



Synthèse // Réflexion // Une entreprise/un homme

DROIT SOCIAL

Les mesures de simplification du contrôle Urssaf

Par Antoine MONTANT, Avocat au barreau de Lyon, Directeur du département conseil en droit social, FIDUCIAL, membre de l'Institut de la Protection Sociale (IPS)

Faisant partie des cibles du choc de simplification, au même titre que d'innombrables autres, le thème des relations entre cotisants et Urssaf a fait l'objet d'un traitement particulier que cet article décline.

Il y a d'abord eu le rapport parlementaire d'avril 2015, "Pour un nouveau mode de relations Urssaf/Entreprises", qui avait pour vocation d'ouvrir des pistes de réflexion pour le moins consensuelles. Les objectifs de la mission des députés étaient les suivants : « établir un état des lieux des difficultés qui peuvent naître avant même la phase de contrôle » et « formuler toute proposition susceptible d'améliorer la relation entre les URSSAF et les cotisants en amont de la procédure de contrôle et dans une optique de sécurisation juridique et de prévention des démarches contentieuses ». Il s'agissait également de favoriser la sécurité juridique par un renforcement de l'information des cotisants et « d'identifier les modes de recouvrement amiable les plus efficaces, et en examinant les délais de paiement accordés ».

Il y a eu ensuite les dernières propositions de simplifications, faites avant le départ de Thierry Mandon, de son secrétariat d'Etat.

A n'en pas douter donc, il y a une volonté des pouvoirs publics de tenter d'ouvrir le débat de la simplification et de la "dédiabolisation" du contrôle. Cependant, lorsqu'on reprend les grandes idées émises par les rédacteurs du rapport et celles qui ont été reprises dans les propositions de simplification, on peut douter encore une fois de la réalité d'une vraie réforme qui pourtant, serait salutaire.

L'Institut de la Protection Sociale souhaite apporter un regard critique dans le but de proposer des mesures simples, facilitant la vie des entreprises, élaborées sur la base de l'expérience terrain des membres de l'IPS, sans aucun coût pour les pouvoirs publics.

Le rapport GERARD et GOUA

Le rapport s'articule autour de trois axes : assouplir le formalisme, établir une meilleure sécurité juridique dans les relations entre les Urssaf et les cotisants et améliorer le recours amiable. Il est dommage que l'ensemble de ces propositions parte du principe que la règle de droit qui régit le financement de la sécurité sociale est

immuable, même si en introduction les rédacteurs se font l'écho de nombreux interlocuteurs qui ont signalé les méfaits de l'insécurité juridique dans laquelle est plongé le cotisant en la matière.

Sans aller dans le détail, nous souhaitons réagir à deux propositions importantes pour les chefs d'entreprise : la notion de bonne foi et le rescrit social.

La bonne foi

Nous ne pouvons être que surpris de lire en propos liminaire - que les députés ont eu le courage d'écrire - qu'il conviendrait que l'Urssaf modifie le vocabulaire utilisé lorsqu'elle évoque le cotisant redressé et qu'elle le qualifie systématiquement de "fraudeur". Cela ne peut qu'encourager notre souhait d'insister sur la notion de bonne foi qui manque cruellement dans le code de la sécurité sociale. Même si cette notion se retrouve dès la première proposition, ce n'est qu'à l'état embryonnaire. Si elle a le mérite d'apparaître, elle est inapplicable en l'état. En effet, les auteurs proposent de mesurer la bonne foi du cotisant afin de limiter le montant du redressement et d'ajouter des éléments de mesures en fonction de la marge d'erreur dans le montant des cotisations.

L'article 10 du PLFSS pour 2016 amorce une avancée en terme de risque financier en cas de contrôle. Mais le texte est très ambigu. Certes, il y a une volonté de réduire le coût financier du redressement en admettant que le formalisme est excessif, mais dans le même temps, on crée une sanction. C'est-à-dire que le montant du redressement sera automatiquement multiplié, au mieux par 1,5, voire 3. On est loin de la reconnaissance de la bonne foi, telle qu'elle est souhaitée puisque la preuve reste à la charge de l'entreprise.

Prenons l'exemple de l'exonération des cotisations de sécurité sociale de la part employeur, servant au financement de la prévoyance en entreprise :

Les parlementaires préconisent l'absence de redressement, dès lors que l'erreur commise par l'employeur de bonne foi ne porte pas sur plus de 5 % du montant des exonérations prévues par ce dispositif. Or, l'erreur, pour une catégorie, ne peut pas être mesurée en pourcentage. Elle est soit de 100 %, soit de 0 %. Peut-être que dans une entreprise de taille importante, telle ou telle catégorie (les cadres par exemple) représente 5 % des cotisations, mais dans une TPE de 5 salariés ?

Dans les deux cas, proposition parlementaire ou proposition du gouvernement, il serait beaucoup plus simple, selon l'IPS, de revenir aux principes fondamentaux et d'inscrire dans le code de la sécurité sociale que le cotisant est par principe de bonne foi. Cela aurait deux avantages majeurs :

- mise à la charge de l'URSSAF de la preuve contraire,
- disparition de la confusion entre employeur vertueux et employeur fraudeur.

Le rescrit social

Par des données chiffrées, les auteurs du rapport pointent du doigt le peu de succès du rescrit social. En effet, seules 490 demandes ont été enregistrées en 2013. Les raisons avancées pour ce peu d'engouement sont la complexité de la procédure et le manque de connaissance du rescrit qui génèrent un frein psychologique. De plus, les auteurs pointent un frein lié au délai et aux usagers eux-mêmes. Dès lors, il est préconisé de raccourcir, de quatre mois à deux mois, les délais impartis à l'Urssaf pour répondre. Ils avancent également l'idée novatrice et intéressante de créer un rescrit de branche et un rescrit ouvert aux tiers déclarants.

Ces idées vont certainement dans le bon sens, mais ne répondent pas parfaitement aux craintes relevées. La procédure, même si elle est raccourcie, reste affaire de spécialistes. Il est évident que le tiers déclarant aura à cœur d'accompagner son client dans la démarche, mais il aura tout de même du mal à se l'approprier et il restera la crainte d'une réponse-sanction.

1. Assemblée Nationale - Rapport de MM. GERARD et GOUA, avril 2015, disponible sur le site de la documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000433.pdf>



La proposition du rapport a été reprise dans les propositions de simplification du 1^{er} juin 2015 de la manière suivante : le rescrit social sera étendu et rendu plus accessible via les mesures suivantes (proposition n° 31) :

- Le rescrit sera ouvert :
 - aux partenaires sociaux gestionnaires des régimes d'assurance de retraite complémentaire qui seront encouragés à développer également la pratique du rescrit sur leurs règles particulières ;
 - aux avocats et experts-comptables pour le compte d'un cotisant ou futur cotisant ;
 - aux organisations professionnelles d'employeurs et aux organisations professionnelles de salariés reconnues, représentatives au niveau de la branche professionnelle.

- Les "questions complexes" pourront être transformées en rescrit social. Afin de faire bénéficier ces "questions complexes" des garanties et de la visibilité prévues par la procédure de rescrit aux cotisants, les organismes de recouvrement devront requalifier les interrogations actuellement traitées dans le cadre des "questions complexes" en rescrit, dès lors que la question posée par le cotisant entre dans le champ du rescrit social et est complète au regard du formalisme de cette procédure.

- Enfin, le rescrit sera opposable lorsqu'il sera rendu public. Si une entreprise souhaite s'appuyer sur la publicité d'un rescrit, elle pourra s'en prévaloir auprès de l'organisme, sans devoir refaire une demande de rescrit équivalente.

Les propositions de l'IPS

Le développement du rescrit va dans le bon sens mais l'IPS souhaite donc aller plus loin. En effet, une véritable sécurisation ne se fait pas post mais ante. Aussi, nous encourageons les pouvoirs publics à mettre en place le rescrit de projet. En effet, l'IPS considère comme important de renouer le lien entre l'Urssaf et le cotisant en se fondant sur la confiance réciproque. Celle-ci peut

être renforcée par la création du rescrit de projet. Par exemple, en matière de protection sociale complémentaire, l'on pourrait soumettre l'acte fondateur (accord d'entreprise ou décision unilatérale de l'employeur) à l'Urssaf, aux fins d'observations et/ou de validation. Ainsi, tout dispositif bénéficiant de ce rescrit de projet bénéficierait d'une présomption irréfragable de conformité que l'on ne saurait remettre en cause.

Les propositions de simplification du 1^{er} juin 2015

Il semble que l'influence de Bercy dans ces propositions ne soit pas négligeable. En effet, au lieu de se contenter d'un raisonnement "en silo", exclusivement concentré sur la matière sociale, on constate une volonté d'harmonisation transversale, permettant ainsi de reprendre certaines bonnes pratiques qui manquent cruellement dans ce domaine :

- La proposition n° 3 "Clarifier et harmoniser les pratiques des contrôles administratifs sur les entreprises", qui a pour ambition de procéder à une harmonisation nationale de l'interprétation de la réglementation par corps de contrôle, tente de répondre à des pratiques et des interprétations divergentes selon les corps de contrôle et au sein d'un même corps. Il faut alors espérer, comme il est proposé, que demain, la stabilisation de la réglementation et le caractère cohérent de son application amélioreront la prévisibilité de l'interprétation et assureront l'égalité entre les entreprises sur l'ensemble du territoire.

- Concernant la proposition n° 27 "Améliorer le ciblage des contrôles en développant une analyse du risque", on peut penser qu'il y a une volonté des pouvoirs publics que les organismes de contrôle comme l'Urssaf, puisse ne porter une réelle appréciation sur le

comportement de l'entreprise. Cela fait l'écho, semble-t-il, au constat du rapport parlementaire du manque cruel d'autonomie du contrôleur et ouvre donc la voie à un constat de bonne foi du cotisant, en plus de l'accroissement de la vigilance aux entreprises en difficulté. Encore faut-il que le législateur traduise ainsi cette proposition.

- La proposition n° 30 "Améliorer la transparence de l'information à destination des cotisants URSSAF" est inspirée des initiatives en matière fiscale et concerne la mise à disposition sur internet, d'une base doctrinale mise à jour en continu. La réactivité du site internet sera améliorée et les données fiabilisées. Les lettres circulaires collectives de l'ACOSS seront accessibles à tous. Cette initiative est intéressante, tant les interprétations peuvent être différentes entre Urssaf. Toutefois, il n'est rien signalé sur l'opposabilité des informations publiées sur le site aux Urssaf elles-mêmes.

Les propositions de l'IPS

L'IPS souhaite aller plus loin et oriente son action vers l'inscription du principe de bonne foi de l'employeur dans le code de la sécurité sociale, des modifications législatives relatives à certains dispositifs, des modifications législatives et/ou réglementaires relatives au pouvoir d'appréciation de l'agent de recouvrement.

L'IPS propose également :

- *d'inscrire une présomption de conformité au bénéfice de l'employeur, en introduction du livre neuvième du code de la sécurité sociale ;*
- *de mettre à la charge de Urssaf d'apporter la preuve contraire ;*
- *de systématiser le mécanisme de la recommandation, en cas de défaut de formalisme et d'absence de mauvaise foi, afin de laisser le temps nécessaire à l'entreprise de se mettre en conformité. ■*