à leurs attentes, la satisfaction et la reconnaissance du service étant des facteurs déterminants du consentement au prélèvement social et de la performance du recouvrement »*.

⁵ ACOSS, Rapport annuel 2013

< http://www.acoss.fr/files/contributed/Rapports_d_activite/Fichiers%20imprimables/RA_2013.pdf >

SOMMAIRE

1. ASSOUPPLIR LE FORMALISME EN MATIERE DE CONTROLE	8
1.1. Adapter une sanction proportionnelle à la nature de l'erreur constatée	9
1.2. Améliorer les conditions d'octroi de l'attestation de vigilance	13
1.3. Revoir la notion de décision implicite d'accord	13
2. DES RELATIONS ENTRE LES URSSAF ET LES COTISANTS FONDEES SUR UNE MEILLEURE SECURITE JURIDIQUE	16
2.1. Garantir une information générale, claire, exhaustive et actualisée	21
2.2. Améliorer les échanges entre les entreprises/cotisants et les URSSAF ainsi que la sécurité juridique des cotisants	25
2.3. Aller davantage à la rencontre du cotisant	36
3. AMELIORER LE RECOURS AMIABLE	41
3.1. Mieux détecter les entreprises en difficulté	41
3.2. Améliorer les modalités d'exercice du recouvrement amiable	42
3.3. Instaurer un médiateur social	43
3.4. Clarifier le contenu de la mise en demeure	44
3.5. Améliorer le fonctionnement de la commission de recours amiable	45
3.6. Faciliter les délais de paiement dans un contexte économique dégradé	48
4. UN MOT SUR LE RSI	49
ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LES RAPPORTEURS	50
ANNEXE II : LISTE DES PROPOSITIONS	52
ANNEXE III : LETTRE DE MISSION DE MM. GERARD ET GOUA	56

1. ASSOUPHIR LE FORMALISME EN MATIERE DE CONTROLE

La COG ACOSS 2010-2013 a opéré un changement important dans la structuration du réseau des URSSAF. L'organisation départementale a fusionné autour de 22 URSSAF régionales. La gouvernance de la politique en matière de contrôle a ainsi été renouvelée entre un pilotage national, définissant les plans d'action, et un maillage régional adaptant les plans d'action aux spécificités des bassins d'emplois. Une telle évolution a notamment permis d'affiner le ciblage des contrôles, d'identifier plus facilement les situations dites « à risque » et à homogénéiser les pratiques sur le territoire.

La qualité et l'efficacité des contrôles assurent le financement de la sécurité sociale et garantissent un traitement équitable entre les cotisants. Les actions de contrôle permettent de maintenir les conditions d'une concurrence saine entre les cotisants, les contributions et cotisations sociales représentant un coût non négligeable pour les entreprises.

A titre d'illustration, au cours de l'année 2013, le montant total des régularisations approchent les 1,4 milliard d'euros. Parmi ces régularisations, 135 millions d'euros correspondent à des restitutions aux cotisants. Il est à noter que cette pratique, à la différence de la législation fiscale, a toujours été appliquée par les URSSAF. Les restitutions aux cotisants reflètent les difficultés que les employeurs peuvent rencontrer pour maîtriser la législation en matière d'exonération et de réduction de cotisations sociales. **Bien que le montant des restitutions ait diminué ces trois dernières années, les rapporteurs ont constaté que de nombreux redressements pouvaient être la conséquence d'une absence de maîtrise de la législation sociale ou d'une simple erreur de formalisme.**

En effet, lors d'un contrôle, les inspecteurs des organismes de recouvrement ont pour mission d'appliquer strictement des textes rigides sans bénéficier d'un pouvoir d'appréciation. Ils ne peuvent ainsi pas prendre en compte la situation de l'entreprise, ni minorer un redressement au cas où la faute du cotisant résulterait d'une erreur de « bonne foi ». Cette rigidité assure un traitement équitable entre tous les cotisants. Cependant, la complexité et l'instabilité de la norme, quand elle n'est pas rétroactive, peuvent conduire les cotisants, notamment les plus petites entreprises, à commettre des erreurs d'appréciation et d'interprétation pouvant leur être hautement préjudiciables.

C'est la raison pour laquelle les rapporteurs souhaitent apporter des évolutions législatives ou réglementaires afin d'accorder des marges de manœuvre aux inspecteurs dans le cadre de leur mission de contrôle. Il leur apparaît nécessaire de proportionner la sanction à la faute lorsque celle-ci est commise de bonne foi et ne s'apparente pas à une fraude présumée. Ce pouvoir d'appréciation, s'appliquant à tous les cotisants et limitée à des dispositifs et des montants précis, ne pourrait s'apparenter en un soutien abusif aux entreprises. Une telle avancée constituerait en quelque sorte un droit d'alerte, voire à l'erreur, à l'occasion du premier contrôle.

L'introduction d'un principe de tolérance à l'égard de la situation des cotisants concourrait par ailleurs à améliorer notablement les relations de ces derniers avec les organismes de

recouvrement. Elle contribuerait également à garantir leur sécurité juridique lors de leurs futures déclarations. Il est ressorti des différentes auditions que les propositions suivantes permettront de répondre substantiellement à un grand nombre de difficultés rencontrées par les plus petites structures. Par ailleurs, la liste des dispositifs pouvant être aménagés afin d'introduire une notion de tolérance lors de la phase de contrôle n'étant pas exhaustive, celle-ci pourrait être amenée à évoluer en fonction des retours d'expérience. Enfin, la révision et la réécriture des textes encadrant la notion de décision implicite d'accord seront de nature à renforcer la sécurité juridique des cotisants.

1.1. Adapter une sanction proportionnelle à la nature de l'erreur constatée

En premier lieu, les rapporteurs tiennent à faire une remarque préliminaire sur le champ lexical utilisé par les URSSAF. Tout cotisant faisant l'objet d'un redressement est automatiquement qualifié de « fraudeur ». Selon *Le Larousse*, la définition de la fraude constitue en un « acte malhonnête dans l'intention de tromper en contrevenant à la loi ou aux règlements ». Or, lorsque la faute du cotisant résulte d'une erreur de « bonne foi », il n'est pas juste ni adapté d'utiliser à son égard un tel qualificatif. Les mots sont importants et contribuent sensiblement à la perception que les entreprises peuvent avoir des organismes de recouvrement. **Il conviendrait ainsi de revoir le champ lexical utilisé par les URSSAF pour qualifier un employeur ayant commis une faute de « bonne foi ».**

1.1.1. Proportionner le redressement à la faute commise dans le cadre de la généralisation des complémentaires santé

A partir du 1^{er} janvier 2016 et conformément à la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, toutes les entreprises du secteur privé devront accorder à l'ensemble de leurs salariés une complémentaire santé collective et obligatoire.

Afin d'ouvrir droit aux exemptions d'assiette, la mise en place du régime impose le strict respect d'un certain nombre d'exigences⁶. Il est notamment prévu que le régime revête un caractère collectif et obligatoire. Dans ce cas, le défaut d'information d'un seul salarié peut alors conduire au redressement de toutes les contributions patronales versées pour l'ensemble des salariés les trois dernières années, auxquelles est ajoutée l'année du contrôle⁷.

Les rapporteurs proposent que lorsqu'une des exigences nécessaires à la mise en place d'un contrat de prévoyance n'est pas respectée, et dans le seul cas où l'erreur ne relèverait pas d'une volonté manifeste de fraude, il serait judicieux que, lorsque cette dernière ne porte pas

⁶ Ces conditions sont posées par les articles L. 242-1 alinéas 6 à 9, D. 242-1, R. 242-1-1, R. 242-1-6 du code de la sécurité sociale

⁷ Les contrôles étant triennaux, tout redressement porte obligatoirement sur l'ensemble de la masse salariale des trois dernières années précédant l'année contrôle auxquelles s'ajoute celle-ci.

sur plus de 5 % du montant des exemptions d'assiette, l'organisme de recouvrement notifie aux cotisants l'irrégularité et lui impose dans un délai contraint de régulariser sa situation. Cette tolérance, sans remettre en cause le caractère obligatoire et collectif de l'accord, serait également étendue aux cas où l'erreur résulterait de l'application stricte d'un accord de branche. L'organisme de recouvrement adresserait dans ce cas-là un courrier imposant aux partenaires à l'origine de l'accord de branche de se mettre en conformité dans un délai contraint.

Proposition n°1 : Si l'erreur est commise de bonne foi ou qu'elle résulte de l'application stricte d'un accord de branche, et qu'elle ne porte pas sur plus de 5 % du montant des exonérations accordées par ce dispositif, l'URSSAF n'opère pas un redressement mais adresse une liste de recommandations au cotisant l'incitant à se mettre en conformité dans un délai restreint. Au-delà du délai imparti, le redressement est opéré.

Si la proposition précédente n'était pas retenue, il pourrait être envisagé que la sanction s'applique à une assiette égale au maximum à 50 % des contributions versées l'année civile précédant l'envoi de la mise en demeure ainsi que celles exigibles au cours de l'année de son envoi.

Proposition n°2 : Lorsque l'erreur est commise de bonne foi ou qu'elle résulte de l'application stricte d'un accord de branche, la sanction s'applique à une assiette égale au maximum à 50 % des contributions versées l'année civile précédant l'envoi de la mise en demeure ainsi que celles exigibles au cours de l'année de son envoi.

1.1.2. Proportionner le redressement dans le cadre des recouvrements relatifs aux allègements « Fillon »

La complexité du calcul des réductions de cotisations sociales relative aux allègements dits « Fillon » fait peser de lourdes incertitudes juridiques sur les entreprises, notamment pour les plus petites. Le calcul est d'autant plus difficile que ses modalités évoluent pour ainsi dire chaque année depuis leur mise en place.

Le rapport d'activité thématique de l'ACOSS « *Le contrôle des cotisants 2013* » constate que le deuxième thème de régularisation en 2013 porte sur les mesures dérogatoires en faveur de l'emploi. Les réductions Fillon représentent la première source de redressement parmi ces dispositifs.

Il est ainsi proposé de reprendre les deux propositions précédentes afin de les appliquer aux textes encadrant les allègements Fillon.

Proposition n°3 : Si l'erreur est commise de bonne foi ou qu'elle résulte de l'application stricte d'un accord de branche, et qu'elle ne porte pas sur plus de 5 % du montant des exonérations accordées par ce dispositif, l'URSSAF n'opère pas un redressement mais adresse une liste de recommandations au cotisant l'incitant à se mettre en conformité dans un délai restreint. Au-delà du délai imparti, le redressement est opéré.

Si la proposition précédente n'était pas retenue, il pourrait être envisagé que la sanction s'applique à une assiette égale au maximum à 50 % des contributions versées l'année civile précédant l'envoi de la mise en demeure ainsi que celles exigibles au cours de l'année de son envoi.

Proposition n°4 : Lorsque l'erreur est commise de bonne foi ou résulte de l'application stricte d'un accord de branche, la sanction s'applique à une assiette égale au maximum à 50 % des contributions versées l'année civile précédant l'envoi de la mise en demeure ainsi que celles exigibles au cours de l'année de son envoi.

1.1.3. Simplifier les règles encadrant les validations d'accord d'intéressement

Les accords d'intéressement au sein des entreprises privées s'accompagnent d'un formalisme juridique conséquent pouvant entraîner des redressements importants pour les cotisants bien qu'ils n'aient manifesté aucune volonté de fraude ou de prise de risque assumée.

Tout accord d'intéressement doit être déposé à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) dans les 15 jours suivant la date limite fixée pour sa conclusion, équivalent ainsi, au premier jour de la deuxième moitié de la période de calcul suivant la date de sa prise d'effet.

Le non-respect de ce délai ouvre droit aux exonérations de cotisations sociales attachées à l'intéressement pour les seuls exercices ouverts postérieurement au dépôt de l'accord⁸, alors que l'accord déposé après ce délai produit tout de même ses effets entre l'employeur et ses salariés étant donné que les primes sont dues. Afin d'accorder une période de tolérance aux cotisants, les rapporteurs souhaitent ainsi porter à un mois le délai de retard de dépôt auprès de la DIRECCTE.

Proposition n°5 : Lorsque que le retard de dépôt de l'accord d'intéressement à la DIRECCTE n'excède pas un mois suivant la date limite fixée pour sa conclusion, les primes d'intéressement versées ouvrent droit aux exonérations de cotisations sociales pour la période antérieure au dépôt

Par ailleurs, pour que tout renouvellement d'accord d'intéressement ouvre droit aux exonérations de cotisations sociales, ce dernier doit être transmis à la DIRECCTE suivant les mêmes conditions de dépôt et de délais que celles encadrant l'accord d'intéressement.

Si ces exigences ne sont pas respectées, le redressement portera sur l'ensemble des exonérations de cotisations de sécurité sociale sur les sommes versées par l'entreprise au titre de l'intéressement sur toute la durée de l'application de l'accord renouvelé.

⁸ Article L. 3315-5 du code du travail

Les rapporteurs proposent ainsi de compléter l'article D.3313-7-1 du code de travail afin d'assouplir le formalisme juridique en matière de reconduction tacite des accords d'intéressement.

Proposition n°6 : Supprimer l'obligation de dépôt à la DIRECCTE lors du renouvellement d'un accord d'intéressement dès lors que l'accord initial a été régulièrement déposé et prévoyait une tacite reconduction.

Enfin, la circulaire interministérielle du 14 septembre 2005 relative à l'épargne salariale impose un caractère collectif à tout accord d'intéressement pour ouvrir droit aux exonérations de cotisations sociales. Une durée minimum d'ancienneté dans l'entreprise, n'excédant pas trois mois, peut toutefois être exigée.

Cette ancienneté, correspondant à la durée totale d'appartenance juridique dans l'entreprise, sans que puissent être déduites les périodes de suspension du contrat de travail, est source d'incertitude juridique et de calculs complexes pour les employeurs.

Si le caractère collectif de l'intéressement en fonction de l'ancienneté du salarié a mal été évalué ou mal interprété dans l'accord collectif, l'ensemble des exonérations de tous les salariés est alors remis en cause.

Proposition n°7 : Les exonérations de cotisations sociales dans le cadre d'un accord d'intéressement ne sont pas remises en cause si le cotisant apporte la preuve que l'irrégularité constatée sur le décompte de la période d'ancienneté dans la rédaction de l'accord n'a concerné aucun salarié et sous réserve d'une régularisation rapide de l'accord.

Si des salariés ont été pénalisés par l'application de la règle du décompte prévue par l'accord d'intéressement, la remise en cause des exonérations ne concerne que les primes d'intéressement de ces salariés.

1.1.4. Adapter la montée en puissance de la déclaration sociale nominative aux moyens de mise en œuvre des entreprises et des éditeurs de logiciel

La loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a institué la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN) en deux étapes. Une première phase de volontariat au 1^{er} janvier 2013 et une seconde phase de généralisation de la DSN, à partir du 1^{er} janvier 2016, date à laquelle la DSN sera obligatoire.

Les rapporteurs se félicitent de l'avancée que constitue la généralisation de la déclaration sociale nominative à condition que cette mesure représente également un véritable outil de simplification à destination des petits employeurs sans engendrer de coûts supplémentaires dans une période économique difficile.

Cependant, le décret n° 2014-1082 du 24 septembre 2014 prévoit une nouvelle et troisième étape intermédiaire de mise en œuvre de la DSN pour 15 000 grandes entreprises⁹ dès la paie du mois d'avril 2015. En cas de manquement à ces obligations, la pénalité appliquée à l'entreprise ne peut être supérieure à 10 000 euros si elle comporte au moins deux mille salariés et à 750 euros si elle emploie un nombre inférieur de salariés.

Il est ressorti des différentes auditions que de nombreuses entreprises et éditeurs de logiciels n'étaient pas suffisamment prêts pour assurer la phase obligatoire intermédiaire. Une période de tolérance auprès de ces entreprises permettrait de promouvoir efficacement et d'accompagner les employeurs dans la mise en œuvre généralisée de la DSN.

