

FORMATION INITIALE
52^{ème} promotion, 2013-2014

RECHERCHE- ACTION

LE SUIVI ET LE TRAITEMENT PAR LES URSSAF DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE

Membres du groupe de travail :

- ▼ Isabelle FILLET
- ▼ Eric FLITTI
- ▼ Noël MOURRE
- ▼ Mélanie TELLAA

Directeur de recherche-action :

- ▼ Mme Agnès BASSO-FATTORI, Directrice
Adjointe URSSAF d'Ile de France

Coordonnateur de recherche-action :

- ▼ M. DELLACHERIE

INTRODUCTION.....	5
I. LE DISPOSITIF DE SUIVI ET DE TRAITEMENT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE EST RENFORCE AVEC LA CRISE ECONOMIQUE DURABLE ET S'INSCRIT DANS UN CADRE CONTRAINT ET UN ENVIRONNEMENT PARTENARIAL COMPLEXE	9
A. LA CRISE ECONOMIQUE PERSISTANTE A INCITE LES POUVOIRS PUBLICS A ADOPTER DES MESURES EN FAVEUR DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE.....	9
B. CHAQUE URSSAF ASSURE LA GESTION DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE EN SUIVANT DES ORIENTATIONS NATIONALES TOUT EN ETANT INTEGREE A UN RESEAU DE PARTENAIRES	13
C. LA GESTION DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE PROPRE AUX URSSAF EST SOUMISE A UN CADRE REGLEMENTAIRE CONTRAIGNANT MAIS LAISSANT CERTAINES POSSIBILITES D'ASSOUPLISSEMENT	17
II. LE FONCTIONNEMENT ET LA POLITIQUE DE GESTION DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE TENTE DE CONCILIER LES DEUX OBJECTIFS DES URSSAF : L'ADAPTATION A LA SITUATION DES COTISANTS ET L'EXIGENCE D'UN HAUT NIVEAU DE RECOUVREMENT.....	23
A. LES URSSAF SE SONT PLEINEMENT APPROPRIEES LEUR NOUVELLE MISSION D'ACCOMPAGNATRICES DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE	23
B. LA COMMUNICATION AMBIGUE DES URSSAF SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE TRADUIT LA DIFFICILE CONCILIATION ENTRE RECOUVRER EFFICACEMENT ET S'ADAPTER AUX COTISANTS	30
III. LE SUIVI ET LE TRAITEMENT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE RESTENT UN ENJEU STRATEGIQUE POUR LA BRANCHE ET LES CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE DOIVENT ETRE AMELIOREES	33
A. UN RENFORCEMENT DU PILOTAGE ET DE LA POLITIQUE DE RECOUVREMENT SPECIFIQUE AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTE SERAIT SOUHAITABLE	33
B) DES ADAPTATIONS TOUCHANT L'ORGANISATION DES URSSAF SONT ENVISAGEABLES POUR MIEUX APPREHENDER LA GESTION DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE	39
C. LES METIERS ACTUELS DEVRAIENT EVOLUER POUR MIEUX ACCOMPAGNER ET TRAITER LES ENTREPRISES EN DIFFICULTE.....	44
D) LES OUTILS ACTUELS DEVRAIENT ETRE AMELIORES POUR MIEUX IDENTIFIER LES DEFAILLANCES ET ADAPTER LA GESTION DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE	46
E) LE RENOUVELLEMENT DE L'OFFRE DE SERVICE OU LE RENFORCEMENT DES ACTIONS CONSTITUENT DES PISTES DE REFLEXION A EXPLORER	50
CONCLUSION	54
LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES POUR LA PRESENTE ETUDE	57
SYNTHESE DES PRECONISATIONS DE L'ETUDE	58
GLOSSAIRE	60
BIBLIOGRAPHIE.....	63
ANNEXE 1 : STATISTIQUES DEFAILLANCE ENTREPRISE	67
ANNEXE 2 : BILANS DU RECOUVREMENT	70
ANNEXE 3 : EVOLUTION DE L'ACTIVITE DES CCSF.....	73

ANNEXE 4 : TABLEAU DE BORD RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE	74
ANNEXE 5 : EXTRAITS ACOSS STAT	74
ANNEXE 6 : COMMUNIQUE DE PRESSE ACOSS.....	76
ANNEXE 7 OUTILS URSSAF	77

REMERCIEMENTS

Les rédacteurs de cette étude tiennent à remercier particulièrement Mme Agnès BASSO-FATTORI pour sa disponibilité, ses nombreux conseils et son aide précieuse.

Les rédacteurs remercient également tous les personnes interviewées et rencontrées qui ont bien voulu nous donner de leur temps pour rendre cette étude possible.



Lors de son élection au MEDEF, Pierre GATTAZ déclarait qu'il fallait « *sanctuariser les entreprises créatrices de richesse et d'emploi* ». Celles-ci confrontées, à un environnement économique difficile, ont fortement mobilisés le réseau des URSSAF. Ainsi, c'est plus de 200 000 demandes de délais qui ont été adressés aux Unions de Recouvrement en 2012.

Parallèlement, la branche du recouvrement a réussi à maintenir un taux de recouvrement élevé dans un contexte particulièrement difficile tout en se positionnant comme acteur incontournable d'accompagnement, de traitement et de suivi des entreprises en difficulté.

Toutefois, la notion d'entreprise en difficulté fait débat.

▼ La définition de la notion d'entreprise en difficulté oriente le sens de notre étude

Les bornes de la notion d'entreprise en difficulté sont par essence difficiles à arrêter. Pourtant les caractériser est au cœur de la problématique de l'accompagnement par les URSSAF. En droit, une entreprise en difficulté est une personne morale ou physique, qui ne peut, avec son actif disponible, faire face à son passif exigible. Cette définition restrictive ne peut en ces termes s'appliquer à l'enjeu qui nous intéresse.

Peuvent être considérées comme entreprises en difficulté les cotisants connus qui, tout en n'étant pas en état de cessation de paiement, n'arrivent pas à faire face à leurs échéances, quel que soit le créancier concerné (salariés, fournisseurs, créanciers publics,...). Souvent, la difficulté des entreprises suit un ordre logique : celles-ci ne peuvent pas payer les créanciers publics puis leurs fournisseurs et enfin leurs salariés.

Toutefois, plus qu'une définition stricte et normative, il est préférable d'envisager un faisceau d'indices qui déterminent une suspicion de difficulté. Nous pouvons en retenir un, que les organismes peuvent identifier dans une logique de traitement de masse : le non-paiement spontané d'une échéance qui peut être le signe, dans sa forme la plus grave, d'un véritable incident de paiement caractérisé. Dans le cas de l'examen d'une demande de délais, les Unions de Recouvrement peuvent également identifier une baisse importante du chiffre d'affaires témoignant d'une perte d'exploitation qui, à défaut d'engager l'entreprise dans une restructuration rapide, fragilise ses équilibres.

D'autres indices, qui ne sont pas forcément connus par les organismes, peuvent être le signe d'une difficulté des entreprises : licenciements économiques, recours au chômage partiel, perte d'un client.

La question de la détection de l'entreprise en difficulté est sous-jacente. Il y a une continuité entre la société saine économiquement et l'entreprise défailante. Si ce passage d'un état à l'autre est progressif, alors il peut être repérable et anticipé. Toutefois les entreprises peuvent être confrontées à une fragilisation instantanée du fait d'une catastrophe naturelle ou d'un scandale sanitaire, qui occasionne des retournements de marché très rapides.

▼ Les enjeux de traitement et de suivi par les URSSAF des entreprises en difficulté trouvent un nouveau souffle dans la notion d'accompagnement

Identifier les points de départ et de fin du suivi et du traitement par les URSSAF de l'entreprise en difficulté est en enjeu majeur pour appréhender correctement le sujet posé. Les bornes proposées sont indicatives. Elles peuvent être rediscutées au cas par cas, pour des dossiers « hors norme » présentant un enjeu financier, social et/ou politique important. Le point d'entrée de l'accompagnement, c'est le moment où l'entreprise n'assure pas le paiement à l'échéance de ses cotisations sociales, à l'exclusion de l'oubli ponctuel. Le début de l'accompagnement peut aussi être au moment où l'entreprise contacte l'URSSAF, avant l'échéance, pour l'informer de son impossibilité de payer une cotisation future.

Le point de sortie de l'accompagnement coïncide avec la naissance de la procédure de liquidation judiciaire.

Le sujet pose deux termes : « suivi » et « traitement ». Le premier semble mettre les URSSAF dans une situation d'évaluateur et d'observateur ; le second renvoie aux actions préventives et curatives des URSSAF. La notion d' « accompagnement » englobe, à notre sens, ces deux aspects.

Le suivi consisterait en une surveillance des entreprises en difficulté. Le traitement désigne les actions prises pour répondre aux défaillances des entreprises. Il comprend les mesures d'accompagnement (remises de majorations, délais de paiement, etc.) qui ont pour objectif d'adapter le recouvrement pour cette catégorie de cotisants fragilisés économiquement. Le traitement couvre également toutes les autres mesures de recouvrement de la créance. Le dispositif de suivi et de traitement par les URSSAF des entreprises en difficulté est mis en œuvre de manière autonome, dans la mesure où il dépend de démarches propres à la branche recouvrement et où il est piloté par l'ACOSS en application de procédures internes.

▼ Dans une économie dégradée, la question du traitement, du suivi et de l'accompagnement des entreprises en difficulté est devenue prégnante

Dans un contexte de crise économique durable, les URSSAF, chargées du recouvrement des cotisations sociales, entendent jouer un rôle actif pour accompagner les entreprises fragilisées.

Cette approche est nouvelle : elle procède d'abord d'une injonction de la tutelle à travers des circulaires ministérielles, qui s'inscrivent dans le sillage de la réforme du droit des procédures collectives.

L'année 2009 est charnière. Alors que les dispositifs d'accompagnement antérieurs n'avaient qu'une vocation ponctuelle et sectorielle, ils furent amplement sollicités, à la mesure d'un environnement économique dégradé et d'une croissance en berne.

L'accompagnement des entreprises en difficulté devient alors un axe stratégique, non pas tant en ce qu'il fonctionne comme une aide au maintien de l'emploi, mais parce qu'il s'analyse comme une modalité d'un recouvrement plus efficace.

La COG 2010-2013 réaffirme l'ambition de la branche de positionner le réseau des URSSAF comme un acteur de l'aide aux entreprises économiquement précaires. Elle s'appuie sur ce point sur la circulaire ministérielle du 23 mars 2009 qui prévoit les engagements de service relatifs à cette catégorie de débiteurs. Les études sur la COG à venir entendent approfondir le rôle des URSSAF dans ce domaine tout en améliorant son efficacité.

L'accompagnement des entreprises en difficulté par l'URSSAF étant à la fois un dispositif en construction et pérennisé, une étude sur ses perspectives d'amélioration, notamment au niveau de sa promotion, semble pertinente.

▼ Les URSSAF sont aujourd'hui confrontées à des objectifs multiples dont la conciliation est parfois complexe sans pour autant disposer de moyens optimaux

Les URSSAF doivent s'attacher à s'assurer du respect par les entreprises de leurs obligations sociales et développer une capacité à appréhender de manière collective les difficultés des entreprises. La branche recouvrement doit déterminer dans quelle mesure elle peut concilier le principe de bienveillance avec celui de réalité dans le traitement des dossiers d'entreprise en difficulté.

Par de nouvelles mesures, la branche recouvrement pourrait valoriser une image plus favorable. Mais le véritable enjeu se situe dans la réalisation du triple objectif qui lui est assigné : rechercher l'efficacité par l'adaptation des pratiques à un contexte spécifique, améliorer le service rendu par des offres nouvelles et renforcer l'harmonisation de la mise en œuvre de la réglementation.

Cette subtile conciliation se heurte cependant à la marge de manœuvre limitée dont disposent les URSSAF. En effet, elles doivent composer avec de multiples contraintes réglementaires (règles relatives à la libre concurrence, conditions d'octroi des délais de paiement, jurisprudence relative au soutien abusif aux entreprises en difficulté) et financières (coût du loyer de l'argent et des emprunts à mettre en relation avec les encours des délais de paiement).

De plus, les outils dont la branche recouvrement dispose ne sont pas toujours optimaux, ce qui entraîne une détection souvent tardive des difficultés des entreprises (quand l'entreprise se signale auprès de l'URSSAF ou après l'intervention de l'huissier). Le « scoring » des entreprises n'est pas toujours fiable. La multiplication des demandes de délais de paiement entraîne des conséquences sur l'activité des agents (traitement de masse).

La branche recouvrement agit bien sûr en complémentarité des pouvoirs publics et d'autres acteurs. Toutefois compte tenu de la complexité de cette action, il convient de s'interroger sur le renforcement des partenariats déjà existants et sur la création de nouveaux.

L'action des URSSAF est également contrainte par la nécessité de respecter l'équilibre économique des territoires et des entreprises tout en adoptant une politique nationale harmonisée.

Dans son histoire, la branche recouvrement a plus été habituée à intervenir pour des actions ponctuelles. Ainsi, la mobilisation des créanciers fiscaux et sociaux, décidée par les pouvoirs publics en 2009 pour accompagner les entreprises en difficulté, devait au départ être temporaire. La poursuite de la crise économique a remis en cause ce principe d'une action ponctuelle, avec la massification des demandes de délais. Par conséquent, il convient de s'interroger sur les évolutions à envisager pour pouvoir être efficace sur une approche pérenne du traitement des entreprises en difficulté.

Cette étude interroge profondément le rôle de la branche recouvrement. Dans quelle mesure les URSSAF peuvent accompagner les entreprises en difficulté sans se substituer aux organismes de crédit et sans négliger les intérêts propres de la trésorerie de la branche ? Comment concilier la gestion des entreprises en difficulté avec un recouvrement juste et efficace ?

▼ Les orientations de notre étude s'articulent autour de deux objectifs : évaluer et améliorer l'existant

Évaluer l'existant consiste à apprécier la performance générale des dispositifs d'accompagnement et de traitement des entreprises en difficulté actuellement mis en œuvre dans la branche par rapport aux résultats et aux ressources mobilisées. Il s'agit de mener un diagnostic.

Améliorer l'existant, c'est tenter d'identifier des voies de progrès réalistes pour un accompagnement et un traitement répondant aux exigences de la branche. Il s'agit de s'inscrire dans une démarche prospective pour formuler des propositions.

Cette double orientation (évaluation et diagnostic, prospective et propositions) déterminent les questions que nous entendons soulever.

▼ Présentation du plan

L'étude visera à présenter le cadre dans lequel s'inscrivent les URSSAF tant du point de vue juridique que du point de vue du réseau dans lequel elles s'inscrivent (I). Ce cadre les invite à concilier un objectif d'adaptation à la situation des cotisants et l'exigence d'un recouvrement efficace, ce qui nécessite une politique de traitement spécifique des entreprises en difficulté (II). L'efficacité des dispositifs actuels étant perfectible, l'étude propose de les discuter et de les réviser (III).

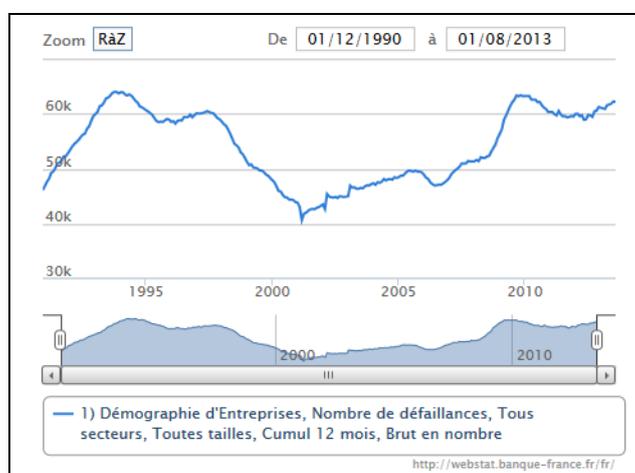
I. LE DISPOSITIF DE SUIVI ET DE TRAITEMENT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE EST RENFORCE AVEC LA CRISE ECONOMIQUE DURABLE ET S'INSCRIT DANS UN CADRE CONTRAINT ET UN ENVIRONNEMENT PARTENARIAL COMPLEXE

A. La crise économique persistante a incité les pouvoirs publics à adopter des mesures en faveur des entreprises en difficulté

1. La crise économique durable a entraîné une forte hausse des difficultés des entreprises qui peinent davantage à retrouver une situation économique viable

Tous les ans, près de 60 000 entreprises françaises et 300 000 salariés sont touchés par la défaillance, c'est-à-dire que ces entreprises ne sont plus en mesure de faire face à leur passif exigible avec leur actif disponible. Les défaillances constituent un phénomène normal qui fait partie intégrante de l'environnement des entreprises.

Néanmoins, la crise de 2008 s'est accompagnée d'une accélération forte de la dégradation de la situation financière des entreprises et de leurs difficultés de paiement. Ainsi, entre juillet 2006 et juillet 2012, le nombre d'entreprises défaillantes est passé de 47 019 à 59 812¹.

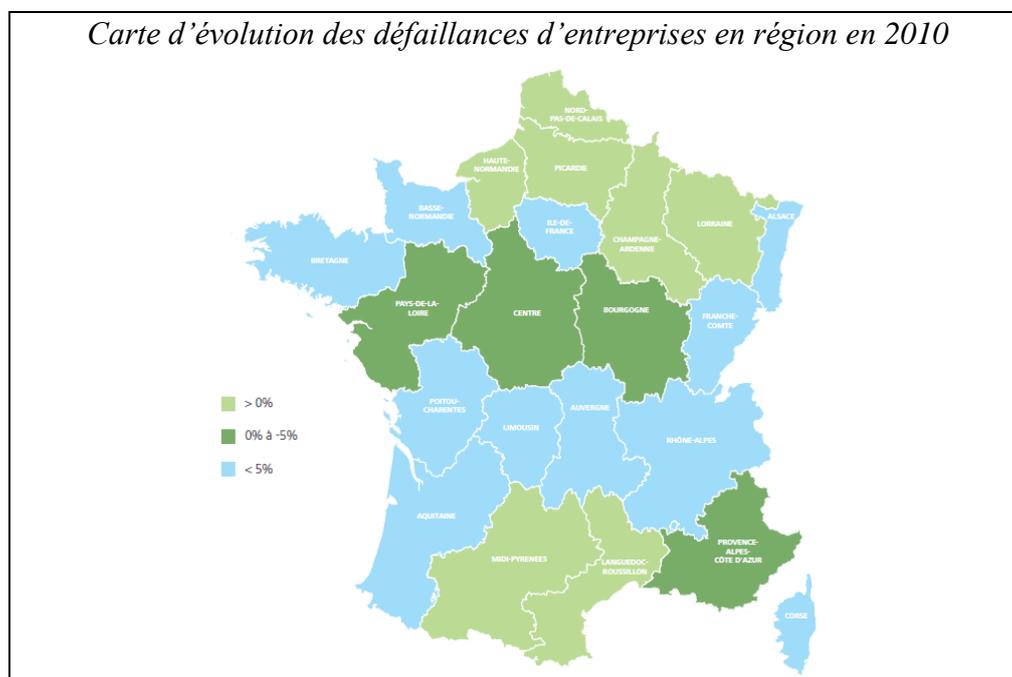


En touchant les banques, la crise de 2008 a restreint l'accès au crédit et a dégradé le climat de confiance entre client et fournisseur, les difficultés temporaires de certaines entreprises devenant ainsi parfois inextricables.

Il existe cependant de fortes disparités selon le secteur géographique, le secteur d'activité ou encore la taille de l'entreprise. En 2008, les entreprises les plus touchées sont de petites entreprises, majoritairement des secteurs de l'immobilier et des transports. En 2009, pour 80 entreprises en situation de défaillances supplémentaires par trimestre dans l'industrie, 180 entreprises de l'immobilier connaissaient une situation de cessation de paiement.

¹ Pour plus de détails sur les éléments chiffrés et les impacts dans l'activité des URSSAF, voir l'annexe 1

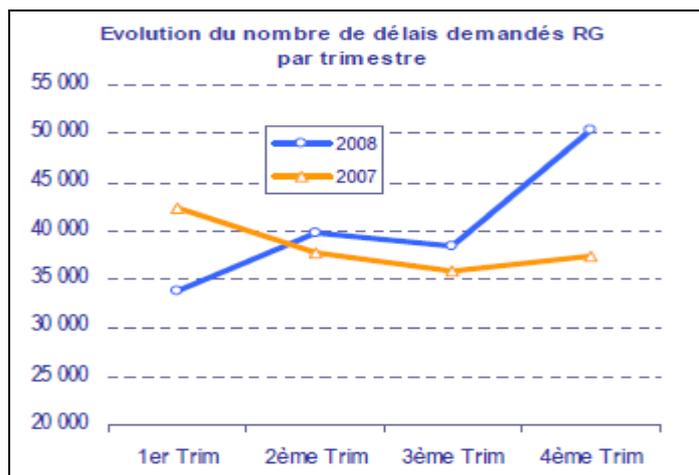
L'adaptabilité des URSSAF et la possibilité d'individualiser les contacts avec les entreprises en difficulté sont donc des thèmes qu'il convient d'étudier avec attention.



Au niveau des URSSAF, il a été observé une massification des demandes de délais de paiement des cotisations en corrélation avec ce manque de fluidité de circulation des capitaux. Plus d'entreprises économiquement saines ont eu recours à des délais auprès de l'URSSAF car elles rencontraient des difficultés ponctuelles inhabituelles. Entre le quatrième trimestre 2007 et le quatrième 4ème trimestre 2008, les demandes de délais de paiement sont ainsi passées de 37 000 à 50 000 par trimestre.

En parallèle, le nombre de primo débiteurs (aucun débit dans les 12 derniers mois) a diminué au profit des multi défaillants (au moins 3 périodes en débit dans les 36 derniers mois). Or, la procédure amiable est peu adaptée au profil multi défaillant. Le taux de recouvrement par ce mode est bien inférieur à celui des entreprises primo débitrices.

Le travail des URSSAF avec les entreprises en difficulté est ainsi devenu plus quotidien et plus complexe.



Si l'année 2008 présente une situation particulièrement dégradée, la crise s'avère durable.

Aujourd'hui, les difficultés des entreprises ne se sont pas résorbées. Le taux de croissance s'établira vraisemblablement selon l'OCDE à 0.3% pour l'année 2013. Les perspectives restent donc limitées. En parallèle, le nombre de défaillances s'est stabilisé depuis 2011 mais reste à un niveau très élevé.

Les difficultés qui touchaient initialement les très petites entreprises se sont étendues aux grandes entreprises. Selon certains analystes, entre octobre 2011 et octobre 2012, les défaillances ont progressé de plus de 29 % pour les sociétés réalisant plus de 15 millions de chiffre d'affaires. Ce montant s'élève à plus de 23 % pour les sociétés réalisant entre 5 et 15 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Or, la perte d'entreprises, en particulier une grande ou très grande entreprise (TGE) peut avoir de graves conséquences sur un territoire. En effet, la disparition d'une TGE entraîne une forte hausse du chômage local, une baisse des revenus fiscaux des collectivités territoriales du fait de non paiement d'impôts locaux par ces entreprises ainsi qu'une désertification du territoire. L'URSSAF et plus généralement les créanciers prennent en compte ces éventuels dommages collatéraux dans leur politique de recouvrement.

2. Dans ce contexte, l'assouplissement par les pouvoirs publics du dispositif d'aide aux entreprises en difficulté a dû être pérennisé

- ▼ Dans le but d'aider les entreprises en difficulté, les pouvoirs publics ont contribué à l'assouplissement du dispositif d'aide via des mesures favorables

La circulaire du 23 mars 2009 initie la nouvelle stratégie des pouvoirs publics en matière d'aide aux entreprises en difficulté, afin de faire face à la crise. Concernant les URSSAF, l'objectif des mesures mises en œuvre est d'adapter la politique de recouvrement afin de maintenir la santé économique des entreprises.

Le principe de remises de majorations de retard est assoupli. Ainsi, lorsqu'un échéancier est respecté, les URSSAF remettent de façon assez systématique, sur demande de la part des cotisants, les 5% de majorations de retard initiales. Des dispositions spécifiques peuvent être prises à titre exceptionnel pour tenir compte de la situation particulièrement dégradée d'un secteur à l'échelle départementale soit sur la base d'instructions nationales soit en cohérence avec les partenaires (ex : CCSF).

▼ Le dispositif qui devait être temporaire, au vu de la situation économique et financière des entreprises, a été pérennisé

Nous l'avons évoqué tout à l'heure, les difficultés des entreprises liées à la crise ne se sont finalement pas résorbées rapidement comme prévu et persistent encore aujourd'hui. Les mesures temporaires à l'origine perdurent donc elles aussi.

Afin de les inclure aux dispositifs normatifs en place, la circulaire du 27 août 2009 a étendu les aménagements au champ de la CCSF en vue d'harmoniser les pratiques. Les effets des dispositifs de 2009 ont été prorogés jusqu'au 31 décembre 2012. La circulaire du 28 février 2013 les proroge jusqu'au 31 décembre 2013. Ces extensions successives du champ et dans le temps ont rendu ces mesures pérennes.

Depuis le début des années 2000, les URSSAF se sont orientées vers un traitement de plus en plus individualisé des entreprises. Avec la crise, elles ont été obligées de s'adapter à des situations particulières en vue de sauvegarder l'emploi et l'activité, et d'autre part, de favoriser un recouvrement optimal. La pérennisation de la crise a permis aux URSSAF de jouer un rôle crucial auprès des entreprises et de développer avec elle une relation partenariale. Dès fin 2008, le taux de rupture s'est relevé. Le non-paiement a été remplacé par les demandes de délais d'entreprises saines parce qu'elles avaient une difficulté ponctuelle inhabituelle, mais également parce que les URSSAF ont mieux communiqué sur cette possibilité. Sans doute, enfin la généralisation de la crise leur donnait-elle moins de crainte d'être stigmatisées.

