

58^{ème} PROMOTION – 2019

RECHERCHE- ACTION

DÉPLOYER LA DIMENSION DROIT À
L'ERREUR DANS LES POLITIQUES ET
PRATIQUES DE LA BRANCHE
RECOUVREMENT POUR LE
DÉVELOPPEMENT D'UNE
RELATION DE CONFIANCE



ÉCOLE DES DIRIGEANTS DE
LA PROTECTION SOCIALE

*L'avenir de
la protection
sociale
se dessine
avec vous*
en3s.fr

Date : 22 novembre 2019

Directeur de la recherche-action :

- **Jean-Marie GUERRA**, Directeur de l'Urssaf Pays de la Loire.

Membres du groupe de recherche-action :

- **Marine BOYER**, externe.
- **Noémie JOUBERT**, interne.
- **Maxime TAROT**, interne (chef de projet)
- **Marlène UDA**, externe.

Remerciements

Nous tenons tout d'abord à remercier notre directeur de Recherche-Action, Jean-Marie GUERRA, directeur de l'Urssaf des Pays de la Loire, pour son accompagnement attentif et à bonne distance.

Les pistes de réflexion qu'il nous a suggérées, ses remarques avisées et les interlocuteurs vers lesquels il nous a orientés nous ont permis d'appréhender les enjeux du droit à l'erreur au cœur de la relation de service.

Nous remercions également pour les analyses apportées l'ensemble des personnes qui se sont rendues disponibles pour répondre à nos questions et partager avec nous leurs problématiques et leurs questionnements.

Nous notons avec satisfaction que des sujets évoqués lors des entretiens, notamment certaines expérimentations, ont avancé pendant la finalisation de notre Recherche-Action, signe qu'ils reposaient déjà sur des éléments tangibles amenés à se concrétiser à court et moyen terme.

Ces échanges riches et variés, associés aux ressources documentaires mobilisées, ont pleinement nourri la réflexion et amplement contribué à l'avancement du projet jusqu'au rendu final.

Nous remercions enfin l'ensemble du personnel de l'EN3S, en particulier ceux du Centre de Documentation, nous ayant aidé à mener à bien cette Recherche-Action.

Les développements qui suivent n'engagent que leurs auteurs.

SOMMAIRE

Table des matières

| | |
|---|-----|
| INTRODUCTION | 5 |
| 1. UNE LOI DE PORTEE GENERALE AU SERVICE D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME | 7 |
| A. La nécessité d'améliorer les relations entre les administrations et leurs publics..... | 7 |
| B. L'inscription de la loi ESSOC dans la continuité des offres de services existantes en faveur des droits des cotisants | 10 |
| C. Au-delà du strict périmètre de la loi : une opportunité pour aller plus loin dans le déploiement de la relation de confiance | 13 |
| 2. LES LEVIERS DE LA RELATION DE CONFIANCE A APPROFONDIR PAR LA BRANCHE RECOUVREMENT | 16 |
| A. S'inspirer des dispositifs existants dans le champ de la relation de confiance..... | 16 |
| B. Des champs d'actions privilégiés pour améliorer la relation de confiance | 20 |
| C. La nécessité d'un changement culturel pour mettre en œuvre une politique de recouvrement bienveillante | 23 |
| 3. KIT DE DEPLOIEMENT DU DROIT A L'ERREUR DANS LA BRANCHE RECOUVREMENT | 27 |
| A. Être à l'écoute des entreprises..... | 28 |
| B. Mettre la dimension pédagogique au centre de la relation avec les cotisants..... | 31 |
| C. Conduire le changement culturel en interne..... | 34 |
| CONCLUSION..... | 37 |
| ANNEXES..... | 40 |
| RESUME | 133 |

INTRODUCTION

« Bien sûr, la confiance ne se décrète pas, elle se construit pas à pas et nécessite de part et d'autre des évolutions dans les pratiques comme dans les cultures. »¹ Ainsi résumé par le ministre de l'Action et des Comptes publics Gérard Darmanin, le développement de la relation de confiance entre les administrations et leurs différents publics, qu'ils soient citoyens, usagers de services publics, assurés sociaux, contribuables ou cotisants, s'inscrit nécessairement dans la durée et implique la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés.

Cette relation de confiance passe par un renouvellement des dispositifs et des pratiques des administrations, dans une logique de service et d'accompagnement. Elle suppose une évolution de leur représentation perçue par leurs différents publics, d'une « administration-sanction » à une « administration d'accompagnement et de conseil ».

Cette thématique a été réactivée à l'occasion de l'adoption de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) le 10 août 2018, dans un contexte de confiance limitée vis-à-vis des administrations. Cette « confiance sociale structurellement faible »² en France est alimentée par la sensation de sanction immédiate des usagers par les administrations et d'un difficile consentement aux prélèvements obligatoires qui s'exprimera à partir de l'automne 2018 avec la crise des « gilets jaunes ». Pour tendre vers plus de sécurité juridique et de confiance, la loi ESSOC propose de nouvelles mesures pour tenter de changer la culture de l'administration auprès des entreprises. Les mesures de la loi ESSOC portent notamment sur la reconnaissance du droit à l'erreur si celle-ci se produit pour la première fois et de bonne foi, le droit au contrôle, à l'initiative des individus auprès de l'administration, la généralisation de la médiation, ou encore l'expérimentation de la limitation de la durée des contrôles.

Le concept de droit à l'erreur peut prêter à confusion. Il ne s'agit pas de reconnaître le droit aux administrés de commettre des erreurs, mais de les autoriser à en corriger certaines, comme le précise la loi ESSOC en mentionnant le « droit à la régularisation en cas d'erreur ». Dans cette optique, le droit à l'erreur emporte un enjeu fort de pédagogie sur les droits et les devoirs des usagers de services publics, à décliner sur deux dimensions complémentaires. Du point de vue des administrés d'une part : plutôt que de se limiter à la sanction de l'erreur, il s'agit de la faire corriger au plus tôt afin de faire progresser son auteur, de l'autonomiser et d'éviter la répétition des anomalies à l'avenir. Du point de vue des administrations chargées du contrôle d'autre part : instaurer une étape de régularisation avant une éventuelle sanction vise aussi à responsabiliser le législateur et les administrations productrices de normes en les incitant à concevoir d'emblée des règles claires et lisibles.

Fondée sur un système déclaratif, chargée de la collecte, du recouvrement et du contrôle des cotisations et des contributions sociales, la branche recouvrement est directement concernée par

¹ DARMANIN, Gérard, « Entreprises et administration fiscale : une nouvelle relation de confiance », dossier de presse, 14 mars 2019.

² DOGAN, Mattei, « Déficit de confiance dans les démocraties avancées – une analyse comparative », 6ème congrès de l'A.F.S.P., Rennes, atelier n°8, octobre 1999.

le concept du droit à l'erreur. Outre la volonté de renforcer le consentement aux prélèvements sociaux, le développement du droit à l'erreur au sein des Urssaf en métropole et dans les Caisses générales de sécurité sociale (CGSS) en outre-mer³ vise également à réduire l'incertitude prégnante autour des données sociales, générée par la complexité et l'instabilité croissante des normes.

La branche recouvrement propose déjà depuis une quinzaine d'années des mesures d'accompagnement des entreprises. Pour autant, cette offre n'a semble-t-il pas rencontré son public, les besoins étant par nature extrêmement différents qu'il s'agisse d'un travailleur indépendant (TI), d'une très grande entreprise (TGE), d'une petite et moyenne entreprise (PME), d'une très très petite entreprise (TTPE), d'un particulier employeur ou encore d'un micro-entrepreneur.

Ainsi, il convient de s'interroger sur les leviers spécifiques dans les politiques et pratiques des Urssaf qui peuvent leur permettre, via notamment le déploiement du droit à l'erreur, de créer les conditions d'une relation de confiance réelle et pérenne vis-à-vis des entreprises.

Le périmètre de l'étude porte ainsi sur les stratégies et les outils de mise en œuvre du droit à l'erreur au sein de la branche recouvrement dans la diversité de ses activités de sécurisation juridique, de collecte et de recouvrement, de contrôle ou encore d'accompagnement des cotisants. Les sujets de la médiation et du droit au contrôle seront mentionnés dans l'étude mais ne seront pas investigués car ils font l'objet de travaux et d'expérimentations en cours dans la branche.

Pour mener à bien cette étude, une phase d'analyse de l'existant et une phase d'analyse d'impacts du déploiement du droit à l'erreur dans les différents champs d'activités des Urssaf (juridique, organisationnel, technique, culturel, de communication) ont été menées et enrichies par une quinzaine d'entretiens⁴ permettant de faire émerger des propositions.

Cette démarche de « Recherche-Action » a permis de circonscrire le sujet en commençant par revenir sur la loi ESSOC comme étant une loi de portée générale au service d'un changement de paradigme (1), avant d'identifier les leviers de la relation de confiance que peut approfondir la branche recouvrement (2) en vue de proposer un kit de déploiement du droit à l'erreur dans la branche (3).

³ Pour ne pas alourdir la rédaction, nous parlerons ensuite de la branche recouvrement ou de l'Urssaf, étant entendu que les CGSS sont concernées par nos propos s'agissant des territoires ultramarins.

⁴ Voir les comptes rendus d'entretiens en annexe 5.

1. UNE LOI DE PORTEE GENERALE AU SERVICE D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Les relations entre les administrations et leurs publics font l'objet de préoccupations depuis de nombreuses années notamment pour la branche recouvrement qui, de par son rôle de collecteur social, est plus exposé au risque de tension avec ses cotisants (A). La loi ESSOC représente donc l'opportunité de changer ce paradigme en valorisant d'une part les actions déjà engagées par le réseau (B), et en explorant d'autre part de nouvelles pistes par le biais d'expérimentations ou d'innovations (C).

A. La nécessité d'améliorer les relations entre les administrations et leurs publics

1. Une confiance limitée vis-à-vis des administrations

Selon l'OCDE, la charge administrative représente en France un coût compris entre 3 et 4 % du PIB. Les rapports entre l'administration⁵ et ses usagers ont ainsi été régulièrement placés au centre des préoccupations des pouvoirs publics et ont fait l'objet de nombreuses mesures visant notamment à encadrer les relations et à simplifier les démarches. Nous pouvons citer trois mesures phares : la création du médiateur de la République en 1973, les mesures visant au « choc de simplification » de 2013 ou encore l'instauration d'un Code des relations entre le public et l'administration en 2015.

Néanmoins, malgré les actions engagées, la France reste perçue encore aujourd'hui comme l'un des pays où les habitants ont le moins confiance en leurs administrations⁶. Une enquête de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) démontre ainsi que 21 % des usagers jugent « assez compliquées ou très compliquées » les démarches réalisées auprès des services, et 34 % estiment qu'ils ne sont pas à leur écoute et que la bonne foi ne serait pas assez prise en compte⁷. L'administration est ainsi perçue comme tatillonne et sanctionnant parfois à tort ses usagers (particuliers⁸ et entreprises⁹) quand elle qualifie systématiquement de fraude une erreur qui aurait pu être commise de bonne foi, notamment dans le domaine fiscal.

Cette perception s'est construite dans le temps et peut trouver son origine dans la combinaison de plusieurs facteurs. Le contexte économique contraint, l'instabilité des normes juridiques et l'évolution des attentes des usagers génèrent une pression sur les relations avec les administrations qui souffrent encore parfois d'une image vieillotte, complexe et peu à l'écoute. À titre d'exemple, la crise des gilets jaunes met en exergue le « ras-le-bol » des Français et une

⁵ Par « administration », nous entendons au sens large les administrations de l'État, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale.

⁶ Le classement du Forum économique mondial positionne en effet la France au 115^{ème} rang sur 140 en termes de « fardeau administratif ». Données issues du Global Competitiveness Report 2016-2017.

⁷ DITP, *Événements de vie – La complexité administrative vue par les usagers résultats 2018*.

⁸ Défenseur des droits, *Le droit à l'erreur, et après ?* Rapport, 25 mars 2019.

⁹ GÉRARD, Bernard et GOUA, Marc, *Pour un nouveau mode de relations URSSAF / Entreprises*, Rapport parlementaire, avril 2015.

position de rupture voire de défiance vis-à-vis du système notamment concernant le consentement aux prélèvements obligatoires qui pèsent sur le pouvoir d'achat.

Les conséquences de ces rapports dégradés sont protéiformes, allant de la recherche de nouvelles formes de solidarités alternatives à l'expression d'une lassitude ou d'un défi à l'égard des administrations pouvant engendrer, dans les cas les plus extrêmes, des comportements laxistes, fautifs ou frauduleux de la part des déclarants.

2. Un enjeu central pour l'Urssaf vis-à-vis des cotisants

Le réseau des Urssaf, constitué d'organismes privés assurant une mission de service public, est soumis aux mêmes problématiques relationnelles et d'image que celles des administrations françaises. Toutefois, l'enjeu de confiance y est plus marqué en raison de leur mission première de collecteur social. En effet, le poids des prélèvements obligatoires en France est le plus important d'Europe¹⁰ (48,4 % du PIB en 2017 alors que la moyenne UE 28 se situe à 40,2 %). Le risque que les entreprises estiment devoir « trop payer » et tentent de se désolidariser du système est donc plus important.

Les pouvoirs publics se sont saisis de cette thématique, notamment en 2015 par le biais d'une mission parlementaire « Pour un nouveau mode de relations Urssaf / Entreprises »¹¹. Celle-ci visait à établir l'état des lieux des difficultés pouvant naître avant un contrôle et à formuler toute proposition susceptible d'améliorer la relation entre l'Urssaf et les cotisants en amont. Les résultats démontrent 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 ».¹²

Cette appréhension est potentiellement due au développement de la politique de contrôle des cotisants. Corollaires d'un système déclaratif, les contrôles sont néanmoins perçus par certains cotisants comme intrusifs. Les redressements qui peuvent en résulter sont parfois jugés injustifiés voire injustement qualifiés de fraude.

En effet, la norme juridique, du fait des besoins de financement et des phénomènes de lobbying enregistrés ces dernières années, présente un caractère d'instabilité accroissant le risque d'erreur. Les allègements de charges ainsi décidés ont sensiblement complexifié les modes de calcul et de traitement des cotisations, accentuant la confusion et l'incompréhension chez les déclarants.

En conséquence, face à l'Urssaf, les cotisants sont tentés d'adopter schématiquement trois positions : « la posture de l'autruche » qui limite drastiquement les contacts avec l'Urssaf, la « posture du combattant » qui conteste de façon systématique les décisions notifiées et « la posture de la défiance » qui dénonce des pratiques jugées abusives via des prises de position

¹⁰ INSEE, *Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'Union européenne en 2017*, 19 avril 2019.

¹¹ GÉRARD, Bernard et GOUA, Marc, *Pour un nouveau mode de relations URSSAF / Entreprises*, Rapport parlementaire, avril 2015

¹² Cf. note 11 – page 4

parfois extrêmes relayées sur les réseaux sociaux¹³. Pourtant, les cotisants chefs d'entreprise qui ont rencontré des agents de l'Urssaf sont plus satisfaits que ceux qui n'ont jamais eu de contact avec eux, semblant ainsi démontrer que cette méfiance serait surtout liée à une méconnaissance de l'univers du collecteur social.

Ainsi, si la loi ESSOC est un texte de portée générale qui n'avait pas vocation dans une stricte lecture juridique à s'appliquer au Code de la sécurité sociale, l'enjeu pour la branche est néanmoins important. Il s'agit de se saisir de cette opportunité pour donner une impulsion nouvelle à la relation de confiance.

3. Une loi nécessaire pour encadrer les mesures et parvenir à un changement de paradigme

L'esprit de cette loi « programme » est ainsi de donner un contexte normatif permettant d'insuffler un changement de paradigme. Il s'agit de faire évoluer l'image du réseau du recouvrement d'une « administration de sanction » à une « administration de conseil » pour que « l'Urssaf devienne l'amie des entreprises »¹⁴.

L'un des principaux leviers consiste à faire évoluer l'approche de la relation cotisant pour que la confiance soit donnée désormais a priori. En effet, selon le « modèle de confiance scientifique »¹⁵, la confiance est directement corrélée au niveau d'implication des parties dans la relation. Lorsque l'engagement est minimal, un corpus de règles formelles est nécessaire pour encadrer la relation. Plus l'engagement des parties est conséquent, plus le système peut fonctionner selon des normes informelles.

Ainsi, la promulgation de la loi ESSOC envoie un signal fort aux cotisants et sert de cadre préalable à l'engagement dans une relation réciproque. Il semble donc primordial d'agir en premier lieu sur des mesures permettant de personnaliser la relation, d'accompagner le cotisant dans ses démarches tout au long de la vie de son entreprise et de lui permettre de comprendre l'environnement dans lequel il évolue. Ceci suppose une réorganisation de l'offre de services, une formation et un accompagnement des équipes dans l'appropriation de ces nouveaux concepts.

En effet, la crise de l'ISU a permis de constater que cohabitaient deux visions à l'opposé l'une de l'autre : le « cocooning excessif » du RSI, basé sur une personnalisation très fine de la relation de service pour une politique de contrôle modérée et la « grosse machine industrielle de la branche recouvrement »¹⁶ sans réelle offre adaptée aux TPE et PME alors que la politique de contrôle était renforcée. Un équilibre entre ces politiques semble donc à trouver.

¹³ On trouve ainsi des articles en ligne avec pour titre « Urssaf, quand tu nous pompes l'air » (www.temoignagefiscal.com, avril 2018), « Urssaf, liquidateur d'entreprises » (La Tribune, octobre 2012), « Qui est le pire vampire, Bercy ou l'Urssaf. L'État coercitif dans toute sa splendeur » (www.temoignagefiscal.com, septembre 2018).

¹⁴ Formule reprise du discours du Président de la République Emmanuel MACRON, prononcé le 9 octobre 2018 à la Station F.

¹⁵ GAGNE, Anne-Marie et MONGEAU, Pierre, La relation de confiance en relations publiques : vers un modèle d'adéquation contextuelle optimale, *Communiquer*, 6 | 2011, 23-40.

¹⁶ Entretien avec Éric LE BONT, Directeur national du recouvrement des travailleurs indépendants de l'Acoss, 9 mai 2019 (cf. annexe 5).

La loi ESSOC constitue ainsi en premier lieu l'opportunité de valoriser les actions déjà engagées par l'Urssaf sous un vocable commun permettant de donner une vision d'ensemble de la politique menée au service du cotisant.

B. L'inscription de la loi ESSOC dans la continuité des offres de services existantes en faveur des droits des cotisants

1. La sécurisation des droits des cotisants : une préoccupation de longue date

Au regard des dispositifs mis en place par la branche recouvrement au cours des années, notamment en termes de relation cotisant, il est permis de relativiser l'ampleur des dispositions concrètes inscrites dans la loi ESSOC. La préservation des droits des cotisants étant une préoccupation ancienne dans la branche, le chemin pourrait s'avérer en réalité moins long qu'il n'y paraît.

Il en va ainsi de la médiation, qui doit être généralisée dans les services publics selon l'article 34 de la loi ESSOC, déjà mise en place depuis quelques années par certaines Urssaf (Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Pays de la Loire, Alsace, Champagne-Ardenne, etc.). En mettant en œuvre de leur propre initiative des dispositifs de médiation, ces Urssaf prenaient, d'une certaine manière, acte de la complexité réglementaire et de ses conséquences en matière de gestion auxquelles font face les cotisants. Pour éviter d'entrer dans une phase contentieuse incertaine généralement non-souhaitée et non-souhaitable pour les deux parties, elles ont fait le pari de renouer le dialogue. En s'appuyant sur la transparence et la bonne volonté supposée de part et d'autre, cela permet d'aboutir à un accord mutuel sur une issue jugée équitable.

Un autre exemple concret en est la Charte du cotisant contrôlé, conçue à la fin des années 1990 et aujourd'hui mentionnée à l'article R. 243-59 du Code de la sécurité sociale. La dernière version date de l'arrêté du 8 mars 2019¹⁷. Mise à la disposition du cotisant soumis à un contrôle et opposable à l'Urssaf, cette charte lui rappelle ses droits, ses obligations et ses garanties. Elle présente également les modalités de déroulement du contrôle et ses étapes. Dans une démarche pédagogique, elle rappelle enfin que les cotisations et contributions perçues assurent le financement de la sécurité sociale et des risques qu'elle couvre.

Toujours dans le cadre du contrôle, au-delà de son aspect formel prévu par la procédure contradictoire, la lettre d'observations (LO) faite par l'inspecteur en fin de contrôle peut être vue comme un outil pédagogique et de dialogue. Relevant des écarts matérialisés par des redressements, des restitutions aux cotisants ou de simples observations pour l'avenir, la LO s'inscrit dans une démarche de conseil et de prévention en incitant le cotisant à corriger de lui-même certaines de ses pratiques. Cependant, elle souligne aussi en creux le manque de caractère univoque de la réglementation puisqu'elle pointe certains écarts sans pour autant entraîner de sanctions. Cette souplesse dans la décision et l'interprétation peut ainsi aller à

¹⁷Charte du cotisant contrôlé (cf. annexe 9).

l'encontre du but recherché et favoriser l'insécurité juridique, notamment si les pratiques dans ce domaine ne sont pas soigneusement harmonisées sur l'ensemble du réseau.

En amont du contrôle, une démarche de prévention s'est progressivement développée, consistant à prévenir les erreurs pour limiter leur concrétisation et, *in fine*, faciliter les contrôles et/ou mieux les cibler sur les entreprises à risques. Cela peut passer par un simple contact téléphonique en amont d'un contrôle comptable d'assiette mais aussi par une meilleure connaissance des besoins et des attentes des entreprises pour proposer un accompagnement proactif ciblé.

2. Le caractère opposable des réponses de l'Urssaf : un gage de sécurité et de confiance

Les réponses formulées par la branche aux cotisants ont toujours été opposables afin d'assurer une véritable sécurisation juridique, gage de réduction d'incertitudes et d'amélioration de la confiance vis-à-vis des entreprises. Le caractère opposable signifie que toute prise de position de l'Urssaf suite à la sollicitation d'une entreprise s'impose à l'ensemble des acteurs.

Le plus connu de ces dispositifs est le rescrit social, qui vise à obtenir de la part de l'Urssaf une réponse explicite sur l'application de la réglementation par rapport à la situation spécifique du cotisant qui l'interroge. Le réseau délivre près de 500 rescrits sociaux chaque année. Il a été précurseur, tout comme l'administration fiscale, vis-à-vis de la loi ESSOC qui prévoit dans ses articles 21 et 22 de généraliser le principe du rescrit dans les services publics. La branche recouvrement a par ailleurs recours depuis toujours à un dispositif similaire mais plus souple dans sa démarche. Il s'agit des réponses aux questions complexes (en moyenne 18 000 par an), auxquelles l'Urssaf répond avec un même caractère opposable.

Ce type de dispositifs permet de clarifier certains sujets via la mise en place d'un dialogue constructif et transparent. D'une part, les cotisants connaissent mieux la marche à suivre, voire l'approche de l'Urssaf quand il s'agit de conjuguer l'esprit d'un texte et son application. D'autre part, la branche recouvrement se donne ainsi les moyens de se doter d'une doctrine juridique claire et cohérente et de la renforcer avec le temps.

Dès lors, le rescrit social et les réponses aux questions complexes remplissent également une mission de prévention auprès des cotisants pour limiter le risque d'erreurs, en renforçant la démarche de sécurisation juridique. Cette politique de prévention et de dialogue, permettant de clarifier les questionnements des cotisants, rend d'autant plus légitimes les actions de contrôle dans le cadre d'une logique de contrôle de conformité.

Pour autant, comme toute doctrine, le principe du rescrit n'est pas intangible et peut varier dans les prises de positions retenues, que ce soit d'une Urssaf à l'autre en fonction du cas d'espèce ou dans le temps en cas d'évolution des textes et de la doctrine.

Avec ces dispositifs, l'Urssaf accompagne les cotisants en répondant à leurs sollicitations. En parallèle, la branche a également mis au point une démarche plus proactive et dynamique en allant au-devant de ces derniers.

3. Le contrôle à la demande : l'Urssaf (trop) en avance sur son temps

Au début des années 2000, la branche recouvrement a mis au point un dispositif novateur pour une meilleure sécurisation juridique : le diagnostic conseil, forme de contrôle à la demande. Cette offre de service propose aux entreprises qui le souhaitent de solliciter l'Urssaf pour réaliser une évaluation de leur situation relative à leurs obligations vis-à-vis du collecteur social. Sorte de « contrôle à blanc », le diagnostic conseil a lui aussi un caractère opposable. Il peut conduire à la régularisation des sommes dues en cas d'erreurs constatées, sans application de sanctions.

Ainsi, l'Urssaf incite les entreprises à la solliciter, à « aller vers elle », en choisissant le moment du contrôle plutôt qu'en le subissant, dans une posture d'ouverture et de dialogue. Ce type de dispositif renforce aussi les démarches de pédagogie par la clarification de la réglementation, ainsi que les démarches de prévention des erreurs par une intervention constructive et dynamique, en amont d'un éventuel contrôle.

En toute logique, la loi ESSOC aborde ce sujet en promouvant dans son article 2 le droit au contrôle des usagers. Ce faisant, elle donne une consistance législative à ce que proposait déjà la branche depuis plus de quinze ans. Pour autant, il n'est pas garanti que cela suffise à faire du diagnostic conseil un outil majeur de la relation de confiance entre l'Urssaf et les entreprises.

En effet, s'il semble être un dispositif conceptuellement innovant et opportun pour les entreprises, le diagnostic conseil n'aura jusqu'ici rencontré qu'un succès d'estime, ayant été utilisé de façon très marginale. La plupart des interlocuteurs interviewés sur le sujet estiment qu'il y a une méconnaissance assez partagée des entreprises sur les offres de services de l'Urssaf. La branche doit davantage communiquer sur ce dispositif, en s'appuyant opportunément sur la mise en avant de la relation de confiance et du droit à l'erreur dans le sillon tracé par la loi ESSOC.

Cependant, au-delà des actions de communication, les mêmes interlocuteurs reconnaissent aussi qu'un changement culturel notable est nécessaire dans la vision qu'ont les entreprises de l'Urssaf et vis-à-vis de laquelle « moins on la voit, mieux on se porte ». La tentation d'attendre prend ainsi souvent le pas sur le risque de « braquer le projecteur sur soi », en particulier lorsqu'il s'agit des petites structures qui sont moins souvent contrôlées et dans la mesure où le diagnostic conseil n'exonère pas le cotisant d'un éventuel redressement. Cette défiance est le principal point de blocage au succès de ce dispositif qui, en théorie, présenterait surtout des avantages pour les entreprises.

Enfin, puisque la confiance implique la réciprocité, il est à noter que le changement culturel nécessaire à l'appropriation de ce dispositif de droit au contrôle vaut aussi pour certains acteurs de la branche. Ces derniers peuvent en effet avoir un point de vue ambivalent sur le diagnostic conseil. Le dispositif peut être considéré comme une activité facultative pour certains inspecteurs

car elle ne fait pas partie aujourd'hui des indicateurs de résultats auxquels sont soumis les organismes de la branche recouvrement.

La loi ESSOC amène donc l'Urssaf à réinterroger et à adapter ses pratiques en l'invitant à dynamiser des outils qui existaient déjà, mais également en lui donnant l'occasion de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs et d'envisager de nouveaux outils pour prévenir les erreurs.

C. Au-delà du strict périmètre de la loi : une opportunité pour aller plus loin dans le déploiement de la relation de confiance

1. Les expérimentations en cours dans la branche

En plus de donner une portée législative au droit à l'erreur, une innovation notable de la loi ESSOC constitue le recours à de nombreuses expérimentations, notamment sous l'égide de la DITP. Chaque nouvelle mesure nécessite souvent une réorganisation des services et des moyens supplémentaires. Le principe est donc d'expérimenter une modalité particulière de mise en œuvre de la relation de confiance afin d'en évaluer ensuite sa pertinence, son efficacité, son efficience, ainsi que son appropriation par les acteurs concernés. Si l'évaluation est positive, le dispositif est amené à être généralisé sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, les Urssaf Picardie et Rhône-Alpes sont engagées dans l'expérimentation relative à la limitation de la durée des contrôles prévue à l'article 32 de la loi ESSOC selon les modalités suivantes. Cette expérimentation propose de limiter à neuf mois sur trois ans des contrôles opérés par les administrations pour les entreprises de moins de 250 salariés et 50 millions d'euros de chiffre d'affaires. L'objectif est de fluidifier les contrôles pour les entreprises. La coordination des organismes doit notamment permettre d'éviter que la concomitance involontaire des contrôles et des éventuels redressements ne fragilise les entreprises. À l'inverse, une concentration de ceux-ci en un temps réduit peut aussi inciter l'entreprise à adopter un comportement moins vertueux par la suite, considérant que sa situation ne sera plus vérifiée pendant une longue période.

Concrètement, cette expérimentation reste encore largement perfectible pour plusieurs raisons. Tous les organismes de contrôle n'y sont pas associés, notamment l'Inspection du travail et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Par ailleurs, il n'y a pas d'outils de coordination permettant aux organismes de vérifier, préalablement à un contrôle, si l'entreprise a été contrôlée récemment par une autre structure. Dans l'immédiat, c'est à l'entreprise elle-même de signifier qu'elle a été récemment inspectée, ce qui ne va pas dans le sens de la simplification.

De son côté, l'Urssaf Bourgogne-Franche-Comté a expérimenté la relation de confiance avec les particuliers et les entreprises, sur le territoire de la Côte-d'Or. Le périmètre couvre plusieurs articles de la loi ESSOC : les articles 2 et 3 (droit à régularisation en cas d'erreur, renversement de la charge de la preuve, droit au contrôle et opposabilité des conclusions), l'article 4 (droit à l'instruction d'un dossier incomplet), les articles 5 et 7 (droit à l'erreur en matière fiscale), l'article

20 (obligation de publication et opposabilité des instructions et circulaires), l'article 23 (certificat d'information), l'article 34 (médiation) et l'article 37 (droit de rectification en matière d'indus).

Pour explorer ce vaste champ d'intervention, la DITP a initié trois phases de diagnostic : national, territorial auprès des collaborateurs des organismes de contrôle en contact direct avec les entreprises, et via des focus groupes auprès des particuliers et des entreprises sur les thèmes « Améliorer l'accompagnement, le conseil et la qualité de service à l'usager », « Appréhender le droit à l'erreur et prévenir l'erreur et l'indu » et « Mieux communiquer sur l'erreur dans une approche multicanal ». Dans cette expérimentation, la démarche répond à l'esprit de la loi ESSOC en s'appuyant sur les besoins des acteurs concernés et en co-construisant avec eux des solutions concrètes pour renforcer le développement de la relation de confiance.

2. Des dispositifs à réinventer à l'occasion de la loi ESSOC

Sur le champ de la régularisation des erreurs, abordé à plusieurs reprises par la loi ESSOC, l'Urssaf proposait déjà certaines dispositions comme les remises sur majorations de retard ou les régularisations de cotisations, avec la non-application de sanction si la régularisation est faite dans les trente jours et ne dépasse pas 5 % de la déclaration initiale.

Le périmètre de la loi est toutefois plus large et invite à revoir le processus de régularisation spontanée, jugé chronophage pour le cotisant comme pour l'Urssaf. En effet, actuellement, le cotisant est d'abord sanctionné par des majorations de retard ou des pénalités. Puis, après le paiement des cotisations dues, il peut formuler une demande de remise traitée par les services de l'Urssaf ou la Commission de recours amiable (CRA), aboutissant in fine à une éventuelle décision de remise totale ou partielle. Le décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019¹⁸ relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale introduit désormais une modification majeure : la non-application a priori de majorations de retard en cas de régularisation d'erreurs manifestes.

Par ailleurs, à rebours de l'engagement de la branche vis-à-vis de la plupart des dispositions de la loi ESSOC, il convient de noter qu'elle ne s'est pas saisie du sujet de l'article 24. Celui-ci vise à harmoniser les procédures transactionnelles entre les administrations et leurs publics. La branche avait ainsi l'occasion de remettre sur la table la question des transactions entre l'Urssaf et ses cotisants.

Pourtant consacré dans la LFSS de 2015, le dispositif réglementé de la transaction par les Urssaf n'a pas été mis en œuvre par la suite. On peut y voir deux raisons essentielles : la complexité de la procédure envisagée d'une part, mais sans doute aussi la réticence de l'ensemble des acteurs concernés à développer ce type de démarche via un processus encadré.

Les points de vue sont en effet contrastés à propos des transactions. Le risque d'inégalité de traitement est souvent évoqué car il n'y aurait pas nécessairement d'harmonisation des pratiques

¹⁸ Décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale (cf. annexe 7).

sur l'ensemble du réseau. De plus, le poids de certaines entreprises au regard de leurs performances économiques locales ou nationales, leur contribution au développement de l'emploi ou encore leur poids médiatique pourraient peser davantage sur l'issue de la transaction que les PME-TPE. La transaction implique des concessions réciproques qui peuvent être difficilement appréciables par la tutelle et dont le contrôle de légalité ne peut être garanti. De manière plus induite, la transaction risque mécaniquement de réduire le facteur psychologique de la « peur de la sanction » qui contribue pour partie à l'adoption d'un comportement vertueux par les entreprises.

Pour autant, un processus de transaction encadré avec des acteurs responsabilisés pourrait contribuer au développement de la relation de confiance en permettant de résoudre des situations complexes, aux enjeux financiers importants et dont l'issue contentieuse est incertaine. Dans cette optique, la transaction demeurerait un dispositif exceptionnel et en marge du droit à l'erreur puisqu'elle concerne des situations qui auraient dû être traitées en amont dans une logique de prévention.

3. Aller plus loin dans l'esprit de la loi ESSOC : le droit à l'oubli

Au-delà du strict périmètre de la loi ESSOC qui, en ce qui concerne la branche recouvrement en particulier, contribue surtout à consolider certaines dispositions déjà existantes, la relation de confiance peut être vue comme un défi à relever pour les services publics sous la forme de dispositifs innovants restant encore à inventer.

Il en va ainsi du concept phare de la loi, le droit à l'erreur. S'il suppose que l'erreur doit être commise pour la première fois et de bonne foi, aller plus loin dans la relation de confiance pourrait ainsi aboutir à la mise en place d'une forme de droit à l'oubli. Autrement dit, une entreprise ayant commis une erreur de bonne foi dans le passé pourrait le voir s'effacer après un certain temps sans anomalie. Cette logique est d'ailleurs déjà en place pour les demandes automatisées de délais adressées à l'Urssaf : dans ce cas précis, l'historique du compte cotisant n'est analysé que sur les douze derniers mois d'activité, en ne tenant pas compte d'éventuels incidents antérieurs.

Ainsi, un « casier judiciaire » social du cotisant permettrait de réhabiliter des cotisants vertueux depuis un moment, et de refonder les bases d'une relation de confiance alors même que sont concernées des entreprises ayant eu des difficultés avec l'Urssaf.

La mise en place d'un droit à l'oubli soulève cependant d'autres questions. Elle supposerait tout d'abord de définir à partir de quand l'Urssaf peut envisager une forme de disparition d'informations dans l'approche sociale, et d'identifier ensuite la nature des informations concernées. En considérant que les erreurs soulevées comme les décisions de l'Urssaf associées puissent disparaître, le droit à l'oubli risquerait aussi d'entraîner une fragilisation de la doctrine de la branche, source d'insécurité juridique, d'incertitude et de méfiance de la part des entreprises.

Dans cette perspective, le droit à l'oubli deviendrait presque antinomique du droit à l'erreur puisqu'il effacerait l'anomalie ainsi que la pédagogie de la correction de celle-ci, donnant au passage l'impression aux cotisants qu'une erreur n'est jamais grave.

En adoptant une approche moins ambitieuse et plus pragmatique, des délais de prescription différenciés selon les erreurs pourraient être envisagés. Cependant, là encore, cela implique d'être en mesure d'apprécier celles-ci pour définir les délais de prescription associés. Enfin, l'historique du compte demeurant un élément utile aux activités de recouvrement et de contrôle de l'Urssaf, notamment dans le ciblage des entreprises à risques, la mise en œuvre de dispositifs dans la logique du droit à l'oubli pourrait susciter plus de problèmes que de solutions.

La loi ESSOC s'inscrit donc dans la continuité des mesures déjà engagées par l'Urssaf depuis de nombreuses années mais donne également la profondeur du champ réglementaire pour repenser certains outils existants et approfondir la relation de confiance au travers de nouveaux dispositifs.

2. LES LEVIERS DE LA RELATION DE CONFIANCE A APPROFONDIR PAR LA BRANCHE RECOUVREMENT

La loi ESSOC doit ainsi permettre à l'Urssaf d'aller plus loin dans sa démarche pour instaurer une véritable relation de confiance entre ses cotisants ou leurs représentants. Le réseau du recouvrement peut ainsi s'inspirer de dispositifs existants en France ou à l'étranger (A) pour déterminer ses leviers d'action prioritaires (B). La mise en œuvre de ces nouveaux champs permettra de tendre vers un recouvrement bienveillant, mais elle passe aussi par un changement culturel important qu'il convient d'impulser (C).

A. S'inspirer des dispositifs existants dans le champ de la relation de confiance

1. Les expériences étrangères : de l'« enhanced relationship » à la « co-operative compliance »

En 2008, la plupart des pays de l'OCDE posent un constat similaire d'un climat fiscal dégradé. Une première étude internationale est ainsi lancée sur le rôle des intermédiaires fiscaux¹⁹ pour analyser la relation entre les entreprises et l'administration fiscale, et proposer une nouvelle forme relationnelle basée sur la confiance : l'« enhanced relationship », littéralement traduisible par « relation renforcée ». L'hypothèse poursuivie est celle qu'un changement de relation au profit de la transparence et de la coopération permettrait d'avoir un niveau de discipline élevé tout en étant moins coûteux et mieux maîtrisé tant par les entreprises que par les autorités.

Les premières expérimentations étrangères qui en découlent démontrent qu'il est particulièrement important d'influencer le comportement des entreprises pour développer un esprit

¹⁹ OCDE, *Étude du rôle des intermédiaires fiscaux*, 2008.

coopératif, et de tendre vers la « co-operative compliance » littéralement traduisible par la « conformité coopérative »²⁰.

Il apparaît ainsi nécessaire de mieux connaître les entreprises et leurs besoins, poussant de nombreux pays tels que l'Irlande ou le Royaume-Uni à différencier leurs approches pour des catégories spécifiques d'entreprises notamment par la taille (les plus importantes) ou par la complexité de leurs activités.

Différents modèles de « co-operative compliance » ont depuis été mis en œuvre dans les pays de l'OCDE tel que l'« horizontal monitoring » utilisé par les Pays-Bas et l'Autriche notamment, et littéralement traduisible par « vérification horizontale ». Ce modèle repose sur l'idée qu'une « vérification verticale » basée sur un contrôle a posteriori génère de l'incertitude pour l'entreprise sur sa situation fiscale alors qu'une « vérification horizontale » relève d'une forme de travail dans le présent basé sur la confiance mutuelle. Elle comprend deux éléments. Elle s'appuie d'une part, sur une bonne relation entre le contribuable et les autorités fiscales, qui est consignée dans un accord de conformité (« handhavings convenant ») conclu avec une entreprise ou une organisation professionnelle, et d'autre part, sur une bonne détection des risques des entreprises en amont.

La surveillance horizontale laisse la place à la discussion et éventuellement à la possibilité d'« agree to disagree », soit le fait d'accepter de ne pas être d'accord. Les entreprises qui jouent le jeu de la transparence sont valorisées alors que celles qui ne le jouent pas sont sanctionnées par le biais de contrôles approfondis.