Proposition n°8 : Prévoir une période de tolérance à l'égard des entreprises soumises à la phase obligatoire intermédiaire de mise en œuvre de la DSN.

1.2. Améliorer les conditions d'octroi de l'attestation de vigilance

Selon l'article 46 du code des marchés publics, tout candidat attributaire d'un marché public doit produire et fournir une attestation certifiant qu'il est à jour dans ses déclarations et paiements des cotisations et contributions de sécurité sociale.

Or, lorsque l'entreprise fait l'objet d'un redressement important, même en cas de contestation de ce dernier par le cotisant, ou d'un retard de paiement, l'attestation de vigilance ne pourra lui être accordée. L'interdiction de pouvoir être attributaire d'un marché public ne pourra qu'accroître les difficultés de l'entreprise, au risque de devoir déposer le bilan.

Proposition n°9 : Lorsque le cotisant conteste un redressement, ou a demandé un sursis à poursuites, dans le seul cas où le redressement ne porterait pas sur les cotisations salariales ou sur le travail dissimulé, une attestation de vigilance peut lui être octroyée.

1.3 Revoir la notion de décision implicite d'accord

Le principe de la notion « de décision implicite d'accord » a été soulevé à de nombreuses reprises lors des auditions. Il contribue selon les cotisants, tel qu'il est perçu actuellement, à leur insécurité juridique. L'article R.243-59 dernier alinéa du code de la sécurité sociale mentionne que l'absence d'observations des inspecteurs lors d'une vérification « vaut accord tacite concernant les pratiques ayant donné lieu à vérification, dès lors que l'organisme de

⁹ Les entreprises concernées par la mise en œuvre de la phase obligatoire intermédiaire sont celles redevables de cotisations et contributions sociales au titre de l'année civile 2013 d'un montant égal ou supérieur à 2 millions d'euros, ou d'un montant égal ou supérieur à 1 million d'euros, lorsqu'ils ont recours à un tiers déclarant et que la somme totale des cotisations et contributions sociales déclarées par ce tiers au titre de l'année civile 2013 pour le compte de l'ensemble de ses clients est égale ou supérieure à 10 millions d'euros

recouvrement a eu les moyens de se prononcer en toute connaissance de cause. Le redressement ne peut porter sur des éléments qui, ayant fait l'objet d'un précédent contrôle dans la même entreprise ou le même établissement, n'ont pas donné lieu à observations de la part de cet organisme ». On sait que cette disposition qui s'inspire du droit fiscal était souhaité par les entreprises afin de garantir une plus grande sécurité juridique. Il semble judicieux qu'une absence de remarque de l'organisme de contrôle crée une présomption d'accord concernant les pratiques de l'entreprise.

Toutefois, l'ACOSS, par sa circulaire n° 2000-21 du 17 février 2000, fait une interprétation restrictive de ces dispositions : selon elle, il appartient à l'employeur d'apporter la preuve de l'accord tacite de l'inspecteur. L'organisme ajoute également deux éléments qui doivent être cumulativement réunis : l'absence d'observation par l'organisme du recouvrement sur des pratiques vérifiées lors du précédent contrôle et la preuve que le contrôleur a examiné les points litigieux, qu'il a reçu tous les éléments nécessaires à son information et qu'en toute connaissance de cause il n'a formulé aucune observation. La jurisprudence prend la même position¹⁰.

Cette solution ne contribue donc pas à la sécurité juridique des cotisants. En effet, on sait que cette preuve d'un accord implicite du cotisant est pratiquement impossible à apporter. Certes, suivant l'article R.243-59 alinéa 4 du code de la sécurité sociale, à l'issue du contrôle, les inspecteurs doivent communiquer à l'employeur un document daté et signé par eux récapitulant les documents consultés. Mais, en pratique, ce document est presque toujours rédigé en termes généraux et le cotisant n'a pas de moyens pour contraindre l'inspecteur à détailler les éléments vérifiés. Enfin, même l'inspecteur aurait-il vérifié le document objet du litige, encore faudrait-il que le cotisant puisse apporter la preuve que l'agent s'est abstenu de redresser en toute connaissance de cause.

Les rapporteurs soulignent pourtant que les organismes de sécurité sociale sont tenus à une obligation d'information et de conseil selon l'article R.112-2 du code de la sécurité sociale.

Enfin, l'arrêt du 29 juin 1995 de la cour de cassation¹¹ avait décidé que : « les unions de recouvrement constituant autant de personnes morales distinctes, la décision prise par l'une d'elles n'engage pas les autres ». Il était donc inutile d'invoquer, devant un inspecteur, une pratique d'une autre URSSAF ou encore, de défendre une position différente d'une union de recouvrement en cas de déplacement de siège social. Toutefois, le bon sens, l'équité et la sécurité juridique ne pouvaient se satisfaire d'une telle solution. Le rapport présenté par M. Olivier FOUQUET au cours de l'été 2008 avait d'ailleurs proposé des modifications en ce sens. Désormais, l'article L.243-6-4 du code de la sécurité sociale prévoit que : « dans le cas d'un changement d'organisme de recouvrement lié à un changement d'implantation géographique de l'entreprise ou de l'un de ses établissements, ou à la demande de l'organisme

¹⁰ Cass civ. 2°. 28 janvier 2010, pourvoi n° 08-21.783 ; Cass civ. 2°. 18 février 2010, pourvoi n° 08-20547

¹¹ JCP 1995, éd. E., 719

de recouvrement », le cotisant peut se prévaloir auprès du nouvel organisme des décisions « explicites » rendues par ce dernier dès lors que la situation de fait ou de droit est identique à celle prise en compte par le précédent organisme. Il est toutefois à noter que cette disposition ne vise que les décisions « explicites » et non implicites. Or, la majorité des litiges naissent dans le cadre des décisions « implicites », c'est-à-dire des pratiques de l'entreprise qui ne sont pas remises en cause lors d'un contrôle. Afin de remédier à cette situation, les rapporteurs souhaitent apporter les deux propositions suivantes :

Proposition n°10 : L'absence d'observations lors d'un contrôle vaut accord tacite concernant les pratiques mises en œuvre par l'entreprise, à moins que le cotisant n'ait pas agi de bonne foi ou ait fourni des éléments incomplets ou inexacts.

Proposition n °11 : Modifier l'article L.243-6-4 du code de la sécurité sociale en ajoutant après les termes « décisions explicites », les mots « ou implicites ».

2. DES RELATIONS ENTRE LES URSSAF ET LES COTISANTS FONDEES SUR UNE MEILLEURE SECURITE JURIDIQUE

La complexité des règles sociales, leur évolution régulière et la rétroactivité de la jurisprudence peuvent être sources d'insécurité juridique pour les entreprises. En effet, les modifications des règles sociales ne permettent pas aux entreprises d'avoir une bonne visibilité des procédures à engager et donc de créer un climat de confiance propice à l'investissement.

Les petites entreprises en particulier se trouvent en difficulté face aux modifications des législations sociales comme en témoignent les chiffres des restitutions par les URSSAF: les grandes entreprises font l'objet de 5% de restitutions suite aux cotisations, contre 34% de restitutions pour les petites entreprises (2012). Il y a un réel désarroi des petites entreprises face aux réglementations sociales qui changent en permanence ; à titre d'exemples :

- les modifications quasi-annuelles des modalités de la réduction Fillon depuis l'entrée en vigueur du dispositif en 2003 ;
- l'évolution régulière de la jurisprudence en matière de prescription des cotisations indûment versées ;
- les redressements par les URSSAF, sur la base d'une nouvelle circulaire ACOSS ou d'une nouvelle jurisprudence, sur des pratiques pourtant validées lors du précédent contrôle.

L'ACOSS et les URSSAF, dès 2006-2009, ont émis l'idée de mener une politique de sécurisation juridique. La branche recouvrement s'est engagée au cours de la COG 2010-2013 dans une démarche volontariste de définition et de structuration de la fonction de sécurisation juridique.

L'ACOSS en lien avec les organismes s'est attachée à replacer l'expertise juridique au service des métiers, au bénéfice de la relation avec le cotisant usager, à travers plusieurs actions :

- création de directions juridiques régionales au sein des URSSAF;
- mise en place d'un outil national de gestion des contentieux;
- développement du pilotage national de la fonction juridique dans un objectif d'une plus grande homogénéité des positions de la branche et de renforcement des fondements juridiques des positions et décisions opposables aux cotisants ;
- développement de l'information et de la documentation mises en ligne.

Ces engagements constituent des points majeurs des orientations de la COG 2014-2017.

Etat des lieux de la politique de sécurisation juridique

La maîtrise du risque juridique s'entend en priorité d'une bonne compréhension et appropriation de la norme par le cotisant. Cet objectif vise le développement de la sécurisation

des déclarants dans le cadre de leurs obligations par la mise à disposition d'informations claires et univoques, de réponses opposables à des questions plus ou moins complexes portant sur la réglementation, ou de thèmes de redressement rencontrés dans le cadre du contrôle.

Sécuriser la réponse apportée en amont participe directement de la maîtrise du risque contentieux pour chacune des parties et contribue à garantir un haut niveau de recouvrement. C'est ainsi que dans le cadre de la COG 2014-2017, la branche du recouvrement travaillera sur la prévention des difficultés rencontrées par les cotisants en proposant :

- le déploiement d'une politique documentaire ambitieuse ;
- le renforcement des services en ligne ;
- une analyse des thèmes à risque par les directions juridiques régionales dès les premières saisines observées par les URSSAF ;
- le renforcement de la détection des contentieux à enjeux (financiers et/ou juridiques);
- une concertation plus étroite avec les services de l'État afin de réduire les incertitudes d'application de la norme juridique et corriger rapidement les écarts observés, sources de contentieux importants.

La COG 2014-2017 prévoit également que la branche du recouvrement constituera, sur le fondement des dispositifs déjà existants, une base juridique unique. Nous y reviendrons.

Néanmoins cette politique est aujourd'hui à conforter. Plusieurs difficultés se posent :

- C'est un changement culturel. Les URSSAF ont l'habitude d'intervenir *a posteriori*, et non en amont.
- La sécurisation juridique implique un changement d'organisation. Elle se faisait largement au sein des services de contrôle. Aujourd'hui, l'organisation pour remplacer les inspecteurs de recouvrement n'est pas encore définie. Chaque URSSAF s'est adaptée en fonction de ses moyens. Les contrôleurs du recouvrement qui s'occupent des TPE et qui contrôlent sur pièce et sur place pourraient à terme remplacer ce personnel.

Une large part des ressources déployées en faveur de la sécurisation juridique correspond au recours amiable, mais ce n'est pas de la sécurisation juridique en amont. On constate un manque d'outils partagés, y compris de supports d'informations. Par exemple, les URSSAF développent leurs propres fiches de changements de réglementations.

Effectifs de personnel au sein de l'URSSAF dédié à la politique de sécurisation juridique des cotisants

La branche recouvrement compte moins de 14 000 ETP (équivalent temps plein). Un récent décompte des effectifs dédiés à la sécurisation juridique effectué au second semestre 2014 fait apparaître les éléments suivants :

	Total Sécurisation juridique	ETP Gestion des recours et contestations	ETP Expertise juridique
TOTAL	363	219	143

Il convient de préciser que les 143 ETP (un peu plus de 1% des moyens de la branche) recensés en terme d'expertise sont mobilisés prioritairement sur des sollicitations des cotisants, jugées à enjeux tant au regard des montants que de la complexité d'application des textes.

De manière plus générale, au-delà des effectifs dédiés à cette mission, la mise en place de la politique de sécurisation juridique s'illustre par sa transversalité en termes d'actions. Aussi chaque agent, à son niveau, participe à cette sécurisation du cotisant (du *front office* à l'acte de contrôle). Plus particulièrement, l'ensemble des conseillers de *front office* est amené à répondre à de très nombreuses questions dites de premier niveau au quotidien. Enfin, dans le cadre du projet COG de développement de la mission de sécurisation juridique des cotisants, la branche s'est dotée d'un programme ambitieux de développement de la professionnalisation de ses agents afin de renforcer l'action de la communauté des juristes au service des usagers.

La formation des acteurs constitue un levier déterminant de l'atteinte des objectifs en matière de service de sécurisation des cotisants et de pilotage national des contentieux. La structuration des directions juridiques régionales, l'implication des pilotes de la fonction juridique (directeurs juridiques régionaux) et la professionnalisation de la communauté des acteurs de la sécurisation juridique participent majoritairement de l'atteinte de cet objectif. Il convient de permettre aux collaborateurs de conjuguer au quotidien la prise en compte du besoin ou de l'intérêt particulier du cotisant avec l'application de la norme juridique dans un contexte de sécurisation des finances publiques. A titre d'illustration, un travail prospectif d'accompagnement des compétences et de GPEC (Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences) a été engagé dans le domaine de la réglementation et de la sécurisation juridique. Cette réflexion s'appuie sur les référentiels emplois existants et comporte différentes étapes :

- Identification des métiers de la sécurisation juridique, leur évolution et des besoins de professionnalisation des agents;
- Prescription de recommandations en termes de recrutement, formation, parcours professionnels possibles;
- Élaboration d'un projet de diplôme universitaire.

Dans le même temps, des dispositifs de formation sont proposés sur un plan modulaire : diffusion de l'actualité réglementaire, les nouvelles technologies de l'information et de la communication au service de la diffusion de la réglementation, pilotage des dossiers contentieux devant les tribunaux, le développement du travail en réseau pour les experts en documentation et information.

Indicateur de résultat pour la politique de sécurisation juridique du cotisant

La COG 2010-2013 a été la première à formaliser une fiche dédiée à la sécurisation juridique des cotisants. Elle ne proposait qu'un indicateur de suivi : le nombre annuel de rescrits sociaux. Ce seul indicateur ne pouvait à lui seul témoigner fidèlement de l'ensemble des activités de sécurisation juridique. Deux indicateurs ont été construits pendant la COG 2014-2017, mais ils portent sur les recours amiables, donc sur la phase post-contrôle :

- Taux de succès devant la Cour d'Appel,
- Délai moyen de traitement en commission de recours amiable.

La supervision des réponses aux questions juridiques « complexes » a fait l'objet d'une formalisation interne et nécessite la création d'un outil de suivi et de supervision dédié, partagé entre les organismes et l'ACOSS. Si le processus de traitement, le référentiel, a pu être livré, l'outil est encore en cours d'élaboration.

Il serait intéressant que l'indicateur de résultat soit aussi un indicateur d'intéressement, certes dans des proportions restant très mesurées, et surtout qu'il s'exprime en nombre d'entreprises touchées, particulièrement sur les PME-TPE. Il demeure cependant un problème, pour faire du chiffre, on a tendance à se concentrer sur les grandes entreprises.

La simplification constitue un véritable défi

Les entrepreneurs demandent de la simplification et de la stabilité. Un grand nombre des fiches de paie en France sont fausses, parce que la règle change en permanence. La simplification pourrait venir d'une généralisation des règles, ou encore d'une réduction du nombre de catégories et d'une harmonisation des seuils.

Sur les dispositifs de simplification mis en place aujourd'hui, deux réserves peuvent par exemple être émises :

- Le TESE ne simplifie pas les dispositifs conventionnels.
- Il faut veiller à ne pas renforcer les structures qui entraînent de nouvelles charges pour les URSSAF.

Les exonérations en question

Il convient de remarquer que le prélèvement social, au-delà de son rôle de financement du système de protection sociale, est également un outil destiné à promouvoir des politiques d'emploi. Par exemple, et comme cela a été rappelé précédemment, l'allègement général (réduction Fillon) a engendré une instabilité forte depuis 2002. Ce dispositif représente 20 milliards d'euros d'allègements alors qu'en 2007-2008, 60% des recettes ont été remboursées aux entreprises dans le cadre de la réduction Fillon. Aujourd'hui la situation s'est améliorée puisqu'en 2014, sur 1,4 milliard d'euros de redressement, il y a eu plus de 100 millions d'euros de remboursement.