B. Chaque URSSAF assure la gestion des entreprises en difficulté en suivant des orientations nationales tout en étant intégrée à un réseau de partenaires

1. Des orientations nationales déterminent au sein des URSSAF les conditions d'accompagnement des entreprises en difficulté

▼ Le contexte de la régionalisation

Le réseau des URSSAF est en mutation, soumis à la réforme de la régionalisation qui doit s'achever en 2014 avec la consécration de 22 organismes régionaux.

La Convention d'Objectif et de Gestion signée entre l'Etat et l'ACOSS pour la période 2010/2013 prévoit la création d'URSSAF régionales. Ce processus engagé dès 2012 avec trois régions pilotes, s'achèvera au 1er janvier 2014 pour l'ensemble du réseau métropolitain.

Cette réorganisation affirme une nouvelle exigence, celle de faciliter les conditions de mise en œuvre d'une politique nationale du recouvrement, permettant de réduire le nombre d'interlocuteurs au sein de la branche entre le niveau central et les niveaux locaux.

Mais, dans le même temps, l'échelon régional est valorisé en ce qu'il représente la taille territoriale optimale pour un véritable pilotage local assis sur la relation de proximité et l'adaptation aux réalités économiques. La régionalisation doit s'analyser non pas seulement comme une concentration mais aussi comme l'un des moyens de consolider l'organisation des URSSAF pour faire face aux missions nouvelles qui leur sont confiées et singulièrement sur le terrain de l'accompagnement des entreprises en difficulté. Ainsi, les orientations nationales sont aujourd'hui très structurantes au sein du réseau, mais chaque URSSAF régionale dispose d'une relative autonomie pour les décliner selon un contexte économique local.

Il convient de distinguer trois étapes dans la mise en œuvre par chaque URSSAF régionale de sa propre politique de recouvrement :

- En partant de la définition d'une stratégie locale, élaboration d'un plan d'actions à la fois conforme aux orientations nationales et locales ;
- Mise en œuvre opérationnelle de ce plan d'actions ;
- Elaboration du reporting au niveau local et transmission à l'ACOSS pour contrôle.

▼ Le cadre national de la politique de recouvrement

Comme l'exprime Marc Le Floch², le « recouvrement des créances sociales dont sont débiteurs les cotisants s'effectue dans le cadre d'une politique nationale définie par l'ACOSS qui donne aux dispositions légales et réglementaires l'empreinte de la branche ».

Ainsi, il faut bien mesurer le poids de la tutelle de l'Etat qui par ses injonctions détermine une partie de la politique de recouvrement. L'ACOSS n'a pas la pleine autonomie et doit composer tout en gardant un pouvoir d'initiative. La branche recouvrement doit faire face à des injonctions paradoxales: accompagner les entreprises en difficulté tout en maintenant un haut niveau de recouvrement.

² LE FLOC'H Marc, « L'URSSAF, 'banquier social des entreprises' ? », in « Regards » n°42, juillet 2012, pp. 150-162.

Cependant, le cadre de la politique de recouvrement se définit à partir de grands principes stables : la collecte doit être efficace, solidaire et responsable. A travers ces principes, s'affirme le besoin de la souplesse dans le processus de recouvrement afin de prendre en compte la réalité économique.

La politique de recouvrement consiste donc à instiller cette souplesse rendue nécessaire avec la crise économique dans les outils de la collecte : il s'agit de définir les modalités du recouvrement amiable et forcé et d'accompagner les entreprises rencontrant des difficultés à travers un aménagement des sanctions en cas de non-paiement à l'échéance des cotisations (possibilités d'accorder des délais de paiement ou de procéder à des remises de majoration).

Le code de la sécurité sociale limite sur ces domaines les initiatives et l'Etat joue de son pouvoir de tutelle en fixant l'objectif de privilégier le recouvrement amiable sur le forcé, ce dernier ne devant être qu'un ultime recours. La politique de recouvrement reste une politique publique que l'ACOSS peut encore améliorer.

▼ L'appropriation de la politique publique du recouvrement par l'ACOSS

Les COG (convention d'objectifs et de gestion), liant l'ACOSS, les URSSAF et l'Etat, définissent dans les grandes lignes la stratégie de branche pour une période de trois ans à travers une série d'objectifs. La COG 2010-2013 arrive à son terme, elle fera place à la COG 2014-2017 encore en négociation. En conformité aux axes définis dans les COG, d'autres textes plus orientés vers la pratique opérationnelle sont élaborés.

Au sein de l'ACOSS, la Direction de la réglementation du recouvrement et du service (DIRRES) est l'organe concourant à l'appropriation de la politique publique de recouvrement au sein de la branche. Elle transforme les injonctions de la tutelle en textes internes, pour une application au sein du réseau.

Cette Direction publie régulièrement des « Lettres au Directeur » proposant une analyse des textes juridiques pris par le pouvoir législatif ou administratif de nature à impacter les conditions du recouvrement. Elle assure également la rédaction des « lettres collectives » qui fixent le règlement de branche de l'activité de recouvrement. La DIRRES fonctionne également avec le réseau via la création d'une instance nationale du recouvrement (INR).

▼ Les orientations nationales pour 2013 en matière d'accompagnement des entreprises en difficulté

La Lettre collective n°2013-110 du 18 avril 2013 s'attache à définir les orientations nationales du recouvrement pour 2013 en considérant les exigences posées par la COG.

Ces orientations sont organisées autour de cinq actions stratégiques :

- Finaliser la rénovation du pilotage national et régional du recouvrement,
- Développer le suivi et le pilotage des résultats et de la performance,
- Poursuivre la conduite de la politique de recouvrement amiable et forcé,
- Accompagner et assurer le suivi des entreprises en difficulté,
- Renforcer les dispositifs de maîtrise de la fonction et des risques associés.

Sur le plan de l'accompagnement et du suivi des entreprises en difficulté, la stratégie pour l'année 2013 s'inscrit dans une continuité, répondant à la COG 2010-2013 qui affirme l'ambition de positionner les URSSAF comme des acteurs importants en ce domaine.

En interne de la branche, le choix est posé de généraliser l'expérimentation de la gestion des demandes de délais en ligne. Il s'agit d'être productif et rapide face à des demandes de masse, tout en limitant la charge supplémentaire de travail des agents. La dématérialisation des demandes permettra au réseau de les instruire automatiquement.

En externe de la branche, l'enjeu est de poser les URSSAF comme des interlocuteurs de référence.

2. L'aide aux entreprises en difficulté dépassant l'enjeu du strict recouvrement, les URSSAF doivent composer avec différents partenaires

▼ L'enjeu du cadre partenarial de l'accompagnement des entreprises en difficulté
Les URSSAF ne sont pas potentiellement les seuls créanciers de l'entreprise en difficulté. Ils sont un élément de la « collectivité des créanciers publics » laquelle peut exister avec des créanciers privés.

La situation de l'entreprise débitrice doit s'appréhender dans la collégialité des différents créanciers pour au moins deux raisons :

- d'une part, il est préférable d'avoir une vue la plus complète possible du dossier en croisant les éléments et les expertises de chaque acteur, ceci pour évaluer parfaitement les capacités de remboursement et aménager la dette de façon réaliste,
- d'autre part, si des efforts doivent consentis, la relation partenariale est la condition d'une bonne répartition de ces efforts.

Les organes de collégialité des créanciers d'entreprises défailtantes se sont multipliés, au risque de constater une certaine confusion. L'exercice d'accompagnement des entreprises en difficulté reste difficile à maîtriser du fait de la coordination perfectible des différents acteurs et les différentes structures nationales et locales en charge de ce sujet.

Les difficultés s'expriment au regard :

- d'une intervention de la branche dans un cadre partenarial exigeant et parfois contraignant ;
- d'une connaissance de la sphère économique à renforcer ;
- d'une insuffisance dans la détection précoce des difficultés des entreprises entraînant une intervention des organismes souvent tardive.

L'approche partenariale de l'entreprise en difficulté soulève la question du positionnement et de l'autonomie des URSSAF par rapport à l'intervention des pouvoirs publics sur un plan local ou national. Et cette question est d'autant plus prégnante dans le contexte actuel de ralentissement de l'activité déjà observé en 2011, confirmé en 2012 et encore accentué en 2013.

Ainsi, les orientations nationales du recouvrement pour 2013 pose une exigence. Malgré la mise en place d'un cadre politique national rénové et d'une politique volontariste, la branche doit encore améliorer sa proactivité et son positionnement comme acteur de référence de la détection et de l'accompagnement des entreprises en difficulté.

▼ Les principaux organes d'accompagnement des entreprises en difficulté

Il ne s'agit pas ici de recenser l'ensemble des structures existantes concourant à l'accompagnement des entreprises fragilisées en incapacité de faire face aux échéances des cotisations, mais d'en présenter un tableau résumé et hiérarchisé autour de trois groupes. Cette partie n'est pas entièrement détaillée car elle fait l'objet d'une étude spécifique³.

Le premier groupe est constitué par les Commissions Départementales des chefs des Services Financiers et des organismes de Sécurité sociale (CCSF). Elles s'apparentent à une forme de guichet unique pour les entreprises en difficultés qui souhaitent obtenir un étalement de leur dette fiscale et sociale. Le directeur de l'URSSAF en est membre, à l'instar du directeur départemental des finances publiques qui la préside.

Le second groupe comprend les Comités Départementaux d'Examen des problèmes de Financement des entreprises (CODEFI). Créés, en 1974, ils sont présidés par le préfet. Leur mission est orientée sur plusieurs axes : l'accueil et l'orientation des chefs d'entreprises de moins de 400 salariés, la détection de leurs difficultés et l'adoption de mesures de sauvegarde (audit, prêt spécifique...).

Le troisième groupe renvoie aux comités ou des cellules ad hoc constitués sur les territoires, généralement à l'initiative du préfet, associant des représentants de l'État, les URSSAF, les chambres consulaires, des partenaires sociaux, des investisseurs... Ils ont pour vocation d'observer la vie économique locale et de mutualiser leurs informations et analyses. A titre exemple, il convient de noter le rôle de plus en plus prégnant du Commissariat au Redressement Productif (CRP). En Ile de France par exemple, ce commissariat s'appuie sur un correspondant par département appelé chef de département et d'instances départementales, les cellules opérationnelles de suivi et d'accompagnement des entreprises. Dans ces cellules, les URSSAF sont souvent associées. Une réunion mensuelle réunit le ministre du redressement productif et 5 commissaires au redressement productif. Le CRP a pour mission d'accompagner les entreprises en développement ainsi que celles qui sont en difficulté dont le nombre de salariés est inférieur à 400 personnes. Le CRP s'articule avec le Comité Interministériel de Restructuration Industrielle (CIRI). Ce commissariat bien que créé récemment joue un rôle de plus en plus actif dans les territoires en matière d'accompagnement des entreprises en difficulté.

Le CIRI a pour mission d'analyser les difficultés spécifiques des entreprises dont le nombre de salarié est supérieur à 400 personnes. Il réalise une phase de diagnostic et d'audit. Il travaille à la définition d'un plan d'affaire pour assurer la pérennité de l'entreprise (pertinence industrielle et économique) et élabore le financement global du plan d'affaire. Ce financement global inclut une action de médiations auprès des partenaires financiers. Le CIRI est un acteur de plus en plus sollicité bien qu'il s'adresse à des entreprises de taille importante. Il peut être amené à demander des organismes à conclure des accords de délais longs voire accorder des remises de dette. Les décisions dans les dossiers négociés par le CIRI sont actées et suivies dans le cadre des CCSF. Ainsi, seule la CCSF géographiquement compétente est habilitée à accorder le plan de règlement proposé par le CIRI.

³ Cf Recherche action EN3S « La Commission des chefs de service financiers », 2013

C. La gestion des entreprises en difficulté propre aux URSSAF est soumise à un cadre réglementaire contraignant mais laissant certaines possibilités d'assouplissement

1. Les normes élaborées au niveau national contraignent fortement les URSSAF

▼ Les conditions d'octroi de délais de paiement et de remises sont très strictes, notamment sur la part ouvrière

L'acquittement de l'intégralité des cotisations salariales par l'entreprise est la condition impérative pour obtenir un délai de paiement (art.R243-21 du Code de la Sécurité sociale). Concernant les majorations, seules les majorations de retard initiales (5% du montant des cotisations) peuvent être remises. Les majorations de retard complémentaires (0,4% par mois) étant en principe irrémisibles (art.R243-18 et suivant du Code de la Sécurité sociale).

Le régime des remises de dettes a été profondément modifié avec la loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises. Auparavant, il était impossible d'accorder des remises de dettes en principal ; seule la remise des majorations de retard était possible. Depuis cette loi, mais seulement dans le cadre des différentes procédures (conciliation, sauvegarde et redressement judiciaire), des remises de dettes en principal peuvent être consenties au débiteur par l'URSSAF et les autres créanciers impliqués dans les procédures (administration fiscale notamment). Néanmoins, les créances en principal susceptibles d'être remises restent très réduites puisque les cotisations salariales, ainsi que les cotisations personnelles dues par les travailleurs indépendants, sont exclues de cette possibilité. L'URSSAF est également fortement contrainte puisque le débiteur doit saisir la CCSF pour sa demande de remise en créance.

▼ Le droit européen de la concurrence limite les possibilités d'aide aux entreprises

Le droit européen de la concurrence est très strict puisque tout transfert de ressources publiques, nationales ou locales, constitue une aide d'Etat. Ce transfert de ressources publiques est considéré de manière large puisque il concerne toute aide même sans contrainte formelle : il peut s'agir à la fois d'aides positives (subventions, prêts, bonification d'intérêts ou recapitalisations) et d'aides négatives (exonérations fiscales). Or, les aides d'Etat sont selon les cas fortement encadrées ou interdites. L'exigence de notification à la Commission, qui exerce aussi un contrôle permanent des aides existantes, rend cette norme impérieuse.

Néanmoins, une règle dite « *de minimis* » a introduit un assouplissement puisqu'en-dessous d'un certain plafond, les aides sont tolérées car elles ne sont pas considérées comme néfastes pour le marché. Depuis 2006, les aides d'excédant pas la somme totale de 200 000 euros sur une période de 3 exercices fiscaux ne sont pas interdites. Cependant, ce seuil étant relativement bas, la marge de manœuvre de l'URSSAF reste très faible, notamment concernant les grosses entreprises.

La jurisprudence européenne (CJCE, 29 juin 1999, DM Transport) est allé dans le sens d'une interprétation large des aides interdites. Cette jurisprudence prévoit que les délais de paiement peuvent être considérés comme « allégeant la charge découlant de l'application normale du régime de Sécurité sociale » donc entrent dans la catégorie des aides prohibées. Néanmoins, le juge européen et la Commission (décision de 1998) demandent aux juridictions nationales saisies de la conformité de ces aides, de comparer l'avantage que les entreprises ont tiré du dispositif public et ce qu'elles auraient pu obtenir d'un créancier privé.

De plus, la Cour a jugé que seule une mesure générale et non discrétionnaire est susceptible d'être admise. Or, les décisions d'octroi de délais ou de remises prises par les URSSAF sont individuelles. Enfin, depuis la loi de sauvegarde de 2005, les créanciers ne peuvent plus engager leur responsabilité civile pour soutien abusif du fait des concours consentis pour résoudre les difficultés de l'entreprise. Cependant, la responsabilité de l'URSSAF et de son directeur pourrait être engagée par le Juge du commerce et ceux-ci rendus responsables de l'accroissement du passif à compter de la date de cessation de paiement, constatée par le juge.

▼ Les différentes procédures sont très encadrées

Trois procédures ont pour objectif d'aider les entreprises à surmonter leurs difficultés. Ces procédures - conciliation, sauvegarde et redressement judiciaire - correspondent respectivement à un degré croissant de difficultés de l'entreprise. Ces procédures sont très encadrées juridiquement par le Code du commerce, notamment concernant les conditions d'ouverture. La loi de sauvegarde de 2005 a modifié ces procédures, d'une part en créant la procédure de conciliation (succédant au règlement amiable) et la procédure de sauvegarde, d'autre part en étendant ces procédures aux personnes physiques exerçant une activité professionnelle indépendante c'est-à-dire y compris les professions libérales. La législation s'est assouplie depuis 2005 pour inciter les entreprises à signaler leurs difficultés le plus tôt possible.

La procédure de conciliation, qui a succédé au règlement amiable avec la loi de sauvegarde de 2005, a pour objectif la finalisation d'un accord amiable avec les différents créanciers pour aider le débiteur à surmonter ses difficultés. Cette procédure concerne les entreprises dont la situation n'est pas irréversible, à savoir les entreprises ayant des difficultés juridiques, économiques ou financières, avérées ou prévisibles, ou les entreprises en état de cessation des paiements depuis moins de 45 jours. Seul l'employeur peut être à l'initiative de l'ouverture de cette procédure. Le tribunal peut accorder un délai de paiement sous réserve d'absence d'opposition de l'URSSAF et sous la condition préalable du paiement du précompte.

Créée par la loi de sauvegarde de 2005, la procédure de sauvegarde est une procédure intermédiaire entre le redressement et la liquidation judiciaire, ouverte exclusivement sur l'initiative de l'entrepreneur. Jusqu'en 2009, le débiteur demandant l'ouverture de la procédure de sauvegarde devait justifier de difficultés de nature à le conduire à la cessation des paiements. Depuis le décret du 12 février 2009, les conditions d'ouverture de la procédure ont été assouplies : l'employeur doit seulement justifier de « difficultés qu'il n'est pas en mesure de surmonter » et n'est plus contraint d'établir un lien entre ses difficultés et la cessation des paiements à venir. Il s'agit de permettre aux entreprises d'anticiper leurs difficultés et d'organiser une procédure préventive par les instances judiciaires. Cette procédure a pour objectif de faciliter la réorganisation de l'entreprise afin de permettre la poursuite de l'activité économique, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif. Elle donne lieu à un plan arrêté par jugement et, le cas échéant, à la constitution de deux comités de créanciers.

La procédure de redressement judiciaire veille à établir l'état de cessation de paiement du débiteur. L'objectif de l'ouverture de cette procédure est triple : assurer la continuité de l'entreprise, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif.

L'URSSAF n'a qu'un rôle très limité dans ces procédures, d'une part car elle n'en détient pas l'initiative, et d'autre part car elle n'est qu'un acteur parmi d'autres et ne détient pas le pouvoir de la décision finale.

▼ Un rôle limité des URSSAF en ce qui concerne le dispositif CICE mais un rôle qui pourrait être étendu dans l'avenir

Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) est accessible à toutes les entreprises françaises et leur permet de réaliser une économie d'impôt substantielle : 4% de la masse salariale (hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC) en 2013 et 6% à partir de 2014.

Le CICE est imputé sur l'IS ou l'IR dû par l'entreprise et, en cas d'excédent, il est imputable sur l'impôt dû au titre des trois années suivantes et restituable à la fin de cette période. Par exception, l'excédent de crédit d'impôt est immédiatement restituable pour les PME selon la définition communautaire, les jeunes entreprises innovantes, les entreprises en difficulté (procédure de conciliation, sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire) et les entreprises nouvelles. Ces entreprises qui n'auront pu en 2014 imputer la totalité de leur CICE sur l'impôt dû en percevront le remboursement dès cette même année.

Ce dispositif est donc très favorable aux entreprises en difficulté, mais les URSSAF ne sont pas impliquées dans sa mise en place. Néanmoins, il pourrait être envisagé que les URSSAF participent à la détermination des entreprises en difficulté bénéficiant du régime dérogatoire. Ainsi, les entreprises considérées comme en difficulté ne seraient plus seulement celles engagées dans une procédure, ce qui permettrait plus de souplesse. Dans les hypothèses futures possibles, il n'est pas exclu que les URSSAF assurent le contrôle du CICE. Dans ce cadre là, les Unions de Recouvrement pourraient renforcer leur accompagnement en ce qui concerne l'accès aux droits (certaines entreprises qui peuvent bénéficier du dispositif n'ont pas sollicité le droit au CICE).

2. Cependant, certaines dispositions laissent des marges de manœuvre potentielles dont les URSSAF se sont saisies

▼ Reversement différé de la part salariale

Le principe structurant selon lequel les cotisations salariales doivent être acquittées avant tout octroi de délais de paiement a été légèrement assoupli lors de la crise par la circulaire du 23 mars 2009. Celle-ci autorise l'octroi d'un délai d'un mois pour régler le reliquat des cotisations salariales.

▼ Remise de majorations de retard

Le régime des majorations de retard complémentaires (0,4% par mois) a été modifié. Celles-ci étaient en principe irrémisibles, mais elles peuvent dorénavant être remises en cas de force majeure ou cas exceptionnels (lorsque les cotisations ont été acquittées dans le délai de 30 jours qui suit la date d'exigibilité). Il reste des marges de manœuvre à l'ACOSS pour assouplir les conditions des circonstances exceptionnelles en incluant par exemple sous certaines conditions les difficultés financières d'une entreprise.

▼ Assouplissement de l'inscription de privilèges et possibilité de cession de rang de privilège pour les URSSAF

Avant la loi de sauvegarde de 2005, les URSSAF devaient inscrire un privilège pour garantir les créances supérieures à 12 000 €. La loi de sauvegarde de 2005 a supprimé ce seuil. Toute créance doit dorénavant faire l'objet d'une inscription dans les six mois de son exigibilité pour les primo-débiteurs et sans délai pour les récidivistes pour être privilégiée. Cette inscription de privilèges permet aux tribunaux d'avoir un moyen de détection rapide des difficultés des entreprises mais pénalise fortement les entreprises.

La circulaire du 23 mars 2009 a assoupli le dispositif d'inscription de privilèges. Cet assouplissement passe tout d'abord par l'allongement du délai à l'issue duquel la publicité du privilège est obligatoire et une exception à l'obligation légale de publicité. Le deuxième volet de cet assouplissement a pour objectif la volonté de ne pas pénaliser les entreprises, notamment celles bénéficiant d'un plan d'apurement, en n'inscrivant pas de privilèges pour les entreprises qui respectent les délais accordés.

Une faculté qui existait déjà dans le dispositif d'avant la loi de sauvegarde de 2005 a été modifiée au niveau de la procédure : les cessions de rang d'inscriptions de privilèges peuvent être accordées sur décision du directeur (qui se substitue au conseil d'administration) après consultation de la CCSF. L'URSSAF dispose ainsi d'un moyen supplémentaire pour aider les entreprises en difficulté.

▼ Assouplissement des règles d'octroi des délais de paiement dans le cadre des plans de règlement : possibilité de délais jusqu'à quarante-huit mois (circulaire du 28 février 2013)

La circulaire du 28 février 2013 a modifié significativement les règles d'octroi des délais de paiement dans le cadre des plans d'apurement dans un sens favorable aux entreprises en difficulté :

- La durée des plans peut dorénavant dépasser vingt quatre mois et atteindre quarante huit mois dans les cas exceptionnels ;
- Le versement de la première échéance peut être différé ;
- L'absence de paiement d'une échéance n'empêche pas la dénonciation automatique du plan.

▼ La possibilité de cession d'hypothèques ou d'abandon de sûretés permet à l'URSSAF d'arbitrer entre la prise de garanties et l'aide aux entreprises en difficulté

La prise de garanties permet aux URSSAF, en cas de défaillance d'un débiteur, de sécuriser le règlement de leurs créances :

- Soit en se faisant donner une priorité sur un des biens du débiteur (mobiliers par prise d'un gage ou immobiliers par prise d'hypothèque) : sûreté réelle (dépôt de garantie, nantissement du fonds de commerce, gage, hypothèque, privilège) ;
- Soit en demandant le paiement de la créance, sous certaines conditions, sur le patrimoine d'une autre personne que son débiteur : sûreté personnelle (cautionnement).

Les principales sûretés pouvant être prises par les URSSAF sont les suivantes :

- Le privilège de la Sécurité sociale : sûreté légale et réelle portant sur un bien meuble ou immeuble du débiteur ;

- L'hypothèque : droit réel sur les immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation (hypothèque légale, judiciaire et conventionnelle) ;
- Le nantissement : contrat par lequel un débiteur remet un bien incorporel à son créancier pour garantir sa dette (nantissement conventionnel et nantissement judiciaire) ;
- Le cautionnement : sûreté personnelle par laquelle une personne nommée "la caution" s'engage à l'égard d'une troisième dite "le bénéficiaire du cautionnement" à payer la dette du débiteur principal dite "la personne cautionnée", pour le cas où cette dernière faillirait à ses engagements (cautionnement simple et solidaire).

Une faculté, qui existait déjà dans le dispositif d'avant la loi de sauvegarde de 2005 a été modifiée au niveau de la procédure : les cessions d'hypothèques ou abandons de sûretés peuvent être accordés sur décision du directeur (qui se substitue au conseil d'administration) après consultation de la CCSF. L'URSSAF peut donc ainsi arbitrer entre la continuité de ses garanties et l'aide aux entreprises en difficulté.

3. Des évolutions réglementaires faciliteraient le travail des URSSAF dans leur gestion des entreprises en difficulté

▼ Extension des conditions d'octroi des délais de paiement à la part ouvrière des cotisations

Les conditions d'obtention des délais de paiement sont très strictes, et limitent les possibilités d'accompagnement des entreprises en difficulté puisque les entreprises ont l'obligation de payer préalablement la part salariale de leurs cotisations pour obtenir un moratoire. Avec la multiplication des exonérations de cotisations sur les bas salaires et une tendance à un tassement des salaires sur des niveaux proches du SMIC, la part salariale représente pour beaucoup d'entreprises près de 80% des cotisations à payer.

Aussi, un grand nombre d'entreprises ne peuvent ainsi pas être accompagnées par les URSSAF, la part patronale pour laquelle elles peuvent obtenir un délai de paiement ne représentant qu'une faible part du montant total de leurs cotisations. Il convient donc de s'interroger sur la possibilité d'autoriser les URSSAF à intégrer les cotisations salariales dans les moratoires. La distinction entre part salariale et part patronale semble dépassée pour déterminer les conditions de validité d'un délai de paiement.