Du côté de l'Australie, le postulat de départ est la simplicité²¹. Plus les démarches ou réglementations sont simples, moins cela coûte et plus les entreprises sont incitées à agir dans les limites du cadre réglementaire et législatif. La démarche de simplification est complétée par un système de management des risques pour identifier les entreprises qu'il est nécessaire d'évaluer de façon continue (« continuous review ») jusqu'à celles les moins à risques avec un suivi périodique.

En promulguant la loi ESSOC, la France donne un cadre normatif permettant de se rapprocher et de s'inspirer des usages internationaux en termes d'amélioration des relations entre l'administration et les contribuables.

2. La transposition de l'« enhanced relationship » en France : l'exemple de l'administration fiscale

Dans la lignée des préconisations de l'OCDE, l'administration fiscale française a débuté la transposition du concept d'« enhanced relationship » en 2012 dans le cadre du pacte de compétitivité des entreprises.

²⁰ OCDE, « Co-operative Compliance: A Framework. From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance », 29 juillet 2013.

²¹ Schéma de la confiance australien (cf. annexe 9).

En complément des mesures visant à alléger la pression fiscale, le pacte prévoit en effet un premier projet de relation de confiance. Fondé sur le principe du volontariat, celui-ci permettait aux entreprises désirant tester la démarche de « bénéficier d'une validation rapide de leurs déclarations fiscales assortie de l'engagement de l'administration de ne plus effectuer de contrôle fiscal classique pour les exercices visés par la Relation de Confiance »²². En échange d'informations transparentes et fiables fournies spontanément par les entreprises, un dialogue s'instaure sur des points de contrôle précis qui deviendront par la suite opposables à l'administration.

Cette expérimentation avait pour but de compléter l'offre juridique existante pour, d'une part, sécuriser la gouvernance fiscale de l'entreprise et, d'autre part, transformer un climat fiscal en forte dégradation. L'enjeu sous-jacent était d'améliorer la compréhension réciproque pour gagner en efficacité, soit « une véritable conversion culturelle » telle que l'évoquait Pierre Moscovici alors ministre de l'Économie et des Finances.

Ce premier dispositif, malgré un accueil favorable, s'est révélé perfectible sur la forme (trop chronophage notamment), ce qui ne permettait pas de le généraliser en l'état. D'autres mesures ont ainsi été recherchées pour conserver cet esprit de transparence dans une formule qui soit utile pour le déclarant et possible pour l'administration fiscale. C'est ainsi que deux mesures phares ont été engagées : la création d'un Bulletin Officiel des Finances Publiques (BOFIP) permettant aux entreprises de consulter la doctrine applicable et l'harmonisation du traitement des rescrits pour répondre aux besoins spécifiques des déclarants.

Par ailleurs, le réseau des finances publiques a opté pour un interlocuteur fiscal unique (IFU) désigné pour suivre l'ensemble des questions et procédures qui concernent une entreprise : il s'agit à la fois d'une personne physique identifiée et d'un pôle au sein du service des impôts des entreprises permettant une approche relationnelle plus ouverte.

Enfin, et plus récemment, l'administration fiscale a fait appel à des dispositifs innovants d'intelligence artificielle permettant de détecter rapidement les entreprises en difficulté et leur offrir des possibilités d'accompagnements spécifiques.

3. Les pistes de transposition dans la branche

L'Urssaf évolue dans un contexte présentant de nombreuses similitudes avec l'administration fiscale : organisme en charge d'une mission de collecte de service public, réglementation complexe et évolutive, contingences économiques importantes, problématiques communes de consentement aux prélèvements.

Ainsi, la mise en œuvre d'une relation de confiance en Urssaf répond aux mêmes enjeux, notamment en termes de lisibilité, de simplification des démarches, de garanties juridiques et de

²² Revue fiduciaire, *La DGFIP lance l'expérimentation de la relation de confiance*, Feuilleton hebdo n° 3505, 18 juillet 2013.

transformation culturelle. Par conséquent, certaines actions réalisées par l'administration fiscale en France comme à l'étranger peuvent présenter un intérêt de transposition pour la branche à court et long terme.

En s'inspirant des standards internationaux, la branche pourrait par exemple instaurer un interlocuteur personnalisé comme point d'entrée unique, chargé du suivi des problématiques du cotisant « de bout en bout ».

Allant au-delà des lignes de produits existantes, l'interlocuteur serait désigné en fonction des caractéristiques de l'entreprise (taille, secteur d'activité, ancienneté). Ceci permettrait à l'interlocuteur désigné de mieux connaître l'environnement dans lequel évolue le cotisant afin de mieux cibler ses besoins et ses attentes. Par le biais d'échanges réguliers, prévenant tout comportement litigieux du déclarant, l'interlocuteur unique Urssaf serait ainsi en mesure d'évaluer les risques de défaillance éventuels, d'anticiper les difficultés de l'entreprise et de mettre en œuvre des dispositifs d'accompagnement évitant le recours au recouvrement forcé. Le cotisant (ou le tiers qu'il aurait désigné) pourrait ainsi développer une relation interpersonnelle avec l'Urssaf et aurait une porte d'entrée unique pour mieux répondre à ses interrogations ou sollicitations.

Le réseau du recouvrement peut dans ce cadre tendre, à l'instar du modèle australien, vers une plus grande simplification en s'inspirant notamment de travaux sur la sémantique réalisés par l'administration fiscale française. A titre d'exemple, le mot « contrôle », perçu comme intrusif et agressif, pourrait être remplacé par des mots tels que « révision » ou « supervision », ôtant le caractère suspicieux de la dénomination.

Dans l'attente de ces dispositions, d'autres projets inspirés de l'administration fiscale pourraient être transposés, notamment ceux visant à offrir une meilleure garantie juridique aux cotisants. C'est dans ce cadre que la LFSS pour 2018 a prévu la mise en place d'un site internet présentant l'ensemble des instructions et circulaires relatives à la législation applicable en matière d'allègements et de réductions de cotisations et contributions sociales mises à la disposition des cotisants. La création d'un Bulletin Officiel de Sécurité Sociale (BOSS) adaptée du bulletin officiel de l'administration fiscale (BOFIP) est ainsi en cours de déploiement pour permettre aux entreprises de connaître la doctrine en matière de cotisations sociales via un site internet fiable et opposable.

Par ailleurs, à l'instar des dispositifs tirant parti de l'intelligence artificielle de l'administration fiscale, l'Urssaf expérimente (en Bourgogne Franche Comté et Pays de la Loire) en lien avec les services de l'État et notamment la Direccte le dispositif « signaux faibles »²³ permettant de détecter précocement les entreprises en difficulté. La généralisation du dispositif, tel qu'envisagé par l'Acoss semble un champ d'action privilégié pour personnaliser la relation et améliorer la confiance mutuelle entre le cotisant et le réseau du recouvrement.

²³EN3S, 2019. Dispositif signaux faibles porté par les Urssaf Bourgogne et Franche-Comté, Actualités, www.en3s.fr

Si l'Urssaf peut s'inspirer des dispositifs existants dans la branche ainsi que des dispositifs de l'administration fiscale antérieurs à la loi ESSOC, elle peut dans le même temps saisir l'opportunité de la loi pour améliorer la relation de confiance en privilégiant des champs d'action comme la sécurisation juridique et l'évolution de la doctrine de branche, la simplification des démarches et la diffusion de bonnes pratiques via ses partenaires et son site internet.

B. Des champs d'actions privilégiés pour améliorer la relation de confiance

1. La sécurisation juridique et des données en amont : une condition nécessaire au déploiement du dispositif de prévention des erreurs dans la branche

Le besoin de sécurisation juridique est commun à l'ensemble des cotisants mais les attentes varient selon le profil et la taille de l'entreprise. Les grandes entreprises ont davantage un besoin de sécurisation juridique sur des questions complexes, là où les TPE et les travailleurs indépendants requièrent un accompagnement sur des aspects déclaratifs et la gestion du compte cotisant.

Pour les grandes entreprises, la relation de confiance se construit à travers une offre d'examen des pratiques dans un cadre distinct du contrôle. C'est le cas du rescrit, des réponses aux questions juridiques complexes et des audits de paie. L'utilisation du rescrit peut être encouragée dans le cas d'évolution de pratiques dans l'entreprise, en lien bien souvent avec la relation sociale et les politiques de négociation interne aux entreprises (accords collectifs de prévoyance, d'épargne salariale, de mobilité interne et d'indemnisation...).

La sécurisation des données en amont constitue un second axe de travail pour développer la relation de confiance. Basée sur le modèle de l'« horizontal monitoring », elle doit permettre de réduire l'incertitude liée à un contrôle « vertical » et *a posteriori* des données communiquées par les entreprises. Ainsi, l'Urssaf peut faire le choix de valoriser les entreprises qui jouent le jeu de la transparence et de la confiance mutuelle en ajustant les probabilités de contrôle pour les professionnels qui s'engagent à lui communiquer régulièrement leurs données.

Le choix d'alléger les contrôles pourrait également être motivé par une transmission automatique des informations sécurisées contenues dans le fichier national des écritures sociales (FNES), actuellement en projet. L'État s'est en effet engagé dans la COG 2018-2022²⁴ à étudier l'opportunité de la mise en place d'un « fichier normé » de données sociales, à l'instar du fichier des écritures comptables (FEC), dans une logique d'automatisation accrue des contrôles.

Il semble par ailleurs important de pouvoir s'engager dans une démarche d'homologation des logiciels de paie car, dans de nombreux cas, le redressement est dû à une absence de mise à jour ou à une mauvaise utilisation du logiciel, notamment en matière de paramétrage. Dans cette optique, la Direction de la sécurité sociale (DSS) privilégie actuellement davantage une action à

²⁴ COG 2018-2022, Acoss, Fiche thématique 5 « Garantir la qualité et la fiabilité des déclarations via le contrôle ou la fiabilisation ».

destination des éditeurs de logiciels qu'envers les déclarants directement pour améliorer la qualité des déclarations.

2. La simplification des démarches et de la réglementation : une réponse aux enjeux de réduction du risque d'erreurs et de satisfaction client

L'enjeu de la simplification est double. D'un côté elle doit permettre de réduire le risque d'erreurs et de fraude, de l'autre elle constitue un enjeu fort de la satisfaction client. La loi ESSOC repose sur les piliers de la confiance et de la simplification. « Faire simple » suppose de mettre en place des dispositions visant à réduire la complexité des parcours administratifs, à alléger les normes et à accélérer la dématérialisation des procédures, à l'image de ce qu'a pu instaurer le modèle australien.

En déployant la stratégie du « dites-le nous une fois » à l'œuvre au Royaume-Uni, l'Urssaf tente de limiter les informations demandées aux entreprises. L'objectif est ici de faciliter les démarches en demandant au cotisant d'écrire ou de ne saisir que des informations dont la branche recouvrement et, plus largement, l'institution de la sécurité sociale, ne dispose pas déjà. Pour aller plus loin dans cette logique, l'un des axes de travail pourrait être de distinguer les informations dont l'Urssaf a réellement besoin (comme le contrat de travail ou la date d'embauche), des données par ailleurs disponibles dans la DSN ou certifiées par des tiers.

L'absence d'échanges et d'interopérabilité des systèmes d'informations sont néanmoins des freins identifiés à la simplification des démarches et à la réduction du risque d'erreurs. Pour le processus de détachement des travailleurs par exemple, les données de l'Assurance Maladie relatives aux détachements sortants (demandes validées, refusées, risques identifiés) ne sont pas communiquées à la branche recouvrement en charge de la lutte contre la fraude. D'autre part, l'accès réciproque aux outils et informations des bases respectives n'est pas encore réalisé et automatisé entre partenaires (entre la Direccte et l'Urssaf par exemple, dans le cadre du détachement entrant).

L'ordonnance de simplification du 12 juin 2018²⁵ s'inscrit dans la démarche de la loi ESSOC qui vise à améliorer la lisibilité et l'accessibilité du droit et à sécuriser le cotisant quel que soit son profil. Il s'agit de lui assurer « l'accès à un texte simple et clair dont l'interprétation est univoque et sûre »²⁶ en ce qui concerne le niveau de prélèvements qui lui sont applicables. Sur la base du constat de la dispersion des dispositions relatives aux assiettes de cotisations et contributions de sécurité sociale « dans de nombreux textes à l'articulation complexe », l'ordonnance réunit l'ensemble des dispositions définissant l'assiette des revenus soumis à cotisations sociales, à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS). Cette définition harmonisée des revenus d'activité et de remplacement servant de base à la définition des assiettes sociales s'inscrit également dans la logique de mise en œuvre de la

²⁵ L'ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018 relative à la simplification et à l'harmonisation des définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale a été prise sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

²⁶ Lettre de la DAJ, Ministère de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics, n° 254 du 21 juin 2018.

DSN, « dont la souscription est d'autant plus facile que le droit applicable est lui-même plus simple et plus lisible ».

La simplification des démarches doit bénéficier autant aux cotisants qu'aux agents du recouvrement en réduisant le risque d'erreurs et le nombre de manipulations inutiles de données comme les ressaisies d'informations.

Les dispositifs du Chèque Emploi Service Universel (CESU) et du Titre Emploi Service Entreprise (TESE) illustrent à la fois la démarche de simplification et la segmentation de l'offre de services pour prendre en compte la complexité des parcours. Le TESE a initialement été créé en 2004 pour les petites entreprises de moins de 20 salariés dans le but de simplifier les démarches administratives et de lutter contre le travail dissimulé. 94% du fichier concerne en pratique les entreprises de moins de trois salariés mais le dispositif a depuis été ouvert par la loi Pacte à de plus grandes entreprises.

Dans une autre mesure, la réduction des déclarations papier, dont le volume est variable d'un processus à l'autre, constitue un levier de simplification des démarches. Elle suppose d'accompagner encore davantage les cotisants dans la « dématérialisation des échanges déclaratifs et de paiement dans le cadre de la transformation digitale »²⁷. Dans ce cadre, les conseillers de l'offre de service (COS) prennent en charge l'assistance aux services dématérialisés (ASDM) pour accompagner le cotisant dans la navigation de son compte en ligne et le télépaiement.

3. Une relation privilégiée à construire avec les cotisants et les partenaires externes pour contribuer encore davantage à l'appropriation des bonnes pratiques

La DSN a introduit une nouvelle temporalité déclarative. Elle implique une plus grande réactivité des déclarants afin de limiter le risque de cumul d'erreurs ayant une incidence financière significative.

Pour s'inscrire dans une logique d'amélioration des pratiques, l'Urssaf publie sur son site internet *urssaf.fr* son rapport de contrôle annuel comprenant les principaux motifs de redressement. Des informations sont également disponibles dans le cadre du parcours employeur sur les modalités déclaratives ainsi que sur les modalités pour fiabiliser sa DSN. Des exemples concrets sont donnés pour aider les employeurs à corriger les erreurs déclaratives²⁸, dans le cas de la réduction générale par exemple.

En parallèle du site *urssaf.fr* et de façon beaucoup plus récente, l'Acosse publie via le portail gouvernemental *oups.gouv.fr* les dix erreurs déclaratives les plus fréquentes issues de la DSN. Il s'agit de communiquer les erreurs répétées afin d'en assurer la correction rapide par les

²⁷ GUERRA, Jean-Marie, « Le droit à l'erreur, un nouveau levier de transformation de la relation entre les cotisants et les organismes de la branche recouvrement », *Droit social*, 2019.

²⁸ *Urssaf.fr*, « Comment corriger les erreurs déclaratives ».

utilisateurs. Il n'est pas prévu d'y intégrer dans l'immédiat les sources de redressement, contrairement au rapport de contrôle annuel de l'Urssaf. L'idée est de promouvoir la notion de transparence et de faire évoluer le contenu du portail au fur et à mesure.

Outre les informations transmises aux cotisants via internet, la mise en œuvre de la relation de confiance justifie le développement de partenariats externes avec les organisations professionnelles, les experts-comptables, les organismes consulaires ou les services de l'État.

Ces partenaires doivent pouvoir bénéficier d'un retour d'expérience pour comprendre les erreurs fréquemment commises par les cotisants et contribuer à la révision des pratiques. A l'image de l'Urssaf Haute-Normandie, de nombreux organismes organisent dans ce cadre des rencontres avec les organisations professionnelles pour expliquer les chefs de redressement annuels les plus fréquents et ainsi assurer leur diffusion auprès des secteurs d'activité concernés. L'organisation de rencontres avec les éditeurs de logiciels de paie et les experts comptables, par l'Urssaf Languedoc-Roussillon notamment, peut par ailleurs prendre la forme de « revues d'erreurs » et ainsi contribuer à faire de ces tiers des relais d'informations auprès des employeurs.

Ainsi, la simplification des démarches, la sécurisation juridique, et la diffusion de bonnes pratiques constituent des champs d'action privilégiés pour améliorer la relation de confiance dans la branche recouvrement. Le déploiement d'une offre de services adaptée, la révision des procédures métiers et l'accompagnement des agents sont parallèlement nécessaires à la conduite du changement culturel que représente la transformation du métier de contrôle et de la relation cotisant.

C. La nécessité d'un changement culturel pour mettre en œuvre une politique de recouvrement bienveillante

1. La relation clients en faveur du déploiement d'une offre de services adaptée au profil des cotisants

La branche s'est engagée dans la création de lignes de services et de produits déclinées par profils pour répondre aux attentes des cotisants dans le cadre de parcours attentionnés.

Les dispositifs de type CESU, PAJEmploi, Chèque Emploi Associatif (CEA), TESE sont des illustrations de cette stratégie de segmentation des politiques déployées par la branche. A l'instar des caisses prestataires et de leur méthode « Persona », il s'agit d'avoir une vision complète des besoins potentiels des cotisants afin de leur proposer une offre de services adéquate, en lien ou non avec des partenaires comme Pôle Emploi pour le dispositif d'Aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE) par exemple. Toujours à titre d'illustration, dans le cadre du dispositif d'adossment du Régime Social des Indépendants (RSI) prévu par la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, le guichet unique des travailleurs indépendants réunit l'Urssaf, la Caisse déléguée de la SSI, la Carsat, la Cnam, la Caf, Pôle Emploi, l'administration fiscale et les Chambres consulaires dans un accueil commun. Pour mener ce projet partenarial expérimental, l'Urssaf Aquitaine qui le pilote organise des focus groupes avec les agents d'accueil, les TI et les micro-entrepreneurs.

Les attentes en matière d'accompagnement varient d'un public à un autre et justifient des lignes de services dédiées. Les grandes et très grandes entreprises sollicitent davantage l'Urssaf sur des questions de sécurisation juridique et s'en remettent plutôt à leurs conseils pour bénéficier d'un appui sur les déclarations. Les TPE et les TI requièrent en revanche un accompagnement rapide et particulier de l'Urssaf pour les aider dans les déclarations de première embauche.

Les indicateurs de qualité de service du réseau des Urssaf montrent que plus la taille de l'entreprise est réduite, moins la satisfaction est grande²⁹. Cela s'explique par le fait que la branche ait davantage investi dans une organisation dédiée aux grands comptes du fichier cotisants que dans l'accompagnement des TPE. Face à ce constat, une offre pour les petites entreprises est en cours de conception dans le réseau. L'offre aux particuliers employeurs (CESU) reste le dispositif le plus abouti en termes de service intégré, son recours étant néanmoins très contingent du dispositif incitatif de réduction fiscale. L'offre évoluera encore en 2020 avec le CESU+, lequel prévoira au-delà du calcul des prélèvements sociaux, en cas d'accord, le versement du salaire net directement au salarié après prélèvement de l'impôt à la source et reversement à la DGFIP.

L'offre de services se développe également selon les moments charnières de la vie d'une entreprise, comme la création, les changements, les transformations et les difficultés. Ces moments clés requièrent un temps d'accompagnement plus long, en dehors des périodes de contrôle.

Le « Parcours création d'entreprise » s'expérimente par exemple dans les Urssaf Languedoc-Roussillon, Centre et Champagne-Ardenne. Dans ces régions, l'Urssaf propose aux entreprises ciblées un accompagnement deux à trois mois après leur création, sur des sujets liés à la relation avec l'organisme ou à la protection sociale. Pour ce faire, un interlocuteur dédié est désigné pour personnaliser davantage la relation avec l'Urssaf dans la première année qui suit la création de l'entreprise. Les problématiques soulevées dans le cadre de l'écoute-clients³⁰ sont d'ailleurs moins liées au contrôle qu'aux difficultés à joindre le bon interlocuteur à l'Urssaf et à obtenir une réponse adéquate.

Pour répondre à l'enjeu d'accompagnement numérique de ces publics, des services en ligne sont développés pour les micro-entrepreneurs et les créateurs d'entreprises. C'est le cas de l'application nationale smartphone et du site internet dédié aux micro-entrepreneurs, co-construits avec les utilisateurs. Dans le même esprit, le dispositif « Crescendo » proposé par l'Urssaf Île-de-France s'adresse aux créateurs d'entreprises en leur proposant une information ciblée, notamment sur les remises de délais de paiement ou la remise gracieuse de majoration. Il s'appuie sur une communication digitale et une série de tutoriels sur YouTube, supposément adaptée à la cible des jeunes créateurs d'entreprises.

²⁹La publication des indicateurs de qualité de service s'inscrit dans le cadre du programme public de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP). La dernière mise à jour date du 26 juin 2019 et porte sur les données de 2018.

³⁰La démarche d'écoute-clients est mise en œuvre au niveau national par la Direction de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités (DRCPM) de l'Acoss.

2. Les enjeux d'une politique de contrôle et de redressement bienveillante

Dans un système déclaratif, les cotisants, en qualité de premier maillon de la chaîne du prélèvement social, transmettent aux organismes chargés du recouvrement une déclaration de ressources destinées à financer les prestations sociales. La Charte du cotisant contrôlé rappelle ainsi que ce système déclaratif « implique, en contrepartie, un contrôle du respect des législations de Sécurité sociale et d'assurance chômage et de l'exactitude des montants déclarés. »³¹

Le contrôle a pour vocation principale de veiller à l'exactitude des données déclarées, afin de garantir la concurrence loyale entre les entreprises sur l'ensemble du territoire ainsi que le respect des droits des salariés. Il doit pour autant constituer un moment utile au conseil des déclarants pour, selon la Charte, « prévenir les difficultés rencontrées dans l'application des textes ». L'un des leviers de l'Urssaf serait donc de communiquer sur l'utilité du contrôle et ses différentes étapes afin de favoriser son acceptation et sa lisibilité.

Le contrôle peut intervenir à tout moment de l'activité professionnelle de l'employeur ou du travailleur indépendant mais aussi à l'initiative du cotisant s'il exerce son droit au contrôle à la demande. D'après la Cour des comptes, la France s'est dotée de l'un des dispositifs de lutte contre la fraude les plus efficaces d'Europe, avec des contrôles et des sanctions renforcés. Bien que réalisé par les Urssaf avant 2008 sur une partie des risques, le contrôle des travailleurs indépendants et notamment des artisans-commerçants n'a pas constitué une priorité majeure à la faveur de la création du RSI et de l'ISU. Dix ans plus tard, la problématique du contrôle de ce profil de cotisants se pose différemment et invite à renouer avec un contact plus régulier avec ces populations de cotisants à l'occasion de la vérification des déclarations de revenus. C'est ainsi que depuis quatre années, ce sont 20 000 à 25 000 contrôles de travailleurs indépendants qui sont réalisés chaque année par les services des Urssaf.

En matière de contrôle, la branche a instauré de bonnes pratiques pour réduire l'appréhension du cotisant et renforcer la dimension pédagogique du contrôle. Pour l'inspecteur du recouvrement ou les services d'assistance dédiés au contrôle, il s'agit d'appeler le cotisant en amont du contrôle pour lui expliquer la démarche et lui rappeler son caractère régulier dans la vie de l'entreprise. Les nouveaux outils et les technologies du digital permettent également d'envisager de produire et mettre en ligne des vidéos pédagogiques et préventives sur un certain nombre de processus, tel le contrôle. En fin de contrôle, un entretien permet d'expliquer au cotisant les erreurs qui ont pu occasionner les redressements mais cet entretien n'est pas systématique, notamment en matière de très petite entreprise. Pour aller plus loin, l'un des leviers de la branche pourrait donc être de le systématiser.

Plus généralement, la loi ESSOC invite à plus de discernement dans l'application des règles lors des contrôles afin d'éviter les redressements à faible montants ou qui affectent de façon défavorable et durable l'image de la branche. Pour illustrer cette problématique, le ministre Gérald Darmanin a repris l'exemple du redressement d'un restaurateur en Guadeloupe pour avoir déjeuné

³¹ Charte du cotisant contrôlé, « Pourquoi un contrôle ? », mise à jour le 18 mars 2019.

dans son propre restaurant. Le redressement de ce chef a été établi en 2018 par l'inspecteur du recouvrement en application de la stricte réglementation selon laquelle « la fourniture de repas par une entreprise à ses salariés ou à ses dirigeants est considérée en droit de la sécurité sociale comme un avantage en nature soumis à cotisations sociales »³². Pour évaluer le montant du redressement à hauteur de 14 000 euros, l'inspecteur s'est basé sur la dépense moyenne d'un repas par client dans l'établissement soit 107 euros (évaluation ramenée à 15 euros par repas) contre 6 euros mentionnés sur le bulletin de paie des salariés. Bien que répondant à l'application d'une règle spécifique aux mandataires sociaux qui exclue le recours à une évaluation forfaitaire (le texte prévoyant un calcul sur des bases réelles), la situation a été qualifiée d'« absurde issue d'une règle obsolète » par le ministre de l'Action et des Comptes publics.³³

Enfin, le décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale est une traduction concrète de la loi ESSOC dans le cadre d'un contrôle. Le texte fixe les conditions dans lesquelles l'employeur ne sera pas sanctionné en cas de retard, d'oubli ou d'inexactitude dans ses déclarations et dans ses paiements de cotisations et contributions à compter du 1^{er} janvier 2020. Ainsi, il revient à l'employeur de corriger les erreurs constatées de sa propre initiative ou à la demande de l'Urssaf et de verser « lors de l'échéance déclarative la plus proche [...] le complément de cotisations et de contributions sociales correspondant »³⁴.

Pour contribuer au changement culturel dans la branche, la révision des procédures métiers ne doit toutefois pas concerner que les métiers du contrôle, et englober ceux de la gestion du compte cotisant.

3. La révision des procédures métiers et l'accompagnement des agents au changement culturel de la branche

Pour favoriser l'adhésion au changement culturel, l'ensemble des fonctions du recouvrement doit être impliqué dans la définition et l'adaptation des procédures métiers.

La gestion des comptes cotisants représente le premier secteur d'activité de l'Urssaf en termes d'effectifs. Les gestionnaires assurent le traitement journalier des déclarations périodiques de cotisations, dans une dimension de recouvrement à « Euro juste et juste à temps ». L'exercice de ces métiers suppose donc le respect d'un équilibre entre le recouvrement et l'accompagnement des cotisants.

Pour améliorer la production et la qualité du service, il est nécessaire d'une part de s'assurer en amont que le déclarant réalise une déclaration correcte et, lorsque ce n'est pas le cas, de

³² Conformément à l'article L.242-1 du Code de la sécurité sociale.

³³ GRANDIN DE L'EPREVIER, Jade, 2019. *Erreurs, retards : l'Urssaf va accorder aux entreprises une présomption d'innocence*. L'opinion, le 29 octobre 2019.

³⁴ Journal officiel de la République française du 13 octobre 2019, Décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale.

mettre des moyens pour repérer les erreurs, les notifier rapidement et expliquer comment les régulariser le plus vite possible. Pour éviter le cumul d'erreurs, il est important d'adopter un comportement proactif dans la communication de ces anomalies. Les paramètres du SNV2 seront modifiés pour prendre en compte les nouvelles modalités de correction issues du droit à l'erreur.

Une plateforme spécialisée dans les indus pourrait également être créée dans un service dédié, pour réduire le stress lié à leur notification, particulièrement lorsque l'incidence financière est élevée. L'idée serait de mettre en place des appels sortants vers les cotisants quinze jours après que ces derniers aient été notifiés d'un ou plusieurs indus. L'objectif serait d'en expliquer les motifs, de mettre en place un dispositif de remboursement et de faire le point un mois après avec le cotisant.

Pour faire évoluer les activités de contrôle, les inspecteurs du recouvrement pourraient privilégier l'explication d'un texte et son « esprit » plutôt que d'y faire uniquement référence pour motiver une décision de redressement. L'objectif est bien de proposer des solutions de mise en œuvre du corpus de règles examiné. La posture de conseiller et de facilitateur de l'appropriation de la norme sociale de l'inspecteur est primordiale car elle va avoir un impact direct sur le comportement du cotisant et ses déclarations à venir. Dans cette optique, le corps de contrôle pourrait participer aux groupes de travail sur les missions de conseil et de sécurisation juridique, aux côtés des gestionnaires des comptes cotisants.

Enfin, les injonctions paradoxales entre le rendement du contrôle et le déploiement de la relation de confiance interrogent sur leur compatibilité. L'Urssaf rencontre encore des difficultés à objectiver son activité de sécurisation des pratiques et de prévention des erreurs, contrairement aux contrôles dont les redressements sont chiffrés. Ainsi, la COG pourrait être le cadre d'une réflexion nouvelle sur les modalités de valorisation de l'activité de conseil des agents du recouvrement.

Si l'Urssaf a agi sur des leviers comme la sécurisation juridique, la communication des erreurs et les lignes de services dédiées pour construire la relation de confiance, d'autres mesures peuvent être déployées pour couvrir l'ensemble des champs d'actions de l'Urssaf et ainsi contribuer au déploiement du droit à l'erreur dans la branche recouvrement.

3. KIT DE DEPLOIEMENT DU DROIT A L'ERREUR DANS LA BRANCHE RECOUVREMENT

Le livrable de la « Recherche-Action » consiste en un kit de déploiement du droit à l'erreur regroupant différentes propositions pour améliorer la relation de confiance entre les cotisants et l'Urssaf et accompagner les agents des différents métiers de la branche à l'appropriation des mesures de la loi ESSOC.

Il convient donc de mettre en œuvre avec les cotisants (A) des dispositifs préventifs afin de réduire le risque d'erreurs (B) et opérer un changement d'image de la branche (C). Il s'agit donc de

proposer des mesures à court, moyen et long terme, pour partie déjà engagées ou en projet dans la branche.

A. Être à l'écoute des entreprises

1. Simplifier les démarches et sécuriser les éléments de déclaration des cotisants

La simplification des démarches administratives consiste à faciliter les relations entre l'Urssaf et les cotisants. Il s'agit de ne pas les sur-solliciter en leur demandant de fournir des informations qui pourraient être disponibles par ailleurs. En effet, un certain nombre de données requises par l'Urssaf sont disponibles auprès d'autres administrations mais également à travers la DSN. Il convient donc de favoriser et de faciliter les échanges d'informations avec différents tiers de confiance tels que la DGFIP ou encore la Direccte, notamment par le biais du futur portail commun Urssaf-DGFIP issu du rapport Gardette³⁵.

Cette simplification peut également s'entendre en matière de communication. Les courriers opposables rédigés dans un langage technique et juridique emportent en effet le risque de générer chez le cotisant de l'incompréhension, des malentendus et de possibles interprétations erronées. Afin de rendre les courriers plus clairs et personnalisés, un travail doit être mené sur les termes employés. Pour lutter contre le jargon administratif, la DITP a proposé un guide pratique intitulé « Vaincre la phobie administrative grâce aux sciences comportementales »³⁶. L'Urssaf peut donc s'appuyer sur les différentes fiches pratiques présentées dans ce guide comme « Rédiger simplement » ou « Réduire la quantité d'informations », pour entamer cette démarche de simplification.

Celle-ci peut par ailleurs être accompagnée d'une utilisation du logo « droit à l'erreur » sur tous les supports de communication externe de l'Urssaf. Un usage quasi-systématique de ce logo doit permettre de signifier à chacun que le droit à l'erreur s'entend dans une dimension transversale et implique l'ensemble des politiques mises en œuvre par la branche.

En matière de rescrit, il convient d'envisager le « rescrit au fil de l'eau » qui rejoint une proposition de l'Urssaf Île-de-France relative aux pratiques de paie. En cas d'évolution des pratiques dans l'entreprise, cette dernière doit pouvoir les présenter en amont à l'Urssaf afin de bénéficier d'une analyse en retour. Le rescrit pouvant s'apparenter à une véritable source d'informations pour les entreprises, il est opportun de revoir son processus de traitement et de centralisation. Ainsi, les rescrits pourraient être mis à disposition du grand public de façon anonymisée, accompagnés des réponses associées, sur une plateforme web associée au futur Bulletin Officiel de Sécurité Sociale.

³⁵ GARDETTE, Alexandre, *Rapport relatif à la réforme du recouvrement fiscal et social*, 31 juillet 2019.

³⁶ LAKHLIFI, Camille et ROZIER, Camille, « Vaincre la phobie administrative grâce aux sciences comportementales », Guide pratique DITP, avril 2019.

D'autre part, le droit à l'erreur se traduit par un objectif de sécurisation juridique des éléments de déclaration des cotisants. Afin de prévenir certaines erreurs, il convient de détecter dès la déclaration les anomalies et informations qui semblent atypiques afin qu'elles puissent être directement corrigées par les entreprises elles-mêmes. Aussi, un signalement pourrait être effectué sur l'interface de l'appli lorsqu'un montant déclaré apparaît comme atypique vis-à-vis des déclarations précédentes ou au regard des autres entreprises similaires. Il s'agit d'en avertir le cotisant et de lui demander une confirmation du montant renseigné.

2. Mettre en place un système de co-construction avec les cotisants

Afin de mieux cerner les besoins des cotisants, il est nécessaire de les impliquer dans une logique de co-construction de l'offre.

Pour cela, des « focus groupes cotisants » ou « ateliers de co-construction » pourraient être mis en place pour recenser leurs avis, leurs difficultés et leurs attentes vis-à-vis de la gestion courante (accueil, offres de service) et du contrôle (durée, coordination), mais également pour participer à l'élaboration de la norme afin qu'elle soit davantage comprise.

L'idéal serait de conduire un focus groupe pour chaque catégorie de cotisants (PME, TI, etc.). Ceux-ci seraient pilotés par l'Acoss, de façon permanente et transversale, en lien avec les différentes instances métiers et la direction de la réglementation, du recouvrement et du contrôle. Afin que ce panel soit représentatif et concerne les différents moments de vie de l'entreprise, les cotisants seraient choisis à différents stades de leur parcours professionnel (jeunes créateurs d'entreprises, entreprises qui se développent, etc.) et suivis dans le temps.

L'objectif de ces ateliers serait de permettre aux cotisants de s'emparer d'un sujet qui les concerne en faisant émerger de nouvelles idées, et à l'Acoss de mieux connaître ses usagers pour s'adapter. Une fois les offres de services revues, les modalités de contrôle adaptées et de nouveaux dispositifs construits, ces derniers pourraient être testés et évalués au titre d'expérimentations au sein des Urssaf volontaires avant d'être généralisés dans le cadre d'un retour positif.

A titre d'illustration, l'Acoss a souhaité expérimenter ce type de démarche auprès d'une population de PME de 50 à 250 salariés. Deux Urssaf ont été ainsi sollicitées, Ile de France et Pays de la Loire, pour mettre en place, avec le concours d'un prestataire conseil, des groupes d'intelligence collective permettant de tester des idées nouvelles auprès des participants volontaires et de recueillir leurs attentes. Cette opération conduite sur la fin de l'année 2019 a pour périmètre le contrôle des employeurs et les offres de service visant la sécurisation du cotisant et de ses pratiques. Cette démarche s'accompagne de la mise en ligne d'un questionnaire, accessible à toutes les entreprises sur le site urssaf.fr, destiné à recueillir des avis sur le contrôle et ses modalités ainsi que sur les différentes offres de sécurisation proposées par la branche.

De manière complémentaire, un focus groupe regroupant les différentes catégories de cotisants est également envisageable afin de réfléchir aux manières de conseiller, d'accompagner,

de prévenir et de mieux gérer une erreur et de proposer des services en cohérence avec les attentes de tous les cotisants.

La situation de chaque territoire étant singulière, chaque Urssaf peut également mettre en place des focus groupes afin d'adapter son offre de services et l'écoute clients (horaires d'ouverture, mise en place d'un référent unique ou de rendez-vous des droits, etc.) aux réalités locales. Des études quantitatives via des questionnaires régionaux pourraient être réalisées sur ces mêmes thématiques.

Pour donner la parole aux cotisants, il existe également le dispositif « vox usagers ». Ce site internet (voxusagers.gouv.fr) vise à permettre aux usagers de partager de manière transparente leur expérience et leurs avis sur un service public, une réponse pouvant être apportée à l'expéditeur du message. Ce projet porté par la DITP est encore en cours d'expérimentation dans le Gard et l'Hérault. Si sa généralisation se réalise, il est opportun que chaque Urssaf s'en empare dans une optique d'amélioration de ses services mais également afin d'apporter des réponses aux éventuels cotisants mécontents pour regagner leur confiance.

Enfin, de manière plus globale, le *baromètre Marianne* qui permet de faire le point sur la qualité de l'accueil et de la relation usager grâce à des enquêtes mystères doit servir de support pour faire l'état des lieux sur le ressenti des cotisants et déterminer des axes d'amélioration.

3. Développer des lignes de produits/de services adaptées aux différents profils de cotisants

L'Urssaf propose déjà des offres adaptées à certains profils de cotisants et elle doit poursuivre cette démarche de personnalisation tout en perpétuant une approche générale applicable à toutes les entreprises.

Aussi, il faudra dans un premier temps avoir une vision complète de ce dont pourrait avoir besoin chaque cotisant en établissant des « profils cotisants ». Puis, il conviendra de déterminer les services adaptés à chaque profil, en lien ou non avec des partenaires, notamment grâce aux outils mentionnés précédemment (focus groupes, questionnaires). Cette réflexion devra être menée avec l'ensemble des secteurs métiers, notamment les corps de contrôle concernant les thématiques du conseil ou de la sécurisation des pratiques du cotisant.

A côté du socle commun applicable à tous, les lignes de produits retenues devront être adaptées aux spécificités des profils cotisants et concerner l'ensemble de la chaîne de gestion de leur situation, du front office jusqu'aux situations conflictuelles (points de contact, déclarations, traitement des dossiers et des réclamations, contrôles, etc.). L'Urssaf peut ainsi dépasser le débat front/back office, avec une gestion par profil et par portefeuille de services et d'activités. Celle-ci encourage une orientation vers du middle office afin de faciliter l'intégration des dispositifs d'accompagnement et de parcours attentionnés dans les métiers de gestionnaires de comptes. Dans cette logique, des indicateurs relatifs à cet accompagnement « de bout en bout » pourraient être créés pour promouvoir encore davantage ces dispositifs.

La mise en œuvre de lignes de produits spécifiques peut également s'apparenter à une offre de services privilégiée selon les différents moments de l'activité professionnelle et qui concernerait cette fois-ci tous les profils de cotisants. Aussi, il est nécessaire d'intervenir dans les moments clés de l'entreprise tels que la création, en généralisant notamment le dispositif « Parcours création d'entreprise » actuellement expérimenté en Centre-Val de Loire. Ce dispositif consiste à aller au-devant des entreprises au moment de leur création en proposant des rendez-vous privilégiés, un suivi personnalisé ou encore une adresse mail dédiée.

Ces différentes propositions devraient permettre de développer des services sécurisant les pratiques des cotisants. Il convient toutefois de rappeler que la branche dispose déjà d'outils concourant à la prévention des erreurs et qui permettent de distinguer les cotisants vertueux qu'il est nécessaire de valoriser.