Ainsi, comme le soulignait la commission Fouquet en 2008, *« l'instabilité et la complexité des dispositifs d'exonération et de réduction de cotisation sociale sont les premières causes d'insécurité juridique : les changements fréquents de la loi et les difficultés qui apparaissent lorsqu'il s'agit de l'interpréter constituent une source de risque pour l'ensemble des cotisants dans leur relation avec les URSSAF notamment lorsqu'il s'agit d'apprécier l'impact en termes de prélèvements sociaux d'un projet économique. »*¹² C'est ainsi que le Conseil Constitutionnel a décidé le 29 décembre 2005 de censurer le dispositif de plafonnement des niches fiscales¹³ ; ce raisonnement est transposable aux prélèvements sociaux.

Trois évolutions majeures des dispositifs d'exonération et d'allègement des cotisations sociales peuvent être résumées de la manière suivante :

- Dans les années 2000, une logique d'augmentation d'exonérations, en nature mais surtout en montants, a été poursuivie.
- Entre 2011 et 2014, une phase précédant le « pacte de responsabilité » a été caractérisée par une forte pression financière et budgétaire, et des démarches de réduction du nombre de niches et de clarification de la norme ont été entreprises, entraînant près de 9 milliards d'euros de suppression de niches.
- Aujourd'hui, le « pacte de responsabilité » implique une augmentation des allègements généraux et on se pose la question des ajustements des dispositifs d'exonérations.

Ce sujet préoccupe la direction de la sécurité sociale (DSS). A titre d'exemple, un effort important de transparence et de visibilité sur les exonérations a été fait dans la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) et son annexe 5. Il serait aujourd'hui possible de revoir la liste des exonérations des cotisations sociales contenue dans l'annexe 5 du projet de

¹² Olivier FOUQUET, « Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus », *La documentation française*, 2008, p. 11

¹³ « Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées ; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux » (Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005).

loi de financement de la sécurité sociale. En effet, certaines professions sont parfois exonérées de façon surprenante, sans avoir pu faire la preuve de leur justification et/ou de leur efficacité, comme par exemple les gérants de cabines téléphoniques, les énoisseurs, les cadets de golf ou encore les loueurs de chambres d'hôtes et les revenus tirés du commerce sur l'Internet¹⁴.

2.1. Garantir une information générale, claire, exhaustive et actualisée

En dépit des moyens déjà déployés, tels les plateformes d'appels, la question de l'information est un réel enjeu pour les URSSAF, notamment en matière de sécurisation juridique, puisque selon un sondage réalisé par *Entreprises et Cités*¹⁵ pour le compte de la mission, les entreprises sont très partagées quant à leur satisfaction concernant les informations obtenues auprès des URSSAF. En effet, sur 58 entreprises répondant, à la question « Obtenez-vous facilement des informations auprès des URSSAF vous permettant de sécuriser vos pratiques d'entreprise ? », seulement 53% des TPE-PME répondent oui, contre seulement 46% des entreprises de 50 salariés et plus. La moitié des cotisants sondés estime donc ne pas obtenir suffisamment d'informations auprès des URSSAF.

Un reproche adressé aux URSSAF est donc de ne pas communiquer suffisamment bien. À cet égard, une partie du personnel chargé de la communication se voit attribuer des missions diverses qui ne se limitent pas à la communication, ce qui sans doute en limite l'efficacité. Un poste et un service entièrement dédiés à la communication serait de nature à optimiser cette action essentielle.

2.1.1. Améliorer les sites Internet, outils centraux de communication

Les règles doivent être claires et transparentes. Par conséquent, les sites Internet de la branche de recouvrement ont une place centrale indéniable dans la politique de communication et d'information des URSSAF. En effet, selon ce même sondage *Entreprises et Cités*, les sites

¹⁴ PLFSS 2015, « Annexe 5 : présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation » < http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/plfss2015_annexe5.pdf >

¹⁵ Sondage réalisé par le réseau d'entreprises *Entreprises et Cités* sous la direction de M. Daniel Willot, avec un échantillon de 58 réponses sur environ 2 000 questionnaires envoyés aux entreprises, contenant les questions suivantes :

- 1- Selon vous, quelles améliorations pourraient être apportées aux relations entre les URSSAF et les entreprises avant la phase de contrôle ?
- 2- De quelle manière peut-on améliorer le dialogue entre les URSSAF et les entreprises ?
- 3- Comment peut-on renforcer la sécurité juridique des entreprises ?
- 4- Obtenez-vous facilement des informations auprès des URSSAF vous permettant de sécuriser vos pratiques d'entreprise ?
- 5- Comment les URSSAF pourraient-elles améliorer l'information qu'elles mettent à disposition des entreprises ainsi que leurs échanges avec celles-ci (rescrits, réponses aux questions complexes, etc.) ?
- 6- Selon vous, quels seraient les moyens de promouvoir le dispositif dédié de la « visite conseil en entreprise » auprès des entreprises ?

Internet sont cités comme étant un bon moyen de trouver l'information recherchée pour 45% des entreprises satisfaites des informations qu'elles obtiennent des URSSAF.

Selon la COG 2014-2017, la branche du recouvrement souhaite « intensifier la diffusion de l'information sur Internet de manière à en faire un outil central de la relation avec les cotisants ». De nouvelles modalités de gestion des sites Internet seront mises en œuvre pour permettre la mise à jour et la diffusion rapide de l'information aux cotisants. La COG 2014-2017 prévoit une refonte profonde en termes de contenus et d'ergonomie. Ainsi les espaces en ligne que gèrent la branche du recouvrement, ou auxquels elle contribue, seront revus « *dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une meilleure lisibilité* »¹⁶. Les différents sites des URSSAF seront « *harmonisés dans leur apparence graphique et dans leur contenu éditorial. Une page « portail » commune à l'ensemble des sites sera mise en place.* »

Toutefois, le problème central qui a été mentionné durant les auditions ne se pose pas tant sur la clarté et l'ergonomie des sites Internet, mais plutôt sur la fiabilité des informations qu'ils contiennent et sur les dysfonctionnements informatiques récurrents de ces sites. Nous ont été rapportés la publication sur le site de l'URSSAF d'informations successives non concordantes (e.g. dates d'entrée en vigueur des nouvelles modalités prévues par un décret de prise en compte des périodes d'apprentissage au titre de l'assurance vieillesse), ou encore des retards dans la publication des décrets et circulaires de la Direction de la sécurité sociale (e.g. la nouvelle formule de calcul de la réduction Fillon applicable au 1^{er} janvier 2015 dont le décret d'application a été publié le 30 décembre 2014 alors que la loi a été votée le 8 août) voire l'absence de circulaire (e.g. la nouvelle contribution « financement du paritarisme » de 0,016 %, la réduction de la cotisation allocations familiales). Dans ce cas, la cause de ces dysfonctionnements peut être des maladroites d'échanges avec le ministère ou entre les différents services des URSSAF. Cette situation peut jeter un trouble dans les entreprises.

Comme le préconise la COG ACOSS 2014-2017, il convient de mettre en place de « nouvelles modalités de gestion des sites internet » afin de « permettre la mise à jour et la diffusion rapide de l'information aux cotisants. » Il est important d'ajouter que la correction de ces dysfonctionnements, ou bogues informatiques, doit être effectuée aussi rapidement que possible afin que cette diffusion soit sûre, non équivoque, rapide et systématique.

<i>Proposition n°12 : Améliorer la réactivité du site Internet de l'URSSAF en cas de besoin de mise à jour ou de correction de dysfonctionnements.</i>

2.1.2. Fiabiliser les données

Comme le préconise l'évaluation de la COG ACOSS 2010-2013, une fiabilisation des données, événements sur les comptes, déclarations, débits, etc. est nécessaire. L'information dans le Système national de gestion des comptes cotisants (SNV2) qui alimente toutes les applications doit être traitée aussi régulièrement que possible. Or parfois, il a été constaté un

¹⁶ ACOSS, COG 2014-2017, p.23

traitement seulement hebdomadaire de l'information. Le cadencement est important et il convient qu'il soit le plus resserré possible.

Le système d'information des URSSAF qui nécessite 940 informaticiens s'est développé au fur et à mesure, avec 250 applications et passerelles qui se sont ajoutées petit à petit. Il est donc difficile de simplifier l'une sans atteindre l'autre.

La rénovation du système d'information est prévue, avec un nouveau système d'information, Clea, remplaçant le SNV2, qui est en cours de réalisation, avec des besoins d'adaptation. Le chantier est compliqué et les optimisations sont difficiles à appliquer à tout le système d'information. Clea sera introduit en pilote à partir de 2017, et totalement fonctionnel en 2019-2020.

Proposition n°13 : Fiabiliser les données : mise à jour des événements sur les comptes, déclarations, débits, etc. et resserrer la cadence de traitement de l'information dans le Système national de gestion des comptes cotisants (SNV2), ou le futur Clea, qui alimente toutes les applications.

2.1.3. Créer une base de documentation publique

« *L'obligation générale d'information à l'égard des cotisants et des assurés, compte tenu de l'importance et de la complexité de la réglementation de sécurité sociale* » s'impose aux URSSAF, comme l'a appelé la Cour de Cassation dans son arrêt du 20 décembre 2007.

Pour accéder aux textes existants en matière de sécurité sociale, il faut procéder à des recherches sur différents sites Internet et notamment le site securite-sociale.fr et le site urssaf.fr. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que ces sites recensent l'intégralité des textes opposables aux cotisants. Il existe par ailleurs une base juridique qui recense les questions soumises par l'URSSAF à leur correspondant juridique régional mais les cotisants n'y ont pas accès¹⁷. Cette production serait pourtant très utile et éviterait des contentieux. La COG ACOSS 2014-2017 prévoit que la branche du recouvrement élaborera, diffusera et appliquera une doctrine juridique issue des réponses apportées aux situations juridiques rencontrées. Elle sera constituée par les URSSAF régionales, dont l'expertise juridique sera renforcée. Elle sera validée et consolidée nationalement par l'ACOSS.

Ainsi des outils juridiques restent à construire. Des bases juridiques réglementaires ont été mises en place par certaines URSSAF, mais il n'y a pas encore d'harmonisation entre toutes les URSSAF. C'est toutefois prévu pour fin 2016, avec une ouverture partielle à des cotisants prévue pour fin 2017. L'idée est de s'inspirer de ce qui existe en matière fiscale, à savoir le BOFIP-Impôts (bulletin officiel des finances publiques-impôts) qui est une base unique et consolidée de l'ensemble des commentaires de la législation fiscale publiés par la direction

¹⁷ Information donnée par le Rapport d'activité de l'ACOSS sur la sécurisation juridique 2013, page 9

générale des finances publiques (DGFIP). Créer l'équivalent du BOFIP-Impôts en matière de sécurité sociale faciliterait la recherche des textes et favoriserait une meilleure application de la législation sociale. L'enjeu ici est que les sources juridiques sont duales : d'une part la direction de la sécurité sociale, et d'autre part l'ACOSS produisent des documents à valeur juridique. Dans un objectif de transparence vis-à-vis de toutes les productions des URSSAF (circulaires, réglementations, etc.) des travaux sont menés sur la création d'une base de données par la direction de la sécurité sociale d'une part et de l'ACOSS d'autre part concernant les réponses aux rescrits et les circulaires de l'ACOSS.

La COG 2014-2017 prévoit également que la branche du recouvrement constituera, sur le fondement des dispositifs déjà existants, une base juridique unique. Elle sera alimentée régulièrement de toutes les informations afférentes au déploiement des nouvelles mesures législatives et réglementaires. Cette base sera mise à disposition des collaborateurs et pourra être consultée à distance par les inspecteurs du recouvrement. Sur la base d'une politique de diffusion des informations juridiques, la branche du recouvrement mettra en ligne une version de la base juridique interne, adaptée aux besoins des cotisants, par l'intermédiaire du site Internet urssaf.fr.

De la même façon, les cotisants devraient pouvoir accéder aux avis et réponses formalisées des URSSAF, et il serait donc utile de développer une table des jurisprudences. Toutefois force est de constater que la question de l'opposabilité du rescrit va se poser s'il y a une publicité des réponses : comment le rendre anonyme pour l'étendre et en faire une généralité ? Ceci est toutefois envisageable puisque cette mesure est déjà prévue, alors que seuls 6 rescrits sont publicisés sur le site dédié. Il faudrait élargir la publicité des rescrits, cela permettrait d'en réduire le nombre.

Aussi, on peut noter à titre d'exemple que l'URSSAF Rhône-Alpes a adopté un système de réponses de l'URSSAF mises en ligne et consultables par les experts-comptables. Selon le même modèle, la COG ACOSS 2014-2017 a prévu que la branche du recouvrement augmentera la diffusion d'informations juridiques sous forme de « Questions / Réponses » pratiques, ce type de support générant une réelle satisfaction auprès des cotisants. « *Transmis préalablement à la tutelle, ils seront élaborés, autant que possible, en relation avec les partenaires (prestataires de paie, ordre des experts comptables, organisations professionnelles, éditeurs de logiciels...).* »¹⁸

Afin de faciliter l'accès aux textes existant en matière de sécurité sociale, il serait souhaitable de centraliser les bases juridiques, les jurisprudences et la base de données sur un seul et unique outil informatique en ligne, en constituant une grande base de documentation publique.

¹⁸ ACOSS, COG 2014-2017, p.39

Proposition n°14 : Créer une base de documentation publique contenant :

- **Une base de données publique accessible à tous les cotisants ;**
- **Une table des jurisprudences (comme le BoFiP) avec les réponses aux rescrits et aux questions complexes ;**
- **Une base juridique actualisée.**

2.1.4. Diffuser les lettres collectives de l'ACOSS

La simplification et la sécurisation juridique des cotisants passent aussi par des règles claires et transparentes pour les entreprises. Compte tenu des enjeux financiers qui en découlent, les employeurs ont besoin d'informations plus rapidement, et dans des conditions plus accessibles que celles qui leur sont actuellement offertes. C'est notamment le cas de la publication des doctrines de l'ACOSS qui publie des circulaires non accessibles aux cotisants, comme les lettres collectives, qui contiennent parfois des informations aussi importantes que le revirement de la position de l'ACOSS en matière de prescription du remboursement au cotisant des cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Afin de rendre plus transparentes et lisibles les normes juridiques applicables et la doctrine d'interprétation, il est proposé de diffuser aux membres du conseil d'administration de l'ACOSS les lettres collectives de l'ACOSS concernant les règles applicables aux chefs d'entreprises et celles relatives aux revirements de position de la part des services de l'ACOSS. Cette pratique a déjà été mise en œuvre par le passé. Ces circulaires devraient par ailleurs faire l'objet d'une communication systématique sur le portail « www.urssaf.fr ».

De manière générale, il conviendrait de clarifier la valeur des directives et des circulaires ACOSS, dont l'objectif est d'unifier les pratiques des URSSAF dans la mise en œuvre des normes, et de déterminer leur opposabilité. Comme le rappelle la commission Fouquet « *en créant un nouvel article L.243-6-2, l'ordonnance du 6 juin 2005 a rendu opposables aux organismes de recouvrement les instructions et circulaires ministérielles relatives aux cotisations de sécurité sociale* », mais n'a pas étendu cette opposabilité aux circulaires de l'ACOSS. Pourtant, ces circulaires sont celles qui déterminent la politique de contrôle appliquée par les inspecteurs du recouvrement.

Proposition n°15 : Diffuser aux membres du conseil d'administration de l'ACOSS (voire aux cotisants dans la base de documentation) les lettres circulaires collectives de l'ACOSS qui concernent les règles applicables aux chefs d'entreprise.