▼ Flexibilité du taux des majorations en fonction du taux d'intérêt offert sur le marché bancaire

Les majorations de retard complémentaires sont calculées sur la base d'un taux mensuel égal à 0,4%. Ce taux rémunère en quelque sorte l'URSSAF pour la facilité de trésorerie que la circonstance permet au bénéfice de l'entreprise débitrice. Il s'analyse comme le « loyer de l'argent » et doit donc être rapproché des conditions du marché bancaire.

Or ce taux mensuel excède le taux Eonia qui détermine le financement à court terme des banques et les taux débiteurs constatés pour les entreprises. Ainsi, la majoration complémentaire appliquée au cotisant débiteur comprend un élément de pénalité égale à la différence entre le taux de majoration et les conditions du financement bancaire. Or, cette dimension de pénalité s'ajoute à la majoration initiale forfaitaire de 5% qui constate déjà l'élément de pénalité. Il apparaît donc que la pénalité touchant le cotisant débiteur comprend deux strates, formant une double pénalité.

Dans la perspective d'un meilleur accompagnement des entreprises en difficulté, il est légitime de reconsidérer le niveau du taux de majoration complémentaire, d'envisager de le faire évoluer en rapport avec les conditions de financement à court terme du marché bancaires, ces dernières étant très fluctuantes. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité lorsque l'entreprise fragilisée est dans l'obligation de différer pour une longue durée le paiement de sa dette de cotisation. La majoration complémentaire oblige le débiteur à mobiliser une trésorerie parfois au détriment des dettes principales.

▼ La simplification des règles applicables permettrait une plus grande sécurisation juridique

Un nombre important d'entreprises se retrouve en difficulté à la suite d'une mauvaise application de la réglementation. Les nombreuses modifications du calcul de la réduction « Fillon » ou de certains dispositifs d'exonérations de cotisations (zone de revitalisation rurale, zone franche urbaine,) ou bien une mauvaise connaissance des règles applicables en matière de frais professionnels (déduction forfaitaire spécifique) entraînent souvent, en cas de contrôle, un acquittement par les entreprises de sommes importantes de cotisations. Pour certaines entreprises, les difficultés peuvent apparaître insolubles et entraîner la disparition de l'entité économique.

Il convient de s'interroger sur la mise en place d'un dispositif rénové de sécurisation juridique à rapprocher des réformes sur le contrôle fiscal. La faible utilisation du rescrit social implique une nécessaire modification de ce dispositif. Un système de contrôle a priori de la bonne application de la législation au moment de la déclaration annuelle des salaires, ainsi qu'un rôle pro actif des URSSAF en matière d'information sur les évolutions réglementaires (information personnalisée par l'entreprise) pourraient permettre de répondre à ces besoins non couverts. Les textes du Code de la Sécurité sociale relatif au contrôle par les inspecteurs de l'URSSAF pourraient aussi être modifiés afin de faciliter les contrôles avec observations pour l'avenir ou encore le contrôle au moment des déclarations des entreprises. De manière plus globale, la simplification des règles applicables en matière de recouvrement contribuerait à réduire les difficultés d'un nombre important d'entreprises.

▼ De nouvelles mesures de simplification peuvent être proposées aux entreprises

En ce sens, les travaux du comité interministériel de modernisation de l'action publique du 7 juillet 2013 ont permis d'établir le programme trisannuel de simplification de la vie des entreprises, couvrant les différents aspects de leur activité dont le traitement de leurs difficultés. Ces travaux ont été suivis par le dépôt d'un projet de loi enregistré le 4 septembre 2013 et visant à simplifier et sécuriser la vie des entreprises.

L'article 2 du projet de loi vise à mettre en œuvre les orientations gouvernementales en matière de traitement des entreprises en difficulté. Celui-ci vise à consolider les dispositifs existants dans le domaine du traitement des entreprises en difficulté et à mutualiser les bonnes pratiques entre les juges consulaires. Il s'agirait notamment de rendre l'anticipation de la difficulté pour l'entreprise plus favorable et d'adapter les procédures à la réalité de la situation de l'entreprise en difficulté. L'objectif visé est de renforcer la procédure de conciliation et de garantir dans la mesure du possible le maintien de l'emploi.

Aujourd'hui, la procédure de conciliation est peu utilisée et trop d'entreprises attendent l'aggravation de leurs difficultés pour déposer le bilan. La possibilité pour ces entreprises d'anticiper une difficulté sans que cela débouche sur une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire peut participer à un meilleur traitement des entreprises en difficulté. Les URSSAF pourraient ainsi trouver d'autres moyens pour traiter les entreprises en difficulté.

II. LE FONCTIONNEMENT ET LA POLITIQUE DE GESTION DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE TENTE DE CONCILIER LES DEUX OBJECTIFS DES URSSAF : L'ADAPTATION A LA SITUATION DES COTISANTS ET L'EXIGENCE D'UN HAUT NIVEAU DE RECOUVREMENT

A. Les URSSAF se sont pleinement appropriées leur nouvelle mission d'accompagnatrices des entreprises en difficulté

1. Le suivi et le traitement des entreprises en difficulté s'est affirmé à la faveur d'un pilotage renforcé de l'ACOSS dans le cadre des exigences de la COG

▼ Les URSSAF sont investies d'une nouvelle mission

La COG 2010-2013 a affirmé l'ambition de la branche de positionner les URSSAF comme des acteurs de l'aide à la prévention et à l'accompagnement des difficultés des entreprises; la disparition de l'entreprise en soi n'étant pas un objectif du recouvrement. Le réseau a dès lors adapté ses politiques pour accompagner les entreprises en cas de défaillance de paiement. Une culture rénovée du recouvrement, intégrant davantage l'accompagnement des cotisants, s'est progressivement installée. Par ailleurs, le réseau, plus habitué à des interventions ponctuelles et sectorielles en faveur des entreprises en difficulté, a dû adapter sa politique dans un contexte de crise économique durable et générale.

Cette évolution se trouve renforcée par les pouvoirs publics qui ont contribué, par diverses instructions, recommandations ou lettres circulaires, depuis 2009, à développer la responsabilité des créanciers publics dans cette fonction d'accompagnement des entreprises dans un contexte de crise économique. L'ACOSS, après avoir interprété les instructions ministérielles, a demandé au réseau de faire preuve de tolérance en matière d'octroi de délais de paiement et de demandes de remises de majorations de retard. La prochaine période conventionnelle (COG 2014-2017) s'inscrit dans la continuité et marque une forte volonté de la branche de faire de la détection et de l'accompagnement des entreprises en difficulté un axe majeur de la politique de recouvrement.

▼ La prise en charge de la nouvelle mission des URSSAF s'est traduite par une formalisation à l'échelon central de l'ACOSS faisant apparaître trois éléments : une instance de pilotage et de régulation, un processus, des procédures et des outils

Description de l'instance de pilotage et de régulation

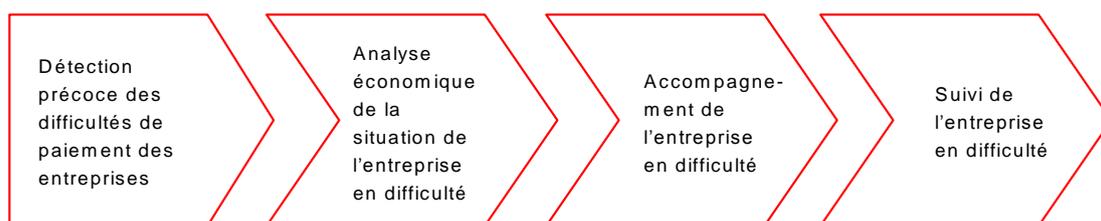
La prise en charge de cette nouvelle mission par la branche recouvrement s'est matérialisée par la création de l'Instance Nationale Recouvrement (INR). L'INR assure dorénavant le pilotage des activités liées au déploiement et au suivi des politiques de recouvrement amiable et forcé au sein du réseau. Elle est le lieu privilégié d'élaboration des stratégies, de suivi des résultats, d'échanges, de diffusion des bonnes pratiques dans le domaine et de définition de plans d'actions en s'appuyant sur des principes de coproduction et de coresponsabilité. L'articulation entre le pilotage national et le pilotage régional repose actuellement essentiellement sur l'Instance Nationale Recouvrement. L'Instance Nationale Recouvrement constitue un lieu privilégié d'échanges et de capitalisation visant l'amélioration des performances du réseau.

Cette instance a donc vocation à proposer des démarches permettant d'analyser collectivement les résultats et les performances du réseau afin de capitaliser les expériences et les situations probantes. Afin de dynamiser ce lien, un interlocuteur privilégié est désigné pour chaque région au sein de l'ACOSS par la DIRRES. Cet interlocuteur a en charge le suivi et de l'accompagnement de la région dans les domaines du recouvrement amiable et forcé.

Description du processus : accompagnement des entreprises en difficulté

L'accompagnement des entreprises en difficulté doit se comprendre comme la partie d'un processus plus large. Très schématiquement, celui-ci fait apparaître un enchaînement de quatre étapes.

Description du processus : accompagnement des entreprises en difficulté



La détection précoce permet d'identifier en anticipation les premiers « signes » de difficulté des cotisants avant absence de paiement. La détection n'est pas plus développée dans cette étude car elle fait l'objet d'une recherche action spécifique⁴.

L'analyse économique permet de diagnostiquer la situation du cotisant et d'évaluer son niveau de difficulté.

L'accompagnement est l'utilisation des mesures mises en place en faveur des entreprises en difficulté voire d'autres leviers pour agir au-delà.

Le suivi permet d'alerter l'ACOSS sur les cas avérés, en consolidant les informations recueillies sur les cotisants et en participant à une dynamique de réactivité dans le traitement des dossiers d'entreprises en difficulté. Il n'intègre pas le suivi de l'entreprise lorsque la difficulté de paiement des cotisations a disparu.

Définitions des étapes du processus

La politique du recouvrement s'entend de l'ensemble des actions et procédures (amicales ou forcés) mises en oeuvre pour le recouvrement d'une créance depuis sa naissance jusqu'à son extinction⁵. Elle s'applique à toutes les catégories de cotisants et couvre l'ensemble des cotisations et contributions collectées par le réseau y compris pour le compte de tiers. Cette dimension de recouvrement pour le compte de nombreux tiers modifie le périmètre et les responsabilités des URSSAF. Les Unions de Recouvrement doivent rendre des comptes sur leurs résultats en termes de recouvrement vis-à-vis de nombreuses entités (Pole Emploi, Autorité organisatrice du transport, etc...). Cette obligation peut directement ou indirectement limiter leurs marges de manoeuvre dans l'accompagnement des entreprises en difficulté.

Sont considérés comme entreprises en difficulté les cotisants connus à l'URSSAF qui, tout en n'étant pas en état de cessation de paiement, n'arrivent pas à faire face à leurs échéances quel que soit le créancier concerné (salariés, fournisseurs, créanciers publics,...). La prise de garantie par un créancier est constitutive d'un indice de difficulté.

⁴ Cf recherche action EN3S 2013 : les outils de d'évaluation de la viabilité des entreprises, 2013

⁵ Définition ACOSS, Instructions nationales du recouvrement 2013

La détection précoce des difficultés des entreprises consiste à identifier la fragilité financière de l'entité avant toute absence de paiement de la créance sociale. Elle n'est pas encore pratiquée par les URSSAF. Ces dernières détectent les entreprises en difficultés lorsque les cotisations sociales ne sont pas réglées à échéance. En effet, les moyens dont disposent actuellement les URSSAF ne leur permettent pas d'identifier les entreprises en difficulté avant que leur situation comptable soit débitrice. Cette détection a posteriori est insuffisante : une entreprise en difficulté peut très bien régler ses cotisations URSSAF tout en s'endettant par ailleurs.

L'analyse économique de la situation de l'entreprise se base sur les éléments comptables (bilan, plan de trésorerie, plan de financement, carnet de commandes,...). Toutefois, ces éléments sont rarement entre les mains des URSSAF.

L'accompagnement de l'entreprise en difficulté passe par une information sur les dispositions légales et applicables, mais aussi sur les interlocuteurs à mobiliser en fonction de la situation de l'entreprise. Le rôle de l'accompagnement est également celui de conseil au cotisant sur les démarches à accomplir en cas de difficulté ponctuelle de règlement de ses cotisations sociales.

Le suivi de l'entreprise en difficulté consiste à utiliser des outils de pilotage (listes, tableaux de bord, ...) à la fois existants et à venir sur la base d'un partage de données entre les URSSAF et leurs partenaires.

Les procédures actuelles visant accompagnement des entreprises en difficulté

Durant la COG 2006 – 2009, la branche Recouvrement a souhaité impulser une politique d'harmonisation des pratiques par l'instauration de socles communs nationaux afin d'assurer:

- Une égalité de traitement des cotisants sur l'ensemble du territoire,
- Une homogénéité des compétences des collaborateurs des URSSAF.

Les travaux engagés au cours de la COG 2010 – 2013 complètent le dispositif.

Par ailleurs, une démarche de sécurisation des processus a été engagée sur la même période conventionnelle, déclinant dans le réseau des standards de pratiques recommandées (SPR), dont certains s'appliquent aux processus du recouvrement amiable et forcé.

Depuis 2005, 8 socles communs ont été diffusés et mis en oeuvre au sein de la branche :

- Application uniforme de la réglementation par une utilisation homogène du SNV2.
- Gestion des taxations d'office régime général.
- Gestion des « primo-débiteurs et multi-défaillants dette réelle régime général.
- Relations entre l'URSSAF et les Huissiers de Justice
- Gestion des délais de paiement (employeurs et professions libérales)
- Sanctions civiles (employeurs et professions libérales)
- Professions libérales
- Assignation

Ces socles comprennent des axes obligatoires ou optionnels en fonction de la déclinaison de la politique locale de l'organisme et en fonction des différents processus.

Leur mise en oeuvre effective peut être observée lors d'audit par l'Agence Centrale (audits validations des comptes ou audits de processus).

Certains d'entre eux (gestion des taxations d'office) font partie intégrante des standards de pratiques recommandées (SPR), concourant à la sécurisation des processus (maîtrise interne de l'activité).

L'élaboration d'une politique régionale de recouvrement se matérialise à l'échelon local par un document cadre qui fixe la doctrine applicable. Celle-ci est la déclinaison des orientations nationales en matière de recouvrement, coproduites au sein d'une gouvernance renouvelée, celle de l'Instance Nationale du Recouvrement (INR). Ce document-cadre doit être mis à jour tous les ans en fonction des évolutions des orientations nationales (évolutions réglementaires, juridiques, partenariales, ou du contexte économique).

A compter de 2011, le processus de régionalisation s'est accompagné d'une évolution de la gouvernance du réseau et des fonctions en faisant évoluer le maillage territorial et les conditions de pilotage associées. Ainsi, chaque région a désigné un pilote régional du recouvrement.

Les outils de l'accompagnement des entreprises en difficulté

Les URSSAF ont trois leviers pour permettre d'adapter le recouvrement à l'entreprise en difficulté. Elles peuvent jouer sur des mesures de :

- délais de paiement,
- remise de majorations de retard,
- remise de dettes.

Les orientations nationales et en particulier le socle commun de qualité « gestion des délais de paiement » complété des dispositions prises dans le cadre de la crise financière ont permis aux URSSAF de renforcer l'harmonisation de la mise en oeuvre de la réglementation, d'améliorer le service rendu et d'assouplir leurs pratiques sans perdre de vue les impératifs de recouvrement.

Le délai doit être utilisé comme un outil d'optimisation du recouvrement. Dans un contexte de branche où la relation amiable doit primer sur le recouvrement forcé, il apparaît que le délai est un outil qui allie à la fois prise en compte de la situation du cotisant et efficacité du recouvrement.

On imagine les évolutions nécessaires du système d'information (SI) que cette approche suppose. Les modalités de suivi des moratoires (exploitation des traitements de surveillance): la politique de délais de paiement s'inscrit dans le cadre d'un équilibre entre l'accompagnement personnalisé du cotisant et l'efficacité du recouvrement, ce qui implique un strict suivi des accords de délais. En effet, leur non-respect constitue un indicateur des difficultés croissantes de l'entreprise nécessitant une réponse rapide et appropriée. Or, le SI de gestion des comptes cotisants des URSSAF n'est pas aujourd'hui optimisé pour suivre les échéanciers des débiteurs et pose un réel problème opérationnel dans le contexte de la massification des demandes d'échéancier en temps de crise.

La politique de remise est définie par le socle commun de qualité en matière de sanctions civiles diffusé par la lettre collective N°2009-281 du 23.12.2009. Le dispositif privilégie la gestion automatisée des demandes de remise.

▼ Les orientations nationales du recouvrement pour 2013 s'inscrivent dans la continuité

Tout en réaffirmation l'ambition de conforter les URSSAF comme un recouvreur social de référence et un acteur important de l'aide à la prévention et l'accompagnement des difficultés des entreprises, les orientations nationales de 2013 consacrent un axe majeure à l'accompagnement et le suivi des entreprises en difficulté.

Les dispositifs mis en œuvre sur l'année 2012 sont reconduits pour l'année 2013. Le principe de bienveillance dans le traitement des entreprises en difficulté continue à s'appliquer.

Toutefois, la branche s'interroge sur l'efficacité de sa politique en termes d'accompagnement. Par exemple, les URSSAF changent-elles considérablement les chances de survie d'une entreprise en difficulté ? Comment recouvrer au mieux une entreprise en difficulté ? Le risque n'est-il pas grand sans effort supplémentaire des URSSAF en matière d'accompagnement de ne pas pouvoir mieux prévenir les défaillances ?

Malgré la mise en place d'un cadre politique national rénové et d'une politique volontariste, la branche doit encore améliorer sa proactivité et son positionnement comme acteur de référence de la détection et de l'accompagnement des entreprises en difficulté. La prochaine période conventionnelle doit donc permettre au réseau d'affirmer ses compétences et son positionnement.

Une étude préparatoire de la future COG est lancée sur le thème du positionnement des URSSAF en tant qu'acteurs de la détection et de l'accompagnement des entreprises en difficulté (Etude préparatoire n°4 à la COG 2014-2017). Cette étude permettra de procéder à un diagnostic des mesures et outils mis en œuvre actuellement par la branche et de proposer de nouvelles orientations politiques permettant d'asseoir le positionnement du réseau et d'améliorer l'efficacité.

2. Cette appropriation se manifeste au niveau des URSSAF mais avec des divergences notables

Une tendance du recouvrement vers l'accompagnement s'est progressivement installée dans le réseau des URSSAF, ces dernières entendant jouer leur rôle d'acteur socio-économique dans la prévention des difficultés des entreprises.

Au niveau local, les URSSAF ont adopté des organisations diverses pour la gestion des entreprises en difficulté. Jusqu'à la régionalisation, chaque Union de Recouvrement locale avait sa propre politique de recouvrement. Toutefois, les URSSAF avaient commencé à harmoniser partiellement leur politique de recouvrement dans le cadre des comités régionaux de gestion du risque (ex COGERI). Aujourd'hui, les "politiques locales" ont cédé la place à des politiques régionales.

Si la politique nationale définit des actions opposables aux organismes, elle est aussi un cadre général pour l'élaboration des stratégies régionales de recouvrement. Autrement dit, les politiques régionales prennent appui sur les orientations nationales et prolongent la réflexion afin de les adapter pour prendre en compte les spécificités des territoires et y déroger en cas de circonstances exceptionnelles. Ces orientations régionales reposent sur une analyse de la cartographie socio-économique, et prennent en compte les ressources disponibles et la structure du fichier des cotisants.

Les pilotes régionaux participent à la définition et au suivi des politiques régionales du recouvrement. Ces pilotes ont également été désignés comme « référents entreprises en difficulté ».

La régionalisation a changé la manière de faire dans la politique de recouvrement : les échanges entre les acteurs sont plus nombreux et les nouvelles URSSAF entendent améliorer l'égalité de traitement. Toutefois, ces politiques régionales se heurtent à des divergences au sein d'une même région. Ainsi, selon les territoires, les politiques régionales sont à adapter. Ce phénomène peut s'expliquer par des relations partenariales différentes (par exemple un Tribunal de Commerce qui limite les assignations, des politiques différentes entre CCSF d'une même région).

Il existe également des écoles différentes au sein du réseau, liées aux territoires, aux histoires des organismes et aux personnalités qui les incarnent dans la manière d'appréhender les modalités du recouvrement. De ce fait, il n'y a pas consensus entre les organismes d'une part sur le fait de faire du téléphone et sur l'utilisation d'outils alternatifs que pourraient être le mailing ou le texto.

Si le réseau s'accorde sur le principe que la relance amiable est intéressante et efficace sur le recouvrement, il n'y a pas de consensus sur ses modalités. Certains arguent que la relance amiable écrite a une efficacité supérieure au téléphone ce qui n'est pas démontré par les faits, d'autres reconnaissent l'efficacité du téléphone mais le jugent trop chronophage ce qui explique des divergences fortes en matière d'organisation (recours à l'externalisation pour l'URSSAF Ile de France par exemple). Il faut noter également une intensité de recours au téléphone très variable selon les organismes parce qu'il n'y a pas eu de consensus sur la façon de faire. Ce sujet mérite donc d'être retravaillé dans le réseau.

Enfin, sur les politiques d'assignation des entreprises, des divergences peuvent encore subsister entre URSSAF.

Ces disparités sont-elles une richesse ou un problème ? Elles peuvent constituer un problème si l'égalité de traitement n'est pas respectée. Ainsi pour certaines demandes délais, le degré d'examen de solvabilité de l'entreprise ou les conditions pour octroyer ou non le délai sont-elles les mêmes ? Certaines URSSAF ne pourraient-elles pas être tentées de n'aider que les entreprises vertueuses ? Ces disparités peuvent être une richesse si les URSSAF peuvent expérimenter de nouveaux dispositifs afin de mieux accompagner les entreprises en difficulté. Par exemple la cellule de gestion de non-recouvrement mis en place au sein de l'URSSAF Bretagne, l'expérimentation des avis à tiers détenteur à l'URSSAF Basse Normandie, l'externalisation de la relance amiable à l'URSSAF Ile de France sont des expériences dont l'efficacité sur un meilleur accompagnement ou traitement des entreprises en difficulté est à mesurer.

Si l'ACOSS pose des valeurs telles que la recherche de l'équité de traitement des cotisants à travers une homogénéisation de l'action du recouvrement⁶ et des principes (primauté du recouvrement amiable, prise en compte accompagnement des cotisants, modernisation des pratiques et procédures), elle définit également des orientations nationales. Ces orientations laissent une marge de manœuvre aux URSSAF pour adapter leur politique de recouvrement aux particularités de leur territoire. En contrepartie, les directeurs régionaux restent comptables des performances de leur région et doivent justifier de leurs résultats au sein de l'Instance Nationale du Recouvrement. Les orientations nationales prévoient une évaluation régulière des options prises.

⁶ ACOSS, orientations nationales du recouvrement pour 2013

Par ailleurs, il reste des champs entiers que l'ACOSS n'a pas encore investi en termes de définition des orientations nationales dans la gestion des entreprises en difficulté (positionnement vis-à-vis des partenaires, politique de recouvrement de certaines catégories de cotisants comme les particuliers employeurs, les administrations et collectivités publiques). Certaines régions, telle la Basse Normandie confrontée aux difficultés financières des hôpitaux, a construit sa propre politique de recouvrement pour cette catégorie de cotisant.

D'autres régions où le tissu industriel est moins développé doivent expérimenter des actions pour les très petites entreprises en difficulté. Même si l'ACOSS a diffusé une note sur l'application par les services de la notion de circonstances exceptionnelles dans le cadre de décisions de remise, les URSSAF ont encore la main pour prendre des mesures exceptionnelles.

Enfin les URSSAF doivent se montrer proactives face à des orientations nationales qui peuvent parfois tarder (la première circulaire pour le traitement des entreprises en difficulté date de mars 2009 alors que la crise économique a démarré en septembre 2008). Le dossier SPANGHERO et ses conséquences sur les abattoirs (affaire de la viande de cheval) a nécessité des réponses rapides et adaptées des URSSAF concernées sans attendre des directives nationales.

3. Cette politique est difficilement mesurable en termes de résultat en matière de recouvrement

Il existe des différences entre les URSSAF en ce qui concerne le reste à recouvrer ou encore sur l'évolution du nombre de comptes débiteurs. Ces divergences s'expliquent-elles par la politique de recouvrement ou par le contexte local ? En effet, distinguer la part du contexte local et de l'action réellement exercée par des URSSAF n'est pas toujours aisé particulièrement en matière d'entreprises en difficulté.

Est-ce que les indicateurs dont disposent actuellement la branche reflètent totalement l'efficacité du recouvrement ? La branche recouvrement est-elle suffisamment outillée pour distinguer ce qui relève de son action et des effets du contexte économique ? Dans le cadre de l'action de l'URSSAF, il existe pourtant des mesures concernant la rapidité du traitement d'une demande de délais ou d'une demande de remise de majorations de retard. Ces mesures peuvent-elles être mieux exploitées pour enrichir des indicateurs nouveaux ? Peut-on mesurer efficacement la politique de gestion des comptes cotisants et plus particulièrement ceux qui relèvent des entreprises en difficulté ?

Il convient de s'interroger sur les instruments dont la branche pourrait se doter pour bien mesurer l'impact des politiques de gestion de compte (rapidité de traitement des taxations d'office, rapidité de traitement de gestion des échéances de cotisations). Une réflexion pourrait également être menée sur la corrélation entre les indicateurs comme la récupération des créances à 100 jours et le taux des restes à recouvrer.

Mesurer l'efficacité des organismes sur ces indicateurs serait par ailleurs souhaitable pour instaurer une véritable doctrine de branche sur les actions efficaces (exemple de la relance téléphonique contre la relance mail ou contre la relance papier). De tels indicateurs pourraient favoriser la mise en place d'une doctrine de branche stabilisée sur certaines actions de recouvrement qui seraient en mesure de s'appuyer sur des chiffres non contestables.

Aujourd'hui, il est non seulement très difficile de mesurer l'efficacité des URSSAF et matière d'accompagnement et de traitement des entreprises en difficulté mais également de mesurer quelles sont les actions les plus efficaces pour traiter une entreprise en difficulté⁷.

B. La communication ambiguë des URSSAF sur l'accompagnement des entreprises en difficulté traduit la difficile conciliation entre recouvrer efficacement et s'adapter aux cotisants

1. L'URSSAF a opté pour une communication générale sur son positionnement comme acteur de l'accompagnement des entreprises en difficulté

- ▼ L'URSSAF, en tant qu'acteur incontournable des entreprises en difficulté, communique sur sa politique de recouvrement auprès des entreprises en difficulté.

C'est pour assurer cette mission au service d'un recouvrement efficace que les URSSAF ont mis en place plusieurs dispositifs de communication⁸.

Un numéro de téléphone dédié, le 0821 0821 33, a été créé au début de la crise. Ce dispositif ne fonctionne plus, il s'est éteint de lui-même. Les entreprises en difficulté sont dorénavant invitées à contacter directement l'URSSAF à laquelle elles sont rattachées.

Un dépliant précisant les actions possibles et les interlocuteurs partenaires est disponible sur le site internet des URSSAF. Enfin, le site www.URSSAF.fr comporte une rubrique spécialement consacrée à l'accompagnement des démarches des employeurs confrontés à des difficultés de paiement. Les demandes de délai de paiement peuvent être formulées sur ce site qui comporte une aide en ligne et toutes précisions sur les justifications permettant un traitement rapide des demandes.

- ▼ L'image de marque de l'URSSAF passe par une écoute des cotisants et une adaptation à son environnement

L'URSSAF depuis une dizaine d'années fait des efforts pour changer son image de "recouvreur aveugle" et de "machine administrative" que certains cotisants peuvent avoir et qui ne les incite pas à prendre contact et ainsi à trouver des solutions rapides, avant que la situation économique et financière de l'entreprise ne soit trop dégradée, pour engager une quelconque action. Une relation de confiance est nécessaire pour prévenir et accompagner les difficultés des entreprises.

Cette écoute passe également par une adaptation de l'URSSAF à son environnement géographique, sectoriel et institutionnel. Nous l'avons déjà évoqué, les problématiques peuvent différer sensiblement en fonction des enjeux locaux. L'URSSAF propose donc des aménagements et communique sur ceux-ci. L'URSSAF et le RSI de Bretagne ont par exemple communiqué conjointement sur leur politique de facilitation de délais de paiement en 2012 dans les journaux Ouest France et Le journal des entreprises 35 en considération des difficultés rencontrées au niveau régional.

La communication sur la politique des URSSAF en matière d'entreprises en difficulté est, de même relayée par des partenaires variant d'une région à l'autre.

⁷ Voir annexe 4, tableau ACOSS recouvrement amiable et forcé

⁸ Voir annexe 6, communiqué de presse ACOSS

▼ L'URSSAF malgré ses efforts, est encore perçue d'abord comme un simple recouvreur pour certains cotisants

L'idée reçue qu'on ne peut pas discuter avec l'URSSAF perdure pour nombre de cotisants, et ce pour deux raisons:

- l'image de marque d'une URSSAF à l'écoute, si elle fait l'objet d'une communication, n'a pas encore été intériorisée par les cotisants;
- la mission de recouvrement apparaît pour certains, en interne comme en externe, incompatible avec celle d'accompagnement, l'une demandant de la fermeté et l'autre de l'adaptabilité.

La communication doit être approfondie, la branche n'est pas encore identifiée comme un acteur d'accompagnement mais plutôt comme un créancier. Le site internet URSSAF ne met pas en avant les dispositifs d'accompagnement des entreprises en difficulté. Contrairement à d'autres branches de la Sécurité Sociale qui ont adapté leurs sites en fonction d'événement de la vie de l'utilisateur (manaissance.fr), il n'existe pas d'équivalent dans le recouvrement si une entreprise est en difficulté.

Ainsi, si l'URSSAF entend se positionner comme le recouvreur des cotisations, elle n'a pas intérêt à une communication large sur les dispositifs d'accompagnement en cas de difficulté à payer les cotisations. En revanche, si elle souhaite mettre en avant cette mission d'accompagnement des entreprises en difficulté, elle doit aller plus loin dans sa communication. Une communication directe et ciblée vers les entreprises reste difficile. Peu d'entreprises lisent les bulletins de l'URSSAF.

2. La conciliation difficile entre sa mission historique et les nouvelles exigences contraint l'URSSAF à peu communiquer sur les dispositifs proposés aux entreprises

La communication des URSSAF, si elle existe, reste limitée au niveau national et variable au niveau régional. De plus, certains dispositifs ne sont pas mis en avant dans les plans de communication. Cette communication parfois timide témoigne du positionnement fragile des URSSAF entre leur mission historique et de nouvelles missions au sein d'un environnement complexe.

▼ La conciliation entre mission historique du recouvrement et exigence de souplesse et d'adaptation n'est pas toujours simple

Aider les entreprises à maintenir une situation économique et financière prospère conditionne un maintien d'un haut niveau de recouvrement. Cependant, la prévention et l'accompagnement demandent du temps et une énergie qui peuvent difficilement être évalués, a fortiori à court terme. Le retour sur investissement de ces missions n'est donc pas calculé et peut passer en second plan après des objectifs quantitatifs de recouvrement.

D'autre part, une large communication sur tous les dispositifs d'aides aux entreprises en difficulté pourrait être à l'origine d'un engorgement des accueils physiques et téléphoniques ainsi que des centres de production des URSSAF. Or, l'efficacité de ce traitement serait limitée en terme de recouvrement immédiat et pourrait se faire potentiellement au détriment du recouvrement des entreprises en bonne santé, qui continuent de constituer une très large part du paysage économique français.

La problématique de la communication autour de l'accompagnement des entreprises en difficulté embarrasse beaucoup les URSSAF, celles-ci craignant un effet d'aubaine. L'intensification de la communication envers les entreprises en difficulté poserait la question d'un biais et l'apparition de cotisants profitant de crédits à bas coût et détournant les URSSAF de leur cœur de métier qu'est le recouvrement.

En effet, le report de paiement des cotisations, avec ou sans majoration de retard, peut constituer un prêt déguisé. Les entreprises peuvent utiliser les sommes initialement dues pour payer leurs fournisseurs ou investir. Les URSSAF sont donc tiraillées entre la volonté de participer à l'amélioration de la situation économique en accompagnant plus tôt les entreprises, et la nécessité de ne pas se substituer aux banques. Une communication limitée ne permet pas de toucher tout le cœur de cible mais évite à des entreprises en bonne santé de demander à bénéficier à tort des aides aux entreprises en difficulté.

▼ La tutelle a une attitude ambivalente sur la communication de certains dispositifs

L'ébauche de la nouvelle COG négociée par l'ACOSS envisage de "valoriser le rôle des URSSAF dans l'accompagnement des entreprises en difficulté" à moyen terme. Cependant, cette volonté se heurte en pratique à de fortes mises en garde des pouvoirs publics. Pour exemple, les avis sont partagés sur la médiatisation du nouveau dispositif dématérialisé d'instruction des demandes de délais de paiement. Ce dispositif permet une réponse, et dans 80% des cas une réponse positive, dans les 24h. Les URSSAF souhaiteraient communiquer sur ce dispositif lié aux 100% dématérialisation mais de l'autre côté les pouvoirs publics sont très fermés sur le sujet. L'URSSAF doit respecter les pouvoirs publics et en même temps, elle a un rôle de communication.

S'il est difficile de démêler la question de la communication directe des URSSAF vers les entreprises en difficulté, la communication indirecte via des partenaires institutionnels (ex.: Chambre de commerce et d'industrie, commissaire au redressement productif, huissiers...) peut être un moyen de diffuser un message ciblé, à destination des entreprises qui pourraient en avoir besoin et qui ont déjà commencé une démarche en ce sens. Cependant, on peut se poser la question de la pertinence de cette démarche dans la mesure où l'accompagnement des entreprises en difficulté peut ne pas être pris à temps.

III. LE SUIVI ET LE TRAITEMENT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTE RESTENT UN ENJEU STRATEGIQUE POUR LA BRANCHE ET LES CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE DOIVENT ETRE AMELIOREES

A. Un renforcement du pilotage et de la politique de recouvrement spécifique aux entreprises en difficulté serait souhaitable

1. Une doctrine d'accompagnement des entreprises en difficulté semble nécessaire

▼ Clarification de la notion d'entreprise en difficulté

L'ACOSS n'a pas défini précisément, dans un texte, la notion d'entreprise en difficulté. Pour améliorer le dispositif d'accompagnement, cette notion nécessite une clarification et une adaptation au contexte et aux missions du recouvrement. Ainsi, dans la situation actuelle de crise, les URSSAF doivent pouvoir identifier le plus tôt possible une entreprise en difficulté et distinguer celle qui est en difficulté et celle qui ne l'est pas. Ce travail de ciblage des entreprises en situation potentiellement critique doit se faire dans une logique de traitement de masse et dans un contexte de réduction des moyens, la mission première des URSSAF étant de recouvrer les cotisations.

La clarification de la notion d'entreprise en difficulté apparaît bénéfique, tant pour les entreprises concernées que pour la branche. En effet, cette clarification permettrait une détection élargie et plus précoce des entreprises en difficulté tout en tentant d'éviter de nombreuses défaillances et de recouvrer au mieux les cotisations. De plus, dans un objectif d'égalité de traitement des entreprises entre les territoires, une notion clarifiée et des moyens d'identification précisés entraîneraient une certaine harmonisation entre les URSSAF. La bonne identification de l'entreprise en difficulté permettrait de garantir que celle-ci entre dans un processus d'accompagnement particulier, tout du moins dans la phase amiable.

Cette clarification de la notion d'entreprise en difficulté pourrait être effectuée notamment via sa formalisation dans une lettre collective. La méthode du faisceau d'indices semble la plus adaptée. En effet une définition générique, si elle n'est pas accompagnée d'indices, peut être trop restrictive. Une liste précise et complète d'indices devrait être élaborée pour faciliter l'identification des entreprises en difficulté et harmoniser cette détection.

Cette liste pourrait inclure les indices suivants :

- Le non paiement spontané d'une échéance qui peut être le signe, dans sa forme la plus grave, d'un véritable incident de paiement caractérisé ;
- La diminution de la masse salariale ;
- L'alerte donnée par l'entreprise elle-même si elle est doublée d'éléments probants ;
- Plusieurs autres critères que l'ACOSS que pourrait définir ;

En cas de délai de paiement ou d'examen de situation particulière, l'URSSAF peut avoir connaissance de la situation économique de l'entreprise grâce aux pièces fournies par celle-ci et mesurer ainsi la difficulté de l'entité :

- La baisse importante du chiffre d'affaires témoignant d'une perte d'exploitation qui, à défaut d'engager l'entreprise dans une restructuration rapide, fragilise ses équilibres.
- Des licenciements économiques.
- Un recours au chômage partiel.
- La perte de clients significatifs.

▼ Elaboration d'une nouvelle norme à la fois clarifiant le cadre et permettant des assouplissements pour des circonstances exceptionnelles

La clarification de la notion d'entreprise en difficulté est nécessaire pour améliorer le dispositif d'accompagnement mais n'est pas suffisante. En effet, l'élaboration d'une norme nouvelle, constituant un socle commun à toutes les URSSAF, semble indispensable aujourd'hui étant donné la pérennisation des dispositifs de crise. Les mesures de 2009 sont prorogées jusqu'au 31 décembre 2013 par la circulaire du 28 février. Ces mesures favorables mises en place par des circulaires ont modifié le cadre d'intervention des URSSAF. Une clarification de ce cadre normatif, qui laisserait la possibilité d'assouplissements pour des circonstances exceptionnelles, semble donc être une priorité. Elle permettra d'éviter des pratiques déviantes dans l'accompagnement (par exemple refuser d'accompagner une entreprise non vertueuse, refuser d'accorder un délai de paiement pour une entreprise dite en difficulté mais dont il est connu par l'URSSAF que le dirigeant a fortement augmenté sa rémunération, refus d'accompagner une entreprise en difficulté à la suite d'un contrôle de l'URSSAF en raison de la nature des chefs de redressement (hors travail dissimulé), etc.).

Une normalisation nationale est nécessaire mais la logique territoriale doit être préservée afin de laisser une marge de manœuvre à chaque URSSAF pour gérer les situations particulières. Il semble adapté à la situation d'instituer un socle commun avec un ensemble de paramètres, dans un souci d'équité de traitement entre les territoires. L'enjeu fondamental de ce socle commun est d'améliorer la performance globale des URSSAF tout en préservant leur efficacité individuelle.

Pour élaborer ce cadre juridique national, il semble opportun d'effectuer un état des lieux des pratiques de chaque URSSAF régionale afin de définir un socle commun qui préserve la cohérence des politiques régionales. Ce socle commun national constituerait la partie opposable à toutes les URSSAF, et serait complété par une partie optionnelle.

Concernant les circonstances exceptionnelles, la norme nationale acterait ce qui est possible en termes de décisions exceptionnelles et les régions conserveraient leur marge de manœuvre pour prendre des mesures parmi ces possibilités. Le cadre national doit également prévoir les modalités de coordination entre URSSAF. Il est à noter que l'ACOSS a déjà entamé un travail de communication sur les circonstances exceptionnelles dans le domaine des décisions de remise. Ce travail sur les circonstances exceptionnelles pourrait être approfondi dans tous les champs (pas seulement les décisions de remise) et intégré à un socle « traitement des entreprises en difficulté ».

Il semble judicieux de s'interroger également sur le bon niveau de norme et les conditions de leur création. Actuellement, le cadre réglementaire est constitué et amendé par des directives et des circulaires. C'est surtout la tutelle, à savoir le ministère de l'économie, qui pilote et établit les règles, l'ACOSS essayant d'amender les circulaires. Les inconvénients de ce schéma d'acteurs sont le manque de réactivité et de proximité par rapport à la réalité. Pour garantir une sécurité juridique tout en conservant une certaine flexibilité et adaptabilité aux problématiques de terrain, la norme nationale devrait être élaborée conjointement par la tutelle et l'ACOSS. En s'appuyant sur les pratiques et les besoins des URSSAF régionales, cette coordination devrait permettre d'élaborer un socle commun sur le traitement des entreprises en difficulté.

▼ Politique à définir pour certaines catégories de cotisants

La politique du recouvrement doit prendre en compte les différences régionales mais également la diversité de profils des cotisations. Plusieurs catégories de cotisants sont à distinguer afin de définir une politique adaptée à chacune d'elle.

Cette nécessité de différencier les politiques en fonction de la catégorie du cotisant devient essentielle étant donné les difficultés nouvelles de certains cotisants, comme les établissements publics.

L'étude COG n°4 préconise d'améliorer le profilage et le typage des cotisants, afin de pallier les lacunes des techniques actuelles qui sont très rudimentaires. Aujourd'hui, il faut que le cotisant soit débiteur pour être profilé et suivi. Ce typage prend en compte les risques liés à son secteur, au territoire et à son comportement. Dans l'étude COG n°4, il est proposé que des informations internes et externes soient combinées pour définir véritablement cette notion de profilage des entreprises. Le bilan annuel du recouvrement, décliné par région, pourrait constituer un outil majeur pour examiner les résultats accompagnement des entreprises en difficulté grâce à un typage plus fin des cotisants.

L'identification des catégories de cotisants est donc une première étape essentielle pour établir des parcours cotisants spécifiques et définir des politiques de recouvrement pour certaines catégories de cotisants (administrations et collectivités territoriales, très petites entreprises, etc.). Ces politiques pourraient intégrer des dimensions spécifiques en cas de difficulté de l'entité en lien avec le socle entreprises en difficulté.

Plusieurs critères peuvent être définis pour classer autrement les cotisants :

- La taille : ce critère est déjà utilisé aujourd'hui notamment dans les modalités de paiement des cotisations. Il n'existe pas de politique particulière envers les entreprises individuelles. Malgré le faible enjeu financier, il semble nécessaire d'engager une réflexion sur les spécificités de ces entreprises et ainsi définir un parcours cotisant.
- La nature, publique, privée ou privée avec mission de service public. Les établissements publics, les hôpitaux, les collectivités territoriales sont aujourd'hui des entreprises publiques qui peuvent avoir des difficultés de paiement. Étant donné leur nature juridique, leurs contraintes réglementaires et la spécificité de leurs missions, une politique spéciale doit être élaborée.
- Le secteur : ce critère existe aujourd'hui mais mériterait d'être couplé avec d'autres pour définir des sous-catégories de parcours cotisant. Par exemple, une petite entreprise de haute couture pourrait être dans un parcours ou sous-parcours cotisant différent d'une très grande entreprise du même secteur.

Il semble donc pertinent de prendre en compte différents critères et de les mixer pour définir des grandes catégories de cotisants et des sous-catégories. Pour les secteurs, à défaut de politiques de recouvrement spécifiques, des études à minima sur les spécificités des difficultés des secteurs (à l'image des études faites par l'ACOSS et l'URSSAF Ile-de-France sur certains secteurs dans le champ du contrôle comme par exemple le gardiennage) pourraient être diffusées aux URSSAF.

La cartographie actuelle ne permet pas de bien connaître les cotisants. Ainsi, il apparaît nécessaire de mieux connaître la population des cotisants, les segments et sous segments qui composent les fichiers des URSSAF et de véritablement construire une politique de recouvrement, particulièrement une politique d'accompagnement des entreprises en difficulté, sous l'angle d'une approche segmentée.

2. Pour mieux évaluer les URSSAF, il serait pertinent d'intégrer la politique de gestion des entreprises en difficulté dans toutes ses dimensions

▼ Construction de nouveaux indicateurs ad hoc

Les URSSAF disposent d'indicateurs sur l'efficacité du recouvrement mais pas d'indicateurs spécifiques au traitement des entreprises en difficulté. Il est possible, en recoupant des indicateurs, d'avoir certaines informations sur l'entité ayant pu surmonter ses difficultés. Mais il n'existe pas d'indicateurs de performance de l'activité d'accompagnement des entreprises en difficulté.

Dans la préparation de la nouvelle COG, deux nouveaux indicateurs sont prévus :

- le taux de récupération des créances en montant à 100 jours (suivi aujourd'hui en nombre) ;
- le taux de récupération des créances en montant à 300 jours : ce calcul permettra d'avoir une meilleure vision du recouvrement en incluant à la fois l'amiable et le forcé.

Ces deux nouveaux indicateurs peuvent apparaître insuffisants pour mesurer l'action des URSSAF dans le traitement des entreprises en difficulté.

Plusieurs indicateurs relatifs au taux de réussite des délais pourraient permettre d'avoir une première vision sur l'efficacité du dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté :

- le taux de respect des délais par rapport à la part des délais accordés ;
- la part des délais accordés par rapport aux demandes ;
- le taux de recouvrement sur les délais de paiement, c'est-à-dire le taux de récupération des créances (en nombre).

En théorie, l'ACOSS a la capacité technique de compiler ces indicateurs mais il semble plus pertinent d'avoir cette approche au niveau de chaque URSSAF pour évaluer la performance par région. Certains instruments de mesure qui semblent utiles ne sont pas élaborés, comme par exemple le ratio nombre d'entreprises créées / nombre d'entreprises disparues ou encore le taux de défaillance par rapport au nombre de cotisant (sur le plan national et par URSSAF). Cette absence de compilation et de créations de certains indicateurs s'explique pour partie par le fait que certains ratios ne dépendent pas, pour partie, de l'activité des URSSAF mais du tissu économique local.

Si l'on considère que le traitement des entreprises en difficulté est une activité majeure des URSSAF qui va continuer à croître, il semble opportun de construire de nouveaux indicateurs ad hoc pour être cohérent. Ces indicateurs de pertinence économique et de performance doivent être pertinents et ne pas être en contradiction avec d'autres indicateurs. Deux types d'indicateurs doivent donc être construits avec une approche différente :

- indicateurs de performance, d'efficacité et de mesure de l'action ;
- indicateurs de pertinence économique.

Les indicateurs de pertinence économique permettraient de déterminer non pas l'efficacité de l'activité de l'URSSAF en termes de recouvrement mais en termes d'amélioration de la situation économique des entreprises, de manière globale et individuelle. Par exemple, il serait souhaitable de construire un indicateur sur la conséquence de la remise des majorations de retard : taux d'entreprises ayant bénéficié d'une remise des majorations de retard et n'ayant pas demandé de délai de paiement par la suite, taux d'entreprises ayant bénéficié d'un délai de paiement et n'ayant pas été en défaillance par la suite.

Ces indicateurs devraient également permettre de distinguer l'efficacité d'action en fonction des bassins d'emploi, des types de zone (rurale, urbaine), des secteurs d'activité.

La réflexion sur la construction de ces indicateurs doit être collective au sein de la branche, comme c'est le cas pour la préparation de la prochaine COG avec une collaboration des pilotes régionaux et des directions concernées de l'ACOSS (DIRRES, DISEP).

Ces indicateurs concerneraient donc l'efficacité du traitement des entreprises en difficulté ainsi que la qualité de la gestion du risque.

Concernant la mesure de l'efficacité de la politique de gestion du risque, la question de la pertinence des indicateurs se pose. Plusieurs options sont possibles : la relance amiable, le nombre de débiteurs, le reste à recouvrer. Mesurer l'efficacité du travail des huissiers serait pertinent mais pour l'instant cet indicateur n'est pas renseigné sur le tableau de bord du recouvrement amiable et forcé (RAF).

Concernant l'identification de dettes postérieures à un redressement judiciaire, les collaborateurs de la DISEP nous ont indiqué qu'il semblait possible techniquement d'élaborer un indicateur mais cette option n'est pas réalisable à cause des délais.

Enfin, pour que ces indicateurs aient véritablement une plus-value dans l'évaluation de l'activité des URSSAF de traitement des entreprises en difficulté, il est primordial d'élaborer un dispositif de suivi de ces indicateurs et donc d'optimiser le reporting vis-à-vis de l'ACOSS.

▼ Plus grande optimisation du reporting vis à vis de l'ACOSS

Afin d'évaluer la performance des URSSAF de manière globale et par région puis de l'améliorer, le reporting vis-à-vis de l'ACOSS est nécessaire. Celui-ci existe déjà mais la question de sa suffisance et surtout de son efficience se pose.

Pour évaluer la performance par région, l'ACOSS envoyait la liste des principaux débiteurs aux URSSAF qui devaient en retour la compléter avec les actions engagées sur ces entreprises. Les URSSAF inscrivaient également les noms d'entreprises qu'elles avaient identifiées comme importantes à suivre.

Cette approche semble avoir été allégée. Malgré un apport d'informations très utile, le dispositif était lourd à gérer. Cependant, avec la régionalisation, cette démarche de reporting pourrait être facilitée par l'utilisation d'un outil ad hoc inspiré de ce qui se fait avec la base RECOURS des URSSAF⁹.

Le reporting vis-à-vis de l'ACOSS est essentiel pour évaluer l'efficacité d'action des URSSAF et également leur capacité à éviter de générer des difficultés pour les entreprises. En effet, un recouvrement non justifié peut causer de graves dommages sur les entreprises.

Il est à noter que lorsque des instructions ministérielles sont données à l'ACOSS pour certains secteurs d'activité, la caisse nationale relaye cette information aux URSSAF concernées. Toutefois, la caisse nationale ne peut mesurer l'efficacité de leur action que si elle a une bonne connaissance des cotisants concernés. La création d'une base adhoc des entreprises en difficulté serait donc un réponse appropriée à ce besoin.

Dans l'objectif d'améliorer la performance des URSSAF dans l'accompagnement, il pourrait être intéressant d'étudier pour un secteur économique l'efficacité des mesures prises. Rappelons que l'ACOSS a souvent donné des instructions ponctuelles sur des filières en difficulté (agences de voyages, concessions de deux roues, etc.). Pour autant, il ne semble pas avoir été demandé un reporting particulier sur les actions prises par les URSSAF en termes d'accompagnement et de suivi.

⁹ Base utilisée par les URSSAF pour identifier les créances contestées

Un reporting rénové mesurerait l'efficacité du recouvrement dans les secteurs d'activité en difficulté que l'ACOSS a demandé de suivre plus particulièrement (par exemple avec une base entreprises en difficulté en distinguant des listes d'entreprises par secteur d'activité ou code NAF).

▼ Nouvelle dimension du suivi à travers la politique de cohortes

Cette approche qui consisterait à mesurer l'efficacité des mesures d'accompagnement des URSSAF rejoint l'idée de cohorte. Le suivi de cohortes permettrait de mesurer l'efficacité d'action des URSSAF vis-à-vis d'une entité économique, de vérifier que cette action a véritablement permis aux entreprises d'assurer leur viabilité. Rappelons que la politique des cohortes est très utilisée en Assurance Maladie notamment pour adapter sa gestion du risque et revoir ses politiques dans telle ou telle pathologie.

La construction de cohortes a cependant une contrainte technique forte, à savoir la difficulté à suivre une entreprise lorsqu'elle change d'identifiant. Cette contrainte technique de vie administrative de l'entreprise devra être prise en compte. La création d'un identifiant permanent semble donc nécessaire.

L'ACOSS ne mène pas une politique de construction de cohortes a priori mais elle le fait a posteriori en regardant comment des entreprises ayant bénéficié de ce dispositif ont vécu sur la durée. Dans cette logique, il serait intéressant de construire des cohortes pour étudier l'impact des délais de paiement sur la situation économique des entreprises. Ceci permettrait de dégager des enseignements sur les différentes dimensions d'accompagnement et réorienter si nécessaire la politique de traitement des entreprises en difficulté. Par exemple, s'il est mesuré sur les cohortes que l'accompagnement des URSSAF n'a pas modifié la survie des entreprises à court terme, des enseignements pourraient être tirés sur la politique de recouvrement des entreprises en difficulté.

▼ Intégration d'une dimension marketing et mesure de la satisfaction de l'utilisateur

La branche recouvrement a peu développé l'aspect marketing et recueil de la satisfaction des usagers sur le dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté. Il existe un questionnaire annuel « Sondage cotisant » mais aucune enquête de satisfaction spécifique au dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté.

