

## RAPPORT D'INFORMATION

# UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL : BILAN ET PERSPECTIVES

Des considérations liées à la simplification des démarches déclaratives des cotisants, à l'amélioration du rendement et à la réalisation d'économies de gestion conduisent les pouvoirs publics à promouvoir, depuis plusieurs années, l'unification du recouvrement social entre les mains des Urssaf.

Obligatoire pour l'ensemble des employeurs du secteur privé depuis 2017 et pour ceux du secteur public depuis 2022, la déclaration sociale nominative a remplacé 45 autres formalités déclaratives et fait converger les déclarations des employeurs vers un même standard.

Toutefois, le flux DSN comporte toujours une proportion non négligeable d'anomalies issues, pour la plupart, de mauvais paramétrages des logiciels de paie ou d'erreurs de renseignement. La fiabilisation des données DSN revêt dès lors une importance particulière.

Alors que les pratiques divergent entre certains collecteurs, qui opèrent une fiabilisation à la maille individuelle, en recalculant les cotisations déclarées pour chaque salarié, et les Urssaf, qui conduisent traditionnellement des contrôles à la maille agrégée, c'est-à-dire à l'échelle de l'établissement, la question des conditions d'une mise en œuvre satisfaisante des transferts programmés se pose.



## Le recouvrement par les Urssaf en 2021



équivalents temps plein

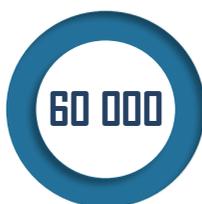


milliards d'euros encaissés

## La DSN en 2022



d'entreprises



établissements publics



de salariés et agents publics



# 1. DES PREMIERS RÉSULTATS SATISFAISANTS, DES INTERROGATIONS SUR LA POURSUITE DU PROJET

## A. DÉBUTÉE EN 2011, L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL AFFICHE DES RÉSULTATS CONCRETS

### 1. Le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage : un bilan en demi-teinte

Depuis 2011, le recouvrement des contributions d'assurance chômage et des cotisations AGS<sup>1</sup>, jusqu'alors assuré par Pôle emploi pour le compte de l'Unédic, est assumé par les Urssaf.

Cette première étape a permis de supprimer un des flux de paiement des employeurs, les Urssaf recouvrant désormais à la fois ces contributions et l'ensemble des cotisations de sécurité sociale, et de fiabiliser l'assiette du recouvrement des contributions d'assurance chômage par comparaison avec l'assiette déclarée aux Urssaf.

**L'extension des contrôles Urssaf aux contributions d'assurance chômage a généré un gain de plus de 100 millions d'euros par an**, bien que l'Unédic n'ait pas relevé d'évolution significative de la performance du recouvrement.

---

### **Le transfert de l'activité de recouvrement de Pôle emploi n'a pas permis de réduire considérablement les restes à recouvrer, ni de générer des économies de gestion**

---

**Aucun effet notable n'en a résulté en matière de ressources humaines** : sur plus de 1 300 salariés dédiés au recouvrement, 13 ont été transférés aux Urssaf et les autres conservés par Pôle emploi afin d'assurer le recouvrement résiduel qu'il conserve auprès de populations spécifiques et de renforcer les effectifs dédiés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Enfin, **l'Unédic estime ne plus disposer des éléments statistiques nécessaires au pilotage du régime** et pâtit de la non-certification des comptes de la branche du recouvrement pour les exercices 2020 et 2021 par la Cour des comptes.

### 2. L'activité de recouvrement de régimes en grande difficulté a également été confiée aux Urssaf

Les Urssaf ont également pris en charge le recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants, dont la responsabilité était initialement partagée, dans un cadre particulièrement complexe, entre elles et le régime social des indépendants (RSI), dont les taux de restes à recouvrer (TRAR) excédaient 10 %.

Depuis la suppression du RSI en 2018 et le transfert de son activité de recouvrement aux Urssaf, incluant celui de 2 000 salariés, **la qualité de service a fortement progressé, la performance du recouvrement s'est améliorée et des économies de gestion substantielles ont été dégagées.**

De même, les Urssaf se sont vu confier le recouvrement des cotisations des artistes-auteurs en 2019 du fait des défaillances majeures de leurs caisses, qui ne disposaient pas des moyens nécessaires à la collecte des cotisations de retraite de la grande majorité des artistes.