2.2. Améliorer les échanges entre les entreprises / cotisants et les URSSAF ainsi que la sécurité juridique des cotisants

Il ressort des auditions que l'URSSAF est perçue légitimement par les entreprises comme un collecteur, ce qui amène à se questionner sur le positionnement de la fonction de conseil des URSSAF dans cet environnement. En d'autres termes, l'enjeu est de faire en sorte que les URSSAF évoquent davantage pour les entrepreneurs un partenaire. Certains chefs d'entreprise

n'ont pas cette culture de consultation des URSSAF qu'ils perçoivent comme un organisme qu'il serait dangereux ou dévalorisant de solliciter pour un conseil ou un soutien. Paradoxalement, les entrepreneurs qui ont rencontré du personnel de l'URSSAF sont globalement plus satisfaits de cet organisme que ceux qui n'ont jamais eu affaire avec lui. La rencontre et le contact direct personnalisent la relation et la confiance peut alors s'installer. Aussi, des remboursements en faveur des entreprises améliorent naturellement la relation. Enfin, selon le sondage *Entreprises et Cités*, la moitié des entreprises considère qu'une amélioration du dialogue entre les URSSAF et les entreprises passe par la sécurisation juridique via une meilleure communication des URSSAF, à travers par exemple la publicité des réponses aux rescrits, une assistance téléphonique, une base juridique sur le portail de l'URSSAF ou encore un tchat en ligne.

2.2.1. Instaurer un système d'interlocuteur unique

Cette relation et ce contact privilégiés, qui sont un objectif central de l'amélioration des relations entre les URSSAF et les cotisants, doivent être favorisés. Il s'agirait de permettre au cotisant de traiter avec une personne, et une seule, lors d'une question ou d'un problème qu'il veut évoquer avec l'URSSAF. Désigner pour chaque entreprise un interlocuteur unique dédié au sein de l'URSSAF avec accès à sa ligne directe, constituerait une grande avancée pour personnaliser la relation URSSAF / cotisant et instaurer une réelle confiance.

L'introduction de l'interlocuteur unique pourrait s'inscrire dans une démarche plus large de guichet unique. Ce système de guichet unique va dans le sens du droit européen selon la directive 2006/123/CE. Cette directive prévoit la mise en place dans chaque Etat membre d'un guichet unique auprès duquel il est possible d'accomplir les formalités juridiques, fiscales et sociales nécessaires à la création d'une activité. Les rapporteurs souhaitent que ces guichets uniques soient utilisés non seulement pour les déclarations et le paiement des cotisations mais également que leurs missions soient étendues au conseil aux cotisants. De surcroît, il est souhaitable de réduire les délais de réponse aux cotisants, dans une mesure compatible avec les nécessités de l'entreprise.

<i>Proposition n°16 : Désigner, pour chaque entreprise, un interlocuteur unique dédié au sein de l'URSSAF avec accès à son nom, ses coordonnées et à sa ligne directe.</i>

<i>Proposition n°17 : Construire un indicateur de résultat sur la politique de sécurisation juridique analysant le nombre d'entreprises touchées a priori (particulièrement les TPE-PME).</i>
--

<i>Proposition d'indicateur de résultat : nombre d'entreprises auxquelles a été attribué un interlocuteur unique dédié qui gère le dossier de l'entreprise.</i>
--

2.2.2. Approfondir les relations avec les partenaires et les tiers déclarants

Les relations avec les partenaires comprennent les relations avec les chambres de commerce, les chambres de métiers, les associations départementales, les prestataires de paie, l'ordre des experts comptables, les organisations professionnelles, les éditeurs de logiciels, etc. Elles sont

stratégiques puisqu'elles peuvent rendre de grands services aux entreprises lorsqu'elles sont de qualité. La mise en place de mécanismes de coopération constitue un élément important d'amélioration des relations des unions de recouvrement avec les entreprises et leurs conseils.

Comme le rappelle le rapport Fouquet, « *certaines URSSAF coopèrent d'ores et déjà de manière plus ou moins formelle avec les organisations professionnelles et, dans une moindre mesure, avec les experts-comptables* » et « *des protocoles ont d'ores et déjà été signés entre certaines URSSAF et les chambres de commerce*¹⁹ afin d'optimiser et de coordonner leurs actions d'information, de conseil et de prévention au bénéfice des entreprises, des repreneurs et des créateurs d'entreprise. »

Selon un sondage mené par les Chambres de commerce et d'industrie, lors duquel des CCI de toutes les régions de France ont été interrogées, les relations URSSAF / CCI fonctionnent globalement bien. Toutes les CCI ayant participé à ce sondage ont des relations avec les URSSAF locales. Pour 21% des sondés, il existe des conventions de partenariat avec les URSSAF régionales. Ces accords permettent par exemple la mise à disposition de statistiques trimestrielles afin d'améliorer l'information des entreprises,²⁰ ou encore visent la lutte contre le travail dissimulé.²¹ Toutefois, il est possible de noter qu'aucune coopération franche en matière d'aide aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise (ACCRE) n'est établie entre les URSSAF et les CCI, alors même que ces dernières gèrent les dossiers. Dans tous les cas, ces accords paraissent avoir été accueillis favorablement par les entreprises.

En outre, l'organisation de relations partenariales avec les intermédiaires de paie, tiers déclarants et organisations et ordres professionnels a permis d'anticiper les difficultés d'application de la norme et de promouvoir des évolutions normatives. A titre d'exemple, l'ordre national des experts comptables est actuellement consulté dans le cadre d'une étude d'impact de la réglementation des avantages en nature et frais professionnels. Par ailleurs, une boîte aux lettres existe au sein de l'ACOSS, à disposition des éditeurs de logiciels de paie, afin qu'ils soient en mesure de questionner et d'alerter le plus en amont possible des difficultés de traduction des nouvelles dispositions dans les systèmes d'information. Dans le cadre des études d'impact qui ont pour objectif de donner de la visibilité, des rencontres avec les éditeurs de logiciels, les experts-comptables, etc. sont souhaitables.

Néanmoins, il ressort des auditions que les relations avec certains partenaires économiques, comme les professionnels du conseil apparaissent peu suffisamment développées, alors même que leur rôle dans la gestion des cotisations sociales des entreprises est primordial.

¹⁹ Voir par exemple l'accord signé le 25 janvier 2006 entre l'Urssaf de Lyon et la CCI du Rhône, celui du 28 novembre 2006 entre l'URSSAF de Niort et la CCI des Deux-Sèvres et celui du 26 mai 2008 entre l'Urssaf de la Marne et la CCI de Reims-Epernay.

²⁰ Convention du 29 janvier 2006 entre l'URSSAF de la Somme et la CCI d'Abbeville, convention du 1^{er} juillet 2013 entre l'URSSAF d'Auvergne et la CCI de Haute-Loire, ou encore convention du 6 mars 2015 entre l'URSSAF Provence-Alpes-Côte d'Azur et la CCI Nice Côte d'Azur.

²¹ Convention du 26 septembre 2006 entre l'URSSAF des Hautes-Pyrénées, la CCI des Hautes-Pyrénées, la chambre des métiers et de l'artisanat des Hautes-Pyrénées.

Les tiers déclarants sont dans une situation particulière puisqu'ils représentent une masse d'entités. Il serait donc pertinent d'instituer un circuit de communication qui leur serait dédié et qui se dissocierait de celui des entreprises isolées. Cela permettrait un traitement différencié. Par exemple, un cabinet qui traite plusieurs milliers de bulletins de salaires pourrait, avec une hotline privilégiée, poser une question une seule fois plutôt que plusieurs centaines de fois. De plus, il convient de noter que lorsqu'un tiers déclarant pose une question à l'URSSAF, elle est souvent claire et bien articulée. En conséquence, une relation privilégiée serait bienvenue.

La COG ACOSS 2014-2017 a d'ailleurs reconnu l'importance de développer les relations avec les tiers déclarants, intermédiaires et prescripteurs :

« La branche du recouvrement considère que les tiers déclarants, de même que les autres intermédiaires entre le cotisant et l'URSSAF, font partie intégrante de sa stratégie de relation cotisant. La relation avec ces tiers fera l'objet notamment de conventions partenariales passées avec leurs représentants. »²²

Afin de poursuivre l'amélioration des relations entre les URSSAF et les partenaires, il est envisageable et souhaitable d'instituer un circuit de communication privilégié pour ces organismes. Ainsi un service d'assistance téléphonique dédié, ou hotline, pourrait être créé avec un référent unique au sein de l'URSSAF compétente pour chaque partenaire.

Proposition n°18 : Créer un circuit de communication dédié aux partenaires au sein des URSSAF et désigner un « interlocuteur unique territorial » qui soit le référent pour les chambres de commerce et d'industrie et qui puisse faire le lien entre les entreprises et l'URSSAF.

Dans la même optique d'amélioration des relations entre les URSSAF et les partenaires, il serait bénéfique d'organiser, comme le préconisait le rapport Fouquet, des rencontres régulières entre les URSSAF et les professions de conseil, notamment les experts-comptables. En effet, ces derniers constituent les principaux soutiens de l'entreprise dans ses relations avec les unions de recouvrement et leurs avis juridiques sont déterminants pour l'attitude des cotisants vis-à-vis de la déclaration et du contrôle.²³ En organisant des relations régulières entre les URSSAF et ces professions de conseil, c'est donc un travail de prévention que l'on permettra, tout en favorisant la pédagogie sur les nouveaux dispositifs et des relations plus apaisées entre la branche du recouvrement et les cotisants. Comme le souligne l'ACOSS, des initiatives ont déjà vu le jour au niveau régional, comme la participation des URSSAF à des

²² ACOSS, COG 2014-2017, p.20

²³ Olivier FOUQUET, « Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus », *La documentation française*, 2008, p.28

manifestations / colloques, ou encore leurs interventions en pépinières d'entreprises à des forums.

Proposition n°19 : Généraliser les rencontres régulières entre les URSSAF et les professions de conseil (notamment les experts-comptables) et entretenir des relations directes avec les services recouvrement et contentieux pour les états de la situation des entreprises, ainsi que des contacts réguliers notamment avec la cellule PROXI (inter URSSAF/RSI).

2.2.3. Demander une adresse courriel obligatoire et opposable

Les nouvelles technologies d'information et de communication doivent être utilisées au service d'un meilleur échange entre URSSAF et cotisants, tant en termes de qualité que de sécurité. Le numérique s'étant progressivement imposé dans l'environnement des citoyens et des entreprises, il apparaît essentiel de renforcer et de sécuriser ses conditions d'utilisation dans le cadre de la gestion des contacts entre les acteurs. Ainsi l'introduction d'une adresse courriel obligatoire et opposable apparaît-elle une évolution majeure dans la réactivité et la qualité des relations entre l'usager cotisant et les organismes de la branche du recouvrement.

Proposition n°20 : Demander aux cotisants une adresse courriel obligatoire et opposable.

2.2.4. Améliorer la procédure du rescrit social pour encourager et développer sa pratique

La branche du recouvrement témoigne d'une tradition et d'une expérience de réponse aux cotisants. Depuis des décennies et bien avant la création du rescrit fiscal puis social, les URSSAF répondent ainsi aux différentes sollicitations des cotisants en matière d'application de la réglementation. Ces réponses sont opposables et peuvent d'une part faire l'objet d'une contestation devant la Commission de recours amiable (CRA) et d'autre part sécuriser les procédures de contrôle *a posteriori*.

L'ordonnance du 6 juin 2005, prise en application de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004, instaure une procédure de rescrit en matière sociale. Cette procédure est codifiée aux articles L.243-6-3 et R.243-43-2 du code de la sécurité sociale. Elle est entrée en vigueur le 31 décembre 2005.

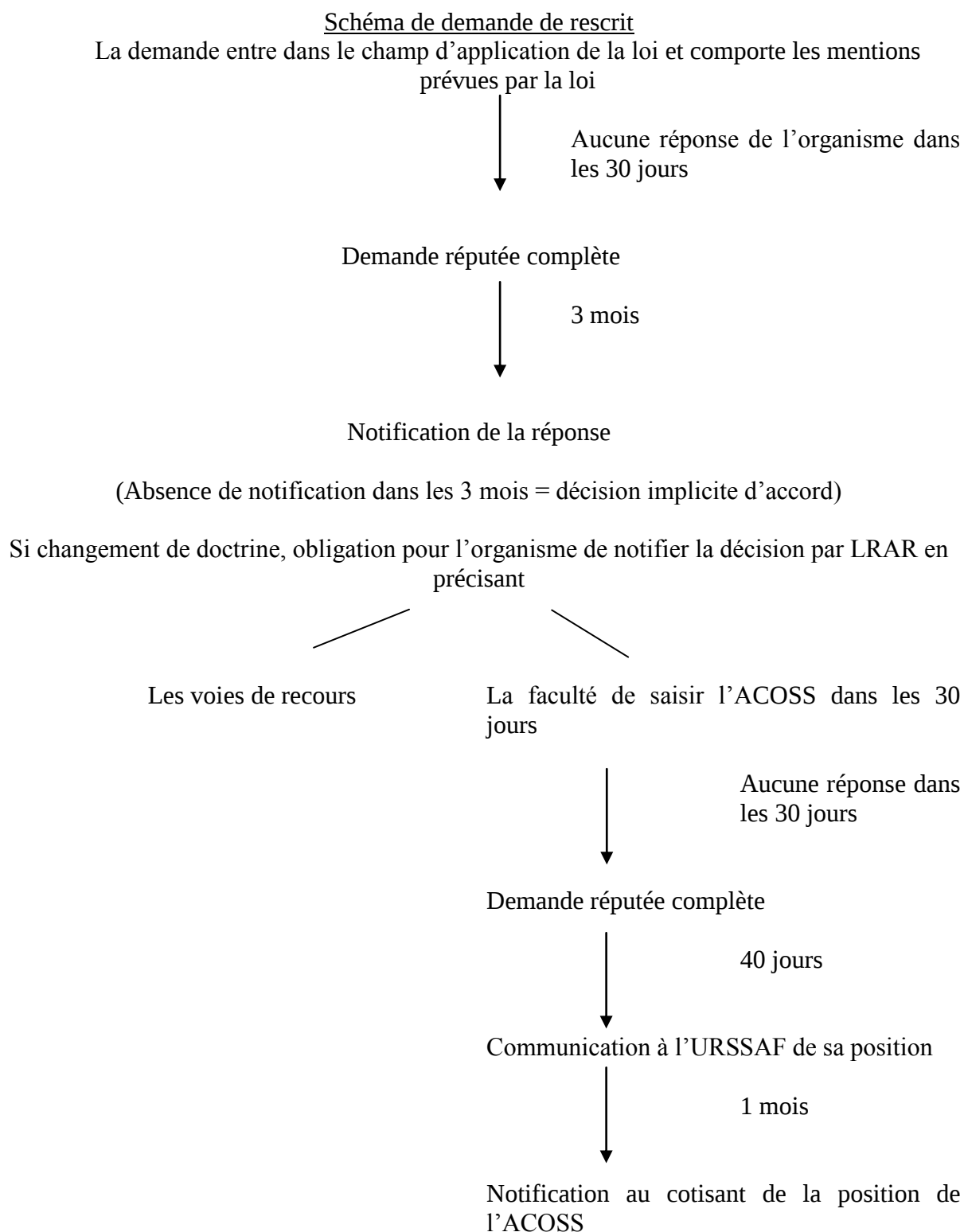
Comme le rappelle le rapport Fouquet, le rescrit social « *permet à un employeur d'interroger dans des cas particuliers, l'organisme de recouvrement sur l'application d'une réglementation et d'obtenir de celui-ci dans un délai déterminé, une réponse explicite sur sa situation au regard de la réglementation concernée.* »²⁴

²⁴ Olivier FOUQUET, « Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus », *La documentation française*, 2008, p.28

Le cotisant doit adresser sa demande par courrier recommandé avec accusé de réception. L'organisme dispose alors d'un délai de quatre mois pour instruire et notifier la décision. Ce délai expiré, le cotisant peut considérer sa position comme validée et il ne pourra faire l'objet d'un redressement fondé sur le point visé par la saisine entre la date où le délai a expiré et la date de notification de la réponse explicite. La décision, explicite ou implicite, ne s'applique que pour les établissements pour lesquels la question a été posée, mais lorsque l'organisme de recouvrement entend modifier sa position, il doit en informer l'entreprise par courrier recommandé avec accusé de réception.