Le thème du recouvrement n'a été ajouté qu'en 2012 dans l'enquête de satisfaction et seulement une sous-catégorie de ce thème porte sur le retard de paiement des cotisations. De plus, seul le contact entre l'URSSAF et le cotisant est évalué par cette enquête et non pas le dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté dans sa globalité.

Enfin, aucune évaluation régionale par les cotisants sur la dimension accompagnement des entreprises en difficulté n'a été effectuée. De la même manière, aucun focus groupe sur la relation clients et notamment sur la dimension « entreprises en difficulté » n'a été mis en place.

Il est donc pertinent de mesurer la satisfaction de l'utilisateur à travers :

- Des focus groupes par région sur des entreprises en difficulté ayant fait l'objet d'un accompagnement par les URSSAF ;
- Un questionnaire de satisfaction pour les entités sortant et/ou entrant dans le dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté (questionnaire national avec une restitution par région).

Si l'on considère l'accompagnement des entreprises en difficulté comme une activité majeure des URSSAF, il paraît également nécessaire d'adopter une démarche marketing. Cette réflexion sur la relation client doit s'intégrer dans une vraie stratégie de relation globale.

A minima, l'enquête de satisfaction spécifique au dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté qui serait élaborée doit permettre d'identifier des besoins non couverts demandés par les entreprises. Celle-ci pourrait comprendre une dimension « performance » mais aussi un axe « qualité de la relation ». L'identification des cotisants (région, secteur, taille...) répondant à cette enquête permettrait de distinguer des résultats nationaux et régionaux. Cette enquête serait destinée aux entreprises ayant bénéficié de ce dispositif et pourrait être étudiée à la fois par l'ACOSS mais aussi par les URSSAF régionales.

B) Des adaptations touchant l'organisation des URSSAF sont envisageables pour mieux appréhender la gestion des entreprises en difficulté

1) Une organisation qui reflète l'ambition de la branche : proposition de création d'une cellule nationale d'expertise pour l'accompagnement des entreprises en difficulté

L'accompagnement des entreprises en difficulté est une mission accessoire par rapport au cœur de métier du recouvrement, qui peut être caractérisée par sa pérennisation (la nouvelle COG 2013-2017 prolonge l'ancienne) et par sa massification (les cotisants vulnérables sont de plus en plus nombreux, réalité transcrite dans l'ensemble des indicateurs).

Dans ce contexte, il nous apparaît utile d'envisager la création d'une cellule nationale d'expertise qui serait investie de nombreuses missions, en même temps qu'elle offre une vertu de visibilité et d'affichage externe et interne des nouvelles ambitions portées par la branche. Cette cellule nationale pourrait être mobiliser autour de plusieurs objectifs.

▼ Réaliser des études économiques et financières au bénéfice de l'ensemble des URSSAF

La connaissance des cotisants procède aujourd'hui du système d'information et repose ainsi sur des données comptables. Cette information est à la fois tardive et lacunaire : elle n'offre aucun moyen d'anticiper les difficultés sur un secteur ou un territoire et elle est amputée de tout contexte économique. L'approche macro-économique est nécessaire pour redonner du sens à toute situation d'entreprise en difficulté, permettant aussi d'identifier les phases de retournement et de meilleur recouvrement. La cellule nationale réaliserait des études sur des secteurs en difficultés, alerterait les URSSAF sur des difficultés à venir dans telle activité ou chez tel ou tel sous traitant. Enfin, pour des dossiers à très forts enjeux financiers, la cellule réaliserait des études économiques sur l'entité et proposerait de des accompagnements sur mesure.

▼ Développer des bases de données pour une sous population d'entreprises (par exemple appartenant au périmètre FIBEN)

Comme il a déjà été précisé, la connaissance de l'entreprise débitrice par l'URSSAF est limitée à des données historiques de nature comptable inscrites sur son compte cotisant. Il serait judicieux d'enrichir l'information et la solution la plus simple serait de développer une base de données nourrie par le système d'information de la branche et par un partenaire détenteur de données juridiques et financières. Cette base de données serait réduite à un sous-périmètre des référencements du système d'information de la branche. Il pourrait par exemple coïncider avec le périmètre FIBEN en y intégrant toute entreprise accompagnée.

Il serait alors réellement possible de la suivre et d'évaluer les effets des mesures de faveur octroyées.

Ainsi, cette cellule fonctionnerait avec des données spécifiques constituées sans une refonte générale du SI de la branche. Coût réduit et rapidité de mise en œuvre, tels sont les avantages d'une telle approche. La cellule nationale assurerait aussi la fiabilité des données externes issues des partenaires.

▼ Animer les partenariats de l'accompagnement de l'entreprise en difficulté

La tendance à la gestion partenariale des entreprises en difficulté est une tendance forte s'agissant de dossiers à enjeu. L'instauration d'un commissaire au redressement productif, dont la fonction s'installe de plus en plus, en témoigne. Ces approches s'appuient sur des conventions partenariales, des engagements d'échanges d'information, qui sont bien souvent établis dans un cadre national.

Aussi, nous proposons d'attribuer à la cellule d'expertise d'animer les partenariats de l'accompagnement de l'entreprise en difficulté. Il s'agit par exemple de reconnaître une compétence pour la cellule d'expertise nationale pour la construction et d'animations de partenariats nationaux et de définir le cadre selon lequel ces partenariats nationaux seront déclinés par les URSSAF au niveau régional. Le deuxième rôle pourrait d'agir comme médiateur en cas de difficulté entre un organisme et un partenaire.

▼ Instaurer une voie de recours pour les entreprises accompagnées multi établissement hors VLU

Le cas des entreprises multi établissements hors VLU peut s'avérer complexe. Il peut arriver que le niveau d'accompagnement diffère d'une URSSAF à l'autre lorsque l'entreprise a des entités dans plusieurs régions. Cela peut aussi être le cas pour des filiales. La cellule nationale aurait pour mission de coordonner l'accompagnement entre les différentes URSSAF et pourrait servir de voie de recours si l'entreprise établissait la preuve d'un traitement différent entre différentes Union de Recouvrement.

D'une manière générale par le biais de cette cellule, il serait nécessaire de construire un dispositif où est identifiée une URSSAF chef de file qui est chargée sous l'autorité et l'appui de la cellule de coordonner l'action des URSSAF concernées et pour laquelle c'est la cellule qui va valider les positions. Il s'agirait de lever ainsi le risques de positions différentes entre URSSAF sur une même entité. En cas de difficulté, l'entreprise en difficulté aurait un seul interlocuteur, une URSSAF chef de file, qui coordonnerait son accompagnement avec les autres Unions de Recouvrement par l'intermédiaire de la cellule nationale.

2 Une organisation qui permette d'absorber la charge de travail supplémentaire liée à l'accompagnement des entreprises en difficulté : propositions pour optimiser les ressources en URSSAF

L'activité d'accompagnement des l'entreprises en difficulté consomme des ressources internes, alors même que la disponibilité de celles-ci sont fortement limitées. Il faut donc envisager une organisation à l'échelon local qui rende compatible deux objectifs : aménager la politique de recouvrement en faveur des cotisants fragilisés et prendre acte d'une restriction grandissante des moyens interdisant tout volontarisme en matière de recrutement.

Dans cette perspective de trouver des gisements de productivité, nous souhaitons proposer plusieurs pistes.

▼ 1^{ère} piste : remettre de la valeur ajoutée dans la relation téléphonique

Il est facile de mettre en évidence le temps pris par le technicien pour procéder à des relances téléphoniques, dès lors qu'un écart négatif est constaté sur le compte. Il faut distinguer dans les actions de recouvrement amiable et précontentieuses trois niveaux d'appels.

- La relance téléphonique taxation d'office TEL0. Elle concerne les cotisants n'ayant pas fourni leurs déclarations (primo et mono taxation d'office (TO)). Un mode opératoire décrit la mise en œuvre de ces relances TEL0, un script téléphonique ayant été élaboré dans le cadre du socle commun TO. Ce script intègre des éléments de promotion des offres de service de la branche (télé déclaration).
- La relance téléphonique TEL1. Elle concerne les cotisants n'ayant pas acquitté la totalité de leurs cotisations à l'échéance. La relance téléphonique TEL1 s'inscrit entre la date d'exigibilité et la mise en demeure.
- Les relances téléphoniques précontentieuses (TEL3). La relance téléphonique TEL3 est l'ultime étape du recouvrement amiable. Elle doit être mise en œuvre préalablement à l'engagement de toute procédure de recouvrement forcé pour les cotisants primo-débiteurs.

Alors que les relances TEL0 et TEL1 visent plus à informer le débiteur qu'à l'accompagner, TEL03 est le moment où doit se nouer une relation plus personnalisée et que doit s'amorcer éventuellement l'accompagnement. Il faut donc gagner en productivité sur les appels à faible valeur ajoutée (TEL1 et TEL2) pour insister sur le TEL3.

La relance TEL03 doit être plus professionnalisée. Le technicien doit à ce stade sensibiliser le débiteur aux parcours d'accompagnement possibles offerts par la branche et non se limiter à un échange standardisé assis sur un script. Le technicien doit pouvoir identifier la nature réelle du débit constaté, déterminer si l'entreprise répond aux critères d'éligibilité de l'accompagnement. Son expertise doit lui donner les moyens d'orienter le cotisant.

Gérer la ressource, c'est rendre utile le temps de contacts entre le débiteur et le technicien. Mais, il y a lieu de s'interroger sur cette utilité s'agissant des relances en amont de la démarche amiable. Ne faut-il pas les traiter par externalisation ou mutualisation ?

▼ 2^{ème} piste : envisager le recours à l'externalisation et à la mutualisation

Dès lors que les relances TEL1 et TEL2 visent sont construites de façon très normalisée, sans appeler une expertise particulière du technicien, il est envisageable de soit les externaliser, soit de les mutualiser, afin de dégager des marges de manœuvre en termes d'ETP.

Externaliser, c'est solliciter rémunérer une prestation de service. En matière de plate-forme téléphonique, le recours à l'externalisation est commun. Il permet de comprimer les coûts et de bénéficier d'une souplesse de gestion. L'URSSAF de Paris a eu recours à cette modalité.

Mutualiser, c'est déplacer la réalisation d'une prestation entre des sites de la branche. Là encore, la standardisation des TEL1 et TEL2 est très favorable au recours à la mutualisation. Cette modalité offre la possibilité d'optimiser la répartition des ressources en ETP. Elle

permet également de maintenir un niveau d'activité suffisant pour certaines URSSAF situés dans des bassins de recouvrement de faible niveau ou en perte de cotisants.

▼ 3ème piste : développer de nouvelles modalités de contacts avec le cotisant

Le développement des nouvelles formes de prise de contact peuvent être mis à profit pour dynamiser la communication auprès des débiteurs. Il ne s'agit pas tant de remplacer la relance téléphonique que de doubler le message pour en renforcer l'impact. Nous pensons en particulier à trois modalités : le « push mail », le « sms », les réseaux sociaux ».

Le « push mail » est une méthode de messagerie mobile permettant d'envoyer directement des messages reçus sur un serveur vers des terminaux mobiles. Plutôt qu'une synchronisation régulière entre serveur de messagerie et terminal, les messages sont " poussés " (push) vers l'appareil mobile. Le push e-mail, en facilitant l'accès à des messageries en situation de mobilité, est devenu une fonctionnalité incontournable pour les professionnels utilisant intensivement la messagerie électronique. Le cotisant est ainsi personnellement joignable et sans délai. Il peut se voir confirmer un lien d'accès pour formuler une demande d'accompagnement, se faire confirmer un accord sur une remise de dettes, etc.

La technique du « sms » est apparentée au « push mail » tout en étant plus élémentaire. Il s'agit d'un simple message reçu. L'émetteur serait l'URSSAF qui souhaite entrer en contact direct avec son débiteur, afin de l'informer, de lui rappeler des échéances, ou de lui confirmer des décisions d'accompagnement.

Enfin, l'usage des réseaux sociaux serait un puissant levier d'optimisation de la relation au cotisant. Le système est simple : l'URSSAF doit ouvrir un compte sur un réseau social (par exemple Facebook) et chaque cotisant détenteur également d'une « page » se référence auprès de ce compte, permettant alors à chaque ouverture de suivre le « fil d'actualité », c'est-à-dire de bénéficier d'une information de son URSSAF de façon spontanée et personnalisée.

Ces nouvelles techniques de communication semblent encore avant-gardistes s'agissant de leur application dans la sphère de la sécurité sociale. Mais en ce domaine les évolutions sont rapides et nul doute que les usages vont se généraliser. La branche recouvrement peut tirer partie de ces modes de contact et sans doute qu'à brève échéance, la relance téléphonique, si consommatrice de ressources, sera supplantée, sauf pour les échanges professionnalisés à fort contenu.

3) Une organisation qui réponde aux enjeux de l'accompagnement au niveau local : proposition de création de pôles de compétences dans les URSSAF

Par la création de pôles de compétences à l'échelon local, l'URSSAF doit pouvoir défendre sa politique de recouvrement.

Nous proposons que ces pôles de compétences au sein des URSSAF soient orientés vers une spécialisation :

- d'une part sur des secteurs clé pour un territoire donné
- d'autre part, sur l'analyse financière et économique
- enfin, sur les techniques juridiques, pour toutes problématiques touchant les question de garantie.

▼ Un pôle de compétence spécialisé sur des secteurs clé

Certaines régions sont caractérisées par un profil économique très marqué : un secteur est particulièrement représenté. Cette cartographie territoriale a engendré un véritable savoir-faire de l'accompagnement. Nous suggérons de mettre en exergue celui-ci afin de favoriser l'essaimage des bonnes pratiques au sein du réseau. L'intérêt consiste également à uniformiser la réponse de branche face à des débiteurs de même catégorie.

Prenons ainsi l'exemple de la Basse-Normandie. L'importance des établissements hospitaliers et de cliniques lui a amené à construire sa politique de recouvrement en direction de ces cotisants. On peut imaginer que certaines URSSAF soient spécialisées pour certaines catégories de cotisants spécifiques et puissent échanger sur les bonnes pratiques et les stratégies vis-à-vis de ce public.

▼ Un pôle de compétence spécialisé sur l'analyse financière et économique

L'accompagnement, pour être actif et non passif, doit s'appuyer sur une véritable analyse financière de l'entreprise en difficulté qui doit permettre d'évaluer sa viabilité et sa capacité d'apurement de la dette sur une durée. Le manager de l'accompagnement doit bénéficier de cette expertise pour défendre sa position, soit auprès de sa hiérarchie soit auprès de partenaires. Aujourd'hui, le manager intervient pour accorder des délais de paiement parce que le montant du délai demandé dépasse la délégation accordée.

Dans des hypothèses où l'enjeu financier est important, le manager aurait besoin d'une étude ad hoc sur la viabilité économique de l'entreprise accompagnée. Cette étude serait une véritable d'aide à la décision pour le manager sur des dossiers à enjeux significatifs. Ce pôle serait à même de fournir de telles études et de produire de vraies analyses à l'image de ce qui est pratiqué dans les secrétariats des CCSF. Si des correspondants juridiques régionaux existent dans les URSSAF pour apporter de l'expertise juridique, il pourrait être imaginé une organisation similaire avec des correspondants économiques régionaux.

Ce pôle de compétence spécialisé sur l'analyse financière et économique aurait également pour mission de décliner les analyses nationales à l'échelon régional. Ainsi, si une étude réalisée par l'ACOSS traite des fragilités économiques de la filière bois, il importe de pouvoir mesurer ce secteur dans le département ou la région et d'anticiper les effets que ces fragilités pourront produire sur le recouvrement attendu.

▼ Un pôle de compétence spécialisé sur le droit des garanties

L'accompagnement de l'entreprise en difficulté doit ouvrir la possibilité d'une couverture juridique des risques liés au non-recouvrement, ce qui implique la mobilisation de compétences juridiques identifiant pour un dossier donné les solutions de prises de garantie possibles : nantissement, caution ou hypothèque. Nous préconisons d'avoir des relais d'expertise dans les régions dans les dossiers à fort enjeu afin que les URSSAF qui puissent défendre au mieux ses garanties en mobilisant ces garanties. Il s'agirait de recenser toutes les garanties qui pourraient être prises sur telle ou telle entreprise.

D'une manière générale, il y aurait un véritable intérêt à ce que l'ACOSS instaure et pilote une organisation en réseau renouvée avec l'attribution de pôles de compétence à des URSSAF. Certaines Union de Recouvrement sous l'égide de l'ACOSS pourraient se spécialiser dans des domaines de compétence particuliers et apporter une véritable expertise au réseau.

C. Les métiers actuels devraient évoluer pour mieux accompagner et traiter les entreprises en difficulté

Dans la logique d'accompagnement des entreprises en difficulté, le renforcement de la formation des agents et la création de nouveaux métiers pourraient permettre de mieux inscrire le cotisant dans un parcours individualisé quand son entreprise est en difficulté. L'objectif étant toujours de prendre à temps les difficultés de l'entreprise, d'assurer une réponse efficace et adéquate et de proposer de nouveaux services. La création de nouveaux métiers et la montée en compétence des agents doit s'articuler avec le contexte de régionalisation des URSSAF et les restrictions de postes.

1. Les compétences des agents seraient renforcées à travers des formations spécifiques dédiées aux entreprises en difficulté

Le recouvrement amiable dans ses parties à forte valeur ajoutée fait partie du cœur de métier du recouvrement.

En cela, la partie à forte valeur ajoutée du recouvrement amiable (dialogue, négociation, accompagnement) doit être préservée, et plus, développée. Rappelons que la part de l'amiable dans le recouvrement est également un indicateur CPG.

Pourtant, celui-ci est quelquefois assurée par les agents les moins qualifiés. Il est parfois dévalorisé dans les organismes alors qu'il peut mener à des résultats significatifs. Il est donc question de professionnaliser les vecteurs 3 ou hors parcours vecteurs 2. Dans tous les cas, la qualité des scripts devra être améliorée. La double écoute est à développer et systématiser à un rythme régulier pour offrir une meilleure qualité de service et former les personnels en cas de hiatus entre le service et les attentes des usagers.

D'autre part, la question de l'expertise est posée par la nature spécifique de l'activité de traitement et de suivi de l'entreprise en difficulté. Cette expertise est pourtant nécessaire pour évaluer la situation de l'entreprise alors que peu d'agents disposent de ces compétences.

La formation des agents pourrait donc être mise en place autour de deux axes, celui de la gestion des conflits et de la négociation dans le cadre de la relation et la détection des besoins d'accompagnement et celui du droit et de la finance pour assurer l'expertise des dossiers.

▼ La professionnalisation des agents du recouvrement amiable est un axe d'amélioration du traitement et du suivi des entreprises en difficulté.

La relance téléphonique est une activité importante de la relation client à la fois lors d'un défaut de paiement mais aussi pour identifier un défaut de paiement à venir. Il s'agit d'aller vers un service personnalisé à l'assuré qui soit efficace et adapté aux besoins.

Dans ce cadre, une formation pourrait être mise en place en vue de développer les aptitudes à la gestion du temps au téléphone, la connaissance des dispositifs d'accompagnement des entreprises en difficulté, les compétences en négociation et gestion des conflits, des notions de base en gestion et finance. Si les situations à gérer sont parfois difficiles, un accompagnement pourra être proposé. Ces activités où un lien concret peut être établi avec l'assuré sont souvent considérées comme valorisantes par les agents.

Le recouvrement amiable enrichirait donc le métier des techniciens de nouvelles compétences. Grâce à cette montée en compétence d'une partie des agents et cadres, il pourrait être créé dans les plateformes téléphoniques un accompagnement des entreprises en difficulté proposé par des agents spécialisés selon certains niveaux (niveau 1 : premier niveau d'accompagnement, niveau 2 : accompagnement plus complexe pris en charge par agents ou des managers spécialisés dans les entreprises en difficulté, niveau 3 : accompagnement nécessitant une expertise particulière). Grâce à l'identification de l'entreprise comme étant en difficulté et du niveau d'accompagnement nécessaire, elle basculerait automatiquement vers une réponse téléphonique plus adaptée et réalisée par l'agent ou le cadre le mieux à même à apporter des réponses à ses besoins.

Après formation des agents aux différents aspects du recours amiable, une réponse plus spécifique pourra être apportée par des agents formés à l'expertise des dossiers.

Enfin quand bien même une partie de la relance téléphonique serait externalisée, la professionnalisation interne en URSSAF dans l'accompagnement téléphonique permettrait de mieux évaluer la qualité de la réponse donnée par le prestataire externe (pilotage de la qualité du service rendu, double écoute, enquêtes mystères, rédaction de scripts téléphoniques).

▼ Le développement d'une expertise financière et juridique permettrait de mieux adapter la réponse des URSSAF aux demandes des entreprises et d'évaluer les risques qu'elles sont prêtes à prendre pour venir en soutien à ces entreprises.

Peu d'agents sont formés à l'analyse financière. Il arrive que des inspecteurs du recouvrement soient mobilisés pour apporter leur expertise au dossier. Il faut noter que certains aspects de l'analyse financière ont disparu de la formation actuelle des inspecteurs du recouvrement. La formation d'agents à la lecture avisée des bilans, au calcul des soldes intermédiaires de gestion ou encore à la détection des anomalies dans les documents comptables serait utile pour avoir un regard avisé sur la situation de l'entreprise en difficulté, apporter une réponse adaptée et éviter les risques de déclaration erronée. Cela pourrait se traduire par la montée en compétence de certains inspecteurs dans l'analyse financière et de statisticiens dans la fiabilisation des données externes.

Une montée en expertise des juristes et rédacteurs juridiques des URSSAF est également à mettre en place. Les risques juridiques du non-recouvrement, après analyse financière, pourront alors être évalués avec précision.

Il s'agit de développer les compétences concernant les montages financiers complexes en matière de garantie. En effet, de nombreux dispositifs existent tels que le nantissement ou la caution personnelle des dirigeants pour assurer un recouvrement optimal en cas de cessation de paiement, voire de cessation d'activité. Pourtant, ils sont souvent peu utilisés.

Les formations associeraient donc deux objectifs: celui de la prévention des difficultés et de l'accompagnement, et celui du recouvrement.

▼ **Ce renforcement permettrait un enrichissement de la mission des agents et un renforcement de l'intérêt au travail.**

Dans un contexte de régionalisation qui s'adjoit parfois d'une spécialisation des agents, la formation des agents à des domaines spécifiques au traitement et suivi des entreprises en difficulté n'exclut pas la polyvalence. Au contraire, il s'agit d'adjoindre de nouvelles compétences aux agents.

En sus, la complexité croissante de la réglementation induit le respect de nombreuses procédures, ce qui peut limiter l'autonomie des agents. Les domaines du traitement et du suivi des entreprises en difficulté offrent un cadre plus lâche du fait de la dimension

partenariale et permettent aux agents une plage d'autonomie dans le conseil et l'écoute des cotisants.

Concernant les modalités pratiques, les formations pourraient être conçues en concertation avec les URSSAF régionales à l'échelle nationale et dispensées en local. Le nombre d'agents formés dépend de la taille de l'organisme et du contexte socio-économique de la région. En tout état de cause, il n'est pas nécessaire de former tous les agents. Pour plus d'efficacité, les personnes formées doivent pouvoir régulièrement traiter des cas de difficultés d'entreprises. Si tous les agents sont formés, leur pratique sera trop espacée et ils perdront le bénéfice de la formation. La montée en compétence pourrait éventuellement entrer dans les dispositifs des parcours professionnels.

2. La possibilité de créer des métiers nouveaux afin d'améliorer la réactivité et l'efficacité des URSSAF dans la gestion des entreprises en difficulté pourrait être envisagée

Nous l'avons vu, la spécialisation des agents au niveau local n'est pas souhaitable, d'une part parce que l'hyperspécialisation peut être source de souffrance au travail, d'autre part parce que l'activité d'accompagnement des entreprises en difficulté ne permet parfois pas, selon la taille et le contexte des organismes, de pourvoir des emplois à temps plein.

Par contre, au niveau national, le développement d'une cellule dédiée apparaît faisable et utile. Il s'agirait de créer deux nouveaux métiers autour du marketing et de la veille économique.

▼ **Mettre en place une veille économique permettrait d'étudier les besoins des entreprises au vu de la situation d'un secteur d'activité et d'un bassin d'emploi.**

La veille permet de déceler les évolutions qui interviennent en France, d'alerter et d'anticiper les difficultés à venir. Il s'agirait d'étudier les territoires, d'identifier les situations économiques et financières des entreprises et de concaténer ces données recueillies.

▼ **Le développement de fonctions marketing est adapté à la définition d'une offre de service spécifique orientée vers les attentes et les besoins des assurés.**

Dans le cadre du développement d'une offre de service sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, la recherche d'un ciblage des publics serait nécessaire à l'adaptation des réponses et à la création de parcours assurés. Un service marketing auprès des entreprises en difficulté pourrait donc être créé à cet effet. Ses missions seraient d'identifier les principaux publics que l'on retrouve dans les entreprises en difficulté, de mettre en place des parcours d'accompagnement spécifiques et d'identifier des besoins non couverts.

D) Les outils actuels devraient être améliorés pour mieux identifier les défaillances et adapter la gestion des entreprises en difficulté

1. L'intégration de données nouvelles permettrait de mieux identifier les entreprises en difficulté

▼ Un enrichissement des fonctionnalités de l'outil SCOR

L'ACOSS a livré aux URSSAF un nouvel outil pour le traitement des entreprises en difficulté: SCOR. Ce dernier fonctionne comme une alerte sur les entités ayant un risque d'insolvabilité et renseigne un score de défaillance de telle ou telle entreprise. Cette évaluation permet d'aider à la prise de décision pour une assignation ou un suivi renforcé d'une entreprise par exemple. En complément de SCOR, certaines URSSAF ont expérimenté des outils locaux. L'URSSAF du Centre a déployé l'outil ODACE qui est une aide à la décision d'assignation.

Pour autant, la question d'une utilisation de SCOR comme outil de traitement des entreprises en difficulté fait débat.

Plusieurs limites à l'outil SCOR apparaissent. D'abord, il a été fourni comme un outil d'aide à la décision d'assignation et non comme une cotation en temps réel de la possibilité de défaillance d'une entreprise. Par exemple, le score est diffusé tous les six mois ce qui pose un certain nombre de problèmes. Ainsi en se servant uniquement de SCOR, les URSSAF ne peuvent pas être très réactives face à une dégradation rapide de la situation d'une entreprise. Le score de défaillance n'est pas intégré directement dans le système d'information (SNV2). Cela oblige le gestionnaire du recouvrement à des manipulations supplémentaires.

La dimension « groupe » en cas de holding ou de groupes de sociétés n'est pas prise en compte. Aucune classification n'est faite par tribunal.. Enfin, l'outil SCOR n'est pas alimenté automatiquement par des données externes.

L'intégration automatique de SCOR dans le SNV2 et une mise à jour beaucoup plus régulière du score de défaillance semble un préalable pour un meilleur traitement des entreprises en difficulté. L'intégration de données externes peut permettre d'affiner les résultats afin de cerner davantage la défaillance de l'entreprise. A titre de comparaison, à la Banque de France, la base FIBEN fournit un module de service d'alerte des entreprises et des dirigeants. Ce module informe en temps réel de l'évolution de la cote, de l'enregistrement de jugements ou d'incidents de paiement et de la mise à disposition d'une documentation comptable nouvelle.

▼ Une refonte de AIDA

Il existe au sein des URSSAF une cotation AIDA intégrée au système d'information. Selon une typologie de critères, le système va accorder une note sur 20 qui sert d'aide à la décision dans l'examen d'une demande de délais.

Le système de cotation AIDA est ancien. Parmi les critères qui permettent de déterminer la note, sont pris en compte le montant de la dette, l'ancienneté du cotisant, la durée du moratoire proposé et le code NAF. Il est à noter que AIDA est complètement déconnecté de SCOR et ne permet pas d'identifier une défaillance potentielle d'une entreprise. AIDA n'examine que les chances que le délai soit respecté par l'employeur. Enfin, il n'est plus mis à jour dans toutes les URSSAF. La cotation peut varier d'une région à l'autre. Or, si le plan d'étalement de la dette est nécessaire, l'agent URSSAF doit pouvoir apprécier le risque raisonnable de non recouvrement. Sans cotation intégrant le risque de défaillance de l'entreprise, il est difficile d'avoir un accompagnement approprié.

Il est pertinent de s'interroger sur les évolutions possibles d'AIDA dans une perspective d'une amélioration du traitement des entreprises en difficulté.

Le maintien en l'état d'AIDA paraît le plus simple mais à la condition qu'il ne constitue pas l'unique outil d'aide à la décision pour l'octroi d'un délai de paiement. Il suppose que le gestionnaire puisse avoir une cotation beaucoup plus fiable de l'entreprise et que le risque de défaillance soit identifié plus facilement. L'inconvénient du maintien d'AIDA en l'état est qu'il nécessite l'utilisation d'un deuxième outil pour l'accompagnement des entreprises en difficulté ce qui n'est pas efficient en termes de travail.

L'enrichissement d'AIDA nécessite que les tables de cotation et les paramètres soient entièrement revus (intégration de risques de défaillance). Cela suppose également une mise à jour régulière des secteurs d'activité à risque et une dimension territoriale plus fine. AIDA (bassins d'emplois en crise).

L'autre solution pourrait être la suppression pure et simple d'AIDA au profit d'un outil de scoring plus proche de ce qui est utilisé par les banques. La banque de France fournit par exemple deux cotations :

- une cotation d'activité selon l'importance du chiffre d'affaires ;

- une cotation de crédit fondée sur l'examen de la situation financière de l'entreprise et de son évolution prévisible après analyse de la rentabilité et de la structure du bilan.

▼ La création d'un véritable outil de scoring

Par ailleurs, bien que le système d'information du recouvrement enregistre les déclarations salariales, il n'a pas été paramétré pour mettre en place un système d'alerte en cas de diminution de la masse salariale (diminution qui est souvent un indice d'une difficulté ou de la restructuration d'une entreprise). Une réflexion pourrait être menée pour mettre en place de telles alertes dans l'avenir.

L'outil de scoring qui est proposé pourrait consister soit à enrichir les fonctionnalités de SCOR pour permettre d'autres utilisations (octroi de délai de paiement, décision de remise de majorations de retard, accompagnement...) soit à créer un nouvel outil ad hoc avec des fonctionnalités couvrant tout le spectre de la gestion de l'entreprise en difficulté.

Sur ce point, l'étude COG n°4 préconise la limitation de l'utilisation de l'outil SCOR à sa finalité : l'assignation.

Autrement dit, la création d'un outil ad hoc de cotation en temps réel de la viabilité de l'entreprise, de son activité et de sa capacité à honorer un délai de paiement semble pertinente. Cet outil permettrait aux URSSAF de mieux apprécier le risque raisonnable et d'adapter la durée de l'accompagnement. Il pourrait être également utilisé pour d'autres actions que le simple octroi de délais de paiement telles que les décisions de remise, et le suivi des entreprises ayant une cotation faible. L'efficacité de cet outil repose toutefois sur la collecte de données externes.

▼ L'intégration de données externes dans le système d'information

L'intégration des données externes des partenaires dans le système d'information est nécessaire pour les URSSAF afin d'améliorer le traitement des entreprises en difficulté. Tout l'enjeu est d'enrichir les données à disposition de la branche Recouvrement pour approfondir l'analyse de la situation de l'entreprise et mieux l'accompagner.

Ces données pourraient être intégrées directement dans le système d'information pour simplifier les transactions et permettre une mise à disposition facilitée pour les agents. Tel n'est pas le cas aujourd'hui puisque les données externes à disposition des URSSAF sont essentiellement issues d'échanges informels. L'étude COG n°4 préconise d'intégrer des informations légales issues des flux ALTARES (données légales). Cela suppose un ajustement du marché par l'ACOSS.

Toutefois ces données sont insuffisantes pour couvrir les besoins des URSSAF dans l'ensemble du processus du traitement des entreprises en difficulté (détection, accompagnement, suivi).

Les données supplémentaires qui pourraient être intégrées dans le système d'information sont nombreuses : liasses fiscales des entreprises, cotation banques de France, dépôt des comptes dans les greffes des tribunaux de commerce, recours au chômage partiel, existence d'une dette fiscale, données fournies par les organisations professionnelles. Une identification préalable des partenaires qui détiennent des données utiles est nécessaire. Ces données externes pourraient être utilisées soit pour la détection (voir sur ce point la recherche action intitulée « les outils de d'évaluation des entreprise en difficulté ») soit pour la mesure du risque de non recouvrement et le suivi.

Plusieurs obstacles se posent quant à l'intégration de données externes.

Sur le plan juridique, les données nominatives sont confidentielles ce qui suppose en une autorisation de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL). Sur le plan technique, se pose la question de la capacité d'absorption de cette masse de données par le système d'information actuel du recouvrement. Une telle intégration peut passer par la création d'un entrepôt de données spécifiques.

La fiabilité des données recueillies peut aussi poser question. Les URSSAF auront-elles les moyens de vérifier la fiabilité des données externes ? Enfin sur le plan humain, comment exploiter ces données dans un contexte de restriction de postes ?

Une intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour inviter, par exemple, les services fiscaux à fournir de telles données aux URSSAF. Le soutien de la tutelle pour faciliter les partenariats est indispensable. Le partenariat pourrait être gagnant/gagnant : des données aux partenaires pourraient être fournies par les URSSAF en contrepartie.

▼ La possibilité de consulter des bases extérieures

A défaut de pouvoir intégrer dans le système d'information un grand nombre de données externes, les URSSAF pourraient a minima consulter de nouvelles bases de façon à apprécier plus justement les difficultés des entreprises. Cette consultation est tributaire des solutions techniques fournies par le partenaire (intranet, outil externe). De plus, elle a l'inconvénient d'être plus difficile d'utilisation. Au final, elle risque d'être peu utilisée. Parmi les bases préconisées, figurent FIBEN et les inscriptions de privilèges.

Rappelons que FIBEN est l'acronyme signifiant « Fichier bancaire des entreprises ». Ce fichier de renseignements destiné, à l'origine, à vérifier la qualité des signatures portées sur les effets présentés au réescompte, a évolué avec le changement des conditions de refinancement de l'économie. Toutes les entreprises qui y sont recensées font notamment l'objet, aujourd'hui, d'une cotation qui fournit des éléments d'appréciation de leur capacité à honorer leurs engagements financiers. FIBEN est une base de données qui recense des informations sur une très importante population de personnes morales et physiques — y compris les entreprises individuelles pour lesquelles des informations multiples sont collectées par les implantations territoriales. Toutes les entreprises qui y sont recensées font notamment l'objet d'une cotation qui fournit des éléments d'appréciation de leur capacité à honorer leurs engagements financiers.

Les URSSAF font crédit aux entreprises par l'octroi des délais de paiement. Ce rôle de « banquier » mérite que soit sérieusement posée la question de l'accès à la base de données FIBEN. Cet accès ne semble pas irréalisable dans la mesure où depuis plusieurs années, il a été fourni aux organismes de protection de sociale une autre base de la Banque de France : FICOBA.

Aujourd'hui, les URSSAF ne sont pas informées des inscriptions de privilèges des autres créanciers des entreprises. Pourtant les banques peuvent y avoir accès. L'accès à cette base permettrait aux Unions de Recouvrement de mieux apprécier la situation financière d'une entreprise et de mieux mesurer le risque de non recouvrement. Enfin l'accès à l'outil LASER du Trésor Public ou tout au moins à la base des dettes fiscales des entreprises faciliterait l'appréciation de la solvabilité du cotisant.

2. Une adaptation des parcours et des profils dans le système d'information serait pertinente

Selon l'étude COG n°4, les outils actuels utilisés dans le traitement des entreprises en difficulté contraignent encore les agents du recouvrement à beaucoup d'opérations manuelles. Il est donc essentiel que ces outils connaissent une plus grande automatisation et une meilleure centralisation pour faciliter le travail quotidien dans les URSSAF. De plus, le système d'information mériterait des adaptations pour simplifier la gestion des entreprises en difficulté.

Le système d'information actuel est incapable d'établir un profilage des cotisants assez fin pour accompagner au mieux les entreprises. Le SNV2 ne connaît que les multi débiteurs, les primo débiteurs et les mono débiteurs. Il distingue les cotisants selon qu'ils soient primo débiteurs ou récidivistes. Il apparaît nécessaire de revoir ce profilage pour séparer a minima les cotisants qui régularisent très vite et ceux qui régularisent très tardivement ou jamais.

Aujourd'hui, cette distinction influe sur le traitement des décisions de remise de majorations de retard. Un meilleur profilage des cotisants permettrait de faire des suivis plus précis selon tel ou tel profil identifié. Il serait une aide précieuse à la décision pour l'octroi de délais de paiement, la décision de remise ou l'assignation par exemple.

Un profilage plus fin permettrait également d'améliorer l'offre de service des URSSAF en proposant une offre plus segmentée selon le cotisant et la nature de la difficulté. A titre de comparaison, les cotisants du RSI ont des profils plus étudiés et diversifiés que ceux de la branche recouvrement.

Les parcours de recouvrement pourraient également être revus afin d'offrir plus de souplesse. Parmi les évolutions possibles, il est préconisé la possibilité de paramétrer dans le SNV2 des délais à revoir au bout d'un certain nombre d'échéances. Une telle évolution renforcerait les possibilités d'accompagnement. Le SNV2 devrait aussi permettre d'accorder des vrais moratoires c'est-à-dire la suspension des paiements dans un délai déterminé et des délais de paiement sur des débits non échus (dans le cas d'anticipation de difficultés d'une entreprise par exemple). Le système d'information devrait être en capacité d'autoriser la superposition de structures pour une même action (plusieurs délais de paiement par exemple) afin de répondre au mieux des besoins d'une entreprise en difficulté.

Il est également préconisé que le système d'information soit en mesure d'optimiser la gestion des entreprises multi établissement (non VLU) et de renseigner les holdings et les filiales. Cela faciliterait la réponse des URSSAF en cas de difficulté du siège ou d'un établissement. Si ces établissements relèvent d'Unions de Recouvrement différentes, une telle optimisation permettrait une meilleure coordination du traitement de la difficulté.

L'étude COG n°4 préconise de permettre par le système d'information une veille spécifique des entreprises ayant déjà fait l'objet de mesures d'accompagnement ou qui rencontrent des difficultés récurrentes. En effet aujourd'hui, le système d'information ne permet pas un tel suivi. Une évolution supplémentaire pour mettre en place des cohortes ou des suivis plus long pourrait être également être envisagé.

Enfin s'agissant des outils en ligne, tout n'a pas encore été exploré. Dans le domaine des entreprises en difficulté, la possibilité d'associer l'employeur à la coproduction du traitement de son accompagnement est à prospecter. Il existe déjà sur URSSAF.FR la possibilité un outil pour faire une demande de délais de paiement et d'avoir une réponse de principe directement depuis le site de l'URSSAF. Faut-il le systématiser, le proposer dans le cadre d'une offre globale, ou le faire évoluer ? Dans les évolutions possibles, l'entreprise pourrait remplir un questionnaire en ligne et transmettre des données sur ses difficultés. Un parcours adapté sur un site dédié « monentrepriseendifficulte.fr » faciliterait une telle coproduction. Ces données seraient intégrées directement dans le système d'information.

E) Le renouvellement de l'offre de service ou le renforcement des actions constituent des pistes de réflexion à explorer

1. Il convient de trouver un équilibre entre la création d'un guichet unique ou une nouvelle offre de service

▼ Il est difficile de positionner les URSSAF en tant que guichet unique d'accompagnement des entreprises en difficulté.

Le partenariat avec les CCSF fait l'objet d'une autre étude (recherche action 2013).

Donner un rôle central aux URSSAF dans l'accompagnement des entreprises en difficulté paraît une idée intéressante. En effet, les URSSAF sont en contact direct avec les entreprises. Elles s'inscrivent dans le tissu local et au sein d'un réseau national où les données et informations sont partagées et les procédures harmonisées. L'objectif serait pour les entreprises en difficulté de trouver les informations nécessaires et de bénéficier de tout le support qu'assurent aujourd'hui les URSSAF et leurs partenaires.

Cependant, leur positionnement en tant que guichet unique d'accompagnement des entreprises en difficulté se heurte à des barrières.

Tout d'abord, cette orientation vers un guichet unique marquerait un tournant, décentrant les URSSAF de la mission originelle de recouvrement des cotisations. Se positionner à la fois en recouvreur et en organe majeur du report ou de l'annulation des créances présente de nombreux risques notamment en termes d'effet d'aubaine. En effet, informer les entreprises dès qu'elles le demandent des modalités pour bénéficier de report ou d'annulation de paiement ouvre la porte aux passagers clandestins, entreprises en bonne santé qui recherchent une optimisation du crédit. Nous avons montré qu'il était difficile de proposer un service d'aide aux entreprises qui ne bénéficie qu'aux entreprises en difficulté. Une généralisation via le guichet unique aurait probablement pour effet d'accroître ce biais.

Ensuite, les différents partenaires ne sont pas prêts à se départir d'un pan de leur activité. Si les CCSF ne sont pas enclines à prendre le leadership sur l'accompagnement des entreprises plus en amont, d'autres acteurs entrent en jeu, tels que les autres recouvreurs (les services des impôts par exemple) les associations ou les pouvoirs publics notamment au travers de la nouvelle fonction de commissaire au redressement productif. Les différents acteurs, s'ils sont parfois prêts à accepter un coordinateur, ne poursuivent pas tous la même mission: certains sont axés sur le développement économique, d'autres sur l'innovation ou encore sur l'emploi. Ces problématiques correspondent toutes à la recherche de la croissance. Cependant, les moyens privilégiés d'action peuvent différer. S'entendre sur ce point pourrait demander beaucoup de temps et d'énergie.

▼ De nouvelles offres de service peuvent être développées

Si le guichet unique s'avère compliqué à mettre en place, les URSSAF peuvent par contre développer de nouvelles offres de service telles que le conseil ou l'accompagnement privilégié de certains types de cotisants.

Une mission de conseil participerait de l'image renouvelée des URSSAF vis-à-vis de leurs assurés dans une démarche partenariale et personnalisée en cohérence avec la formation au recouvrement amiable. Dans ce cadre, les agents pourraient au téléphone, en lien avec les experts juridiques et financiers si besoin, proposer des solutions globales aux assurés quand ceux-ci rencontrent des difficultés et les orienter vers les partenaires adéquats. Il s'agirait plus d'une mission d'orientation en concertation avec l'assuré que de guichet unique. Les problématiques rencontrées seraient moindres que celles posées par le guichet unique. La principale limitation se situe dans l'apport de moyens en termes d'effectifs. Le périmètre de la mission de conseil est donc à évaluer pour que celle-ci ne génère pas des ralentissements dans la gestion des autres activités.

L'offre de service s'inscrirait quand à elle dans le périmètre du recouvrement amiable, entre prévention et traitement. Les résultats de la veille économique menée au niveau national et étudiés par l'équipe de marketeurs pourraient être exploités en local selon les besoins pour développer des parcours personnalisés selon le profil des entreprises en difficulté. On sait par exemple que les TPE ne bénéficient pas toujours en interne d'une connaissance particulière des mécanismes financiers et comptables ni d'une connaissance des dispositifs d'accompagnement qui peuvent leur être apportés. Or, ce sont ces entreprises qui enregistrent un taux de survie plus faible après avoir rencontré une situation de cessation de paiement. Un parcours d'accompagnement des TPE ciblé dès les signes des premières difficultés permettrait sûrement d'augmenter le taux de survie. Il faudrait pour cela cibler au niveau local les entreprises dont les caractéristiques correspondent aux entreprises fragiles, définir des critères de ces fragilités et organiser une relance téléphonique adaptée.

Des éléments d'information spécifiques leur seraient apportés. Il pourrait être imaginé la création d'un parcours d'accompagnement spécifique (identifier les difficultés, trouver les solutions pour faire face à un niveau de difficulté gradué, identifier les interlocuteurs URSSAF compétents déterminer une récurrence du rendez-vous entre URSSAF et assuré). Pour aller encore plus loin, on pourrait imaginer un système de plateforme dédié au suivi de cohortes à risque à l'image du dispositif Sophia de l'Assurance Maladie. Pour rappel, Sophia est un programme d'accompagnement des personnes diabétiques et asthmatiques. Des plateformes téléphoniques animées par des infirmières diplômées et expérimentées sont accessibles. Les infirmières apportent des conseils personnalisés aux malades. Ceux-ci disposent également d'informations par courrier ou courriel sur leur maladie : éléments de compréhension, conseils pratiques etc.

L'adaptation de Sofia est envisageable si l'on forme des experts de la gestion des entreprises et qu'un travail préalable important est fait sur les caractéristiques des entreprises à suivre au regard du retour sur investissement en termes de baisse du nombre de défaillances sur la population ciblée et d'augmentation des montants recouverts. Cette formule présente l'avantage de fidéliser les entreprises et d'établir une relation de confiance qui dépasse la relation actuelle de cotisant à recouvreur. La circulation des informations en direct et à faible coût via l'envoi réguliers d'e-mail constitue en sus le renouvellement d'une relation client et participerait de l'alimentation d'une base de données plus complète sur les entreprises.

Là encore la question des moyens peut être posée. Cependant, la mise en place des parcours via le ciblage permet de réorganiser l'activité à effectifs constants via la priorisation des problèmes à traiter. Les différents parcours permettraient également d'allouer aux URSSAF régionales des moyens humains différenciés sur l'accompagnement des entreprises en difficulté au vu du nombre et de la nature des parcours proposés au niveau régional. Ces données iraient alimenter les études de la veille économique dans une logique réflexive de dialogue entre local et national. En définitive, il s'agit tant d'apporter des solutions adaptées aux assurés que d'optimiser les moyens.

2. Les actions partenariales devraient être renforcées

Une réponse personnalisée ne peut être apportée que si les liens peuvent être fait avec les partenaires. Les URSSAF doivent systématiser les actions communes. On sait que le partage d'information peut être un obstacle à une pleine et entière collaboration. Pour autant, formaliser les circuits ne nécessite pas nécessairement de mutualiser des activités ou de nommer un chef de file. Une coordination souple peut être envisagée. De nombreuses actions partenariales peuvent être menées. On en notera huit.

Aujourd'hui, de nombreux partenariats existent au niveau local. Ceux-ci varient selon les régions. Les formaliser via une charte posant des règles et des valeurs communes serait l'occasion d'optimiser l'action commune et de la valoriser via la communication.

▼ Consolider les partenariats avec les experts comptables et les centres de gestion.

Consolider les partenariats avec les experts comptables et les centres de gestion pourrait passer par la formalisation de la relation en matière de prévention. Le redressement peut mettre une entreprise en difficulté. Or, les créances des entreprises vis-à-vis des URSSAF sont parfois dues à une mauvaise application de la législation sociale. Pendant longtemps, les redressements étaient positifs pour les entreprises. Aujourd'hui, leur nombre diminue fortement. Les solutions existent pour assurer une entreprise du juste calcul de ses cotisations. Le rescrit social permet de connaître a priori les règles, et donc le montant des cotisations dues. L'expert comptable et les centres de gestion sont des intermédiaires fiables et connus des entreprises. C'est pour cela qu'un partenariat durable valorisant la pratique du rescrit pourrait être consolidé. Souvent l'entreprise en difficulté ne bénéficie plus de l'aide de son expert comptable.

Un lien renforcé avec les conseils de l'Ordre pourrait permettre des accompagnements spécifiques pour ce type d'entreprise (levée du droit de rétention de l'expert comptable, incitation de l'expert comptable à poursuivre sa mission par le Conseil de l'Ordre, recherche par le Conseil d'un nouvel expert comptable le cas échéant...).

▼ Faire des experts comptables les interlocuteurs des URSSAF sur le recouvrement amiable sur délégation du chef d'entreprise.

Ils pourraient relayer le message des URSSAF en matière de relance téléphonique en cas de difficulté de l'entreprise ou inciter les employeurs à contacter en amont les Unions de Recouvrement.

▼ Passer de circuits informels à de vrais canaux de communication

La communication des URSSAF est très mesurée. La création d'une page internet dédiée aux entreprises en difficulté sur le site institutionnel ou d'un site spécifique adapté « monentrepriseendifficulte.fr » permettrait de clarifier les possibilités dont disposent les entreprises et d'indiquer les dispositions des chartes signées avec les partenaires pour les orienter vers les bons acteurs.

▼ Explorer avec les organisations professionnelles de nouveaux champs de partenariat.

Les organisations professionnelles sont de puissants vecteurs de communication, en particulier vers les entreprises de petites tailles qui ne disposent pas d'expert comptable et/ou qui n'ont pas de relation régulière avec les administrations. Un partenariat renforcé permettrait de créer une relation de confiance vis-à-vis des assurés et de transmettre des informations telles que les dispositions prises en cas de crise sectorielle, les nouvelles règles de recouvrement ou encore la sensibilisation sur l'existence du rescrit. Ces organisations seraient à même également d'apporter des informations supplémentaires aux URSSAF (pertes de marché, situation particulière de telle activité).

▼ Approfondir les relations avec les tribunaux de commerce et les chambres consulaires

Les Tribunaux de Commerce (TC) disposent d'informations qui s'échangent aujourd'hui de manière informelle. Sous réserve du respect des dispositions de la CNIL, intégrer les données des TC dans les bases de données des URSSAF permettrait un accompagnement plus adapté à la situation du cotisant. Des actions d'information sur les droits et obligations des entreprises pourraient être mise en place plus systématiquement lors des conférences en chambre de commerce et d'industrie (CCI) et chambre de métiers.

▼ Poursuivre la redéfinition du partenariat avec les huissiers

L'ACOSS a mis en place un partenariat avec les huissiers autour de deux thèmes: soit l'organisation déléguée de gestion des créances aux huissiers, soit la délégation dans le cadre de réglementaire. Une expérimentation est en cours en région pour déterminer laquelle de ces organisations est la plus efficace ou efficiente. Dans le cas où les résultats seraient probants, un élargissement du dispositif à d'autres missions pourrait être envisagé.

▼ Nouer des partenariats (Oséo)

Dans des cadres particuliers et circonscrits, des actions communes pourraient être envisagées avec des partenaires tels qu'OSEO. Les URSSAF pourraient informer des offres d'OSEO et en contrepartie OSEO pourrait échanger avec les URSSAF sur les entreprises pour lesquelles elle a engagé des actions de soutien.

CONCLUSION

Avant 2007, les URSSAF mettaient en place des dispositifs ponctuels visant à concilier recouvrement efficace et préservation des entreprises. Depuis la crise de 2008, de tels dispositifs ont été systématisés sous l'impulsion des pouvoirs publics. Nous sommes passés d'une activité temporaire à une activité pérenne. La reprise lente de la croissance donne peu d'espoir quand à l'obsolescence de telles actions. Les URSSAF, au sein du réseau piloté par l'ACOSS et dans leur territoire, ont pris en main le traitement et le suivi des entreprises en difficulté. Celles-ci, si elles suivent les orientations nationales et s'inscrivent dans un cadre réglementaire parfois contraignant, disposent d'une marge de manœuvre pour adapter les politiques à leur région. Elles s'inscrivent dans un réseau de partenaires nombreux (institutionnels, locaux, pérennes ou temporaires, professionnels) qui ont des modes d'organisation et des objectifs multiples.

Les URSSAF ont donc adopté au niveau local des modes de gestion divers concernant l'activité de traitement et de suivi de l'entreprise en difficulté, ce qui pose la question de la limite entre l'adaptation aux cotisants d'un territoire et le manque d'homogénéité des politiques au sein du réseau. La communication ambiguë que ce soit en national comme en local ne favorise pas la transparence sur ce point. Et pour cause, du fait de la pérennisation de l'accompagnement des entreprises en difficulté, les URSSAF se trouvent dans une situation paradoxale entre recouvrement et aide aux entreprises.

La conciliation entre ces deux missions est pourtant nécessaire. Des solutions existent pour que les URSSAF puissent accompagner les entreprises en difficulté sans se substituer aux organismes de crédit et sans négliger les intérêts propres de la trésorerie de la branche.

L'axe majeur de propositions que nous avons développé dans ce rapport est celui de la segmentation des publics. Les entreprises en difficulté sont nombreuses et diverses. Pour éviter les dérives, la mise en place de catégories de cotisants selon leur profil et leurs comportements en situation de difficulté avérée permettrait un traitement à la fois homogène au niveau national et individualisé. Cette segmentation rendrait possible la création de parcours adaptés et participerait d'un renouvellement de l'image des URSSAF auprès des cotisants. L'attribution des ressources à la mission d'accompagnement des entreprises en difficulté par les URSSAF pourrait, du fait de la segmentation, être pondérée selon les profils des cotisants. En définitive, il s'agit d'une réallocation et d'une optimisation des ressources pour se focaliser vers les publics les plus sensibles et apporter une aide aux cotisants selon leurs besoins.

La segmentation que nous proposons nécessite la collecte et l'organisation de la disponibilité des informations concernant les entreprises cibles. Elle passe donc par un pilotage renouvelé, une adaptation des systèmes d'information et un renforcement des partenariats. La formation des agents à l'analyse de ces informations est également primordiale.

Cette structuration basée sur la maîtrise de l'information dans une logique d'offre de service personnalisé pourrait également être exploitée pour détecter les entreprises susceptibles de se trouver en difficulté. On sait que les entreprises se signalent souvent trop tard. L'opportunité d'un accompagnement en amont est donc à évaluer.

Résumé

La crise économique durable a modifié la politique de recouvrement des URSSAF et particulièrement le dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté qui a dû être renforcé puis pérennisé.

Chaque URSSAF assure la gestion des entreprises en difficulté en suivant des orientations nationales, tout en étant intégrée à un réseau de partenaires ayant des politiques différentes.

Le cadre réglementaire qui s'impose aux URSSAF dans leur activité de gestion des entreprises en difficulté est contraignant mais laisse certaines possibilités d'assouplissement. Des évolutions règlementaires faciliteraient le travail des URSSAF dans leur gestion des entreprises en difficulté.

La politique de gestion des entreprises en difficulté tente de concilier les deux objectifs des URSSAF : l'adaptation à la situation des cotisants et l'exigence d'un haut niveau de recouvrement.

Les URSSAF se sont pleinement appropriées ce nouveau rôle vis-à-vis des entreprises en difficulté et, après arbitrage, ont adopté une politique globale et durable d'accompagnement. Cette appropriation se traduit au sein de la COG et par un pilotage renforcé de l'ACOSS et se manifeste au niveau des URSSAF mais avec des divergences notables. Toutefois, cette politique est difficilement mesurable en termes de résultats.

La communication ambiguë des URSSAF sur l'accompagnement des entreprises en difficulté traduit la difficile conciliation entre recouvrer efficacement et s'adapter aux cotisants.

Le suivi et le traitement des entreprises en difficulté restent un enjeu stratégique pour la branche et les conditions de leur mise en œuvre doivent être améliorées.

Cette optimisation passe d'abord par un renforcement du pilotage et de la politique de recouvrement spécifique aux entreprises en difficulté. Une doctrine d'accompagnement de ces entreprises semble nécessaire ainsi qu'une intégration de cette politique dans toutes ses dimensions.

Afin de rendre la gestion des entreprises en difficulté plus efficiente et plus efficace, il semble adapté de construire une organisation à trois étages :

- Création d'une cellule nationale d'expertise et de suivi des entreprises en difficulté ;
- Mutualisations ou externalisations pour certaines activités dans le but de mieux accompagner les entreprises en difficulté ;
- Création de pôles de compétence dans les URSSAF en matière de traitement de dossiers complexes et d'analyse financière.

Les métiers actuels devraient évoluer pour mieux accompagner les entreprises en difficulté. Les compétences des agents seraient renforcées à travers des formations spécifiques dédiées aux entreprises en difficulté. La possibilité de créer des métiers nouveaux afin d'améliorer la réactivité et l'efficacité des URSSAF dans la gestion des entreprises en difficulté pourrait être envisagée.

Les outils actuels devraient être améliorés pour mieux identifier les défaillances et adapter la gestion des entreprises en difficulté : intégration de données nouvelles et adaptation des parcours et des profils dans le système d'information.

Le renouvellement de l'offre de service ou le renforcement des actions constituent des pistes de réflexion à explorer. Il convient de trouver un équilibre entre la création d'un guichet unique ou une nouvelle offre de service. Les actions partenariales devraient également être renforcées.

ANNEXES

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES POUR LA PRESENTE ETUDE

M. Yves BOUCHOUCHA	URSSAF de Basse Normandie, Sous Directeur, Directeur du site du Calvados
Mme Guillemette BRUTZKUS-GIUGHESE	URSSAF du Rhône, Direction, responsable du département aide au pilotage
Mme Marie Claude COLLIER	URSSAF du Rhône, Manager stratégique
M. François CLOUET	URSSAF Ile de France, Directeur du pilotage de la production
Mme Ghislaine DELIAU	URSSAF de Touraine, Directrice adjointe, Pilote régionale du recouvrement
M. Frédéric DHELEMME	ACOSS, DIRRES, Responsable Politique de recouvrement amiable et forcé
M. Jean Marie GUERRA	ACOSS, DIRRES, Directeur
M. Cyrille HAGNERE	ACOSS, DISEP, responsable département risques, recherche , évaluation et publication
Mme Annabelle KEIN	ACOSS, DISEP , responsable adjointe département risques, recherche, évaluation et publication
Mme Christine LAUR	URSSAF Midi Pyrénées, Sous Directrice
M. Hervé LANGLOIS	URSSAF de Bretagne, Directeur du cabinet et du pilotage
Mme Murielle MASSAUD	URSSAF de Touraine, Expert recouvrement amiable et forcé

1. Politique du recouvrement

- Clarification de la notion d'entreprise en difficulté à travers une lettre collective et l'utilisation de la méthode du faisceau d'indices diffusée au réseau
- Mettre en place un socle commun de traitement des entreprises en difficulté
- Renforcer la coordination entre la tutelle et l'ACOSS dans l'élaboration des normes relatives au traitement des entreprises en difficulté
- Approfondissement de la notion de circonstances exceptionnelles dans tous les champs où elle peut se présenter (délais de paiement, remise...)
- Améliorer le profilage et le typage des cotisants
- Examiner les résultats du recouvrement selon un typage enrichi des cotisants
- Revoir le profilage et le typage des cotisants en fonction de nouveaux critères
- Instaurer une politique de recouvrement pour les catégories de cotisant manquantes (exemple compte Administration et collectivités territoriales (ACT), TPE)

2. Mesure de l'action des URSSAF, reporting et marketing

- Construction de nouveaux indicateurs adhoc pour mieux mesurer l'action des URSSAF dans le domaine des entreprises en difficulté (indicateurs de pertinence économique, efficacité de certaines actions)
- Améliorer le reporting vis à vis de l'ACOSS à travers une base nationale des entreprises en difficulté à fort enjeu financier
- Améliorer le suivi de l'action des URSSAF pour les secteurs en difficulté identifiés par l'ACOSS
- Instaurer une politique de cohortes pour mesurer l'efficacité des URSSAF vis-à-vis d'une entité économique
- Améliorer la mesure de la satisfaction usager (focus groupe pour les entreprises en difficulté, questionnaire de satisfaction pour les entités sortant ou entrant dans un dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté)
- Améliorer la démarche marketing afin d'identifier des besoins non couverts

3. Evolution des métiers et formation

- Renforcement des compétences des agents du recouvrement par des formations spécifiques dédiées aux entreprises en difficulté (gestion des conflits, négociations avec les partenaires, détection des besoins d'accompagnement d'une entreprise, lecture de bilan, notions de base en droit des entreprises en difficulté)
- Professionnalisation de la relance téléphonique (spécialisation d'agents dans les plateformes à l'accompagnement des entreprises en difficulté)
- Développement de l'expertise financière
- Développement de l'expertise juridique dans la prise de garanties pour des dossiers à forts enjeux ou complexes
- Construire une offre de formation nationale diversifiée pour les activités de gestion des entreprises en difficulté
- Création de métiers nouveaux (économistes, conseiller en marketing)

4. Evolution des outils

- Enrichissement des fonctionnalités de SCOR
- Intégration de données nouvelles pour mieux identifier les entreprises en difficulté
- Amélioration des fonctionnalités de la cotation AIDA du SNV2
- Construction d'un outil de cotation en temps réel de l'entreprise
- Intégration de données extérieures de partenaires
- Obtenir l'accès à la base FIBEN
- Obtenir des accès à des bases extérieures (tribunaux de commerce, direction des finances)
- Amélioration des parcours de recouvrement des cotisants
- Amélioration du typage et du profilage des cotisants
- Création de fonctionnalités nouvelles dans le SNV2 pour améliorer l'accompagnement des entreprises en difficulté

5. Amélioration de l'offre de service

- Enrichir la mission de conseil en direction des entreprises en difficulté
- Proposer une offre de service spécifique pour les TPE
- Proposer un kit d'accompagnement de l'entreprise en difficulté
- Création de parcours d'accompagnement spécifiques
- Amélioration de l'information de l'accès au droit
- Création d'un site web spécifique pour les entreprises en difficulté
- Enrichir les modes de contact avec les entreprises

6. Renforcement des actions partenariales

- Consolider les partenariats avec les experts comptables avec les centre de gestion et proposer de nouvelles offres en direction de ces partenaires
- Explorer de nouveaux champs de partenariat (organisations professionnelles, Oséo)
- Redéfinir le partenariat avec les huissiers
- Transformer les circuits informels en canaux de communication
- Proposer une offre de service spécifique pour les TPE

7. Repenser les organisations

- Création d'une cellule nationale d'expertise
- Remettre de la valeur ajoutée dans la relation téléphonique
- Création de pôles de compétence dans les URSSAF

- **Cautonnement**

Le cautionnement est une sûreté personnelle par laquelle une personne nommée "la caution" s'engage à l'égard d'une troisième dite "le bénéficiaire du cautionnement" à payer la dette du débiteur principal dite "la personne cautionnée", pour le cas où cette dernière faillirait à ses engagements (cautionnement simple et solidaire).

- **CCSF : Commission des chefs de service financiers**

Cette commission est une forme de guichet unique pour les entreprises en difficulté qui souhaitent obtenir un étalement de leur dette fiscale et sociale. Le directeur de l'URSSAF en est membre, à l'instar du directeur départemental des finances publiques qui la préside.

- **CICE : Crédit d'impôt compétitivité emploi**

Le CICE est accessible à toutes les entreprises françaises et leur permet de réaliser une économie d'impôt substantielle : 4% de la masse salariale (hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC) en 2013 et 6% à partir de 2014.

Le CICE est imputé sur l'IS ou l'IR dû par l'entreprise et, en cas d'excédent, il est imputable sur l'impôt dû au titre des trois années suivantes et restituable à la fin de cette période. Par exception, l'excédent de crédit d'impôt est immédiatement restituable pour les PME, les jeunes entreprises innovantes, les entreprises en difficulté (procédure de conciliation, sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire) et les entreprises nouvelles.

- **CIRI : Comité interministériel de restructuration industrielle**

Le CIRI a pour mission de comprendre les difficultés spécifiques des entreprises dont le nombre de salariés est supérieur à 400 personnes. Il réalise une phase de diagnostic et d'audit. Il travaille à la définition d'un plan d'affaire pour assurer la pérennité de l'entreprise (pertinence industrielle et économique) et élabore le financement global du plan d'affaire. Ce financement global inclut une action de médiations auprès des partenaires financiers.

- **CODEFI : Comités Départementaux d'Examen des problèmes de Financement des entreprises**

Créés en 1974 et présidés par le préfet, ils ont pour mission l'accueil et l'orientation des chefs d'entreprises de moins de 400 salariés, la détection de leurs difficultés et l'adoption de mesures de sauvegarde (audit, prêt spécifique...).

- **CRP : Commissariat au redressement productif**

Créé récemment, le CRP a pour mission d'accompagner les entreprises en développement ainsi que celles qui sont en difficulté dont le nombre de salariés est inférieur à 400 personnes. Le CRP s'articule avec le CIRI. En Ile de France par exemple, ce commissariat s'appuie sur un correspondant par département appelé chef de département et d'instances départementales, la cellule opérationnelles de suivi et d'accompagnement des entreprises. Dans ces cellules, les URSSAF sont souvent associées. Une réunion mensuelle réunit le ministre du redressement productif et cinq commissaires au redressement productif.

- **DIRRES : Direction de la réglementation du recouvrement et du service**

Au sein de l'ACOSS, cette direction est l'organe concourant à l'appropriation de la politique publique de recouvrement au sein de la branche. Elle transforme les injonctions de la tutelle en textes internes, pour une application au sein du réseau.

- **DISEP : Direction des statistiques, des études et de la prévision**

Au sein de l'ACOSS, cette direction a pour rôle d'élaborer les statistiques liées à l'activité de la branche recouvrement, ainsi que les indicateurs et les prévisions.

- **Hypothèque**

L'hypothèque est un droit réel sur les immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation (hypothèque légale, judiciaire et conventionnelle).

- **INR : Instance nationale du recouvrement**

L'INR assure le pilotage des activités liées au déploiement et au suivi des politiques de recouvrement amiable et forcé au sein du réseau. Elle est le lieu privilégié d'élaboration des stratégies, de suivi des résultats, d'échanges, de diffusion des bonnes pratiques et de définition de plans d'actions.

- **Multi-défaillants**

Une entreprise multi-défaillante a eu au moins trois périodes en débit dans les trois dernières années.

- **Nantissement**

Le nantissement est un contrat par lequel un débiteur remet un bien incorporel à son créancier pour garantir sa dette (nantissement conventionnel et nantissement judiciaire).

- **Primo-débiteur**

Un primo-débiteur est un cotisant n'ayant aucun débit dans les douze derniers mois.

- **Privilège**

Le privilège de la Sécurité sociale est une sûreté légale et réelle portant sur un bien meuble ou immeuble du débiteur.

- **Procédure de conciliation**

La procédure de conciliation, qui a succédé au règlement amiable avec la loi de sauvegarde de 2005, a pour objectif la finalisation d'un accord amiable avec les différents créanciers pour aider le débiteur à surmonter ses difficultés. Seul l'employeur peut être à l'initiative de l'ouverture de cette procédure.

- **Procédure de redressement judiciaire**

La procédure de redressement judiciaire veille à établir l'état de cessation de paiement du débiteur. L'objectif de l'ouverture de cette procédure est triple : assurer la continuité de l'entreprise, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif.

- **Procédure de sauvegarde**

Créée par la loi de sauvegarde de 2005, la procédure de sauvegarde est une procédure intermédiaire entre le redressement et la liquidation judiciaire, ouverte exclusivement sur l'initiative de l'entrepreneur. L'employeur doit seulement justifier de « difficultés qu'il n'est pas en mesure de surmonter » et n'est plus contraint d'établir un lien entre ses difficultés et la cessation des paiements à venir. Il s'agit de permettre aux entreprises d'anticiper leurs difficultés et d'organiser une procédure préventive par les instances judiciaires.

- **Sûretés**

La prise de garanties permet aux URSSAF, en cas de défaillance d'un débiteur, de sécuriser le règlement de leurs créances :

- soit en se faisant donner une priorité sur un des biens du débiteur (mobiliers par prise d'un gage ou immobiliers par prise d'hypothèque) : sûreté réelle (dépôt de garantie, nantissement du fonds de commerce, gage, hypothèque, privilège) ;
- soit en demandant le paiement de la créance, sous certaines conditions, sur le patrimoine d'une autre personne que son débiteur : sûreté personnelle (cautionnement).

Sélection d'articles

- Banque de France /Euro système, la banque de données FIBEN, août 2004, note d'information n°133
- EL MOKHTARI Rachida, « Des délais de paiement pour les entreprises fragilisées », Le Figaro – 20 octobre 2008
- DENIS Myriam, « L'URSSAF accompagne les entreprises en crise », Le Figaro – 23 janvier 2009
- « Les URSSAF accorderont plus de délais aux entreprises en difficulté », Liaisons sociales, n° 15331- 26 mars 2009
- CROUZEL Cécile, « La clémence de l'Etat et de la Sécu aurait sauvé 6000 sociétés », Le Figaro – 11 mars 2010
- « Soutien aux entreprises en difficulté », Midi Libre - 22 février 2011
- SCHAEFFER Frédéric, STEIMANN Lionel, « Impôts, cotisations : les PME négocient moins de délais de paiement », Les Echos, no. 20980 – 25 juillet 2011. P 3
- « Entreprises en difficulté : rendez-vous mercredi 14 », Ouest-France, - 30 novembre 2011
- P.E, « La pitié du redresseur », Sud Ouest, - 8 décembre 2011
- RICHARD Gaëlle, « Difficile conjoncture », Sud Ouest - 12 janvier 2012
- « URSSAF vent debout face à la crise », L'Est Républicain – 20 janvier 2012
- NOHRA Samuel, « Cotisations : un an de report sur un coup de fil », Ouest-France -11 février 2012
- « Commerçants et artisans : comment éviter la famille », Le Journal des entreprises – 1er mars 2012 »
- Banque de France /Euro système, une évaluation des performances Cotation, mars 2012
- « Quelle politique de sécurisation juridique pour la branche du recouvrement et le réseau des URSSAF ? » Revue de Droit Social n°4 Avril 2012 P. 389
- LE FLOC'H Marc, « L'URSSAF, "banquier social des entreprises" ? », in « Regards » n°42, juillet 2012, pp. 150-162
- AZOULAY Hervé, « L'URSSAF, liquidateur d'entreprises », La Tribune - 8 octobre 2012
- « Quand les services de l'État sont à l'écoute des chefs d'entreprise », L'Écho républicain- 10 octobre 2012. P 20
- CHANU Pierre-Yves, TESSON Jean-Eudes, « URSSAF : arrêtons avec les clichés », La Tribune - 24 octobre 2012
- « URSSAF : Réorganisation en vue pour 2014 », Le Bien Public - 23 novembre 2012. p.10
- « Tribunal de commerce. « Pas des fossoyeurs » », Le Télégramme - 11 décembre 2012
- Paris-Normandie - jeudi 17 janvier 2013
- « Se faire aider et éviter le couperet fatal », La République du Centre - 30 janvier 2013

- « Plus d'un milliers d'usines ont mis la clé sous la porte depuis 2009 » Le Crible, 13 février 2013
- « Les défaillances de grosses PME pèsent sur l'emploi » Les Echos – 23 avril 2013
- « Comment la crise frappe les territoires français » Le Monde 25 juillet 2013
- « Eté meurtrier pour les entreprises » - Les Echos – 15 octobre 2013
- « Le choc de simplification , peu de concret pour les entreprises » Les Echos – 28 octobre 2013 »
- « Ce que la crise bretonne révèle des fractures territoriales françaises » Le Monde 31 octobre 2013
- « Plus de mille sociaux depuis un an »– Le Monde – 6 novembre 2013

Circulaires interministérielles et documents ministériels

- Ministère du Budget, « Loi de sauvegarde - Diffusion de la circulaire interministérielle BUDR 0753115C du 4 mai 2007 relative à la mise en œuvre de l'article L. 626-6 du code de commerce », Instruction N° 07-034-N - 26 juin 2007
- Ministère du Budget, « Circulaire n° DSS/5C/2009/83 relative au traitement des demandes de délai de paiement par les URSSAF et les CGSS » - 23 mars 2009
- Ministère du Budget, « Circulaire BCRE 1204822C « mobilisation des services de l'Etat pour soutenir les entreprises dans les territoires » - 23 janvier 2012
- Circulaire du 7 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique
- Ministère de l'économie et des finances « assouplissement des règles de délais de paiement par les commissions de chef des services financiers et des organismes de recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et de l'assurance chômage jusqu'au 31 décembre 2013 » - 28 février 2013
- Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises » n°1341 – enregistré à l'assemblée nationale le 4 septembre 2013
- Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique « synthèse des programmes ministériels de modernisation et de simplification » - Septembre 2013

Documents URSSAF

Lettres au Directeur

- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Organisation de la Branche face à la crise économique », Lettre au Directeur 2009-0028883 – 27 janvier 2009
- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Entreprises en difficulté », Lettre au Directeur 2009-0029061 – 18 mars 2009
- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Dispositions en faveur des entreprises affectées par les conséquences de la crise financière - précisions sur l'application de la circulaire du 27 Août 2009 », Lettre au Directeur 2009-0029660 - 25 septembre 2009

Lettres collectives et autres documents ACOSS

- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, «Loi n°2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises », Lettre collective 2006-0000045 – 08 février 2006
- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Mise en œuvre de la loi de sauvegarde des entreprises », Lettre collective 2006-0000157 – 15 juin 2006
- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Loi de sauvegarde des entreprises du 26 juillet 2005 », Lettre collective 2007-0000215 – 21 août 2007
- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Diffusion de la circulaire ministérielle DSS/5C/2009/83 du 23 mars 2009 relative au traitement des demandes de délais de paiement par les URSSAF et les CGSS », Lettre collective 2009-0000092 – 24 avril 2009
- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Ordonnance n°2008-1345 du 18 décembre 2008 portant réforme du droit des entreprises en difficulté ; Décret n°2009-160 du 12 février 2009 », Lettre collective 2009-0000115 – 19 mai 2009
- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Traitement des difficultés des TGE-GE », Lettre collective 2010-0000237 – 01 décembre 2010
- ACOSS, Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Actualisation du droit du surendettement des particuliers au regard des dispositions de loi n°2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et du décret n° 2010-1304 du 29 octobre 2010 relatif aux procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers », Lettre collective 2012-0000094 – 29 mars 2012
- ACOSS, le recouvrement amiable et forcé 2011 – Avril 2012
- Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Orientations nationales du recouvrement pour 2012 », Lettre collective 20120000150 – 13 juin 2012
- Direction de la Réglementation du recouvrement et du service « orientations nationales du recouvrement pour 2013 », Lettre collective 2013 – 00001110
- Etude COG n°4 – ACOSS - Mars 2013
- ACOSS, bilan du recouvrement amiable et forcé 2012 – Avril 2013

Premières informations juridiques

- Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Sauvegarde des entreprises - Décret fixant les modalités de remise de dettes publiques », PIJ 2006-0000355 – 13 décembre 2006
- Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Sauvegarde des entreprises - Procédure de remise de dettes publiques - Projet de décret », PIJ 2007-0000364 – 14 mars 2007
- Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Projet de décret relatif à la fixation de seuils d'inscription obligatoire du privilège de la sécurité sociale », PIJ 2007-0000365 – 16 mars 2007
- Direction de la Réglementation du recouvrement et du service, « Procédure de remise de dettes publiques prévue aux articles L 611-7, L 626-6 et L 631-19 du code de commerce dans le cadre de la CCSF. Projet de décret fixant les nouvelles conditions de remise de la dette par les créanciers publics », PIJ 2009-0000007 – 23 février 2009

Rapports et mémoires

- Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche - Rapport Fouquet , 2007
- Bilan 2012 ; défaillances et sauvegardes d'entreprise en France, les analyses d'ALTARES , janvier 2013
- DIAKITE Lassine et COURADE Raphaël, « la prévention et le traitement des difficultés des entreprises par l'URSSAF de Gironde, présentation, bilan et proposition » 2011, EN3S, Cegos,

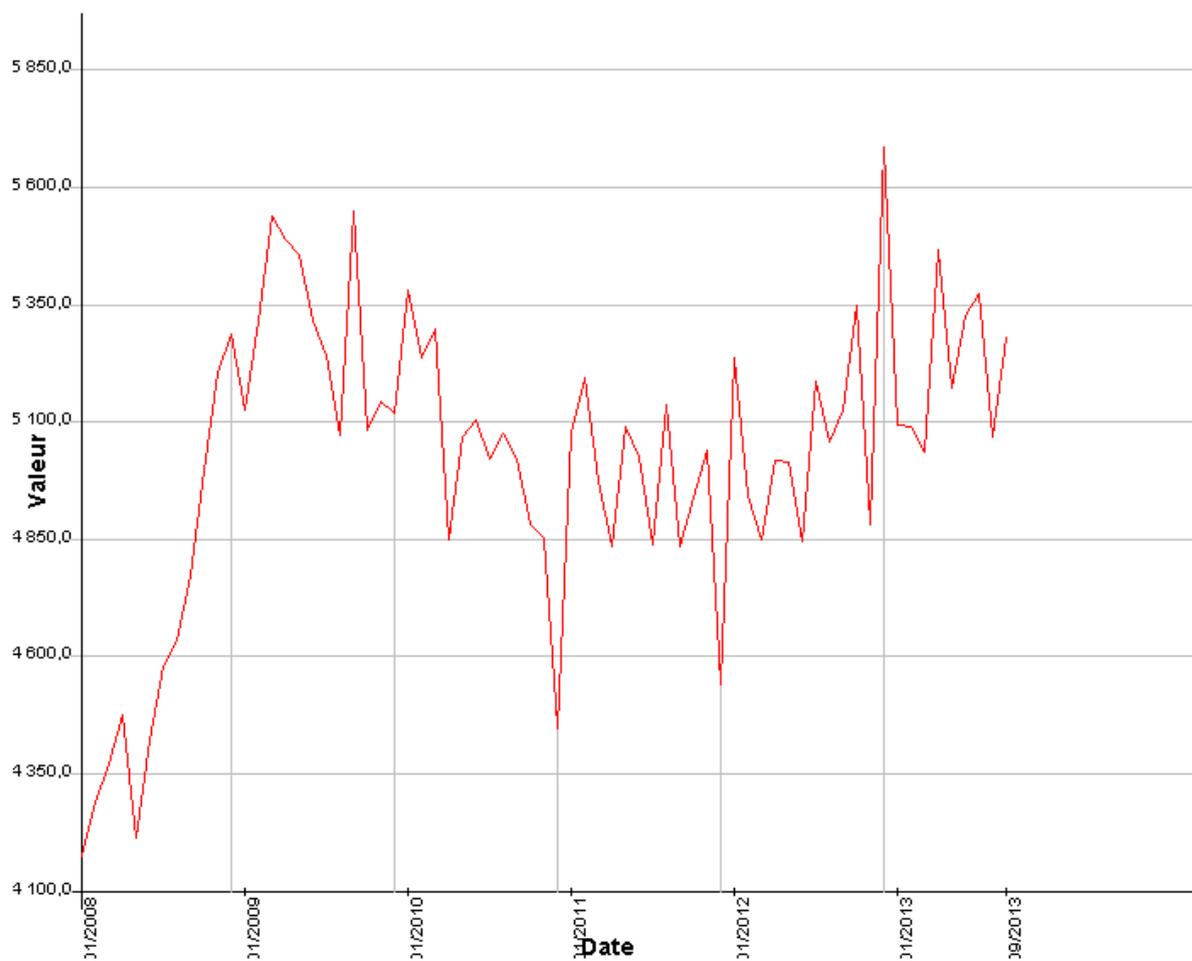
Dossier de presse

- L'accompagnement des entreprises – ACOSS – 12 septembre 2012

Ouvrages

- DAVEZIES Laurent, « la crise qui vient », Edition du Seuil, 2012
- BALAS Olivier , « anticiper la viabilité de l'entreprise », Editions Baudelaire, 2013

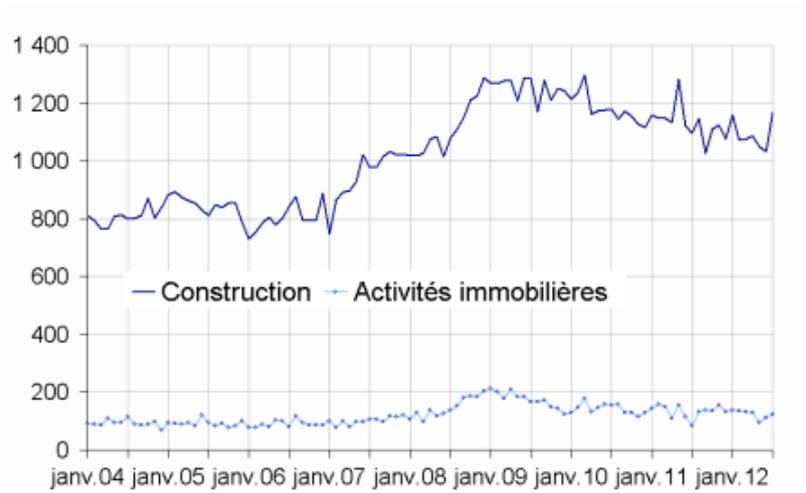
Nombre de défaillances d'entreprises par date de jugement - Données CVS-CJO - France entière - Tous secteurs d'activité - Graphique (2008-2013 - données INSEE)



Nombre de défaillances mensuelles (source INSEE)

MOIS	ANNEE	VALEUR	MOIS	ANNEE	VALEUR
SEPTEMBRE	2013	5 281	OCTOBRE	2011	4 940
AOUT	2013	5 067	SEPTEMBRE	2011	4 834
JUILLET	2013	5 373	AOUT	2011	5 136
JUIN	2013	5 328	JUILLET	2011	4 838
MAI	2013	5 172	JUIN	2011	5 026
AVRIL	2013	5 466	MAI	2011	5 088
MARS	2013	5 035	AVRIL	2011	4 836
FEVRIER	2013	5 088	MARS	2011	4 973
JANVIER	2013	5 093	FEVRIER	2011	5 195
DECEMBRE	2012	5 687	JANVIER	2011	5 074
NOVEMBRE	2012	4 881	DECEMBRE	2010	4 445
OCTOBRE	2012	5 347	NOVEMBRE	2010	4 851
SEPTEMBRE	2012	5 125	OCTOBRE	2010	4 882
AOUT	2012	5 058	SEPTEMBRE	2010	5 022
JUILLET	2012	5 188	AOUT	2010	5 074
JUIN	2012	4 844	JUILLET	2010	5 023
MAI	2012	5 014	JUIN	2010	5 104
AVRIL	2012	5 017	MAI	2010	5 067
MARS	2012	4 850	AVRIL	2010	4 849
FEVRIER	2012	4 941	MARS	2010	5 298
JANVIER	2012	5 237	FEVRIER	2010	5 237
DECEMBRE	2011	4 541	OCTOBRE	2011	4 940
NOVEMBRE	2011	5040			

Défaillances d'entreprises dans la construction et l'immobilier - en date de jugement - Données CVS-CJO



Source : BODACC, traitement Insee

Défaillances d'entreprises en date de jugement

Données CVS - CJO

	NA*	Mai 2012	Juin 2012	Juil. 2012
Ensemble		3 982	3 836	4 169
Industrie	BE	294	299	302
<i>dont industrie manufacturière</i>	C	283	283	283
Construction	FZ	1 050	1 031	1 166
Commerce, transports, hébergement et restauration	GI	1 556	1 466	1 591
<i>dont Commerce ; réparation d'autos et de motos</i>	G	925	875	974
<i>dont Transports et entreposage</i>	H	128	137	144
<i>dont Hébergement et restauration</i>	I	483	454	472
Information et communication	JZ	121	102	107
Activités financières et d'assurance	KZ	79	84	81
Activités immobilières	LZ	96	113	123
Soutien aux entreprises	MN	480	459	486
Enseignement, santé, action sociale	PQ	55	51	57
Services aux ménages	RS	250	230	257

N. B. : les différentes séries présentées dans ce tableau ont été désaisonnalisées indépendamment les unes des autres. La série désaisonnalisée « ensemble » est la somme des séries sectorielles désaisonnalisées de niveau A 10.

* Nomenclature agrégée : les codes sur 2 caractères correspondent au niveau d'agrégation A 10 de la NA ; les codes sur 1 caractère correspondent aux sections de la NAF rév. 2, ou niveau d'agrégation A 21, de la NA.

Source : BODACC, traitement Insee

ANNEXE 2 : BILANS DU RECOUVREMENT

Bilan du recouvrement 2012 - Partie I - Débiteurs & créances

Catégorie de cotisants	France entière		
	Nombre de débiteurs en cot.		
	2011	2012	Evol 11-12
1 Regime general	478 844	485 171	1%
	137	134	
3 Travailleurs indépendants - PL	216 933	199 874	-8%
4 Employeurs de Personnel de Maison	75 208	80 094	6%
	12	8	
6 Praticiens et Auxiliaires Medicaux	14 032	17 640	26%
7 Assures Personnels	11 350	11 535	2%
8 Administrations et Collectivites Territoriales	7 394	6 551	-11%
Autres	12 509	11 346	-9%
TOTAL hors ETI ISU	816 419	812 353	0%

Source PLEIADE

Bilan du recouvrement 2011 - Partie I - Débiteurs & créances

Catégorie de cotisants	France entière		
	Nombre de débiteurs en cot.		
	2010	2011	Evol 10-11
1 Regime general	462 092	478 844	4%
	130	137	
3 Travailleurs indépendants - PL	238 351	216 933	-9%
4 Employeurs de Personnel de Maison	79 007	75 208	-5%
	15	12	
6 Praticiens et Auxiliaires Medicaux	15 018	14 032	-7%
7 Assures Personnels	12 034	11 350	-6%
8 Administrations et Collectivites Territoriales	7 497	7 394	-1%
Autres	10 887	12 509	15%
TOTAL hors ETI ISU	825 031	816 419	-1%

Source PLEIADE

Source ACOSS

Nombre de délais demandés pour le RG par type de cotisant

Régime général

source Pléiade contentieux - BDD FProc - nombre de délais demandés

Code	Libellé	2008	2009	2010	2011	2012
M	Mensuels	32 237	60 415	50 315	49 385	56 813
T	Trimestriels	129 882	195 613	179 258	179 961	194 448
	Ensemble	162 119	256 028	229 573	229 346	251 261

En structure

Code	Libellé	2008	2009	2010	2011	2012
M	Mensuels	19,9%	23,6%	21,9%	21,5%	22,6%
T	Trimestriels	80,1%	76,4%	78,1%	78,5%	77,4%
	Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%

En évolution

Code	Libellé	2008	2009	2010	2011	2012
M	Mensuels		+87,4%	-16,7%	-1,8%	15,0%
T	Trimestriels		+50,6%	-8,4%	+0,4%	8,1%
	Ensemble		+57,9%	-10,3%	-0,1%	+9,6%

Source ACOSS

Nombre de délais accordés pour le RG par type de cotisant

Régime général

source Pléiade contentieux - BDD FProc - nombre de délais accordés

Code	Libellé	2008	2009	2010	2011	2012
M	Mensuels	17 127	34 086	26 079	25 382	30 135
T	Trimestriels	71 987	117 287	107 519	107 786	119 913
	Ensemble	89 114	151 373	133 598	133 168	150 048

En structure

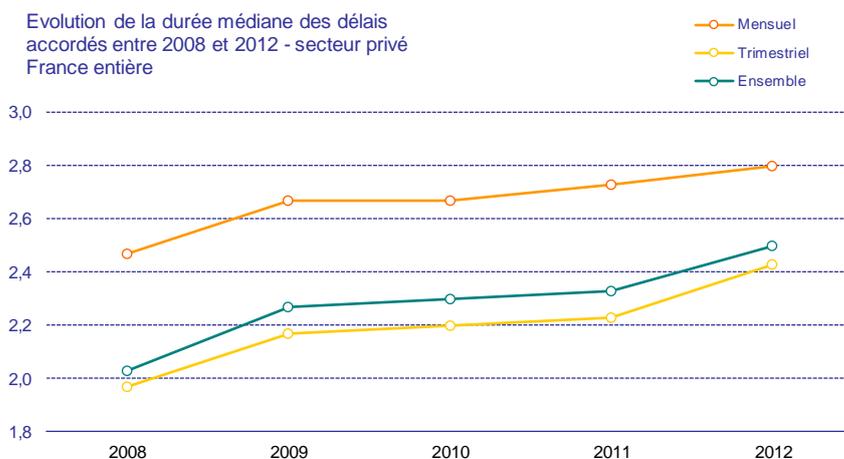
Code	Libellé	2008	2009	2010	2011	2012
M	Mensuels	19,2%	22,5%	19,5%	19,1%	20,1%
T	Trimestriels	80,8%	77,5%	80,5%	80,9%	79,9%
	Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%

En évolution

Code	Libellé	2008	2009	2010	2011	2012
M	Mensuels		+99,0%	-23,5%	-2,7%	18,7%
T	Trimestriels		+62,9%	-8,3%	+0,2%	11,3%
	Ensemble		+69,9%	-11,7%	-0,3%	+12,7%

Source ACOSS

source Pléiade contentieux - BDD FProc - durée médiane des délais accordés



Bilan du recouvrement 2012 - Difficultés - Remises - France

En milliers France entière	Remises par compétence (REM MR)			Remises amiables (REM AM)	Remises exceptionnelles (REM CX)	Ensemble
	Directeur	C.R.A	T.A.S.S			
TOTAL	513,8	8,7	0,8	185,8	690,9	1 400,0
Evol 11-12	-20,4%	+20,3%	-12,9%	+16,3%	+43,8%	+8,2%
<i>Dont 1 Régime général</i>	288,3	6,6	0,6	83,4	0,0	379,0
Evol 11-12	-1,3%	35,4%	-15,3%	8,8%	60,0%	+1,2%
<i>Dont 3 Travailleurs Independants</i>	183,8	1,6	0,2	84,5	690,9	961,0
Evol 11-12	-39,6%	-16,2%	-0,5%	+25,1%	+43,9%	+12,5%

Source PLEIADE

En millions d'euros France entière	Remises par compétence (REM MR)			Remises amiables (REM AM)	Remises exceptionnelles (REM CX)	Ensemble
	Directeur	C.R.A	T.A.S.S			
TOTAL	176,9	92,4	4,7	38,3	77,0	389,2
Evol 11-12	-5,4%	+26,9%	+38,9%	+17,8%	+38,2%	+10,8%
<i>Dont 1 Régime général</i>	134,5	71,1	3,0	25,5	0,0	234,1
Evol 11-12	+8,4%	+25,2%	+6,0%	+12,6%	-90,5%	+13,4%
<i>Dont 3 Travailleurs Independants</i>	35,3	5,2	0,6	11,4	77,0	129,4
Evol 11-12	-36,6%	-14,1%	+112,1%	+35,6%	+38,5%	+2,7%

Source PLEIADE

ANNEXE 3 : EVOLUTION DE L'ACTIVITE DES CCSF

Evolution du nombre et du montant de CCSF
Secteur privé, France entière



Source PLEIADE

ACOSS

Volume de CCSF (nombre de procédures)
Secteur privé, France entière

Année	Nombre des délais CCSF	Montant des délais CCSF (Millions d'€)	Durée médiane des délais CCSF
2004	1 317	93,6	10,8
2005	1 382	97,8	11,1
2006	1 471	89,5	10,2
2007	1 291	60,8	13,7
2008	1 467	71,7	12,6
2009	6 206	344,0	13,6
2010	5 795	270,9	11,7
2011	3 685	217,4	13,4
2012	4 809	332,5	17,5
Evol. 11-12	30,5%	52,9%	30,5%

Source PLEIADE

ANNEXE 4 : TABLEAU DE BORD RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE

Tableau de bord Recouvrement Amiable et Forcé

derniers résultats connus en septembre 2013

Synthèse des indicateurs

France entière		Champ Urssaf				ISU			
		Champ	Résultat	Evolution / 1 an	Objectif annuel	Type	Résultat	Evolution / 1 an	
Résultats globaux du recouvrement	TRC								
	Taux de récupération des créances à 100 jours	mai-13	RG	62.1%	+0.6 pt	64.0%	COG+CPG+HT nat	nd	nd
	RAR								
	Taux de RAR exercice 2013	sept-13	Hors ISU, hors Ctr	1.21%	+0.01 pt	0.75%	COG +CPG	19.47%	-2.43 pt
	Taux de RAR exercice 2012	mars-13	Hors ISU, hors Ctr	0.93%	+0.09 pt	0.75%	COG +CPG	19.90%	-0.97 pt
	Part des RAR en TO sur l'exercice en cours en montant	sept-13	RG	19.06%	-1.19 pt				
Stock Créances	Part des RAR en TO sur l'exercice en cours en montant	sept-13	PL	56.85%	-2.92 pt			59.29%	+1.10 pt
	Stocks des créances / cotisations liquidées	T1 2013	Hors ISU	6.06%	+0.40 pt		Suivi COG		
	Stock des créances (tous exercices en montant)	sept-13	RG	12 332 906 k€	+8.5%			12 208 597 k€	+3.4%
	Nombre total de comptes débiteurs tous exercices	sept-13	RG	500 483	+0.4%			1 263 291	+3.1%
Recouvrement amiable	Recouvrement amiable								
	Efficacité de la politique amiable	août-13	RG	53.9%	+4.9 pt	52.0%	COG + CPG		
	Intensité de l'amiable	août-13	RG	49.4%	-0.6 pt		CPG		
	Part du tel dans amiable	août-13	RG	48.0%	+3.1 pt		CPG		
	Efficacité des MD	août-13	RG	38.6%	-2.3 pt				
	Efficacité de la politique amiable	août-13	PL	48.3%	+0.6 pt		Suivi CPG	nd	nd
Recouvrement forcé	Intensité de l'amiable	août-13	PL	49.8%	+0.5 pt		Suivi CPG	nd	nd
	Part du tel dans amiable	août-13	PL	7.2%	-1.3 pt		Suivi CPG	nd	nd
	Contraintes								
	Efficacité des contraintes à 6 mois	mars-13	RG	70.8%	-5.8 pt			nd	nd
	Taux de recouvrement forcé global (huissier)			nd	nd			nd	nd
	Procédures collectives								
Accompagnement des entreprises	Nombre total de procédures collectives	sept-13	RG	46 746	+8.5%			nd	nd
	Contexte socio-économique								
	Score de défaillance	T3 2013	RG	0.31	ns				
	Délais								
Gestion et maîtrise des risques	Durée médiane Surpo accordés	sept-13	RG	3.1 mois	+9.6%				
	Taux de respect des délais à 6 mois	mars-13	RG	79.6%	+0.8 pt				
	Remises de majorations de retard et pénalités								
Taux global de remises de MR et péna. en montant		RG	nd	nd			nd	nd	
Part des ETP de l'organisme affectés au recouvrement			nd	nd					
Maîtrise des risques									

Tableau de bord recouvrement amiable et forcé 2013 (source ACOSS)

ANNEXE 5 : EXTRAITS ACOSS STAT

Carte 1 : Glissement annuel de la masse salariale du secteur privé au troisième trimestre 2013

Carte 2 : Glissement annuel de l'emploi du secteur privé au troisième trimestre 2013

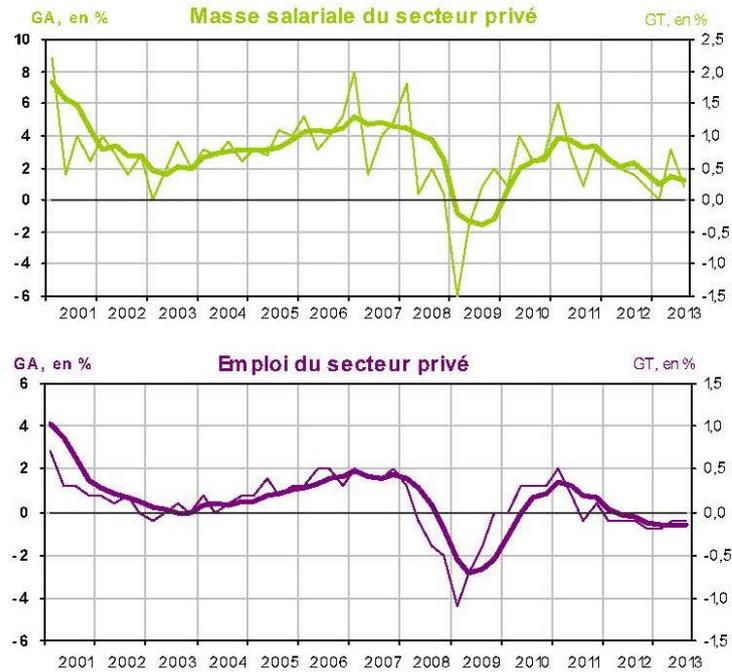
Evolution nationale : + 1,2 %

Evolution nationale : - 0,6 %



Source : ACOSS-Urssaf

Graphique 1 : Glissement annuel (GA) et glissement trimestriel (GT) de la masse salariale et de l'emploi du secteur privé



Source : Acooss-Urssaf

Tableau 1 : Masse salariale et emploi du secteur privé au troisième trimestre 2013

	En niveau 2013 T3	Glissement trimestriel (en %)					Glissement annuel au 3 ^{ème} trimestre 2013 (en %)
		2012 T3	2012 T4	2013 T1	2013 T2	2013 T3	
Masse salariale (en Md€)	130,3	0,4	0,2	0,0	0,8	0,2	1,2
Emploi fin de trimestre (en millions)	17,8	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,6
Emploi moyen (en millions)	17,8	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,6
Salaire mensuel moyen par tête (en €)	2 443	0,5	0,4	0,2	1,0	0,3	1,8
Indice des prix à la consommation hors tabac		0,0	0,2	0,5	0,1	-0,1	0,7

Sources : Acooss-Urssaf ; Insee – Indice des prix

Données provisoires pour le dernier trimestre et révisées pour les trimestres précédents (encadré).

24 mars 2009



Le réseau Urssaf à l'écoute des entreprises en difficulté

*Le traitement des **difficultés de paiement des entreprises** fait partie de l'activité des Urssaf. 100.000 délais de paiement ont été accordés en 2008 aux entreprises. 80% des demandes recevables sont acceptées et les plans d'échelonnement sont respectés par les entreprises dans près de 90% des cas.*

Le réseau des Urssaf, sous l'impulsion de l'Acoss, leur caisse nationale, renforce sa politique d'accompagnement des entreprises en difficulté dans l'actuel contexte de crise économique.

L'accord de délai de paiement est facilité sous certaines conditions, lorsque les demandes d'échelonnement du paiement n'excèdent pas trois mois. Avant même d'avoir une dette vis-à-vis de l'Urssaf, les employeurs peuvent demander des délais par anticipation. Les entreprises qui auront respecté les délais négociés avec leur Urssaf ne feront pas l'objet d'une inscription de privilège et se verront dispenser du paiement des majorations de retard qui s'élèvent à 5%.

Des moyens spécifiques sont mis en place pour accompagner les entreprises en difficulté dans leurs relations avec leur Urssaf.

Le site www.urssaf.fr comporte une rubrique spécialement consacrée à l'accompagnement des démarches des employeurs confrontés à des difficultés de paiement. Les demandes de délai de paiement peuvent être formulées sur ce site qui comporte une aide en ligne et toutes précisions sur les justifications permettant un traitement rapide des demandes.

Un numéro de téléphone – 0821 0821 33 – est, pour sa part, dédié aux employeurs souhaitant s'informer des démarches à accomplir en cas d'éventuelles difficultés de paiement. Ce service sera également en mesure d'enregistrer immédiatement les demandes de délai des entreprises et de les transmettre à l'Urssaf compétente.

Un réseau de référents régionaux et locaux « entreprises en difficulté » assure un suivi personnalisé des dossiers les plus complexes.

Une convention de coordination entre l'Unedic-Pôle Emploi, l'Agirc-Arrco et le réseau Urssaf est en voie d'être signée. Sans se substituer aux acteurs économiques ayant pour mission de financer les entreprises, ils analyseront et instruiront les demandes de délais des entreprises de moins de 50 salariés sur la base de critères communs et proposeront prochainement aux entreprises qui le souhaitent de transmettre les demandes de délai de paiement reçues par l'un ou l'autre à l'ensemble des institutions signataires.

Contact presse :
Carole Lawani
Directrice
Mission Coordination
Nationale et Communication
01 77 93 64 06
carole.lawani@acoss.fr

Agence centrale des organismes
de Sécurité sociale - Acoss
36 rue de Valmy
93108 Montreuil cedex
Tél.: 01 77 93 65 00
www.acoss.urssaf.fr

ANNEXE 7 OUTILS URSSAF

Liste des outils utilisés en URSSAF dans la gestion des entreprises en difficulté (SOURCE ACOSS)

Type	Outil de suivi cité	Fournisseur	Client / Objectif
Listes	Traitement TC10	V2	Urssaf : surveillance et mise à jour des échéanciers
	Traitement TV07	V2	Urssaf et Cour des Comptes : suivi des RAR et des encaissements
	Requêtes « Impromptu »	Interface avec d'autres applications	Urssaf : suivi de l'évolution des structures contentieuses
	Requêtes « Tamara »	Interface avec d'autres applications	Urssaf : maîtrise des risque et personnalisation de l'accompagnement du cotisant (gestion de profils)
	Outil SPID	V2	Urssaf : suivi des gros débiteurs (retraitement de l'EC16)
	Traitement EC16	V2	Urssaf et Cour des Comptes : suivi des comptes par montant et par date
	Score ASS RJ	DISEP	Urssaf : optimisation des décisions d'assignation / suivi de l'évolution du score d'une entreprise
	Traitement EC15		Urssaf et Cour des Comptes : suivi des comptes à partir de couples action-stade
	ARTUR	DISEP	Urssaf : suivi des TRC à 30, 60 et 90 jours
	Tableau de suivi des entreprises en difficulté et des centres hospitaliers	ACOSS – Urssaf	DSS : suivi des dossiers à forts enjeux financier, politique, social, économique
Tableaux de bord	Tableau de bord des difficultés des entreprises (conjoncturelles et géographiques)	DISEP	Urssaf et autres partenaires : ?
	Cartographie du recouvrement	DISEP	Urssaf et autres partenaires : ?
	Tableau de bord RAF	DISEP	Acoos - Urssaf : suivi des résultats des Urssaf
	Tableau des RAR	DISEP	Urssaf : suivi des entreprises

Type	Outil de suivi cité	Valeur ajoutée	Limites
Listes	Traitement TC10	Automatisation des délais non respectés	Paramètres ne combinent pas échéancier et dette hors structure
	Traitement TV07	Permet l'alimentation de la base Arome	Pas de diffusion Arome depuis 2011
	Requêtes « Impromptu »	Outil de requêtage permettant d'extraire n'importe quels critères du SNV2. Le programmeur Cognos associé permet d'automatiser la requête et de déposer son résultat sur une ressource partagée	Développement des requêtes demandant une connaissance du SNV2 relativement importante. Validation des requêtes parfois difficile
	Requêtes « Tamara »	Outil de requêtage permettant d'extraire certaines données du SNV2, de Watt et de les diffuser par mail à périodicité régulière	Les données déchargées ne sont pas très nombreuses. Pas d'historique des structures et des écarts négatifs
	Traitement EC16	Liste des créances actives par tranche de montants, par catégorie	Pas d'historique du suivi des comptes / insuffisant par rapport aux demandes VDC (statistiques notamment ?)
	Outil SPID		
	Score ASS RJ		
	Traitement EC15		
	ARTUR		
	Tableau de suivi des entreprises en difficulté et des centres hospitaliers		Intérêt de suivre les entreprises en procédure collective ?
Tableaux de bord	Tableau de bord des difficultés des entreprises (conjoncturelles et géographiques)		
	Cartographie du recouvrement	Intérêt de voir les spécificités de certains bassins d'emploi	Le système informatique ne gère pas de « géorecouvrement » un paramétrage unique pour tous les territoires de la région Toujours pas de données par site pour les URSSAF pilotes (attendues notamment en cours d'année), manque l'évolution du nombre de délais dans le temps, par secteur
	Tableau de bord RAF	Vue globale, complet	
	Tableau des RAR		