---

### **Une coopération défaillante porte atteinte à l'exercice par l'Agessa et la MDA de leur rôle de contrôle de l'affiliation au régime de sécurité sociale des artistes-auteurs**

---

Le transfert s'est accompagné d'une réforme en profondeur du régime et de la multiplication par six du nombre d'affiliés, ce qui n'a pas manqué d'entraîner des incompréhensions et des dysfonctionnements. La situation semble s'améliorer, bien qu'**un déficit de coopération entraîne encore des difficultés importantes, notamment l'affiliation induite de près de 5 000 cotisants.**

---

<sup>1</sup> Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés.

## B. LA POURSUITE DU PROJET D'UNIFICATION A ÉTÉ VOTÉE EN 2019

### 1. La centralisation du recouvrement social devait être mise en œuvre d'ici 2023

En 2018, le Gouvernement a annoncé souhaiter constituer **une agence unique du recouvrement fiscal et social**. Dès cette année, le Parlement a validé le transfert aux Urssaf du recouvrement de la contribution due au titre de la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) et des contributions de formation professionnelle.

Bien que des obstacles importants aient conduit à l'abandon du rapprochement des deux sphères, le rapport Gardette (2019) préconisait, en vue de l'institution d'un système universel de retraite, de poursuivre l'unification du recouvrement social selon un calendrier courant de 2020 à 2024. Sur cette base, **la LFSS pour 2020 a fixé un calendrier de mise en œuvre de la réforme, en permettant au Gouvernement de reporter la date de chaque transfert dans la limite de 2 ans.**

En parallèle, afin de garantir la prévisibilité des recettes des régimes concernés, le législateur a prévu qu'à compter de 2022, à titre dérogatoire, **les Urssaf leur reversent leurs cotisations sur la base des sommes dues**, et non plus des montants recouverts, moyennant l'application d'un taux forfaitaire pour non-recouvrement et d'un taux de frais de gestion<sup>1</sup>.

#### Calendrier d'unification du recouvrement social voté par le Parlement

Date d'effectivité du transfert à l'Urssaf Caisse nationale	Transfert concerné	Acteur
2020	Cotisations maladie des salariés des industries électriques et gazières	Camieg
2021	Cotisations maladie et vieillesse des marins	Enim
2022	Cotisations de retraite complémentaire des cadres et non-cadres	Agirc-Arrco
	Régime spécial des industries électriques et gazières	CNIEG
2023	Cotisations de retraite de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL
	Cotisations de retraite des agents non titulaires du secteur public	Ircantec
	Retraite additionnelle de la fonction publique	ERAFP
	Régime spécial des ministres du culte	Cavimac
	Régime spécial des clercs et employés de notaires	CRPCEN
	Cotisations dues au fonds pour l'emploi hospitalier	CDC
	Cotisations de retraite de certaines professions libérales	Cipav

Source : LFSS pour 2020 et LFSS pour 2022

<sup>1</sup> Le reversement sur la base des sommes dues ne s'applique ni à la CSG, ni à la CRDS, ni aux recettes dont sont affectataires le régime général, le FSV et le FNAL, ni aux cotisations dues par les travailleurs indépendants.

## 2. Les conditions de mise en œuvre des transferts réalisés depuis 2020 n'étaient pas satisfaisantes

a) Compte tenu de la spécificité du secteur, le transfert du recouvrement des industries électriques et gazières ne s'est pas traduit par des économies de gestion

Depuis 2020 et 2022, les Urssaf recouvrent les cotisations maladie et vieillesse du régime des industries électriques et gazières en lieu et place de la Camieg et de la CNIEG. **Ce transfert s'est certes déroulé en parfaite coopération, mais n'a abouti à aucun progrès notable.**

En effet, les anciens collecteurs recouvraient déjà 100 % des cotisations déclarées ces dernières années. Compte tenu des frais facturés, ils pourraient même supporter une charge nouvelle : la CNIEG anticipe ainsi une perte annuelle de 380 000 euros au titre des frais de non-recouvrement et un surcoût de 200 000 euros en frais de gestion. Enfin, seuls 2 ETP, réaffectés en interne, étant dédiés au recouvrement, aucune économie n'a été générée sur ce plan.

b) La pénible bascule en DSN du régime des marins a abouti à de nombreux dysfonctionnements

Les modalités de déclaration et de recouvrement applicables au régime des marins étaient trop différentes des standards des Urssaf pour que le transfert de l'activité de recouvrement de l'Enim se déroule de façon satisfaisante. De fait, celui-ci s'est accompagné de la bascule du régime en DSN, faisant peser sur les employeurs la charge de la déclaration et du calcul des cotisations, auparavant assurée par les services de l'État et l'Enim.