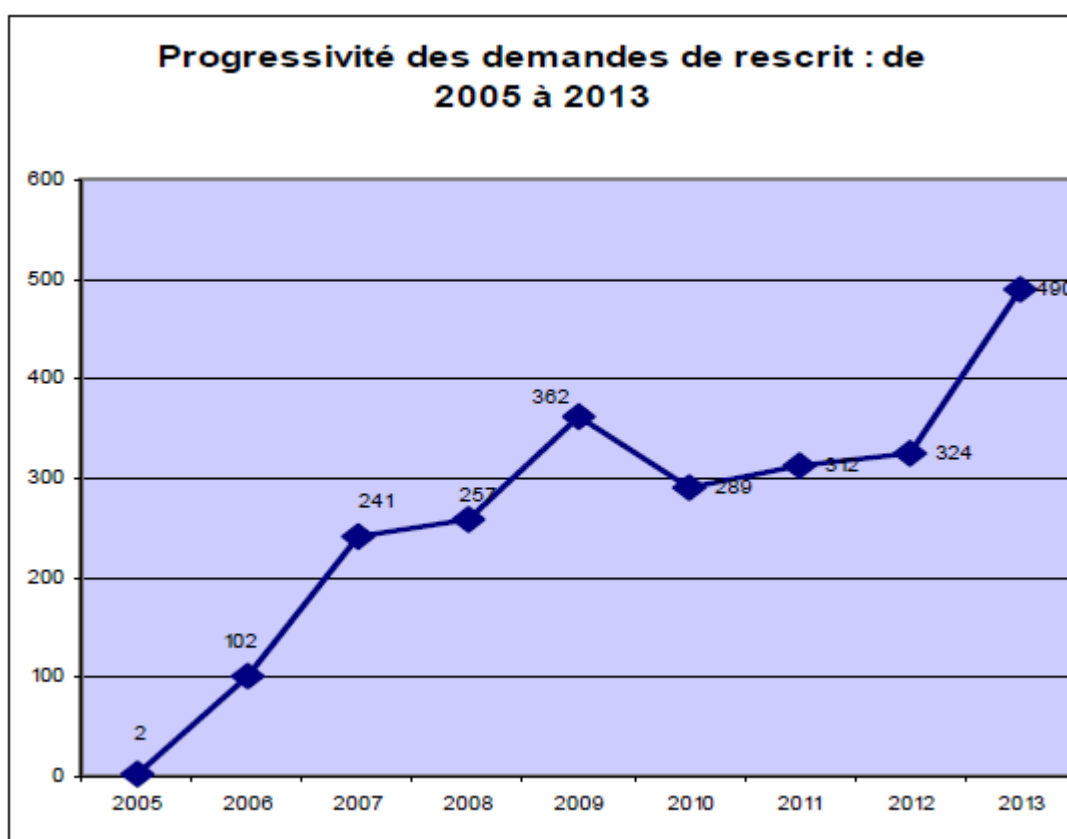
La décision prise lie pour l'avenir l'organisme de recouvrement sauf en cas de modification des dispositions légales visées ou si la situation décrite a été substantiellement modifiée ou encore si les informations données étaient erronées. Aucun redressement ne pourra être appliqué à un cotisant de bonne foi qui a interrogé un organisme de recouvrement et auquel il n'a pas été apporté de réponse dans le délai requis.

Le système peut ainsi être résumé :



Le champ d'application du rescrit est très large, puisqu'il vise les exonérations ou réductions de cotisations, les avantages en nature et frais professionnels, les règles de déclaration et de paiement des cotisations (art. L 243-6 CSS).

La différence entre la question complexe et le rescrit tient au fait que le rescrit est juridiquement bordé mais présente des contraintes en termes de procédure. La question complexe est posée aux URSSAF qui répondent par courrier pour qu'il y ait une forme d'opposabilité. Le rescrit n'est pas utilisé car il est peu connu et sa procédure est assez compliquée comparativement à celle de la question complexe nécessitant un simple courriel. Ainsi on dénombre environ 17 000 questions complexes alors que selon la documentation de l'ACOSS²⁵, en 2013, 490 demandes de rescrit ont été déposées. À noter que l'une des conséquences du rescrit est que les URSSAF sont moins enclines à répondre aux questions complexes. Seulement quelques centaines de rescrits sociaux sont demandés chaque année, mais plus de 50% proviennent des TPE-PME.



Source : Rapport d'activité de l'ACOSS sur la sécurisation juridique 2013

²⁵ Rapport d'activité de l'ACOSS sur la sécurisation juridique 2013, page 12

< http://www.acoss.fr/files/contributed/Rapports_d_activite/Fichiers%20imprimables/SecuJuridique_2013.pdf >

Trois remarques peuvent être formulées pour dresser un premier bilan de ce dispositif :

1. D'abord, il est patent que le système prévu paraît pour le moins compliqué, certains n'hésitant pas à parler « d'usine à gaz ».
2. Ensuite, les employeurs paraissent peu au courant de cette faculté. Suivant l'ACOSS elle-même, *« la branche ne peut que constater avec regret le faible engouement des cotisants pour ce dispositif. Les différentes opérations de promotion n'ont pas encore permis de faire « décoller » cette offre de service majeure au sein du dispositif global de sécurisation²⁶. »*
3. Enfin, ce n'est que depuis 2013 que l'on a connu les premiers retours de cas rescrits. En effet, suivant les dispositions de l'article D 243-0-2 du Code de la sécurité sociale, *« sur proposition du directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale faite chaque année avant le 31 mars, le ministre chargé de la sécurité sociale publie au Bulletin officiel et sur le site internet www.securite-sociale.fr, après les avoir rendues anonymes, une liste de décisions prises par les organismes de recouvrement en application de l'article L. 243-6-3 qui présentent une portée générale »*. Or, la lecture du site correspondant indique que seuls cinq rescrits ont été publiés, ce qui tendrait à démontrer que les obligations légales de publication ne sont pas respectées.

Le rescrit est donc relativement peu utilisé par les entreprises. Les raisons les plus souvent invoquées sont les suivantes :

- le frein psychologique, c'est-à-dire la crainte d'attirer l'attention de l'organisme de recouvrement sur une pratique de l'entreprise et de se faire contrôler après avoir déposé une question de rescrit ;
- le frein du délai : l'entreprise doit attendre un mois pour considérer que le rescrit est déposé, et trois mois pour obtenir une réponse. La procédure est trop longue pour une entreprise, d'autant que beaucoup de questions pourraient être traitées en un mois seulement ;
- le frein de l'usager : actuellement les rescrits ne peuvent être introduits que par les entreprises concernées par le problème, et pas par les organismes représentatifs.

Par ailleurs, il est prévu par la documentation de l'ACOSS²⁷ que les demandes de rescrit et les réponses apportées fassent l'objet d'une intégration dans une base nationale qui assure une mutualisation des questions et positions. Mais il s'avère en pratique que, sur le site securite-sociale.fr, seules cinq décisions sont publiées, ce qui est peu. Il serait souhaitable que le

²⁶ Rapport d'activité de l'ACOSS sur la sécurisation juridique 2013

²⁷ Rapport d'activité de l'ACOSS sur la sécurisation juridique 2013, page 11

nombre de rescrits publiés soit plus important ; il faudrait également communiquer sur ces rescrits.

Les travaux conduits actuellement dans le cadre des ordonnances de simplification découlant du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises visent à modifier la rédaction de l'article L.243-6-3 du code de la sécurité sociale. Ces travaux ont pour objectif de renforcer l'attractivité de cette offre de service en développant et en modernisant les conditions de mise en œuvre du rescrit individuel et en introduisant le concept de rescrit porté au plan national par les branches professionnelles. L'objectif est de donner un cadre transparent de la transaction et du dialogue avec les URSSAF. Il y a donc une réelle volonté de réformer le rescrit aujourd'hui, en donnant plus de formalisme aux questions complexes et en allégeant le formalisme du rescrit, avec deux formes :

- une question individuelle,
- une question posée par les tiers déclarants (organisations professionnelles, patronales, etc.)

Le « rescrit de branche » : il est prévu par l'alinéa 4 de l'article L 243-6-3 du code de la sécurité sociale en cours de rédaction. Le dispositif pourrait prévoir que l'ACOSS puisse être saisie pour se prononcer sur la demande de rescrit de branche formulée par une organisation professionnelle d'employeurs ou une organisation syndicale représentative. Si les organismes professionnels ou les partenaires, comme le Conseil Supérieur de l'Ordre des experts-comptables, pouvaient déposer un rescrit, cela réduirait le nombre de rescrit et faciliterait le travail des URSSAF comme celui des entreprises. Par exemple, en cas de changement de réglementation sur un sujet précis, toutes les questions peuvent être rassemblées puis posées en bloc par un organisme représentatif.

Si ce dispositif répond à des attentes en matière de sécurisation des accords de branche notamment, et devrait offrir de réelles garanties pour les entreprises dans lesquelles ils doivent s'appliquer, il convient d'être vigilant de ne pas créer une dualité de gestion des contentieux devant les juridictions. En effet les contestations de rescrit formulées auprès d'une URSSAF sont portées devant le tribunal des affaires de sécurité sociale (Tass), alors que les décisions rendues par l'ACOSS devraient être effectuées, si le texte n'indique pas expressément le contraire, devant le Tribunal administratif au regard de son statut d'établissement public à caractère administratif (EPA).

Le « rescrit individuel » : l'ACOSS a sollicité des aménagements du texte en cours de rédaction afin de sécuriser les situations de contrôle ou de contentieux en cours. Par ailleurs, il convient de souligner que les cotisants questionnent régulièrement les URSSAF en dehors de la procédure de rescrit sur des questions juridiques. Les URSSAF apportent des réponses qui offrent des garanties importantes puisque les réponses apportées sont opposables aux URSSAF.

Cette procédure, sans formalisme particulier, apparaît toujours en « concurrence » avec le rescrit et semble satisfaire les attentes des cotisants qui en ont recours.

Proposition n°21 : Donner plus de formalisme aux questions complexes et alléger le formalisme du rescrit, avec trois formes :

- *un rescrit individuel;*
- *un rescrit de branche formulé par une organisation professionnelle d'employeurs ou une organisation syndicale représentative;*
- *ouvrir le rescrit aux tiers-déclarants, comme le Conseil Supérieur de l'Ordre des experts-comptables.*

En dehors de la procédure d'information et d'incitation de recours à ce type de procédure, il semble obligatoire de simplifier ce recours en le rapprochant du système prévu en matière de fiscalité et d'accélérer la prise de position de l'organisme (deux mois au lieu de trois). Les dispositions de l'article L.243-6-3 du code de la sécurité sociale pourraient ainsi être supprimées et remplacées par des dispositions suivant lesquelles, tout cotisant a la faculté de solliciter de l'organisme de recouvrement dont il dépend son interprétation sur une situation de fait au regard des dispositions législatives et réglementaires relatives aux cotisations et aux contributions de sécurité sociale. La demande doit être faite en lettre recommandée. Elle doit contenir l'identité du demandeur, la disposition légale visée ainsi que la présentation écrite, précise et complète de la situation de fait. Tant qu'aucune décision n'a été prise, la demande doit être complétée par tout élément nouveau susceptible de concerner la situation de l'intéressé. La décision est communiquée au demandeur dans un délai de deux mois à compter de l'envoi de la demande rédigée conformément au deuxième alinéa. Elle indique également les voies de recours.

Proposition n°22 : Instaurer un rescrit social simplifié et accéléré :

Réduire le délai de la procédure à deux mois avec un silence valant acceptation. L'entreprise doit aujourd'hui attendre un mois pour considérer que le rescrit est déposé, et trois mois pour obtenir une réponse, donc un délai de quatre mois est nécessaire, ce qui est trop long pour une entreprise, d'autant que beaucoup de questions pourraient être traitées en un mois seulement.

Une publicité des différentes décisions rendues par les organismes est prévue lorsque l'anonymisation des réponses aux rescrits est possible. Cette pratique permet aux entreprises et aux URSSAF de connaître les réponses à des questions qu'elles sont susceptibles de se poser. Bien que ces rescrits ne soient pas invocables par n'importe quel cotisant – leur effet se limitant à l'espèce – leur portée pédagogique serait sans doute assez forte.

Proposition n°23 : Publier automatiquement les réponses des URSSAF rendues anonymes (suppression des patronymes et nom d'entreprises) et répertoriées dans une rubrique dédiée sur le site Internet de l'URSSAF.

L'objectif est de renforcer le rôle des URSSAF en tant que partenaire économique des entreprises.

Proposition n°24 : Créer deux indicateurs de suivi sur le rescrit :

- ***réduire à 2 mois le délai de réponse;***
- ***taux de publication des réponses.***

2.3. Aller davantage à la rencontre du cotisant

Comme nous l'avons déjà souligné, les témoignages rapportent que les cotisants et chefs d'entreprise qui ont rencontré du personnel de l'URSSAF sont plus satisfaits que ceux qui n'ont jamais eu de contact avec eux. La rencontre personnalise et améliore la relation.

2.3.1. Développer la visite conseil en entreprise

La branche recouvrement a développé et proposé deux offres majeures de sécurisation des entreprises qui visent à effectuer un diagnostic gratuit des règles d'application de la législation de sécurité sociale au profit des entreprises nouvellement créées et de celles qui se trouvent confrontées à la mise en place de nouveaux dispositifs normatifs.

1. Les actions de prévention - entreprises nouvelles - sont proposées aux entreprises ayant moins d'un an d'existence et employant moins de 10 salariés (TPE). Elles permettent aux entreprises qui le souhaitent de bénéficier d'un contrôle « à blanc », c'est-à-dire d'identifier les erreurs d'application de la législation sociale sans faire l'objet de redressement.

Destiné à répondre aux questions qui peuvent se poser sur le montant et la nature des charges sociales gérées par l'URSSAF, ce rendez-vous permet aussi de vérifier si l'entreprise bénéficie bien de l'ensemble des exonérations de cotisations sociales auxquelles elle a droit. A l'issue de cette visite conseil, l'expert adresse à l'entrepreneur un diagnostic personnalisé. Celui-ci formalise les observations effectuées, sur lesquelles l'URSSAF s'engage pour une meilleure sécurité juridique de l'entreprise.

L'entreprise peut ainsi se mettre en conformité postérieurement à cette visite. Aucun redressement n'est effectué dans ce cas. L'URSSAF rend un avis qui fait foi pour les contrôles à venir. Si l'URSSAF s'est trompée dans son appréciation, l'entreprise ne sera pas redressée. Ce dispositif a été créé en 2003 mais a toujours existé de façon informelle. Elle découle de la pratique testée en Provence-Alpes-Côte d'Azur de diagnostic-conseil et se fait à la demande de l'entreprise.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de cette demande depuis sa mise en œuvre en 2003 :

2003	529
2004	2 548
2005	2 001
2006	1 832
2007	1 353
2008	1 177
2009	1 102
2010	725
2011	590
2012	844
2013	690
2014	1 032

Lors de la mise en place de ce dispositif le taux d'acceptation des entreprises nouvelles était de l'ordre de 4%. Ce taux semble correspondre aux taux de réponses favorables connus, à l'époque, pour toute offre de nature commerciale.

Les chefs d'entreprise ont trop peu connaissance de ce dispositif qui est pour le moment réservé aux nouvelles entreprises. Or cette offre diminue en termes d'intérêt; on peut noter une réticence de la part des cotisants à faire appel spontanément à un inspecteur de l'URSSAF et la concurrence avec une offre gratuite de services que d'autres organismes proposent de façon payante. Pourtant ce mécanisme se doit d'être encouragé puisqu'il contribue à la sécurité juridique des cotisants.