B. Mettre la dimension pédagogique au centre de la relation avec les cotisants

1. Mettre en œuvre une politique de contrôle bienveillante

La loi ESSOC emporte une dimension pédagogique qu'il est nécessaire de mettre en œuvre en repensant notamment le dispositif de contrôle.

Il convient tout d'abord de cibler les contrôles dans une dimension renforcée de lutte contre la fraude (les plus à risques, avec incidence financière importante) pour pouvoir redéployer une partie de l'activité, en termes de moyens disponibles, sur l'accompagnement. Les inspecteurs doivent se focaliser sur des situations à forts enjeux et développer l'accompagnement sur les erreurs à faible impact en termes de redressements, qui ne contribuent pas à la relation de confiance et alimentent l'image d'administration tatillonne de l'Urssaf.

Les inspecteurs du recouvrement doivent également changer de posture et promouvoir les bonnes pratiques du contrôle qui vont concourir à bien discriminer les situations observées tout en les accompagnant sur un plan pédagogique. L'idée est d'expliquer le contrôle en amont et de le dédramatiser.

Les délais de prévenance pourraient être allongés pour laisser le temps au cotisant de s'organiser et de réunir les pièces justificatives nécessaires à la réalisation du contrôle³⁷, en veillant néanmoins à ne pas laisser s'installer des stratégies d'obstacle à contrôle.

En fin de contrôle, et même si cette pratique est déjà largement répandue, il apparaît opportun de généraliser le principe d'un entretien oral avec le cotisant pour lui expliquer ce qui a pu occasionner des redressements et s'assurer qu'il ne reproduise pas les mêmes erreurs. Le simple livrable prévu par la procédure contradictoire de la lettre d'observations ne se suffit pas en lui-

³⁷ Décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale.

même. Le rétablissement de la confiance passe aussi par un contact humain pour expliquer et argumenter autour des erreurs constatées afin de sécuriser les situations observées. Cet entretien de fin de contrôle pourrait être systématiquement proposé bien que non obligatoire pour le cotisant.

La loi ESSOC invite par ailleurs à travailler le concept d'un plus grand discernement dans l'application des règles. Selon les situations, celles-ci apparaissent totalement obsolètes au regard de l'évolution sociétale, ou constituent parfois de véritables difficultés compte tenu d'une absence de proportionnalité (effets de seuil, conditions calendaires), ou encore ne présentent aucun enjeu en termes d'incidences financières pour la branche et le financement de la sécurité sociale.

Les inspecteurs doivent bien évidemment appliquer la norme et les procédures mais en gardant une certaine marge de manœuvre pour garantir la cohérence d'ensemble relative aux règles de financement. Les situations doivent être examinées au cas par cas. Cela faisant reposer sur l'inspecteur la lourde responsabilité de prendre une décision individuelle de redressement, il est donc nécessaire que la branche ou la tutelle précisent leurs doctrines dans ce type de situation.

Il est également souhaitable de formaliser une instance, des espaces de discussion et de concertation au sein de chaque Urssaf où les inspecteurs et les juristes pourraient se retrouver pour échanger sur leurs dossiers, l'interprétation des textes ou les décisions à prendre.

2. Faire connaître les principaux motifs d'erreurs rencontrés

L'Urssaf se doit de montrer qu'elle n'agit pas uniquement dans une logique de sanction. Elle doit donc mettre en œuvre des actions préventives en sensibilisant les cotisants sur les erreurs les plus fréquentes afin d'éviter qu'ils les commettent ou ne les reproduisent.

En ce sens, les rapports annuels thématiques de la branche sont une source d'informations qu'il est nécessaire d'exploiter. Ils devraient donc faire l'objet d'une présentation directement exploitable par les cotisants dans une dimension pédagogique, sur le site internet *Urssaf.fr* qui est le premier support à valoriser et à enrichir.

Les chefs de redressement annuels les plus fréquents sont également des informations qui doivent faire l'objet d'une diffusion et d'explications, notamment à l'occasion de rencontres régulières avec les organisations professionnelles car celles-ci assurent la mobilisation de leurs adhérents et le ciblage des secteurs d'activité. Ces informations pourraient aussi enrichir le site *oups.gouv.fr* dans l'idée de modifier les pratiques des cotisants grâce au recensement des dix chefs de redressement les plus fréquents.

Outre la mise à disposition sur internet des anomalies récurrentes, il est nécessaire de pouvoir les expliciter. C'est pour cela que certaines Urssaf organisent des rencontres régulières avec des tiers tels que les experts comptables et les éditeurs de logiciels pour évoquer les principales sources d'erreur. L'objectif est de gagner progressivement la reconnaissance des tiers et leur

confiance pour qu'ils deviennent des relais auprès des employeurs. Ce dispositif pourrait être généralisé à l'ensemble des Urssaf.

Dans cette logique d'amélioration des pratiques, l'Urssaf doit également restituer aux entreprises des informations qu'elles pourraient directement exploiter et leur faire un retour sur la qualité de leurs déclarations. A titre d'exemple, pour anticiper l'évolution liée au recouvrement des cotisations Agirc-Arrco, depuis le mois de février 2019, une analyse globale et individuelle des anomalies a été effectuée visant à repérer les déclarants non conformes et les alerter sur les sujets détectés. Sur les mois suivants, le taux d'anomalie a significativement baissé (de 25 % à 13% pour les entreprises déclarant au 5 du mois)³⁸ démontrant l'efficacité du dispositif. Pour cela et également dans un souci de fiabilisation de la DSN, dans la semaine suivant la déclaration, certaines anomalies devraient pouvoir être détectées par le système informatique afin que les cotisants les corrigent directement, en prévention d'un contrôle ultérieur.

Aussi, lorsqu'un cotisant est amené à corriger plusieurs fois la même erreur au moment de ses déclarations, il pourrait recevoir de manière trimestrielle une information à titre de rappel sur les bonnes pratiques ou lui proposant une aide à la déclaration.

3. Créer des outils de valorisation des cotisants vertueux

Pour donner corps à la relation de confiance, il semble essentiel aujourd'hui de proposer des outils de différenciation des comportements des cotisants pour valoriser les comportements vertueux et collaboratifs.

En miroir à la « liste noire » des entreprises particulièrement indécrites et condamnées pour travail illégal annoncée par Muriel Pénicaud, ministre du Travail,³⁹ un label pourrait être mis en œuvre pour encourager les cotisants vertueux.

Ce label serait délivré suite à l'application d'un système de notation certifiée. Les critères de ce label seraient à déterminer au niveau national dans un souci de concurrence loyale et pourraient concerner la ponctualité et l'assiduité du cotisant en termes de déclaration et de paiement, la faible marge d'erreurs déclaratives, la faible régularisation constatée à l'occasion des contrôles, etc. Après la détermination des critères à prendre en compte, il conviendra de déterminer le nombre de critères à remplir pour obtenir le label.

L'Acosse devra également réfléchir aux modes d'affectation de ce label, à partir d'une communication univoque sur le dispositif, imaginer les modalités de contact des entreprises concernées ou encore la méthode d'attribution du label (cérémonie chaque année, courrier simple).

³⁸ Entretien avec Nicolas DELAFORGE, Directeur de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités (DRCPM) de l'Acosse, 13 mai 2019 (cf. annexe 5).

³⁹ PENICAUD, Muriel, « Plan National de Lutte contre le Travail illégal », dossier de presse, 8 juillet 2019.

Le label devra prendre la forme d'un logo sur lequel une communication étendue devra être réalisée afin que les entreprises puissent utiliser cette certification comme argument commercial ou de bonne foi vis-à-vis des tiers, de manière visible. En effet, l'entreprise pourrait ainsi se prévaloir de ce label à l'extérieur pour améliorer son image et donner un gage de confiance dans ses rapports aux tiers ou aux clients. Une fois le label obtenu, l'entreprise pourrait apposer le logo du label sur ses supports.

Ce label devra avoir une durée de vie limitée afin de pouvoir s'assurer du bon comportement des entreprises. Au bout de ce délai (trois ans par exemple), il conviendra de réévaluer la situation de l'entreprise pour considérer si le label est maintenu. Il est important de déterminer si d'autres éléments peuvent toutefois être vérifiés sans attendre la fin de la durée du label. Il est également nécessaire d'identifier si le cotisant labellisé disposera d'avantages spécifiques ou s'il ne s'agit que d'un signe distinctif.

Promouvoir ce nouvel « état d'esprit » auprès des cotisants relève également d'un changement au sein de la branche et de l'ensemble des métiers. La condition pour que ce changement culturel soit assuré dans le réseau, c'est qu'il ne soit pas seulement normatif mais qu'il concerne également la posture de chacun, conseillers cotisants, gestionnaires de comptes, contrôleurs et inspecteurs du recouvrement.

C. Conduire le changement culturel en interne

1. Promouvoir un nouvel état d'esprit dans l'ensemble des métiers du recouvrement

L'ensemble des métiers de la branche recouvrement doit prendre en compte la dimension de la relation de confiance avec les cotisants, qu'il s'agisse des activités de production, de relation de service, ou de contentieux. Cette prise de conscience collective doit s'opérer et passer en priorité par un premier niveau de sensibilisation des collaborateurs.

A titre d'exemple, l'Urssaf d'Alsace a organisé la semaine du 4 au 8 novembre 2018 une semaine placée sous le thème du droit à l'erreur. Des articles, des ateliers et des quizz ont été mis en œuvre pour aider les équipes à s'approprier ce nouveau concept. Ce type d'expérience locale peut être le point de départ d'un changement culturel plus profond.

Ainsi, l'Urssaf pourrait mettre en place des ateliers internes composés de collaborateurs de différents secteurs afin d'examiner concrètement les impacts de la loi ESSOC dans leurs métiers et d'identifier les bonnes pratiques. C'est l'occasion de réfléchir à nouveau sur les façons de faire et de favoriser l'appropriation par les collaborateurs du sens général de la réforme portée par les pouvoirs publics. Ces ateliers serviraient de base à la refonte des parcours de formation et d'intégration des nouveaux embauchés, afin de veiller à ce que les supports et les messages portés par les salariés soient bien en adéquation avec l'esprit de la loi.

C'est tout à fait l'esprit à l'œuvre, qui plus est porté par la Direction générale de l'Acoss, dans le cadre de la généralisation de « Pépites », la plateforme d'innovation participative de la branche. Un challenge national spécifiquement sur la relation de confiance a ainsi été lancé mi-novembre

2019 auprès de l'ensemble des agents du réseau. L'objectif est de faire émerger et partager les idées des agents afin de traduire concrètement le principe selon lequel l'Urssaf fait confiance, à l'égard des cotisants comme en interne à l'égard des collaborateurs.

Par ailleurs, des actions de sensibilisation et de formations spécifiques aux évolutions portées par le décret du 11 octobre 2019 sont nécessaires aux métiers de la gestion du compte et de la relation cotisant, directement concernés par l'application concrète du droit à l'erreur. Afin de garantir une harmonisation des messages et leur bonne appropriation, ces ateliers pourraient être réalisés soit au sein de chacun des organismes, soit sur un modèle inter régional regroupant différentes Urssaf, ou encore dans le cadre de journées nationales au sein de l'Acoss.

Enfin, compte tenu de la nature de leurs fonctions en lien direct avec les cotisants, une attention particulière doit être portée à la sensibilisation des inspecteurs du recouvrement. Ainsi, leur formation doit mieux prendre en compte les préoccupations et les attentes du monde de l'entreprise en adaptant l'esprit et les éléments de langage. Dans l'attente de la refonte du dispositif national de formation prévu pour 2021, un dispositif transitoire pourrait être mis en œuvre. Celui-ci pourrait inclure des échanges de pratiques entre inspecteurs de différentes Urssaf et être animé par des professionnels du contrôle mais aussi de la communication pour favoriser la prise de hauteur sur les activités exercées.

2. Valoriser l'activité de conseil et d'accompagnement des cotisants par rapport aux objectifs de la COG liés au contrôle et au redressement

Les orientations stratégiques du contrôle liées à l'accompagnement des entreprises ne se traduisent que très partiellement dans les objectifs de la COG et les indicateurs associés. En effet, la dimension pédagogique du contrôle n'est pas prise en compte, ce qui n'incite pas nécessairement les inspecteurs à conseiller les entreprises pour éviter la répétition d'erreurs.

L'évaluation de la performance du contrôle basée sur le montant du redressement ne permet pas de valoriser le travail pédagogique ayant permis de faire progresser certaines entreprises dans la maîtrise de leurs risques. Pour promouvoir cette logique, il semble donc nécessaire de créer des indicateurs qualitatifs dans la COG sur l'accompagnement des cotisants. Ces indicateurs pourraient avoir une portée plus large que les actions effectuées en cas de contrôle. En effet, dans le prolongement d'initiatives régionales de réunions d'échanges et d'information avec les experts comptables, de nouveaux métiers dédiés à l'accompagnement pourraient voir le jour.

A l'instar du dispositif des délégués de l'assurance maladie ou des conseillers prévention des risques professionnels, un nouveau type de « Conseiller Urssaf » pourrait porter un double rôle : participer pleinement à la vie partenariale locale et réaliser des actions de prévention et de pédagogie directement en entreprise.

Ces conseillers auraient d'une part pour mission de porter ces nouvelles démarches en animant des séances d'information et de conseil, ainsi qu'en participant à des instances partenariales pour les clients et partenaires de l'Urssaf tels que les experts comptables, les éditeurs de logiciels, les organisations patronales. L'objectif est de convaincre les tiers qui

gravitent autour d'un cotisant et de faire connaître les dispositifs existants. Indépendants du corps des inspecteurs, leur rôle serait également de se rendre directement en entreprise pour faire le point sur d'éventuelles difficultés déclaratives avec le cotisant et promouvoir les offres de services, notamment la visite conseil en ciblant les jeunes entreprises afin de les insérer dans un cercle vertueux. Les entreprises à visiter en priorité pourraient l'être selon la combinaison de plusieurs critères comme l'absence de contact depuis plus de douze mois ou des « signaux faibles » visant à repérer des entreprises en situation de fragilité.

3. Transformer l'image de la branche

Afin de moderniser l'image de la branche et de promouvoir une Urssaf qui conseille et accompagne, il est possible d'explorer la piste du changement d'identité et de marque de l'Urssaf.

Bien que certaines raisons liées à la finalité même de la mission ne puissent être invoquées pour l'Urssaf, cette dernière pourrait changer de nom au même titre que « GDF Suez » qui est devenu « Engie », « France Telecom » qui est devenu « Orange » ou encore « l'Assédic et l'Anpe » qui sont devenues « Pôle Emploi ».

Outre l'image négative projetée par les entreprises sur la marque Urssaf, il apparaît opportun de se réinterroger sur son nom historique. En effet, le nom Urssaf ne correspond plus que partiellement aux activités actuelles et à venir de l'entité, notamment puisque l'Urssaf intervient aujourd'hui pour le compte d'autres organismes non issus de la Sécurité Sociale. Les nouvelles missions qui lui sont dévolues et l'accroissement du niveau d'exigence par rapport au régime de recouvrement unique constituent une opportunité pour changer d'identité et faire valoir une nouvelle marque, en particulier quand il s'agit d'exprimer une certaine modernisation stratégique poussée par la direction.

Cette modernisation de l'image de marque passe également par une présence plus active sur les réseaux sociaux et professionnels. Si la présence de l'Acosse et des Urssaf sur LinkedIn ou Twitter se démocratise depuis plusieurs années, illustrant la stratégie digitale de la branche, il semble néanmoins important d'investir dans la montée en charge du recrutement de community managers professionnels. Leur rôle serait de réaliser une veille systématique des propos tenus sur l'Urssaf via des alertes de moteurs de recherche ou des hashtags ciblés. En cas de difficulté manifeste d'un cotisant, le community manager pourrait initier un dialogue en ligne (messages privés, réponses) afin de débiter une prise en charge personnalisée des difficultés rencontrées.

Ceci démontrerait la réactivité de la branche et offrirait un mode d'échange plus moderne pouvant correspondre aux attentes de certaines catégories de cotisants. Par ailleurs, tout propos litigieux porté en ligne pourrait faire l'objet d'un droit de réponse systématique. Les attaques les plus vives à l'encontre de la branche doivent être clarifiées, expliquées et combattues avec la plus grande fermeté afin de démontrer le professionnalisme et la réactivité de la « marque Urssaf ».

CONCLUSION

En conclusion, la loi ESSOC telle qu'elle a été votée en 2018 n'apporte pas d'éléments significativement nouveaux dans la philosophie portée depuis plusieurs années par l'Urssaf.

En effet, la branche recouvrement était déjà engagée dans une stratégie de relation clients affirmée avec une volonté de proposer une offre de service en adéquation avec les besoins exprimés par ses cotisants. De nombreuses initiatives ont vu le jour sur le territoire pour nouer une relation privilégiée avec différents publics. Ces actions, parfois isolées, manquant de sens global et n'ayant pas nécessairement de dénomination commune, peinaient à s'ancrer dans une mémoire collective davantage encline à retenir les cas de litiges polémiques repris par la presse.

La loi ESSOC offre ainsi, plus qu'un cadre normatif figé, un cadre juridique d'ensemble permettant de laisser place à l'émergence d'innovations et d'expérimentations inspirées des bonnes pratiques du réseau ou des opérations conduites par d'autres administrations. Elle constitue donc pour la branche l'opportunité de valoriser les travaux déjà engagés en leur donnant une cohérence d'ensemble et un but commun : nouer une relation de confiance durable pour faire en sorte que l'Urssaf devienne « votre amie »⁴⁰.

En effet, la confiance est un crédit, un label que les cotisants décident d'accorder ou non à l'Urssaf, et réciproquement, facilitant ainsi le consentement aux prélèvements obligatoires et les actions de recouvrement. Pour instaurer cette relation à double sens, c'est la branche qui doit en impulser les fondements en donnant sa confiance *a priori*.

Les décrets d'applications de la loi emportent donc des changements de paradigmes plus profonds. Ainsi, le décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale induit une nouveauté majeure. Dans certaines situations dûment encadrées, les majorations de retards ne seront plus appliquées sous réserve que le cotisant les régularise dans un délai donné. Elles étaient auparavant appliquées d'office puis éventuellement annulées en fonction de la situation, sanctionnant ainsi l'erreur avant de reconnaître la bonne foi.

Le sujet reste néanmoins sensible dans un contexte économique fragile où le financement de la sécurité sociale, fondé sur les salaires et les revenus du travail, demeure une problématique de fond. Les réactions à la parution du décret invitent à la prudence dans la communication faite autour du dispositif. A titre d'exemple, on peut citer le communiqué de la CGT qui voit dans le décret « un cadeau supplémentaire fait aux fraudeurs et un discrédit supplémentaire à notre mission de service public » ou encore un décret qui « incite clairement à la fraude ». Cette loi ne doit donner en aucun cas l'illusion qu'il est permis aux cotisants d'en jouer. Il est ainsi nécessaire de ne pas brouiller les lignes entre l'apparente souplesse voulue par le dispositif et les obligations déclaratives auxquelles sont soumis les cotisants.

⁴⁰ MACRON, Emmanuel, Discours à la Station F, 9 octobre 2018.

Avec l'instauration de la loi ESSOC, c'est la finalité même du recouvrement qui évolue, du recouvrement *stricto sensu* vers de l'accompagnement des entreprises et des déclarants. Ceci fait émerger de nouveaux rôles au sein du réseau qui induisent un changement culturel profond et une réappropriation des qualités humaines et relationnelles indispensables pour un opérateur de service public. La promulgation de la loi invite à repenser la relation de service et s'accorde à ce titre avec les orientations de la COG État-Acoss 2018-2022 qui place l'amélioration de la qualité de service, la simplification des démarches et le soutien aux acteurs économiques au cœur des priorités de la branche recouvrement.

A la lecture des évolutions à venir de missions et de périmètre de la branche, le nom historique d'« Union de Recouvrement pour la Sécurité Sociale et les Allocations Familiales » n'est plus le reflet des responsabilités qui lui seront confiées. Si une nouvelle identité semble nécessaire à construire en externe, le véritable enjeu est d'impulser un changement de culture en interne, car les nouveaux services mis en place nécessitent d'être portés par les femmes et les hommes qui constituent le réseau. Il s'agit d'un esprit neuf à insuffler afin que chacun se reconnaisse dans la nouvelle entité. Les salariés devront être associés à ces changements pour construire les fondamentaux de l'Urssaf rénovée.

Construire le projet d'Urssaf rénovée est également un pré-requis nécessaire à l'extension des activités de la branche recouvrement. En effet, le PLFSS pour 2020 prévoit une unification progressive du recouvrement social confié à l'Urssaf. C'est une marque de confiance de l'État que de confier à la branche la responsabilité du recouvrement d'un périmètre élargi aux cotisations chômage, à la formation, aux retraites complémentaires ou encore aux régimes spéciaux. En contrepartie, la branche doit pouvoir offrir des gages de qualité à ses partenaires en démontrant qu'elle recouvre la juste cotisation, en conjuguant intransigeance quant aux sanctions prononcées à l'encontre des fraudeurs, et souplesse et écoute vis-à-vis des entreprises en difficultés face à leurs obligations déclaratives.

Ce renforcement de l'exigence ne peut se réaliser que si les dispositifs d'accompagnement des cotisants dans ces transformations sont opérationnels. Dans le sillage de l'ordonnance de simplification, l'Urssaf doit continuer d'œuvrer pour contribuer à une plus grande lisibilité de la réglementation, trop souvent sources d'erreur. Elle doit par ailleurs poursuivre la transformation de son système d'information pour stabiliser les outils métier existants et se doter d'outils de gestion performants permettant de donner corps aux innovations.

La diversité des publics à prendre en charge implique une offre de service élargie et proactive à l'égard des cotisants. Plus l'offre sera adaptée aux attentes des cotisants, plus la confiance sera réciproque et le recouvrement facilité.

De plus, les perspectives de rapprochement avec l'administration fiscale portées par la mission France Recouvrement nécessitent de définir des standards normatifs et organisationnels communs aux deux entités. Des projets de convergences sont actés pour les années à venir tels que la création d'un portail de service unique ou l'unification des déclarations sociales et fiscales pour les travailleurs indépendants. Ces passerelles entre les recouvrements sociaux et fiscaux se construisent, nécessitant que chacun soit « ESSOC compatible ».

Si l'unification du recouvrement social est une opportunité pour la branche, le projet d'unification du recouvrement forcé fiscal et social, reporté à l'horizon 2030, remettrait néanmoins en cause les fondements de la gouvernance paritaire à la base du modèle de sécurité sociale. A l'aune de cette potentielle évolution, la confiance sera l'enjeu majeur de demain. Elle sera le levier pour démontrer le savoir-faire de l'Urssaf en matière de recouvrement de la juste cotisation et pour préserver le modèle de financement social « à la française ».

ANNEXES



ÉCOLE DES DIRIGEANTS DE
LA PROTECTION SOCIALE

· L'avenir de
· la protection
· sociale
· se dessine
· avec vous
· en3s.fr

Liste des annexes présentées

1. Glossaire
2. Bibliographie
3. Trame générale des entretiens
4. Liste des entretiens réalisés
5. Comptes rendus des entretiens réalisés
6. Décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale
7. Extrait des sites Urssaf.fr et Oups.gouv.fr
8. Schéma du modèle australien de la confiance
9. Charte du cotisant contrôlé
10. Images et représentations de l'Urssaf
11. Expérimentation Vox Usagers

1. GLOSSAIRE

Loi ESSOC : Loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance
ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
BoFIP : Bulletin officiel des finances publiques
BOSS : Bulletin officiel de la sécurité sociale
CCSS : Caisse commune de sécurité sociale de Lozère
CESU : Chèque emploi service universel
CGI : Code général des impôts
CGSS : Caisse générale de sécurité sociale (Outre-mer)
COG : Convention d'objectifs et de gestion
CPME : Confédération des petites et moyennes entreprises
CRA : Commission de recours amiable
DGFIP : Direction générale des finances publiques
DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DIRREC : Direction de la réglementation, du recouvrement et du contrôle de l'Acoss
DITP : Direction interministérielle de la transformation publique
DNRTI : Direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants de l'Acoss
DRCPM : Direction de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités de l'Acoss
DSN : Déclaration sociale nominative
DSS : Direction de la Sécurité Sociale
FNES : Fichier national des écritures sociales
ISU : Interlocuteur social Unique
LCTI : Lutte contre le travail illégal
LFSS : Loi de financement de la sécurité sociale
LO : Lettre d'observation
MEDEF : Mouvement des entreprises de France
MNC : Mission nationale de contrôle
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
PAJEMPLOI : Centre national de calcul de recouvrement des cotisations dues au titre de l'emploi d'une assistante maternelle agréée et d'une garde d'enfant à domicile dans le de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)
PME : Petite et moyenne entreprise
SAFSA : Service d'aide aux formalités et de soutien à l'activité
SNV2 : Système d'information utilisé par les Urssaf pour la production
STDR : Service de traitement des données rectificatives
TI : Travailleurs indépendants
TGE : Très grandes entreprises
TESE : Titre emploi service entreprise
TTPE : Très très petites entreprises
URSSAF : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VoxUsager : vox.usagers.gouv.fr site permettant aux personnes en contact avec une administration de faire part de son expérience.

2. BIBLIOGRAPHIE

Textes officiels

- Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance. *Legifrance*. 10 août 2018.
- Article L123-1 : Droit à régularisation en cas d'erreur Créé par LOI n°2018-727 du 10 août 2018 - art. 2. *Code des relations entre le public et l'administration, Legifrance, 2018*
- Arrêté du 8 mars 2019 fixant le modèle de la charte du cotisant contrôlé prévue à l'article R. 243-59 du code de la sécurité sociale pour les organismes en charge du recouvrement des cotisations et contributions sociales. *Legifrance*. 8 mars 2019.
- Décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale. *Legifrance*. 2019
- Ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018 relative à la simplification et à l'harmonisation des définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale, *JORF* n°0134 du 13 juin 2018 texte n° 23.

Discours présidentiel

- MACRON, Emmanuel, Discours à la Station F, 9 octobre 2018.

Documentation ACOSS

- COG 2018-2022 État-Acoss.
- ACOSS, 2019. *La mise en œuvre de la loi ESSOC et du droit à l'erreur dans la branche Recouvrement*, Document interne pour l'INC Recouvrement du 18 avril 2019.
- ACOSS /Urssaf, 2019. *Charte du cotisant contrôlé*, mars 2019.
- ACOSS, 2018. *Loi pour un état au service d'une société de confiance, Kit de premières informations*, Document interne, version du 21 novembre 2018

Rapports et références

- DOGAN, Mattei, 1999. *Déficit de confiance dans les démocraties avancées – une analyse comparative*, 6ème congrès de l'A.F.S.P., Rennes, atelier n°8, octobre 1999.
- GARDETTE, Alexandre, 2019. *Rapport relatif à la réforme du recouvrement fiscal et social*, 31 juillet 2019.
- GERARD Bernard, GOUA Marc, 2015. *Pour un nouveau mode de relations URSSAF / Entreprises*, Rapport parlementaire au ministre des Finances et des Comptes publics, à la ministre de 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, Assemblée Nationale, Avril 2015.
- LAKHLIFI, Camille et ROZIER, Camille, 2019. *Vaincre la phobie administrative grâce aux sciences comportementales, Guide pratique*, DITP, avril 2019

- TOUBON, Jacques, 2018. *Le droit à l'erreur et après ?* Rapport du Défenseur des droits, 28 mars 2019.
- TOUBON, Jacques, 2017. *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour le droit des usagers ?* Rapport du Défenseur des droits, 6 septembre 2017.
- VERDIER NAVES, Nicole, 2017. *Avant-projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, Conseil Économique Social et Environnemental, Les Avis du CESE2017- 23 au 27 Novembre 2017.
- DITP, 2019. *Évènements de vie – La complexité administrative vue par les usagers. Résultats2018*, le 12 septembre 2019.
- INSEE, 2019. Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'Union européenne en 2017, *Chiffres-clés*, 19 avril 2019.
- Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2017. *Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale*, juillet 2017.

Expérimentation fiscale

- DARMANIN, Gérald, 2019. *Circulaire ministérielle traitement des demandes de mise en conformité fiscale des entreprises*, Ministère de l'action et des comptes publics, le 28 janvier 2019.
- DEBRUYNE, Michel, 2016. *Fiscalité, Relation de Confiance et Responsabilité sociale de l'entreprise*, Revue de Management et de Stratégie, pp.103-119, VAPress
- FOUQUET Olivier, BURGUBURU Julie, LUBEK David, GUILLEMAIN Sylvie, 2008. *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Juin 2008.
- PUYPEROUX, Patrice, BEAUME DESSERTAINE, Sophie, 2014. *La relation de confiance entre l'administration fiscale et les entreprises*, Rapport de la Commission Fiscalité des entreprises, le 6 novembre 2014.
- Ministère de l'action et des comptes publics, 2019. *Guide pratique Entreprises et administration fiscale une nouvelle relation de confiance*, Ministère de l'action et des comptes publics, Colloque Entreprises et administration fiscale : une nouvelle relation de confiance, Paris, le 14 mars 2019
- Ministère de l'action et des comptes publics, 2019. *Entreprise et Administration fiscale : une nouvelle relation de confiance*, Colloque Entreprises et administration fiscale : une nouvelle relation de confiance, Dossier de Presse du Ministère de l'action et des comptes publics, Paris, le 14 mars 2019.

Expérimentations étrangères

- DESIMONE, Lisa, SANSING Richard C., SEIDMAN, Jeri K. 2011. *When are Enhanced Relationship Tax Compliance Programs Mutually Beneficial?* McCombsResearch Paper Series No. ACC-07-11; TuckSchool of Business Working Paper No. 2012-102. Le 4 novembre 2011.

- MOOK, Jacob, THORNTON Grant, 2016. *Horizontal monitoring and tax control framework*, BOM For Business in Brabant The Netherlands, 15 juin 2016, <https://www.investinbrabant.com/artikel/horizontal-monitoring-and-tax-control-framework>
- OCDE, 2013. *Co-operative Compliance: A Framework: From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*, OECD Publishing, 2013.
- OCDE, 2008. *Study into the Role of Tax Intermediaries*, OECD Publishing, 2008.
- OCDE, 2003. Éliminer la paperasserie : la simplification administrative dans les pays de l'OCDE, *Les synthèses de l'OCDE*, Septembre 2003.

Articles de presse

- DE MONTECLER Marie-Christine, 2018. Le droit à l'erreur reconnu par la loi, *AJDA n°28/2018*, p.1580, le 6 août 2018.
- GAGNE Anne-Marie, MONGEAU Pierre, 2011. La relation de confiance en relations publiques : vers un modèle d'adéquation contextuelle optimale, *Communiquer*, n°6-2011, p23-40.
- GRANDIN DE L'EPREVIER, Jade, 2019. Erreurs, retards : l'Urssaf va accorder aux entreprises une présomption d'innocence. *L'opinion*, le 29 octobre 2019.
- GUERRA, Jean-Marie, 2019. Le droit à l'erreur, un nouveau levier de transformation de la relation entre les cotisants et les organismes de la branche recouvrement, *Droit social*, 2019.
- PRUSAK, Lucie, 2018. Les mesures RH de la loi « pour un État au service d'une société de confiance » publiée au Journal officiel, *Dépêche AEF n° 590592*, publiée le 13 août 2018
- TAQUET, François, 2018. Les nouvelles dispositions issues de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 constituent-elles une avancée pour les cotisants ? *Revue droit sanitaire et social*, p. 897, septembre octobre 2018.
- VIALETES Maud, BARROIS DE SARIGNY Cécile, 2018, Loi ESSOC – Le droit à l'erreur ou le pari de la confiance, *AJCT n°12*, p598, décembre 2018.
- VINCENT, Lola, 2018. Organisation et Management, Les nouvelles applications du droit à l'erreur, *Direction[s]*, n° 168 - octobre 2018.
- WILMANN, Christophe, 2018. La relation cotisants réformée par la loi du 10 août 2018 : la confiance mais pas la simplification, *Droit social*, n°11 – Novembre 2018.
- EN3S, 2019. Dispositif signaux faibles porté par les Urssaf Bourgogne et Franche-Comté, *Actualités*, www.en3s.fr
- Le droit à l'erreur va changer les pratiques du recouvrement, *La Lettre Protection Sociale Informations*, n°1163, le 3 avril 2019.
- Dossier juridique / Loi ESSOC. Droit à régularisation de l'erreur, droit au contrôle, *Liaisons sociales Quotidien*, n°17645, le 6 septembre 2018.
- Les principales mesures de la loi pour un État au service d'une société de confiance, *La Semaine juridique*, Edition Sociale n°33, le 4 septembre 2018.
- Instauration d'un droit général à régularisation en cas d'erreur et d'un droit général au contrôle, *D.O Actualité*, n°36, Septembre 2018.

- *Lettre de la DAJ*, Ministère de l'Économie, des *Finances*, de l'Action et des Comptes publics, n° 254 du 21 juin 2018.
- Projet de loi pour une société de confiance : au menu, droit à l'erreur et au contrôle, amendes du DIRECCTE, médiation URSSAF, bulletin de paye, *La Revue fiduciaire*, 26 janvier 2018.
- Relations cotisants /organismes de recouvrement : le droit à l'erreur à l'étude, *Liaisons Sociales Quotidien*, le 22 août 2017
- La DGFIP lance l'expérimentation de la relation de confiance, *Revue fiduciaire Feuille hebdo* n° 3505, 18 juillet 2013

Exemples de prises de positions en ligne

- AZOULAY Hervé, 2012. URSSAF, liquidateur d'entreprises. *La tribune*, 8 octobre 2012.
- BOLLING, Emmanuel, 2018. Qui est le pire vampire, Bercy ou l'URSSAF ? www.temoignagefiscal.com, 26 septembre 2018
- DUMAS, Henri, 2018. URSSAF quand tu nous pompes l'air. www.temoignagefiscal.com, 6 avril 2018.

3. TRAME GENERALE DES ENTRETIENS

Le questionnaire socle « Questions générales » ci-après a été adapté à chaque entretien, selon le public interrogé.

Il est organisé selon les thèmes suivants :

1. **Les impacts du droit à l'erreur sur les métiers du contrôle et de la production**
2. **Le développement de la relation de confiance entre les cotisants et l'Urssaf**
3. **Le changement culturel dans le réseau**
4. **Le parallèle avec l'administration fiscale**
5. **L'impact de la loi ESSOC sur le financement de la protection sociale**
6. **Les questions propres aux Urssaf expérimentatrices**
7. **Les liens entre la loi ESSOC et la COG**

La première question porte sur la perception de la personne interrogée sur la loi ESSOC, son impact sur les métiers de l'Urssaf en général, et sur les entreprises.

1. Les impacts du droit à l'erreur sur les métiers du contrôle et de la production

Généralités sur les contrôles :

- Comment sont réalisés les contrôles de façon opérationnelle, à partir de quelles données ?
- Quelles sont les anomalies régulièrement relevées ? Quelles sont celles qui pourraient relever du droit à l'erreur ? Comment assurer un suivi de ces anomalies ?

Impact du droit à l'erreur sur les métiers du contrôle :

- Des actions sur la même thématique étaient déjà menées dans la branche avant la promulgation de la loi (notamment le diagnostic conseil et le contrôle à blanc) : Lesquelles ? Qu'est ce qui a fonctionné ? Qu'est ce qui n'a pas fonctionné ? Quels auraient été les leviers pour que cela fonctionne mieux ?
- Comment envisagez-vous l'application du droit à l'erreur sur les modalités de contrôle ?
- Quels sont les impacts du droit à l'erreur et de l'instauration d'une relation de confiance sur l'attitude et la posture des inspecteurs du recouvrement ? Dans quelle mesure l'application du droit à l'erreur va-t-elle modifier le métier et le comportement des inspecteurs ? La formation des inspecteurs va-t-elle être modifiée en conséquence ?
- En cas de contrôle, l'Urssaf a la possibilité de « bloquer » les modifications employeurs pour éviter des régularisations liées au contrôle. Quelles sont les conséquences de la loi ESSOC sur ce dispositif ? Va-t-il être suspendu ou assoupli ? Autrement dit : quid de la « régularisation spontanée » en proximité du contrôle ?
- Comment accompagner et dynamiser la gestion du droit à l'erreur pour recentrer l'activité du contrôle sur le reste à liquider ?

Durée de contrôle et coordination avec les autres administrations

- Comment peut-on simplifier le contrôle réalisé pour qu'il soit plus court et plus efficient ? (Cf. Expérimentation en cours sur la limitation de la durée de contrôle des PME, à l'Urssaf Auvergne-Rhône-Alpes notamment)

- Quelle est la durée moyenne d'un contrôle à l'heure actuelle, comment réduire cette durée avec les outils actuels ? Quels engagements la branche peut-elle prendre dans ce domaine au-delà du temps de contrôle des TPE aujourd'hui encadré par la loi ?
- Comment les Urssaf et les administrations de l'État (DIRECCTE, DGFIP) se coordonnent-elles pour réaliser leurs contrôles ?
- Un contrôle commun est-il envisageable (hors fraude) pour les très grandes entreprises (TGE) ?

Mise en œuvre du droit à l'oubli :

- Comment traiter le cas d'une entreprise récidiviste ? Dans quel délai et s'agissant de quelles informations son dossier pourrait-il être « apuré » ?
- Comment conjuguer droit à l'erreur, droit à l'oubli et profilage du cotisant pour les activités de gestion des comptes et de recouvrement ?

Impacts sur la production et les activités de recouvrement :

- Quels sont les principaux impacts de la loi sur les métiers de la production ?
- Est-ce que les outils sont en mesure de passer rapidement d'un principe d'annulation de la majoration de retard à une non-application ? Plus largement, quelles modifications techniques des outils, logiciels et systèmes d'informations sont nécessaires pour mettre en œuvre la loi ESSOC ?
- Comment faire remonter les principales sources d'erreurs aux entreprises pour faire de la prévention ? Quel est le canal le plus adapté des Urssaf pour communiquer avec les entreprises (mail, téléphone, courrier) ?

2. Le développement de la relation de confiance entre les cotisants et l'Urssaf

- Quelles sont les attentes des entreprises vis-à-vis de l'Urssaf ? Dans quelle mesure la loi ESSOC peut-elle y répondre ?
- Quelles sont les difficultés aujourd'hui rencontrées par les entreprises dans leur relation avec l'Urssaf ?
- Les actions engagées par les Urssaf ces dernières années ont-elle eu une influence sur la relation avec les employeurs ?
- Quels sont les leviers de confiance pour améliorer la relation avec les entreprises ?
- Quels seraient les dispositifs métiers nécessaires pour instaurer cette relation de confiance ?
- Quels seraient les dispositifs de communication nécessaires pour instaurer cette relation de confiance ?
- Jusqu'où l'Urssaf peut-elle aller dans la notion de conseil / d'accompagnement ?
- Les transactions pourraient-elles être selon vous un moyen de sécuriser la relation et de solutionner certaines situations ? Dans le même temps, quels sont les risques d'inéquité de traitement introduits par le droit à transaction ?

3. Le changement culturel dans le réseau

- Comment coordonner la mise en œuvre sur le réseau ?
- Comment impulser le changement culturel au sein du réseau ?

4. Le parallèle avec l'administration fiscale

- Selon vous, l'administration fiscale a-t-elle réussi à instaurer une relation de confiance avec les entreprises ? Si oui, quelles en sont les principales caractéristiques ?
- Quelles sont les actions mises en œuvre par l'administration fiscale qui ont amélioré la relation avec les particuliers et les entreprises ?
- Par comparaison avec les OPS, la DGFIP dispose-t-elle de tous les outils nécessaires ?
- Quels sont les éléments manquants à ce jour ?