Malgré une aide financière aux petits employeurs pour le recours à un tiers-déclarant, **la norme DSN n'est pas adaptée aux spécificités du régime, ce qui a conduit à la complexification du processus déclaratif, à la multiplication des erreurs et à la fragilisation du lien entre cotisations et droits.**

## 2. UNE PAUSE DOIT DÉSORMAIS ÊTRE ENVISAGÉE AU PROFIT DU DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS DE FIABILISATION DES URSSAF

### A. LES CONDITIONS D'UN TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE EN 2023 NE SONT PAS RÉUNIES

#### 1. Un modèle de recouvrement et de fiabilisation très différent de celui des Urssaf

Le plus important des transferts restant à mettre en œuvre est celui du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco, qui représentaient 83 milliards d'euros en 2021. Dans le cadre de ce régime, fondé sur un système par points, 20 % des salariés bénéficient d'un taux de cotisation supérieur au taux standard, tandis que 17 % des entreprises appliquent une répartition plus favorable aux salariés de la charge entre parts salariale et patronale.

#### Les taux spécifiques du régime Agirc-Arrco



Afin de préserver le lien cotisations-droits, **l'Agirc-Arrco procède au recalcul systématique des cotisations déclarées, à la maille individuelle et au fil de l'eau** – depuis 2017, dans un souci de simplification, l'Agirc-Arrco ne sollicite plus des employeurs que les données individuelles relatives à la retraite complémentaire et reconstitue elle-même les données agrégées.

Les anomalies détectées sont signifiées à l'employeur, à qui incombe la charge de régulariser la DSN. **La correction des DSN représente 850 millions d'euros de régularisations chaque année** et profite aux autres organismes utilisant la DSN pour l'attribution des droits à prestations.

---

## L'Agirc-Arrco fiabilise les données DSN à la maille individuelle et au fil de l'eau

---

Ni l'Agirc-Arrco ni les Urssaf ne peuvent corriger la DSN en cas de défaillance de l'employeur ; dans un tel scénario, les droits calculés par le collecteur sont alors recouverts sans modification de la déclaration, ce qui conduit à des discordances entre les données du régime général et du régime de retraite complémentaire. La LFSS pour 2020 a prévu la possibilité d'émettre **une DSN de substitution**, qui assurera la transmission des corrections aux destinataires de la DSN.

### 2. La réforme serait théoriquement porteuse d'avancées importantes

Le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco, recommandé par la Cour des comptes depuis plusieurs années mais **reporté à 2023 du fait de la crise sanitaire**, est censé présenter trois avantages essentiels :

- L'amélioration globale de la performance du recouvrement<sup>1</sup>, notamment par le biais de l'extension des contrôles Urssaf aux cotisations de retraite complémentaire<sup>2</sup> ;
- La réalisation d'économies de gestion par la mutualisation des moyens ;
- La simplification des démarches des entreprises par la constitution d'un interlocuteur unique et la suppression d'un flux de paiement vers l'Agirc-Arrco.

### 3. En l'état, le transfert présente toutefois plus d'inconvénients que d'avantages

#### a) Les bénéfices pouvant être tirés de la réforme semblent bien moindres qu'escomptés

Les performances des Urssaf semblent bel et bien supérieures à celles de l'Agirc-Arrco, dont le TRAR à M+12 s'élevait à 0,79 % en 2018 (contre 0,67 % pour les Urssaf) et à 0,96 % en 2019 (contre 0,55 % pour les Urssaf)<sup>3</sup>. Toutefois, l'Agirc-Arrco appelle à la prudence :

- Ces taux sont calculés sur la base des cotisations fiabilisées. Or, l'efficacité du dispositif de fiabilisation de l'Agirc-Arrco est supérieure à celle des outils des Urssaf ;
- **Les risques emportés par le transfert en matière de fiabilisation des données DSN surpassent le bénéfice potentiel d'une amélioration des taux de recouvrement.**

Par ailleurs, le niveau des économies pouvant être envisagées est relativement limité :

- Seuls 7,6 % des 2 534 salariés affectés au recouvrement et à la fiabilisation seraient transférés aux Urssaf, **les autres devant être repositionnés en interne** ;
- Le développement par les Urssaf de capacités de fiabilisation des données individuelles constitue **une charge importante pour les finances publiques.**

---

## Le transfert ne permettrait ni de générer d'économies substantielles, ni de simplifier considérablement des démarches des employeurs

---

<sup>1</sup> D'après l'étude d'impact du PLFSS pour 2020, dans l'hypothèse d'un taux global net de 1,45 % incluant les frais de gestion et de non-recouvrement, le transfert devrait générer un gain global d'au moins 350 millions d'euros.