Les niveaux atteints lors de la mise en œuvre pourraient être restaurés. Les facteurs favorisant les réponses favorables reposent sur l'envoi d'un dépliant d'information aux entreprises nouvelles et sur le phoning réalisé postérieurement à cette diffusion. Les informations recueillies à l'occasion de ces échanges téléphoniques ont permis d'identifier les freins à l'acceptation par les entreprises de cette offre. Les préoccupations d'une entreprise lors de sa première année de vie sont très éloignées des problématiques de déclaration (par ailleurs pour le bon financement de la protection sociale, il ne paraît pas envisageable de réaliser des contrôles à blanc sur des périodes plus longues). Les entreprises estiment par ailleurs être bien conseillées par leur expert-comptable.

Afin de développer ce dispositif, il serait souhaitable d'étendre cette offre aux entreprises de moins de 20 salariés.

<i>Proposition n°25 : Etendre les actions de prévention - entreprises nouvelles aux entreprises de moins de 20 salariés.</i>

2. Le dispositif de « visite conseil » ou « diagnostic conseil » a également vocation à s'exercer au bénéfice des entreprises en faisant la demande au regard de dispositifs législatifs et réglementaires nouveaux (ou parfois plus anciens) de nature à sécuriser la pratique de l'entreprise :
- Mise en place d'accords collectifs d'entreprise (frais professionnels, mobilité, épargne salariale, protection complémentaire, ...)
 - Introduction de nouveaux dispositifs en matière de négociation interne
 - Etc.

Véritable « rescrit sur place », les données présentées ci-dessous soulignent le peu d'enthousiasme soulevé par cette offre de service de la branche, qui propose néanmoins une réelle plus-value pour les entreprises.

Les principales motivations expliquant cette réserve du monde de l'entreprise, reposent sur une vision erronée et passéiste du rôle et de l'action des URSSAF dans un contexte économique toujours plus tendu, ainsi qu'une mobilisation des conseils et partenaires de l'entreprise qui peuvent manifester une certaine opposition vis-à-vis d'une offre gratuite.

	2012	2013	2014
Prévention dispositifs nouveaux	468	223	178

La branche recouvrement a fait le choix de maintenir ces offres de sécurisation au service des entreprises dans le cadre de sa politique globale de relation cotisant. Or, elles n'ont pas de base légale et manquent donc d'encadrement juridique, ce qui contribuerait pourtant à rassurer les cotisants sur leur fonctionnement.

Les rapporteurs souhaitent ainsi qu'une base légale soit donnée à ces dispositifs. En effet, ils présentent un problème de cadrage avec une stabilité juridique qui n'était pas assurée et le libre-arbitre de la part de l'entreprise de fournir ou non certains documents. La question de l'opposabilité de ce non-contrôle, d'un côté comme de l'autre, se pose.

<i>Proposition n°26 : Donner une base légale à la visite-conseil en entreprise dans le code de la Sécurité sociale.</i>
--

Aussi, pour développer ces offres, plusieurs pistes sont possibles. Selon le sondage *Entreprises et Cités*, les entreprises estiment que pour promouvoir la visite conseil, il faut rassurer les entreprises, étendre le dispositif et communiquer sur cette offre. Un premier point serait de faire connaître davantage cette visite conseil, en soulignant qu'elle est gratuite, qu'elle peut intervenir à tout moment (hors le cas où un contrôle est programmé ou en cours), et qu'elle n'a pas de caractère répressif. Il faut noter qu'à l'issue de la visite, on prendra en

compte les débits mais pas les crédits. Les erreurs sont donc réparées seulement si cela se fait en faveur de l'entreprise.

Un effort de communication est bien fait de la part des URSSAF puisqu'un courriel est envoyé à toute entreprise nouvellement créée. Il est toutefois possible de mieux communiquer autour du dispositif actions de prévention - entreprises nouvelles. L'URSSAF fait partie d'un maillage de partenaires. Il faut amener les entrepreneurs à considérer que l'URSSAF est le partenaire du développement et de la protection des entreprises.

Aussi, il est important de noter que les experts-comptables ignorent cette pratique alors qu'ils sont les premiers à devoir y recourir. Le problème est que les experts-comptables voient la visite-conseil en entreprise d'un mauvais œil car elle empiète sur leur domaine de compétence. Les experts-comptables sont des gestionnaires aujourd'hui dans les entreprises, et leur rôle est primordial. Il faut les cibler dans la communication. À noter que les chefs de PME et TPE délèguent beaucoup aux experts-comptables, et sont donc moins au courant de ces questions.

Proposition n°27 : Faire connaître davantage cette visite conseil (en la rappelant même dans les formulaires administratifs), en soulignant qu'elle est gratuite, qu'elle peut intervenir à tout moment (hors le cas où un contrôle est programmé ou en cours), et qu'elle n'a pas de caractère répressif.

Un deuxième point est de signaler que le cotisant pourra poser toutes questions sur lesquelles l'organisme garantit une réponse et s'engagera par écrit pour l'avenir.

Proposition n°28 : Signaler que le cotisant pourra poser toutes questions sur lesquelles l'organisme garantit une réponse précise et argumentée et s'engagera par écrit pour l'avenir.

En outre, si l'URSSAF est un conseil, elle doit aussi être un conseil pour les mécanismes incitatifs à l'emploi, et pas seulement un conseil en cas de difficultés.

Il est également proposé de créer un indicateur de suivi sur le nombre de visites-conseil réalisées chaque année afin de contribuer au dynamisme de cette offre.

Proposition n°29 : Créer un indicateur de suivi : nombre de visites conseils en entreprise effectuées.

Enfin, actuellement 1500 inspecteurs travaillent sur le sujet. Si ces offres de service venaient à se développer de manière importante dans le cadre d'une évolution souhaitée par les pouvoirs publics et la communauté des déclarants, les propositions formulées devraient néanmoins se décliner dans le respect des objectifs de maîtrise de coûts de la branche et garantir une certaine cohérence avec les objectifs d'activité et de résultats négociés dans la COG 2014-2017 avec l'État. Un réel problème de retour sur investissement et de financement de ce dispositif se pose pour la Direction de la sécurité sociale et l'ACOSS.

2.3.2. Développer la participation des URSSAF à des rencontres et des formations

En poursuivant le même objectif d'améliorer les relations entre les URSSAF et ses cotisants, il est utile d'encourager les démarches de rencontres entre les personnels de la branche du recouvrement, les chefs d'entreprise et le milieu économique, non seulement sur le lieu de l'entreprise, mais aussi à l'extérieur, dans des contextes différents.

Ainsi, les CFE (Centres de formalités des entreprises) des URSSAF pourraient davantage coopérer avec les CCI. Les URSSAF pourraient intervenir dans le stage « 5 jours pour entreprendre » par exemple. Il est souhaitable de renforcer l'intervention de l'URSSAF à l'occasion de ces stages, mais aussi lors de formations longues, d'ateliers sur la protection sociale, etc.

Proposition n°30 : Renforcer l'intervention de l'URSSAF à l'occasion des stages « 5 jours pour entreprendre », mais aussi lors de formations longues, d'ateliers sur la protection sociale, etc.

De façon plus générale, les URSSAF pourraient se faire connaître davantage et aller à la rencontre des cotisants et des partenaires économiques en participant à des rencontres, salons, séminaires, traitant de sujets économiques liés à l'entrepreneuriat. Cela permettrait d'améliorer l'image des URSSAF en faisant la promotion de leur expertise et de leur fonction de conseil auprès des acteurs économiques clefs.

Aussi, il est prévu par la COG 2014-2017 que « *des lieux d'échanges et de rencontres, sous forme de colloques et/ou de séminaires thématiques, visant à porter l'information réglementaire auprès de publics ciblés (organisation d'événementiels juridiques) soient organisés par les URSSAF.*²⁸ » Les rapporteurs appuient tout à fait cette démarche.

Proposition n°31 : Participation des URSSAF à des rencontres autour de la vie économique avec les principaux partenaires économiques, à l'échelle nationale, mais aussi régionale et locale.

Plus largement, dans cette démarche de faire évoluer l'image des URSSAF en leur conférant une dimension de conseil, de partenaire de la vie économique des entreprises, les URSSAF pourraient réunir les acteurs économiques de leur région afin d'échanger sur la situation économique et sociale. Ces rencontres pourraient avoir lieu à l'occasion de la publication mensuelle des chiffres de l'emploi.

Proposition n°32 : Proposer des rencontres mensuelles entre le directeur général d'une URSSAF, ses services et les acteurs économiques de la région afin de commenter les chiffres régionaux de l'emploi, l'activité économique.

²⁸ ACOSS, COG 2014-2017, p.39

3. AMÉLIORER LE RECOURS AMIABLE

Le Premier ministre a demandé aux rapporteurs de porter « *une attention particulière aux modalités du recouvrement amiable par les URSSAF* » afin « *d'identifier les modes de recouvrement amiable les plus efficaces, et en examinant les délais de paiement accordés* ».

Un recouvrement amiable efficace est subordonné à une détection rapide des profils pouvant faire l'objet de difficultés. Les modalités sont calibrées et affinées en fonction du profil des cotisants. Il s'agit d'aider et d'accompagner les entreprises avant qu'elles ne se retrouvent dans une situation irrémédiable.

Les rapporteurs souhaitent ainsi apporter des évolutions pour conforter la politique de recouvrement amiable. Ils se félicitent à ce titre de l'introduction de la procédure de transaction au sein de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Ces propositions entrent également dans la logique, citée précédemment, de faire des URSSAF un partenaire de la vie économique des entreprises, attentives aux difficultés que peuvent rencontrer ces dernières dans un environnement économique dégradé.

3.1 Mieux détecter les entreprises en difficulté

Comme le note l'ACOSS, « *la qualité du recouvrement amiable est conditionnée par la rapidité de mise en œuvre des procédures* »²⁹. La détection rapide des entreprises en difficulté, ou sur le point d'en rencontrer, constitue un enjeu essentiel pour que les URSSAF puissent accompagner efficacement les cotisants. Les rapporteurs ont noté avec satisfaction les progrès opérés par les URSSAF sur ce point ces dernières années.

Cependant, malgré ces efforts encourageants, l'évaluation de la COG ACOSS 2010-2013, notait que le pilotage national d'accompagnement des entreprises en difficulté est « *peu lisible, incomplet et parfois incohérent* ». En effet, malgré une hiérarchisation de la direction de la réglementation du recouvrement et du service (DIRESS) entre les différentes instructions relatives à la gestion des délais, « *cette hiérarchisation n'est pas explicitée dans les textes et référentiels, la rendant parfois inopérante* »³⁰. Il convient d'homogénéiser les pratiques en la matière.

Proposition n°33 : Améliorer la coordination nationale dans la définition des consignes en matière d'accompagnement des entreprises en difficulté.

²⁹ Rapport d'activité thématique ACOSS « Le recouvrement amiable et forcé 2013 »

³⁰ Evaluation de la COG ACOSS 2010-2013, IGAS

3.2 Améliorer les modalités d'exercice du recouvrement amiable

3.2.1 Garantir un contact téléphonique de qualité

Les auditions menées ainsi que les données issues du rapport d'activité de l'ACOSS relatif au « Recouvrement amiable et forcé 2013 » ont éclairé les rapporteurs sur le point que l'efficacité de la relance téléphonique reste supérieure à celle des autres actions de recouvrement amiable. Le phénomène est d'autant plus accentué auprès des plus petites structures. Il est à noter que cette efficacité représente un coût non négligeable pour les URSSAF. En effet, la relance téléphonique demeure l'action de recouvrement amiable la plus chronophage et la plus onéreuse.

Trois indicateurs sont aujourd'hui utilisés pour analyser le recouvrement amiable. Comme avait pu le souligner le rapport d'évaluation de la COG ACOSS 2010-2013, ces trois indicateurs présentent « quelques travers »³¹, l'augmentation d'un indicateur pouvant conduire à diminuer un autre.

Par ailleurs, la COG ACOSS 2014-2017 prévoit la mise en place d'une stratégie multicanal dans le cadre de la politique de recouvrement amiable, laissant présager que l'utilisation du téléphone pourrait diminuer, malgré son efficacité démontrée. Les rapporteurs estiment que la relance téléphonique doit demeurer le moyen de contact privilégié avec le cotisant. Pour atteindre cet objectif, ils préconisent de modifier les indicateurs du recouvrement amiable. Une telle proposition doit s'articuler avec les objectifs de maîtrise des coûts de la branche fixée par l'État.

Proposition n°34 : Remplacer les trois indicateurs actuels par deux indicateurs basés sur l'intensité et l'efficacité de la relance téléphonique.

3.2.2 Donner une base légale à l'avis amiable

L'article L.244-2 du code de la sécurité sociale précise que toute action ou poursuite effectuée par l'organisme de recouvrement est obligatoirement précédée d'un avertissement, si elle a lieu à la requête du ministère public ou d'une mise en demeure quand elle intervient sur l'initiative de l'organisme de recouvrement.

Cependant, par la lettre circulaire de l'ACOSS en date du 6 avril 1988, le ministère des affaires sociales avait précisé que l'édition systématique d'une mise en demeure n'était pas obligatoire en cas de non-paiement d'une créance dont le montant était inférieure à 76 euros et dès lors qu'il s'agit de la première infraction. Le ministère conseille dans ce cas l'envoi d'une simple lettre de recouvrement amiable.

³¹ Evaluation de la COG ACOSS 2010-2013, IGAS, p.40

Ce système doit aujourd'hui être revu, aussi bien dans sa forme que dans son contenu. En effet, les 76 euros n'ont plus de signification et il s'agit également de préciser la notion de première infraction. Les rapporteurs préconisent alors de donner une base légale à l'avis amiable en se rapprochant de l'article R.243-19-1 du code de la sécurité sociale. Selon cet article, le directeur de l'organisme remettra automatiquement les pénalités et majorations lorsque les conditions suivantes sont réunies : aucune infraction n'a été constatée dans les 24 mois précédents, si le montant des majorations de retard est inférieur au plafond mensuel fixé pour l'année civile en cours et si dans le mois suivant la date d'exigibilité des cotisations le cotisant a réglé les cotisations dues et a fourni ses déclarations. L'avis amiable serait exclu en cas de travail dissimulé ou d'absence de bonne foi du cotisant.

<i>Proposition n°35 : Donner une base légale à l'avis amiable.</i>

3.3 Instaurer un médiateur social

Les rapporteurs considèrent que de nombreux contentieux pourraient être évités grâce au recours à une tierce personne. L'ACOSS est opposée à cette proposition, estimant qu'elle n'est pas adaptée à la problématique du prélèvement social entre la gestion des réclamations et le recours amiable porté devant la commission de recours amiable.

Le droit fiscal prévoit cependant le recours à un médiateur des finances en cas de litige. Il est également à noter que le régime agricole (MSA) a prévu l'existence d'un médiateur lors d'un conflit. De même la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a prévu ce type de dispositif mais uniquement pour les caisses d'assurance maladie³².

Il pourrait ainsi être ajouté un article dans le code de la sécurité sociale suivant lequel, à l'issue de la procédure contradictoire et avant l'envoi de l'avertissement ou de la mise en demeure, les réclamations concernant les relations d'un organisme de recouvrement avec ses usagers sont reçues par une personne désignée par le directeur, après avis du conseil au sein de cet organisme, afin d'exercer la fonction de conciliateur pour le compte de celui-ci. Son intervention ne peut pas être demandée si une procédure a été engagée devant une juridiction compétente par l'usager la sollicitant. L'engagement d'une telle procédure mettrait fin à la conciliation. Seul le cotisant pourrait demander l'intervention d'un médiateur auprès de l'organisme de recouvrement dont il dépend. Le rôle et les pouvoirs du conciliateur seraient fixés par décret.

