

Séminaire

Vie des Affaires

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air Liquide¹

Algoé²

ANRT

AREVA²

Arcelor

Cabinet Regimbeau¹

Caisse des Dépôts et Consignations

Caisse Nationale des Caisses d'Épargne
et de Prévoyance

CEA

Centre de recherche en gestion
de l'École polytechnique

Chambre de Commerce

et d'Industrie de Paris

CNRS

Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables

Danone

Deloitte & Touche

École des mines de Paris

EDF

Entreprise & Personnel

Fondation Charles Léopold Mayer

pour le Progrès de l'Homme

France Télécom

HRA Pharma

IBM

IDRH

Institut de l'Entreprise

Lafarge

La Poste

Ministère de l'Industrie,
direction générale des Entreprises

PSA Peugeot Citroën

Reims Management School

Renault

Royal Canin

Saint-Gobain

Schneider Electric Industrie

SNCF¹

Thales

Total

Unilog

Ylios

¹ pour le séminaire

Ressources Technologiques et Innovation

² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} septembre 2005)

RÉVOLUTION DOUCE DANS LES CONTRÔLES DE L'URSSAF

par

Danielle VIAL et Françoise BEAUMONT
Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos)

Séance du 11 mars 2005

Compte rendu rédigé par Cédric Vilatte

En bref

L'Acos (Agence centrale des organismes de Sécurité sociale) anime un réseau de cent trois Urssaf (Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales) en métropole et quatre caisses en Outre-mer. Elle s'est souciée en 2002 d'améliorer l'efficacité du contrôle en répartissant les entreprises en fonction des risques de non-recouvrement qu'elles représentent et des procédures de contrôle à mettre en œuvre. Pour les inspecteurs, cette nouvelle politique a été vécue comme contraire au principe d'égalité de traitement des cotisants. L'Acos a également mis l'accent sur la prévention et le conseil réalisés par des inspecteurs habitués jusqu'ici à une mission exclusivement centrée sur le contrôle. Elle a développé des outils qui permettent d'évaluer la qualité de ces contrôles et qui offrent davantage de transparence aux cotisants. Ces mesures ont pu être vécues comme une contrainte forte pour l'exercice du métier d'inspecteur. Comment l'Acos a-t-elle pu enclencher et réaliser de tels changements auprès des mille cinq cents inspecteurs exerçant dans les Urssaf ?

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Danielle VIAL et Françoise BEAUMONT

Présentation de l'Acoss

Françoise BEAUMONT : Sous-directrice à l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acoss), je suis plus particulièrement en charge d'un segment de cotisants, le secteur public, et je dirige les politiques de contrôle et de recouvrement de cette branche. J'ai également été inspectrice, puis responsable de contrôle et chargée de formation : j'ai donc été amenée à exercer mon activité dans tous les secteurs du contrôle des entreprises depuis plus de vingt ans.

Danielle VIAL : Je dirige quant à moi la politique de formation pour la branche recouvrement et je suis responsable de l'Institut national de formation du recouvrement. Cette structure n'existe pas réellement ; il s'agit plutôt du rassemblement de plusieurs bonnes volontés ayant pour objet la planification des formations au niveau national. Je suis également une ancienne inspectrice du recouvrement.

La Sécurité sociale est organisée autour des caisses nationales prestataires (maladie, retraite, assurance vieillesse, allocations familiales) qui gèrent des prestations redistribuées, et d'une caisse qui alimente les caisses prestataires : l'Acoss. Celle-ci supervise cent trois organismes – les Urssaf (Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales) – répartis sur l'ensemble du territoire. L'Acoss et les Urssaf constituent la branche recouvrement de la Sécurité sociale. Au total, nous sommes près de quinze mille salariés dans l'ensemble de la branche recouvrement qui comprend l'Acoss, les Urssaf et les sept centres de gestion informatique.

La mission première de cette branche est de recouvrer les cotisations de Sécurité sociale collectées par les employeurs auprès de leurs salariés et de les mettre à la disposition, le plus rapidement possible, des caisses prestataires. Un directeur est nommé à la tête de chacun des cent trois organismes par un conseil d'administration composé de représentants d'organisations patronales et salariales. Les Urssaf sont dotées d'une certaine autonomie de gestion, mais l'Acoss pilote ce réseau pour améliorer l'efficacité du recouvrement et la relation aux cotisants.

F. B. : Les caisses nationales sont toutes des établissements publics à caractère administratif tandis que les Urssaf sont des organismes de droit privé gérant un service public. Le pilotage de l'Acoss permet d'exercer une tutelle sur ces organismes privés : les enjeux sont en effet très importants puisque les recettes concernées s'élèvent à près de deux cent soixante-treize milliards d'euros, soit deux fois plus que le budget de l'État.

Les inspecteurs

D. V. : La collecte des cotisations s'effectue sur la base d'un système déclaratif dont le corollaire est le contrôle des déclarations, la plupart du temps a posteriori. Pour faire ce travail, nous avons besoin d'un service contrôle géré par les Urssaf. Les contrôleurs représentent à peu près 10 % des salariés de la branche recouvrement, soit environ mille cinq cents inspecteurs, répartis sur le territoire en fonction de la taille des Urssaf.

Les inspecteurs ont quarante-deux ans en moyenne. Ils suivent une formation de dix-huit mois en alternance, effectuent des stages avec un inspecteur tuteur et assistent à des séminaires en centre de formation. Ensuite, il y a encore une période de travail permettant de valider ou non les acquis et c'est finalement sur une proposition émanant du directeur que les inspecteurs sont agréés. Il y a autant de femmes que d'hommes. La moitié d'entre eux possède un bac + 3 en droit ou en comptabilité. Ils exercent dans un service contrôle managé le plus souvent par un ancien inspecteur : le responsable contrôle.

Les directeurs d'Urssaf président des commissions régionales contrôle qui rassemblent tous les responsables contrôle d'une région.

La modernisation de la gestion

F. B. : Pour moderniser la Sécurité sociale l'État a décidé de passer une convention avec les caisses nationales. Cette convention définit les axes politiques généraux. Les caisses déterminent alors les actions à mettre en œuvre pour y parvenir et élaborent un contrat pluriannuel de gestion (CPG) avec chaque Urssaf. La modernisation concerne autant l'État que les organismes puisque dans ce système signataire l'État prend le statut de partenaire et non plus seulement celui de tutelle.

La branche du recouvrement a déjà conclu et mis en œuvre trois conventions d'objectifs et de gestion. Ces conventions ont permis aux organismes d'évoluer. La première ne dura qu'une année et enclencha le processus d'évolution. La seconde (1998-2001) est celle qui a apporté le plus de changements. Aujourd'hui nous sommes à la fin de la troisième (2002-2005). Dans chacune de ces conventions, nous retrouvons systématiquement trois éléments importants. Tout d'abord, *l'amélioration de la relation avec l'utilisateur* qui illustre bien le passage d'une culture de production à une culture de service. Puis *le développement de la qualité des données* parce que les Urssaf doivent être précises, rapides, fiables et réactives. Et enfin, *la gestion interne, le pilotage et l'animation des réseaux* qui comprennent notamment les ressources humaines et les questions de moyens.

Logiques du changement

F. B. : Pour la période 1998-2001, dans le domaine du contrôle, deux axes d'amélioration ont été identifiés : l'élévation de la qualité du service rendu à l'utilisateur lors du contrôle et le développement de la gestion du risque déclaratif, c'est-à-dire l'absence totale ou partielle de déclaration.

D. V. : Pour y arriver, nous avons développé deux types d'accompagnements. Le premier était destiné aux responsables contrôle : une formation d'une dizaine de jours leur permettait de mieux appréhender l'organisation du travail et les relations interpersonnelles. Il s'agissait d'un accompagnement spécifique puisqu'ils devaient apprendre à manager des inspecteurs qui sont absents la plupart du temps puisqu'ils se déplacent chez l'utilisateur. Le second s'adressait aux inspecteurs. Nous avons d'abord modifié la formation initiale pour y intégrer les nouvelles méthodologies et la maîtrise des outils les plus récents. Puis, en complément, nous avons procédé à un recrutement harmonisé pour obtenir des personnels plus adaptés aux objectifs que nous nous sommes fixés.

F. B. : Pour améliorer la relation avec l'utilisateur dans le domaine du contrôle, nous avons pris appui sur plusieurs dispositions législatives. Les cotisants et le Parlement nous reprochaient en effet depuis longtemps un manque de textes relatifs au contrôle, par opposition aux textes fiscaux qui sont très nombreux, entraînant des pratiques divergentes et une inégalité de traitement des usagers contrôlés.

D'abord, la loi de juillet 1994 a rappelé que le contrôle était une mission dévolue expressément aux Urssaf ; dès lors, il ne s'agissait plus de contrôle délégué par le ministère. En pratique, cela a renforcé l'intégration des inspecteurs au sein des organismes. Puis le décret de 1999 a consolidé la garantie juridique de l'utilisateur, notamment entre deux contrôles.

Sur ces bases il restait à définir la conduite que les inspecteurs devaient adopter lors des contrôles : conseiller, communiquer, informer et gagner en transparence. Nous avons alors travaillé sur le développement des outils et des méthodes favorisant l'harmonisation des pratiques tout en mettant en place un management de proximité systématique des corps d'inspection.

Pour évoluer en matière de gestion du risque, il s'est avéré indispensable de développer le recours à l'informatique. Cela a accru fortement nos performances. L'État, dans un souci d'efficacité, a aussi demandé aux Urssaf de concevoir des plans de contrôle spécifiques pour les entreprises en fonction des différents risques ou enjeux financiers qu'elles présentent.

Fin 2001, le contrôle avait progressé de manière considérable, notamment parce que nous avons développé de nouveaux outils et introduit du management à tous les niveaux avec les responsables contrôle ; quant à la relation avec les usagers, elle s'est améliorée à tel point que le contrôle a obtenu la meilleure note lors des enquêtes de satisfaction.

Cependant, des marges de progrès subsistaient. Les entreprises nous reprochaient toujours un manque d'harmonisation des pratiques. Nous étions confrontés à un problème d'utilisation hétérogène des outils disponibles. En outre, les responsables contrôle avaient le plus souvent un regard trop administratif : il aurait fallu qu'ils puissent mobiliser les équipes, gérer les compétences et mettre en œuvre des actions appropriées à la sélection des entreprises.

Une politique de prévention

F. B. : Pour 2002-2005, les ambitions de la branche recouvrement intégraient le développement d'une stratégie de service conjuguée à une politique de contrôle à la fois équitable et impartiale. Cela devait passer par une personnalisation de la relation avec les usagers, sans clientélisme, et par un accroissement de leur sécurité grâce à la mise en œuvre du rescrit social. Il est prévu que cette notion juridique de rescrit social soit prochainement inscrite dans un texte. Le rescrit social constitue un engagement et une responsabilité plus grande de l'Urssaf vis-à-vis des usagers. Dans cette hypothèse, si l'Urssaf vient à se tromper lors d'un contrôle, vous ne risquerez aucun redressement lors du contrôle suivant.

En revanche, il faut savoir que cet engagement n'est pris qu'à partir d'une situation correctement identifiée, c'est pourquoi l'affaire sera revue en cas de fausse déclaration de la part de l'utilisateur. Il faut être sérieux, l'objectif est de garantir une sécurité juridique aux usagers et non d'empêcher le recouvrement qui bénéficie à l'ensemble des citoyens via les prestations.

Pour les inspecteurs, cette politique signifiait qu'ils devaient être capables de développer des actions de prévention personnalisée pour un segment important de cotisants, à savoir les très petites entreprises qui viennent de se créer, et pour toutes les entreprises qui utilisent un dispositif nouveau avant que celui-ci ne soit véritablement éprouvé.

L'éventail des tâches à accomplir par les inspecteurs s'est alors considérablement élargi, puisqu'en plus des contrôles classiques, du conseil et de la prévention, des actions de lutte contre le travail illégal leur ont été demandées. L'inspecteur devenait donc un acteur majeur de cette politique de prévention personnalisée.

Une formation originale

F. B. : Pour la période 2002-2005, nous comptons beaucoup sur nos responsables contrôle pour mobiliser les équipes, tant sur le plan de l'utilisation des outils à disposition que sur le champ élargi de leurs interventions. Mais pour cela, il fallait mettre en place une formation originale.

D. V. : Au lieu de solliciter les inspecteurs, comme nous l'avons fait pour la période précédente, nous avons choisi d'accompagner les responsables contrôle. Nous pensions que le changement passerait par eux. Leur prisme d'activité s'était élargi également. Nous voulions obtenir d'eux un meilleur ciblage des entreprises à contrôler. Il fallait pour cela les amener à réfléchir à la gestion du risque et leur apprendre à élaborer un plan de contrôle. Mais il fallait le faire de manière pragmatique et répondre aux questions qu'ils se posaient : comment gérer

l'arrivée d'un nouvel outil ou d'une nouvelle méthode, sachant qu'ils vont être contraignants pour les inspecteurs ?

Il était par ailleurs très important de former les responsables de façon plus globale sur la question de la prévention : imaginez un inspecteur qui depuis des années sanctionne une entreprise lorsqu'il la contrôle ; bien qu'il apporte des informations, il ne mène pas une politique volontariste de prévention et de conseil ou, si c'est le cas, elle n'est pas perçue comme telle. Comment passer de la verbalisation au conseil ? Pour que les responsables contrôle accompagnent les inspecteurs dans le changement de la représentation qu'ils ont de leur métier, nous avons mis en place un système qui a été élaboré par des agents du recouvrement. Il comprenait un volet général et un autre plus spécifique permettant de voir, chez chaque responsable contrôle, quelles étaient les compétences individuelles qu'il pouvait mobiliser.

La formation générale était constituée de quatre modules concernant respectivement les enjeux du contrôle et du recouvrement, la planification et la gestion du risque, le pilotage des outils et méthodes de contrôle normalisés, et l'accompagnement du changement.

F. B. : Il faut souligner l'importance du troisième séminaire qui était exclusivement tourné vers le pilotage, l'animation et la supervision de nouveaux outils ou méthodes au sein d'une équipe d'inspecteurs. Cela paraît accessoire au premier abord, mais il faut savoir que les trois quarts des responsables sont eux-mêmes issus du corps de contrôle : ils se demandaient alors quelle était leur légitimité pour expliquer à d'anciens collègues comment faire leur travail... Ce fut un moment délicat, mais nous avons réussi à mettre en place ces changements. Nous pouvons dire que le contrôle a aussi progressé d'un point de vue technique puisque nous avons obtenu le meilleur taux de redressement jamais réalisé. Il ne faut pas oublier que ces changements ont été accomplis avec le concours des directeurs d'Urssaf. Ce sont eux qui élaborent la stratégie de contrôle à partir des propositions qui leur sont faites par leurs cadres. Nous leur avons d'abord présenté le dispositif global.

D. V. : Une année a été nécessaire pour former les responsables contrôle. Il fallait leur laisser le temps d'être en situation de travail. Nous avons eu besoin de six mois supplémentaires pour configurer, au cas par cas, un plan de développement de leurs services. Cette stratégie semble onéreuse mais nous avons bénéficié du Fonds d'aide à la formation (FAF). Cela n'a finalement coûté que cinq mille quatre cents euros par responsable contrôle.

Hubert Nègre (Consultant Cabinet Kior) : Pour réaliser ce projet complexe, nous avons conçu un dispositif sur mesure. Nous devons mettre au point un processus d'apprentissage à la fois individuel et collectif. La solution consistait en un maillage de formations complémentaires qui se déployaient sur trois échelles différentes en utilisant trois types d'outils : la formation classique au niveau national, l'atelier d'échange de pratiques au niveau régional, et un suivi personnalisé au niveau individuel.

Notre démarche permettait de contourner le problème du manque de motivation puisqu'elle reposait sur le volontariat : lors du premier entretien, les responsables contrôle pouvaient refuser d'être coachés, et nous estimions que seulement 80 % d'entre eux accepteraient d'aller à l'entretien suivant. Or 98 % s'y sont rendus, et d'étape en étape, nous espérions accueillir 60 % des responsables au dernier entretien, alors qu'ils ont été 80 %, ce qui est remarquable.

L'image que les responsables contrôle avaient de nous jouait un rôle important dans la réussite du projet ; pour eux, nous n'étions pas des formateurs extérieurs qui venaient leur apprendre leur métier, mais des accompagnateurs qui les aidaient à répondre aux questions qui se posaient concrètement dans leur service : par exemple, que faire quand tel inspecteur se moque totalement des nouvelles procédures ?

DÉBAT

Améliorer le contrôle

Un intervenant : *Vous parlez de progrès du contrôle. Comment le mesurez-vous ?*

Françoise Beaumont : Il est difficile de trouver des indicateurs de qualité du contrôle. Quand le nombre des redressements diminue, cela peut aussi bien signifier un recul du contrôle qu'une augmentation des déclarations convenables déposées en temps et en heure ; ce deuxième cas constitue un progrès qualitatif se traduisant paradoxalement par une baisse des chiffres. Lorsque je dis que nous avons progressé, je parle de redressement dans les deux sens : récupérer ce qui n'est pas versé, mais également rembourser ce qui est versé en trop. Et ces redressements négatifs, historiquement, ont toujours été compliqués à mettre en œuvre ; ils entraînaient des ralentissements ou des erreurs. Or nous avons amélioré le redressement négatif de 35 % en dix ans, notamment parce que nous prenons mieux aujourd'hui à notre charge la complexité des textes, alors que jusqu'ici nous estimions plus volontiers qu'il était du devoir des usagers de déclarer convenablement.

Nous mesurons aussi la progression du contrôle à la satisfaction de nos usagers... encore faut-il savoir ce qu'est un usager content du contrôle : est-ce quelqu'un à qui on a remboursé de l'argent ? est-ce quelqu'un qui n'a rien payé ? Lorsque nous interrogeons un employeur qui vient d'être contrôlé, nous lui demandons s'il juge qu'il a été suffisamment informé, s'il a compris la totalité des recours auxquels il avait droit, s'il a pu obtenir une réponse à toutes ses questions, et, plus globalement, il est invité à juger le rythme et le temps qui ont été consacrés à ce contrôle. Dans ces enquêtes, certains ont subi un redressement, d'autres non, mais sur quatre enquêtes de satisfaction, c'est toujours dans le domaine du contrôle que les Urssaf obtiennent la meilleure note.

Int. : *La forme juridique et fiscale de l'École de Paris étant un peu compliquée, nous avons demandé conseil au fisc pour savoir quel taux de TVA utiliser. On nous a répondu de choisir ce qui nous semblait convenir et que lorsque nous aurions un contrôle, nous saurions si nous nous étions trompés ! Ce n'était pas très rassurant. En revanche, lors d'un contrôle de l'Urssaf, les choses se sont passées différemment : l'inspectrice doutait du bien fondé de certains de nos choix, mais il s'avérait que je connaissais bien le sujet. Elle s'est alors renseignée et nous a donné raison. Elle a d'ailleurs reçu une note attestant de la régularité de nos pratiques, mais elle a refusé de nous la donner. Elle partait à la retraite et nous a dit qu'il faudrait signaler à l'inspecteur qui lui succéderait qu'elle avait mis cette note au dossier. Je trouve cette procédure malgré tout un peu étrange parce qu'elle mêle l'écrit et l'oral. Quels risques courons-nous si le dossier se perd ou s'il est totalement informatisé ?*

F. B. : Un texte vous protège, le R24359 du code de la Sécurité sociale, qui définit la totalité de la procédure de contrôle. Il y est dit, au dernier alinéa, que même si la note disparaît, vous êtes déchargé de toute responsabilité puisqu'un inspecteur a constaté une pratique dans une situation donnée et qu'il n'a émis aucune observation ou réserve à son encontre. Il ne peut pas y avoir de redressement lors d'un prochain contrôle. L'inspecteur ne pourra procéder qu'à un examen suivi de remarques destinées à vous informer de ce que vous devrez faire par la suite.

Int. : *Il me semble que vous êtes vous aussi contrôlés par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).*

F. B. : Oui, et nous sommes rarement félicités : l'IGAS nous demande de regrouper les réseaux, d'améliorer la gestion et nous adresse beaucoup de critiques qui ne sont pas nécessairement plaisantes mais qui nous aident à progresser. Le contrôle a été fortement vilipendé en 1991-1992. C'est ce qui l'a conduit à se structurer et à se doter d'un mode de traitement national. C'est ainsi que l'Acoss a mis en place une direction dédiée à cette mission.

Contrôle et conseil

Int. : *J'ai été chargé de former une inspection au ministère de l'Équipement. Pendant dix ans je me suis efforcé d'inculquer les rudiments du contrôle à des non-professionnels et des gens en fin de carrière qui n'avaient reçu aucune formation. Nous voulions juxtaposer conseil et contrôle, mais ce fut une erreur, parce que les inspecteurs conseillaient beaucoup et contrôlaient peu. J'ai alors fait machine arrière en insistant sur le contrôle et ce fut très compliqué à mettre en place.*

F. B. : Cette question est délicate en effet. Peut-on faire du contrôle et du conseil dans la même journée sans devenir schizophrène ? Pour nous, le problème se pose surtout vis-à-vis des entreprises pour qui nos activités doivent être parfaitement lisibles : ce sera un point important de la prochaine convention. Peut-être faudrait-il que les inspecteurs procèdent par périodes successives ou bien que nous distinguions totalement ces fonctions en tenant compte de la personnalité ou de la carrière de l'inspecteur.

Int. : *La formation des inspecteurs est-elle identique à celle des responsables contrôle ?*

Danielle Vial : Non, elle est différente mais elle aborde les mêmes questions. Dans la formation initiale, une partie des enseignements est consacrée à la relation au cotisant. Quant à la formation continue, nous allons proposer un accompagnement de toutes les personnes qui sont en contact avec l'utilisateur : nous avons prévu de travailler sur l'écoute et sur la promotion des offres de services puisque les inspecteurs sont les mieux placés pour les proposer.

Int. : *Vous n'aurez donc pas un dispositif aussi sophistiqué que pour les responsables contrôle.*

D. V. : Peut-être pas, mais les inspecteurs vont bénéficier de dix jours de formation par an.

Int. : *Comment gérez-vous les inspecteurs inadaptés au changement ?*

D. V. : Nous essayons de les accompagner mais cela ne marche pas à chaque fois. Heureusement, nous avons une vie régionale importante, c'est-à-dire qu'il y a de nombreuses collaborations entre les différents corps de contrôle. Ne pas arriver à manager une équipe ne signifie pas qu'on ne possède aucune autre compétence. Certains inspecteurs deviennent agents comptables ou responsables d'une autre structure. Il est également possible d'occuper un autre poste en interne, par exemple dans la relation avec le cotisant ou pour traiter les aspects juridiques, mais c'est une gestion au coup par coup et il n'existe pas de plan global de reclassement.

Int. : *Qu'est-ce que l'optimisation de la cotisation de l'entreprise ? Optimisez-vous la cotisation pour l'Urssaf ou pour les entreprises ?*

F. B. : Pour les entreprises. Nous leur expliquons quels sont leurs droits les plus favorables.

Les fraudes

Int. : *Quelle est votre ressource principale pour détecter les fraudes, s'agit-il de dénonciations ?*

F. B. : Oui, principalement. Ceci dit, nous devons faire face au développement de montages juridiques complexes qui, sous l'apparence de légalité, visent à échapper aux charges sociales. Dans ce cas, seuls les contrôles classiques nous permettent de détecter les fraudes. Lors de la prochaine convention, la branche du recouvrement concentrera son attention sur ces montages juridiques et sur les différentes formes d'évasion sociale.

Int. : *Combien d'argent la fraude représente-t-elle ?*

F. B. : Pour le redressement, qui va de la simple erreur à la fraude avérée, c'est environ quatre milliards d'euros ; ensuite pour le non-déclaré, on parle en pourcentage du PIB : nous avons divers systèmes d'évaluation croisés qui nous donnent un ordre de grandeur plutôt qu'un chiffre exact.

Pour mieux contribuer à la lutte contre la fraude plusieurs pistes sont envisagées comme l'augmentation du nombre d'inspecteurs et des budgets dédiés à cette tâche ou encore le recoupement systématique des informations par un renforcement du droit de communication entre les fichiers des diverses institutions (Assedic, EDF, fisc, etc.) Tout cela devrait permettre aux Urssaf de progresser dans l'observation et le traitement de la fraude.

La restructuration de l'Urssaf

Int. : *En France, on ne parle pas de certaines institutions qui sont pourtant plus puissantes que l'État, comme la Caisse des dépôts et consignations, et on n'évoque la Sécurité sociale que pour parler de son déficit. Puisque personne ne vous regarde et que d'autres institutions occupent le devant de la scène médiatique comme les hôpitaux ou les écoles, qu'est-ce qui vous a amenés à faire un tel effort de transparence et d'homogénéisation des pratiques ?*

F. B. : Vous parlez d'une brume qui entoure la Sécurité sociale et je partage votre point de vue : ce que l'on voit ou lit a trait au déficit et c'est surtout l'assurance maladie qui occupe les esprits. En revanche, il n'est pas juste de dire qu'on ne parle pas des Urssaf et de la branche recouvrement. Deux ou trois mensuels en font régulièrement leurs titres : « Faire face au contrôle Urssaf » ou « Comment résister à l'Urssaf ? » ou encore « Et soudain l'Urssaf apparaît ! »

On s'y intéresse depuis environ 1995. Il y a eu une évolution des résultats, des performances, et je crois qu'on en parle de plus en plus.

Pourtant, les médias ne contribuent pas à une compréhension globale du système de la Sécurité sociale. Nous n'avons pas, comme pour la police, des séries télévisées... mais cela pourrait s'imaginer en termes de communication et permettrait peut-être de sensibiliser les usagers à leurs responsabilités. S'ils sont déresponsabilisés, c'est bien souvent parce qu'ils ne font pas le lien entre les prestations et le recouvrement.

Je me souviens d'une anecdote frappante. Pour le quarantième anniversaire de la Sécurité sociale, je tenais le stand Urssaf de Nantes, à laquelle j'appartenais alors, et nous étions tous là : la caisse primaire, la caisse de vieillesse, la caisse d'allocations familiales (Caf), etc. Une dame arrive et passe par tous les stands. Elle teste la carte vitale, interroge la Caf pour s'assurer qu'elle bénéficie de toutes les prestations, fait sa simulation retraite. Puis elle s'approche de moi et me demande : « Comment fait-on pour avoir droit à l'Urssaf ? » Je me suis dit qu'il y avait un réel souci et je lui ai expliqué que si elle pouvait avoir des points vieillesse, sa Caf et ses remboursements maladie, c'est parce que l'Urssaf collectait de l'argent ! Cette anecdote illustre bien la nécessité aujourd'hui de développer une communication globale et institutionnelle pour être compris.

L'harmonisation des pratiques

Int. : *Est-ce que la professionnalisation et l'harmonisation des pratiques dont vous avez parlé utiliseront le système des procédures qualité ?*

F. B. : La branche du recouvrement souhaite élaborer des normes professionnelles pour son usage interne dans un premier temps, puis elle envisagera peut-être de les rendre opposables dans le cadre de la certification de service. Ce serait un moyen de dépasser des dispositifs un peu désuets de type charte.

Int. : *Pour une petite entreprise, il est difficile d'échapper à un contrôleur de l'Urssaf. Cependant, au moment de la crise du textile des années 1980 dans le Nord de la France, certaines personnes ont été capables de négocier avec l'État en disant simplement qu'elles*

mettraient cinquante mille ouvriers au chômage si on les obligeait à payer leur Urssaf : cela a fait réfléchir le préfet puis le ministre ; l'inspecteur de l'Urssaf a été renvoyé à d'autres dossiers. Ce sont des ajustements dont bénéficient moins les petites entreprises...

F. B. : Cela est vrai, mais dans un tel cas nous ne sommes plus les seuls concernés puisqu'en général ils ne paient pas non plus les autres organismes comme le fisc : à partir de là, nous transmettons le dossier aux instances extérieures qui s'occupent de ces affaires puisque, contrairement aux agents du fisc, nous n'avons aucun pouvoir de transaction : il nous est impossible d'effacer une dette. Ce point est fondamental parce qu'il protège efficacement les directeurs comme les contrôleurs de l'Urssaf des pressions.

Int. : *Pourquoi est-il si compliqué, pour une petite entreprise en difficulté, de trouver un interlocuteur avec qui rechercher des solutions amiables ?*

F. B. : Les Urssaf ont pris un ensemble d'engagements concernant la politique amiable et le recouvrement forcé.

Pour la politique amiable, elles proposent une relation téléphonique systématique permettant la recherche de solutions. Elles ont fait beaucoup de progrès dans ce domaine. En règle générale, elles accordent beaucoup de délais de paiement quand c'est nécessaire. En revanche, si ces délais ne sont pas respectés, elles ne sont plus en mesure de redistribuer les ressources. Le système n'est peut-être pas parfait, mais il n'est pas facile de gérer de façon individualisée cinq millions de cotisants. Quoiqu'il en soit, l'humanisation de ces relations fait partie des engagements que les Urssaf continuent à prendre résolument.

Int. : *Les hommes politiques interviennent-ils ?*

F. B. : Oui quelquefois. Soit ils interviennent au niveau local, en contactant l'Urssaf, soit ils font directement des propositions de textes, ce qui est plus simple. C'est pourquoi nous restons vigilants. Ils tentent de créer des systèmes d'exonération et sont en partie responsables de la complexité des textes parce que leurs intérêts sont différents des nôtres. Cela peut contribuer paradoxalement à une certaine inégalité de traitement des entreprises et ralentit quelquefois l'harmonisation des pratiques.

Le rôle de l'État

Int. : *L'État respecte-t-il sa part du contrat dans les conventions ?*

F. B. : Il est en progrès lui aussi. Cependant, je me demande à quel point cela n'a pas été plus ambitieux pour l'État de passer à un système de convention de gestion que pour les organismes de Sécurité sociale eux-mêmes, car cesser subitement de se positionner en tant que tutelle reste une chose difficile à faire pour de nombreuses raisons, à la fois techniques et symboliques. Dans notre direction, nous avons défini deux cent soixante-treize objectifs. Nous en avons atteint 98 %. Pour l'État, il n'y en a qu'une dizaine. Son taux de réussite est loin des 100 % mais les changements sont pour lui beaucoup plus lourds et compliqués à réaliser. Je crois qu'il faut attendre la troisième génération des conventions pour mieux lier les moyens aux objectifs et être plus exigeant avec l'État comme il l'est avec nous.

Présentation des oratrices :

Françoise Beaumont : entrée à la Sécurité sociale en septembre 1982, inspecteur du recouvrement jusqu'en 1991, chargée de formation de 1991 à 1994, responsable d'un service contrôle en 1994 et 1995, chargée de mission recouvrement contrôle à l'Acoss (Agence centrale des organismes de Sécurité sociale) de 1995 à 2001, puis sous-directeur en charge des politiques de contrôle de recouvrement et du secteur public.

Danielle Vial : d'abord inspecteur du recouvrement puis chargée de formation à l'Acoss (Agence centrale des organismes de Sécurité sociale) ; dirige la politique de formation pour la branche recouvrement et est responsable de l'Institut national de formation du recouvrement depuis 2003.

Diffusion septembre 2005