<sup>2</sup> 280 millions d'euros de rendement supplémentaire environ, d'après l'Urssaf CN.

<sup>3</sup> L'Urssaf CN a calculé ses TRAR selon une méthode la plus proche possible de celle de l'Agirc-Arrco. Toutefois, il ne lui a pas été possible de s'aligner totalement, en excluant de ses taux le produit de ses contrôles (l'Agirc-Arrco ne dispose pas de prérogatives de contrôle) et les dettes non recouvrables (comme le fait l'Agirc-Arrco) ; les taux Agirc-Arrco ici présentés sont donc calculés selon une méthode plus favorable que celle retenue par les Urssaf.

Enfin, le projet de transfert ne devrait pas entraîner de simplification majeure pour les entreprises :

- La DSN ayant permis une simplification substantielle du processus déclaratif, **l'existence de deux flux de paiement ne présente plus aucune difficulté particulière** ;
- **Une double interlocution doit impérativement subsister** compte tenu du savoir-faire de l'Agirc-Arrco en matière de calcul des cotisations de retraite complémentaire ;
- Compte tenu de la nature du système d'information des Urssaf, le transfert requiert de solliciter des employeurs les données agrégées relatives à la retraite complémentaire.

#### b) Des risques majeurs se profilent dans un contexte particulièrement tendu

La Cour des comptes a plusieurs fois pointé du doigt **les défaillances des Urssaf en matière de fiabilisation des données individuelles**. Pour l'heure, les contrôles embarqués des DSN menés par les Urssaf ne portent que sur les données agrégées, tandis que la cohérence entre données individuelles et agrégées n'est contrôlée qu'au travers de campagnes thématiques *a posteriori*.

---

### **Les capacités de fiabilisation des données individuelles des Urssaf, récemment développées, ne peuvent être appréciées avec le recul nécessaire**

---

L'influence des cotisations déclarées sur les droits acquis à l'Agirc-Arrco ne permet pas de transposer en l'état les méthodes de fiabilisation des Urssaf aux cotisations Agirc-Arrco.

L'Urssaf CN a donc récemment développé une nouvelle cinématique déclarative, actuellement en cours d'expérimentation par deux Urssaf régionales, qui doit permettre un contrôle au fil de l'eau des données DSN *via* une série d'échanges avec le déclarant, mais sur lequel **l'Agirc-Arrco ne dispose pas encore d'un recul suffisant**.

Par conséquent, **cette dernière continuera d'assurer après le transfert la fiabilisation des données relatives à la retraite complémentaire** à partir de son propre système d'information, tandis que l'Urssaf CN s'est engagée à lui reverser les sommes recalculées par ses soins.

Toutefois, l'Agirc-Arrco ne s'estime pas certaine de conserver à terme la capacité de contrôler les données d'assiette et de quotité, mais uniquement l'application des taux dérogatoires. En outre, les conditions de l'extension des contrôles Urssaf aux cotisations Agirc-Arrco ne font pas consensus, l'Agirc-Arrco souhaitant pouvoir calculer elle-même les cotisations qui lui sont dues.

---

### **Pour l'heure, les garanties apportées à l'Agirc-Arrco ne s'avèrent pas suffisantes**

---

Au surplus, un risque de « *catastrophe industrielle* » résulte de la conjonction de trois facteurs :

- Le maintien d'une double interlocution égalitaire risquant de susciter une forte illisibilité, **l'Agirc-Arrco serait privée de son rôle de « point de contact » pour les entreprises**, qui devront s'adresser aux Urssaf, lesquelles pourront faire remonter les sollicitations à l'Agirc-Arrco ;
- La phase pilote menée avec les éditeurs afin de tester les modalités de contrôle retenues en vue du transfert est encore **trop peu représentative de la diversité des cas particuliers** ;
- L'alignement des dates d'appel des cotisations sur celles des Urssaf, soit une anticipation de 10 ou 20 jours, représenterait **un impact de 6 milliards d'euros sur la trésorerie des entreprises**.

Les risques induits par le transfert excédant ses bénéficiaires, **il serait préférable de décréter un moratoire sur ce transfert**, le temps pour les Urssaf de faire la preuve de solides avancées en matière de fiabilisation des données individuelles et de convaincre les partenaires sociaux.

## B. DES TRANSFERTS À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Le degré de pertinence des autres transferts programmés pour 2023 et 2024 varie selon le cas :

- Malgré des progrès récents, la Cipav affiche de longue date des TRAR extrêmement élevés, en raison, notamment, de fichiers de mauvaise qualité et d'un calendrier de recouvrement différent de celui des Urssaf. Le transfert du recouvrement se justifie donc par les perspectives offertes tant sur le plan de la performance du recouvrement que sur celui des frais de gestion<sup>1</sup> ;
- S'il ne semble pas présenter d'intérêt manifeste, le transfert de l'activité de recouvrement de la CRPCEN ne suscite pas d'opposition de la part de la caisse, qui l'a préparé en coopération avec les Urssaf et doit donc pouvoir le mener à son terme ;
- La Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui recouvre les cotisations dues à la CNRACL, à l'Ircantec, au FEH et à l'ERAFP, affiche des TRAR inférieurs à ceux des Urssaf. Du reste, **la CDC recalcule les cotisations déclarées à l'Ircantec à la maille individuelle**, tandis que des capacités de fiabilisation sont en cours de développement en ce qui concerne les autres régimes. **Le transfert devrait donc être limité à l'encaissement**, tandis que les 30 ETP dédiés au recouvrement, couverts par des agents de droit public, ne sauraient être transférés aux Urssaf. Dès lors, **il paraît judicieux de renoncer à ce transfert** ;

---

### L'intérêt du transfert du recouvrement des cotisations dues à la CNRACL, à l'Ircantec, au RAFF et à la Cavimac est remis en cause par les caisses concernées

---

- Il en va de même pour la Cavimac, qui reverse déjà les cotisations collectées à l'Urssaf CN et devrait se voir déléguer par celle-ci la gestion du recouvrement une fois le transfert opéré compte tenu des spécificités du régime des cultes et de son expertise en la matière.

## C. DSN ET OUVERTURE DES DROITS SOCIAUX : UN INDISPENSABLE EFFORT DE FIABILISATION À LA SOURCE ET TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE DÉCLARATIVE

En tout état de cause, **la constitution d'un recouvreur véritablement unique n'est pas à l'ordre du jour**, plusieurs régimes (MSA, CNAVPL, RATP, SNCF, mines) devant conserver le recouvrement de leurs cotisations, de même que les organismes complémentaires d'assurance maladie. **Il convient donc de relativiser l'importance de l'exécution des transferts contestés.**

---

### La non-détection d'une anomalie en DSN des droits sociaux peut produire des conséquences dommageables pour les plus fragiles

---

Le moratoire proposé doit permettre à l'Urssaf CN de progresser sur le plan de la fiabilisation des données individuelles. En dépit de réticences liées à son impact en termes de rendement, cette transition s'avère d'autant plus nécessaire que **la DSN est utilisée pour le calcul de l'impôt sur le revenu et de certaines prestations sociales**, notamment les APL, recalculées tous les 3 mois sur la base des revenus des 12 derniers mois glissants, et les pensions de retraite, dans le cadre du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU), alimenté, entre autres, par un flux DSN.

Enfin, la DSN étant un sous-produit de la paie, sa fiabilisation doit être assurée autant que faire se peut dès l'édition du bulletin de paie. De fait, **une labellisation publique des logiciels de paie permettrait de garantir un niveau minimal de fiabilité de la déclaration à la source.**

---

<sup>1</sup> 14 millions d'euros seront facturés chaque année par les Urssaf contre 30 millions supportés aujourd'hui.

## LISTE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 :** Mener à bien la fiabilisation des données individuelles de la DSN afin de sécuriser le paiement à bon droit des cotisations et des prestations sociales.

**Proposition n° 2 :** Surseoir au transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco, de la Caisse des dépôts et consignations et de la Cavimac tant qu'un niveau suffisant de fiabilisation des données individuelles n'est pas garanti.

**Proposition n° 3 :** Poursuivre le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de la Cipav et de la CRPCEN.

**Proposition n° 4 :** Élaborer préalablement à tout transfert la convention régissant les relations entre l'organisme gestionnaire du régime et l'Urssaf Caisse nationale.

**Proposition n° 5 :** Labelliser les logiciels de paie afin d'assurer la fiabilité des données sociales dès leur émission.

**Proposition n° 6 :** Assurer la normalisation des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales de tout régime de sécurité sociale avant sa bascule en DSN.



**Catherine Deroche**  
Sénatrice (LR)  
de Maine-et-Loire  
Présidente



**René-Paul Savary**  
Sénateur (LR)  
de la Marne  
Rapporteur



**Cathy Apourceau-Poly**  
Sénatrice (CRCE)  
du Pas-de-Calais  
Rapporteure

**Consulter le rapport d'information :**

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-725-notice.html>