<i>Proposition n°36 : Créer un médiateur social.</i>

³² Article L.162-15-4 du code de la sécurité sociale

3.4 Clarifier le contenu de la mise en demeure

La mise en demeure est un document essentiel de la procédure de recouvrement. En effet, c'est à partir de l'envoi de celle-ci que commencent les délais de prescription ainsi que les différentes options offertes au débiteur. Les articles L.244-2 et R.244-1 du code de la sécurité sociale précisent que la mise en demeure doit être envoyée en lettre recommandée avec accusé de réception et doit mentionner les éléments suivants : la cause, la nature, le montant des cotisations et la période concernée.

Cependant, la jurisprudence a dénaturé ces obligations. En effet, la chambre sociale a reconnu valable une mise en demeure émise pour un montant supérieur à la somme définitivement réclamée³³. Dans ce cas, les juges ont considéré que cette modification était de pure forme et ne remettait pas en cause la connaissance que le débiteur avait de ses obligations. La chambre sociale a également jugé que la réduction du montant des cotisations par l'URSSAF n'obligeait pas ce dernier organisme à émettre une nouvelle mise en demeure, le premier document restant valable dans le cadre de la procédure³⁴. La forme de la mise en demeure fait également l'objet d'une jurisprudence contrevenant à la transparence et à la bonne information du cotisant. Il est ainsi considéré que, dès lors que le cotisant a la faculté de connaître le montant et la cause de sa dette de manière directe ou indirecte, la mise en demeure reste valable. Ont ainsi été considérées comme valables et permettant d'identifier la nature des cotisations, les mentions telles que : « administration collectivités locales », « régime général-rappel suite à contrôle » ou « administration collectivités locales »³⁵ dès l'instant où les observations suite à contrôle sont, elles, claires et explicatives. De même est sans incidence une erreur de chiffrage sur le document admise par l'URSSAF³⁶ ou la non prise en compte d'un règlement fait par le débiteur³⁷.

Les rapporteurs souhaitent corriger cette situation afin de revenir aux principes fixés par les articles L.244-2 et R.244-1 du code de la sécurité sociale. Il est à noter que l'arrêt du 9 octobre 2014³⁸ de la deuxième chambre civile de la cour de cassation a ainsi considéré comme nulle une mise en demeure dès lors qu'existait une discordance entre le montant et la mise en demeure sur laquelle l'URSSAF n'arrivait pas à s'expliquer.

Proposition n°37 : Modifier l'imprimé CERFA de mise en demeure afin de le rendre plus clair et lisible.

Préciser dans le code de la sécurité sociale que le contenu la mise en demeure doit obligatoirement être précis et motivé.

³³ Cass. soc. 5 novembre 1992, Bull. civ. V, n° 235

³⁴ Cass. soc. 13 janvier 1994, Bull. civ. V, n° 10

³⁵ Cass. soc. 22 mai 1997, DRASS des Pays de Loire et a c. SIVM de Mayenne Ouest

³⁶ Cass. soc. 13 janvier 1994, pourvoi n° 91-21909

³⁷ Cass. civ. 2°. 20 décembre 2007, pourvoi n° 06-20683

³⁸ Pourvoi n° 13-22039

3.5 Améliorer le fonctionnement de la commission de recours amiable (CRA)

Suivant l'article R.142-1 du code de la sécurité sociale, les réclamations, relevant du contentieux général de la sécurité sociale et formées contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale, sont soumises à une commission de recours amiable (CRA) composée et constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme. La procédure amiable étant obligatoire avant toute action contentieuse, ce maillon est essentiel dans les relations entre les cotisants et les organismes de recouvrement.

Les rapporteurs soulignent cependant que la procédure suivie devant ces commissions respecte peu le caractère contradictoire. On notera en effet que la procédure est uniquement écrite et qu'il sera statué sur le dossier en l'absence du cotisant, contrairement à ce qui existe en matière fiscale où le contribuable est convoqué. Ils pointent également les compétences diverses des membres de la commission en fonction de la technicité des dossiers étudiés.

A titre d'exemple et afin d'illustrer les constats précédents, il est utile de se référer à l'expérience de M. Gérard PIGAGLIO, directeur de l'URSSAF de Lyon. Il relevait ainsi qu'en 1986 à l'URSSAF de Lyon, plus de 6 000 recours amiables avaient été introduits par les cotisants. Et d'ajouter : *« chaque réclamation formulée par un cotisant peut concerner l'application de la législation du recouvrement à plusieurs centaines, voire milliers de salariés d'une entreprise, et l'on mesure, immédiatement, l'incidence financière considérable de certaines d'entre elles »*³⁹. Ces données doivent ainsi être mises en parallèle avec le temps consacré à l'étude de chaque dossier. Ainsi que l'affirmait le même auteur, la masse des dossiers retenus en une seule séance rend illusoire l'examen de chacun d'eux et ce, d'autant que les administrateurs présents n'ont pas toujours la compétence indispensable pour porter un avis éclairé. Comme l'indiquait toujours M. Gérard PIGAGLIO, *« sans un effort de formation important et continu de la part des organisations syndicales ouvrières ou patronales, l'administrateur risque de s'en remettre souvent à la compétence des services administratifs et de ne plus disposer, dans les faits, d'un recul critique et technique suffisant pour jouer valablement son rôle »*.

3.5.1 Suspendre les majorations de retard lors de la saisine de la CRA

Les rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable de suspendre les majorations de retard en cas de saisine de la commission de recours amiable par le cotisant.

Proposition n°38 : Lors de la saisine de la commission de recours amiable, le cours des majorations de retard cesse de courir.

³⁹ Les recours amiables devant l'URSSAF. Dr. soc. 1987, p 550

3.5.2 Améliorer le processus de décision de la commission de recours amiable

Afin de renforcer les connaissances techniques des membres de la CRA, dans un contexte de complexification de la norme en matière de cotisations sociales, il serait essentiel d'instaurer une formation obligatoire pour ces personnalités avant leur prise de fonction. En effet, comme la commission Fouquet l'avait souligné, les rapporteurs ont pu constater que le recours aux crédits de formation à destination des membres des CRA pouvait être inégalement utilisé.

Cette proposition concourrait à l'uniformisation du traitement des cotisants et s'inscrirait dans la logique de l'article 83 du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui prévoit une formation initiale et continue obligatoire pour les conseillers des prud'hommes.

Proposition n°39 : Instaurer une formation obligatoire pour les membres de la commission de recours amiable.

Il paraît également indispensable que le cotisant, non seulement puisse présenter des observations, mais qu'il puisse s'exprimer s'il le souhaite. La commission Fouquet avait d'ailleurs formulé une proposition en ce sens en privilégiant l'explication orale lorsque les problèmes sont complexes.

Ainsi, il pourrait être ajouté un alinéa 3 à l'article L.142-1 du code de la sécurité sociale suivant lequel en cas de litige portant sur des cotisations de sécurité sociale, des majorations de retard, ou encore sur la contribution sociale généralisée, le cotisant est invité à se faire entendre devant la Commission de recours amiable, s'il le souhaite, accompagné de son conseil le cas échéant, suivant des modalités fixées par décret.

Une telle solution permettrait de revaloriser le rôle de ces commissions et de renforcer la procédure contradictoire. Les rapporteurs estiment aussi que le dossier étant bien expliqué et bien débattu, il aboutirait ainsi à une solution rapide permettant aux URSSAF et aux cotisants d'éviter de se lancer dans des procédures longues à l'issue incertaine.

Proposition n°40 : Audition du cotisant, s'il le souhaite, lors de l'examen de son dossier par la CRA accompagné le cas échéant du conseil de son choix.

Lors de l'examen d'un dossier faisant apparaître de nombreuses difficultés techniques, il apparaît nécessaire d'accorder aux présidents des CRA de recourir à des personnalités qualifiées eu égard à leur connaissance de la matière, tels que des experts comptables, des avocats spécialisés en droit de la sécurité sociale ou des responsables sociaux d'entreprise. Ces personnalités ne pourraient prendre part aux processus décisionnels de la commission.

Proposition n°41 : Autoriser la CRA à faire appel à des personnalités extérieures.

3.5.3 Allonger le délai de saisine de la commission de recours amiable

Le cotisant désirant saisir la commission de recours amiable de l'URSSAF ayant diligenté le contrôle, doit formuler sa demande dans un « délai d'un mois à compter de la notification de la mise en demeure ».⁴⁰ Cependant, pour les contestations formulées à l'encontre des décisions prises par les organismes de base, telles que la Caisse régionale d'assurance maladie, la Caisse primaire d'assurance maladie et la Caisse d'allocations familiales, la commission de recours amiable doit être saisie, selon l'article R.142-1 alinéa 2 du code de la sécurité sociale, dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision contestée par l'assuré.

L'article R.142-1 alinéa 2 du code de la sécurité sociale dispose par ailleurs que la réclamation du cotisant doit parvenir à la commission de recours amiable dans le délai indiqué. Le délai peut ainsi être dépassé par des retards liés aux délais postaux. Il serait souhaitable que le délai de saisine prenne ainsi fin le jour de la notification du recours.

Proposition n° 42 : Porter à deux mois le délai de saisine de la commission de recours amiable par le cotisant dans tous les cas de contestation. Le délai de saisine prend fin le jour de la notification du recours.

3.5.4 Améliorer la procédure d'annulation de la commission de recours amiable par l'autorité de tutelle

Lorsque la mission nationale de contrôle (MNC) annule une décision de la commission de recours amiable, le cotisant est seulement informé du rejet de son recours.

La charte sur le fonctionnement des recours amiables adoptée par l'ensemble des membres du Conseil d'administration de l'ACOSS le 13 octobre 2011, et validée par la tutelle, prévoit dans son Chapitre 5 à l'Article 2 que « *dans le cas d'une annulation d'une délibération par la mission nationale de contrôle, la dernière notification assurée au cotisant précise : la délibération initiale de la CRA, le motif d'annulation de la délibération retenu par la MNC, la nouvelle décision de la CRA au regard de la position de la MNC* ». Cette disposition vise à informer précisément le cotisant des raisons ayant motivé le refus de son recours.

Or les rapporteurs ont pu constater lors des différentes auditions que ce principe n'était pas appliqué. En effet, il est stipulé au sein de la lettre collective ACOSS n°2014/122 du 14 avril 2014, diffusée en interne aux directeurs d'URSSAF, que la décision notifiée par l'URSSAF ne doit faire mention de l'éventuelle décision prise par la MNC ni des motifs d'annulation qui y figurent.

Proposition n°43 : Transmettre aux cotisants, en cas d'une annulation d'une délibération de la commission de recours amiable par la mission nationale de contrôle, l'intégralité des décisions de la commission de la CRA et de la MNC.

⁴⁰ Article R.142-1 Alinéa 3 du code de la sécurité sociale

Une telle proposition contribuerait à diminuer les contentieux, en attestent les deux condamnations d'URSSAF en première instance pour non communication de la décision de la MNC au cotisant⁴¹.

3.6. Faciliter les délais de paiement dans un contexte économique dégradé

Suite à la crise économique de 2008, les URSSAF ont modifié en 2009 leur politique en matière de délais de paiement à destination des cotisants confrontés à de grandes difficultés. Selon l'article R.243-21 du code de la sécurité sociale, les délais de paiement sont ouverts aux cotisants ayant réglé la part salariale sur décision du directeur de l'URSSAF compétente. Les dispositions adoptées par la circulaire DSS/5c n°2009-83 du 29 mars 2009 relative au traitement des demandes de délais de paiement contraignaient notamment les URSSAF à répondre aux demandes dans un délai restreint, 3 jours ouvrables lorsque la demande était adressée par courriel et 5 jours ouvrables lors d'un contact téléphonique. Par ailleurs, la présente circulaire accordait également à tout employeur sollicitant l'URSSAF ou la Caisse générale de sécurité sociale pour obtenir des délais de paiement de régulariser la part salariale au plus tard le mois suivant l'échéance impayée. Cette dernière possibilité était ouverte aux seules entreprises non multi défaillantes et apportant des arguments sérieux permettant de rendre crédible le reversement de la part salariale.

Il est ressorti des auditions que ces mesures avaient été efficaces. Les rapporteurs estiment que dans une situation économique toujours dégradée, il serait souhaitable de rétablir ces dispositions.

Proposition n°44 : Réintroduire les dispositions prévues par la circulaire DSS/5c n°2009-83 du 29 mars 2009 relative au traitement des demandes de délais de paiement.

Par ailleurs, cette proposition peut être rapprochée de la proposition n°20 imposant aux cotisants de disposer d'une adresse courriel opposable. L'octroi des délais de paiement serait ainsi conditionné à l'existence de cette dernière et à son recours afin de faciliter les démarches des agents des organismes de recouvrement et de concourir au processus des échanges dématérialisés. La proposition s'inscrirait également dans la droite ligne de la politique de l'ACOSS en la matière qui, au sein de la COG ACOSS 2014-2017, se fixe pour objectif d'améliorer et de simplifier les dispositifs de gestion des délais de paiement.

⁴¹ Jugement n°20080172 du 20 avril 2009 du Tribunal des affaires de sécurité sociale de la Savoie, Jugement n°931998 du 22 janvier 1998 du Tribunal administratif de Rennes

UN MOT SUR LE RSI

Le régime social des indépendants (RSI) fait l'objet de nombreuses réclamations. Le RSI, créé en 2006, gère la protection sociale des chefs d'entreprise indépendants et de leurs ayants droit. Il y a quelques années, les artisans avaient demandé un organisme unique de recouvrement pour n'avoir qu'un seul interlocuteur pour les différentes cotisations. Ce régime social aurait eu toutes les compétences : recouvrement, maladie, retraite, contentieux, etc. Les ministères ont convenu que l'interlocuteur serait bicéphale : URSSAF et RSI. Le problème est que les systèmes d'information des URSSAF et du RSI ne sont pas compatibles. La première année, 900 000 réclamations sur 1,7 million de cotisants ont été reçues. Les systèmes informatiques devraient être rendus compatibles en 2017.

Si son objectif initial était de simplifier la vie des entrepreneurs indépendants, il semble donc que le RSI se soit transformé en cauchemar pour des millions d'artisans et de commerçants. Ainsi, dans un rapport publié en 2012, la Cour des comptes a fait état de « très lourds dysfonctionnements pour les assurés », en ce qui concerne par exemple le traitement des dossiers, le recouvrement des cotisations ou le remboursement des soins. Plus récemment, en juin 2014, la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale du Sénat a publié un rapport sur le RSI, dont il ressort que d'importants dysfonctionnements subsistent. Face à ce constat, plus de cent députés, dont M. Bruno LEMAIRE et M. Julien AUBERT, ont demandé à M. Claude BARTOLONE, président de l'Assemblée nationale, la création d'une mission d'information sur le RSI.

Les rapporteurs ne traitent pas du RSI dans ce rapport centré sur les relations entre les URSSAF et les entreprises pour une simple raison. Le 10 mars 2015, au lendemain d'une manifestation ayant réuni à Paris plusieurs milliers d'affiliés à ce régime, la ministre des Affaires sociales a émis l'idée, en réponse à une question au Gouvernement du député M. Fabrice VERDIER, qu'une mission parlementaire puisse travailler sur le sujet. En conséquence, deux députés socialistes, Mme Sylviane BULTEAU et M. Fabrice VERDIER, vont être prochainement nommés parlementaires en mission auprès de la ministre.

Cette situation qui suscite la colère des artisans, commerçants et autres indépendants, qui pâtissent déjà d'une situation économique difficile, a d'ores et déjà donné lieu à des propositions de la part des organismes professionnels.