5. L'impact de la loi ESSOC sur le financement de la protection sociale

- Comment conjuguer l'impératif de financement de la protection sociale et la prise en compte du contributeur pour faciliter le consentement aux prélèvements obligatoires ?
- Quelle est l'approche de la tutelle quant à la discrimination des comportements des usagers cotisants ?
- Quels impacts sont possibles sur la norme (loi de financement ou des textes réglementaires) ? Doit-on poursuivre et normer plus précisément certains sujets ou y-a-t-il des vides (transaction) ?
- Quelles sont les principaux obstacles ? les principaux éléments facilitateurs ?
- Est-ce que la DSS travaille sur l'application des décrets attendus de la loi ESSOC avec les OPS ?

6. Les questions propres aux Urssaf expérimentatrices

- Quelles expérimentations nationales conduisez-vous ?
- Conduisez-vous également des expérimentations régionales ?
- Comment conduisez-vous le dispositif d'expérimentation ?
- Comment avez-vous préparé la mise en œuvre au sein de votre caisse : procédure métier, accompagnement du changement, agents volontaires ou non, généralisation immédiate ou périmètre de démarrage restreint ?
- Comment assurez-vous le suivi de l'expérimentation ?
- Comment se passe la mise en œuvre. : les difficultés, les écueils ?
- Qu'est-ce que cela a changé concrètement dans vos pratiques liées au contrôle, liée à la production ?
- Vous êtes-vous inspirés des actions d'autres organismes, d'autres entreprises pour la mise en œuvre de ce dispositif ?
- Comment avez-vous communiqué auprès des entreprises de votre région sur la mise en œuvre de ce dispositif ?
- Comment comptez-vous communiquer sur les résultats de cette expérimentation ?

7. Les liens entre la loi ESSOC et la COG

- Quels sont les liens existants entre la loi et les orientations de la COG ?
- La loi va-t-elle modifier des actions COG engagées ?

4. LISTE DES ENTRETIENS REALISES

1. Bernard MASSAS, Président de l'Urssaf Languedoc-Roussillon et Administrateur de l'Acoss, Jean-Paul PAGOLA, Président de l'Urssaf Aquitaine et Administrateur de l'Acoss (25 avril 2019).
2. Jean-Eudes TESSON, Président du Conseil d'administration de l'Acoss, Medef (26 avril 2019).
3. Éric LE BONT, Directeur de la Direction nationale du Recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI), Acoss (9 mai et 3 juin 2019).
4. Nicolas DELAFORGE, Directeur de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités (DRCPM), Acoss (13 mai 2019).
5. Pierre FENEYROL, Directeur de l'Urssaf Picardie et Philippe JACQUES, Directeur du contrôle (14 mai 2019)
6. Christine LOPPIN, Directrice, Pierre RAMON-BALDIE, Directeur adjoint en charge du secteur métiers et relation cotisant, Jean-Claude PANSARD, Directeur du contrôle, Urssaf Rhône-Alpes (15 mai 2019).
7. Emmanuel DELLACHERIE, Directeur de la Réglementation, du Recouvrement et du Contrôle (DIRREC), Acoss (15 mai 2019).
8. Yann-Gaël AMGHAR, Directeur général, Acoss (17 mai et 3 juin 2019).
9. D'Jor-Krévys MOUEZA, Directeur Relation cotisants et Contrôle, Urssaf Bourgogne (27 mai 2019).
10. Morgan DELAYE, Sous-directeur chargé du financement de la Sécurité Sociale, DSS, (28 mai 2019).
11. Marie-Christine BRUN, Cheffe du Service Partenaire des Entreprises et du SMEC à la Direction des Grandes Entreprises, DGFIP (4 juin 2019).
12. Gilles DIOT, Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP) (5 juin 2019).
13. Cendra MOTIN, Députée LREM ayant participé à la construction de la loi ESSOC (19 juillet 2019).

5. COMPTES-RENDUS DES ENTRETIENS REALISES

1. Bernard MASSAS, Président de l'Urssaf Languedoc-Roussillon et Administrateur de l'Acoss, Jean-Paul PAGOLA, Président de l'Urssaf Aquitaine et Administrateur de l'Acoss (25 avril 2019).

Remarques préliminaires :

Sur les 22 Urssaf, 10 sont présidées par le Medef, 10 par la CPME et 2 par des représentants de salariés. La direction générale de l'Acoss reconnaît le rôle et la valeur ajoutée de la CPME.

La CPME n'est pas dans une démarche de sauvetage de chefs d'entreprises : elle est présente notamment pour aider les petites entreprises en difficultés, par exemple dans le contexte de la crise des gilets jaunes en défendant l'allongement des délais de paiement, la remise de pénalités, et la non-application des majorations de retard.

Perception de l'Urssaf et de ses missions par les entreprises :

La perception de l'Urssaf et de sa mission de contrôle a pu freiner le recours aux actions préalables à la loi ESSOC, telles que le diagnostic conseil dès 2003. Les entreprises sollicitent en réalité peu l'Urssaf pour des conseils, par crainte de se faire contrôler plus largement et de se voir qualifier de « fraudeuses ». Le rôle de conseil et d'accompagnement de l'Urssaf n'est que marginalement perçu par les entreprises, ce qui pose la question de la communication à mettre en œuvre pour inciter les entreprises à aller vers l'Urssaf.

Se posait aussi la question des moyens alloués par les Urssaf pour une éventuelle montée en charge de ces dispositifs préexistants à la loi ESSOC.

Dimension pédagogique du droit à l'erreur :

La dimension pédagogique du droit à l'erreur semble possible sur des données simples telles que les indemnités de précarité pour un CDD mais pas sur les aspects complexes de la législation comme les abattements ou la réduction Fillon par exemple.

L'Urssaf peut faire remonter aux entreprises les principales sources d'erreurs en compilant le résultat des contrôles déjà réalisés. Le déploiement de la prévention pose néanmoins la question de l'accessibilité car les entreprises rencontrent des difficultés pour contacter l'Urssaf.

Mise en œuvre du droit à l'erreur :

- Par les lettres d'observation :

Les « lettres d'observation pour l'avenir » des inspecteurs du recouvrement constituaient déjà une application du droit à l'erreur avant la promulgation de la loi ESSOC. Elles permettent de ne pas chiffrer les irrégularités et de ne pas sanctionner l'entreprise dès la première anomalie.

- Par la loi ESSOC :

Le droit à l'erreur suppose d'être défini précisément pour ne pas faire l'objet d'interprétations différentes entre inspecteurs du recouvrement : où commence l'erreur et comment fixer les limites du droit à l'erreur ?

Le droit à l'erreur n'évite pas les redressements sur le principal mais permet la remise de pénalités ou la non-application de majorations de retard.

Le droit à l'erreur est encore peu évoqué au conseil d'administration de l'Acoss en raison de son large périmètre et de l'absence de définition précise.

À ce stade, la loi ESSOC et ses dispositions relèveraient davantage d'une démarche d'affichage politique que de dispositions concrètes à mettre en œuvre, dans la lignée de la formule du président Macron « l'Urssaf est votre amie » prononcée en 2018 devant des dirigeants de start-up.

Simplification des démarches pour réduire le risque d'erreurs :

L'enjeu de la simplification des démarches est double : d'un côté elle devrait permettre à l'Urssaf de réduire le risque d'erreurs et de fraude, et de l'autre, elle constitue une attente forte des entreprises et un enjeu fort de satisfaction cotisants (ex : simplification des fiches de paie, à partir du benchmark espagnol).

La branche pourrait déployer la logique du « dites-le nous une fois » (expérimentée au Royaume-Uni) pour ne pas demander aux entreprises des informations disponibles par ailleurs, grâce à la DSN notamment. Il s'agirait de définir et de distinguer les informations dont l'Urssaf a réellement besoin de la part des entreprises (contrat de travail et date d'embauche par exemple) de celles qui sont disponibles par ailleurs, via la DSN ou certifiées par des tiers.

Proposition pour réduire le risque de fraude :

Plutôt que de promouvoir un droit à l'erreur encore théorique, il conviendrait de travailler davantage sur la fraude. Par exemple en développant les outils algorithmiques de l'intelligence artificielle pour identifier directement les profils de fraudeurs potentiels.

Leviers pour transformer l'image de la branche :

- Le médiateur (ou « facilitateur ») externe à l'Urssaf (ancien salarié par exemple) a été expérimenté à l'Urssaf Aquitaine avant l'inscription de la médiation dans la loi ESSOC. Les entreprises devraient savoir que le médiateur existe et qu'elles peuvent le solliciter, y compris au moment de la mise en demeure (volet communication).
- Politique d'accueil test.
- Expliquer aux cotisants à quoi sert le paiement des cotisations sociales pour faciliter le consentement aux prélèvements obligatoires (volet communication).

Droit à transaction :

Le droit à transaction constitue un pouvoir de décision du directeur et risque par définition de créer des inégalités de traitement entre les entreprises car tous les directeurs d'Urssaf ne seront pas en faveur de cette pratique ou ne l'appliqueront pas nécessairement de la même manière.

Le droit à transaction risque également d'introduire un risque d'inéquité entre les petites et les très grandes entreprises, l'influence locale de ces dernières étant un possible levier de négociation. Dans l'administration fiscale, les transactions fiscales sont utilisées pour solutionner un conflit.

2. Jean-Eudes TESSON, Président du Conseil d'administration de l'Acoss, Medef (26 avril 2019).

Concept de droit à l'erreur :

Pendant longtemps, l'erreur a été considérée comme de la fraude. Pourtant, cette notion est plutôt à rapprocher de la mission des Urssaf en termes de simplification de la vie des cotisants.

Le développement du droit à l'erreur implique aussi de distinguer explicitement les pénalités et majorations de retard du remboursement du principal (« ce qui est dû est dû ») pour éviter tout risque de distorsion de concurrence.

Loi ESSOC et analyse de l'existant:

La loi ESSOC est issue d'une revendication ancienne des organisations patronales, mais sa portée aurait pu être plus grande.

Avant même l'adoption de la loi ESSOC, la branche recouvrement amis en place des procédures relatives au droit à l'erreur pour améliorer la relation cotisant. Par exemple : les lettres d'observations des inspecteurs (plutôt qu'un redressement) pour développer la dimension pédagogique, ou encore le rescrit. Autre exemple : le contrôle à la demande permet aux Urssaf d'accompagner les entreprises en explicitant certaines subtilités de la législation, mais son utilisation est restée marginale.

La COG est finalement plus importante que la loi ESSOC, qui n'est qu'un outil pour mettre en œuvre des dispositions de la COG.

Changement culturel dans les actions de contrôle :

L'inspecteur Urssaf, quand il est en contact direct avec des cotisants, doit privilégier une démarche de conseil et de pédagogie : il s'agit d'expliquer un texte et son esprit, et non pas seulement y faire référence pour motiver une décision. La posture de l'inspecteur est primordiale car elle va avoir un impact sur le comportement du cotisant.

Ce faisant, la sécurisation juridique est également renforcée.

La relation de l'inspecteur avec le cotisant contrôlé est aussi la rencontre entre deux personnes. Le contrôle génère du stress - y compris parfois du côté de l'inspecteur - qui peut être préjudiciable à l'échange.

Le développement du droit à l'erreur comporte aussi la notion d'acceptabilité des prélèvements obligatoires. Aujourd'hui, la cotisation est perçue comme une taxe et non comme un maillon essentiel dans la redistribution. Il faut faire de la pédagogie sur les enjeux de redistribution.

Enjeu de la sécurisation juridique :

Il y a matière à interprétation dans le code de la sécurité sociale et dans les LFSS. Or les Urssaf font la doctrine, la mettent en œuvre et en contrôlent la mise en œuvre tout à la fois. Dans ce contexte, au-delà du droit à l'erreur, le plus important est la sécurisation juridique des cotisants : les erreurs se produisent majoritairement car la réglementation est trop complexe et/ou trop floue. La doctrine établie par les Urssaf n'est ainsi pas assez partagée, alors même que cela permettrait d'anticiper et de réduire les risques d'erreur.

Propositions d'évolution :

- Privilégier les lettres d'observation en encadrant davantage le dispositif. Par exemple, quand l'Urssaf contrôle et constate une erreur liée à une insécurité juridique dont elle est elle-même responsable, il serait préférable de privilégier la lettre d'observation.
- Assurer plus de transparence à chaque étape du traitement des dossiers pour favoriser la relation de confiance avec les cotisants.
- Faire en sorte que les cotisants participent à l'élaboration de la norme, afin qu'elle soit à la fois précise, juste et comprise.
- Développer la relation de confiance par des espaces de discussion sur l'interprétation d'un texte, comme cela peut être fait au CA de l'Acos, ou encore par la simplification de la communication et notamment les termes employés dans les courriers adressés aux cotisants (le wording).
- Revoir la proportionnalité des sanctions pour éviter des sanctions mises en œuvre pour non-respect du formalisme.
- Développer la mise en œuvre du dispositif de transaction, avec l'encadrement nécessaire pour éviter le risque d'iniquité.
- Développer davantage les outils d'intelligence artificielle pour caractériser des profils de cotisants potentiellement « fraudeurs » ou « non-fraudeurs ».
- Déployer une plateforme numérique pour recouper les données DGT, Urssaf et administrations fiscales afin de faciliter les contrôles des entreprises ciblées.
- Développer les partenariats locaux pour que les Urssaf soient davantage présentes dans les réseaux d'entreprises.

3. Eric LE BONT, Directeur de la Direction nationale du Recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI), AcoSS (9 mai et 3 juin 2019).

Perception de la loi ESSOC :

- Peu d'initiatives vis-à-vis des assurés avant la loi ESSOC, liées aux difficultés de la branche à se positionner ;
- L'impulsion vient de Bercy plutôt que de la DSS ;
- La loi impose certaines mesures contraignantes (notamment celle du médiateur) pour que les administrations avancent vers la relation de confiance.

Thématique contrôle :

- La relation empathique entre l'Urssaf et les entreprises n'est pas naturelle. La culture d'entreprise est à revisiter. L'ISU a permis de constater que cohabitaient deux visions à l'opposé l'une de l'autre : le « cocooning excessif » du RSI, et la grosse machine industrielle de la branche recouvrement.
- Avant la suppression du RSI, il a été décidé de mettre en place une organisation spécifique pour les TI : une direction nationale du recouvrement des TI en 2017, à l'AcoSS, sous l'autorité conjointe de l'ACOSS et de la Caisse nationale du RSI. Au niveau local, des directeurs responsables du recouvrement des TI sont placés fonctionnellement sous la responsabilité du DNRTI.
- Avec la crise de l'ISU, il y a eu beaucoup de remontées s'agissant des trop-perçus, car l'Urssaf exerce un contrôle a priori des trop perçus par les entreprises, ce qui génère des délais importants de remboursement des cotisants. Dans une logique différente et pour répondre aux besoins des entreprises, Bercy rembourse sans délai les trop-perçus des entreprises en exerçant ses contrôles a posteriori. Pour les TI, l'Urssaf fait désormais ce contrôle a posteriori également.
- Le contrôle des travailleurs indépendants a repris depuis peu et progressivement dans la branche (il y a 2 ans environ) via un outil de contrôle mécanique de type fiscal (3 opérations en 1), pour environ 20 000 contrôles par an. Dans ce cadre, les experts-comptables (personnes qualifiées représentées au CA de l'AcoSS) sont chargés du lien entre les TI et l'Urssaf via la déclaration fiscale et sociale.
- La médiation des TI a été mise en œuvre par le schéma de transformation du RSI et ne peut être assurée par un salarié de l'Urssaf contrairement à la médiation prévue par la loi ESSOC.

Spécificités des cotisants :

- Les « lignes de produit » sont adaptées aux profils de cotisants et répondent à leurs besoins spécifiques sur l'ensemble de la chaîne, du front office jusqu'aux situations conflictuelles, à l'image de ce qui a pu être fait pour d'autres catégories de cotisants (offre de service orientée grande entreprises depuis 2008). Cela suppose une politique d'accueil adaptée aux besoins, avec des agents en mesure de répondre aux questions. Pour l'instant, la majorité des Urssaf ne s'interrogent pas sur leurs organisations. Elles doivent sortir du débat front office / back office pour s'orienter vers du middle office avec une gestion par portefeuille comme le secteur bancaire. Cette logique faciliterait l'intégration

des dispositifs d'accompagnement et de parcours attentionnés dans les métiers de gestionnaires de compte. En allant au bout de la logique, des indicateurs relatifs à l'accompagnement pourraient être mis en place pour promouvoir encore davantage ces dispositifs.

- Par exemple, dans le cadre du « parcours création d'entreprise », l'Urssaf propose un accompagnement aux entreprises après leur création (expérimentation actuellement menée à Montpellier, dans la région Centre et en Champagne-Ardenne). L'Urssaf sélectionne les créateurs d'entreprises et, 2 à 3 mois après la création, va au-devant des entreprises avec des questions simples liées à la relation avec les Urssaf ou à la protection sociale plus largement. Il s'agit d'un service assez personnalisé : l'Urssaf peut laisser des coordonnées téléphoniques et des noms de correspondants. La généralisation du dispositif est prévue l'an prochain. L'importance du n° de téléphone et du nom du correspondant dans la relation entre l'Urssaf et les cotisants est démontrée, notamment par les lettres de remerciements adressées à l'Urssaf.
- Une autre expérimentation à l'attention des TI a lieu en région Aquitaine : un accueil commun pour les TI avec des partenaires de la sphère sociale et fiscale (Carsat, Cnam, Caf, DGFIP, Pole Emploi) pour répondre, dans un lieu unique, à toutes les questions que peuvent se poser les TI. Par exemple, une demi-journée y est consacrée aux futurs retraités pour les informer de leurs démarches (la situation de leur compte, le calcul des pensions de retraite etc.).
- Une autre mesure est en cours de généralisation : la mise en place de délais de paiement par anticipation pour s'adapter à la forte variation des revenus spécifiques des TI (jusqu'à présent, des délais de paiement pouvaient être générés à partir du moment où le compte rencontrait une difficulté). Dans la même logique, liée aux difficultés de paiement des TI, une autre mesure en cours de généralisation vise à ajuster le cadencement du recouvrement. Il ne s'agit plus d'envoyer des contraintes tous les trois mois, mais plutôt deux fois dans l'année pour se donner du temps afin de régler la situation à l'amiable avec le cotisant.
- La co-construction des outils est mise en œuvre pour répondre aux besoins des cotisants cf application smartphone développée pour les micro-entrepreneurs et refonte du site des micro-entrepreneurs.
- L'accompagnement en front office répond essentiellement à un besoin des TI artisans et commerçants.
- Pour répondre complètement au besoin des TI hors micro-entrepreneurs, l'Urssaf devrait proposer un système de calcul des cotisations lié en temps réel à la variation du chiffre d'affaires (comme pour les micro-entrepreneurs). Actuellement, la modulation des cotisations (mensuelle ou trimestrielle) en fonction du chiffre d'affaire nécessite encore une régularisation en fin de période. Des travaux sont actuellement menés dans la branche pour tenter d'y répondre.

Sécurisation juridique :

La sécurisation juridique correspond à un besoin des entreprises (avant la négociation avec les syndicats pour accord d'entreprise par exemple). Dans ce contexte, le développement du droit à l'erreur peut être perçu comme un relatif aveu d'échec de la démarche de sécurisation.

Droit à l'oubli :

Le droit à l'erreur repose sur la notion de première erreur et de caractère involontaire. Il est pour autant dommageable d'avoir un « casier judiciaire du cotisant » (actuellement, en cas de contrôle, les précédents contrôles sont réexaminés). Il serait préférable d'instaurer des délais de prescription.

Image de l'Urssaf :

Les faibles redressements ne contribuent pas à la relation de confiance et alimentent l'image d'administration tatillonne de l'Urssaf, contrairement à l'administration fiscale. Ainsi, un seuil en-dessous duquel le redressement serait abandonné (1 000 euros par exemple) pourrait être envisagé.

S'agissant des dispositifs de transaction, il n'est pas envisageable de ne pas recouvrer la cotisation. Pour autant, la transaction pourrait être entendue comme l'acceptation d'une interprétation conjointe (Urssaf et entreprise) de la législation.

Liens loi ESSOC / COG :

Il n'y a pas de dispositif spécifique concernant le droit à l'erreur dans la COG, car la préparation de la COG s'est faite en amont. Il y a un axe « relation clients » dans les dernières COG, mais cela n'a pas eu pour effet de bouger les lignes en faveur d'une plus grande relation de confiance.

4. Nicolas DELAFORGE, Directeur de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités (DRCPM), AcoSS (13 mai 2019).

Propos introductifs :

La Loi ESSOC introduit la notion centrale de droit à l'erreur et induit que chaque citoyen, cotisant dispose de ce droit.

Néanmoins, en l'attente de parution des décrets, le périmètre exact d'application et les conditions de mise en œuvre de ce dispositif sont encore à définir.

Il existe une définition nationale mais il est nécessaire d'avoir une définition plus opérationnelle.

Des dispositifs antérieurs existaient pour prendre en compte certains types d'erreurs tels que les remise sur majorations de retard ou les régularisations de cotisations (si la régularisation de cotisation est faite dans les 30 jours et ne dépasse pas 5 % de la déclaration initiale, alors il n'y a pas de sanction qui s'applique) mais le périmètre de la loi est plus large.

Changement culturel dans le réseau :

La notion de droit à l'erreur est en rupture avec la tradition de la branche qui prévoit une stricte application des textes ou toute anomalie induit redressement, majoration, pénalités ou sanctions diverses.

Il est en effet différent par exemple d'appliquer une majoration puis une remise que de décider de ne pas appliquer la majoration.

C'est par ailleurs un état d'esprit qui vise à reconnaître la complexité de la réglementation URSAF, qui évolue à minima une fois par an au gré des LFSS.

Il n'est pas inné d'appliquer cette réglementation pour les employeurs qui s'entourent d'experts (avocats, conseils) ou de tiers déclarants comme les experts comptables.

Le droit à l'erreur va ainsi s'appliquer au cotisant mais également :

- Aux tiers déclarants tels que les experts comptables : 65 % des employeurs confient à unexpert-comptable le soin de réaliser les déclarations.
- Aux éditeurs de logiciel (qui produit un logiciel qui permet de produire sa déclaration). Seules les plus grandes entreprises peuvent se permettre d'avoir un SI RH.

Enjeu de fiabilisation de la déclaration :

Le droit à l'erreur est à mettre en perspective avec la fiabilité de la déclaration.

La qualité de la déclaration ne peut pas être exclusivement liée au contrôle comptable d'assiette car la totalité des entreprises n'est pas contrôlée (sélection, durée de vie trop courte, etc.)

Il est donc nécessaire de pouvoir fiabiliser les déclarations au fil de l'eau pour sécuriser les droits sociaux (alimentation du compte carrière, etc..) et servir de base pour fiabiliser les données d'autres administrations (assiette fiscale, cotisations retraites complémentaires, IJ complémentaires...)

Cette fiabilisation est possible par la DSN même si elle constitue une source d'erreur (statistiquement plus une déclaration est fréquente, plus elle comporte un risque d'erreur) de par la proximité entre la paie et la DSN.

A ce jour, la qualité des données est insuffisante et cela consiste un enjeu fondamental pour l'avenir.

Néanmoins, ce manque de qualité n'est pas que du fait des employeurs mais aussi d'une absence de maîtrise du processus informatisé de déclaration (l'employeur peut penser bien déclarer)

Impacts sur les métiers de la production :

Pour améliorer la production il est nécessaire d'une part de s'assurer en amont que le déclarant réalise une déclaration correcte et lorsque ce n'est pas le cas mettre des moyens pour repérer les erreurs, les notifier rapidement et expliquer comment les régulariser le plus vite possible.

Il est important d'essayer d'être pro actif dans la communication des anomalies pour les corriger rapidement. En effet, la DSN a introduit une nouvelle temporalité qui nécessite d'être plus réactif pour éviter le cumul d'erreurs.

Le droit à l'erreur ne va pas modifier ce fait mais introduire une nouvelle notion : corriger rapidement l'erreur ne voulait pas dire qu'il n'y avait pas de sanction possible même si un service supplémentaire était offert. Désormais le service devra être offert sans nécessairement qu'une action soit notifiée à l'issue.

Les paramètres du SNV2 seront modifiés pour prendre en compte les nouvelles modalités de correction issues du droit à l'erreur.

La transformation du CICE en allègement de cotisations fait évoluer le rôle des Urssaf qui recouvre désormais pour toute la sphère sociale et non uniquement pour la sécurité sociale.

Cette transformation majeure qui peut potentiellement augmenter le risque d'erreurs de déclarations détectées.

Ainsi, pour gérer au mieux cette évolution, depuis le mois de février, une analyse globale et individuelle des anomalies Agirc-Arrco visant à repérer les déclarants non conformes et alerter le cotisant sur ce sujet a été réalisée. Sur les mois suivants, le taux d'anomalie a significativement baissé (de 25 % à 13% pour les entreprises déclarant au 5 du mois) démontrant de l'efficacité du dispositif.

Droit à l'oubli :

L'Urssaf est soumise à des obligations de conservation des données, il n'est donc pas possible de traduire le droit à l'oubli par la suppression de certaines données.

La mise en œuvre d'un droit à l'oubli pose question car ce droit ne sera pas réciproque.

En effet, si une entreprise a été contrôlée et que l'inspecteur a omis une anomalie, en cas de contrôle ultérieur, il n'est pas possible de procéder à redressement.

Une évolution nécessaire de la relation clients :

La loi change les choses et donne un corpus doctrinal qui s'inscrit dans un cadre plus global. Il ne s'agit pas d'une démarche isolée, c'est l'ensemble de la sphère publique qui est concernée au sein de laquelle l'Urssaf trouve sa place.

Ainsi, un futur portail gouvernemental dédié à l'erreur sera mis en ligne prochainement : oups.gouv.fr. L'Acoss publiera sur ce portail les principales erreurs relevées dans les déclarations comme par exemple la vérification des taux d'AT, la cohérence de la base plafonnée de cotisation et la rémunération du salarié.

Il est impératif de pouvoir sensibiliser tous les déclarants notamment les nouveaux déclarants.

Néanmoins, la multiplicité des typologies de cotisants (entreprises, particuliers employeurs -PAJE, CESU- autres particuliers employeurs, TI dont PAM, etc.) induit d'avoir une approche avec un corpus homogène mais assorti d'actions ciblées.

Les entreprises sont la cible prioritaire pour les travaux sur la gestion des anomalies mais il est nécessaire d'évoluer vers de l'accompagnement notamment dans des phases clés telles que la création de l'entreprise.

Des expérimentations en région sont conduites qui seront analysées par la suite pour savoir jusqu'où l'URSSAF doit aller dans la personnalisation du service vis-à-vis de l'employeur.

Enfin, il sera important d'intégrer la notion de droit à l'erreur dans la communication avec les déclarants que ce soit sur la forme des supports (insertion éventuelle du logo droit à l'erreur ou application de la charte) ou le fond avec des références explicites au droit à l'erreur dans les courriers, mails, scripts téléphoniques, etc.

A titre d'exemple, une action analogue avec la DGFIP qui insère la notion du droit à l'erreur dans les accusés de réception délivrés à l'issue de la déclaration en ligne des revenus.

Développement de la relation de confiance entre les cotisants et l'Urssaf :

Dans l'absolu, l'arsenal juridique permet de pénaliser toute erreur et le décret du 21 novembre 2016 diversifie les pénalités applicables. Ceci induit une crainte supplémentaire pour les déclarants qui ne souhaitent pas attirer l'attention sur leur entreprise et qui craignent qu'en exploitant la DSN l'URSSAF multiplie les pénalités.

La posture de l'Urssaf doit évoluer pour renforcer le service vers le cotisant mais c'est un travail de long cours.

Les leviers à disposition pour améliorer la relation de confiance pourraient s'appuyer sur :

- La formation initiale et continue pour les inspecteurs pour induire ce changement et règlementairement apprendre ce qui va relever du droit à l'erreur et ce qui demeurera toujours du domaine de la sanction
- Relancer la notion de contrôle visite conseil en entreprise malgré l'échec initial de la démarche
- Développer les rescrits et créer une base de rescrits telle que l'idée de bulletin officiel sécu avec des cas plus précis, plus nombreux, analysés par cabinets avocats etc. Il semble nécessaire d'avoir une doctrine officielle et publiée permettant peut-être à l'employeur de trouver une réponse adaptée à son cas
- Obtenir la reconnaissance des tiers et gagner leur confiance pour qu'ils soient des relais auprès des employeurs : réunir les éditeurs de logiciel et les experts comptables comme

réalisé dans certaines régions pour évoquer les principales sources d'erreur permet d'aider à fiabiliser cette relation.

Parallèle avec l'administration fiscale :

Au niveau fiscal, des tiers de confiance interviennent pour certifier les déclarations.

La notion de contrôle à évolué en induisant des possibilités de régulariser et sur le fait qu'il n'y ai pas nécessairement de contrôle immédiat.

La relation évolue pour être moins dans la vérification et plus dans l'accompagnement.

5. Pierre FENEYROL, Directeur de l'Urssaf Picardie et Philippe JACQUES, Directeur du contrôle (14 mai 2019)

Présentation de l'expérimentation article 32 :

L'Urssaf Picardie participe avec l'Urssaf Auvergne Rhône Alpes à l'expérimentation issue de l'article 32 de la loi ESSOC portant sur la limitation des durées de contrôle pour les TPE et PME. L'expérimentation concerne les Urssaf, la DGFIP et la Direccte.

La circulaire et les décrets d'application restent large et prévoient d'intégrer la lutte contre la fraude dans le dispositif, néanmoins, compte tenu du caractère de la mission, il a été décidé avec l'accord de l'Acoss d'exclure les contrôles de lutte contre la fraude du dispositif.

Le contrôle se déroule de façon classique si ce n'est qu'un document préalable est adressé à l'entreprise pour lui préciser que le contrôle s'effectue dans le cadre de l'expérimentation et lui apporter l'information que les contrôles cumulés ne pourront pas excéder 270 jours. A l'issue du contrôle, une notification de fin de contrôle est adressée puis une attestation est délivrée dénombrant le nombre de jours de contrôles effectués par l'Urssaf et opposable aux autres administrations.

La DGFIP centralise les informations concernant les contrôles dans un tableau comprenant : Siret, département, temps de contrôle, organisme ayant réalisé le contrôle. L'objectif est de pouvoir dénombrer le nombre d'attestations délivrées et évaluer les entreprises susceptibles de pouvoir s'opposer au contrôle au titre l'article 32. La préfecture assure le suivi de l'action.

La Direccte ne s'estime pas concernée par les conditions de contrôles de l'article 32.

Coordination des contrôles :

A ce jour, il n'y a pas de possibilité de consulter, préalablement à un contrôle, la base des contrôles déjà réalisés par les autres corps de contrôle. Le fait de pouvoir consulter préalablement (et idéalement de requêter préalablement) devrait être la cible, de même que la coordination dans l'élaboration des plans de contrôles.

La coordination des contrôles peut prévoir la réalisation de contrôles simultanés présentant plusieurs risques :

- Les contraintes inhérentes au contrôle ainsi que les redressements éventuels associés seront concomitants pouvant mettre en péril la viabilité de l'entreprise
- L'entreprise peut s'estimer ensuite « tranquille » pour quelques années en termes de contrôle et pourrait inciter à adopter un comportement peu vertueux.

Impacts de l'expérimentation article 32 sur l'Urssaf :

La durée du contrôle est variable mais, en Urssaf, elle est a minima de 2 à 3 mois même si l'inspecteur ne passe réellement que 2 à 3 jours dans l'entreprise. La durée du contrôle est en effet également liée à la qualité de la coopération avec l'employeur (capacité à réunir les documents demandés dans des délais rapides) ou à la complexité de la situation.

Le quota des 9 mois peut ainsi être vite être atteint sans avoir passé plus de quelques jours sur place.

Néanmoins, le volume de contrôle réalisé par l'Urssaf est nettement plus important que les contrôles réalisés par la DGFIP notamment (en Picardie : 6000 contrôles Urssaf par an vs 600 contrôles environ pour la DGFIP), ainsi l'impact sera potentiellement plus élevé sur les autres corps de contrôle que pour les Urssaf.

Il est important de rappeler que le dispositif ne s'applique pas en cas de fraude et que si l'administration a des informations, des faits concordants et précis laissant à penser que l'entreprise n'exerce pas son activité de façon régulière, l'Urssaf reste en droit de contrôler. L'expérimentation doit permettre d'aller vers une mise à plat des pratiques dans une logique plus partagée, et ne pas exercer un droit de communication a posteriori pour exploitation des éléments.

Préparation des équipes en interne :

Ces activités sont aujourd'hui acceptées et intégrées dans les processus métier à l'exception de la date de démarrage de contrôle qui ne peut être comptabilisée de manière automatique : le contrôle ne débute pas au moment de l'envoi du courrier mais au moment de la première visite de l'inspecteur dans l'entreprise pour les contrôles sur place ou au moment où l'Urssaf dispose des documents nécessaires pour réaliser le contrôle sur pièce.

Lettres d'observation :

Les lettres d'observations peuvent être un outil de pédagogie vis-à-vis du cotisant.

Aujourd'hui, la lettre d'observation pose la référence au texte, l'exposé d'une situation constatée par l'inspecteur voire, les observations qu'il fait sur l'avenir et doit impérativement contenir les voies de recours.

La lettre d'observation est un support essentiel dans l'instruction des recours car cela donne une matière pour expliquer les positions de l'Urssaf.

Néanmoins, le rétablissement de la confiance, passe aussi par un contact humain : il est nécessaire d'expliquer ce qui ne rentre pas dans le formalisme de la lettre d'observation.

L'inspecteur dispose d'un temps de plus en plus limité pour rédiger ses conclusions et sa lettre d'observation. Ainsi le temps de l'explication parallèle est parfois négligé alors que ce temps pourrait éviter les contestations.

Dès l'instant que la chose est comprise, elle peut être plus facilement admise.

Pour avoir le temps nécessaire de fournir les explications et l'accompagnement, il est nécessaire de gagner du temps en amont sur les contrôles par le biais notamment d'automatisation comme le projet d'utilisation d'un fichier normé des écritures sociales issues de la DSN.

L'enjeu est d'autant plus important que les attributaires (Unedic, Agirc-Arrco) augmentent : de fait les contrôles vont augmenter.

Impact de l'expérimentation article 32 et du droit à l'erreur sur les entreprises :

- Impact de l'expérimentation :

Les entreprises apprécient cette approche car le processus de contrôle n'est pas alourdi.

Le dispositif étant récent, il sera nécessaire d'attendre quelques mois afin d'avoir les premières situations d'opposabilité au droit au contrôle.

Un point de vigilance : l'article 32 n'est pas opposable si l'Urssaf détecte des anomalies ou dispose d'information laissant supposer d'irrégularités. Ceci peut vider de son sens la réforme.

- Impact du droit à l'erreur et relation de confiance :

Le droit à l'erreur peut créer une confusion : le droit de se tromper ne donne pas le droit de ne pas redresser. Seule la majoration ou la sanction peut être annulée / non appliquée.

Dans le cadre du contrôle à blanc, en cas d'anomalie, le redressement sera réalisé, le dispositif n'est pas donc incitatif pour une entreprise, notamment pour les plus petites structures qui statistiquement ont moins de chances d'être contrôlées.

Pour favoriser la relation de confiance il semble plus opportun de convaincre l'entreprise qu'elle a intérêt à se manifester auprès de l'Urssaf le plus tôt possible pour qu'elle soit accompagnée dans ses démarches et l'aider à se conformer à ses obligations déclaratives. Il est nécessaire de généraliser l'accompagnement en entreprise.

Par ailleurs il est nécessaire de pouvoir sécuriser juridiquement les entreprises notamment par le développement du rescrit social ou les questions juridiques.

Il n'existe pas pour l'entreprise de base centralisant tous les rescrits car ceux-ci ne s'appliquent qu'au cas spécifique de celle-ci mais des rescrits de branche se développent : l'Acoss est interrogée pour sécuriser une branche professionnelle.

Néanmoins, la base des rescrits est partagée entre Urssaf.

- Relation de confiance réciproque avec les tiers déclarants :

Les tiers déclarants peuvent être des vecteurs pour déployer une relation de confiance mais, pour ce faire, il est également nécessaire de pouvoir sécuriser la relation cotisant / tiers déclarant.

Ainsi sur initiative de l'Acoss des contrôles sont réalisés sur la qualité du travail des tiers de confiance à travers d'un échantillon de contrôle.

Il est important de pouvoir travailler avec les experts comptables notamment et les sensibiliser pour s'assurer de la qualité déclarative.

Problématiques inhérentes à la mise en œuvre du droit à l'erreur :

- Droit à l'oubli :

Mettre en œuvre du droit à l'oubli dans le cadre de contrôles n'est pas une chose aisée car l'Urssaf dispose à la fois de plans de contrôles nationaux et locaux. De plus en plus de cibles de contrôles n'émanent pas d'une sélection locale de l'Urssaf, ainsi la même entreprise peut se faire contrôler 2 fois en 2 ans sur un plan local puis un plan national.

Certains secteurs ou tailles sont ainsi plus exposés au contrôle du fait de leur niveau de risque.

- Problématiques organisationnelles :

L'esprit du droit à l'erreur démontre bien que l'Urssaf doit pouvoir faire du conseil sur les erreurs récurrentes et de l'accompagnement et se concentrer pour le contrôle sur les gros redressements.

Il est nécessaire de détecter les sujets à forts enjeux en proportion avec les montants des plus grandes entreprises car les petits redressements sont désastreux en termes d'image.

Le droit à l'erreur ne s'exprime pas qu'au moment du contrôle et se joue surtout en amont mais il est complexe que les entreprises viennent nous voir. A titre d'exemple, pendant la crise des gilets

jaunes, l'Urssaf peut accorder des délais, des remises et mettre en œuvre un accompagnement mais les cotisants ne sont pas venus malgré la communication de faite sur le sujet.

Néanmoins, la loi ESSOC se met en œuvre au moment où les objectifs de contrôle pour les Urssaf sont doublés. Les Urssaf doivent à la fois sécuriser juridiquement les entreprises et améliorer le redressement, accompagner les entreprises, mais réduire le temps de contrôle.

Ces objectifs peuvent apparaitre contradictoires car plus les erreurs sont limitées en amont, plus les redressements ultérieurs devraient être limités.

Cette ambiguïté n'est pas évidente à traduire en terme organisationnel et à faire passer au sein des équipes.

6. Christine LOPPIN, Directrice, Pierre RAMON-BALDIE, Directeur adjoint en charge du secteur métiers et relation cotisant, Jean-Claude PANSARD, Directeur du contrôle, Urssaf Auvergne Rhône-Alpes (15 mai 2019).

Expérimentation de l'article 32 sur la limitation de la durée des contrôles

4 Urssaf sont concernées. M. Jean-Claude PANSARD est le référent de l'expérimentation au sein de l'Urssaf Rhône-Alpes.

- Déroulement de l'expérimentation :
 - Septembre / octobre : Lettre de mission
 - Fin novembre / début décembre : les caisses expérimentatrices ont fait des propositions à la caisse nationale lors de l'instance nationale du contrôle.
 - La mise en œuvre de l'expérimentation prévue pour le 1er novembre a été reportée au 1er décembre, ce qui a laissé le temps aux Urssaf expérimentatrices de finaliser les instructions, de diffuser et de présenter aux équipes. Le dispositif s'applique aux contrôles ayant débuté au 1er décembre.
 - L'Acoss a fait évoluer les préconisations arrêtées par les quatre caisses expérimentatrices en retirant du halo de l'expérimentation les actions menées dans le cadre de la lutte contre le travail illégal (problématique au plan technique mais aussi pédagogique pour les équipes).
 - Une circulaire ministérielle laisse interpréter que la LCTI fait bien partie du champ d'application de l'article 32. La LCTI ne fait pas partie de liste des champs explicitement exclus (application de la législation européenne, sécurité des biens, des personnes, santé publique, dispositions en matière d'environnement).
 - Février : publication d'une deuxième circulaire ministérielle qui maintient la position administrative concernant la LCTI (circulaire identique à la première).
 - L'Acoss confirme cependant que la LCTI n'entre pas dans le champ de l'expérimentation pour le moment.
- Mise en œuvre de l'article 32 :
 Période comptabilisée : Il ne s'agit pas d'un décompte du temps passé en entreprise mais bien d'une amplitude du contrôle.

Le début du délai du contrôle :

- pour le contrôle sur place, le délai débute au premier rendez-vous.
- pour le contrôle sur pièces, le date prise en compte est celle à laquelle le contrôleur a prévu d'examiner les pièces. Cette date est indiquée dans l'avis de contrôle.

Impacts de la loi ESSOC

La date de fin de contrôle est celle de l'envoi de la lettre d'observation.

- Compilation des durées de contrôle : La DGFIP a proposé de mettre à disposition des fichiers dans lesquels chaque administration va pouvoir alimenter les durées de leur(s) contrôle(s) respectif(s) et qui sont notifiées sur les attestations. Il sera inscrit également si

l'entreprise a fait valoir son droit à opposition au contrôle et si cela a été fait à bon droit. Le fichier sera alimenté mensuellement.

Deux types de fonctionnalités sont prévus :

- la consultation : chaque inspecteur pourra vérifier le tableau avant d'aller faire un contrôle.
 - l'extraction qui concourra à l'élaboration des plans de contrôle de l'Urssaf (croiser les entreprises qu'on veut contrôler avec la possibilité réelle de les contrôler).
- Les problématiques :
 - Il y a peu d'interactions avec les autres administrations sauf avec la préfecture. L'inspection du travail se dit non concernée par l'expérimentation. Les douanes, la DGFIP et les Urssaf sont les plus concernés.
 - Si la LCTI est dans le champ de l'article 32, les délais limitatifs seront vite atteints. De plus, ce n'est pas dans l'esprit de la loi en lien avec le droit à l'erreur. Dans ce cas, une « prime » serait donnée aux entreprises qui ont fraudé ou qui sont suspectés de fraude.
 - Impact sur les équipes :
 - Il n'y a pas eu de mauvais accueil de l'expérimentation. Cette notion de droit à l'erreur ne pose pas de difficultés. Les personnes s'interrogent plutôt sur les modalités pratico-pratiques. En décembre, les entreprises n'étaient pas vraiment informées donc il a fallu faire de la pédagogie (avis de contrôle + note d'information). La défiance des équipes était plutôt envers les administrations centrales de l'État que vis-à-vis de la direction de l'Urssaf.
 - Le problème c'est plus la philosophie générale de l'expérimentation. En effet, on continue à évaluer la performance du contrôle sur le montant du redressement, ce qui signifie que si le montant baisse, c'est qu'on n'a pas été bon. Or, généralement, suite à un contrôle, l'entreprise met en place des contrôles internes, maîtrise ses risques déclaratifs. Aussi, l'impact du contrôle est moindre suite à des contrôles successifs. Les équipes ne sont pas d'accord avec les orientations stratégiques du contrôle qui ne traduisent pas bien dans les objectifs COG et les indicateurs associés. En effet, la dimension pédagogique du contrôle n'est pas prise en compte. Les contrôleurs peuvent donc être réticents à faire de la pédagogie puisqu'elle ne se traduit pas dans la comptabilisation de leur activité. L'effet est pervers, surtout pour les TPE/PME pour lesquels les durées de contrôle sont plus courtes et donc pour lesquelles la pédagogie sera d'autant plus sacrifiée.
 - A ce stade, il n'est pas possible d'évaluer le nombre d'entreprises réellement concernées par des durées de contrôle supérieures à 9 mois. La durée de limitation ne semble pas correspondre à un besoin ou un fondement juridique. En cas d'atteinte de la durée maximale, c'est le cotisant qui devra prouver qu'il détient bien les attestations des corps de contrôles incluant le nombre de jours contrôlés. Il n'y a pas de coordination entre administrations pour décider en cas de contrôle simultané qui doit stopper son contrôle.

- Le contrôle peut être perçu comme anxiogène par une entreprise. L'application du droit à l'erreur ne doit pas retirer la totalité de la « peur de sanction » pour inciter les entreprises à conserver une attitude vertueuse, Néanmoins, le contrôle à la demande ne semble pas être un bon levier de confiance. Il n'est pas utilisé à ce jour car il peut se conclure avec une lettre d'observation avec mise en demeure de payer. Les entreprises vont préférer donc attendre un éventuel contrôle ou utiliser le rescrit.
- Concernant les possibilités de raccourcir les délais de contrôle, ceux-ci dépendent également de la coopération du cotisant (répondre rapidement aux questions, réunir les documents demandés...) Des leviers d'amélioration peuvent exister comme la mise à disposition d'un fichier des écritures sociales qui permettrait de faciliter les modalités de contrôles.
- Comment établir une relation de confiance avec les cotisants ?
 - Connaître son public pour lui fournir une offre de service adaptée.
 - Améliorer les télé-services. Aujourd'hui, 75% des réclamations sont liées au dysfonctionnement des offres en ligne.
 - Sécuriser juridiquement le cotisant : donner des règles applicables sur une période sans qu'ils aient le sentiment qu'elles puissent être remises en cause. Il y a également une iniquité entre les TI et les entreprises au niveau des sanctions qui ne sont parfois pas appliquées. Or c'est un des éléments de confiance de savoir que son voisin qui n'est pas dans les règles soit sanctionné (concurrence).
 - Il y a un défaut de communication dans la branche sur ce qu'est le contrôle et ce à quoi ça sert. Le contrôle est souvent vécu comme un manque de confiance de l'administration. Il faut expliquer que ce n'est qu'une contrepartie du système déclaratif. Il faut également expliquer comment sont sélectionnées les entreprises, comment sont élaborés les plans de contrôle. Il est nécessaire d'indiquer que le contrôle n'a pas qu'un côté répressif car il peut y avoir un redressement en faveur des entreprises.
- 85% des entreprises sont des PME donc l'expérimentation vise quasiment toutes les entreprises.

7. Emmanuel DELLACHERIE, Directeur de la Réglementation, du Recouvrement et du Contrôle (DIRREC), AcoSS (15 mai 2019).

Généralités sur la loi ESSOC :

La loi ESSOC est une « loi programme » qui a vocation à apporter des adaptations dans les relations entre l'administration et les usagers. Il s'agit de modifications à apporter aux administrations au sens large, mais cela ne se traduit pas nécessairement dans cette loi par des modalités concrètes détaillées.

Dans les expérimentations menées par la branche, l'enjeu est de décliner de manière opérationnelle l'esprit de la loi ESSOC sur les différents métiers et, par ailleurs, d'examiner quelles seraient les dispositions à faire évoluer pour que la réglementation corresponde d'avantage aux ambitions portées par la loi ESSOC.

Contrôle :

Il convient de se pencher sur la relation cotisant dans le contrôle. Avant même la loi ESSOC, il y a eu la mise en place de la charte du cotisant contrôlé, et l'identification de moments clés d'échanges avec les entreprises contrôlées, en début et en fin de contrôle. Nous souhaitons notamment systématiser l'entretien de fin de contrôle, qu'il y ait eu ou non un redressement.

Il convient d'avoir un traitement différencié dans le contrôle des petites entreprises, souvent plus en difficultés face à un contrôle. Déjà, pour les grandes et très grandes entreprises, il y a une réunion d'information avant le contrôle avec une présentation du périmètre du contrôle, une mise au point des modalités pratiques (interlocuteurs, lieux...). Les petites entreprises ne bénéficient pas forcément de ce dispositif de façon très cadrée.

Paradoxalement, alors que les petites entreprises ont une forte appréhension du contrôle, on constate en général un retour très positif suite au contrôle : sur le déroulement du contrôle ou encore sur l'effort de pédagogie de l'inspecteur.

L'enjeu est de faire diminuer cette appréhension initiale, par exemple en faisant en sorte que le cotisant ait d'avantages d'éléments pour préparer le contrôle. Une autre bonne pratique qui doit être généralisée cette année revient à laisser un mois à l'entreprise pour se préparer avant le contrôle (les textes prévoient 15 jours). De plus, la liste des pièces déclaratives est la principale manière de sensibiliser l'entreprise sur l'objet du contrôle. Mais il faut supprimer les demandes inutiles comme le bulletin de salaire, sachant que la DSN permet d'avoir tous les éléments nécessaires.

Dispositif du Diagnostic conseil :

L'inspecteur a aussi d'autres actions que le contrôle. Un projet de relance du dispositif du diagnostic conseil est ainsi à l'étude, en étant prudent car le dispositif est ancien et n'avait pas rencontré un succès important. La cible concerne les nouvelles entreprises, aussi car on ne peut alors pas générer de redressement. Est prévue une communication globale sur le diagnostic conseil, avec des informations générales sur urssaf.fr, et des actions ciblées par mailing principalement à destination des nouvelles entreprises.

Pour les autres entreprises sollicitant le diagnostic conseil, on peut mettre en place la non-application des majorations de retard ou faire des remises. La loi ESSOC prévoit d'ailleurs un

contrôle à la demande sans majorations ou pénalités de retard en cas de redressement. On compte donc quasi-systématiser la non-majoration de retard. Il faudra bien sûr toujours régler le principal. Pour cette dernière raison, il est possible que le dispositif demeure difficile à développer.

Formation des inspecteurs :

Le relationnel est déjà au cœur de la formation des inspecteurs, avec un travail sur l'expression orale, la pédagogie etc. Nous prévoyons d'adapter les modules pour intégrer dans la formation les dispositifs de la loi ESSOC.

A moyen terme (2021-2022), une refonte plus globale de formation est prévue en matière de contrôle (contrôleur, inspecteur recouvrement et inspecteur LCTI). Est notamment envisagé un stage en entreprise, qui peut exister aujourd'hui mais n'est pas systématique.

Principales erreurs détectées :

Elles sont liées à l'assiette, aux dispositifs d'allègements d'exonérations de cotisations, ou encore au champ de la protection sociale complémentaire avec exonérations d'assiette. L'erreur se produit quand la personne n'a pas bien compris ou pas bien procédé. On distingue cela de la répétition des erreurs, et bien sûr de la fraude manifeste.

La branche recouvrement va plus loin dans le droit à l'erreur que le champ fiscal qui, avec beaucoup de pénalités liées à l'absence de bonne foi, est davantage dans une démarche de qualification de fraude ou d'intentionnalité.

Le projet de site oups.gouv.fr, est aussi un des axes de la relation de confiance issus de la loi ESSOC. La nouveauté de l'initiative vient de ce que les sites actuels des services publics, tel urssaf.fr, présentent la réglementation à appliquer, alors que le site oups.gouv.fr va présenter les principales erreurs et comment y remédier.

Conciliation du contrôle et de l'accompagnement :

Il y a plusieurs objectifs dans le contrôle. Le souci d'être présent auprès de toutes les catégories de cotisants (l'effet dissuasif est recherché) en est un. De plus, il y a toujours eu des objectifs de redressement pour soutenir la recherche d'une politique plus efficace de ciblage (avec le datamining etc.). Ces objectifs ambitieux sont liés au fait que la priorité va vers le ciblage des entreprises à fort risque.

Or si on développe l'aspect conseil, pédagogie, accompagnement, cela peut avoir pour effet d'allonger le temps de contrôle. Et si on développe le diagnostic conseil, ça a potentiellement un impact à la baisse sur le taux de redressement.

Cette conciliation s'inscrit aussi dans le contexte de fiabilisation nécessaire des données déclaratives, en particulier de fiabilisation de la DSN.

La DSN a aussi rendu plus prégnant le sujet du blocage des régularisations une fois le contrôle commencé : pour fiabiliser une opération de contrôle, il faut que les DSN de régularisation ne soient pas intégrées dès lors qu'il y a un contrôle.

Sécurisation juridique :

La co-construction avec les TPE/PME sur les éléments de doctrine fait l'objet d'un groupe de travail national.

Le réseau Urssaf répond déjà à 18 000 questions complexes par an. Il s'agit d'inciter les entreprises à poser leurs questions, notamment en cas de nouvelles réglementations. Au-delà,

dans une démarche davantage proactive, et comme les moyens sont insuffisants pour faire un audit social de toutes les entreprises, nous souhaitons cibler les nouvelles entreprises et développer les actions de sécurisation juridique s'agissant des accords d'entreprise.

Le développement des rescrits s'inscrit dans cette même démarche. A noter que les réponses aux questions juridiques complexes ont la même valeur que les rescrits, tous deux étant opposables à l'Urssaf.

S'agissant des transactions, le dispositif un temps envisagé impliquait que la DSS valide toutes les transactions. Il faut que les règles soient claires et les acteurs responsabilisés. Le sujet n'a pas refait surface avec la loi ESSOC.

Droit à l'oubli :

Une forme de droit à l'oubli peut être par exemple la réitération des redressements seulement si le dernier redressement a été notifié moins de cinq ans avant le contrôle en cours. La limitation des contrôles dans le temps pourrait aussi être vue comme une forme de droit à l'oubli.

Coordination avec les autres administrations :

Une forme de coordination aurait pu porter, en lien avec la limitation de la durée des contrôles, sur le fait d'éviter que des PME aient coup sur coup plusieurs contrôles de plusieurs administrations.

L'administration fiscale n'étant pas disposée à mettre au point une coordination de ce type, le sujet a été pris dans l'autre sens : c'est à l'entreprise de comptabiliser les contrôles (avec l'attestation délivrée par les organismes de contrôle) qu'elle subit pour qu'elle puisse, en cas de nouveau contrôle à venir, se rapprocher de la nouvelle administration qui prévoit le contrôle pour le reporter. Ce dispositif n'est pas à la hauteur des attentes car il fait reposer à l'usager la responsabilité de l'excès des contrôles mis en œuvre par les différentes administrations.

8. Yann-Gaël AMGHAR, Directeur général, AcoSS (17 mai et 3 juin 2019).

Perception sur la loi ESSOC

Sujet en halos :

- 1er halo : le cœur de la loi qui concerne des choses très ciblées comme la médiation, la limitation de la durée des contrôles et le contrôle à la demande.
- 2nd halo : la transposition des principes de la loi ESSOC dans le champ de la sécurité sociale et plus particulièrement dans la branche recouvrement. Il s'agit de faire en sorte que tout usager qui commet une erreur a droit à ne pas être sanctionné. Il s'agit d'un principe général mais subjectif par rapport à la réglementation. Avec une lecture strictement juridique, ce principe général ne s'appliquerait pas aux Urssaf. En effet, les règles spéciales dérogeant aux lois générales et la loi ESSOC étant une loi générale, le corpus du code de la Sécurité Sociale concernant les pénalités liées aux erreurs déclaratives (règles spéciales) ne serait pas dans le champ de cette loi. Pour autant, le parti a été pris de considérer que cette loi a des conséquences au-delà de son seul champ d'application. Pour la branche recouvrement, il s'agit de revoir la logique en passant à un principe de non-application a priori de majorations de retard en cas d'erreur manifeste.
- 3ème halo : la nécessité de repenser la relation de service entre les usagers et le service public (appliquer un principe de confiance : dans le nombre de justifications qu'on demande aux usagers, dans la manière dont on applique les pénalités, etc. →déplacer le curseur). La logique de protection des intérêts financiers de la Sécurité Sociale s'oriente vers la prévention des erreurs ou des situations frauduleuses. La loi ESSOC nous invite ainsi à revoir les dispositifs de la branche, pour aller d'un postulat de méfiance vers un postulat de confiance.

Segmentation des politiques ou politique harmonisée ?

L'approche retenue dans la COG est la voix d'une segmentation accrue des politiques avec la notion de lignes de services :

- Aujourd'hui, il y a une organisation par fonction (distinction entre affiliation, gestion du compte, etc.). L'idée de bout en bout est de piloter et d'opérer une prise en charge de manière globale. Cela ne signifie pas que tous les agents feront de tout mais il est nécessaire de rapprocher des métiers. Certains éléments peuvent être communs tels que les outils (interface internet, etc.)
- Il faut également accentuer davantage la segmentation des politiques car les besoins d'accompagnement ne sont pas les mêmes selon les populations car la législation et les processus sont différents.

En matière de prévention des erreurs, des dispositifs existent déjà mais on peut faire davantage.

Exemples de levier :

- Au niveau déclaratif, un signalement pourrait être effectué sur l'interface quand le montant semble atypique. Beaucoup de personnes remplissent le salaire mensuel sur la case salaire horaire pour le CESU. Il serait bien d'avoir une fenêtre pop-up qui s'affiche pour dire que le montant est élevé et demander à la personne si elle veut bien confirmer ce montant ou non (technique du "nudge" pour orienter le déclarant vers un parcours sans erreur).

- Sur la fiabilisation de la DSN : dans la semaine qui suit la déclaration, il faudrait regarder les anomalies et les faire corriger par les entreprises elles-mêmes, en prévention d'un contrôle. Pour les créateurs d'entreprise, il pourrait y avoir un accompagnement de ces déclarants qui sont plus susceptibles de faire des erreurs.
- Augmenter la part amiable du recouvrement.
- Orienter vers le bon acte déclaratif plutôt que de passer directement à la sanction.

La qualité de service implique un certain nombre de choix au niveau de l'organisation.

Impact sur les métiers du contrôle et de la production

- Impact du droit à l'erreur sur les métiers du contrôle :
 - Le contrôle à blanc : on n'a pas toujours fait la promotion du dispositif donc il est assez largement inconnu. Cela suppose une relation de confiance entre l'entreprise et l'Urssaf et ce n'est pas forcément spontané pour l'entreprise de se dire que c'est dans son intérêt de demander ce dispositif. Le pari de la loi est de mettre en confiance mais ce n'est pas immédiat. Aussi, il faut assurer la promotion du dispositif.
 - Posture de l'inspecteur du recouvrement : généralement les taux de satisfaction concernant les inspecteurs du recouvrement sont très élevés. Ce qui est instauré : « les bonnes pratiques du contrôle » qui concourent à effectuer de la pédagogie (ex : préalablement au contrôle, appeler l'entreprise et lui expliquer que c'est routinier, comment ça se passe, dédramatiser le contrôle et avoir un entretien de fin de contrôle pour expliquer de manière orale ce qui a pu occasionner des redressements, accompagner l'entreprise pour qu'elle ne reproduise plus l'erreur)

L'esprit de la loi ESSOC invite à revoir le discernement dans l'application des règles. Exemple : les règles en matière d'exemption d'assiette, très procédurales. Cela est difficile car cela fait reposer une décision individuelle de redressement sur l'inspecteur. Cela invite donc la caisse nationale à revoir sa doctrine dans ce type de situation et notamment, la loi invite à avoir plus de discernement dans l'application du contrôle.

- Durée de contrôle et coordination avec les autres administrations :

Aujourd'hui, il n'y a pas de coordination avec les autres administrations. C'est assez illusoire de coordonner et de partager les informations sur les plans de contrôle entre administrations. Pour autant, ça existe par exemple avec l'inspection du travail dans le cadre du travail dissimulé.

Un outil sera mis en place pour connaître les contrôles réalisés par les différentes administrations et éviter la redondance.
- Impact sur la production et les activités de recouvrement :
 - Concernant le recouvrement, il faut qu'il y ait un profilage plus fin que ce qu'on a aujourd'hui. Aujourd'hui, on est soit primo-débiteur, soit pluri-débiteur. Il serait bien d'avoir quelque chose de plus enrichi. Pour l'instant, on ne peut pas suivre si l'erreur a été commise pour la première fois ou pas (faire plutôt un profilage dans le recouvrement que dans le contrôle).
 - Les outils qui permettront une approche plus large de prévention et une évolution de la relation de service seront déployés pour 2020. Pour les autres outils, il s'agira d'un grand chantier bien plus long à mettre en œuvre.
 - Le canal courriel : taux de non ouverture assez élevé chez les entreprises.

Développement de la relation de confiance entre les cotisants et l'Urssaf

- La difficulté réside dans le fait que les attentes sont différentes selon la taille de l'entreprise mais globalement, il y a un vrai besoin de sécurisation juridique et de facilitation de la relation avec les Urssaf. Les entreprises de grande taille ont plutôt besoin d'une sécurisation juridique sur des questions complexes, là où les TPE et les indépendants ont des besoins plus basiques comme l'accompagnement à la gestion du compte cotisant ou sur des aspects déclaratifs.

Les enquêtes de satisfaction montrent que plus on descend dans l'échelle de taille de l'entreprise, moins la satisfaction est grande. Cela s'explique aussi par le fait qu'on ait beaucoup investi sur une organisation dédiée aux grandes entreprises et qu'on n'ait pas défini d'offres d'accompagnement des TPE. Face à ce constat, une offre pour les petites entreprises est en cours de conception dans le réseau.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas agir sur les deux segments :

- Sur l'approche « grandes entreprises » : la relation de confiance passe par la sécurisation des pratiques (rescrit, réponse aux questions juridiques, audit de paie). L'ensemble de cette offre d'examen des pratiques des entreprises se déroule dans un cadre distinct du contrôle. Une réflexion est en cours pour adapter les dispositifs promus par la DGFIP comme l'examen par les inspecteurs des impôts de la déclaration fiscale des cotisants avant clôture des comptes.
- Pour les TPE et les TI : l'amélioration du service rendu passe par la réduction du délai moyen de traitement des demandes, une visibilité sur l'avancement du traitement de ces demandes et le développement de l'offre de services en ligne.

De manière commune, des dispositifs peuvent contribuer à une relation de confiance avec le cotisant, comme la médiation et une communication soutenue, à la fois grand public et ciblée. Alors que l'on constate une méconnaissance de la part des entreprises des dispositifs d'accompagnement proposés par l'Urssaf, le levier de la communication est important, tant pour l'image de l'Urssaf que pour inciter les entreprises à aller vers l'Urssaf.

Les difficultés pour contacter l'Urssaf : malgré un taux de décroché correct et conforme aux objectifs COG, le niveau d'effort déployé par les cotisants pour joindre l'Urssaf et obtenir une réponse est assez important et les répétitions sont nombreuses (le cotisant doit rappeler plusieurs fois pour que sa demande soit prise en charge). La répétition pose la question du cloisonnement entre les services et la prise en compte globale de la demande du cotisant dans le cadre d'un parcours.

Il est également intéressant de poursuivre la démarche proactive de contact du flux d'auto-entrepreneurs et des chefs d'entreprise car même lorsque ce contact ne donne pas lieu à une demande d'intervention, il est positivement reçu par le cotisant.

- Il n'existe pas de groupe utilisateurs PME sur la thématique contrôle mais cela pourrait être utile. Un travail avec les TI a été mené pour la refonte du service auto-entrepreneurs.
- Sur le site « Oups » : les erreurs déclaratives les plus fréquentes seront publiées mais il pourrait être intéressant de l'enrichir avec une information proactive.
- Jusqu'où l'Urssaf peut-elle aller dans la notion de conseil et d'accompagnement ? Il existe une frontière entre l'accompagnement légitime proposé par l'Urssaf et les prestations de

conseil concurrentielles. L'Urssaf répond déjà aux questions juridiques des entreprises alors qu'elles pourraient les obtenir auprès d'opérateurs privés à but lucratif. Pour autant, la branche recouvrement doit-elle aller jusqu'à faciliter l'optimisation sociale des entreprises ?

- La transaction : se faisait auparavant mais sans aucun cadre réglementaire. La notion de « concessions réciproques » est une condition posée par la loi, pour des contentieux dont l'issue est incertaine. La transaction concerne de gros enjeux financiers mais les situations sont peu nombreuses. Elle a pu être utile pour sortir de certaines situations complètement bloquées, notamment lorsque les conditions du contrôle ont abouti à ce qu'il y ait un vrai aléa sur l'issue contentieuse. Dans certaines situations, il pourrait y avoir un intérêt à la transaction car il vaut mieux un « bon accord qu'un mauvais procès ». La transaction est déjà en marge du droit à l'erreur car elle concerne des situations qui auraient dû être traitées en amont (en préventif) alors qu'elle intervient sur du curatif.

Changement culturel dans le réseau

La condition pour que ce changement culturel soit assuré dans le réseau, c'est qu'il ne soit pas seulement normatif mais qu'il concerne également la posture.

- L'Urssaf Île-de-France a mis en place des « ateliers ESSOC » internes à l'Urssaf, avec des collaborateurs dans différents secteurs métiers. L'idée est d'examiner concrètement « ce que veut dire ESSOC dans mon métier » : *quelles sont les bonnes pratiques identifiées ? Comment améliorer le service rendu ?* Ces ateliers sont importants pour l'appropriation par les collaborateurs de ce que veut dire le droit à l'erreur et l'amélioration de leurs pratiques. Certaines règles de formalisme dans le cadre du contrôle pourraient par exemple être assouplies lorsque l'enjeu financier ne vaut pas le désagrément causé au cotisant.
- La composante « stage en entreprise » mérite d'être renforcée dans le cadre de la révision à venir de la formation des inspecteurs.

Parallèle avec l'administration fiscale

La relation de confiance se traduit par une bonne relation de service, bien en amont des enjeux juridiques. Dans cet esprit, la DGFIP a développé des offres de services en ligne faciles d'utilisation ainsi que la possibilité d'avoir un gestionnaire qui prend en charge une demande « de bout en bout ». La transposition à l'Urssaf reste difficile en raison de la différence des sujets traités.

La DGFIP communique particulièrement sur l'offre ciblée aux grandes entreprises.

Impact de la loi ESSOC sur le financement de la protection sociale

- Il n'y a pas de contradiction entre la mise en œuvre de la loi ESSOC et l'impératif de financement de la Sécurité Sociale. Tout ce qui pourra être fait pour l'amélioration de la relation va concourir à de meilleures pratiques de la part des entreprises.
- En cas de recours amiable, il peut y avoir des difficultés si la MNC adopte une position différente de la CRA.
- On ne traite pas de la même manière la réitération et la première erreur, on a déjà un corpus juridique qui permet de différencier.

Lien entre la COG et la loi ESSOC

- Certaines mesures comme la médiation étaient prévues par la COG avant la loi. Pour autant, il se peut que la loi ESSOC accélère un certain nombre de démarches “relation de service” envisagées dans la COG.
- Les objectifs liés au rendement du recouvrement ne sont pas incompatibles avec l’activité de conseil. Pour autant, la difficulté à objectiver et à tracer l’activité de sécurisation et de prévention peut donner l’impression que l’atteinte des objectifs en matière de redressement est plus importante. Il faudrait réfléchir au sein de la COG aux différentes façons de valoriser l’activité de conseil des agents de contrôle.

9. D'Jor-Krévys MOUEZA, Directeur Relation cotisants et Contrôle, Urssaf Bourgogne (27 mai 2019).

Expérimentations dans le cadre de la loi ESSOC :

- Les Urssaf Pays de la Loire et Bourgogne pour les départements du Maine-et-Loire et de Côte-d'Or ont été choisis par la DITP pour participer à l'expérimentation sur le référent unique. In fine, la DITP n'a sollicité aucun des deux organismes pour mener l'expérimentation.
- L'Urssaf Bourgogne a cependant expérimenté la relation de confiance avec les entreprises sur le territoire de la Côte-d'Or (*cf PowerPoint transmis*).

3 phases de diagnostic initiées par la DITP :

- Un diagnostic national ;
- Un diagnostic territorial : les collaborateurs en contact direct avec les entreprises ont été contactés pour connaître les modalités de traitement des erreurs des entreprises et constituer des actions à développer au niveau local.
Exemple : mise en place de démarches spécifiques pour les entreprises qui n'ont jamais été contrôlées ou qui ont été contrôlées il y a longtemps (contact pour réassurance et explication de la démarche du contrôle).
- Des focus groupes avec des cotisants ayant bénéficié de la médiation, des administrateurs et des collaborateurs pour identifier les irritants et les points de blocage pour :
 - mieux conseiller, accompagner et prévenir ;
 - mieux annoncer et gérer une erreur ;
 - mieux agencer la médiation.

Réforme à venir de la formation des inspecteurs :

Il existe déjà des « phases terrain » en entreprise mais la question d'un stage plus long pose la question de l'acceptation des entreprises. Il faudrait déterminer l'objet du stage, avec ou sans dimension de contrôle ?

Attentes du cotisant :

Il n'existe pas de groupe de travail national qui travaille sur les attentes du cotisant vis-à-vis du contrôle.

Ce qui est fait au niveau national :

- La charte du cotisant contrôlé : disponible sur Internet et communiquée aux cotisants en cas de contrôle.
- La démarche écoute-clients par la DRCPM (Direction de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités) : les problématiques qui ressortent ne sont pas liées au contrôle mais sur les difficultés rencontrées par le cotisant pour joindre le bon interlocuteur Urssaf et obtenir la bonne réponse à sa demande.
- Groupe de travail sur la Relation cotisants au sein du contrôle (quelques pistes évoquées) :
 - En cas de 1^{er} contrôle : document sur les préjugés et comment préparer son contrôle

- Entretiens d'étapes en cours de contrôle pour bilans intermédiaires
- Tutoriels et/ou webinaires sur le contrôle pour communiquer sur les principaux chefs de redressement
- Le service d'accompagnement aux formalités (SAFSA)

Un groupe de travail relatif aux experts comptables a été mis en place pour connaître leurs attentes vis-à-vis des Urssaf (projet porté par l'Urssaf Bourgogne).

Segmentation ou harmonisation des politiques ?

Les attentes des cotisants sont différentes, ce qui induit une segmentation des politiques. Les TGE travaillent avec des experts (logiciels de paie) et nécessitent peu ou pas d'accompagnement de la part de l'Urssaf pour la gestion de leurs déclarations contrairement aux TPE ou TI qui nécessitent une attention particulière et une réponse rapide de l'Urssaf (sur l'emploi d'un apprenti pour la première fois par exemple).

En conséquence, les lignes de produits déployées par la branche doivent être cohérentes par rapport aux attentes des cotisants : TI, TGE, jeunes entreprises, associations, particuliers-employeurs... L'ensemble des métiers de l'Urssaf doivent être impliqués dans la définition de ces lignes de services : le corps de contrôle doit par exemple participer à la réflexion sur le conseil ou la sécurisation des pratiques des cotisants.

L'idée est d'être en capacité de faire du profilage à l'instar des caisses prestataires (méthode *Persona*) pour établir des « profils cotisants ». Il s'agit d'avoir une vision complète de ce dont pourrait avoir besoin le cotisant pour savoir quelle offre de services lui proposer, en lien ou non avec des partenaires (Pôle Emploi pour l'ACRE par exemple).

Dispositifs déjà déployés dans la branche, en amont de la loi ESSOC :

- Il faudrait réactiver le diagnostic conseil (conseil sans redressement) pour cibler les jeunes entreprises. Cependant, le succès de ce dispositif dépend de la communication déployée, à redéfinir. Une campagne de communication est prévue prochainement.
- L'Acoss souhaite déployer dans la branche un guide pratique relatif au contrôle à la demande (notamment sur les éléments de la loi sujets à d'interprétation), pour un déploiement prévu en 2020. La communication déployée sur ce dispositif pourrait rappeler au cotisant qu'il peut choisir de ne faire porter le contrôle que sur une thématique (le calcul de la réduction générale par exemple) et qu'en cas de redressement sur le principal, il n'y a pas de pénalités financières.

Contrôle :

- Limitation de la durée de contrôle : une start-up d'Etat pourrait gérer la coordination des contrôles Urssaf et de l'administration fiscale pour éviter au cotisant de calculer la durée cumulée des contrôles. Il n'existe actuellement pas d'échange des plans de contrôle respectifs entre administrations.
- Pédagogie sur le contrôle de la part des inspecteurs : il faudrait indiquer aux cotisants que le redressement sur le principal n'est pas une sanction et revenir sur les mauvaises pratiques pour faire de la prévention.

Démarche CoSMoS « Optimiser sa gestion salariale et gérer un contrôle Urssaf » :

Il s'agit de refondre l'ensemble de la politique de services de la branche en proposant la modélisation de parcours clients selon différents portefeuilles : jeunes entreprises (1), experts-comptables (2), personnalisation des contacts (3).

Site internet gouvernemental Oups.fr : (non mis en ligne au moment de l'entretien)

L'Acoss prévoit d'y inscrire les 10 erreurs déclaratives les plus fréquentes issues de la DSN.

Il pourrait être intéressant d'y publier également les 10 causes de redressement les plus fréquentes (comme l'attribution des frais professionnels ou la réduction générale de cotisations par exemple) pour modifier les pratiques des entreprises.

L'Urssaf Haute-Normandie organise des rencontres avec les organisations professionnelles pour diffuser et expliquer les chefs de redressement annuels les plus fréquents. Les organisations professionnelles assurent la mobilisation des cotisants et le ciblage des secteurs d'activité.

10. Morgan DELAYE, Sous-directeur chargé du financement de la Sécurité Sociale, DSS, (28 mai 2019).

Généralités sur la loi ESSOC

- Perception de la loi ESSOC :

La notion de droit à l'erreur était un sujet déjà connu dans le système déclaratif (cf. décret de 2016 et rapport Fouquet de 2008). La loi ESSOC n'apporte pas un cadre conceptuel nouveau car les champs dans lesquels le droit à l'erreur est autorisé sont les mêmes. Par exemple, le décret en attente relatif aux majorations et pénalités de retard pour erreur déclarative consiste plus en une mise à jour des dispositions qu'un changement fondamental : on parlera de « l'absence de pénalités » plutôt que de « remise automatique », permettant ainsi de rassurer le cotisant sur le fait qu'il ne sera pas pénalisé. Ainsi, la loi ESSOC vise davantage à changer l'image et la perception de la relation plutôt que les dispositions juridiques elles-mêmes.

Développement de la relation de confiance entre les cotisants et l'Urssaf

- Le développement de la prévention et la segmentation de l'offre de service :

Le droit à l'erreur est une démarche visant à changer la perception de l'Urssaf par les entreprises mais également à améliorer ses relations avec ces derniers. Il est donc important d'inscrire la démarche dans les priorités de l'Acoss et d'inciter conjointement les cotisants à ne pas commettre d'erreur.

L'accompagnement et la prévention ont un effet favorable sur la collecte : ils favorisent le consentement aux prélèvements et la bonne application du droit. Les entreprises pourraient néanmoins mal comprendre le message et penser « qu'aucune erreur n'est jamais grave ».

Pour éviter ce risque, les cas d'erreurs non sanctionnés doivent être explicitement définis.

Il est donc important d'axer les actions sur la prévention :

- En faisant la promotion d'outils sous-utilisés comme le rescrit ;
- En développant des outils utilisés par l'administration fiscale comme le BOFIP (bulletin officiel) permettant aux entreprises de connaître la législation fiscale. Il s'agit pour la branche recouvrement de favoriser la sécurisation juridique en permettant aux entreprises de connaître la doctrine en matière de cotisations sociales via un site fiable et opposable. La bonne foi n'étant pas applicable dans les systèmes d'informations, les sujets de redressement et de contrôle peuvent rester soumis à des éléments de contrôle subjectifs. Il est donc important de renforcer la sécurité juridique.
- En proposant à la fois une approche générale applicable à toutes les entreprises et des accompagnements plus personnalisés. Il existe à ce jour une politique segmentée en fonction des entreprises (cf. offres spécifiques TI et TGE, parcours simplifiés avec interactions avec les experts comptables pour les TPE et travaux en cours pour les PME.) mais les parcours sont perfectibles. L'offre aux particuliers employeurs (CESU) reste le dispositif le plus abouti (notamment grâce aux incitations financières) mais le développement de la relation de confiance n'est pas aussi facile pour les autres profils de cotisants.

Pour améliorer la relation avec les entreprises, il est également important d'intervenir dans les moments critiques comme lors de leur création. La COG prévoit par exemple de faire connaître les offres de service et valider un schéma réglementaire et économique pour permettre à une entreprise de bien débuter. Des expérimentations ont été réalisées, il est donc nécessaire de les poursuivre.

- Utilisation des transactions :

Le dispositif de transaction n'a pas été pensé pour pallier les remises de dettes. La transaction est pensée pour éviter des contentieux trop longs et trop complexes lorsque l'Urssaf reconnaît que la source du contentieux est litigieuse. Toutefois, le dispositif a toujours suscité beaucoup de réserves car théoriquement le système est binaire : soit l'entreprise a raison, soit elle a tort et il est difficile de reconnaître un entre-deux. Le droit à l'erreur n'intervient donc pas dans ce cadre.

Néanmoins, un élément assimilable a été facilité : la rectification du montant du redressement post-contrôle. Lorsque l'administration prend position sur une doctrine plus favorable autorisant à assouplir les positions sur un certain nombre de points, les Urssaf peuvent l'appliquer postérieurement pour solder d'anciens contentieux.

La latitude de transiger concerne donc la possibilité d'appliquer ou de remettre des majorations et/ou des pénalités mais le champ d'action est très limité par les textes.

- "Oups", un enjeu de transparence :

La DGFIP avait réalisé précédemment une « Carte des radars » intégrant les erreurs les plus fréquentes. Cette mesure avait reçu un bon accueil de la part des entreprises.

Le site Oups.gouv.fr va recenser dans un premier temps les principales erreurs déclaratives issues de la DSN mais il n'est pas prévu d'y intégrer les principales causes de redressement. Dans l'immédiat, les informations fournies sur le site internet seront assez simples mais l'idée est de donner une notion de transparence et de faire évoluer peu à peu le contenu du site.

Pour s'inscrire dans une véritable logique d'amélioration, il est important de restituer aux entreprises des informations qu'elles pourraient directement exploiter et de leur faire un retour sur la qualité de leur déclaration.

L'Acosse publie par exemple sur son site internet son rapport de contrôle annuel comprenant les principaux motifs de redressement. Il serait peut-être intéressant d'en faire une présentation plus pédagogique pour qu'il soit directement exploitable par les entreprises.

- La perception du contrôle Urssaf :

Le contrôle exhaustif de l'Urssaf peut être perçu par les entreprises comme intrusif pour un résultat parfois très limité. Il y a un débat avec l'Acosse sur l'approche traditionnelle du contrôle exhaustif qui n'est pas en cohésion avec une logique de rendement. L'intérêt est de cibler des entreprises précises, des moments ou des thèmes sur lesquels les contrôler grâce à différents moyens, notamment via le datamining. Il restera important d'intégrer systématiquement dans les échantillons de contrôle des entreprises moins à risques pour conserver une présence sur le terrain et maintenir l'effet dissuasif du contrôle.

Il y a donc un enjeu de management très fort du corps des inspecteurs.

- La valorisation des entreprises qui ne font pas d'erreurs

Il est important de valoriser les entreprises qui ne font pas d'erreurs. Un label avec système de notation certifiée permettrait de donner du corps à la relation de confiance en dehors de la loi ESSOC.

L'entreprise pourrait se prévaloir de ce label à l'extérieur pour améliorer son image et donner un gage de confiance dans ses rapports aux tiers (fournisseurs par exemple) ou aux clients. Il s'agit d'aller plus loin que le système d'attestation fournie pour les marchés publics.

Le principe pourrait être simple : la combinaison de déclarations dans les temps, de paiements à l'échéance et d'absence de PV de travail dissimulé pourrait donner droit à ce label et à l'obtention d'un logo à apposer sur les supports de l'entreprise par exemple. Ce label pourrait être utilisé comme argument commercial pour se démarquer de concurrents moins vertueux.

- Les rescrits au fil de l'eau :

Le principe serait qu'en cas d'évolution des pratiques dans l'entreprise (contrat de prévoyance ou prise en compte des frais professionnels par exemple), cette dernière les présente en amont à l'Urssaf afin qu'elle lui fournisse une analyse de pratiques en retour. Cette idée de « rescrit au fil de l'eau » rejoint une proposition de l'Urssaf de Paris relative aux rescrits portant sur des pratiques de paie.

- La sécurisation des données en amont :

La sécurisation des données en amont est un sujet à travailler pour développer la relation de confiance.

Il pourrait s'agir de s'engager à réduire les probabilités de contrôle auprès d'entreprises en contrepartie de la transmission régulière d'informations comme le journal de paie, des extraits de bulletins de salaires ou encore s'appuyer sur le fichier national des écritures sociales actuellement en projet.

Par ailleurs, il est important de pouvoir homologuer les logiciels de paie car dans de nombreux cas, le redressement est dû à une absence de mise à jour ou à une mauvaise utilisation du logiciel de paie.

Un effort de standardisation et de normalisation des données -certes très lourd à mettre en place- permettrait d'améliorer la qualité des données déclarées. Une transmission automatique du FNES permettrait de réduire les temps de contrôle et de sécuriser les données déclaratives.

Côté DSS, l'accent est d'ailleurs davantage mis sur la négociation avec les éditeurs de logiciels qu'avec les déclarants eux-mêmes pour améliorer les déclarations.

Parallèle avec l'administration fiscale

- La relation de confiance entre la DGFIP et les entreprises comme la relation de confiance entre l'Urssaf et entreprises est liée à la réglementation. Une politique fiscale favorable aux contribuables par la baisse de l'imposition contribue par exemple directement à améliorer la relation de confiance et l'image de l'administration fiscale. La relation de confiance a donc un caractère cyclique.
- Le prélèvement à la source (PAS) a été le seul grand projet « irritant » de l'administration fiscale ces dernières années, contrebalancé par un déploiement important de moyens dont les Urssaf ne disposent pas. Par ailleurs, au sein des Urssaf, la multiplication des réformes

relativement complexes sur le champ social a pesé fortement sur la relation avec les cotisants, bien qu'elles aient conduit à baisser les prélèvements.

- La DGFIP a mis en œuvre des outils pour améliorer la relation de confiance tels que le traitement des rescrits de façon harmonisée et industrielle ou encore le BOFIP. La centralisation du réseau DGFIP réduit également le risque d'interprétation locale alors que la différence d'interprétation reste un irritant majeur pour les Urssaf.
- La réduction du nombre de contrôles fiscaux a également contribué à améliorer l'image de l'administration fiscale. Les Urssaf réalisent en comparaison beaucoup plus de contrôles. Il est donc nécessaire de mieux cibler les contrôles, d'être très professionnel dans leur approche ainsi que dans leur restitution.

Impact de la loi ESSOC sur le financement de la sécurité sociale

Il n'y a pas d'incompatibilité entre la loi ESSOC et le financement de la Sécurité Sociale : il est important d'inciter les entreprises à ne pas commettre d'erreurs pour éviter un certain laxisme qui pourrait être préjudiciable en termes de financement.

Le droit à l'erreur ne signifie pas d'être exonéré de ce que l'on doit (le principal).

COG et loi ESSOC

Concernant l'articulation des objectifs COG liés à l'augmentation du taux de recouvrement avec les objectifs liés au développement de l'accompagnement et du conseil, il est important de réaliser du rendement sur des situations qui le méritent et de développer l'accompagnement sur les petites erreurs. Les Urssaf seront d'autant plus légitimes à être sévères en contrôle qu'elles seront proactives en amont. Le principe est de laisser le temps à l'entreprise de s'approprier les dispositifs.

11. Marie-Christine BRUN, Cheffe du Service Partenaire des Entreprises et du SMEC à la Direction des Grandes Entreprises, DGFIP (4 juin 2019).

Droit à l'erreur :

Il n'existe pas de service s'occupant spécifiquement du droit à l'erreur au sein de l'administration fiscale.

A la DGFIP, le droit à l'erreur a toujours existé : au cours d'un contrôle si des rectifications doivent être effectuées, seuls des intérêts de retard sont appliqués (en fonction de la durée de celui-ci). Il n'y a en principe pas d'autres sanctions sauf quand le contribuable s'est volontairement soustrait à l'impôt.

Loi ESSOC :

La nouveauté de la loi ESSOC, c'est qu'elle vise à mettre l'accent sur le fait que les contribuables ont droit à l'erreur. Sachant que le consentement de l'impôt est de plus en plus contesté, il est nécessaire de démontrer ce droit.

Concrètement, suite à l'adoption de la loi, si un contribuable vient spontanément rectifier spontanément, il pourra bénéficier d'une diminution de moitié de ses intérêts de retard. Pour autant, ces intérêts étant de 0,20 % par mois (2,4% par an), ils représentent peu en proportion du redressement. Mais la mesure est importante en termes d'affichage.

Une conséquence majeure de la loi est liée à la garantie fiscale : le bilan du contrôle doit désormais lister les éléments contrôlés et, parmi ceux-ci, ceux pour lesquels il y a ou non une rectification. Ainsi, lors du contrôle suivant, les éléments contrôlés n'ayant pas fait l'objet de rectification seront opposables : le second contrôle ne pourra pas revenir dessus. Cela implique d'explorer totalement chaque élément soulevé en contrôle.

Des directives ont donc été transmises aux équipes pour faire évoluer les modalités de contrôle : explorer moins de sujets et les traiter complètement. Cela oblige les équipes à bien cibler les investigations à la fois sur l'entreprise à contrôler et sur les axes de contrôles.

Relation de confiance :

Un article de la loi ESSOC habilite le gouvernement à définir un cadre à une nouvelle relation avec les entreprises. Plusieurs mesures d'accompagnement fiscal ont été identifiées :

- L'examen de conformité fiscale : faire examiner ses comptes par un tiers de confiance (type expert-comptable) qui remettra un quitus et sera solidaire en cas d'anomalie. Des groupes de travail avec des tiers de confiance sont mis en œuvre pour voir comment réaliser l'expérimentation.
- La mobilisation pour les rescrits : revoir les processus pour centraliser les rescrits au sein de l'administration fiscale, et les promouvoir via une plateforme web les mettant à disposition du grand public (de façon anonymisée).
- L'appui aux entreprises à l'international : les entreprises sont demandeuses car elles peuvent rencontrer des difficultés avec les administrations fiscales étrangères.
- L'accompagnement fiscal personnalisé des PME : les DRFIP constituent un guichet spécifique pour les PME. Ce guichet leur permet de connaître les démarches spécifiques pour réaliser une opération particulière (achat ou constitution d'une filiale par exemple) et en évaluer les impacts fiscaux.

- Le partenariat fiscal pour les grandes entreprises : l'entreprise s'engage à rentrer dans une relation continue avec l'administration fiscale. Il y a la signature d'un protocole d'obligations réciproques, les sujets fiscaux qui ont des enjeux pour lesquels l'entreprise souhaiterait avoir une sécurisation sont déterminés en communs. Les entreprises formalisent ensuite la question et l'administration fiscale délivre un rescrit.
- La démarche spontanée de mise en conformité : elle a été créée il y a 3 mois en s'inspirant du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) pour les personnes physiques ayant des comptes non-déclarés à l'étranger, appelé aussi « cellule de dégrèvement ». Ce service a fonctionné de 2012 à fin 2017, sachant que la Suisse s'était engagée à supprimer le secret bancaire à partir du 1^{er} janvier 2018. L'idée était d'inciter les contribuables concernés à régulariser leur situation avant que l'administration fiscale puisse les identifier directement et les sanctionner.

La loi Fraude du 23/10/2018 a permis de mettre en place une menace similaire vis-à-vis des entreprises avec l'aménagement du verrou de Bercy : la DGFIP n'est plus seule pour porter une plainte, elle doit la transmettre automatiquement au parquet s'agissant des dossiers pour lesquels il y a une sanction lourde. Si l'entreprise régularise d'elle-même sa situation, il n'y a pas de transmission au parquet ni de sanction lourde (grille d'aménagement des pénalités).

Limites de l'accompagnement :

Les grandes entreprises qui s'engagent dans le partenariat fiscal savent déjà ce qu'elles veulent faire et ont une question précise sur la fiscalité qui va s'appliquer à leur décision. L'administration fiscale intervient pour leur présenter les différentes options qui s'offrent à elles.

Sécurisation juridique :

La base est le Code général des impôts (CGI). Il a triplé de volume en 10 ou 15 ans, en lien avec une grande instabilité fiscale. Les textes nécessitent parfois d'être expliqués. Le BoFip (Bulletin Officiel des finances publiques) commente chaque article du CGI, proposant ainsi une doctrine fiscale. Le contenu du BoFip est opposable à l'administration fiscale.

De plus en plus, l'administration fiscale communique sur la doctrine fiscale auprès des organisations professionnelles pour recueillir leurs avis et ainsi voir si les commentaires sont judicieux et si les exemples concrets sont parlants pour les entreprises.

Droit à l'oubli :

La prescription de 3 ans correspond à du droit à l'oubli. Au 1^{er} janvier on ne pourra plus redresser la plupart des impôts avant 2017 (avec des exceptions : 6 ans pour les droits d'enregistrement, 2 ans pour la taxe d'habitation).

Image de l'administration fiscale :

Même si cet axe est peu perçu par le grand public, la DGFIP a toujours eu la volonté à la fois de lutter sévèrement contre la fraude et d'être dans une position bienveillante pour le droit à l'erreur. La relation de confiance suppose que la confiance existe dans les deux sens. Les grandes entreprises le perçoivent mieux que les entreprises intermédiaires qui restent plus méfiantes.

12. Gilles DIOT, Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP) (5 juin 2019).

Rôle de la DITP dans la mise en œuvre de la loi ESSOC

La DITP a été mandatée par le ministre Gérald Darmanin au printemps 2018 lorsque la loi ESSOC était à l'état de projet.

- Rôle de la DITP dans la mise en œuvre de la loi ESSOC :
 - Faire en sorte que la loi soit votée le plus tôt possible et que les textes d'application (décrets, ordonnances) soient publiés également le plus tôt possible. Aujourd'hui, 98% des textes ont été publiés.
 - Identifier les principales administrations concernées par les mesures relatives au droit à l'erreur et à la relation de confiance, et notamment par les grands principes de l'article 1 de la loi (administration bienveillante, prévention, etc.).
 - Accompagner d'autres chantiers : limitation de la durée de contrôle, aménagement des horaires d'ouverture des guichets, fiches projets concernant le bon lancement des expérimentations (ex : référent unique).
 - Identifier avec les têtes de réseaux des sphères sociale et fiscale, trois départements (Côte d'Or, Charente et Var) pour mettre en œuvre :
 - une immersion dans les services de réception du public ;
 - des interviews des usagers et agents (back office, managers) ;
 - des focus groupes sur « comment appliquer concrètement la loi ESSOC ? » (procédures, pratiques nouvelles). Ex : appliquer le dispositif d'une autre administration ou des bonnes pratiques qui correspondent à l'esprit de la loi.
 - Entre octobre et février, 67 actions ont été testées. A l'issue de ces quatre mois de tests, il y a eu des évaluations avec des études d'impact pour identifier ce qui pouvait être généralisé ou pas, dans tous les réseaux ou seulement quelques uns (Cnaf, Cnam, DGFIP, Msa, Pôle emploi, etc.).

Il existe un « comité national de suivi ESSOC » composé des directions de l'administration centrale. Réunion avec tous les « numéros 1 des réseaux » et le ministre (la prochaine début septembre) afin de vérifier que toutes les actions choisies seront bien opérationnelles fin 2019 / début 2020. 23 actions ont été retenues dont 8 qui sont applicables dans tous les réseaux et sur tout le territoire :

- mise en ligne le 4 juin d'un nouveau site gouvernemental « oups ». Une marge de manœuvre sera laissée aux têtes de réseaux pour enrichir le site.
- démarche proactive d'alerte des usagers à des moments de vie particuliers (assez hétérogène en fonction des administrations).
- canaux ad hoc de signalement et de régularisation des erreurs pour que chacun sache comment se prévaloir de son droit à l'erreur (canaux dématérialisés avec entrée par mail ou via son compte personnel, téléprocédures, etc.). Cela n'est pas encore finalisé dans la branche recouvrement.
- campagne de communication usagers.
- dispositifs de formation des agents. Il y aura un baromètre à utiliser dès le mois de juin pour évaluer le taux de connaissance sur le droit à l'erreur des agents (niveau de

connaissance et de compréhension de ce que recouvre le droit à l'erreur) pour ensuite les faire monter en compétences. Cela sera ensuite déployé dans d'autres ministères (ex : dans l'éducation nationale pour le Crous / les bourses dans le secondaire). Pour ajuster le contenu des formations, il existe 2 autres baromètres : le baromètre de confiance dans les administrations publiques, réseau par réseau, particuliers et entreprises (fin juin, communication grand public sur le baromètre entreprises à regarder sur le site du ministère).

Généralités sur la loi ESSOC

- Expérimentation sur la limitation de la durée de contrôle :
 Sur une période de 3 ans, l'entreprise ne doit pouvoir être contrôlée que 9 mois maximum.
 - Il a fallu identifier les exceptions parmi les corps de contrôle : inspection du travail, protection de l'environnement.
 - Il faut se doter d'outils de coordination et de suivi pour voir si cela est bien respecté. Il y a une structure qui a pour mission de coordonner tous les contrôles dans le cadre de la lutte contre la fraude : la Direction nationale de lutte contre la fraude (DNLF). Mais, les contrôles n'étant pas tous liés à de la fraude, il y a un besoin de coordination plus large que la DNLF. Il a été convenu que la DGFIP puisse tester un outil pour mesurer le nombre de contrôles réalisés, plus ou moins sous l'autorité du préfet, dans des territoires expérimentateurs (Hauts de France, Auvergne Rhône-Alpes). Fin 2019 / début 2020 : il s'agira de voir si les administrations respectent cette disposition mais aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect. Il est donc nécessaire d'avoir des instructions très claires sur les outils et leur utilisation.

- But de la loi ESSOC :
 - Donner une vision plus positive des administrations aux particuliers et entreprises (les administrations doivent donner une image d'accompagnateurs plutôt que représenter des obstacles à l'activité).
 - Transformer des pratiques parfois ancrées dans les mœurs depuis longtemps. Le baromètre de confiance particuliers / entreprises permet d'objectiver cette confiance des usagers (par exemple, une note de 6,4/10 pour pôle emploi alors que certaines administrations sont à 7,5).

- « VOX USAGERS » : en cours de test dans certaines Carsat et Caf. Les usagers peuvent témoigner très librement via un outil en ligne sur leurs expériences avec les administrations.

- Le droit à l'erreur c'est en partie admettre qu'il faut continuer à simplifier et faire des efforts en matière de législation. Il faut simplifier le droit pour ensuite simplifier les process. Il manque une harmonisation sur les bases ressources. Il faut également trouver le juste équilibre entre le droit à l'accompagnement dont peuvent bénéficier les entreprises et leur devoir de payer des impôts, des cotisations, etc.

13. Cendra MOTIN, Députée LREM ayant participé à la construction de la loi ESSOC (19 juillet 2019).

Généralités sur la loi ESSOC

- Construction de la loi ESSOC :
 - Un groupe de travail a été mis en place avec un Conseiller d'Etat durant l'été 2017 pour poser les principes du droit à l'erreur : "qu'est-ce qui ferait qu'une administration conseille et accompagne plutôt que contrôle et sanctionne ?".
 - A la rentrée 2017, une commission spéciale au niveau de l'Assemblée Nationale a permis un travail transpartisan avec des auditions de préfets, de directeurs d'administrations centrales, de chefs d'entreprises, d'associations d'usagers, etc. Le constat est le suivant, les administrations sont prêtes à changer mais sont écrasées sous le poids des procédures administratives.
- Travaux sur trois volets :
 - Un volet sur la simplification : des procédures claires et simples, des courriers administratifs clairs et bienveillants ;
 - Un volet sur la responsabilité des agents : il s'agit surtout de rassurer et de protéger les agents des services publics face à d'éventuelles poursuites d'usagers insatisfaits ;
 - Un volet relatif au changement culturel en mettant des éléments concrets au sein de la loi.
- La réflexion a été menée en se basant sur des cas concrets. Les expériences personnelles de chacun ont fait qu'ils avaient tous à cœur d'améliorer les relations avec les administrations pour une rotation à 180° de la culture administrative.
- Les organisations patronales suggèrent que la loi ESSOC est un palliatif à l'incapacité de l'Etat de simplifier la législation. Ils n'ont pas tort. En revanche, il faut savoir que le législateur empile et complexifie les normes mais cela se justifie par des besoins différents selon le type d'entreprise. De plus, dans le texte de la loi ESSOC, il y a vraiment un objectif de simplification afin de rendre les procédures plus claires et simples.
- Evaluation de la loi ESSOC : Une mission spéciale au niveau de l'Assemblée Nationale devrait procéder au suivi de la loi ESSOC et élaborer des pistes pour le suivi de la transformation des administrations. Il faut se donner le temps de la prochaine session parlementaire d'octobre 2019 à juillet 2020.

Développement de la relation de confiance entre les cotisants et l'Urssaf : Comment rendre concrète la bonne foi des entreprises ?

- Quand on se trompe de bonne foi, il n'y a pas de raison d'être pénalisé. Il faut donc inciter les entreprises à solliciter des contrôles plutôt que de les attendre grâce à deux outils, la demande de contrôle (qui n'existe pas dans d'autres administrations) et le rescrit qui

fonctionne bien au niveau social. L'Urssaf avec le rescrit social a été un modèle dans la construction de la loi ESSOC.

- Avant d'encourager les entreprises à se montrer plus volontaires, il faut dans un premier temps que l'Urssaf soit plus accessible. En effet, les Urssaf sont difficiles à joindre et les entreprises ont toujours à faire à des interlocuteurs différents. Il faut donc faire la promotion de l'accueil téléphonique des inspecteurs et améliorer l'accueil téléphonique sur le traitement des demandes. Aussi, il serait opportun de déterminer 3 niveaux de difficulté d'un appel et travailler sur l'expérience usager en suivant les indicateurs de satisfaction usagers.
- Il est nécessaire de donner de la visibilité au site www.oups.gouv.fr en apposant son logo sur tous les courriers de l'administration.
- L'idée est de réaliser également un travail avec les experts comptables et de renforcer le rôle d'alerte de ces derniers (déjà en œuvre à la DGFIP).
- De la même façon, il faut rendre certaines procédures plus cohérentes. Le droit à l'erreur c'est aussi ne pas mettre davantage en difficulté les entreprises si elles sont dans leur droit. La complexité des procédures met trop souvent les agents dans des situations ubuesques, ils doivent donc examiner les situations au cas par cas, sans toujours aller sur de la procédure.
- Il faut également imaginer que même en cours de contrôle, les entreprises ont le droit de se poser des questions car l'objectif est bien de recouvrer et non pas de pénaliser.
- Idée du label ? Il est toujours bien de montrer qu'on est vertueux mais la question se pose concernant la durée du label. Est-ce que cela assure que l'entreprise ne va pas faire n'importe quoi dès qu'elle aura le label ? Muriel Pénicaud a pris position contre. En revanche, il est envisageable de réaliser une attestation prouvant que l'entreprise est à jour dans le paiement de ses cotisations. Il pourrait y avoir plusieurs niveaux d'attestation, voire une notation des entreprises.

6. DECRET N° 2019-1050 DU 11 OCTOBRE 2019 RELATIF A LA PRISE EN COMPTE DU DROIT A L'ERREUR PAR LES ORGANISMES CHARGES DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS DE SECURITE SOCIALE

13 octobre 2019

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 13 sur 80

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Décret n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale

NOR : CPAS1913775D

Publics concernés : cotisants du régime général, du régime agricole, travailleurs indépendants.

Objet : majorations et pénalités applicables pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale.

Entrée en vigueur : le décret entre en vigueur le lendemain de sa publication sous réserve des dispositions prévues à l'article 6.

Notice : le décret pose la règle de droit commun d'absence de sanction dans l'ensemble des cas de retard, d'omissions ou d'inexactitudes dans les déclarations sociales comme pour les paiements de cotisations, et en cas de contrôle. Il précise également les conditions de mise en œuvre des modulations de l'annulation des exonérations lorsque l'ampleur du travail dissimulé est limitée.

Références : les dispositions du code de la sécurité sociale modifiées par le présent décret ainsi que le texte de ce décret peuvent être consultés, dans leur version issue du présent décret, sur le site Légifrance (<https://www.legifrance.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre des solidarités et de la santé et du ministre de l'action et des comptes publics,

Vu le code général des impôts,

Vu le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

Vu le code des relations du public avec l'administration, notamment son article L. 123-1 ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment son article L. 133-4-2 ;

Vu le code du travail ;

Vu l'avis du conseil central d'administration de la Mutualité sociale agricole en date du 4 juin 2019 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale en date du 11 juin 2019 ;

Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. – Le code de la sécurité sociale (Partie réglementaire – Décrets en Conseil d'Etat) est ainsi modifié :

1° A la section 3 du chapitre 3 du titre 3 du livre 1 :

a) Après l'article R. 133-7, il est rétabli un article R. 133-8 ainsi rédigé :

« **Art. R. 133-8.** – L'annulation partielle des réductions et exonérations de cotisations de sécurité sociale ou contribution mentionnée aux III et IV de l'article L. 133-4-2 est applicable lorsque les sommes assujetties à la suite du constat d'une infraction mentionnée aux 1° à 4° de l'article L. 8211-1 du code du travail n'excèdent pas 10 % des rémunérations déclarées au titre de la période d'emploi faisant l'objet du redressement pour les employeurs de moins de vingt salariés et 5 % dans les autres cas. » ;

b) La sous-section 1 de la section 1 du chapitre 3 bis du titre 3 du livre 1 est intitulée : « Normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges » ;

c) Au deuxième alinéa de l'article R. 133-11, les mots : « du II de l'article L. 133-5-4 » sont remplacés par les mots : « du III de l'article R. 133-13 » ;

d) Après l'article R. 133-12, il est inséré un article R. 133-12-1 ainsi rédigé :

« **Art. R. 133-12-1.** – Une nomenclature établie sur proposition de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale prévoit les modalités selon lesquelles les cotisations et contributions sociales recouvrées par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4 sont déclarées de manière agréée au niveau de chaque établissement en fonction de leur assiette et des exonérations qui s'y appliquent le cas échéant. » ;

e) A l'article R. 133-13 :

i) après le premier alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La déclaration comporte également les informations relatives aux cotisations sociales, aux contributions et aux exonérations de cotisations et contributions recouvrées par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-1 du présent code, présentées selon la nomenclature mentionnée à l'article R. 133-12-1. » ;

ii) il est ajouté un VI ainsi rédigé :

« VI. – Les manquements aux obligations prévues par le présent article sont sanctionnés dans les conditions prévues aux articles R. 243-12 à R. 243-14. » ;

f) A l'article R. 133-14 :

i) la dernière phrase du I est complétée par les mots : « , ou obtenu de ce dernier l'autorisation de ne plus l'adresser en l'absence d'emploi salarié. » ;

ii) au dernier alinéa du II, le mot : « prévu » est remplacé par le mot : « prévus » ;

iii) le III est remplacé par les dispositions suivantes :

« III. – Les manquements aux obligations prévues par le présent article sont sanctionnés dans les conditions mentionnées aux articles R. 243-12 à R. 243-14. » ;

iiii) au 5° du IV, les mots : « à l'article R. 243-13 » sont remplacés par les mots : « au deuxième alinéa du I de l'article R. 133-13 » ;

g) A l'article R. 133-15 :

i) au premier alinéa, les mots : « au III de l'article R. 133-14 » sont remplacés par les mots : « aux articles R. 243-12 à R. 243-14 » et au deuxième alinéa, les mots : « au même III » sont remplacés par les mots : « aux mêmes articles » ;

ii) au cinquième alinéa, les mots : « R. 243-19 à R. 243-20 » sont remplacés par les mots : « R. 243-11, R. 243-19 et R. 243-20 » ;

h) Le premier alinéa de l'article R. 133-35 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les articles R. 243-11, R. 243-19 et R. 243-20 sont applicables aux cotisations et contributions sociales recouvrées auprès du guichet prévu à la présente section. » ;

2° L'article R. 242-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« III. – Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux travailleurs à domicile mentionnés au 1° de l'article L. 311-3, ni aux assurés pour lesquels des cotisations forfaitaires sont fixées. » ;

3° Au chapitre 3 du titre 4 du livre 2 :

a) Il est rétabli un article R. 243-1 ainsi rédigé :

« Art. R. 243-1. – Les dispositions de la présente section sont applicables à l'ensemble des cotisations et contributions recouvrées par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4. Pour l'application de ces dispositions, le mot : "cotisant" s'entend de toute personne redevable de ces cotisations et contributions. » ;

b) La sous-section 1 de la section 1 du chapitre 3 du titre 4 du livre 2 est intitulée : « Recouvrement des cotisations assises sur les revenus d'activités » ;

c) L'article R. 243-10 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. R. 243-10. – I. – L'employeur corrige de sa propre initiative ou à la demande de l'organisme de recouvrement dont il relève, lors de l'échéance déclarative la plus proche, les erreurs constatées dans ses déclarations de cotisations et de contributions sociales et verse à la même échéance le complément de cotisations et de contributions sociales correspondant.

« Les sommes versées indûment sont déduites du montant des cotisations et contributions à échoir, sauf demande de remboursement.

« II. – Sauf en cas d'omission de salariés dans la déclaration ou d'inexactitudes répétées du montant des rémunérations déclarées, les majorations de retard et les pénalités prévues à l'article R. 243-13 et à l'article R. 243-16 ne sont pas applicables aux erreurs corrigées dans les conditions prévues au I si l'une des conditions suivantes est remplie :

« 1° La déclaration rectifiée et le versement de la régularisation correspondant au complément de cotisations et de contributions sociales mentionné au I sont adressés au plus tard lors de la première échéance suivant celle de la déclaration et du versement initial ;

« 2° Le montant des majorations et pénalités qui seraient applicables est inférieur à la valeur mensuelle du plafond de la sécurité sociale ou le versement régularisateur est inférieur à 5 % du montant total des cotisations initiales. » ;

d) Il est rétabli un article R. 243-11 ainsi rédigé :

« Art. R. 243-11. – Lorsque le cotisant, qui respecte les obligations déclaratives mentionnées à l'article L. 133-5-3 ou L. 613-2, n'a pas versé les cotisations et contributions sociales dont il est redevable à la date d'exigibilité s'en acquitte dans un délai de trente jours ou a souscrit, dans ce même délai, un plan d'apurement

avec l'organisme de recouvrement dont il relève dans les conditions prévues à l'article R. 243-21 et en respecte les termes, les majorations de retard et les pénalités prévues à l'article R. 243-16 ne sont pas dues si les conditions suivantes sont remplies :

« 1° Aucun retard de paiement n'a été constaté au cours des vingt-quatre mois précédents ;

« 2° Le montant des majorations et pénalités qui seraient applicables est inférieur à la valeur mensuelle du plafond de la sécurité sociale. » ;

e) L'article R. 243-12 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. R. 243-12. – Une pénalité de 1,5 % du plafond mensuel de sécurité sociale mentionné à l'article L. 133-5-4 par salarié ou assimilé est applicable aux employeurs en cas de défaut de production des déclarations aux échéances prescrites ou en cas d'omission de salariés ou assimilés.

« Cette pénalité est appliquée pour chaque mois ou fraction de mois de retard. La pénalité est calculée en fonction de l'effectif connu ou transmis lors de la dernière déclaration produite par l'employeur. Lorsque le défaut de production n'excède pas cinq jours, la pénalité est plafonnée à 150 % du plafond mensuel de sécurité sociale en vigueur par entreprise. Ce plafonnement n'est applicable qu'une seule fois par année civile. » ;

f) L'article R. 243-13 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. R. 243-13. – I. – L'inexactitude des rémunérations déclarées ayant pour effet de minorer le montant des cotisations dues fait encourir à l'employeur une pénalité de 1 % du plafond mensuel de sécurité sociale mentionné à l'article L. 133-5-4 par salarié ou assimilé.

« Pour chaque salarié déclaré ou pour les données d'identification de l'employeur, les omissions et inexactitudes dans la déclaration ne relevant pas de l'article R. 243-12 ou de l'alinéa précédent font encourir à l'employeur une pénalité égale à un tiers de celle prévue au premier alinéa du présent I.

« II. – En cas d'absence de conformité de la déclaration à la nomenclature prévue à l'article R. 133-12-1, une pénalité égale à un tiers de celle prévue au premier alinéa du I est applicable par salarié ou assimilé. » ;

g) Il est rétabli un article R. 243-14 ainsi rédigé :

« Art. R. 243-14. – Les pénalités mentionnées aux articles R. 243-12 et R. 243-13 sont exclusives du prononcé de toute sanction à raison des mêmes faits en vertu des dispositions particulières prévues, le cas échéant, pour réprimer les manquements aux obligations de déclaration mentionnées au IV de l'article R. 133-14, à l'exception de la déclaration prévue à l'article 87-0 A du code général des impôts. » ;

h) A l'article R. 242-5, qui devient l'article R. 243-15 :

i) après les mots : « lorsque les données nécessaires au calcul des cotisations n'ont pas été transmises », sont ajoutés les mots : « par l'employeur » ;

ii) les mots : « R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « R. 243-16 » ;

i) L'article R. 243-18 devient l'article R. 243-16 et il est ainsi modifié :

i) le premier et le deuxième alinéa sont respectivement précédés d'un « I » et d'un « II » ;

ii) au premier alinéa, après les mots : « du montant des cotisations et contributions » sont ajoutés les mots : « recouvrées par les organismes mentionnés à l'article L. 213-1 et L. 752-4 » et les mots : « fixées aux articles R. 243-6, R. 243-6-1, R. 243-7 et R. 243-9 à R. 243-11 » sont supprimés ;

iii) le troisième alinéa est supprimé ;

j) Il est rétabli un article R. 243-17 ainsi rédigé :

« Art. R. 243-17. – La majoration prévue au premier alinéa de l'article R. 243-16 n'est pas applicable au supplément de cotisations et contributions établi à l'issue d'un contrôle réalisé dans les conditions prévues aux articles R. 243-59 ou R. 243-59-3 sauf :

« 1° Si le cotisant fait l'objet d'une pénalité ou d'une majoration prévue aux articles L. 243-7-2, L. 243-7-6, L. 243-7-7 et L. 243-12-1 au titre de la période contrôlée ;

« 2° Ou si le montant global du supplément de cotisations et contributions établi à l'issue du contrôle est au moins égal à la valeur annuelle du plafond de la sécurité sociale en vigueur à la date de sa notification.

« La majoration complémentaire prévue au deuxième alinéa de l'article R. 243-16 n'est décomptée qu'à partir du 1^{er} février de l'année qui suit celle au titre de laquelle les régularisations faisant suite au contrôle sont effectuées. Son taux est réduit à 0,1 % en cas de paiement dans les trente jours suivant l'émission de la mise en demeure. Cette réduction ne s'applique pas aux majorations et pénalités mentionnées aux articles L. 243-7-2, L. 243-7-6, L. 243-7-7 et L. 243-12-1. » ;

k) L'article R. 243-18-1 devient l'article R. 243-18 et le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « six » ;

l) La première phrase de l'article R. 243-19 est remplacée par trois alinéas ainsi rédigés :

« Le directeur de l'organisme chargé du recouvrement liquide les majorations et pénalités prévues :

« 1° Aux articles L. 133-5-5, L. 137-34 à L. 137-37, R. 131-1, R. 243-12, R. 243-13, R. 242-15, R. 243-16, R. 613-9 et R. 613-10 ;

« 2° Aux articles L. 243-7-2, L. 243-7-6, L. 243-7-7, et L. 243-12-1. » ;

m) L'article R. 243-19-1 est abrogé ;

n) A l'article R. 243-20 :

i) le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les cotisants peuvent formuler une demande gracieuse en remise totale ou partielle des majorations et pénalités mentionnées au 1^o de l'article R. 243-19. Cette requête n'est recevable qu'après règlement de la totalité des cotisations et contributions ayant donné lieu à application des majorations ou lorsque le cotisant a souscrit un plan d'apurement avec l'organisme de recouvrement dont il relève. Dans ce dernier cas, la décision accordant une remise peut être prise avant le paiement desdites cotisations et contributions, cette remise n'est toutefois acquise que sous réserve du respect du plan. » ;

ii) au deuxième alinéa, les mots : « La majoration mentionnée au deuxième alinéa de l'article R. 243-18 peut faire l'objet de remise » sont remplacés par les mots : « Néanmoins, la majoration mentionnée au deuxième alinéa de l'article R. 243-16 ne peut faire l'objet d'une remise que » ;

iii) après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il ne peut pas être accordé de remise des majorations et des pénalités mentionnées au 2^o de l'article R. 243-19 » ;

iiii) le II est abrogé ;

o) Les articles R. 243-20-1, R. 243-20-2, R. 243-20-3, R. 243-20-4 et R. 243-20-5 deviennent respectivement les articles R. 243-22, R. 243-23, R. 243-24, R. 243-25 et R. 243-26 et sont modifiés comme suit :

i) à l'article R. 243-20-1 devenu l'article R. 243-22 :

– au premier alinéa, les mots : « Par dérogation aux dispositions de l'article R. 243-20 » sont supprimés et les mots : « L'employeur » sont remplacés par les mots : « Le cotisant » ;

– les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 1^o La demande de remise est recevable dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article R. 243-20 ;

« 2^o Cette remise peut porter sur la totalité des majorations et pénalités mentionnées au 1^o de l'article R. 243-19. » ;

– au quatrième alinéa, après les mots : « selon les modalités prévues », la fin de la phrase est remplacée par les mots : « à l'article R. 243-16. » ;

ii) à l'article R. 243-20-4 devenu l'article R. 243-25, les mots : « employeurs d'employés de maison et d'assistantes maternelles » sont remplacés par les mots : « particuliers employeurs » ;

iii) à l'article R. 243-20-5 devenu l'article R. 243-26, les mots : « du second alinéa de l'article R. 124-22 » sont remplacés par les mots : « de l'article R. 1251-26 » et la référence : « R. 243-18 » est remplacée par la référence : « R. 243-16 » ;

p) A l'article R. 243-21, après les mots : « pour le règlement des cotisations », sont insérés les mots : « et contributions sociales » ;

q) A l'article R. 243-59 :

i) le troisième alinéa du II est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sauf autorisation de la personne contrôlée, seules des copies des documents remis peuvent être exploitées hors de ses locaux. L'agent chargé du contrôle peut demander que les documents à consulter lui soient présentés selon un classement nécessaire au contrôle dont il aura au préalable informé la personne contrôlée. Sans préjudice de demandes complémentaires ou du recours à la méthode d'évaluation du redressement par échantillonnage et extrapolation prévue à l'article R. 243-59-2, et afin de limiter le nombre des documents et données collectées, il peut également choisir de ne demander que des données et documents partiels. » ;

ii) le cinquième alinéa du III est complété par la phrase suivante : « Les observations sont faites au regard des éléments déclarés à la date d'envoi de l'avis de contrôle. » ;

iii) au septième alinéa du III, la phrase : « Le constat d'absence de mise en conformité est contresigné par le directeur de l'organisme effectuant le recouvrement. » est supprimée ;

iiii) après la première phrase du huitième alinéa du III, il est inséré la phrase suivante : « Ce délai peut être porté, à la demande de la personne contrôlée, à soixante jours. A défaut de réponse de l'organisme de recouvrement, la prolongation du délai est considérée comme étant acceptée. » ;

iiiii) le neuvième alinéa du III est complété par la phrase suivante : « Elle justifie, le cas échéant, avoir corrigé, pendant le contrôle, les déclarations afférentes à la période contrôlée, et acquitté les sommes correspondantes pour qu'il en soit tenu compte. » ;

iiiii) le III est complété par l'alinéa suivant :

« La période contradictoire prend fin, en l'absence de réponse de la personne contrôlée, au terme des délais prévus au huitième alinéa du présent III ou à la date d'envoi de la réponse de l'agent chargé du contrôle mentionnée au dixième alinéa du même III. » ;

iiiii) au premier alinéa du IV, les mots : « du délai mentionné au huitième alinéa du III ou des échanges mentionnés au III » sont remplacés par les mots : « de la période contradictoire », et les mots : « de ses observations, accompagné, s'il y a lieu, de la réponse de l'intéressé et de son propre courrier en réponse » sont remplacés par les mots : « des échanges prévus au III » ;

iiiii) le quatrième alinéa du IV est supprimé ;

r) Le troisième alinéa de l'article R. 243-59-3 commence par les mots : « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 243-12-1, » et les mots : « se poursuit » sont remplacés par les mots : « peut se poursuivre ».

Art. 2. – Le même code est ainsi modifié :

1° Aux articles R. 138-24, R. 613-2, R. 613-3, R. 723-25, D. 133-13-6 et D. 133-13-9, la référence : « R. 243-18 » est remplacée par la référence : « R. 243-16 » ;

2° A l'article R. 138-22, la référence : « R. 243-19-1 » est remplacée par la référence : « R. 243-11 » ;

3° A l'article R. 242-3, les mots : « des articles R. 243-10 et R. 243-11 » sont remplacés par les mots : « de l'article R. 242-2 » ;

4° Aux articles R. 243-28 et R. 243-43, les mots : « R. 243-13, R. 243-15, R. 243-16, R. 243-18, » sont remplacés par les mots : « au deuxième alinéa du I de l'article R. 133-13, aux articles R. 243-12 à R. 243-17 » ;

5° A l'article R. 243-38, les mots : « R. 243-16 et R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « R. 243-12 à R. 243-14, R. 243-16 et R. 243-17 » ;

6° A l'article R. 243-44-1, les mots : « R. 243-13, R. 243-16, R. 243-18, R. 243-19, R. 243-19-1, R. 243-20 et R. 243-21 » sont remplacés par les mots : « R. 133-12-1, R. 133-13, R. 243-11 à R. 243-17 et R. 243-19 à R. 243-21 » ;

7° A l'article R. 256-6, les mots : « R. 243-16 et R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « R. 243-12, R. 243-13 et R. 243-16 » ;

8° A l'article R. 351-11, les mots : « les articles R. 243-16 et R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « R. 243-12, R. 243-13 et R. 243-16 » ;

9° A l'article R. 380-6, les mots : « R. 243-18, R. 243-19, R. 243-19-1, R. 243-20, R. 243-23-3 et R. 243-21 » sont remplacés par les mots : « R. 243-11, R. 243-17 à R. 243-21 et R. 243-24 » ;

10° A l'article R. 382-95, les mots : « à l'article R. 243-16 » sont remplacés par les mots : « aux articles R. 243-12 et R. 243-13 » ;

11° A l'article R. 382-96, les mots : « à l'article R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « aux articles R. 243-16 et R. 243-17 » ;

12° A l'article R. 762-20, les mots : « R. 243-18 à R. 243-21 » sont remplacés par les mots : « R. 243-11 et R. 243-16 à R. 243-26 » ;

13° A l'article R. 862-11-1, la référence : « R. 243-16 » est remplacée par la référence : « R. 243-12 » ;

14° A l'article R. 862-11-2, la référence : « R. 242-5 » est remplacée par la référence : « R. 243-15 » ;

15° A l'article R. 862-11-3, les mots : « Le troisième alinéa de » sont supprimés ;

16° A l'article R. 862-11-6, la référence : « R. 243-19-1 » est remplacée par la référence « R. 243-11 » ;

17° Aux articles D. 133-10 et D. 133-12, les mots : « L. 133-5-5, R. 243-16 et R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « R. 243-12, R. 243-13 et R. 243-16 » ;

18° A l'article D. 241-5-5, les mots : « du bordereau prévu au I de l'article R. 243-13 et afférent » sont remplacés par les mots : « de la déclaration prévue à l'article L. 133-5-3 et afférente » ;

19° A l'article D. 242-23, les mots : « R. 242-5, R. 243-6 à R. 243-8, R. 243-13, R. 243-15, R. 243-16, R. 243-18, R. 243-19 » sont remplacés par les mots : « R. 243-6 à R. 243-8 et R. 243-12 à R. 243-19 » ;

20° A l'article D. 243-15, les mots : « à l'article R. 243-13 » sont remplacés par les mots : « au deuxième alinéa du I de l'article R. 133-13 » ;

21° A l'article D. 382-1, les mots : « au premier alinéa du III de l'article R. 133-14 » sont remplacés par les mots : « à l'article R. 243-12 » ;

22° A l'article D. 712-41, les mots : « R. 243-13, R. 243-16, R. 243-18, R. 243-19, R. 243-19-1, R. 243-20 et R. 243-21 » sont remplacés par les mots : « R. 243-12 à R. 243-21 ».

Art. 3. – Le code rural et de la pêche maritime (partie réglementaire) est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa de l'article D. 712-19, les mots : « de l'article R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « des articles R. 243-16 et R. 243-17 » ;

2° A l'article R. 712-22, les mots : « du III de l'article R. 133-14 » sont remplacés par les mots : « prévues aux articles R. 243-12 à R. 243-14 » ;

3° Au second alinéa de l'article R. 731-68, les mots : « deuxième alinéa de l'article R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « II de l'article R. 243-16 » ;

4° A l'article R. 741-1-1 :

a) Au premier alinéa, les références : « R. 242-5 » et « R. 243-12 » sont supprimées et les mots : « , et R. 243-18 », sont remplacés par les mots : « à R. 243-18, R. 243-22 à R. 243-24 et R. 243-26 » ;

b) Après le premier alinéa, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application de l'article R. 243-11 du code de la sécurité sociale, la référence à l'article R. 243-21 du même code est remplacée par la référence à l'article R. 726-1 du présent code. » ;

c) Au second alinéa devenu le troisième, la référence : « R. 243-18 » est remplacée par la référence : « R. 243-17 » ;

d) Après le second alinéa devenu le troisième sont ajoutés les quatre alinéas suivants :

« Pour l'application de l'article R. 243-22 du code de la sécurité sociale, la référence au premier alinéa de l'article R. 243-20 est remplacée par la référence à l'article R. 741-26 du présent code et la référence à l'article R. 243-19 du code de la sécurité sociale est remplacée par la référence à l'article R. 741-24 du présent code.

« Pour l'application de l'article R. 243-23 du code de la sécurité sociale, les références aux articles L. 611-7, L. 626-6 et L. 631-19 sont complétées par la référence à l'article L. 351-4 du présent code.

« Pour l'application de l'article R. 243-24 du code de la sécurité sociale, les références aux articles L. 611-7, L. 626-6 et L. 631-19-I sont complétées par la référence à l'article L. 351-4 du présent code.

« Pour l'application de l'article R. 243-26 du code de la sécurité sociale, la référence à l'article R. 243-20 est remplacée par les références aux articles R. 243-11 du code de la sécurité sociale et R. 741-26 du présent code. » ;

5° A l'article R. 741-24 :

a) Le premier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« Les caisses de mutualité sociale agricole chargées du recouvrement notifient les majorations et pénalités prévues :

« 1° Aux articles L. 133-5-5 et aux articles R. 243-12, R. 243-13, R. 243-15, R. 243-16 et R. 243-18 du code de la sécurité sociale ;

« 2° A l'article L. 725-25 du présent code et aux articles L. 243-7-6, L. 243-7-7, L. 243-12-1 du code de la sécurité sociale. » ;

b) Au second alinéa, devenu quatrième, le mot : « Elles » est remplacé par les mots : « Ces majorations et pénalités » ;

6° L'article R. 741-25 est abrogé ;

7° A l'article R. 741-26 :

a) Au premier alinéa du I, les mots : « Dans les cas autres que ceux mentionnés à l'article R. 741-25, les » sont remplacés par le mot : « Les », après les mots : « majorations de retard prévues » sont insérés les mots : « au 1° de l'article R. 741-24 et » et les mots : « ainsi qu'à l'article L. 243-7-6, au III de l'article R. 133-14 et aux articles R. 243-18 et D.133-11 du code de la sécurité sociale » sont supprimés ;

b) Au début du deuxième alinéa du I, il est inséré le mot : « Toutefois, » et la référence : « R. 243-18 » est remplacée par la référence : « R. 243-16 » ;

c) Après le deuxième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il ne peut pas être accordé de remise des majorations et des pénalités mentionnées au 2° de l'article R. 741-24. » ;

d) Au dernier alinéa du III, le mot : « Toutefois, » est supprimé ;

e) Le deuxième alinéa du III est ainsi complété :

« Dans ce cas, la décision accordant une remise peut être prise avant le paiement des dites cotisations et contributions ; toutefois, cette remise ne sera acquise que sous réserve du respect de l'échéancier. » ;

f) Le V est abrogé et au VI qui devient V, les mots : « au troisième alinéa du I » sont remplacés par les mots : « au quatrième alinéa du I » ;

8° Les articles R. 741-27, R. 741-28-1, R. 741-29 et R. 741-30 sont abrogés ;

9° Aux articles R. 741-83 et D. 781-18, les mots : « deuxième alinéa de l'article R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « au II de l'article R. 243-16 » ;

10° Aux articles R. 741-86, R. 741-96 et D. 761-19, les mots : « au III de l'article R. 133-14, aux articles R. 243-1-1, R. 243-6, R. 243-6-1 et R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « aux articles R. 243-1-1, R. 243-6, R. 243-6-1, R. 243-12 à R. 243-14, R. 243-16 et R. 243-17 » ;

11° A l'article R. 741-92, les mots : « du III de l'article R. 133-14 et de l'article R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « des articles R. 243-12 à R. 243-14, R. 243-16 et R. 243-17 » ;

12° A l'article R. 741-96, la dernière phrase est supprimée ;

13° A l'article D. 741-98, le 3° est abrogé.

Art. 4. – A l'article R. 4163-33 du code du travail, les mots : « au troisième alinéa du III de l'article R. 133-14 » sont remplacés par les mots : « au deuxième alinéa du I de l'article R. 243-13 ».

Art. 5. – Le code des pensions civiles et militaires de retraite est ainsi modifié :

1° A l'article R. 71 :

a) Au premier alinéa, les mots : « à l'article R. 243-18 » sont remplacés par les mots : « aux articles R. 243-16 et R. 243-17 » ;

b) Au deuxième alinéa, les mots : « au III de l'article R. 133-14 » sont remplacés par les mots : « aux articles R. 243-12 à R. 243-14 » ;

2° Au premier alinéa de l'article D. 21-2, les mots : « au III de l'article R. 133-14 » sont remplacés par les mots : « aux articles R. 243-12 à R. 243-14 ».

Art. 6. – I. – Sous réserve des dispositions du II, les dispositions du présent décret sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2020. Les ii) à iiiiii) du *q* du 3^o de l'article 1^{er} entrent en vigueur pour les contrôles engagés à compter du 1^{er} janvier 2020.

II. – Le *j* du 3^o de l'article 1^{er} s'appliquent aux mises en demeure émises à compter du 1^{er} avril 2020. Toutefois, le troisième alinéa de l'article R. 243-18 dans sa version en vigueur avant l'entrée en vigueur du présent décret reste applicable jusqu'au 31 mars 2020 aux situations relevant des dispositions de l'article R. 243-17 dans sa rédaction issue du présent décret.

Art. 7. – La ministre des solidarités et de la santé et le ministre de l'action et des comptes publics sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 11 octobre 2019.

ÉDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

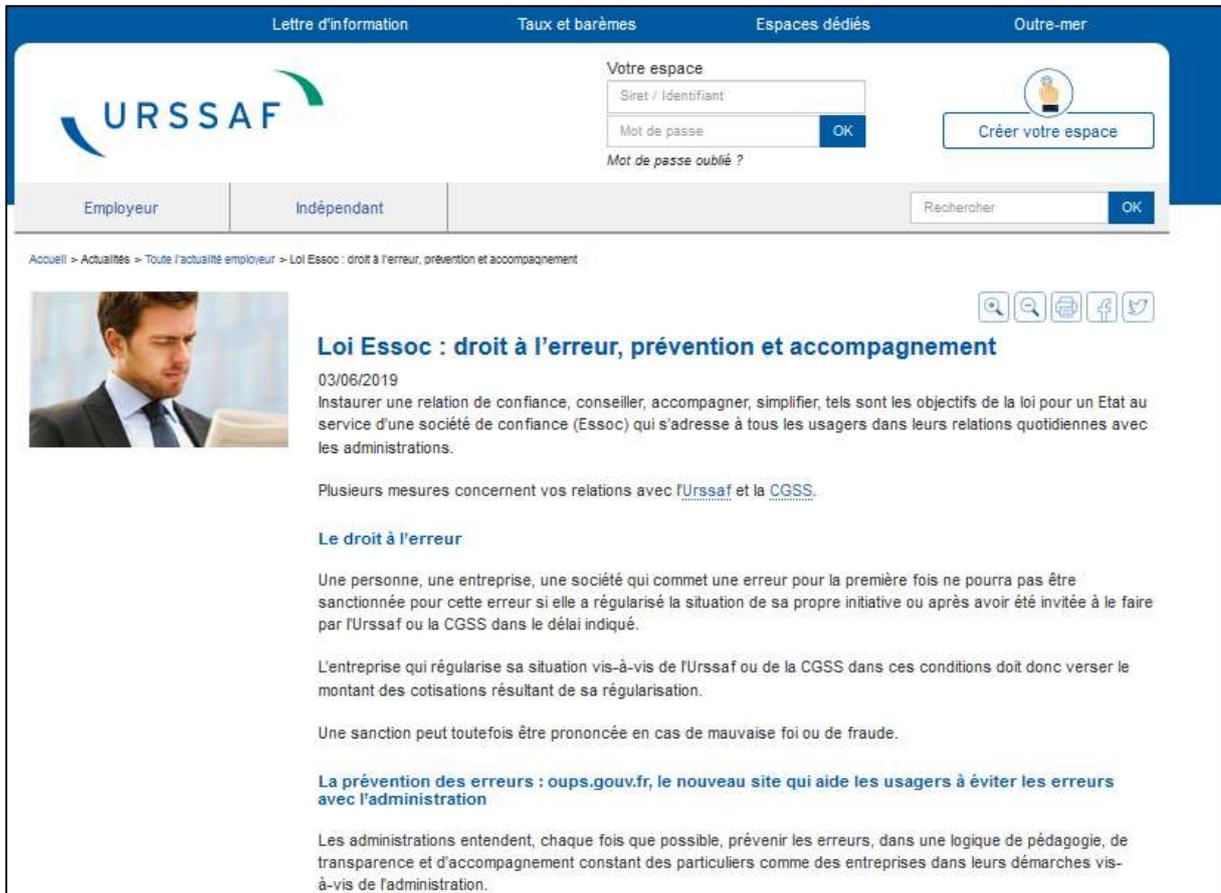
*Le ministre de l'action
et des comptes publics,*
GÉRALD DARMANIN

*La ministre des solidarités
et de la santé,*
AGNÈS BUZYN

7. EXTRAIT DES SITES URSSAF.FR ET OUPS.GOUV.FR

1. Urssaf.fr

La page consacrée à la loi ESSOC reprend la définition du droit à l'erreur, la présentation du site oups.gouv.fr de prévention des erreurs dans le cadre des démarches administratives, les mesures de la loi telles que la généralisation de la médiation et le contrôle sur demande, ou encore les expérimentations pour limiter la durée des contrôles.



The screenshot shows the Urssaf.fr website interface. At the top, there are navigation links: 'Lettre d'information', 'Taux et barèmes', 'Espaces dédiés', and 'Outre-mer'. Below this is a login section titled 'Votre espace' with fields for 'Siret / Identifiant' and 'Mot de passe', and an 'OK' button. A 'Créer votre espace' button is also visible. Below the login section are tabs for 'Employeur' and 'Indépendant', and a search bar with a 'Rechercher' button and an 'OK' button.

The main content area displays the article 'Loi Essoc : droit à l'erreur, prévention et accompagnement' dated 03/06/2019. The article text is as follows:

Accueil > Actualités > Toute l'actualité employeur > Loi Essoc : droit à l'erreur, prévention et accompagnement

Loi Essoc : droit à l'erreur, prévention et accompagnement
03/06/2019
Instaurer une relation de confiance, conseiller, accompagner, simplifier, tels sont les objectifs de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (Essoc) qui s'adresse à tous les usagers dans leurs relations quotidiennes avec les administrations.

Plusieurs mesures concernent vos relations avec [l'Urssaf](#) et la [CGSS](#).

Le droit à l'erreur

Une personne, une entreprise, une société qui commet une erreur pour la première fois ne pourra pas être sanctionnée pour cette erreur si elle a régularisé la situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'Urssaf ou la CGSS dans le délai indiqué.

L'entreprise qui régularise sa situation vis-à-vis de l'Urssaf ou de la CGSS dans ces conditions doit donc verser le montant des cotisations résultant de sa régularisation.

Une sanction peut toutefois être prononcée en cas de mauvaise foi ou de fraude.

La prévention des erreurs : oups.gouv.fr, le nouveau site qui aide les usagers à éviter les erreurs avec l'administration

Les administrations entendent, chaque fois que possible, prévenir les erreurs, dans une logique de pédagogie, de transparence et d'accompagnement constant des particuliers comme des entreprises dans leurs démarches vis-à-vis de l'administration.

Des conseils sont donnés dans le cadre du « Parcours employeur », pour fiabiliser la DSN des professionnels notamment.









Liens utiles

La réduction générale

Parcours employeur

- ▶ Créer
- ▶ Employer du personnel
- ▶ Bénéficier d'une exonération
- ▶ Exonérations générales
 - La réduction générale
 - La réduction de cotisations salariales sur les heures supplémentaires et complémentaires
 - La déduction forfaitaire patronale pour heures supplémentaires
 - L'Acre
 - Exonérations ou aides à caractère géographique
 - Exonérations ou aides liées à la personne
 - Exonérations ou aides liées au secteur d'activité

▶ Calculer les cotisations

▶ Déclarer et payer

▶ Réduire ou cesser l'activité

A savoir...

SOMMAIRE

- Les employeurs concernés
- Les salariés visés
- Les cotisations et contributions visées
- Le calcul de la réduction
- Les règles relatives au cumul
- Les formalités
- Les modalités déclaratives
- **Les modalités pour fiabiliser votre DSN**
 - Comment corriger les erreurs déclaratives
 - Exemple 1
 - Exemple 2

Les modalités pour fiabiliser votre DSN

Bien déclarer vos données en DSN c'est sécuriser le respect de vos obligations et mieux assurer les droits de vos salariés.

Pour ce faire, il est notamment essentiel de veiller à la cohérence entre les données agrégées déclarées via les CTP et les données individuelles relatives à vos salariés.

Zoom sur la réduction générale étendue aux cotisations patronales de retraite complémentaire et aux contributions d'assurance chômage

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la réduction générale est étendue aux cotisations patronales de retraite complémentaire Agirc-Arrco, et dans certains cas, aux contributions d'assurance chômage.

Pour déclarer correctement la réduction générale en tenant compte de cette évolution, vous pouvez vous référer utilement au [guide déclaratif Urssaf \(CTP 671, 801, 668 et 669\)](#) et à l'actualité mentionnée sur le site [Urssaf.fr](#).

Pour en savoir sur la déclaration et la fiabilisation de la réduction générale étendue en 2019.

oups.gouv.fr les erreurs à éviter

Les estimateurs de cotisations et de la réduction générale figurent parmi les services en ligne destinés à prévenir les erreurs de déclaration des cotisants.

Lettre d'information
Taux et barèmes
Espaces dédiés
Outre-mer



Votre espace
 Siret / Identifiant
 Mot de passe OK


 Créer votre espace

Employeur
Indépendant

services en ligne OK

Accueil > Résultats de recherche

Votre recherche

Q

Précisez votre recherche

Vous êtes :

Employeur

Entreprise / association

Administration ou collectivité territoriale

Particulier employeur

Indépendant

Praticien et auxiliaire médical

Profession libérale

Thématique :

Créer

Employer du personnel

Bénéficiaire d'une

Votre recherche : « services en ligne » - 50 résultat(s)

Trier par date
Trier par pertinence

Les formalités liées à l'embauche : la DPAE (04/02/2019)

<http://www.youtube.com/watch?v=e-aopzJ7hbQ> Personnalisez vos **services** en **ligne** Personnaliser vos **services** en **ligne** external

[Accueil > Employeur > Employer du personnel > Les formalités liées à l'embauche : la DPAE](#)

Estimateur de cotisations 2019 (13/03/2019)

<https://www.youtube.com/watch?v=dGV54PJt5cE> Personnalisez vos **services** en **ligne** Personnaliser vos **services** en **ligne** external

[Accueil > Utile et pratique > Estimateur de cotisations 2019](#)

Estimateur de la réduction générale (13/03/2019)

<https://www.youtube.com/watch?v=dGV54PJt5cE> Personnalisez vos **services** en **ligne** Personnaliser vos **services** en **ligne** external

[Accueil > Utile et pratique > Estimateur de la réduction générale](#)

Services en ligne

- Déclaration d'embauche (DPAE)
- Adhésion au prélèvement Sepa interentreprises
- Estimation de cotisations
- Téléchargement d'une attestation
- Recherche d'une lettre circulaire.

2. Oups.gouv.fr



Une fois que le professionnel a sélectionné son profil par rapport à celui du particulier, Il peut choisir parmi les onglets proposés tels que la déclaration et le paiement des cotisations sociales, le recrutement, la rupture du contrat de travail ou encore le respect des obligations fiscales dans le domaine des finances publiques.



Une liste des « Erreurs à éviter » est disponible pour chacun des thèmes avec des « conseils à suivre » pour éviter la répétition de ces erreurs les plus fréquentes dans les démarches administratives des professionnels. A titre d'exemple, des conseils sont formulés pour calculer la réduction générale de cotisations sociales ou effectuer correctement sa DSN dans le cadre de la thématique sur la déclaration et le paiement des cotisations sociales. Un renvoi vers le site de l'Urssaf permet également de faire le lien avec les « modalités pour fiabiliser sa DSN ».

Erreurs à éviter

- 01

Je déclare mal mon taux de cotisation « Accidents du travail et Maladies professionnelles »
- 02

Je déclare mal mon taux de cotisation « Versement transport »
- 03

J'ai des difficultés à comprendre les taux de cotisation applicables
- 04

J'ai des difficultés à comprendre les codes types de personnels (CTP) lors de mes déclarations
- 05

J'ai des difficultés à calculer la réduction générale de cotisations
- 06

J'ai des difficultés à déterminer la base plafonnée de cotisations
- 07

J'ai des difficultés à mettre en cohérence les données agrégées et les données individuelles de la DSN

05. J'ai des difficultés à calculer la réduction générale de cotisations

Conseil à suivre

Le calcul de la réduction générale est une source fréquente d'erreur :

- Depuis le 1er janvier 2019, la réduction générale de cotisations a été étendue et concerne les cotisations de retraite complémentaire.

Pour vérifier que je peux bénéficier de la réduction générale étendue et m'aider dans mes calculs, je peux consulter le site Urssaf.fr : <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/beneficiaire-dune-exoneration/exonerations-generales/la-reduction-generale.html>

Pour effectuer correctement ma DSN, je dois bien :

- Déclarer la réduction générale sur les versants Sécurité sociale ET retraite complémentaire Agirc*-Arrco**
- Porter un signe négatif sur les montants de la réduction générale déclarés pour chaque salarié concerné et non devant le montant agrégé (le code type de personnel utilisé intègre déjà le signe nécessaire).

Enfin, m'assurer de la cohérence entre les données salariées et les données cumulées de ma déclaration.

Des articles sont disponibles dans le moteur de recherche à partir des mots clés « Urssaf » et « DSN », pour aider le professionnel à résoudre des situations telles que « Je déclare mal mon taux de cotisation Versement transport ».

DSN



8 résultats

J'ai des difficultés à mettre en cohérence les données agrégées et les données individuelles de la DSN

J'oublie de signaler à la caisse locale des Urssaf ou de la MSA dont je dépends que je n'emploie plus de manière définitive ou provisoire, de salarié et je ne dépose pas de déclaration DSN ou PASRAU pour le prélèvement à la source (PAS)

Un de mes salariés est victime d'un accident du travail ou atteint d'une maladie professionnelle, j'ai opté pour la DSN et j'estime, par erreur, n'avoir aucune déclaration d'accident du travail à faire

Je suis employeur, mon entreprise est affiliée à la MSA et je me suis trompé dans la transmission de ma déclaration sociale nominative (DSN)

Je suis employeur, mon entreprise est affiliée à la MSA et j'ai oublié de faire ma DPAAE (déclaration préalable à l'embauche) auprès de la MSA, alors que je viens de remplir la DSN (déclaration sociale nominative) pour un salarié nouvellement embauché

Je déclare mal mon taux de cotisation « Versement transport »

J'ai des difficultés à déterminer la base plafonnée de cotisations

Je déclare mal mon taux de cotisation « Accidents du travail et Maladies professionnelles »

URSSAF



8 résultats

J'oublie de signaler à la caisse locale des Urssaf ou de la MSA dont je dépends que je n'emploie plus de manière définitive ou provisoire, de salarié et je ne dépose pas de déclaration DSN ou PASRAU pour le prélèvement à la source (PAS)

J'ai cessé mon activité mais je n'accomplis pas les formalités nécessaires à la radiation de mon entreprise auprès de l'administration fiscale et de l'Urssaf

Je déclare mal mon taux de cotisation « Versement transport »

J'ai des difficultés à comprendre les taux de cotisation applicables

J'ai des difficultés à calculer la réduction générale de cotisations

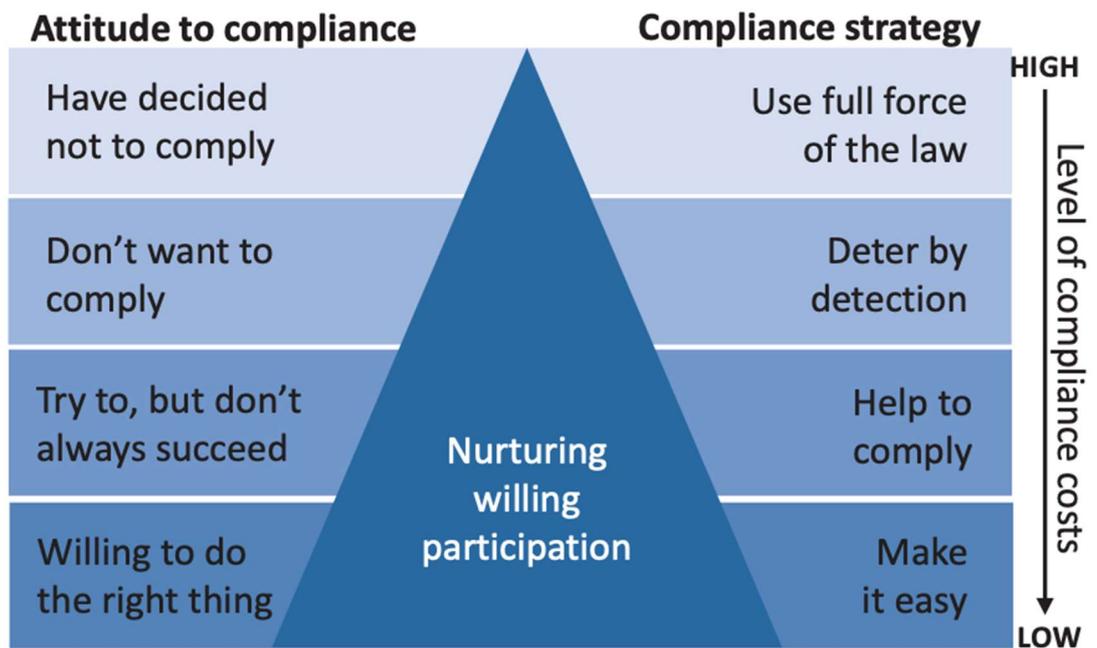
J'ai des difficultés à comprendre les codes types de personnels (CTP) lors de mes déclarations

Je déclare mal mon taux de cotisation « Accidents du travail et Maladies professionnelles »

J'ai des difficultés à déterminer la base plafonnée de cotisations

8. SCHEMA DU MODELE AUSTRALIEN DE LA CONFIANCE

Le modèle Australien analyse la confiance par la simplification. Plus la simplification est grande plus les cotisants sont disposés à agir correctement.



Source: Australian Taxation Office, Example of co-operative compliance model

9. CHARTE DU COTISANT CONTROLE

Mise à jour le 18 mars 2019.



La charte du cotisant contrôlé

18 mars 2019

Services aux cotisants

Études et statistiques

Services aux partenaires

Contrôle

Ressources informatiques

*Cette charte résume les dispositions
les plus couramment mises
en œuvre en matière de contrôle
par les organismes de recouvrement.*

*Pour une information plus complète,
vous pouvez notamment vous référer au code
de la Sécurité sociale, au code du travail
et à la jurisprudence en vigueur.*

Préambule

Chef d'entreprise, travailleur indépendant, micro-entrepreneur⁽¹⁾, particulier employeur, membre d'une profession libérale, vous déclarez et payez vos cotisations et contributions de Sécurité sociale et d'Assurance chômage auprès de l'Urssaf, du centre national Cesu, du centre national Pajemploi, de la CGSS ou d'une agence de Sécurité sociale pour les indépendants.

Vous contribuez ainsi au financement des régimes de Sécurité sociale et du régime d'Assurance chômage auxquels vous êtes affilié.

Les organismes chargés du recouvrement contrôlent la bonne application de la législation de Sécurité sociale. Ils assurent également le contrôle de la bonne application des règles relatives aux contributions et cotisations destinées au financement des régimes d'assurance chômage et de garantie des salaires, dont vous êtes redevable dès lors que vous êtes employeur de droit privé (personne morale ou personne physique dont particulier employeur) ou employeur de droit public ayant adhéré au régime d'assurance chômage. Le cas échéant, les contrôles peuvent également porter sur des cotisations, contributions ou taxes recouvrées par ou pour d'autres organismes de protection sociale (exemple : Fnal, Fonds Cmu, ...).

Dans ce cadre, la « Charte du cotisant contrôlé » vous informe sur vos droits et obligations lors du contrôle.

Elle présente, de façon synthétique, les modalités de déroulement d'un contrôle ainsi que les droits et les garanties dont vous bénéficiez tout au long de cette procédure.

Ce document s'appuie sur les textes en vigueur à la date de sa publication au Journal officiel sans préjudice des textes qui lui seraient postérieurs. Il est opposable aux organismes effectuant le contrôle. Il présente notamment les dispositions, issues de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance applicables au contrôle Urssaf, à savoir : le droit au contrôle et les expérimentations liées à la limitation du temps de contrôle.

⁽¹⁾ Anciennement intitulé : « Auto-entrepreneur »



La Sécurité sociale repose sur le principe de solidarité qui permet à chacun d'être protégé face aux aléas de la vie. Les prestations versées en cas de maladie ou de perte d'emploi, les allocations familiales, les indemnités d'accidents du travail et les retraites sont ainsi prises en charge par la collectivité pour le bénéfice de chacun.

Ces prestations sont financées par les cotisations et contributions sociales collectées par la branche recouvrement. Chaque année le montant total de ces cotisations et de ces contributions recueillies auprès des cotisants est supérieur au budget de l'État. Ces cotisations et contributions sont ensuite redistribuées sous forme de prestations.



| | |
|---|-----------|
| LE CONTRÔLE | 06 |
| Pourquoi un contrôle ? | 06 |
| Qui peut être contrôlé ? | 06 |
| Quel type de contrôle ? | 06 |
| LE CONTRÔLE SUR PLACE | 07 |
| Qui contrôle ? | 07 |
| Comment êtes-vous informé du contrôle ? | 07 |
| Qui est présent lors du contrôle ? | 09 |
| Où se déroule le contrôle ? | 09 |
| Sur quelles périodes porte le contrôle ? | 09 |
| Comment se déroule le contrôle ? | 10 |
| Les investigations sur support dématérialisé | 11 |
| Les méthodes d'échantillonnage et extrapolation | 12 |
| LE CONTRÔLE SUR PIÈCES | 14 |
| Qui contrôle ? | 14 |
| Comment êtes-vous informé du contrôle ? | 14 |
| Où se déroule le contrôle ? | 15 |
| Sur quelles périodes porte le contrôle ? | 15 |
| Comment se déroule le contrôle ? | 16 |
| SITUATIONS PARTICULIÈRES | 17 |
| Fixation forfaitaire des cotisations et des contributions de Sécurité sociale | 17 |
| Obstacle à contrôle | 17 |
| APRÈS LE CONTRÔLE | 18 |
| Que se passe-t-il à l'issue des opérations de contrôle ? | 18 |
| À qui et quand devez-vous payer ? | 20 |
| Quels sont les effets du contrôle ? | 21 |
| Si vous n'êtes pas d'accord avec la décision de l'organisme de Sécurité sociale | 22 |
| LEXIQUE | 24 |

Le contrôle

Pourquoi un contrôle ?

Les ressources destinées à financer les prestations sociales (en cas de maladie, de maternité, de paternité, d'accident du travail ou de perte d'emploi pour couvrir les charges de famille et de retraite) sont calculées et payées par vos soins. Dans ce cadre, vous transmettez une déclaration aux organismes chargés du recouvrement.

Ce système déclaratif implique, en contrepartie, un contrôle du respect des législations de Sécurité sociale et d'assurance chômage et de l'exactitude des montants déclarés.

Le contrôle, réalisé par les organismes de recouvrement du régime général⁽²⁾, a vocation à veiller notamment à l'exactitude des déclarations, garantie d'un jeu loyal de la concurrence, ainsi que du respect des droits des salariés. Il constitue également un moment utile pour vous conseiller et prévenir les difficultés rencontrées dans l'application des textes.

Qui peut être contrôlé ?

Quels que soient votre activité et votre effectif, vous pouvez être contrôlé si vous êtes :

- employeur, personne morale ou physique, privée ou publique, à titre professionnel ou en tant que particulier-employeur ;
- travailleur indépendant ;
- une personne versant des cotisations ou contributions auprès des organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général ;
- redevable de contributions spécifiques recouvrées ou contrôlées par les organismes de recouvrement.

Sous certaines conditions, vous pouvez également, faire l'objet d'un contrôle même si vous n'êtes pas inscrit en qualité d'employeur auprès de ces organismes.

Quel type de contrôle ?

Deux types de contrôles sont possibles :

- le contrôle sur place qui se déroule en partie dans les locaux de votre entreprise ;
- le contrôle sur pièces qui se déroule exclusivement dans les locaux de l'organisme de recouvrement.

⁽²⁾ Urssaf, CGSS, CSS de Mayotte

Le contrôle sur place

Qui contrôle ?

Un ou plusieurs agents chargés du contrôle, placés sous l'autorité du directeur de l'organisme de recouvrement, réalisent le contrôle. Ils peuvent être accompagnés par un inspecteur stagiaire ou par toute autre personne placée sous leur responsabilité.

Les agents chargés du contrôle sont agréés par le directeur de l'Acoss et liés par le secret professionnel. Cet agrément les habilité à intervenir sur l'ensemble du territoire national. Il est valable pendant l'ensemble de leur carrière. Ils prêtent serment devant le tribunal d'instance de ne rien révéler des secrets de fabrication comme des résultats d'exploitation dont ils peuvent prendre connaissance dans l'exercice de leur mission. Ils sont titulaires d'une carte professionnelle, preuve de leur qualité, carte dont vous pouvez obtenir la présentation lors du contrôle.

Dans le cadre de la convention générale de réciprocité entre organismes du recouvrement, les agents chargés du contrôle peuvent être amenés à conduire le contrôle d'entreprises ayant plusieurs établissements relevant de plusieurs organismes de recouvrement.

Comment êtes-vous informé du contrôle ?

Un contrôle peut intervenir à tout moment de la vie de l'employeur ou de l'activité professionnelle du travailleur indépendant. Vous pouvez également être à l'initiative de ce contrôle lorsque vous avez exercé votre droit au contrôle à la demande.

L'organisme du recouvrement est tenu de vous communiquer préalablement un avis de contrôle, par tout moyen permettant de rapporter la preuve de la date de sa réception. Ce document vous est transmis au minimum 15 jours avant la date de la première visite de l'inspecteur.

Lorsque la personne contrôlée est une personne morale, l'avis de contrôle est adressé à l'attention de son représentant légal et envoyé à l'adresse du siège social de l'entreprise ou, le cas échéant, à celle de son établissement principal, telles que ces informations ont été préalablement déclarées à l'organisme de recouvrement.

Lorsque la personne contrôlée est une personne physique, l'avis de contrôle est adressé à son domicile ou, à défaut, à son adresse professionnelle, telles que ces informations ont été préalablement déclarées à l'organisme de recouvrement.

Sauf précision contraire, cet avis vaut pour l'ensemble de vos établissements⁽³⁾. Le cas échéant, cet avis de contrôle concerne également les obligations sociales pour lesquelles l'organisme du recouvrement a compétence ou délégation en matière de contrôle (CNIEG, Fonds CMU-C, Guso, ...).

⁽³⁾ L'établissement est une unité de production géographiquement individualisée, mais juridiquement dépendante de l'entreprise. Chaque établissement possède un numéro Siret propre partageant les mêmes neuf premiers chiffres du numéro Siren de l'entreprise.

L'envoi de cet avis préalable ne s'applique pas aux opérations de lutte contre le travail dissimulé.

Il mentionne l'adresse électronique à laquelle vous pouvez consulter et télécharger la Charte du cotisant contrôlé. Sur votre demande, ce document peut vous être adressé. Il précise également que vous pouvez vous faire assister par un conseil de votre choix.

Dès que vous recevez l'avis de contrôle, vous ne pouvez plus interroger votre organisme du recouvrement dans le cadre de la procédure de rescrit social⁽⁴⁾.

Vous êtes tenu de recevoir les agents chargés du contrôle, les obstacles aux opérations de contrôle étant passibles de pénalités financières.

Les contrôles visant les entreprises versant des rémunérations à moins de dix salariés* ou les travailleurs indépendants ne peuvent s'étendre sur une période supérieure à trois mois, comprise entre la date de la première visite de l'agent chargé du contrôle et la date d'envoi de la lettre d'observations.

Cette période peut être prorogée une fois à la demande expresse de l'employeur contrôlé ou de l'organisme de recouvrement.

Cette limitation de la durée du contrôle n'est pas applicable lorsqu'est établie au cours de cette période une situation de travail dissimulé, d'obstacle à contrôle ou d'abus de droit ainsi qu'en cas de constat d'une comptabilité insuffisante ou d'une documentation inexploitable.

Elle n'est pas non plus appliquée lorsque la personne contrôlée appartient à un groupe dont l'effectif est égal ou supérieur à dix salariés.

Si le contrôle n'a pu aboutir dans le délai imparti, vous serez informé par courrier des manquements éventuellement constatés.

(*) Dans le cadre d'une expérimentation prévue par la loi pour un Etat au service d'une société de confiance, ce seuil d'effectif est étendu à compter de la publication de loi, pour une durée de trois ans, aux entreprises de moins de vingt salariés.

Qui est présent lors du contrôle ?

Le contrôle est une occasion d'échanges et de dialogue, c'est pourquoi votre présence est importante et souhaitée au moins en début et en fin de contrôle.

Vous avez la possibilité de vous faire assister d'un conseil de votre choix qui vous aidera lors du contrôle ou vous représentera auprès de l'inspecteur, si vous le mandatez à cet effet.

Où se déroule le contrôle ?

Le contrôle se déroule principalement dans les locaux de votre entreprise ou sur les lieux de votre activité professionnelle. Toutefois les agents chargés du contrôle peuvent être conduits à réaliser certaines vérifications et opérations de contrôle au sein de l'organisme dont ils relèvent.

L'agent chargé du contrôle pourra vous proposer que la vérification se déroule chez votre tiers-déclarant (expert-comptable par exemple), vous avez également la possibilité d'en faire la proposition.

Sur quelles périodes porte le contrôle ?

Le contrôle permet de vérifier la bonne application des législations de Sécurité sociale et d'assurance chômage et de s'assurer de l'exactitude des déclarations. Il porte sur les cotisations et contributions non prescrites.

Les cotisations et contributions sociales se prescrivent par trois ans à compter de l'expiration de l'année civile au titre de laquelle elles sont dues. Pour les cotisations et contributions sociales dont sont redevables les travailleurs indépendants, cette durée s'apprécie à compter du 30 juin de l'année qui suit l'année au titre de laquelle elles sont dues.

À titre d'exemple, un contrôle réalisé en 2019 porte sur les années 2018, 2017 et 2016 pour les entreprises qui emploient des salariés. Pour les travailleurs indépendants si le contrôle est réalisé avant le 30 juin 2019, il porte sur les exercices 2017, 2016 et 2015, s'il est réalisé après le 30 juin il porte alors sur les exercices 2018, 2017 et 2016.

En cas de constatation d'une infraction de travail illégal, ce délai de prescription est de cinq ans.

Comment se déroule le contrôle ?

Le contrôle repose, avant tout, sur un dialogue permanent entre vous ou votre représentant et l'agent chargé du contrôle. Cette démarche concourt à la prise en compte de l'ensemble des informations nécessaires à la vérification.

Vous devez mettre à disposition des inspecteurs tout document et permettre l'accès à tout support d'information qui vous est demandé comme nécessaire à la réalisation du contrôle.

A titre d'exemple sont susceptibles de vous être demandés les documents suivants :

- sociaux : déclaration sociale nominative, bordereaux de cotisations, déclarations de régularisation annuelle, bulletins de salaires, dossiers du personnel, contrats de travail...
- comptables : bilans, grands livres comptables, balances comptables, fichier des écritures comptables...
- fiscaux : liasses fiscales, avis d'imposition, ...
- juridiques : statuts des sociétés, transactions, jugements de conseils de prud'hommes, ...
- factures des sous-traitants et honoraires, ou factures émises par un travailleur indépendant justifiant de son chiffre d'affaires ou de ses recettes, justificatifs de frais (notes de restaurant, certificat d'immatriculation des véhicules, ...).

Cette liste est indicative, l'agent chargé du contrôle adaptant les modalités de sa vérification et ses demandes à l'organisation et au système d'information de votre entreprise. Il peut donc être amené à vous demander tout document et tout support d'information supplémentaires. Ces éléments peuvent être analysés en dehors de vos locaux afin d'en faciliter l'exploitation et de réduire le temps de présence de l'agent de contrôle dans votre établissement. Dans ce cas l'agent vous en informe.

Il peut également vous demander de présenter ces documents selon un classement nécessaire au contrôle dont il vous aura préalablement informé.

Par ailleurs, l'agent chargé du contrôle peut interroger les personnes rémunérées notamment pour connaître leur nom et adresse ainsi que la nature des activités exercées, le montant des rémunérations et des avantages en nature accordés en contrepartie de ces activités.

Les investigations sur support dématérialisé :

Lorsque les documents et les données nécessaires à l'agent chargé du contrôle sont dématérialisés, ce dernier peut, après vous avoir informé par écrit, procéder aux opérations de contrôle par la mise en œuvre de traitements automatisés en ayant recours au matériel informatique utilisé par votre entreprise. A sa demande, vous devez mettre à sa disposition un utilisateur habilité pour réaliser les opérations sur ce matériel.

A compter de la date de la réception de la demande, vous disposez de quinze jours pour vous opposer par écrit à la mise en œuvre des traitements sur le matériel de votre entreprise et informer l'agent chargé du contrôle de votre choix :

1 / Soit de mettre à sa disposition les copies des documents, données et traitements nécessaires à l'exercice du contrôle. Ces copies sont établies sur des fichiers informatiques répondant aux normes définies par l'agent chargé du contrôle permettant les traitements automatisés et sont détruites avant l'engagement de la mise en recouvrement.

2 / Soit de prendre en charge vous-même tout ou partie des traitements automatisés. Dans ce cas, l'agent chargé du contrôle vous indique par écrit les traitements à réaliser, les délais accordés pour les effectuer ainsi que les normes des fichiers des résultats attendus.

A défaut de réponse de votre part dans le délai imparti, l'agent chargé du contrôle pourra procéder aux opérations de contrôle par la mise en place de traitements automatisés sur le matériel de votre entreprise. Dans ce cas, et à la demande de l'agent chargé du contrôle, vous devez mettre à sa disposition un utilisateur habilité pour réaliser les opérations sur ce matériel.

Les méthodes d'échantillonnage et extrapolation :

Afin de réduire la durée du contrôle dans votre entreprise et d'alléger les contraintes liées à la fourniture de très nombreuses pièces justificatives, l'agent chargé du contrôle peut vous proposer d'utiliser des méthodes de vérification par échantillonnage et extrapolation.

Si l'agent chargé du contrôle envisage d'utiliser ces méthodes, il doit vous indiquer, au moins quinze jours avant leur mise en œuvre, l'adresse électronique⁽⁵⁾ à laquelle sont consultables le document vous indiquant les différentes phases de la mise en œuvre de ces méthodes, les formules statistiques utilisées pour leur application ainsi que l'arrêté ministériel les définissant.

Pendant ce délai, vous avez la possibilité de vous opposer à l'utilisation de ces méthodes.

Dans ce cas, votre refus doit être écrit et, dès lors l'agent chargé du contrôle vous demandera de mettre à sa disposition l'ensemble des pièces nécessaires à sa vérification, selon des critères et en un lieu qu'il aura lui-même définis. Ce lieu pourra se situer en dehors des locaux de votre entreprise avec votre accord.

Vous disposez alors d'un délai de quinze jours pour faire valoir vos observations sur ces propositions. A l'issue de ce délai l'inspecteur vous notifie le lieu et les critères définitivement retenus. L'ensemble des pièces demandées doit être mis à disposition dans un délai ne pouvant excéder soixante jours.

Si vous ne répondez pas à ces obligations, votre opposition à l'utilisation des méthodes de vérification par échantillonnage et extrapolation ne pourra être prise en compte.

Dans le cadre du débat oral et contradictoire qui accompagne la mise en œuvre de ces techniques en vue d'une régularisation, vous êtes associé aux différentes phases de la procédure notamment pour la détermination de la population constituant la base de sondage, le tirage des échantillons et les résultats des vérifications opérées sur chaque individu de l'échantillon. Vous pouvez à tout moment présenter vos observations à l'agent chargé du contrôle. Vos désaccords exprimés par écrit feront l'objet d'une réponse écrite de l'agent chargé du contrôle.

La présence ou l'absence d'anomalie relevée sur l'échantillon vérifié vaut pour l'ensemble de l'effectif d'où est tiré l'échantillon.

Dans le cadre particulier d'un chiffrage déterminé au moyen des techniques d'échantillonnage et d'extrapolation, vous pouvez procéder vous-même au calcul des régularisations pour la totalité des salariés concernés par chacune des anomalies constatées sur chaque échantillon utilisé. Vous devez alors informer l'organisme de recouvrement de votre décision par tout moyen donnant une date certaine à sa réception.

Les régularisations doivent s'appliquer à l'ensemble des individus statistiques (unités d'observations) constituant la population (univers de référence) dont est issu l'échantillon examiné. Vous disposez alors d'un délai de 30 jours à réception de votre courrier par l'organisme de recouvrement pour produire vos calculs ainsi que les éléments permettant de justifier de leur réalité et de leur exactitude.

Cette proposition de régularisation, établie par vos soins, est également susceptible d'être contrôlée par l'agent chargé du contrôle, notamment en procédant à l'examen d'un nouvel échantillon.

Le contrôle sur Pièces

La procédure de contrôle sur pièces peut être engagée à l'égard des employeurs et travailleurs indépendants occupant moins de onze salariés.

Elle se déroule sous les mêmes garanties qu'un contrôle sur place.

Qui contrôle ?

Un agent chargé du contrôle, inspecteur ou contrôleur du recouvrement, placé sous l'autorité du directeur de l'organisme de recouvrement, réalise le contrôle.

Comme les inspecteurs du recouvrement, les contrôleurs du recouvrement sont agréés par le directeur de l'Acoss et liés par le secret professionnel. Ils prêtent serment devant le tribunal d'instance de ne rien révéler des secrets de fabrication comme des résultats d'exploitation dont ils peuvent prendre connaissance dans l'exercice de leur mission.

Comment êtes-vous informé du contrôle ?

L'organisme du recouvrement vous adresse préalablement un avis de contrôle par tout moyen permettant de rapporter la preuve de la date de sa réception.

Lorsque la personne contrôlée est une personne morale, l'avis de contrôle est adressé à l'attention de son représentant légal et envoyé à l'adresse du siège social de l'entreprise ou, le cas échéant, à celle de son établissement principal, telles que ces informations ont été préalablement déclarées à l'organisme de recouvrement.

Lorsque la personne contrôlée est une personne physique, il est adressé à son domicile ou, à défaut, à son adresse professionnelle, telles que ces informations ont été préalablement déclarées à l'organisme de recouvrement.

Cet avis mentionne une liste de documents et d'informations nécessaires à l'exercice du contrôle et précise la date limite de mise à disposition. Ces documents pourront être communiqués sous forme papier ou dématérialisée. Il vous est demandé d'envoyer des copies des pièces originales. Cet avis vous indique en outre l'adresse électronique où la charte du cotisant contrôlé est consultable et téléchargeable. Sur votre demande, elle peut également vous être adressée.

Dès que vous recevez l'avis de contrôle, vous ne pouvez plus interroger votre organisme de recouvrement dans le cadre de la procédure de rescrit social⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Pour en savoir plus sur le rescrit social, consulter www.urssaf.fr

Les contrôles visant les entreprises versant des rémunérations à moins de dix salariés (seuil étendu dans ce cadre précis, à titre de tolérance aux entreprises de moins de onze salariés) ou les travailleurs indépendants ne peuvent s'étendre sur une période supérieure à trois mois, comprise entre le début effectif du contrôle et la date d'envoi de la lettre d'observations. La date de début de contrôle correspond à la date de début des vérifications indiquée sur l'avis en cas de contrôle sur pièces.

Cette période peut être prorogée une fois à la demande expresse de l'employeur contrôlé ou de l'organisme de recouvrement.

Cette limitation de la durée du contrôle n'est pas applicable lorsqu'est établie au cours de cette période une situation de travail dissimulé, d'obstacle à contrôle ou d'abus de droit ainsi qu'en cas de constat d'une comptabilité insuffisante ou d'une documentation inexploitable.

Elle n'est pas non plus appliquée lorsque la personne contrôlée appartient à un groupe dont l'effectif est égal ou supérieur à dix salariés.

Si le contrôle n'a pu aboutir dans le délai imparti, vous serez informé par courrier des manquements éventuellement constatés.

Où se déroule le contrôle ?

Les opérations de vérification s'effectuent dans les locaux de l'organisme de recouvrement.

Sur quelles périodes porte le contrôle ?

Le contrôle permet de vérifier la bonne application des législations de Sécurité sociale et d'assurance chômage, de s'assurer de l'exactitude des déclarations et porte sur les cotisations non prescrites.

Les cotisations et contributions sociales se prescrivent par trois ans à compter de l'expiration de l'année civile au titre de laquelle elles sont dues. Pour les cotisations et contributions sociales dont sont redevables les travailleurs indépendants, cette durée s'apprécie à compter du 30 juin de l'année qui suit l'année au titre de laquelle elles sont dues.

À titre d'exemple, un contrôle réalisé en 2019 porte sur les années 2018, 2017 et 2016 pour les entreprises qui emploient des salariés. Pour les travailleurs indépendants si le contrôle est réalisé avant le 30 juin 2019, il porte sur les exercices 2017, 2016 et 2015, s'il est réalisé après le 30 juin il porte alors sur les exercices 2018, 2017 et 2016.

En cas de constatation d'une infraction de travail illégal, ce délai de prescription est de cinq ans.

Comment se déroule le contrôle ?

Le contrôle s'effectue sur la base des documents transmis.

Il peut s'agir à titre d'exemple, des documents :

- sociaux : bulletins de salaires, contrats de travail
- comptables : bilans, extraits des grands livres comptables, balances comptables, ...
- fiscaux : liasses fiscales, avis d'imposition, ...
- juridiques : statuts des sociétés, jugements de conseils de prud'hommes, ...

Toutefois des documents et/ou informations complémentaires nécessaires à la réalisation du contrôle peuvent vous être demandés par échanges écrits, téléphoniques ou électroniques, notamment en ce qui concerne certaines factures et les justificatifs de frais...

En cas d'absence de transmission des éléments demandés ou lorsque l'examen des pièces nécessite d'autres investigations, vous êtes informé que le contrôle sera poursuivi sous la forme d'un contrôle sur place et serez ultérieurement contacté par un inspecteur du recouvrement. Un courrier vous sera alors adressé pour vous informer de la date de passage.

Situations particulières

Fixation forfaitaire de l'assiette des cotisations et des contributions de Sécurité sociale :

L'agent chargé du contrôle peut fixer forfaitairement, par tout moyen d'estimation probant, le montant de l'assiette des cotisations et contributions sociales dans les cas suivants :

- Lorsque votre comptabilité ne permet pas d'établir le chiffre exact des rémunérations des salariés de votre entreprise, ou de vos revenus, servant de base au calcul des cotisations dues,
- ou lorsque vous ne mettez pas à disposition les documents ou justificatifs nécessaires à la réalisation du contrôle,
- ou lorsque leur présentation n'en permet pas l'exploitation.

À défaut de la production d'éléments contraires probants, l'assiette fixée par l'agent chargé du contrôle sera retenue pour le calcul définitif des cotisations dues.

Obstacle à contrôle :

L'obstacle à contrôle est caractérisé par des actions ou omissions ayant pour objet de faire obstacle ou de se soustraire aux opérations de contrôle exercées par les agents, quel que soit leur cadre d'action, consistant notamment à refuser l'accès à des lieux professionnels, à refuser de communiquer une information formellement sollicitée, quel qu'en soit le support, y compris dématérialisé, à ne pas répondre ou à apporter une réponse fautive, incomplète ou abusivement tardive à toute demande de pièce justificative, d'information, d'accès à une information, ou à ne pas répondre à une convocation, dès lors que la sollicitation, demande ou convocation est nécessaire à l'exercice du contrôle.

Le fait de faire obstacle à l'accomplissement des fonctions des agents chargés du contrôle entraîne l'application par le directeur de l'organisme concerné d'une pénalité financière. Le plafond maximum du montant de cette dernière varie en fonction notamment de la catégorie de cotisant : 3750 € pour un particulier employeur, 7500 € pour un travailleur indépendant et 7500€ par salarié limité à 750 000€ par employeur autre que particulier-employeur.

Il s'agit d'une procédure de sanction spécifique, mise en œuvre par l'agent en charge du contrôle qui constate l'obstacle. Cette procédure préserve vos droits dans le cadre d'un débat contradictoire entre vous-même et le directeur de votre Urssaf/CGSS. Ce n'est qu'à l'issue de celui-ci que les sanctions énoncées peuvent être prononcées.

Après le contrôle

Que se passe-t-il à l'issue des opérations de contrôle ?

Le contrôle est une procédure contradictoire qui assure la garantie de vos droits. Ainsi, la communication des observations de l'agent chargé du contrôle constitue une formalité qui doit impérativement être respectée.

Le contrôle peut aboutir :

- au constat d'une bonne application des législations ;
- à des observations pour l'avenir ;
- à des régularisations de cotisations et/ou de contributions, en votre faveur ou en faveur des organismes chargés du recouvrement.

La lettre d'observations :

Dans tous les cas, un document daté et signé, intitulé « Lettre d'observations » vous est remis à l'issue du contrôle. Ce document précise :

- l'objet du contrôle ;
- les documents consultés ;
- la période vérifiée ;
- la date de la fin du contrôle ;
- les modalités et délais de réponse ;
- la mention selon laquelle vous pouvez vous faire assister d'un conseil de votre choix pour répondre aux observations de l'agent chargé du contrôle ;
- la mention éventuelle, de la constatation par l'agent chargé du contrôle de l'application de majorations de redressement dues en cas de travail dissimulé, ainsi que, contresignée par le directeur de l'organisme, de l'absence de mise en conformité suite à un précédent contrôle et de l'abus de droit.

En cas de régularisation, le document indique les observations faites au cours du contrôle, motivées par chef de redressement, le montant des assiettes, des redressements envisagés et leur mode de calcul, ainsi que les éventuelles majorations de redressement et pénalités pour abus de droit liées à ces redressements.

Vous disposez d'un délai de 30 jours, pour faire part de vos remarques, d'éléments nouveaux, de précisions ou compléments que vous jugerez nécessaires ou de votre éventuel désaccord. Vous pouvez également proposer, à l'agent chargé du contrôle, d'ajouter des documents à la liste des documents consultés. Vous avez la faculté de vous faire assister par un conseil de votre choix.

Avant l'expiration du délai initial, et à l'exclusion des situations où est mise en œuvre la procédure d'abus de droit ou en cas de constat des infractions de travail illégal, vous pouvez demander une prolongation de la durée de la période contradictoire.

Si votre réponse parvient avant la fin du délai imparti, l'agent chargé du contrôle est tenu de répondre. Il devra vous apporter des précisions motivées au regard de chaque observation exprimée de manière circonstanciée. Le document transmis énoncera par motif de redressement pour lesquels vous avez formulé des observations, les montants qui, le cas échéant, ne sont pas retenus ainsi que les redressements qui demeurent envisagés totalement ou partiellement.

Cette réponse de l'agent chargé du contrôle qui n'ouvre pas droit à un nouveau délai de 30 jours devra vous être transmise avant l'envoi de la mise en demeure éventuelle.

À l'issue du délai de trente jours et après la réponse aux observations que vous aurez formulées le cas échéant, vous recevrez de la part de l'organisme chargé du recouvrement :

- dans le cas d'observations sans régularisation, la décision de l'organisme de recouvrement confirmant sa position et à laquelle vous devrez vous conformer à l'avenir ;
- en cas de régularisation conduisant à constater des sommes à payer, un document adressé par tout moyen donnant date certaine à sa réception, intitulé « mise en demeure », dans lequel seront notamment mentionnés au titre des différentes périodes annuelles contrôlées, les montants définitivement arrêtés par l'agent chargé du contrôle, les références et les dates de la lettre d'observations initiale ainsi que, le cas échéant, celles du dernier courrier établi par l'agent chargé du contrôle ;
- En cas de solde créditeur résultant de l'ensemble des points examinés, une notification de crédit vous sera adressée dont le montant vous sera remboursé dans un délai maximum de quatre mois après notification. Toutefois, si vous êtes redevable par ailleurs de cotisations et/ou de contributions, l'organisme chargé du recouvrement imputera ce trop versé sur les sommes dues.

Les majorations applicables au cas de redressement :

- Si vous n'avez pas pris en compte les observations notifiées lors d'un précédent contrôle, y compris si ces observations n'avaient pas donné lieu à redressement, la part du montant du redressement résultant du manquement précédemment constaté est majorée de 10 %.
- Le montant du redressement mis en recouvrement à l'issue du contrôle sera majoré de 25 % en cas de constat d'une infraction de travail dissimulé, majoration portée à 40 % si cette infraction est commise :
 - à l'égard de plusieurs personnes,
 - par l'emploi dissimulé d'un mineur soumis à l'obligation scolaire,
 - à l'égard d'une personne dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur,
 - en bande organisée.

Ces majorations de redressement peuvent être réduites de 10 points si vous procédez au règlement intégral des cotisations, pénalités et majorations de retard dans les 30 jours de la notification de la mise en demeure ou si vous présentez dans ce même délai un plan d'échelonnement du paiement qui est accepté par le directeur de l'organisme du recouvrement.

À l'inverse, les majorations de redressement initiales de 25 % et 40 % sont portées respectivement à 45 % et 60 % lorsqu'il est constaté une nouvelle infraction pour travail dissimulé dans les 5 ans de la notification d'une première infraction.

Enfin, le constat d'un abus de droit entraîne l'application d'une pénalité égale à 20% du redressement qui en résulte.

Le délai de prescription :

Les cotisations et contributions de Sécurité sociale se prescrivent par 3 ans à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit leur exigibilité (5 ans en cas de constatation d'une infraction de travail illégal). Pour les cotisations et contributions sociales dont sont redevables les travailleurs indépendants, cette durée s'apprécie à compter du 30 juin de l'année qui suit l'année au titre de laquelle elles sont dues.

Dans le cadre d'un contrôle, ce délai de prescription est suspendu pendant la période contradictoire. Par conséquent, le délai de prescription des cotisations et contributions de Sécurité sociale dues est suspendu entre la date de réception de la lettre d'observations et la date d'envoi de la mise en demeure.

La mise en demeure vous sera adressée après l'envoi de la réponse à vos observations par l'agent chargé du contrôle et dans la limite de la période de prescription éventuellement reportée telle que définie ci-dessus.

À qui et quand devez-vous payer ?

Afin de régulariser votre situation, vous devez régler à l'organisme chargé du recouvrement les sommes réclamées auxquelles s'ajouteront les majorations de retard. Ce règlement devra intervenir dans le mois qui suit la réception de la mise en demeure.

Les majorations de retard.

Une majoration de retard initiale de 5 % des cotisations redressées sera appliquée. Une majoration complémentaire de 0,2 % par mois ou fraction de mois, sera également décomptée à partir du 1^{er} février de l'année qui suit celle au titre de laquelle les régularisations sont effectuées jusqu'à complet paiement des sommes dues. Si ce paiement intervient dans les trente jours suivant la mise en demeure, le taux de cette majoration complémentaire est abaissé à 0,1%.

Si vous avez des difficultés financières pour régler les sommes demandées et sous réserve d'avoir réglé la part salariale des cotisations, vous pouvez solliciter des délais de paiement par une lettre motivée adressée au directeur de l'organisme.

Dans tous les cas, les majorations de retard dues pour les cotisations et contributions non acquittées à la date de leur échéance courent jusqu'au paiement complet et effectif desdites cotisations et contributions.

En l'absence de règlement, l'organisme est en droit de décerner une contrainte par lettre recommandée avec accusé de réception ou de vous la signifier par acte d'huissier de justice. Vous disposerez alors d'un délai de quinze jours pour former opposition motivée auprès du Tribunal de grande instance (antérieurement Tribunal des Affaires de sécurité sociale).

Après avoir réglé la totalité des cotisations notifiées suite à contrôle, vous pouvez formuler une demande de remise gracieuse de la majoration de 5%, à l'exception de celle afférente aux rémunérations réintégrées à la suite du constat de l'infraction de travail dissimulé.

Quels sont les effets du contrôle ?

Sur une période déjà contrôlée

Les organismes du recouvrement ne peuvent pas revenir pour une période déjà contrôlée sur des points de législation ayant déjà donné lieu à vérification, sauf :

- en cas de fourniture d'éléments incomplets ou inexacts ;
- en cas de fraude ou de travail dissimulé ;
- ou encore sur demande de l'autorité judiciaire ;
- et seulement dans les limites de la prescription applicable.

Sur des pratiques déjà vérifiées

Aucun redressement ne peut être effectué par l'organisme chargé du recouvrement sur des pratiques vérifiées lors d'un précédent contrôle et pour lesquelles il n'a été fait aucune observation, dès lors que :

- cet organisme a eu l'occasion, au vu de l'ensemble des documents consultés, de se prononcer en toute connaissance de cause sur ces éléments,
- les circonstances de droit et de fait au regard desquelles les éléments ont été examinés sont inchangées.

Il vous appartient d'apporter la preuve de cet accord tacite. Cette preuve peut être apportée au regard de la liste des documents consultés figurant dans la lettre d'observations du contrôle précédent.

Dans tous les cas, ces pratiques peuvent néanmoins donner lieu à des observations pour l'avenir auxquelles vous devrez ensuite vous conformer.

Si vous n'êtes pas d'accord avec la décision de l'organisme de Sécurité sociale

Si vous êtes confronté à des interprétations divergentes de plusieurs organismes du recouvrement :

Si vous relevez de plusieurs organismes du recouvrement et que vous êtes confronté à des interprétations contradictoires concernant l'application de la législation de Sécurité sociale, dans un ou plusieurs de vos établissements présentant une même situation au regard d'un même dispositif juridique, vous pouvez solliciter l'intervention de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale qui prendra une position sur le point de législation soulevé. Cette position s'imposera aux organismes du recouvrement concernés.

Dans le cadre d'un contrôle, cette demande d'intervention doit être effectuée postérieurement à la réception des lettres d'observations qui permettent de constater une divergence de position entre organismes et, en tout état de cause, avant de saisir les commissions de recours amiable des organismes concernés. Mais cette démarche ne suspend pas les délais de saisine des différentes Commissions de recours amiable.

Si vous êtes confronté à des interprétations divergentes entre organismes du recouvrement et fédérations d'institutions de retraite complémentaires :

Vous pouvez également solliciter l'intervention de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale si vous êtes confrontés à des interprétations contradictoires entre un ou plusieurs organismes du recouvrement et une ou plusieurs fédérations d'institutions de retraite complémentaire sur certaines dispositions limitativement prévues par la loi, notamment lorsque cela porte sur les allègements généraux.

La saisine de la commission de recours amiable

Si vous entendez contester tout ou partie d'un redressement ou des observations pour l'avenir, il vous appartient de saisir d'abord la commission de recours amiable de l'organisme de recouvrement dans un délai de deux mois à compter de la réception de la mise en demeure notifiant le redressement ou de la décision confirmant les observations pour l'avenir.

La saisine de la commission de recours amiable est un préalable obligatoire à toute procédure devant les tribunaux judiciaires. Un accusé de réception de votre demande vous sera adressé.

Cette procédure est gratuite. Elle prend la forme de l'examen de votre dossier par la commission.

En cas de contestation, vous n'êtes pas tenu de procéder préalablement au règlement des sommes réclamées. Mais, dans ce cas, le recours n'interrompt pas le cours des majorations de retard dont le calcul n'est définitivement arrêté qu'après complet paiement des cotisations et contributions dues.

La décision de la commission de recours amiable détaille par motif de redressement, les montants qui, le cas échéant, sont annulés et ceux dont vous restez redevable au titre de la mise en demeure précédemment reçue. Elle indique également les délais et les voies de recours.

Vous pouvez contester la décision de la commission de recours amiable devant le Tribunal de grande instance dans le délai de deux mois à compter de sa réception. Au-delà, cette décision de la commission de recours amiable devient définitive.

Si la commission de recours amiable ne vous a pas répondu dans le délai de 2 mois qui suit la réception de votre demande, vous pouvez considérer votre demande comme rejetée et saisir sans attendre le Tribunal de grande instance.

Dans ce cas, si la décision explicite de la commission vous parvient avant le prononcé du jugement, vous n'avez pas à saisir une nouvelle fois le tribunal si vous n'êtes pas d'accord avec cette décision.

À chaque étape, les modalités et délais de saisine vous sont précisés dans les documents que vous recevez.

Expérimentation issue de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance

La loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC, met en place à titre expérimental une limitation globale de la durée des contrôles réalisés par les administrations dans les régions **Hauts-de-France** et **Auvergne-Rhône-Alpes** pour une durée de 4 ans à compter du 1^{er} décembre 2018.

Si vous êtes une entreprise ayant un établissement dans l'une ou l'autre de ces deux régions et que vous avez :

- moins de 250 salariés ;
- et un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros,

vous entrez dans le champ de l'expérimentation prévoyant que l'ensemble des contrôles opérés par les administrations (administrations de l'Etat, collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale) ne peut pas dépasser, pour un même établissement situé dans l'une de ces deux régions, une durée cumulée de 9 mois (soit 270 jours) sur une période de 3 ans.

Lorsque cette durée est atteinte, il vous appartient lors du contrôle d'opposer cette limitation pour vos seuls établissements situés dans les régions Hauts-de-France ou Auvergne-Rhône-Alpes.

Cependant, l'opposition est sans effet, lorsqu'il existe des indices précis et concordants détenus avant l'engagement du contrôle ou décelés à l'occasion de celui-ci, de manquement à une obligation légale ou réglementaire.

La durée d'un contrôle relevant du champ de l'expérimentation est comprise entre la date de commencement du contrôle figurant sur l'avis de contrôle préalablement notifié à l'entreprise contrôlée et la date de notification de l'achèvement du contrôle.

En l'absence d'avis de contrôle préalable ou en cas de report de la date du commencement du contrôle, la durée de ce contrôle a pour point de départ la date de la première visite sur place ou la date de réception de la première demande de renseignements ou de documents.

En l'absence de notification de l'achèvement du contrôle, le contrôle est réputé prendre fin au jour où l'entreprise reçoit les conclusions définitives de ce contrôle.

Lexique

Aco : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale.

Agences de Sécurité sociale pour les indépendants : les agences de Sécurité sociale pour les indépendants gèrent les activités qui étaient gérées jusqu'au 31 décembre 2017 par le RSI. Dans les DOM, ces fonctions sont assurées par les CGSS.

Agessa : organisme qui détermine les conditions d'affiliation au régime de sécurité sociale des artistes auteurs (écrivains, illustrateurs du livre, photographes, auteurs-compositeurs...).

CGSS : Caisse Générale de Sécurité sociale assurant le recouvrement des cotisations et contributions, et le versement des prestations maladie, vieillesse et accidents du travail dans les départements d'outre-mer.

Commission de recours amiable : émanation du conseil d'administration de l'organisme de recouvrement. Elle est composée d'un nombre égal de représentants des salariés et de représentants des employeurs et des travailleurs indépendants.

CSSM : Caisse de Sécurité sociale de Mayotte assurant les risques maladie et vieillesse des salariés du privé et des salariés non titulaires des collectivités publiques. Cette caisse assure également le recouvrement des cotisations et contributions du régime général de Sécurité sociale.

Délai dans le cadre de la procédure contradictoire : délai de 30 jours qui suit la réception de la lettre d'observations adressée par l'agent chargé du contrôle à l'issue du contrôle et qui permet à la personne contrôlée de formuler ses réponses aux observations qui lui sont faites.

Fnal : la contribution au Fonds national d'aide au logement est due par tous les employeurs quelle que soit la taille de l'entreprise. Cette contribution assure le financement de l'allocation logement.

Fonds CMU-C : le Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie a notamment pour mission le financement de la CMU complémentaire et de l'Aide pour une Complémentaire Santé.

Guso : Guichet unique du spectacle occasionnel. Dispositif de simplification administrative permettant les déclarations et le paiement des cotisations sociales lors de l'emploi occasionnel d'artistes ou de techniciens en vue de la production d'un spectacle vivant.

Obstacle à contrôle : manquement caractérisé lorsque l'agent en charge du contrôle est empêché par l'employeur ou le travailleur indépendant contrôlé d'accomplir ses fonctions.

Procédure contradictoire : lors du contrôle, procédure qui permet un dialogue permanent entre la personne contrôlée et celle qui effectue le contrôle. Elle permet notamment à la personne contrôlée de faire valoir ses droits pendant la période comprise entre la réception de la lettre d'observations et l'envoi de la mise en demeure.

Rescrit social : permet d'obtenir une décision explicite des organismes de recouvrement sur l'application de certains points de législation à la situation particulière soulevée. Sauf changement de législation ou de la situation de fait, la réponse de l'organisme sera opposable pour l'avenir.

Travail dissimulé : infraction sanctionnée par le code du travail et qui vise à la fois la dissimulation d'activité (absence d'immatriculation et/ou de déclaration sociale et fiscale) et la dissimulation d'emploi salarié ou d'heures travaillées.

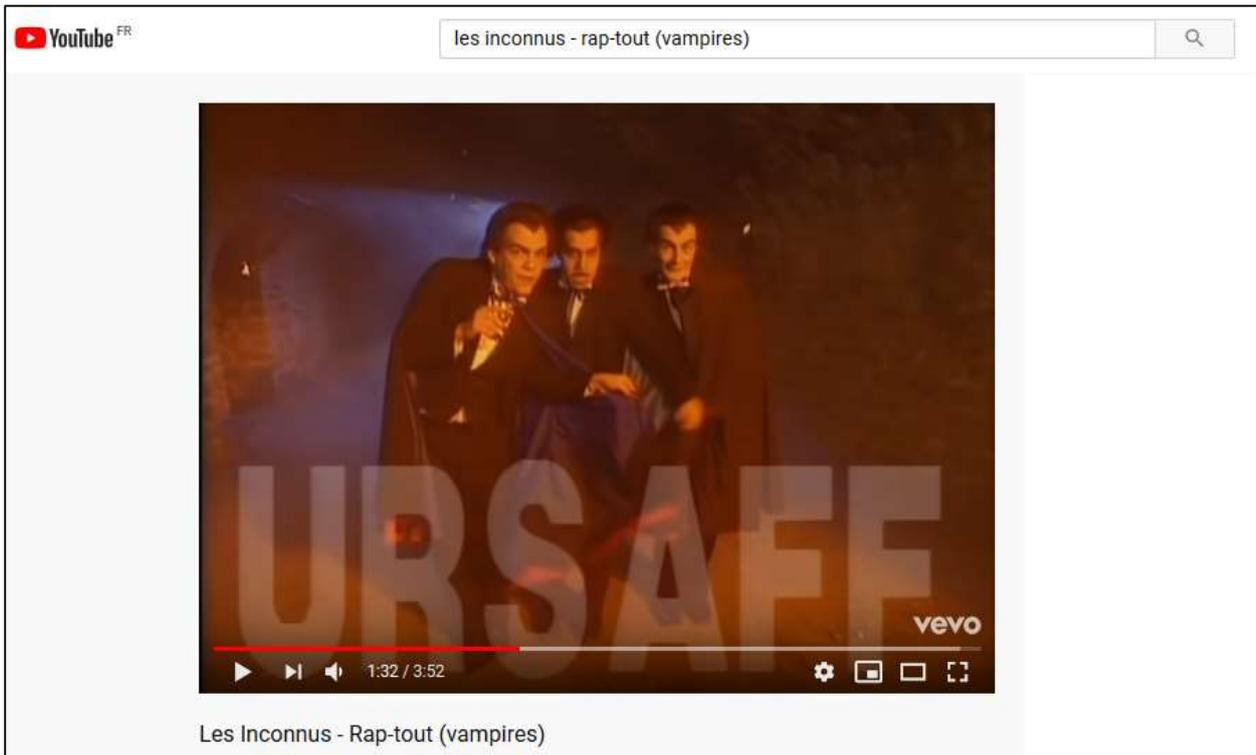
Tribunal de grande instance (TGI) : il statue uniquement en première instance sur les affaires qui opposent les assurés, les allocataires ou les cotisants aux organismes de Sécurité sociale.

Tribunal d'instance : juridiction devant laquelle les inspecteurs et contrôleurs du recouvrement prêtent serment.

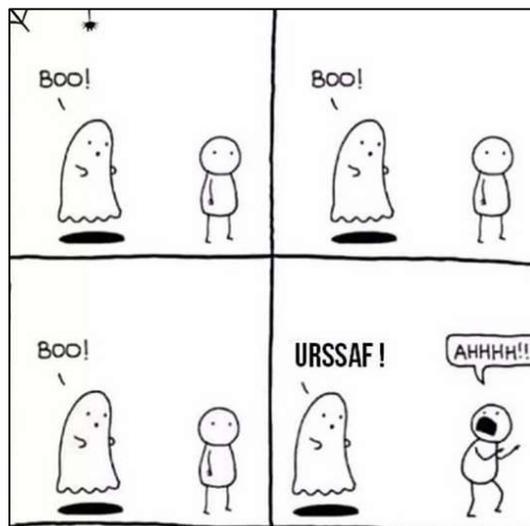
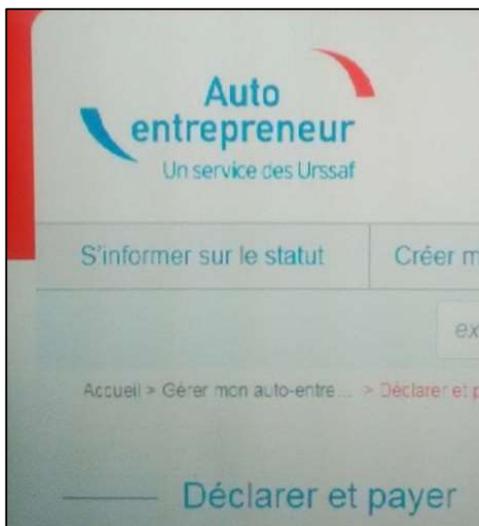
Urssaf : Union pour le recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales. Organisme de droit privé chargé d'une mission de service public.

10. IMAGE ET REPRESENTATIONS DE L'URSSAF

Dans le sketch « Rap-tout » réalisé dans les années 1990, les Inconnus personnifient l'administration fiscale et l'Urssaf en vampires pour témoigner de leur image défavorable auprès des entreprises et des particuliers.



Trente ans après sur les réseaux sociaux, les publications accompagnées du hashtag #urssaf témoignent de l'inquiétude de certains professionnels libéraux et auto-entrepreneurs à la réception d'une lettre de l'Urssaf ou d'une notification de régularisation de cotisations sociales.



Le *Cercle Lafay*, think tank dit pour « améliorer les rapports Urssaf / Entreprises » propose des conseils aux professionnels concernés par un contrôle Urssaf. Dans un onglet « Faire face à un contrôle Urssaf », des avocats en droit social expliquent aux entreprises sous forme de tutoriel YouTube les différents types de contrôles, leurs étapes et les options qui s'offrent au cotisant.



NOTRE MANIFESTE
NEWSLETTER
FAIRE FACE À UN CONTRÔLE URSSAF
LE CERCLE LAFAY DANS LES MÉDIAS
DU CÔTÉ DE L'EXPERT
Q

Accueil > L'URSSAF épinglé

L'URSSAF ÉPINGLÉ



MONTANTS DIFFÉRENTS ? NULLITÉ !

Cercle Lafay · 1 novembre 2019

Une nullité de procédure pour une différence de 314 € (Toulouse, 25 octobre 2019)



TRAVAIL DISSIMULÉ : RESPECTER LES RÈGLES DE L'AUDITION.

Cercle Lafay · 1 novembre 2019

En cas de procédure de travail dissimulé, les conditions d'audition doivent être strictement respectées.

SOS CONTRÔLE URSSAF

Vous êtes (ou allez être) concerné par un contrôle URSSAF ? Vous avez besoin de conseil(s) ? Le think tank le Cercle Lafay compte, parmi ses membres, des juristes qui peuvent vous apporter aide et conseil.

[CONTACTEZ-NOUS](#)

NOTRE NEWSLETTER HEBDOMADAIRE

Chaque semaine, recevez gratuitement la newsletter du Cercle Lafay, dans laquelle est recensée et commentée la toute dernière jurisprudence liée aux contentieux des URSSAF.

11. VOX USAGERS

Le site voxusagers.gouv.fr expérimenté propose aux administrés de témoigner publiquement d'une bonne ou d'une mauvaise expérience avec une administration, quel que soit le canal utilisé (téléphone, mail, accueil physique). Le témoignage est directement adressé à l'administration concernée dans une approche pédagogique pour « l'aider à mieux répondre aux usagers ». L'utilisateur ne pourra pas obtenir de réponse à une réclamation individuelle portant sur un dossier en cours d'instruction par l'administration mais l'analyse des expériences recensées pourrait permettre de faire émerger des actions correctives pour améliorer la qualité du service rendu.

Racontez votre expérience Consultez les expériences

*Partagez votre **expérience** pour améliorer le **service public***

Vous avez contacté une administration (caf, police, impôts, ...) par téléphone, en allant sur internet ou sur place à l'accueil?

Racontez votre expérience, bonne ou mauvaise. Votre histoire sera visible par tous et directement adressée à l'administration concernée pour l'aider à mieux répondre aux usagers.



**Racontez**
votre expérience

**Consultez**
les expériences

RESUME

EN3S

Membres de l'équipe : Marine BOYER, Noémie JOUBERT, Maxime TAROT, Marlène UDA.

Titre : « Déployer la dimension droit à l'erreur dans les politiques et pratiques de la branche recouvrement pour le développement d'une relation de confiance »

Directeur de recherche : Jean-Marie GUERRA, Directeur de l'Urssaf Pays de la Loire.

Mots clés : « droit à l'erreur », « confiance », « Loi ESSOC », « Urssaf », « recouvrement », « contrôle », « relation cotisant », « relation de service ».

L'adoption de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) le 10 août 2018, et ses décrets d'application qui continuent de paraître depuis lors tandis que nous écrivons ces lignes, montrent le souci renouvelé des pouvoirs publics quant à l'amélioration des relations entre les services publics et leurs différents publics. Le droit à l'erreur, principe phare consacré dans la loi ESSOC, est ainsi l'illustration de la volonté politique de développer une relation de confiance au bénéfice des usagers comme des services publics.

Fondée sur un système déclaratif, chargée de la collecte, du recouvrement et du contrôle des cotisations et des contributions sociales, la branche recouvrement est directement concernée par le concept du droit à l'erreur. Elle l'est également de par l'image altérée, et parfois très négative, projetée par les cotisants sur l'Urssaf. Nous avons questionné, en rencontrant notamment les différents acteurs de la branche et en étudiant les politiques mises en place dans d'autres sphères (administration fiscale, pays étrangers), les politiques et pratiques de l'Urssaf qui peuvent permettre de créer les conditions d'une relation de confiance réelle et pérenne vis-à-vis des entreprises.

Nous avons pu constater qu'en l'état, la loi ESSOC conforte la stratégie de la branche recouvrement qui s'est déjà engagée depuis plusieurs années dans une stratégie politique de relation clients affirmée avec une volonté de proposer une offre de service en adéquation avec les besoins exprimés par ses cotisants. Pour autant, la loi ESSOC peut être vue comme une opportunité à saisir pour franchir un nouveau cap, valoriser et fortifier les démarches déjà engagées en leur donnant une cohérence d'ensemble pour faire de la relation de confiance un marqueur fort de la stratégie de la branche.

Suivant cette logique, et dans l'objectif de formuler des propositions opérationnelles, nous avons élaboré dans le dernier tiers de l'étude un kit de déploiement du droit à l'erreur dans la branche en vue d'améliorer la relation de confiance entre l'Urssaf et ses publics. Il vise à renforcer l'écoute et la co-construction avec les cotisants, via notamment des actions de simplification et le développement de lignes de services adaptées selon les profils de cotisants, et à placer la dimension pédagogique et préventive au cœur de la relation avec les cotisants notamment dans les actions de contrôle. Des propositions concernent également la conduite au sein du réseau du changement culturel nécessaire au développement effectif et pérenne du droit à l'erreur et de la relation de confiance dans la branche recouvrement.