Les rapporteurs suggèrent que des mesures urgentes soient adoptées sur ces points, qui ont été maintes fois soulevés par les entreprises durant les auditions, et pour lesquelles des pistes de solution sont indispensables :

- Engager le dialogue avec ce régime de sécurité sociale : le manque de réactivité des organismes en charge du RSI doit être corrigé lorsque les cotisants leur font part de leurs difficultés ;
- S'attacher à ce que tout courrier soit précis et motivé, afin de ne laisser aucun cotisant dans le flou ;
- Créer les conditions d'un processus contradictoire entre le cotisant et sa caisse, afin d'éviter un grand nombre de contentieux, en favorisant le dialogue et la transparence.

ANNEXE I :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) :

M. Jean-Eudes TESSON, Président

M. Jean-Louis REY, Directeur

M. Jean-Marie GUERRA, Directeur de la réglementation, du recouvrement et du service

Direction de la sécurité sociale (DSS) :

M. Thomas FATOME, Directeur

Mme Amandine GIRAUD, Sous-directrice du financement de la sécurité sociale

Mme Pauline HODILLE, Cheffe du bureau recouvrement

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :

Mme Laurence ESLOUS, Inspectrice

M. Arnaud VANNESTE, Inspecteur

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) :

M. Pierre LEBON, Responsable du pôle Simplification Entreprises

Secrétariat général du gouvernement (mission simplification) :

Mme Florence Boisset REPKAT, Chargée de mission

Mme Brigitte ZAGO-KOCH, Chargée de mission

URSSAF Nord-Pas-de-Calais :

Mme Yvonne TASSOU, Présidente

M. Philippe CUVILLIER, Directeur général

Avocat :

Me François TAQUET, avocat – Conseil en droit social, professeur en droit social, cabinet François TAQUET

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) :

Mme Emeline MARTINEZ, Administratrice à l'ACOSS

M. Guillaume RESSOT, Directeur des affaires publiques

Mme Emeline TOUZET, Chargée de mission, direction des affaires publiques

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) :

M. Georges TISSIE, Directeur en charge des affaires sociales

M. Bernard MASSAS, Mandataire CGPME du Conseil d'administration de l'ACOSS

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) :

M. Alain GRISET, Président

M. François MOUTOT, Directeur général

Mme Béatrice SAILLARD, Directeur du département des relations institutionnelles

CCI France :

M. Yves FOUCHET, Président de CCI Entreprendre en France

M. Loïc BARDIN, Chef de Projet Entrepreneuriat

Confédération générale du travail (CGT) :

M. Pierre-Yves CHANU, Vice-Président du conseil d'administration de l'ACOSS

Confédération française démocratique du travail (CFDT) :

M. Xavier BECKER, Administrateur de l'ACOSS

Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables :

M. Arnaud DEBRAY, Vice-Président

Mme Alice FAGES, Directrice des affaires sociales

Fiducial Sofiral :

M. Antoine MONTANT, Avocat au barreau de Lyon, Directeur technique droit social

ANNEXE II :

LISTE DES PROPOSITIONS

	Proposition
1	<i>Généralisation des complémentaires santé</i> : Si l'erreur est commise de bonne foi ou qu'elle résulte de l'application stricte d'un accord de branche, et qu'elle ne porte pas sur plus de 5 % du montant des exonérations accordées par ce dispositif, l'URSSAF n'opère pas un redressement mais adresse une liste de recommandations au cotisant l'incitant à se mettre en conformité dans un délai restreint. Au-delà du délai imparti, le redressement est opéré.
2	<i>Généralisation des complémentaires santé</i> : Lorsque l'erreur est commise de bonne foi ou qu'elle résulte de l'application stricte d'un accord de branche, la sanction s'applique à une assiette égale au maximum à 50 % des contributions versées l'année civile précédant l'envoi de la mise en demeure ainsi que celles exigibles au cours de l'année de son envoi.
3	<i>Allègements « Fillon »</i> : Si l'erreur est commise de bonne foi ou qu'elle résulte de l'application stricte d'un accord de branche, et qu'elle ne porte pas sur plus de 5 % du montant des exonérations accordées par ce dispositif, l'URSSAF n'opère pas un redressement mais adresse une liste de recommandations au cotisant l'incitant à se mettre en conformité dans un délai restreint. Au-delà du délai imparti, le redressement est opéré.
4	<i>Allègements « Fillon »</i> : Lorsque l'erreur est commise de bonne foi ou résulte de l'application stricte d'un accord de branche, la sanction s'applique à une assiette égale au maximum à 50 % des contributions versées l'année civile précédant l'envoi de la mise en demeure ainsi que celles exigibles au cours de l'année de son envoi.
5	Lorsque que le retard de dépôt de l'accord d'intéressement à la DIRECCTE n'excède pas un mois suivant la date limite fixée pour sa conclusion, les primes d'intéressement versées ouvrent droit aux exonérations de cotisations sociales pour la période antérieure au dépôt.
6	Supprimer l'obligation de dépôt à la DIRECCTE lors du renouvellement d'un accord d'intéressement dès lors que l'accord initial a été régulièrement déposé et prévoyait une tacite reconduction.
7	Les exonérations de cotisations sociales dans le cadre d'un accord d'intéressement ne sont pas remises en cause si le cotisant apporte la preuve que l'irrégularité constatée sur le décompte de la période d'ancienneté dans la rédaction de l'accord n'a concerné aucun salarié et sous réserve d'une régularisation rapide de l'accord. Si des salariés ont été pénalisés par l'application de la règle du décompte prévue par l'accord d'intéressement, la remise en cause des exonérations ne concerne que les primes d'intéressement de ces salariés.

8	Prévoir une période de tolérance à l'égard des entreprises soumises à la phase obligatoire intermédiaire de mise en œuvre de la DSN.
9	Lorsque le cotisant conteste un redressement, ou a demandé un sursis à poursuites, dans le seul cas où le redressement ne porterait pas sur les cotisations salariales ou sur le travail dissimulé, une attestation de vigilance peut lui être octroyée.
10	L'absence d'observations lors d'un contrôle vaut accord tacite concernant les pratiques mises en œuvre par l'entreprise, à moins que le cotisant n'ait pas agi de bonne foi ou ait fourni des éléments incomplets ou inexacts.
11	Modifier l'article L.243-6-4 du code de la sécurité sociale en ajoutant après les termes « décisions explicites », les mots « ou implicites ».
12	Améliorer la réactivité du site Internet de l'URSSAF en cas de besoin de mise à jour ou de correction de dysfonctionnements.
13	Fiabiliser les données : mise à jour des événements sur les comptes, déclarations, débits, etc. et resserrer la cadence de traitement de l'information dans le Système national de gestion des comptes cotisants (SNV2), ou le futur Clea, qui alimente toutes les applications.
14	Créer une base de documentation publique contenant : ○ Une base de données publique accessible à tous les cotisants ; ○ Une table des jurisprudences (comme le BoFiP) avec les réponses aux rescrits et aux questions complexes ; ○ Une base juridique actualisée.
15	Diffuser aux membres du conseil d'administration de l'ACOSS (voire aux cotisants dans la base de documentation) les lettres circulaires collectives de l'ACOSS qui concernent les règles applicables aux chefs d'entreprise.
16	Désigner, pour chaque entreprise, un interlocuteur unique dédié au sein de l'URSSAF avec accès à son nom, ses coordonnées et à sa ligne directe.
17	Construire un indicateur de résultat sur la politique de sécurisation juridique analysant le nombre d'entreprises touchées a priori (particulièrement les TPE-PME). Proposition d'indicateur de résultat : nombre d'entreprises auxquelles a été attribué un interlocuteur unique dédié qui gère le dossier de l'entreprise.
18	Créer un circuit de communication dédié aux partenaires au sein des URSSAF et désigner un « interlocuteur unique territorial » qui soit le référent pour les chambres de commerce et d'industrie et puisse faire le lien entre les entreprises et l'URSSAF.
19	Généraliser les rencontres régulières entre les URSSAF et les professions de conseil et entretenir des relations directes avec les services recouvrement et contentieux pour les états de la situation des entreprises, ainsi que des contacts réguliers notamment avec la cellule PROXI (inter URSSAF/RSI).

20	Demander aux cotisants une adresse courriel obligatoire et opposable.
21	Donner plus de formalisme aux questions complexes et alléger le formalisme du rescrit, avec trois formes : • un rescrit individuel; • un rescrit de branche formulé par une organisation professionnelle d'employeurs ou une organisation syndicale représentative; • ouvrir le rescrit aux tiers-déclarants, comme le Conseil Supérieur de l'Ordre des experts-comptables.
22	Instaurer un rescrit social simplifié et accéléré : Réduire le délai de la procédure à 2 mois, avec un silence valant acceptation.
23	Publier automatiquement les réponses des URSSAF rendues anonymes (suppression des patronymes et nom d'entreprises) et répertoriées dans une rubrique dédiée sur le site Internet de l'URSSAF.
24	Créer deux indicateurs de suivi sur le rescrit : • réduire à 2 mois le délai de réponse; • taux de publication des réponses.
25	Etendre les actions de prévention - entreprises nouvelles aux entreprises de moins de 20 salariés.
26	Donner une base légale à la visite-conseil en entreprise (dans le code de la Sécurité sociale).
27	Faire connaître davantage cette visite conseil (en la rappelant même dans les formulaires administratifs), en soulignant qu'elle est gratuite, qu'elle peut intervenir à tout moment (hors le cas où un contrôle est programmé ou en cours), et qu'elle n'a pas de caractère répressif.
28	Signaler que le cotisant pourra poser toutes questions sur lesquelles l'organisme garantit une réponse précise et argumentée et s'engagera par écrit pour l'avenir.
29	Créer un indicateur de suivi : nombre de visites conseils en entreprise effectuées.
30	Renforcer l'intervention de l'URSSAF à l'occasion des stages « 5 jours pour entreprendre », mais aussi lors de formations longues, d'ateliers sur la protection sociale, etc.
31	Participation des URSSAF à des rencontres autour de la vie économique avec les principaux partenaires économiques, à l'échelle nationale, mais aussi régionale et locale.
32	Proposer des rencontres mensuelles entre le directeur général d'une URSSAF, ses services et les acteurs économiques de la région afin de commenter les chiffres régionaux de l'emploi, l'activité économique.

33	Améliorer la coordination nationale dans la définition des consignes en matière d'accompagnement des entreprises en difficulté.
34	Remplacer les trois indicateurs actuels par deux indicateurs basés sur l'intensité et l'efficacité de la relance téléphonique.
35	Donner une base légale à l'avis amiable.
36	Créer un médiateur social.
37	Modifier l'imprimé CERFA de mise en demeure afin de le rendre plus clair et lisible. Préciser dans le code de la sécurité sociale que le contenu la mise en demeure doit obligatoirement être précis et motivé.
38	Lors de la saisine de la commission de recours amiable, le cours des majorations de retard cesse de courir.
39	Instaurer une formation obligatoire pour les membres de la commission de recours amiable.
40	Audition du cotisant, s'il le souhaite, lors de l'examen de son dossier par la CRA accompagné le cas échéant du conseil de son choix.
41	Autoriser la CRA à faire appel à des personnalités extérieures.
42	Porter à deux mois le délai de saisine de la commission de recours amiable par le cotisant dans tous les cas de contestation. Le délai de saisine prend fin le jour de la notification du recours.
43	Transmettre aux cotisants, en cas d'une annulation d'une délibération de la commission de recours amiable par la mission nationale de contrôle, l'intégralité des décisions de la commission de la CRA et de la MNC.
44	Réintroduire les dispositions prévues par la circulaire DSS/5c n°2009-83 du 29 mars 2009 relative au traitement des demandes de délais de paiement.

Le Premier Ministre

Paris, le 21 JAN. 2015

133 / 15 / SG

Monsieur le Député,

Politique au service de la compétitivité et l'attractivité de l'économie française, la simplification vise notamment à donner de la visibilité et de la sécurité juridique aux entreprises pour faciliter leurs projets d'investissement et de développement. Elle doit notamment permettre d'établir une relation de confiance dans les rapports entre les entreprises et les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), et de donner davantage de sécurité aux entreprises dans l'application de la législation sociale.

Des progrès ont été réalisés ces dernières années. L'article 9 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises améliore les procédures de rescrit social. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 comporte des mesures renforçant et modernisant les droits des cotisants. Celles-ci introduisent une procédure de transaction, ainsi qu'une limitation à trois mois de la durée du contrôle pour les très petites entreprises. Ces mesures ont vocation à s'enrichir grâce aux préconisations issues de la mission d'évaluation des politiques publiques sur les contrôles.

Ces améliorations substantielles ne doivent pas masquer la persistance de difficultés, identifiées notamment lors des ateliers collaboratifs menés avec le Conseil de la simplification pour les entreprises (accès et lisibilité de l'information ; accompagnement des chefs d'entreprise lors de leurs démarches). Les débats préalables à l'adoption de la loi du 20 décembre 2014 de simplification de la vie des entreprises ont ainsi révélé la nécessité d'approfondir la réflexion sur les relations entre les URSSAF et leurs cotisants pour prolonger les mesures significatives déjà prises. Il apparaît utile de compléter les mesures adoptées en faveur des cotisants en analysant les difficultés qui peuvent naître dans les relations avant même la phase de contrôle.

.../...

Monsieur Marc GOUA
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

C'est pourquoi j'ai souhaité vous confier une mission visant à la fois à dresser un état des lieux des pratiques garantissant la sécurité juridique des entreprises, et à explorer les pistes permettant de la conforter, pour formuler toute proposition susceptible d'améliorer la relation entre les URSSAF et les cotisants en amont de la procédure de contrôle et dans une optique de sécurisation juridique et de prévention des démarches contentieuses. Vous prendrez en compte les objectifs fixés dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour 2014-2017, et les dispositions inscrites dans la loi du 24 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

L'amélioration de la sécurité juridique suppose en premier lieu que les URSSAF mettent à la disposition des entreprises une information générale, claire, exhaustive et actualisée, en s'appuyant sur les relais et les partenaires tels que les éditeurs de logiciels de paie et les experts comptables. Les échanges entre les entreprises et les URSSAF comme les rescrits et les réponses aux questions complexes pourraient être simplifiés et favorisés.

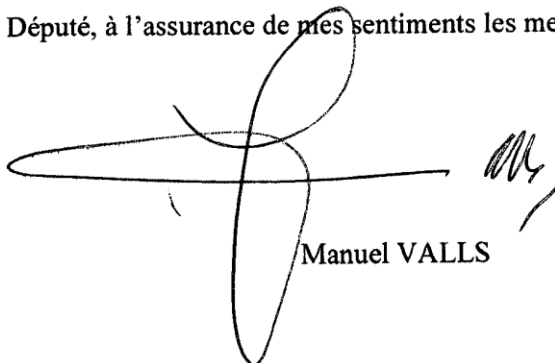
Par ailleurs, le dispositif dédié de la « visite conseil en entreprise » ne connaît actuellement qu'un usage limité. Pourtant, le recours à cette offre contribuerait à accroître la sécurité juridique du cotisant, lors de la création de l'entreprise ou de la mise en œuvre d'une mesure nouvelle. Vos travaux devront permettre de formuler des propositions pour relancer ce dispositif, qui peut trouver à s'adresser en particulier aux investisseurs étrangers venant s'installer en France.

Enfin, vous porterez une attention particulière aux modalités d'exercice du recouvrement amiable par les URSSAF, en vous attachant à identifier les modes de recouvrement amiable les plus efficaces, et en examinant les délais de paiement accordés. En effet, c'est un recouvrement efficace et précoce poursuivi par des voies amiables qui préserve le mieux la situation financière des entreprises.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Michel SAPIN, Ministre des finances et des comptes publics, de Mme Marisol TOURAINE, Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et de M. Thierry MANDON, Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification. Vous réaliserez cette mission conjointement avec Monsieur Bernard GERARD, Député.

Votre rapport devra m'être remis pour le début du mois de mars 2015. Vous pourrez vous appuyer dans ces travaux sur les services du ministère des affaires sociales, des finances et des comptes publics, sur l'ACOSS ainsi que sur la mission simplification du secrétariat général du Gouvernement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS