

## **Chapitre VIII**

### **Le recouvrement**

---

**PRESENTATION**

---

*L'analyse du recouvrement des cotisations est essentielle : description des procédures, efficacité et coût, contrôle d'assiette et de versement, gestion des exonérations des cotisations sociales intervenues depuis dix ans au titre de la politique de l'emploi.*

*Ce chapitre étudie ces différents aspects, y compris de façon comparative : la seconde section où l'on rapproche l'efficacité, le coût, l'ampleur et les modalités de contrôle du recouvrement des cotisations sociales d'une part, de la taxe sur la valeur ajoutée de l'autre est très éclairante.*

*Le recouvrement a notablement progressé grâce à la mise en place d'un logiciel adapté – RACINE – dans les URSSAF. Mais, dans le même temps, il s'est beaucoup compliqué du fait des multiples exonérations de cotisation, à tel point qu'il n'est pas sûr du tout que ces dernières soient bien gérées et contrôlées. La dette de l'Etat au titre de la compensation de ces exonérations est alors très incertaine.*

*L'ensemble de ces analyses pose de façon centrale la question du rôle de l'ACOSS. C'est là que les changements sont les plus nécessaires. L'agence doit beaucoup plus jouer son rôle de tête de réseau, tant pour effectuer des consolidations comptables que pour élaborer ou agréger les informations nécessaires au pilotage du recouvrement. Cela suppose, dans le respect de l'autonomie des URSSAF, aussi bien des modifications de textes que des compétences internes accrues à l'agence centrale.*

---

## **I – Le recouvrement et le contrôle d'assiette dans les différents régimes**

Le recouvrement des cotisations et contributions assises sur les revenus est assuré par une multiplicité d'organismes qui reflètent la diversité des statuts des cotisants et des régimes sociaux. Les URSSAF collectent les cotisations dues au titre de la maladie par l'ensemble des salariés (des secteurs privé et public), de la retraite de base des salariés du secteur privé et de la famille des salariés du secteur privé et des travailleurs indépendants non agricoles ; l'ARRCO et l'AGIRC pour les retraites complémentaires, les organismes conventionnés de la CANAM, les caisses de base de l'ORGANIC, de la CANCAVA et des caisses de la CNAVPL collectent les cotisations, dues au titre de la maladie pour la

première et la retraite pour les trois autres, par les artisans, commerçants et les membres des professions libérales ; les caisses de MSA pour les exploitants et salariés agricoles ; enfin, la CNRACL encaisse les cotisations de retraite des agents des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière et l'IRCANTEC celles de la retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat, des collectivités locales et des personnels hospitaliers.

A partir des enquêtes et contrôles réalisées par la Cour sur tous ces organismes, la présente section présente une comparaison des méthodes de recouvrement et de contrôle d'assiette mises en œuvre par chacun d'eux. Cette comparaison a été étendue ponctuellement aux ASSEDIC, qui, bien qu'elles ne soient pas dans le champ de la sécurité sociale, relèvent en ce qui concerne les salariés du privé d'une problématique comparable à celle des URSSAF.

## **A – Les trois modèles de recouvrement**

Les régimes sociaux constituent un ensemble d'organismes hétérogènes tant par les montants recouverts que par le nombre de comptes cotisants.

En ce qui concerne les salariés (non agricoles), les URSSAF sont de loin l'ensemble le plus large avec 1 109 MdF (169,1 Md€) de cotisations liquidées en 1999, dont 875 MdF (133,4 Md€) pour les seules entreprises privées et 130 MdF (19,8 Md€) pour le secteur public. Les cotisations sur les salaires représentent ainsi un peu plus de 95 % du total des cotisations liquidées par les URSSAF. Mais les comptes d'entreprises privées et du secteur public ne représentent que 37 % des comptes (1 618 286 comptes pour le privé et 77 677 pour le secteur public). Avec 29 % des comptes, les employeurs et travailleurs indépendants (ETI) ne versent que 3,7 % du total des cotisations et les employeurs de personnel de maison respectivement près de 28 % des comptes et seulement 1,1 % des montants liquidés. De plus, 72 % des ETI n'ont aucun salarié.

Dans le domaine des retraites complémentaires, l'ARRCO gère un total de 5,4 millions de comptes, dont 3,7 millions d'employeurs privés (entreprises et travailleurs indépendants) et 1,7 million d'employeurs de personnel de maison, et recouvre 130 MdF (19,8 Md€) et l'AGIRC 600 000 comptes et 61 MdF (9,3 Md€). Le fait que l'ARRCO ait un nombre de comptes plus élevé que les URSSAF vient de ce qu'une même entreprise peut cotiser pour ses salariés à plusieurs caisses de retraite en fonction des branches de rattachement des salariés. A titre de

comparaison, les ASSEDIC gèrent 1,7 million de comptes employeurs et comptabilisent en 1999 134 MdF (20,4 Md€) de cotisations chômage.

Les caisses des régimes de travailleurs indépendants sont de taille beaucoup plus modeste, tant par le nombre de comptes que par les montants des cotisations liquidées. La CANAM qui assure la couverture maladie des indépendants et professions libérales, gère 1,3 million de comptes et recouvre 12,3 MdF (1,9 Md€) de cotisations. Les régimes vieillesse sont, du fait des particularismes professionnels, d'importance moindre : chez les artisans, la CANCAVA gère 491 046 comptes actifs pour un montant de cotisations liquidées de 11,5 MdF (1,8 Md€) et chez les commerçants l'ORGANIC 643 400 comptes pour 10 MdF (1,5 Md€) de cotisations. Les caisses vieillesse des professions libérales sont encore plus hétérogènes, de près de 2 000 cotisants pour celle des sages-femmes à environ 125 000 cotisants pour celle des médecins (CARMF) et un peu plus de 100 000 pour celle des auxiliaires médicaux (CARPIMKO), recouvrant quelque 23 MF (3,5 M€) pour l'une, et 8 MdF (1,2 Md€) et 1,2 MdF (0,2 Md€) respectivement pour les deux autres.

Enfin, la MSA regroupe à la fois les salariés et les exploitants agricoles. Elle gère 199 086 comptes et 37,2 MdF (5,7 Md€) de cotisations et CSG-CRDS au titre des premiers et 551 201 comptes et 22,6 MdF (3,5 Md€) au titre des seconds.

L'histoire des différents régimes et la volonté de préserver l'autonomie professionnelle de certains d'entre eux ont donné lieu à des modes d'organisation très différents. Trois modèles se dégagent, qui ne recourent pas la distinction entre salariés et non salariés : un modèle de **spécialisation par risque**, un modèle de **gestion intégrée par risque** et un modèle de **gestion intégrée globale**.

Le régime général de sécurité sociale des salariés du secteur privé est le seul qui, dès l'origine, a spécialisé la fonction recouvrement en la confiant à des organismes - les unions de recouvrement des organismes de sécurité sociale et d'allocation familiales - distincts des caisses qui assurent le versement des prestations<sup>147</sup>. Cette organisation souffre toutefois une exception dans les départements d'outre-mer, où le même organisme, la caisse générale de sécurité sociale (CGSS), gère le recouvrement et le versement des prestations.

Les régimes des travailleurs indépendants, les régimes spéciaux de salariés du secteur public, le régime de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers, les régimes complémentaires de

---

147. Les URSSAF assurent également le recouvrement des cotisations familiales des travailleurs indépendants.

retraite des salariés du privé et des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, enfin, le régime d'assurance chômage des salariés du privé assurent à la fois le recouvrement des recettes et le versement de certaines prestations. Il s'agit bien d'une gestion intégrée, mais par risque puisque les caisses recouvrent seulement les cotisations correspondant aux prestations servies.

La mutualité sociale agricole en revanche assure simultanément le recouvrement des recettes et le versement de l'ensemble des prestations, maladie, famille, vieillesse. Elle offre ainsi aux exploitants et salariés agricoles un guichet unique. Elle constitue le seul modèle de gestion intégrée globale, mais elle n'existe que parce qu'elle est définie sur une base strictement sectorielle.

Dans cet ensemble, la spécialisation de la fonction de recouvrement au sein du régime général apparaît comme une exception. Elle n'est ni une caractéristique des régimes de salariés - dont les cotisations et contributions (CSG et CRDS) sont précomptées par un tiers, en l'occurrence l'employeur - puisqu'il existe des régimes de salariés qui ne séparent pas le recouvrement de la gestion des prestations, ni le propre de ces régimes, puisqu'elle se retrouve dans le cas des prestations familiales servies aux travailleurs indépendants.

Les implications de ces modes d'organisation du recouvrement dans les différents régimes sur les relations avec les cotisants et les assurés sont évidemment très différentes d'un modèle à l'autre. Bien que la relation avec l'usager constitue une priorité des conventions d'objectifs et de gestion (COG) passées entre l'Etat et les caisses nationales des régimes de base, il n'existe à ce jour aucune étude comparative des avantages et des inconvénients de ces différents modes d'organisation.

## **B – Le contrôle d'assiette**

Le recouvrement s'effectue selon deux modes opératoires différents qui distinguent les régimes de salariés - régimes de base et complémentaires obligatoires et régime d'assurance chômage - de ceux des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles. Dans les premiers, l'employeur calcule les cotisations et contributions dues et en auto-liquide le montant auprès de chaque caisse dont il est redevable dans le même temps où il fait sa déclaration<sup>148</sup> ; dans les seconds, le cotisant déclare son revenu annuel et la caisse calcule sur cette base le montant de

---

148. Dans le cas des salariés agricoles, la cotisation est calculée par la MSA sur la base des rémunérations déclarées trimestriellement par les employeurs.

la cotisation appelée. Il en résulte des différences importantes quant aux modalités de contrôle.

Dans tous les cas, le contrôle vise les deux mêmes objectifs : lutter contre l'absence de déclaration, s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations. Alors que pour chaque catégorie de cotisants, salariés d'un côté<sup>149</sup>, travailleurs indépendants de l'autre, les assiettes sont identiques, les contrôles d'assiette ne font l'objet d'aucune coordination entre les régimes d'une même catégorie de cotisants, et, s'ils tendent à se développer, les échanges d'informations entre régimes restent embryonnaires.

Au sein du **régime général**, le renforcement du contrôle s'inscrit dans les compétences nouvelles que la loi du 25 juillet 1994 a dévolues à l'ACOSS. Il s'est traduit par la définition d'orientations nationales adressées aux URSSAF et CGSS, que la convention d'objectifs et de gestion entre l'ACOSS et l'Etat a confirmées. Les URSSAF (ou directions départementales de recouvrement pour l'Ile-de-France) doivent notamment assurer un contrôle triennal des 50 employeurs les plus importants de leur circonscription, mettre en œuvre de plans de contrôles sélectifs des entreprises, complétés par des procédures aléatoires visant l'ensemble des employeurs et consacrer 10 % de leur temps de travail à la lutte contre le travail dissimulé. Aucune étude ne semble exister pour apprécier la pertinence de ces choix et ajuster la stratégie des contrôles.

Afin d'aider les URSSAF, l'ACOSS a élaboré des outils et perfectionné sa méthodologie, notamment en matière d'échantillonnage. Par ailleurs, les décrets du 31 janvier 1996 et du 28 mai 1999 ont précisé le déroulement du contrôle de façon à garantir les droits du cotisant : envoi obligatoire d'un avis de contrôle en lettre recommandée avec avis de réception, remise d'une lettre d'observations à l'issue du contrôle, délai de réponse du cotisant porté de 15 à 30 jours. Enfin, les URSSAF doivent développer les contrôles préventifs pour améliorer la sécurité juridique des cotisants.

En 1999, environ 150 000 entreprises, soit 7,4 % du total, ont fait l'objet d'un contrôle d'assiette. Ces contrôles ont porté sur 203 MdF (31,0 Md€) de cotisations, soit 20 % de l'ensemble des encaissements et donné lieu à 3,9 MdF (0,6 Md€) de redressements effectués, soit 1,9 % des cotisations contrôlées, soit de l'ordre de 0,4 % des cotisations dues. Le redressement moyen par entreprise redressée reste faible avec 63 341 F (9 656,3 €) en 1999, en nette progression cependant depuis 1996 (+52 %). Les entreprises qui ont opté pour le versement en un lieu unique

---

149. A l'exception des cas où l'assiette de la sécurité sociale est forfaitaire et, pour l'AGIRC, du salaire pris en compte en cas de congé maladie.

(VLU) font l'objet d'un contrôle systématique. Elles donnent lieu en moyenne à deux fois plus de redressement que les autres (95 % contre 41 %). Cette situation résulte largement de la complexité de la législation à laquelle ces entreprises sont soumises (intéressement, participation, régimes surcomplémentaires...) ou dont elles peuvent bénéficier (mesures d'exonération des cotisations sociales destinées à favoriser l'emploi).

Pour l'ensemble des cotisants (y compris des travailleurs indépendants et les employeurs de personnels de maison), le total des redressements s'est élevé en 1999 à 4,2 MdF (0,6 Md€). La part la plus importante des redressements (45 %) est due à la réintégration dans l'assiette des cotisations de rémunérations qui n'y avaient pas été soumises par les cotisants, soit par mauvaise application de la législation (intéressement, participation, indemnités de départ...) soit par omission. Avec les frais professionnels (14 %), ces deux postes représentent près de 60 % du total des redressements. Toutefois, on assiste à une montée régulière des redressements liés aux exonérations de charges sociales (19 % des cas en 1999 contre 8 % en 1996), dont la moitié concerne l'allègement sur les bas salaires.

Le temps que les contrôleurs des URSSAF consacrent à la lutte contre le travail dissimulé est passé, en moyenne, de 5,4 % en 1995 à 10,5 % en 1999. Toutefois, la dispersion est très grande d'une URSSAF à l'autre (de 0,3 % à 24 %), et un effort doit être fait dans de nombreux organismes de base pour atteindre les objectifs fixés<sup>150</sup>. Ces actions ont été particulièrement ciblées sur les secteurs à risque - hôtellerie, bâtiment et travaux publics, prestations de services et commerce - qui absorbent environ la moitié des moyens de contrôle. En 1999, 11 976 entreprises concernant 34 000 salariés et 2 472 travailleurs indépendants ont fait l'objet d'un contrôle spécifique à ce titre et 2 700 procès verbaux de travail dissimulé ont été dressés. Le montant des redressements opérés s'élève à 179 MF (27,3 M€), dont 15 MF (2,3 M€) pour les travailleurs indépendants, qui représente respectivement environ 1 500 F (228,7 €) et 6 000 F (914,7 €) par entreprise. Ces éléments font ainsi apparaître une forte disproportion entre le temps consacré à ces actions et les résultats obtenus, sur laquelle la Cour s'interroge.

**Les régimes complémentaires obligatoires de retraite des salariés du privé** n'effectuent pas de contrôles d'assiette. Des échanges d'information avec les URSSAF seraient souhaitables, mais ils ne sont pas faciles à organiser dans la mesure où les circonscriptions de

---

150. Sur la lutte contre le travail dissimulé, cf. le rapport de la Cour sur le financement de la sécurité sociale de septembre 1999 ainsi que le chapitre préliminaire, *supra*, p. 7.

recouvrement sont très différentes et surtout où ils se heurtent aux obligations de confidentialité des différents régimes. Il conviendrait de prendre toutes dispositions, y compris législatives, pour surmonter cette difficulté. Aujourd'hui, les caisses des régimes s'en remettent le plus souvent aux bénéficiaires auxquels ils adressent un relevé annuel de leurs droits pour s'assurer que les salaires ont été déclarés correctement, mais rien ne prouve que cet autocontrôle fonctionne correctement. La Cour demande que les caisses des régimes complémentaires s'assurent régulièrement, par des moyens à définir, du bien fondé de cette procédure.

Les **travailleurs indépendants**, depuis 1995, dans un but de simplification des obligations déclaratives, sont tenus à une déclaration unique de revenus effectuée auprès de la caisse d'assurance maladie dont ils relèvent. A cette fin, l'organisme conventionné adresse un imprimé avant le 1<sup>er</sup> avril que l'assuré doit retourner dûment rempli avant le 1<sup>er</sup> mai. L'organisme procède à un contrôle des informations administratives relatives à l'assuré et transmet la déclaration à l'ensemble des caisses auxquelles sont versées les cotisations et contributions : caisse mutuelle régionale de la CANAM pour la maladie, ORGANIC, CANCAVA et caisses de la CNAVPL<sup>151</sup> pour la retraite, URSSAF ou CGSS pour la famille et pour la CSG-CRDS. Chaque caisse calcule pour son compte le montant de la cotisation due et la notifie au cotisant.

Les revenus déclarés aux organismes de la CANAM sont ceux qui sont retenus pour la détermination de l'impôt sur le revenu. Toutefois, en application de l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale, les revenus soumis à cotisation sont déterminés avant prise en compte de certaines déductions et exonérations prévues par le code général des impôts. Malgré la simplification introduite par la déclaration unique, les redevables sont ainsi conduits à faire deux déclarations en théorie identiques, l'une pour que soit établi l'impôt sur le revenu, l'autre pour que soient calculés leur cotisation et contribution sociales. Cette double démarche est souvent perçue par les intéressés comme une contrainte et peut constituer, pour certains, un motif pour tenter d'échapper au prélèvement social.

Les caisses de base des régimes de retraite -CANCAVA- s'assurent qu'elles ont bien affilié tous les ressortissants potentiels des régimes à partir des répertoires tenus par les centres de formalités des entreprises. Elles disposent pour cela d'une procédure automatisée entre l'INSEE et le centre national informatique de la CANCAVA, *via* la CNAV, appelée « AVISIR ».

---

151. Hors celles des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.



En ce qui concerne le contrôle des revenus déclarés, le rapprochement des informations détenues par le régime social avec les revenus déclarés auprès de l'administration fiscale s'est nettement amélioré depuis 1998. La CANAM et la direction générale des impôts ont mis en place, pour le contrôle des revenus de 1995, une procédure d'échange d'informations automatisé permettant aux caisses mutuelles régionales de vérifier la conformité des déclarations sociales avec les éléments fournis à l'administration fiscale.

Cette opération de rapprochement a été renouvelée chaque année sur la base d'une autorisation expresse de la CNIL au cas par cas. Le rapprochement des revenus déclarés pour 1995 a fait apparaître que dans 30 % des cas, celui-ci n'a pu être effectué, faute le plus souvent d'identifier le numéro SIRET. Parmi les cas restants, 78 % présentaient deux déclarations conformes, dans 5 %, les ajustements étaient à l'avantage du cotisant, dans 8 % à son détriment, enfin, dans les 9 % derniers, les informations n'ont pas pu être exploitées pour des motifs de délais (prescription des cotisations au 1<sup>er</sup> octobre 1999).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, la DGI ayant l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification au répertoire (NIR) dans ses échanges avec les organismes sociaux en application de l'article L. 152 du Livre des procédures fiscales, le rapprochement automatisé sur les revenus de l'année 2000 sera désormais réalisé sur l'ensemble des assurés. Cette manière de procéder s'inscrit dans la perspective d'utiliser le centre national de transfert des données fiscales pour supprimer la déclaration sociale des revenus. La direction générale des impôts aurait alors pour mission de transmettre directement aux organismes sociaux les revenus servant de base au calcul des cotisations. Toutefois, la mise en place de la déclaration unique se heurte dans l'immédiat à l'incompatibilité des délais de traitement des déclarations fiscales dans les centres des impôts avec l'appel de cotisations effectué en juillet.

La Cour appuie cette orientation et souhaite que la déclaration unique soit mise en place le plus vite possible. Toutefois, celle-ci n'offre par elle-même aucune garantie d'exactitude, que seul un contrôle de la comptabilité de l'intéressé permet d'établir. Dans son rapport sur l'imposition des revenus<sup>152</sup>, le Conseil des impôts a, en effet, noté que l'écart entre les revenus déclarés par les travailleurs indépendants et les évaluations des comptables nationaux restait élevé malgré la quasi généralisation des adhésions aux centres agréés de gestion. Cet écart est difficile à mesurer. Il peut être approché par les calculs effectués par l'INSEE pour l'établissement des comptes nationaux. A partir des sources

---

152. Conseil des impôts, *L'imposition des revenus*, juin 2000.

fiscales, les statisticiens évaluent un résultat comptable courant qui réintègre notamment les cotisations personnelles des travailleurs indépendants. En 1997, il était évalué à 220 MdF. Dans un second temps, l'INSEE calcule, en tenant compte d'autres éléments comptables du compte des entreprises, le revenu mixte des travailleurs indépendants<sup>153</sup> « avant redressement pour fraude fiscale et travail non déclaré » (le revenu mixte recouvre les deux rémunérations, celle du travail et celle du capital, des indépendants). Ce revenu mixte, qui s'établit à 370 MdF en 1997, peut être comparé au revenu mixte qui figure dans les comptes nationaux, chiffré pour la même année à 520 MdF.

Afin de coordonner les contrôles effectués par les différents organismes qui assurent des fonctions de recouvrement, la CANAM s'est rapprochée, d'une part, de l'ORGANIC et de la CANCAVA, de l'autre, de l'ACOSS. Toutefois, des divergences sont apparues entre la CANAM et les régimes de retraite, la première proposant un plan de contrôle de l'ensemble des revenus sur trois ans, les seconds préférant des contrôles plus ciblés. De son côté, l'ACOSS, tout en souscrivant au principe d'un plan commun, a mis en avant le fait que « sa mise en œuvre soulève une série de questions (juridiques, informatiques, approche risque..) qui nécessite un examen (qu'elle) ne souhaite pas, pour le moment laisser à des initiatives isolées » et a proposé la mise en place d'un simple groupe de travail.

La plupart des caisses procèdent à des contrôles de déclaration de cotisants sur pièces dans des cas particuliers : remboursement des crédits de cotisations du régime de base, comptes individuels faisant ressortir des revenus déficitaires, à chaque interrogation des assurés concernant l'assiette de leurs cotisations, lorsque le revenu fait apparaître une baisse de plus de 30 % d'une année sur l'autre, lors des demandes des assurés sur leurs droits, notamment à l'occasion du bilan quinquennal formalisé et des campagnes annuelles de « rachat de trimestres d'activité ». Mais le nombre de contrôles effectués est faible, de l'ordre de 5 % du total des comptes.

Par ailleurs, les moyens de contrôle des cotisants travailleurs indépendants restent dispersés, dispersion qui conduit à ce que les services fiscaux soient sollicités par plusieurs organismes pour fournir la même information. C'est notamment le cas des URSSAF qui souhaitent

---

153. Le champ des entrepreneurs individuels des comptes nationaux est toutefois plus restreint que la notion d'ETI retenue dans les régimes sociaux, les premiers considérant les gérants majoritaires et les dirigeants de sociétés civiles professionnelles comme des salariés.

vérifier que les déclarations de revenus incluent bien la totalité des revenus soumis à la CSG et à la CRDS.

Enfin, en ce qui concerne la lutte contre le travail dissimulé, les régimes de travailleurs indépendants ne sont guère actifs. Aucune action commune n'est menée et l'ORGANIC comme la CANCAVA disent ne pas être informées par les URSSAF des résultats de leurs enquêtes. Toutefois, si celles-ci conduisent à des immatriculations au répertoire tenus par les centres de formalité d'entreprises, elles en sont informées par ces derniers.

La Cour souhaite, dans le respect de l'autonomie des organismes, que les pouvoirs publics prennent les dispositions législatives nécessaires pour renforcer la coopération entre les différents organismes.

Dans le régime agricole, les exploitants agricoles sont tenus de déclarer à la caisse de MSA dont ils relèvent le montant de leurs revenus professionnels réels ou, pour la moitié d'entre eux, forfaitaires, à partir desquels sont calculées les cotisations dues au titre de leurs cotisations personnelles. Ces déclarations sont susceptibles de contrôles sur pièces et sur place. Il apparaît, au vu des données disponibles, que le nombre de cotisants contrôlés est faible – inférieur à 7 % tant pour les exploitants individuels que pour les salariés. Les redressements sont plus faibles encore : ils représentent 0,3 % des exploitants individuels et 2,9 % des salariés des exploitations contrôlées, et aboutissent à des redressements s'élevant à 0,5 % et 0,2 % des cotisations liquidées par chacune de ces deux catégories (exploitations individuelles, et exploitations avec salariés)<sup>154</sup>. La Cour estime qu'un effort très important reste à accomplir pour améliorer le contrôle d'assiette conformément à l'objectif inscrit dans la COG du régime agricole. Un dispositif de suivi du contrôle d'assiette, qui devrait être mis à la disposition des caisses de base au cours de l'année 2001, devrait y contribuer. Mais il ne sera efficace que s'il s'accompagne d'une volonté clairement exprimée.

La coordination entre les URSSAF et une partie des caisses régionales d'assurance maladie en matière de recouvrement au profit de la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles reste de même insuffisante. Ainsi n'y a-t-il pas de contrôle de la qualité du fichier des comptes-employeurs de la caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France servant à la tarification des risques professionnels, faute de rapprochement avec les fichiers des URSSAF de la région. Une solution informatique appropriée à ce problème tarde à

---

154. Ces résultats sont entachés du fait qu'entre un tiers et un quart des caisses locales de MSA n'ont pas répondu à l'enquête de la caisse centrale.

l'échelon national, alors que des sondages ont confirmé l'existence d'anomalies à incidence financière.

### C – Les moyens de paiement

Les moyens de paiement utilisés sont largement tributaires des modalités déclaratives. L'intérêt des organismes est de recevoir le moins de chèques possible en raison de leur coût de gestion. Dans les organismes qui recouvrent les cotisations de salariés sur la base des déclarations faites par les employeurs, privés et publics, il constitue néanmoins le principal mode de paiement. Le titre interbancaire et le prélèvement automatique ne peuvent en effet être proposés qu'aux catégories de cotisants dont le montant de la cotisation est forfaitaire ou pré-calculé, à savoir travailleurs indépendants, professionnels et auxiliaires médicaux et employeurs de personnel de maison.

Comme l'avait recommandé la Cour dans son rapport sur le financement de la sécurité sociale d'octobre 1998, les entreprises dont le montant annuel de cotisations est supérieur à 6 MF (0,9 M€) ont, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1999, l'obligation de régler celles-ci par virement ou télévirement, à l'instar de ce qui se pratique en matière de TVA<sup>155</sup>. Cette mesure a considérablement réduit, au sein du régime général, le montant des encaissements effectués par chèque. Toutefois, le nombre d'entreprises concernées est très limité, ce qui explique que dans les URSSAF, les virements représentent 39 % des encaissements mais seulement 3,5 % du nombre des moyens de paiement. L'abaissement du seuil à 1 MF (0,2 M€) à dater du 1<sup>er</sup> avril 2001 devrait porter la part des virements à près de 75 % des montants encaissés, mais accroître marginalement la part des cotisants concernés. Toutefois, les problèmes de rapprochement des débits et des crédits inhérents aux virements ne plaident pas pour un nouvel abaissement du seuil.

Le chèque représente, dans les ASSEDIC, 76 % du montant des encaissements (et 70 % en nombre) et 95 à 98 % dans les régimes complémentaires obligatoires. La réduction du chèque comme moyen de paiement reste par conséquent un sujet majeur tant pour les URSSAF que pour les autres régimes de salariés.

Le recouvrement par appel de cotisations est celui qui se prête le mieux aux moyens automatisés de paiement. Il est donc logique que ceux-ci soient plus largement utilisés par les organismes qui recouvrent

---

155. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux entreprises agricoles. La MSA, dans sa réponse, est favorable à une telle extension.

les cotisations et contributions des travailleurs indépendants, y compris les URSSAF. Il devrait en aller de même pour le régime agricole. Malheureusement, les données concernant les moyens de paiement utilisés ne font pas l'objet d'un suivi au niveau de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

A la suite de l'arrêté du 22 mai 1997, qui autorise l'étalement des prélèvements sur les douze mois de l'année, l'ORGANIC et la CANCAVA ont engagé une politique visant à favoriser le recours systématique au prélèvement automatique mensuel. Le paiement se partage entre le prélèvement automatique et le paiement par chèque. Toutefois, des différences importantes existent entre les organismes. A la CANAM, le chèque représente 55 % des montants recouverts et 43 % des cotisants, tandis que le prélèvement automatique représente 24 % des montants et 46,5 % des cotisants. De même, avec 40 % des encaissements, le prélèvement automatique n'est pas majoritaire à l'ORGANIC. En revanche, il l'est à la CANCAVA, puisqu'elle assure près de 80 % des encaissements par prélèvement automatique correspondant à 66 % des comptes. Ce dernier est également majoritaire dans un grand nombre de caisses vieillesse des professions libérales (agents généraux d'assurance, chirurgiens-dentistes, vétérinaires, pharmaciens...). Toutefois, certaines caisses, notamment celles des médecins et des auxiliaires médicaux, ont développé l'usage du titre de paiement (TIP) parallèlement au prélèvement automatique. De même, les URSSAF ont certes développé le prélèvement automatique en direction des travailleurs indépendants, mais six d'entre elles, dont celle de Paris, lui préfèrent le TIP.

La solution, tant pour les régimes de salariés que pour ceux d'indépendants, est sans doute à rechercher dans le développement du télépaiement (c'est-à-dire par Minitel ou Internet), qui devrait constituer un objectif prioritaire des prochaines conventions d'objectif et de gestion. A l'heure actuelle, il reste encore très embryonnaire et les quelques expériences tentées par tel ou tel organisme n'ont pas donné les résultats escomptés. Une réflexion collective, destinée à identifier les obstacles au développement du télépaiement et à définir une campagne d'information qui pourrait être commune, serait sans doute utile.

Face à la pluralité des paiements que doivent effectuer les professions indépendantes, des projets ont été élaborés visant la mise en place d'un recouvrement intégré. Dans sa version la plus achevée, le recouvrement intégré se définit comme un système où le cotisant aurait affaire à un interlocuteur unique pour l'ensemble du recouvrement de ses cotisations et contributions sociales personnelles, de l'immatriculation jusqu'à un éventuel contentieux. Au modèle actuel de gestion intégrée par

risque qui caractérise les indépendants, se substituerait le modèle de spécialisation du recouvrement.

Ces projets ont conduit, au début de l'année 1999, le secrétariat d'Etat au commerce et à l'artisanat à confier une mission à MM. Monier, conseiller maître à la Cour des comptes, et Billard, inspecteur général des affaires sociales, pour évaluer la faisabilité de ces projets. La mission n'est pas parvenue à rapprocher les points de vue. Les organismes à gestion intégrée considèrent que le regroupement des opérations de recouvrement des cotisations et de service des prestations est essentiel à la proximité avec le cotisant et au contrôle de l'effectivité du recouvrement. Par ailleurs, ces projets se heurtaient à des considérations à la fois techniques (la solution imaginée n'aboutissait pas à la suppression de la pluralité des réseaux de recouvrement et aurait contraint à la mise en place d'un système d'affectation des cotisations du type RACINE) et politiques (la volonté de chacun de conserver, voire d'étendre, son champ d'intervention pour limiter les conséquences de la modernisation des modes de recouvrement sur l'emploi).

La mise en œuvre effective de la déclaration unique entre la CANAM et la DGI et le rapprochement des contentieux sont des objectifs plus prioritaires que le regroupement des paiements.

## **D – Les procédures de recouvrement**

L'efficacité du recouvrement est traditionnellement appréciée à travers l'indicateur du taux de restes à recouvrer. Cet indicateur doit toutefois être regardé avec prudence. D'une part, l'indicateur dépend largement des pratiques en matière de taxation d'office. Le fait d'asseoir les taxations d'office sur des bases qui se veulent plus proches des salaires ou des revenus estimés à partir des années précédentes d'activité a eu pour conséquence d'améliorer l'indicateur sans que cela traduise une plus grande efficacité du recouvrement lui-même<sup>156</sup>. D'autre part, dans la mesure où les cotisations et contributions sociales sont auto-liquidées par les entreprises, la masse des cotisations prises en compte pour le calcul

---

156. Pour les travailleurs indépendants, la taxation d'office varie, selon les régimes, de un à cinq fois le plafond de la sécurité sociale. Ces montants se révèlent souvent très éloignés des revenus réels, notamment pour les professions à faible revenu. L'ACOSS, la CANAM, l'ORGANIC et la CANCAVA ont fait une proposition commune visant à harmoniser les règles entre les régimes et à ramener le montant de la taxation à 50 % du plafond pour les deux premières années d'activité et, ensuite, aux revenus des deux dernières années connues majorés de 10 %. Le calcul resterait effectué sur la base de cinq plafonds pour les récidivistes consécutifs.

des restes à recouvrer est celle des cotisations déclarées, indépendamment des redressements qui pourront intervenir ultérieurement, alors que pour les indépendants elle est déterminée par les cotisations appelées sur la base des revenus préalablement redressés.

Sous cette double réserve qui s'applique à tous les régimes, la comparaison des taux de restes à recouvrer donne une indication de la performance respective du recouvrement des cotisations (et CSG) de salariés d'un côté, des non-salariés de l'autre (tableau ci-après). Compte tenu des caractéristiques des cotisants concernés, celui-ci est plus faible pour les salariés que pour les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles, et cela indépendamment des régimes qui assurent le recouvrement. Et, parmi les organismes de salariés, le taux des restes à recouvrer des URSSAF est proche de celui des ASSEDIC et meilleur que celui des régimes complémentaires.

En ce qui concerne les non-salariés, le développement du prélèvement automatique a incontestablement permis de réduire les impayés et les retards de paiement, et donc aussi le taux de restes à recouvrer. Toutefois, celui-ci reste très inégal. La CANAM, la CANCAVA, et plusieurs caisses vieillesse de professions libérales affichent des taux inférieurs à 3 ou 4 % - et même 0,6 % pour la caisse des pharmaciens. Toutefois, l'ORGANIC et la CARPIMKO ont encore des taux proches de 7 à 8 %, et l'on constate même, pour des caisses où le chèque reste le mode de paiement majoritaire, des taux nettement supérieurs : 15 % pour la CIPAV - architectes, géomètres et assimilés - et 24 % pour la CREA - enseignement, arts appliqués, sport, tourisme -.

La corrélation entre un faible taux de restes à recouvrer et l'utilisation du prélèvement automatique plaide pour la généralisation de ce dernier. La mise à l'étude de la possibilité de rendre celui-ci obligatoire apparaît de ce point de vue souhaitable, même si, comme l'évoque le CNAVPL dans sa réponse, une option pourrait être offerte aux cotisants ayant des revenus irréguliers.

*en %*

Régimes de salariés			Régimes de non salariés		
	Taux de restes à recouvrer	Taux de mises en demeure		Taux de restes à recouvrer	Taux de mises en demeure
URSSAF	1,0	7,0	URSSAF	8,3	13
ARRCO	1,9	4 à 9	CANAM	3,2	34
AGIRC	2,2	6	CANCAVA	3,7	28
ASSEDIC	1,2	-	ORGANIC	8,5	33
MSA*	3,6	-	MSA*	12,5	nc

\* hors CSG.

Les conventions d'objectifs et de gestion passées entre l'Etat et les caisses nationales considèrent toutes l'amélioration du recouvrement comme un objectif important. Dans l'ensemble, les objectifs retenus paraissent avoir été fixés à des niveaux peu ambitieux. Mais les disparités observées au plan régional justifient sans doute cette démarche en conduisant les caisses nationales à donner, dans un premier temps, la priorité à l'amélioration des résultats des organismes de base les moins performants.

Le nombre élevé des mises en demeure témoigne cependant de l'ampleur des difficultés du recouvrement. Cet indicateur est toutefois d'un maniement encore plus délicat que le taux des restes à recouvrer. En effet, le même cotisant peut faire l'objet d'une mise en demeure à chacune de ses échéances, lesquelles sont variables selon qu'il cotise par mois, trimestre ou semestre. De plus, la Cour a observé à l'occasion de ses contrôles, des pratiques très différentes en matière de mise en demeure en fonction du plus ou moins grand développement des procédures de recouvrement amiable.

Les données généralement disponibles et rassemblées pour ce rapport ne permettent pas de construire un indicateur corrigé de ces effets. De plus, les retards qui justifient l'envoi d'une mise en demeure peuvent résulter soit d'un comportement d'indiscipline civique que cet envoi suffit à corriger, soit de difficultés plus sérieuses justifiant l'octroi de délais de paiement qu'une action de prévention aurait permis d'anticiper, soit enfin, d'un comportement délictueux qui relève d'actions judiciaires.

Pour faire face à ces différentes situations, tous les organismes de sécurité sociale et d'assurance chômage disposent d'un ensemble de moyens juridiques : pénalités et majorations de retard, mise en demeure, inscription possible de privilège, procédure de contrainte, assignation devant les tribunaux... Toutefois, ceux-ci ne sont pas identiques d'un régime à l'autre et n'ont pas tous la même force juridique.

Le régime général, les régimes de base maladie et retraite des travailleurs indépendants et le régime agricole disposent de moyens juridiques identiques ou très proches de nature réglementaire. L'absence de renvoi de bordereau de déclaration des cotisations et l'absence de la déclaration annuelle de données sociales pour les entreprises, l'absence de retour de la déclaration de revenus pour les indépendants entraînent l'application de pénalités, dont le montant est fixé par arrêté ministériel.

De même, le retard dans le paiement des cotisations par rapport à l'échéance entraîne l'application de majorations de retard de 10 % du montant des cotisations non versées à l'exigibilité, augmentées de 3 % par trimestre ou fraction de trimestre au-delà d'un délai de trois mois. Les



ASSEDIC appliquent une règle identique, avec une majoration supplémentaire de 1,4 % au lieu de 3 %. En revanche, l'ARRCO et l'AGIRC, qui ne disposent pas d'une base réglementaire, appliquent une taxation provisionnelle de 110 % du montant de l'année précédente en cas de non production de la déclaration de cotisations et une majoration de 0,9 % par mois ou fraction de mois de retard.

Le code de la sécurité sociale prévoit également, pour les régimes qui en relèvent, l'existence d'une commission de recours amiable, émanation de leur conseil d'administration, qui peut accorder des remises totales ou partielles des majorations, en cas de force majeure et de bonne foi dûment prouvée. La demande de remise n'est recevable qu'après le règlement intégral des cotisations correspondantes.

Les organismes tendent de plus en plus à développer des procédures de recours amiable : lettre de rappel, relance téléphonique, et pour les URSSAF, passage du contrôleur dans l'entreprise. Ces démarches permettent dans un certain nombre de cas de régulariser la situation du cotisant et, si besoin, de prévoir des délais de paiement. L'octroi de délais est de la responsabilité du directeur de l'organisme et fait, le plus souvent, l'objet d'une directive nationale aux organismes de base. Dans les régimes de travailleurs indépendants, les délais portent en général sur le semestre en cours, mais peuvent également s'étaler sur une année entière. Par ailleurs, la CANAM a mis en place une procédure de recours amiable pour les créances inférieures à 3 500 F (533,6 €), le recouvrement forcé n'intervenant qu'en cas d'échec.

Dans le régime agricole, la situation est plus complexe. A côté des procédures habituelles de demande de délais, des dispositions exceptionnelles peuvent être prises par le ministère de l'agriculture et de la pêche en faveur des exploitants de tel ou tel secteur en difficulté, soit en tant qu'employeurs de main-d'œuvre soit en tant qu'indépendants<sup>157</sup>. Ces mesures peuvent se traduire par des prises en charge partielles de cotisations. Elles sont toutefois réservées aux seuls agriculteurs en situation financière grave et pour lesquels les étalements ne peuvent suffire à remettre à jour leurs cotisations. Les décisions sont du ressort du conseil d'administration de la caisse sur avis d'une commission départementale *ad hoc*.

L'octroi de délais est toujours subordonné à un certain nombre de conditions - être à jour des exigibilités antérieures, précompte de la part salariée payé ...- et de garanties - prélèvement automatique, inscription

---

157. L'étalement et la prise en charge des cotisations des agriculteurs en difficulté donne lieu à une enveloppe budgétaire inscrite en loi de finances. Elle a été de 190 MF (29,0 M€) en 2000.

de privilège, hypothèques, nantissement... Les paiements font l'objet d'une surveillance particulière dans la mesure où le respect de l'échéancier est un élément de la décision de remise des majorations et pénalités et son non-respect un indicateur des difficultés croissantes de l'entreprise à faire face à ses obligations sociales ou de sa mauvaise foi.

Dans tous les cas, 30 jours après l'échéance d'exigibilité ou la date limite de versement, les organismes sont tenus d'adresser au cotisant qui ne s'est pas acquitté de ses obligations une mise en demeure sous pli recommandé avec accusé de réception. Pour être valable, elle doit faire mention de la somme due en principal, chiffrée ou évaluée (en cas de taxation d'office) et faire état des majorations. La mise en demeure, en accordant au cotisant un dernier délai pour s'exécuter, vaut avis avant poursuites. Pour les régimes qui disposent de la procédure d'inscription de privilège - régimes de base des salariés et des indépendants et régimes complémentaires des salariés -, cette possibilité doit être mentionnée. S'il conteste le bien-fondé de la créance, le cotisant peut saisir, dans le délai d'un mois, la commission de recours amiable.

Au terme du délai imparti, les organismes sociaux peuvent délivrer une contrainte et mettre en œuvre les citations devant les juridictions sociales ou commerciales. Les pouvoirs sont identiques pour les régimes de base des salariés et des indépendants, pour le régime agricole et pour les ASSEDIC. Les régimes complémentaires des salariés du privé sont au contraire soumis au droit commun : assignation ou injonction à payer à partir du huitième mois suivant la première échéance non honorée.

Les procédures de recouvrement amiable et forcé font généralement l'objet de circulaires diffusées par les caisses nationales aux organismes de base. Dans les régimes des indépendants qui assurent à la fois des fonctions de recouvrement et d'affiliation de bénéficiaires, celle-ci constitue un levier important d'une gestion de proximité. L'ORGANIC et la CANCAVA mettent fortement l'accent sur la qualité de l'accueil et la relation téléphonique et ont développé des opérations de communication avec, dans la mesure du possible, une présence sur le terrain. Mais face à la gestion des créances difficiles, relevant ou non de la contestation du comité de défense des commerçants et artisans (CDCA), les circulaires rappellent que « l'intégralité des procédures civiles d'exécution est à mettre en œuvre », y compris à l'encontre du conjoint. L'ensemble des régimes se sont également dotés d'outils informatiques permettant un suivi des créances et des relances, des délais de paiement, ainsi que la réalisation de requêtes.

Dans une lettre circulaire en date de mai 1997, le directeur de la sécurité sociale a rappelé aux caisses nationales des travailleurs indépendants la nécessité d'instaurer une coordination locale avec les

URSSAF et les caisses relevant de la CANAM, seul moyen de « traiter globalement » la situation des cotisants en difficulté. Des travaux ont été engagés, entre la CANAM, l'ACOSS, la CMR d'Auvergne et les deux URSSAF du Puy-de-Dôme et de Haute-Loire, pour la mise en place d'un huissier commun au régime maladie des indépendants et aux URSSAF. Un protocole d'accord a été signé en ce sens fin 2000. En revanche, entre les caisses des régimes vieillesse et les URSSAF la coordination ne semble pas avoir dépassé le stade de l'échange de renseignements permettant d'identifier un cotisant en application des instructions de l'ACOSS.

Or, un tel traitement global reste indispensable aussi bien du point de vue du cotisant, qui dans le système actuel peut se trouver confronté à plusieurs procédures simultanées, que de celui des caisses, qui gagneraient en efficacité à avoir une vision de l'ensemble des difficultés d'un cotisant et à coordonner les procédures judiciaires. Les caisses nationales se sont récemment engagées à améliorer les échanges pour les cotisants proches de la cessation de paiement. Toutefois, dans le passé, les caisses ont justifié leur réticence à un échange d'informations plus en amont par le fait que celui-ci pouvait se faire au détriment de leur propres créances, ou par le risque d'allongement des délais d'exécution. La Cour demande à ce qu'un bilan des avantages et inconvénients des expériences en cours en matière d'huissier commun soit réalisé avant toute généralisation de la procédure.

### **E – Le cas des caisses de retraite des agents des collectivités territoriales et hôpitaux et des personnels non titulaires**

La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et des établissements sanitaires et sociaux (CNRACL) et l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) constituent des organismes à part au sein des régimes obligatoires de sécurité sociale. L'organisation et les compétences de la caisse nationale ont été définies par le décret du 19 septembre 1947, celles de l'IRCANTEC par un décret du 23 décembre 1970. Leur gestion est assurée par les services de la caisse des dépôts et consignations, établissement public de l'Etat, situés à Bordeaux pour la CNRACL et à Angers pour l'IRCANTEC. Par le caractère public des employeurs et le lien de la caisse des dépôts et consignations avec le réseau du Trésor public qui assure le versement des traitements, ces institutions se situent, en ce qui concerne le recouvrement, assez largement en dehors du droit commun.

**La CNRACL** gère la retraite des agents des collectivités territoriales et des établissements sanitaires et sociaux. Les organismes cotisants sont au nombre de 40 633 pour un total de 1,6 millions de salariés (900 000 territoriaux et 700 000 hospitaliers). Le montant des cotisations s'est élevé à 61 MdF (9,3 Md€) en 1999, plus 2,3 MdF (0,4 Md€) reversés à l'ACOSS au titre de la CSG et de la CRDS sur les pensions.

En application du décret du 9 septembre 1965, la caisse peut accéder à tous les documents que le conseil d'administration juge utile à fin de contrôle. Dans la pratique, les cotisations sont versées globalement et ne donnent lieu à aucun contrôle autre que de cohérence. La caisse utilise uniquement la déclaration annuelle de données sociales pour vérifier l'existence de l'affilié et sa dernière adresse dans son fichier et, le cas échéant, l'égalité entre le montant des cotisations rétroactives déclarées dans la DADS et le total versé aux différentes échéances, la DADS elle-même ne donnant lieu à aucun contrôle.

En ce qui concerne le précompte des cotisations sociales sur pensions, la CNRACL bénéficie d'un régime dérogatoire, qui résulte du décret du 11 janvier 1960, qui prévoit un délai de trois mois au lieu des cinq jours de droit commun. Cette situation juridique est d'autant plus anormale que les retraités relèvent du régime général pour l'assurance maladie. Dans la pratique, la CNRACL s'efforce d'observer le délai du 5 du mois, mais des décalages de plusieurs jours peuvent exister. De plus, pour les retraités non imposables, la demande de l'avis de non imposition, qui permet l'exonération, n'est pas renouvelée annuellement, le retraité devant prendre l'initiative d'indiquer si, d'une année sur l'autre, il est devenu imposable. La Cour a rappelé à cet organisme que l'avis de non-imposition doit être fourni annuellement par les intéressés.

Les cotisations d'assurance vieillesse sont recouvrées par l'intermédiaire des comptables du Trésor. Le décret de 1947 fixe les dates de versement, identiques à celles applicables aux entreprises privées, et les sanctions en cas de retard de versement (10 % de majoration pour les trois premiers mois et 5 % supplémentaires ensuite par trimestre ou fraction de trimestre). Un recours gracieux en remise ou réduction des majorations est possible en cas de « bonne foi dûment prouvée ». Cette décision appartient au conseil d'administration, lequel l'a déléguée au directeur sans fixer une limite de montant. Dans les faits, les remises sont largement accordées et le conseil d'administration hésite à transmettre les dossiers aux chambres régionales des comptes pour inscription d'office des sommes dues au budget de la collectivité, considérant cette procédure trop brutale. Par ailleurs, le conseil a renoncé à engager les procédures pour recouvrer une majoration de 327 MF (49,9 M€) résultant d'un retard

de paiement de l'assistance publique-hôpitaux de Paris entre décembre 1992 et juillet 1994, suite à une proposition des représentants de l'Etat, après concertation avec l'AP-HP, de transiger sur un montant de 109 MF (16,6 M€) pour solde de tout compte. Enfin, sur 250 MF (38,1 M€) de majorations émises entre 1996 et 1999, seulement 26 MF (4,0 M€) ont été recouvrées, soit 10 %.

Au total, l'absence de contrôle de l'assiette et l'insuffisance de diligences dont fait preuve l'organisme pour recouvrer les majorations de retard et pénalités se traduisent par un taux de restes à recouvrer particulièrement faible (0,29 %), comprenant à 84 % des taxations d'office, mais dont la validité peut être sérieusement mise en doute.

**L'IRCANTEC** a été créée par décret en 1970 comme institution de retraite complémentaire obligatoire au bénéfice des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques. Ce décret fixe le cadre juridique et renvoie pour le contentieux aux articles du code de la sécurité sociale.

L'institution gère 68 000 comptes, couvrant deux millions de salariés (avec un flux annuel d'entrées et de sorties de 600 000). En 1999, elle a recouvré 8,5 MdF (1,3 Md€) de cotisations avec un taux de restes à recouvrer de 1,2 %. Le système est déclaratif et suit les périodicités mensuelles, trimestrielles ou annuelles fixées en fonction du montant des cotisations dues (moins de 6 000 F (914,7 €), de 6 000 F (914,7 €) à 24 000 F (3 658,8 €) et plus de 24 000 F (3 658,8 €)). Le paiement s'effectue à 85 % par virement automatique via le réseau du Trésor public. L'IRCANTEC n'est pas habilitée à faire des contrôles sur pièces et sur place et se contente de vérifier la cohérence des déclarations reçues à partir des DADS. Il n'existe pas d'échanges avec les URSSAF.

L'institution a développé le recouvrement amiable par lettres de rappel, éventuellement par relances téléphoniques. Des délais peuvent être accordés par le comité de recouvrement qui existe au sein du service gestionnaire ou par le conseil d'administration dans les cas exceptionnels. L'octroi de délai ne fait pas l'objet d'une réglementation. L'envoi de mises en demeure s'effectue selon des périodicités variables, en général neuf mois après l'émission de la somme due. Dans ces conditions, la proportion annuelle de mise en demeure n'a pas de signification et les actions contentieuses, supposées systématiquement engagées au-delà de 2 000 F (304,9 €), sont peu nombreuses.

La CNRACL et l'IRCANTEC disposent de moyens légaux à l'encontre des collectivités débitrices, et elles hésitent à les utiliser. La Cour estime que ces deux institutions doivent y recourir de façon plus systématique.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

1. Définir et mettre en œuvre dans la branche recouvrement une stratégie de contrôle d'assiette pour en déduire les actions de contrôle les plus efficaces.

2. Mettre en œuvre à brève échéance une déclaration unique de revenus pour les travailleurs indépendants, faite auprès de l'administration fiscale.

3. Prendre les dispositions légales nécessaires pour renforcer la coopération entre les différents organismes intervenant dans la protection sociale des professions indépendantes.

4. Etudier en commun entre ces différents organismes les problèmes rencontrés dans le développement du télépaiement.

5. Etudier la possibilité de rendre obligatoire le prélèvement automatique pour les travailleurs indépendants.

6. Tirer les leçons des expériences en cours d'huissier unique.

7. Recourir de façon plus systématique, en ce qui concerne la CNRACL et l'IRCANTEC, aux moyens juridiques dont disposent les organismes publics à l'encontre des collectivités débitrices.

---

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PAGE 538
---

## **II – L'efficacité du recouvrement des cotisations sociales : comparaison avec celle du recouvrement de la TVA**

La Cour a consacré par le passé plusieurs enquêtes aux modalités de recouvrement des cotisations sociales. Le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 comportait des développements relatifs à ces travaux. Par ailleurs, le rapport public annuel pour l'année 1999 a comparé les conditions dans lesquelles les ASSEDIC et les URSSAF exercent leur mission de recouvrement des cotisations d'assurance chômage et de sécurité sociale.

Ces différentes enquêtes ont montré l'intérêt d'une étude destinée à établir un parallèle avec les procédures fiscales en la matière, tant en termes de pratiques de contrôle de l'assiette que de prérogatives de puissance publique. Cette étude se justifie d'autant plus que les URSSAF sont désormais chargées du recouvrement de recettes fiscales, telles que la CSG et la CRDS.

On a retenu comme terme de comparaison fiscal la gestion de la TVA recouvrée par la direction générale des impôts (DGI). La TVA et les cotisations sociales présentent en effet trois similitudes : elles sont prélevées par les entreprises pour le compte de l'Etat ou des organismes de protection sociale, elles reposent sur un régime déclaratif et elles donnent lieu à des versements d'une périodicité mensuelle ou trimestrielle.

## **A – L'organisation et les résultats du recouvrement**

### **1 – Le cadre général du recouvrement des prélèvements sociaux et fiscaux**

En 1999, les URSSAF ont liquidé un montant de cotisations s'élevant à 1 109 MdF (169,1 Md€). Au cours de la même année, 1 018 MdF (155,2 Md€) payés dans le délai légal ont été recouverts par la DGI au profit du budget général, des collectivités locales et d'organismes divers. Les recettes de TVA en représentaient 764 MdF (116,5 Md€), soit 75 %.

L'implantation territoriale des organismes de recouvrement et de l'administration fiscale présente des points communs évidents<sup>158</sup>. Cependant, contrairement aux services extérieurs de la DGI, qui sont des émanations de l'administration centrale, les 105 URSSAF constituent autant de personnes morales distinctes de l'agence centrale. Cette situation emporte un certain nombre de conséquences juridiques. Si l'ACOSS possède un pouvoir d'orientation et est compétente pour édicter les mesures nécessaires au bon fonctionnement du service au même titre que les autres caisses nationales, elle se doit de tenir compte de l'autonomie des URSSAF dans les directives qu'elle leur adresse. Une

---

158. 105 URSSAF perçoivent les cotisations sociales en métropole. Hormis l'URSSAF de Paris et celle d'Ajaccio, qui couvrent respectivement sept des huit départements d'Ile-de-France et les deux départements de la Corse, toutes les URSSAF ont une compétence géographique de champ départemental ou infra-départemental.

large place est alors souvent réservée à l'adaptation des orientations formulées par l'agence centrale aux particularités du contexte local.

Par ailleurs, si le cotisant peut se prévaloir dans ses relations avec une URSSAF des directives et orientations élaborées par l'agence centrale, chacune des unions de recouvrement n'est juridiquement engagée que par ses propres décisions. Le redevable des cotisations sociales ne peut donc faire valoir auprès d'une URSSAF des décisions prises à son encontre par une autre. Cette particularité singularise fortement la branche du recouvrement par rapport aux services de l'Etat en charge des prélèvements fiscaux : en effet, l'article L 80 A du livre des procédures fiscales prévoit au contraire explicitement des garanties pour prémunir les contribuables contre les changements de doctrine ou les interprétations divergentes de la règle fiscale par les différents services de la même administration.

## **2 – Comparaison des résultats de la branche du recouvrement et de l'administration fiscale**

### *a) Les performances du recouvrement*

Le **taux de restes à recouvrer de l'exercice courant** est un premier indicateur de la performance du recouvrement des URSSAF. Il mesure la part des cotisations non recouvrées à la clôture des comptes par rapport aux cotisations liquidées<sup>159</sup> au cours de l'exercice. Cet indicateur permet d'apprécier la capacité à recouvrer les cotisations dues dans l'année au cours de laquelle la créance est née.

L'administration fiscale a recours à des indicateurs similaires. Le coefficient de paiement à l'échéance mesure le rapport entre les sommes acquittées à l'échéance et les charges brutes de l'exercice<sup>160</sup>. Par ailleurs, le taux de couverture des charges de l'exercice mesure le rapport entre l'ensemble des sommes recouvrées au cours d'une année (paiements à l'échéance et recouvrements sur prises en charge) et les charges brutes.

---

159. Les cotisations liquidées correspondent à la somme des cotisations encaissées spontanément (crédits directs) et à celles qui ont été mises en recouvrement. Les cotisations encaissées sont obtenues par l'addition des crédits directs et des encaissements sur mise en recouvrement (y compris des années précédentes).

160. Les charges brutes comprennent les paiements à l'échéance et les prises en charge de l'année (montant des rappels mis en recouvrement suite à des opérations de contrôle fiscal).



Les deux approches divergent dans le mode de prise en compte des sommes redressées à la suite de contrôles : les indicateurs de la DGI intègrent dans les montants à recouvrer au titre de l'exercice en cours les redressements issus des opérations de contrôle fiscal, alors que les URSSAF imputent les cotisations redressées en contrôle comptable d'assiette à l'exercice juridique de rattachement.

Afin de permettre la comparaison entre les organismes de recouvrement et l'administration fiscale, les prises en charge suite à contrôle fiscal ont été exclues du montant des charges brutes des comptables des impôts, ainsi que des restes à recouvrer en fin d'exercice.

en MF et (M€)

Année N	1997	1998	1999
<b>URSSAF</b>			
Cotisations liquidées au titre de l'exercice courant N	1 018 820	1 065 081 (162 370,6)	1 105 807 (168 579,2)
Reste à recouvrer au 31 décembre N	14 049	13 175 (2 008,5)	12 198 (1 859,6)
Taux de RAR	1,38 %	1,24 %	1,10 %
<b>DGI</b>			
Montant des charges brutes année N	878 798	947 376 (144 426,5)	1 035 891 (157 920,6)
Montant restant à recouvrer à fin N	6 184	4 754 (724,7)	8 386 (1 278,4)
Taux de RAR	0,7 %	0,5 %	0,8 %
<b>Comparaison des taux de restes à recouvrer</b>			
Taux de RAR URSSAF- Taux de RAR DGI	0,68 point	0,74 point	0,30 point

Les taux de restes à recouvrer de la branche du recouvrement ont connu des variations sensibles sur longue période<sup>161</sup>, étroitement liées au niveau de l'activité économique : ils sont passés de 1,23 % en 1979 à 2,06 % en 1985, puis ont diminué pour atteindre 1,76 % en 1988. Un nouveau point culminant est atteint en 1993 avec 2,25 %. Depuis lors, on constate une diminution, qui s'est poursuivie entre 1997 et 1999<sup>162</sup>.

Le taux de restes à recouvrer de l'administration fiscale passe de 0,7 % à 0,5 % entre 1997 et 1998. Il augmente à nouveau légèrement en

161. Le retraitement des statistiques fiscales n'a pas été possible sur longue période.

162. Dans sa réponse, l'ACOSS fournit les restes à recouvrer pour 2000. Ces données confirment l'amélioration puisque le taux des restes à recouvrer s'établit à 1,04 %.

1999<sup>163</sup> pour atteindre 0,8 %. Compte tenu de l'amélioration des performances du recouvrement des URSSAF, l'écart constaté par rapport aux résultats de la DGI se réduit sensiblement au cours de la période considérée et devient faible en 1999 (0,3 point). Sur ce premier indicateur, les performances des deux réseaux sont donc proches.

#### **La comparaison de la situation déclarative d'un échantillon d'entreprises**

La Cour a complété l'analyse des performances des URSSAF et de l'administration fiscale par l'examen des dossiers fiscaux et sociaux d'un échantillon de 50 entreprises de la région parisienne\*. Les résultats de cette étude expérimentale et **qui ne vise nullement à la représentativité** sont néanmoins éclairants :

- dans près de la moitié des cas examinés, les défaillances déclaratives observées par les services fiscaux se confirment sur le plan des cotisations sociales ;

- 39 des 50 entreprises concernées ont fait l'objet d'au moins un contrôle de l'URSSAF depuis 1990. Ce chiffre révèle une appréciation homogène du risque de non recouvrement entre les services fiscaux et l'URSSAF de Paris ;

- le nombre de salariés, tel qu'il ressort des informations que possède la DGI, ne coïncide avec celui du fichier de l'URSSAF que pour deux entreprises sur 50. Cette discordance s'explique dans la plupart des cas par le fait que seule une partie des effectifs ressort de la compétence de l'URSSAF de Paris. Cependant, pour des entreprises n'ayant qu'un seul établissement, elle peut révéler une dissimulation de salariés. Ce constat incite à intensifier le rapprochement des données des URSSAF avec celles dont disposent les services fiscaux.

---

\* L'échantillon qui a servi de base à la comparaison est de 50 entreprises relevant du ressort territorial de l'URSSAF de Paris, réparties en cinq catégories de taille différentes (0-10, 11-50, 51-100, 101-400, plus de 400 salariés). Chacune de ces sociétés a fait l'objet de la part des services fiscaux d'une vérification de comptabilité au cours des années 1999 ou 2000, qui a donné lieu à des redressements portant sur la TVA, assortis de pénalités.

La comparaison des résultats du recouvrement nécessite également d'examiner l'évolution du **stock des cotisations et impositions restant à recouvrer au titre des exercices précédents**. Au 31 décembre 1999, le

---

163. Ce phénomène est dû en grande partie à des incidents d'appariement dans le traitement d'encaissements par virement.

stock total de cotisations restant à recouvrer par les URSSAF (France entière) représentaient 79,4 MdF (12,1 Md€), en diminution de 2,4 % par rapport à 1998. Ce stock de créances représentait 7,2 % des cotisations liquidées en 1999. A la même date, le montant des restes à recouvrer globaux de la DGI était de 77,5 MdF (11,8 Md€), soit 7,6 % du montant total des recettes fiscales encaissées par cette administration en 1999. Là encore, les deux valeurs de l'indicateur sont très proches.

Cela étant, à part les deux indicateurs précédents, on ne dispose pas d'éléments pour apprécier la qualité du recouvrement des cotisations sociales. L'ACOSS doit se donner les moyens d'assurer un meilleur suivi du recouvrement, de procéder aux études nécessaires à la définition d'une stratégie de contrôle d'assiette en fonction des risques de non recouvrement. Cela suppose de pouvoir, à des fins de gestion et pas seulement statistique, centraliser l'information relative aux différentes étapes du recouvrement et du contentieux. La base de données que l'organisme a créé peut y contribuer. Il convient toutefois que soit mis au point, au niveau des URSSAF, un tableau de bord de recouvrement comparable à celui qui existe dans les services fiscaux (encadré ci-dessous), permettant une remontée quotidienne des données du recouvrement.

#### *b) Les coûts de gestion*

Le coût du recouvrement des cotisations sociales, tel que l'évalue l'ACOSS, peut être rapproché des charges qu'entraîne la gestion de la TVA pour la DGI, telles que cette dernière les évalue. Dans les deux cas, l'évaluation prend en compte les coûts de liquidation et d'assiette des prélèvements, les dépenses de recouvrement et celles liées à la fonction de contrôle.

Pour réaliser des encaissements s'élevant au total à 1 124 MdF (171,4 Md€) en 1999<sup>164</sup>, la branche du recouvrement estime avoir dépensé 5,0 MdF (0,8 Md€), soit un taux de prélèvement de 0,45 %. De son côté, l'administration fiscale a recouvré au cours de la même année 580,2 MdF (88,5 Md€) de recettes de TVA nettes. Elle évalue le coût de gestion de cette imposition à 6,2 MdF (1,0 Md€), ce qui correspond à un taux de prélèvement de 1,06 %.

---

164. Cotisations nettes encaissées par les URSSAF hors mesures compensées.

### Le pilotage du recouvrement à la DGI

L'état « M 100 » est le principal outil de suivi du recouvrement au sein de la DGI. Edité mensuellement à partir de remontées quotidiennes, il recense des informations sur l'évolution des restes à recouvrer (en stock au 1<sup>er</sup> janvier ainsi qu'en flux), la part des paiements à l'échéance, et le montant des sommes dont le recouvrement est pris en charge par le comptable à la suite d'un défaut de paiement ou d'une notification de redressement.

Cet état statistique distingue au sein des créances celles qui ont été déclarées dans le cadre d'une procédure collective ou qui font l'objet d'une contestation au contentieux. Il permet de ce fait d'apprécier l'efficacité de l'action en recouvrement mise en œuvre par un comptable sur la part des créances sur laquelle il peut agir.

Dans la mesure où les informations qu'il contient sont extraites d'une application nationale de suivi du recouvrement (dénommée « MEDOC »), le tableau M 100 présente la particularité de pouvoir être édité pour chaque poste comptable, mais également pour une direction des services fiscaux ainsi qu'au plan national. Par ailleurs, chaque comptable peut comparer les résultats obtenus localement avec les indicateurs nationaux, qui font l'objet d'un téléchargement périodique.

Les résultats du recouvrement des directions des services fiscaux, suivis par l'administration centrale sur la base des données de l'état « M 100 », s'apprécient au travers de plusieurs indicateurs, dont notamment :

- *le coefficient de paiement à échéance*, qui mesure la part des paiements acquittés dans le délai légal dans les charges brutes ;

- *le taux de couverture des charges de l'exercice*, qui mesure le rapport entre l'ensemble des sommes recouvrées au titre de l'exercice (paiements à l'échéance plus recouvrements sur prises en charge de l'année) rapporté aux charges brutes (paiements à l'échéance plus prises en charge de l'année) ;

- *le coefficient de recouvrement net sur prise en charge et le délai moyen pondéré de recouvrement des créances*, qui sont destinés à mesurer l'efficacité de l'action en recouvrement du réseau comptable. Celle-ci est appréciée par le biais du *coefficient de restes à recouvrer nets sur lesquels les comptables peuvent agir* (cet indicateur exclut notamment les créances sur procédures collectives et celles contestées au contentieux) ;

- *l'efficacité globale pondérée* mesure le rapport entre le nombre d'opérations réalisées par les recettes et le nombre d'agents qui y sont affectés.

Rapporté au montant des recettes encaissées, le coût de la gestion est donc nettement plus faible pour les cotisations sociales que pour la TVA recouvrée par le DGI<sup>165</sup>, qui constitue il est vrai une imposition plus complexe à gérer. Ce constat milite en faveur du maintien d'une assiette sociale et de taux aussi peu différenciés que possible, de manière à réduire les éléments de complexité qui accroissent significativement les charges de gestion des organismes de recouvrement, comme on peut le voir pour les exonérations de cotisations sociales (cf. *infra*).

## **B – Le rapprochement progressif des règles de recouvrement des prélèvements sociaux et fiscaux**

L'administration fiscale dispose de moyens juridiques plus étendus que ceux des URSSAF pour la mise en œuvre des procédures de recouvrement forcé. Cela étant, les règles de recouvrement des prélèvements fiscaux et sociaux tendent à se rapprocher.

### **1 – Le recouvrement amiable**

Les URSSAF ont mis en place à la fin de la décennie 1980 des procédures de relance amiable en cas de défaut de paiement à l'exigibilité afin de limiter le recours aux mesures de recouvrement forcé, dont la gestion est complexe et coûteuse, et par ailleurs, d'améliorer la relation avec le cotisant, objectif qui constitue un des axes principaux de la COG entre l'Etat et l'ACOSS pour la période 1998-2001. Dans le cadre d'orientations nationales d'avril 1999, l'ACOSS recommande de réserver cette procédure en priorité aux cotisants non professionnels, notamment aux employeurs de personnel de maison, ainsi qu'aux primo-débiteurs. La Cour a cependant constaté que l'agence centrale ne dispose pas de statistiques sur le nombre de relances amiables, et n'est pas en mesure d'évaluer leur efficacité.

Pour sa part, la DGI n'accordait jusqu'à présent qu'une place réduite aux actions de relance amiable. Une expérimentation menée en 1999 a cependant montré l'intérêt de développer cette pratique pour le recouvrement de la TVA, et sa généralisation est actuellement en cours pour les contribuables primo-défaillants.

---

165. La Cour avait déjà relevé, dans son rapport public de 1999 (p. 856), que le recouvrement des cotisations sociales était par ailleurs moins coûteux que celui des cotisations d'assurance-chômage (le taux de prélèvement des URSSAF était de 0,52 % en 1997, contre 0,75 % pour les ASSEDIC).

## 2 – Les procédures de recouvrement forcé

### *a) La contrainte*

Face à un débiteur de cotisations sociales qui n'a pas donné suite à une mise en demeure, les URSSAF peuvent recourir à l'émission d'une contrainte. Cette procédure est mise en œuvre par le directeur. Elle comporte, à défaut d'opposition du débiteur devant le tribunal des affaires de sécurité sociale, tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire. A défaut d'opposition et en cas de non paiement persistant, elle peut faire l'objet d'une exécution forcée. Cette procédure, spécifique au recouvrement des cotisations sociales<sup>166</sup>, comporte des effets analogues à l'avis de mise en recouvrement émis par les services de l'Etat.

### *b) Le privilège*

Tout comme le Trésor Public, les URSSAF se voient reconnaître un privilège général sur les biens meubles du débiteur, garantissant le paiement des cotisations pendant un an à la date de leur exigibilité. Dès lors que les sommes dues dépassent 80 000 F (12 195,9 €), le privilège doit être inscrit, dans le délai de trois mois suivant l'échéance, au greffe du tribunal de commerce si le débiteur est commerçant, au greffe du tribunal de grande instance s'il s'agit d'une personne morale de droit privé non commerçante.

Cette procédure est relativement plus utilisée par les URSSAF que par l'administration fiscale : par exemple, 4 806 privilèges ont été inscrits par la seule URSSAF de Paris en 1999, contre 14 419 par la DGI pour l'ensemble de la France. Le privilège du Trésor prime toutefois celui des URSSAF. Il est cependant lui-même devancé par les frais de justice ainsi que par les créances salariales.

### *c) Le rapprochement des procédures : un objectif à poursuivre*

L'administration fiscale dispose, en matière de mesures d'exécution forcée, de procédures offrant des perspectives de recouvrement plus rapide des créances que celles des URSSAF. Tel est le cas de l'avis à tiers détenteur, prévu par les articles L. 262 et L. 263 du livre des procédures fiscales. L'émission de cet acte a pour effet de

---

166. La loi du 31 décembre 1992 permet aussi aux ASSEDIC d'y avoir recours.

constituer débiteur direct du Trésor le tiers détenteur de fonds appartenant au redevable.

La loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution a d'ores et déjà rapproché les dispositions des droits fiscal et social en matière de procédures d'exécution forcée<sup>167</sup>. Néanmoins, s'agissant des URSSAF, le code de la sécurité sociale maintient l'exigence d'un titre exécutoire (la contrainte), ainsi que la signification de la saisie-attribution par voie d'huissier.

Or, l'article L. 652-3 du code de la sécurité sociale prévoit la possibilité pour les caisses d'assurance vieillesse des professions non salariées non agricoles et les organismes d'assurance maladie et maternité d'enjoindre aux tiers dépositaires, détenteurs ou redevables de sommes appartenant au débiteur de cotisations sociales, de verser le montant des cotisations, majorations et pénalités non acquittées. Cette procédure peut également être mise en œuvre par les URSSAF pour le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants. Son extension au régime général pour les entreprises ayant des salariés mériterait d'être examinée.

### 3 – Les contrôles

#### *a) La création d'une « charte du cotisant » : un alignement progressif des droits du cotisant contrôlé sur les règles prévues par le droit fiscal en faveur des contribuables*

Une « charte du cotisant », calquée sur celle que l'administration fiscale a créée à la fin des années quatre-vingt, a été élaborée par la branche du recouvrement en 1999. Ce document, destiné à informer le cotisant de ses droits et des prérogatives dont dispose l'organisme de recouvrement, confirme l'évolution significative des relations entre les URSSAF et le redevable des cotisations sociales.

Jusqu'à une période récente, la procédure de contrôle des URSSAF se distinguait en effet de celle de l'administration fiscale par le caractère moins précis et moins étendu des garanties de procédure reconnues aux cotisants. Les décrets du 31 janvier 1996 et du 28 mai 1999 ont renforcé significativement les droits du cotisant : en particulier en instaurant l'envoi obligatoire d'un avis de contrôle et la communication par écrit des

---

167. Ainsi, les effets de la saisie-attribution ont été alignés sur ceux de l'avis à tiers détenteur (transfert immédiat des sommes saisies au profit du créancier sauf recours du débiteur).

observations faites au cours du contrôle, de la nature et du montant des redressements envisagés. Là encore, la procédure des URSSAF coïncide désormais avec celle que l'administration fiscale est tenue de respecter en matière de notification de redressement.

*b) Le renforcement des prérogatives de contrôle des URSSAF*

Les inspecteurs du recouvrement, chargés du contrôle des cotisants, disposent de prérogatives de puissance publique très proches de celles des agents de la DGI.

En application de l'article L. 243-11 du code de la sécurité sociale, les employeurs autres que l'Etat, qu'ils soient des personnes privées ou publiques, et les travailleurs indépendants sont tenus de recevoir les agents de contrôle des URSSAF. Les oppositions ou obstacles à ce **droit d'entrée et de visite** sont passibles des mêmes peines que celles prévues par le code du travail en ce qui concerne l'inspection du travail. Ces prérogatives sont très similaires à celles de l'administration fiscale, qui dispose de la procédure d'opposition à contrôle fiscal lorsque le contribuable fait obstacle à une vérification de comptabilité.

Les agents de contrôle des URSSAF peuvent **accéder à tous documents** du cotisant, y compris sur support informatique, dès lors que l'accès à ces éléments est nécessaire à l'exercice du contrôle. Les pouvoirs des agents de contrôle ont été récemment renforcés<sup>168</sup> : ces derniers peuvent désormais **interroger** les personnes rémunérées par l'entreprise, en vue de connaître leur identité, la nature de leurs activités et le montant de leurs rémunérations et avantages en nature. Cette prérogative étend leurs pouvoirs de vérification à des personnes qui ne sont pas forcément salariées de l'entreprise, en vue de lutter contre le travail dissimulé.

Toutefois, à la différence des services fiscaux, les agents des URSSAF ne disposent pas d'un droit de communication auprès des tiers. L'administration fiscale a en effet la possibilité de confronter les déclarations d'un contribuable avec les éléments détenus par des tiers (établissements financiers, professions libérales, auxiliaires de justice tels que notaires ou huissiers, etc.) dans le cadre de l'article L. 81 du livre des procédures fiscales.

Par ailleurs, l'article L. 10 de ce même livre permet à l'administration de demander aux contribuables tous **renseignements**,

---

168. Article 33 du décret du 31 janvier 1996.



**éclaircissements ou justifications** relatifs aux déclarations qu'ils souscrivent.

La Cour estime qu'il faudrait étudier l'extension de ces procédures au profit des URSSAF. Dans le second cas, la possibilité d'interroger le cotisant sur l'origine de certaines anomalies déclaratives peut contribuer efficacement à la régularisation rapide de sa situation.

*c) Le ciblage des contrôles*

En 1999, les URSSAF ont réalisé 194 008 contrôles, dont 160 396 sur des entreprises. Ces opérations ont entraîné des redressements s'élevant à 4,2 MdF (0,6 Md€) (cf. à ce sujet *supra*). La progression sensible des cotisations redressées par rapport aux années précédentes<sup>169</sup> s'explique en grande partie par la priorité donnée au suivi des cotisants représentant les enjeux les plus élevés. Cela étant, alors que la DGI parvient à un taux d'opérations donnant lieu à redressement de 86,9 % en 1999, seuls 34,8 % des contrôles des URSSAF au cours de la même année ont abouti à un redressement de cotisations. Cette comparaison révèle un ciblage insuffisant des contrôles, et met en évidence la nécessité de développer des outils d'analyse-risque afin d'améliorer les performances de la programmation des vérifications.

La branche du recouvrement se distingue également de l'administration fiscale par la place réduite accordée au contrôle sur pièces<sup>170</sup>. Or, cette pratique, qui repose essentiellement sur le rapprochement des différents éléments déclaratifs fournis par le cotisant, est un moyen de régularisation rapide de situations dans lesquelles les enjeux ne justifient pas l'engagement d'un contrôle comptable d'assiette réalisé chez le cotisant. Elle permet en outre d'enrichir la programmation des investigations, par une détection plus précoce des fraudes potentielles.

---

**SYNTHESE**

---

*La comparaison du recouvrement des cotisations sociales par les URSSAF et celle du recouvrement de la TVA par les services fiscaux aboutit à trois grandes conclusions. L'efficacité des deux réseaux, mesurée par le taux de restes à recouvrer, est analogue. Le coût du recouvrement des cotisations sociales est deux fois plus faible que celui de la TVA, cette*

---

169. Les redressements atteignaient 2,6 MdF en 1996, 3,02 MdF en 1997 et 3,12 MdF en 1998.

170. La notion de contrôle sur pièces s'entend ici par opposition au contrôle comptable d'assiette réalisé dans les locaux du cotisant. Une expérimentation a été engagée en la matière par l'ACOSS en 1998.

*dernière imposition étant il est vrai plus complexe à gérer. Enfin, les résultats et le ciblage du contrôle des URSSAF sont plus faibles que ceux de la DGI, en dépit d'un rapprochement sensible des prérogatives juridiques des deux réseaux au cours des dernières années.*

---

#### RECOMMANDATIONS

---

##### Pour l'Etat

*1. Poursuivre le rapprochement des prérogatives juridiques des URSSAF de celles des services fiscaux, notamment par l'extension aux organismes de recouvrement de la possibilité de recourir à l'avis à tiers détenteur.*

*2. Examiner la possibilité de doter les URSSAF d'un droit de communication vis-à-vis des tiers.*

##### Pour l'ACOSS

*3. Evaluer l'efficacité des procédures de recouvrement amiable et forcé.*

*4. Bâtir un système d'information et de suivi du recouvrement qui soit commun à toutes les URSSAF, dont les résultats puissent être agrégés par l'ACOSS pour l'ensemble de la branche et qui permette, par des indicateurs pertinents, de mesurer, pour chaque URSSAF et pour l'ensemble de la branche, en temps réel, la qualité du recouvrement.*

*5. Inscrire l'extension des procédures de contrôle sur pièces (dans les locaux de l'URSSAF) parmi les priorités en matière de contrôle dans le cadre du projet de COG en cours d'élaboration.*

---

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PAGE 551
---

### **III – La mise en place du système RACINE dans les URSSAF**

Le projet RACINE a été conduit par l'ACOSS à la suite de la loi du 25 juillet 1994 qui a réaffirmé et organisé le principe que chaque

branche devait s'équilibrer. Une lettre du ministère des affaires sociales, datée du 28 octobre 1994, a demandé la mise en place « d'une répartition des encaissements, par branche, au niveau des unions de recouvrement (URSSAF, CGSS), par compte cotisant ». Cette demande, conforme aux attentes des bénéficiaires des ressources, qu'il s'agisse des branches ou des tiers, avait pour objectif de permettre une répartition des cotisations en les affectant aux risques gérés par le régime général en fonction des règles suivantes :

- pour chaque compte individuel de cotisant à partir des données déclaratives ;
- pour chaque période d'exigibilité ;
- pour chaque journée comptable ;
- en fonction des règles de répartition prévoyant notamment une hiérarchie dans l'attribution des produits entre les différents types de cotisations.

Les montants à traiter sont considérables puisqu'ils concernent l'ensemble des ressources encaissées par les URSSAF, à savoir 1 081 MdF en 1998, première année de mise en service du système RACINE. RACINE se traduit également par une détermination, suivant les mêmes principes et au niveau des URSSAF, de la dette de l'Etat au titre des mesures d'exonération de cotisations sociales prises en faveur de l'emploi.

RACINE ne constitue pas une application informatique indépendante ; il constitue en fait une sous-partie du système national de production (SNV2) de la branche du recouvrement qui a été implanté progressivement dans toutes les URSSAF, les dernières à l'avoir adopté étant l'URSSAF de Paris et les CGSS en 1998.

RACINE représente donc un projet ambitieux. Trois ans après son introduction, la Cour fait le point sur sa mise en œuvre à partir des contrôles que les COREC/CODEC ont faits dans 12 URSSAF (Montpellier, Yonne, Ardennes, Sud-Finistère, Haute-Garonne, Vendée, Valenciennes, Tourcoing, Lille, Beauvais, Laval et Paris-région parisienne).

Les constatations des vérificateurs font apparaître que l'ambition du projet a été perçue différemment selon les URSSAF et que la mise en œuvre du système n'est pas homogène. De fait, la pleine réussite du projet dépend de la qualité de la collecte des données auprès des cotisants ainsi que du traitement de ces données, mais surtout de la mise en place de procédures de contrôles efficaces et d'outils de suivi performants dans chaque URSSAF.

Il convient, au préalable, de préciser que le système RACINE n'effectue pas d'analyse des bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC) : il répartit les cotisations en fonction des données issues du BRC adressé à l'URSSAF par le cotisant. Il est donc important de disposer d'outils permettant de s'assurer de la fiabilité des données : si les informations du BRC sont fausses, la répartition sera fautive. Pour parvenir à une collecte d'informations plus exacte, la plupart des URSSAF ont donc engagé des actions visant à fournir une information précise aux cotisants sur la manière de bien remplir le BRC (cf. à ce propos chapitre préliminaire, *supra*, p. 7).

L'expérience montre que les taux d'anomalie sont supérieurs à la moyenne chez trois catégories particulières de cotisants : les employeurs de personnels de maison, les employeurs et travailleurs indépendants et le secteur public. Des actions de sensibilisation particulières ont donc été entreprises par les URSSAF dans leur direction. Toutefois, en parallèle, une recherche sur l'origine de ces difficultés a également été menée pour déterminer si elles ne pouvaient pas provenir d'une mauvaise gestion par RACINE de certaines cotisations plutôt que d'un mauvais remplissage systématique des bordereaux de la part de ces catégories de cotisants.

## **A – Un outil opérationnel mais imparfait**

### **1 – Un suivi rigoureux des « crédits à affecter »**

RACINE a pour objectif affiché de répartir à la source entre les différentes branches l'intégralité des fonds collectés par les URSSAF. Toutefois, en pratique, subsiste une masse de crédits dits à affecter (CAF) qui empêche une répartition totale. Trois raisons principales expliquent leur apparition :

- des conditions liées au comportement déclaratif du cotisant et aux caractéristiques du support déclaratif : les employeurs de personnel salarié sont tenus d'adresser simultanément à l'URSSAF leur versement de cotisations et le bordereau déclaratif s'y rapportant. Toutefois, en raison de la lourdeur des opérations de remise en forme des bordereaux déclaratifs incorrectement remplis, un décalage de plusieurs jours, voire davantage, existe généralement entre la comptabilisation du crédit et la comptabilisation de la pièce de débit. Ce décalage constitue la principale cause de crédits à affecter ;

- des conditions liées aux caractéristiques du SNV2 : dans le système national SNV2, les versements sont automatiquement portés en crédit à affecter s'ils ne peuvent, au moment de leur comptabilisation, être rapprochés des débits correspondants ;
- des conditions liées aux caractéristiques de certaines catégories de cotisants pour lesquelles les encaissements précèdent souvent les BRC, (principalement le secteur public et les comptes de cotisants en versement en lieu unique).

Avant la mise en place de RACINE, les URSSAF ne prêtaient pas beaucoup d'attention à cette situation malgré ses incidences sur la mise à jour des comptes des cotisants. Mais, avec RACINE, les crédits à affecter deviennent un enjeu de gestion majeur et les URSSAF se sont engagées dans des actions visant à réduire leur niveau. Un exemple intéressant peut ainsi être pris à l'URSSAF de Lille : le service des cotisations dispose d'un logiciel informatique de suivi des crédits à affecter qui est une application locale. Une extraction des crédits à affecter à partir de SNV2 est effectuée de manière hebdomadaire. A partir de cette extraction, le logiciel permet d'organiser leur suivi par portefeuille de gestionnaire. Les critères des listes sont l'ancienneté, la période, le montant.

Historiquement, c'est à l'URSSAF de Paris que le niveau des crédits à affecter a toujours été le plus préoccupant puisqu'il a oscillé au 31 décembre de chaque année entre 7,5 et 12,5 MdF à l'exception du 31 décembre 1997 qui était atypique, situation liée, dit l'URSSAF de Paris dans sa réponse, à la migration des comptes du régime général sous SNV2 :

#### **Crédits à affecter à l'URSSAF de Paris au 31 décembre**

*en MdF et (Md€)*

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
8,7	11,7	7,6	12,6	10,1	34,2	6,3	2,4 (0,4)	2,0 (0,3)

*Le montant des crédits à affecter doit être apprécié en se souvenant que l'URSSAF de Paris recouvre en fin de période environ 300 MdF (45,7 Md€) .*

Le niveau atteint par les crédits à affecter fin 1997 et au cours du premier semestre 1998 a provoqué des actions de correction sensibles à l'URSSAF de Paris, que la mise en oeuvre de RACINE a rendues encore plus nécessaires, et dont l'effet se voit dans le tableau ci-dessus.

## **B – Les procédures de traitement des anomalies restent à finaliser**

Le système RACINE produit un certain nombre d'états d'anomalies destinés à attirer l'attention des gestionnaires sur des problèmes liés à la répartition des recettes. Quotidiennement, RACINE produit un état, qui fournit les listes d'anomalies suivantes : liste des comptes dont le débit calculé est différent du montant à répartir calculé, liste des comptes dont le montant a été réparti forfaitairement, liste des comptes produits dont le montant a été proratisé. Cet état permet de passer les corrections nécessaires et d'alerter les services techniques. Quotidiennement encore, RACINE produit un état récapitulatif journalier de la gestion R, qui permettra de faire le lien avec le logiciel de gestion comptable des URSSAF SICOMOR. Enfin, mensuellement, RACINE produit un état, sur les statistiques emplois jeunes et un autre sur les anomalies liées aux exonérations de cotisations sociales au titre des mesures prises en faveur de l'emploi.

En pratique, la gestion par les URSSAF de ces listes d'anomalies est très diverse et reflète leur degré d'implication plus ou moins grand dans le processus de répartition des recettes.

Dans certaines URSSAF (Lille, Valenciennes, Vendée), les listes d'anomalies qui n'ont pas d'incidence comptable mais affectent uniquement la répartition des cotisations ne donnent pas lieu à des rectifications systématiques. De même, pour ces URSSAF, aucune action spécifique n'est envisagée pour limiter le nombre d'anomalies. D'autres URSSAF, telle celle du Sud-Finistère, regrettent que, faute de temps et de moyens – voire d'enjeu financier significatif – l'insuffisance de l'exploitation des listes d'anomalies. Leur utilisation doit faire l'objet d'une réflexion au sein de l'établissement : dans les faits, elles sont actuellement classées sans être examinées. L'URSSAF de Paris s'est engagée dans une réflexion plus approfondie de la gestion de ces anomalies, ayant constaté que, proportionnellement, elle présentait un taux très supérieur à la moyenne des autres URSSAF. Elle s'est alors interrogée sur l'utilité de la correction des anomalies signalées en les classant par type de traitement devant les accompagner. Cette analyse a permis à l'URSSAF de Paris d'indiquer que :

- 14 % des anomalies déclarées comme telles actuellement ne nécessitent pas de traitement et donc devraient être à terme écartées de la procédure de traitement des anomalies ;

- 19 % des anomalies peuvent nécessiter un travail sur la pièce justificative et doivent donc faire l'objet d'un circuit particulier ;
- 60 % des anomalies devraient faire l'objet d'une transaction de correction mais aujourd'hui seuls les 3 % obligatoires sont corrigés et ce, globalement, sans intervention au niveau du compte individuel.

Ce constat conduit l'ensemble des URSSAF à souhaiter l'élaboration d'une procédure précise et écrite afin de corriger à bon escient les anomalies signalées. L'ACOSS a pris conscience du problème puisque, interrogée par la Cour à ce sujet, elle a répondu que « sept listes accompagnent le traitement de répartition. A l'occasion de la mise en place de RACINE, il avait été décidé l'examen exhaustif des signalements, considéré comme une garantie de la qualité de la répartition. Plus de trois ans après la mise en œuvre du logiciel, il apparaît que trois des listes demandent à être exploitées exhaustivement, en revanche les autres listes semblent pouvoir tolérer un examen à partir d'un seuil prédéfini ». Trois ans après la mise en place de RACINE, ces constats sont bien tardifs. La Cour attend que l'ACOSS tire très rapidement les conséquences qu'ils appellent.

### **C – La comptabilisation des mesures en faveur de l'emploi n'est pas précise**

Les vérificateurs des COREC et CODEC ont identifié deux types de difficultés pour une comptabilisation exacte, par RACINE, des exonérations au titre des mesures en faveur de l'emploi.

En premier lieu, **la connaissance des contrats de travail et des dates de début et de fin des droits aux exonérations est difficile et imprécise**. Ainsi, par exemple, l'URSSAF de Lille privilégie la vérification des bordereaux nominatifs avec les exemplaires du contrat, et l'examen des exonérations sur place ; à l'URSSAF de Valenciennes, un inspecteur passe tous les 15 jours à l'ANPE et à la DDTE pour récupérer les contrats. Après saisie dans la base informatique à l'URSSAF, il y a envoi systématique au cotisant d'une lettre avec surlignage de l'exonération concernée. Toutefois, même lorsque le contrat de travail du salarié bénéficiant d'une mesure arrive à échéance, le « Code-Type-Personnel » de la mesure apparaît toujours mentionné sur le BRC et le cotisant peut donc se méprendre et penser être encore concerné par l'exonération. Pour remédier à une telle situation, il y aurait lieu de faire

évoluer le SNV2 afin de supprimer l'édition informatique du Code-Type-Personnel ;

Seconde difficulté, **la procédure qui permet d'éditer une liste des anomalies liées aux mesures emploi n'est pas fiable**. De l'avis général de toutes les URSSAF, ce listing généré par RACINE est inutilisable : il apparaît surtout que les seuils qui servent de base aux contrôles effectués par cette procédure ne sont pas très cohérents et que leur fixation au niveau national les rend inadaptés au plan local.

C'est pourquoi les URSSAF se sont toutes engagées dans des politiques de création d'outils propres pour assurer les vérifications nécessaires. Ainsi, l'URSSAF Sud-Finistère a privilégié une approche avec d'autres outils permettant d'avoir un ciblage plus efficace. L'URSSAF de Tourcoing a spécialement délégué un agent pour le traitement des anomalies sur les mesures d'exonération en faveur de l'emploi, chargé de mettre au point un guide opératoire qui a abouti au constat suivant :

- certains « code-types » sont utilisés à tort : par exemple le code 098 (code mines) a pu être utilisé pour un café-grill, le code de zone de revitalisation rurale est utilisé à la place du code de zone franche urbaine, etc... ;
- la principale source de non-fiabilité des données fournies par les cotisants relatives aux mesures-emploi provient de l'inexactitude des effectifs déclarés pour lesquels il n'existe pas de contrôle informatisé.

Les COREC/CODEC concluent donc de manière presque unanime à l'existence d'un risque fort que certaines exonérations pour mesures emploi aient donné lieu à créance sur l'Etat indûment décomptées sans qu'un chiffrage précis soit rendu possible (sur les exonérations de cotisations sociales, cf. *infra*).

## **D – L'organisation des URSSAF tarde à refléter l'importante réforme que constitue RACINE**

### **1 – Les rôles respectifs des services du directeur et de l'agent comptable doivent évoluer**

La répartition à la source des cotisations devrait entraîner un nouveau rôle pour l'agent comptable de l'URSSAF. Il devrait être responsable des comptes issus de la répartition. En réalité, cette



responsabilité nouvelle n'est pas de fait assumée de la même manière que celle liée aux comptes généraux de l'URSSAF et aux comptes des cotisants, qui demeurent une priorité pour toutes les URSSAF. En outre, l'attention portée à l'exactitude des comptes issus de la répartition est différente d'une URSSAF à l'autre. Cette différence d'appréciation se concrétise, dans les faits, par des changements plus ou moins importants dans l'organisation du travail et notamment dans les relations entre le directeur et l'agent comptable. Dans certaines URSSAF, comme celle de Lille ou de Valenciennes, les vérificateurs des COREC/CODEC ont ainsi pu constater que la mise en place d'une nouvelle organisation de travail liée à RACINE a été gérée, en attente des outils nationaux annoncés, *a minima*, se concrétisant *de facto* par la définition de nouveaux circuits de vérification des documents comptables. Pour l'URSSAF de Vendée, les vérificateurs n'ont pas non plus remarqué une évolution notable dans le rôle et les missions de l'agent comptable depuis la mise en place de RACINE - « celui-ci s'attachant à la régularité comptable des opérations » - et dans ce cas précis, il n'y a même pas eu mise en place de procédures de recherche de l'origine des anomalies rencontrées, la raison invoquée étant la complexité du système SNV2.

En revanche, pour d'autres URSSAF, telle celle du Sud-Finistère, le rôle de l'agent comptable s'est bien modifié du fait de la mise en place de RACINE et ce, surtout dans le cadre de sa mission d'alerte des services gestionnaires et du traitement déterminant des différentes sources d'anomalies empêchant le rapprochement immédiat des débits et produits. A l'URSSAF de Beauvais, le rôle de l'agent comptable a été réaffirmé lors de la signature du plan de contrôle interne et s'inscrit, au-delà de la responsabilité juridique traditionnelle, dans un cadre élargi à une responsabilité administrative conjointe avec le directeur. Enfin, la prise en compte de RACINE a profondément modifié l'organisation du travail de certaines URSSAF, telle celle de Montpellier entraînant une révision des méthodes de travail de chacun des services concernés par la remontée des informations.

## **2 – La rénovation du contrôle interne ne s'est pas faite de manière homogène**

Conformément aux articles D 253-1 à D 254-6 du code de la sécurité sociale, un plan de contrôle interne (PCI) doit être établi dans chaque URSSAF par le directeur et l'agent comptable. La mise en place de RACINE a donc nécessité en principe son intégration dans les PCI des URSSAF. Pourtant la pratique est étonnamment variée.

Certaines URSSAF n'ont pas, dès le début, intégré RACINE à leur plan de contrôle interne. Ainsi, en Vendée, le plan de contrôle interne arrêté le 1<sup>er</sup> juillet 1996 n'a pas été actualisé ni modifié et seule une instruction technique relative à RACINE a été diffusée ; dans les Ardennes, il ne prévoyait pas non plus explicitement de mesures visant à la mise en œuvre de RACINE. Cette URSSAF a, depuis, intégré RACINE dans les prochains plans de contrôle interne. L'URSSAF de la Mayenne, en raison de ses moyens humains limités et aussi d'une qualification insuffisante de son personnel, n'a pas encore intégré la qualité de la répartition dans son plan de contrôle ; dans le Sud-Finistère, le PCI, pour sa première édition arrêtée en 1999, ne consacrait aucune partie spécifique à RACINE, mais le prenait en compte par un rapprochement mensuel obligatoire des crédits à affecter et une analyse croisée des traitements des anomalies liées aux mesures emplois ; à l'URSSAF de Roubaix-Tourcoing, le PCI 1999 n'abordait que d'une façon succincte les contrôles spécifiques à RACINE sans préciser les domaines respectifs ou conjoints de compétence du directeur et de l'agent comptable ni l'autorité chargée de traiter les anomalies.

Certaines URSSAF ont déjà su faire évoluer leur PCI vers une meilleure prise en compte de RACINE. Ainsi, à Lille, la première version du PCI datant de 1999 n'abordait pas de contrôles spécifiques RACINE, alors que la deuxième version arrêtée le 17 août 2000 prend en compte un thème conjoint directeur/comptable consacré au traitement des anomalies de répartition.

Enfin, dans certaines URSSAF, telle celle de Haute-Garonne, depuis l'installation de RACINE, une nouvelle organisation du travail a été mise en place, décrite dans le mode opératoire du PCI et actualisée chaque année. Elle prévoit notamment la gestion des bases SNV2 liées à RACINE ainsi que les domaines respectifs ou conjoints de compétence du directeur et de l'agent comptable. L'autorité chargée de corriger les anomalies est précisée au fur et à mesure des modes opératoires.

Ces observations conduisent au constat que le contrôle de la répartition étant une tâche nouvelle pour les URSSAF, elles éprouvent une difficulté certaine à évaluer l'importance qu'elles doivent lui accorder. Elles ne disposent à cet effet d'aucune synthèse ni préconisation émanant de l'ACOSS, qui leur permettrait de les guider pour la mise en place de modes opératoires de contrôle interne de la répartition. D'ailleurs, les plans de contrôle interne élaborés par les URSSAF n'ont presque jamais fait l'objet de procédure de critique ou de validation au niveau national de la part de l'ACOSS.

De nombreuses URSSAF indiquent dans leur réponse que les outils nécessaires à la bonne répartition des cotisations et à l'affectation des crédits ne sont mis à la disposition de la branche qu'au cours de 2001, et que les formations correspondantes ne seront assurées qu'à la fin de l'année.

---

#### RECOMMANDATIONS

---

1. *Intégrer dans le plan de contrôle interne de chaque URSSAF les conséquences de RACINE, notamment en termes de compétences respectives des services du directeur et de ceux de l'agent comptable ; animer et évaluer, au niveau national, cette évolution pour la rendre plus nette et plus homogène d'une URSSAF à l'autre.*

2. *Développer des outils permettant à chaque URSSAF de suivre et contrôler la validité de la répartition ; que l'ACOSS favorise les échanges sur les outils ou projets d'outils existants et organise leur mutualisation.*

3. *Mettre en place, en s'inspirant des quelques expérimentations existantes, des cellules d'expertise dans chaque URSSAF, compétentes à la fois pour la comptabilité et le recouvrement, et en assurer l'animation au niveau national.*

---

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PAGE 553

## **IV – La gestion des exonérations de cotisations sociales liées à la politique de l'emploi**

Les dispositifs de la politique active de l'emploi sont, à des degrés divers, fondés sur la baisse du coût du travail<sup>171</sup>. Les exonérations de cotisations sociales patronales sont l'instrument le plus fréquemment utilisé. Cette situation a donné de nouvelles responsabilités à la branche recouvrement de la sécurité sociale. Une institution, fondée et organisée dans le but de percevoir des cotisations et de les reverser aux autres

---

171. Deux d'entre eux – le contrat de retour à l'emploi et le contrat d'initiative emploi – ont donné lieu à une enquête approfondie de la Cour (cf. le rapport public de 1999).

branches, est désormais amenée à gérer un système complexe d'exonérations, pour l'essentiel compensées par le budget de l'Etat<sup>172</sup>, et se trouve par ce biais associée à la mise en œuvre de la politique de l'emploi.

Dans le cadre de ses travaux sur le recouvrement, la Cour a enquêté sur la gestion des exonérations de cotisations sociales patronales auprès de l'ACOSS et de onze URSSAF, qui représentent la moitié des encaissements et le tiers des comptes gérés<sup>173</sup>. Les enjeux financiers des exonérations sont triples : l'appréhension de leur montant et l'imputation aux différentes branches dans le cadre de RACINE (cf. *supra*), le calcul de la « facture » de l'Etat pour celles qui sont compensées, l'incidence de leur complexité sur l'exactitude de l'assiette des cotisations. Depuis la loi du 25 juillet 1994, le législateur a prévu que toute exonération nouvelle donnerait lieu à compensation intégrale aux régimes concernés.

Ces exonérations diffèrent profondément par leurs modalités d'application. Certaines sont liées à des embauches, d'autres concernent les salariés en place, certaines sont d'une durée limitée, d'autres sont sans limite de temps, le temps partiel peut avoir une incidence sur le mode de calcul de l'exonération.

Elles diffèrent également par leur champ : le cas le plus fréquent correspond aux seules cotisations patronales de sécurité sociale mais des exonérations plus larges existent ; au titre de l'apprentissage, par exemple, aucune cotisation salariale et patronale n'est due.

Elles diffèrent enfin par leur mode de calcul. Le plus souvent, elles se traduisent par l'application à l'assiette concernée de taux de cotisation inférieurs à ceux applicables dans le cas général. Si l'assiette ne correspond qu'à une partie du salaire (la partie allant jusqu'au montant du SMIC mensuel), les taux « normaux » de cotisation s'appliquent à l'autre partie. Dans d'autres cas (exonération « bas salaires »), le montant de l'exonération est calculé au moyen d'une formule mathématique.

---

172. La situation ici décrite est antérieure aux dispositions concernant le FOREC (sur le FOREC, cf. *supra*, chapitre I, p. 7 et chapitre VI, p. 206).

173. Il s'agit des URSSAF de Paris, Melun, Lille, Strasbourg, Orléans, Nantes, Lyon, La Roche-sur-Yon, Bordeaux, Toulouse et Marseille.

### Rappel sur les exonérations

Le nombre des exonérations de cotisations sociales liées à la politique de l'emploi gérées par les URSSAF s'élève à environ trente-cinq qui, à la fin de l'année 2000, concernaient environ 13,5 millions d'emplois.

Sous l'angle de leur place dans la politique de l'emploi, elles peuvent être, de façon quelque peu arbitraire, classées en trois grandes catégories :

*1. Des exonérations ciblées sur certaines catégories de salariés ou de contrats de travail :*

- les exonérations associées à des dispositifs dirigés vers des personnes dont l'insertion sur le marché du travail est jugée devoir être aidée (jeunes, chômeurs de longue durée). Il s'agit, par exemple, de l'exonération associée au contrat initiative emploi (CIE).

- les exonérations qui visent à encourager des formes particulières d'emploi : exonération pour l'emploi d'un premier salarié, par exemple.

*2. Des exonérations de charges sociales ciblées sur certaines zones géographiques, comme les zones franches urbaines ou la Corse.*

*3. Des exonérations de caractère général sur les bas salaires et la réduction du temps de travail (qui ont vocation à terme à ne former qu'un seul dispositif) :*

- l'allègement général de charges sociales pour les bas salaires, avec les cas particuliers que constituent les secteurs des hôtels-café-restaurants et du transport\*.

- les exonérations en faveur de l'aménagement-réduction collective du travail : dispositif « Robien », dispositif « Aubry ».

---

\* A partir de la mise en œuvre de la deuxième loi sur la réduction du temps de travail, le plafond de l'exonération générale peut être de 1,3 SMIC ou de 1,8 SMIC selon les situations au regard de la réduction du temps de travail.

Le nombre des mesures d'exonération combiné à la diversité des cas possibles (catégories d'employeurs, spécificité des départements d'Alsace-Moselle, possibilité de cumuls de mesures différentes, ...) se traduit dans la gestion par un grand nombre de codes-types de personnel (de l'ordre de 130) que les employeurs doivent porter sur les bordereaux récapitulatifs de cotisations pour bénéficier des exonérations. La loi

« Aubry II » s'est ainsi traduite par la création de six nouveaux codes-types de personnel. Lors de la mise en œuvre d'une mesure nouvelle, le nombre de codes-types résulte souvent d'un compromis entre l'administration de l'emploi qui veut suivre le plus finement possible les différentes situations possibles et l'ACOSS qui met l'accent sur la nécessité de ne pas multiplier les codes-types.

Il convient également de distinguer entre les exonérations qui supposent la signature d'un contrat spécifique ou d'une convention soumis au contrôle du service public de l'emploi (il s'agit notamment du premier salarié, de l'apprentissage, du contrat initiative emploi, des mesures de réduction de la durée du travail) et les autres exonérations dont le fait générateur est la seule déclaration de l'employeur (bas salaires). En outre, dans le premier cas, selon les dispositifs, les responsabilités et la participation à la gestion des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et parfois de l'ANPE, d'une part, et du recouvrement, d'autre part, varient de façon sensible, ce qui peut entraîner des difficultés de concertation et des interprétations divergentes de la réglementation – comme la Cour l'avait souligné dans son rapport public annuel de 1999. Ce n'est que récemment (début de l'année 2000) qu'une circulaire globale de l'ACOSS a visé à clarifier la situation dispositif par dispositif.

Enfin, la complexité des textes relatifs aux mesures de politique d'emploi s'ajoute à l'autonomie des URSSAF pour accroître le risque d'une application hétérogène de la réglementation.

## **A – Les procédures de gestion des exonérations**

Toutes les opérations relatives aux mesures emploi se placent dans le cadre général d'un système déclaratif et reposent quasi exclusivement sur l'exploitation des éléments mentionnés par le cotisant sur le bordereau récapitulatif des cotisations (BRC).

### **1 – Les effectifs de salariés concernés par les mesures**

Les cotisants sont tenus d'indiquer sur le BRC l'effectif concerné par chacune des mesures d'exonération mais, malgré les efforts d'information des URSSAF, seule une minorité d'employeurs satisfont à cette obligation (ce qui ne bloque pas le traitement des BRC et l'application des exonérations). Au stade actuel du système de contrôle, les effectifs sont demandés uniquement à des fins statistiques.

Au niveau national, le taux de réponse aux cases « effectifs », calculé par l'ACOSS à partir des informations communiquées par les URSSAF, varie selon les mesures : il est au voisinage de 40 % pour plusieurs des dispositifs donnant lieu à l'édition d'un document spécifique et plus faible pour les autres mesures (de l'ordre de 35 % pour la réduction bas salaires à environ 10 % pour les zones franches urbaines). Le taux de réponse est très différent d'une URSSAF à l'autre, par exemple 40 % à celles de Bordeaux et Nantes et 18 % à celle de Marseille. Enfin, il est souvent déclinant dans le temps. L'absence ou le caractère douteux des informations conduit l'ACOSS à recalculer, de manière approximative, des effectifs pour les différentes mesures de politique d'emploi. Les données en la matière actuellement publiées par l'Agence centrale ne sont donc pas fiables, alors même que tant l'ACOSS dans sa réponse que le ministère de l'emploi et de la solidarité (la DARES) considèrent que cette information collectée directement par les URSSAF est indispensable pour l'évaluation des politiques d'emploi.

## **2 – Enregistrement des exonérations**

Pour les exonérations qui supposent un contrat individuel, il doit être procédé, conformément au système d'exploitation des comptes, à un double enregistrement, comptable et administratif. Lorsque des pièces justificatives sont prévues, l'enregistrement administratif est subordonné à leur production. Si ce n'est pas le cas, la demande est mise en instance de traitement et l'exonération s'applique à titre provisoire.

La sécurisation de la gestion des exonérations suppose que soient clairement définies les opérations de vérification et d'enregistrement qui doivent être accomplies par les gestionnaires de compte lors de la réception d'un BRC sur lequel l'employeur a signalé l'utilisation d'une nouvelle mesure. Les pratiques des URSSAF sont très hétérogènes. Certaines (celles de Lyon, de Marseille, de Melun, notamment) ont mené à bien un effort de formalisation des procédures concernant plusieurs dispositifs de la politique de l'emploi. Les agents en charge de la gestion des comptes ont à leur disposition un ensemble de fiches et de schémas décrivant dans le détail les opérations à effectuer. En revanche, dans d'autres URSSAF, les procédures et les règles à respecter reposent encore largement sur le « savoir-faire » des techniciens et des cadres du service ainsi que sur leur connaissance des dispositifs.

### **3 – Application provisoire des exonérations**

L'acceptation par les URSSAF des exonérations appliquées par l'employeur mais qui nécessitent des pièces justificatives est générale, que ces pièces aient été produites ou non. Dans le cas des lois Aubry cependant, certaines URSSAF interprètent strictement des lois en exigeant les pièces justificatives préalablement à l'application de l'exonération, et d'autres non. Un test réalisé en 1999 dans l'URSSAF de Paris, sur trois directions du recouvrement et pour trois mesures, montre que 11,6 % des exonérations pour l'emploi à temps partiel, 14 % des exonérations pour l'emploi d'un premier salarié et 17,3 des exonérations liées au contrat initiative emploi sont appliquées alors que l'employeur n'a pas fourni les justificatifs nécessaires (pour les périodes de mars et du 1<sup>er</sup> trimestre 1999).

Aucune règle n'a été fixée au niveau national par l'ACOSS pour fixer le moment où, en l'absence de pièces justificatives, l'exonération est remise en cause et donne lieu à un redressement. Il existe un traitement informatique qui génère des lettres de relance aux cotisants mais le suivi des relances est plus ou moins rigoureux selon les URSSAF, et selon les directions départementales du recouvrement au sein de l'URSSAF de Paris. En conséquence, les délais au bout desquels un redressement est susceptible d'intervenir sont variables : un trimestre, un semestre ou bien le redressement peut attendre un éventuel contrôle sur place. Les exonérations accordées à titre provisoire peuvent ainsi être maintenues en l'absence des documents prévus.

### **4 – Les contrôles informatiques**

Le traitement mensuel d'extraction des mesures pour l'emploi permet la détermination d'un fichier des exonérations de cotisations sociales transmis à l'ACOSS. Il permet aussi l'édition de listes d'anomalies et l'analyse de la conformité entre les enregistrements comptable et administratif.

L'exploitation des produits de sortie de ce traitement permet de réaliser des contrôles portant sur les codes types de personnel : par exemple l'application d'une exonération sur une période postérieure à sa date de fin, l'utilisation d'un code-type de personnel correspondant à une autre mesure que celle dont l'employeur bénéficie. Le système permet également de détecter les incompatibilités entre l'application d'une mesure et les caractéristiques de l'entreprise (application de l'exonération « hôtels, cafés, restaurants » par des établissements ne relevant pas de ces secteurs, au sens de la nomenclature des activités françaises) et les



incompatibilités entre mesures. Il ne permet cependant pas de détecter diverses incompatibilités liées à la complexité de la réglementation.

*a) Les mesures individuelles supposant un contrat ou une convention*

Lorsqu'une première personne est recrutée dans le cadre d'une mesure pour l'emploi, l'employeur signale ce recrutement par une mention manuscrite sur le BRC. Si les pièces justificatives sont fournies, cette situation fait l'objet d'un enregistrement et, ensuite, une mention imprimée est générée sur le BRC suivant qui sera envoyé à l'employeur pour être complété. La durée pendant laquelle cette mention imprimée figurera sur le BRC est fonction de la nature du dispositif d'aide et du contrat communiqué par l'employeur. Pour cette période, l'employeur bénéficie désormais du droit d'appliquer un taux réduit de cotisation au titre de cette mesure.

Toutefois, le système informatique ne permet pas de détecter si ce taux réduit est imputé à la bonne assiette. Les cas suivants peuvent donc se présenter :

- rupture anticipée de contrat aidé non signalé par un employeur qui embauche une autre personne ne présentant pas les caractéristiques nécessaires pour bénéficier de l'aide et applique néanmoins le taux réduit<sup>174</sup> ;
- droit à l'exonération plafonné au SMIC, mais le taux réduit est appliqué sur la totalité du salaire ;
- droit à exonération acquis du fait de l'embauche d'une personne particulière mais le taux réduit est appliqué à plusieurs salariés. Cette situation ne peut perdurer au-delà de la date d'expiration du premier contrat, mais est indétectable si un deuxième contrat aidé du même type est signé ou bien s'il s'agit d'une mesure pérenne (c'est le cas de l'abattement temps partiel).

Selon des informations communiquées par l'ACOSS, des améliorations envisagées du système d'enregistrement devrait, à terme, permettre de détecter les invraisemblances les plus flagrantes.

---

174. La proportion de sorties anticipées a été chiffrée par l'ANPE à 27 % (cf. le rapport public de la Cour de 1999).

*b) La réduction bas salaires et l'aide à la réduction du temps de travail*

Il apparaît également que le système ne permet pas de repérer toutes les erreurs (ou les fraudes) concernant la réduction bas salaires. Si le système permet *a priori* de détecter les employeurs s'appliquant indûment un régime plus favorable que le cas général alors que l'entreprise ne possède pas les caractéristiques sectorielles ou géographiques nécessaires, des difficultés sont possibles pour ce qui est du respect du seuil d'annulation de l'exonération et des règles de « proratisation » (en cas de travail à temps partiel).

## **B – Contrôle et gestion du risque**

### **1 – Contrôle interne**

Dans toutes les URSSAF interrogées, la démarche de contrôle interne est présente et des plans de contrôle interne ont été élaborés. Cependant, les travaux conduits en matière de gestion des exonérations apparaissent très hétérogènes dans leur fréquence, les instruments utilisés et les produits qui en résultent. La mise en œuvre du contrôle interne repose en effet sur les URSSAF elles-mêmes, sans réelle coordination au niveau de la branche.

Plusieurs d'entre elles ont réalisé des audits ou des études sur la gestion des exonérations. Ces travaux sont d'ampleur variable. Il en est résulté l'identification de certains risques et la définition de plans d'action plus ou moins complètement mis en œuvre (ce dont témoigne le degré inégal de formalisation des procédures).

Dans certaines URSSAF, les travaux réalisés permettent d'appréhender l'incidence financière des exonérations accordées partiellement ou totalement à tort en raison de défaillances dans les procédures de traitement interne. Les résultats qui suivent, pour partiels qu'ils soient, constituent une indication de l'ampleur des problèmes potentiels.

*a) Les travaux menés à Lyon sur l'exonération premier salarié*

Les études réalisées par l'URSSAF de Lyon en 1999 ont fait apparaître des taux non négligeables (de l'ordre de 7 % dans les deux cas), soit d'enregistrement de contrats litigieux du point de vue de leur

validité, soit d'enregistrements erronés de la date de fin des contrats (ce qui entraîne la possibilité que l'employeur bénéficie d'une durée d'exonération indûment prolongée). Ces données signifient que le droit à exonération a pu être accordé à tort, totalement ou pour une période de temps excessive.

Devant la persistance des anomalies, l'URSSAF a décidé un contrôle exhaustif des exonérations pour l'emploi d'un premier salarié. Ces travaux fournissent des informations sur les exonérations premier salarié accordées ou prolongées à tort du fait de défaillances dans les procédures de traitement :

- pour les exonérations appliquées à tort : il s'agit du non-respect des conditions tenant à la nature ou à la durée du contrat, à l'effectif antérieur, à la forme juridique de l'entreprise, etc ;
- pour les exonérations prolongées à tort : l'enregistrement d'une date de fin de contrat erronée a permis au cotisant de bénéficier plus longtemps de l'exonération.

**Part des exonérations pour l'emploi d'un premier salarié accordées ou prolongées à tort dans l'URSSAF de Lyon et incidence financière de ces exonérations**

Périodes	Exonérations accordées à tort (%)	Exonérations prolongées à tort (%)	Valorisation en F et (€)
3 <sup>ème</sup> trimestre 1999	9,0	2,6	1 973 257 (300 821,1)
4 <sup>ème</sup> trimestre 1999	7,1	0,9	1 792 588 (273 278,3)
1 <sup>er</sup> trimestre 2000	8,9	1,7	2 471 335 (376 752,6)
2 <sup>ème</sup> trimestre 2000	10,2	1,3	2 216 080 (337 839,2)
3 <sup>ème</sup> trimestre 2000	4,0	0,8	1 029 672 (156 972,5)
4 <sup>ème</sup> trimestre 2000	4,6	2,3	1 119 468 (170 661,8)

Source : URSSAF de Lyon

NB : La valorisation est calculée en utilisant la formule suivante : [nombre d'exonérations accordées à tort \*24 mois\* 28,1 %\* SMIC brut + nombre d'exonérations prolongées à tort \*3 mois\* 28,1 %\* SMIC brut]. 24 mois correspondent bien à la durée de la mesure premier salarié, et l'hypothèse d'un prolongement de trois mois est conventionnelle.

Les cotisations exonérées au titre de cette mesure ont représenté, pour l'URSSAF de Lyon, 100,6 MF (15,3 M€) en 1999 (soit en moyenne environ 25 MF (3,8 M€) par trimestre) et 79,2 MF (12,1 M€) en 2000 (soit en moyenne 20 MF (3,1 M€) par trimestre). Les montants financiers

correspondant aux exonérations accordées ou prolongées à tort durant la période étudiée oscillent autour de 2 MF (0,3 M€) par trimestre au deuxième semestre 1999 et au premier semestre 2000 et reculent à 1 MF (0,2 M€) au deuxième semestre 2000, ce qui représentent entre 10 et 5 % des réductions de cotisations accordées au titre de cette mesure. La sensible amélioration de la situation dans la deuxième moitié de l'année 2000 doit être notée. L'URSSAF de Lyon l'attribue à un effort accentué d'information interne.

*b) Les exonérations accordées sans présence des pièces justificatives dans l'URSSAF de Paris*

L'étude sur la gestion des exonérations dans l'URSSAF de Paris (dont certains résultats ont été commentés ci-dessus) comporte un calcul des montants exonérés accordés sans présence de justificatifs.

**Part des exonérations accordées sans présence des pièces justificatives dans le total des exonérations de la période étudiée (% du montant exonéré au titre de ces mesures)**

	DDR Paris 3	DDR 91	DDR 94
Abattement temps partiel	18 %	3 %	12 %
Exonération 1 <sup>er</sup> salarié	16 %	18 %	18 %
CIE	38%	23 %	21 %
<b>Total</b>	<b>23,4 %</b>	<b>16,8 %</b>	<b>18,1 %</b>
Soit (en MF et (M€))	14,7 (2,3)	6,7 (1,0)	9,1 (1,4)

*NB : Le calcul fait sur l'échantillon a été extrapolé au montant exonéré pour chacune des mesures étudiées dans chacune des trois directions départementales du recouvrement (DDR) en mars et durant le premier trimestre 1999 en redressant les résultats de l'échantillon par la répartition entre cotisants mensuels et trimestriels.*

Ces montants ne peuvent être comparés à ceux de l'étude réalisée par l'URSSAF de Lyon. Il s'agit ici d'exonérations accordées sans pièce justificative dont une large part devrait être récupérée par le mécanisme de relance des cotisants (mais le processus de relance présente des lacunes certaines dans l'URSSAF de Paris, du moins tant que ne seront pas mis en œuvre les procédures récemment élaborées).

## 2 – Les contrôles sur place

Le bilan du contrôle des cotisants diffusé par l'ACOSS montre une progression sensible de la part des redressements liés aux mesures d'exonération dans l'ensemble des redressements résultant de l'action des inspecteurs du recouvrement. En 1999, ces redressements ont représenté 28 % du nombre total de redressements effectués et 19 % de leur montant. Il s'agit là de données globales cumulant les redressements positifs (en faveur du recouvrement) et négatifs (en faveur du cotisant). Ces derniers ont représenté en 1999, 8,2 % du total des redressements (320 MF (48,8 M€) sur 4,2 MdF (0,6 Md€)).

Pour appréhender leur importance autrement, on peut préciser que les mesures d'exonération représentent près de la moitié (48,7 %) du nombre des régularisations au profit de l'employeur et 39,0 % de leur montant ; comme le note l'ACOSS, ce type de redressement renvoie à la complexité de la législation. Autre indicateur, les mesures d'exonération représentent 27 % du nombre des redressements positifs et 17,5 % de leur montant.

Selon les données nationales, les mesures qui donnent le plus fréquemment matière à redressement sont les mesures purement déclaratives « bas salaires » et l'abattement temps partiel.

Au total, le contrôle sur place joue un rôle essentiel. Les redressements opérés ont un impact direct mais aussi indirect en termes de prévention.

Les plans de contrôle (PCI) des URSSAF tiennent compte des exonérations selon des modalités variées. Dans la plupart des PCI, les mesures pour l'emploi ne paraissent pas être une cible particulière. L'URSSAF de Toulouse, dans sa réponse au questionnaire de la Cour, fait remarquer, à l'appui de cette attitude, que le fort développement des exonérations conduit la majorité des entreprises à en bénéficier. L'orientation semble être plutôt de faire en sorte que les inspecteurs du recouvrement vérifient systématiquement les conditions dans lesquelles sont utilisées les exonérations à l'occasion de leurs contrôles généraux (sauf pour les entreprises nouvellement installées dans les zones franches urbaines et l'exonération pour l'emploi d'un premier salarié).

Certaines mesures présentent des risques particuliers. Ces risques ne renvoient pas forcément à des fraudes mais, souvent, à des erreurs générées par la complexité ou l'instabilité de certaines dispositions. C'est notamment le cas pour la réduction « bas salaires ». La complexité de la mesure et sa modification entraînent le non-respect des règles relatives aux dispositifs sectoriels particuliers, au non-cumul avec d'autres mesures

et, surtout, à la proratisation en fonction de la durée du travail (les logiciels de calcul utilisés se révèlent parfois inadaptés). Il faut souligner que, pour cette exonération, le contrôle sur place est à peu près le seul moyen d'encadrement de l'utilisation de la mesure. L'incidence financière des problèmes liés aux allègements de charge sur les bas salaires est importante : dans l'URSSAF de Paris, la moitié du montant des redressements est liée à cette mesure (51,7 % des montants totaux en 1999, 47,4 % des redressements positifs et 80,8 % des redressements négatifs).

Une forte proportion des URSSAF interrogées soulignent également que des problèmes ne manqueront pas de surgir dans l'application des lois relatives à la réduction du temps de travail en raison de la complexité du dispositif.

Enfin, dans leurs réponses au questionnaire de la Cour, les URSSAF insistent fréquemment sur les incidences négatives de la complexité des mesures qui, à la fois, entraînent des erreurs des cotisants et les rendent plus difficilement appréhendables par les personnels des organismes. L'URSSAF de Paris note ainsi qu'il y a un décalage de plus en plus net entre les niveaux de qualification des agents (malgré les efforts de formation) et le niveau de complexité des mesures<sup>175</sup>.

---

### SYNTHESE

---

*Trois faiblesses majeures apparaissent dans la gestion des exonérations de cotisations sociales liées à la politique de l'emploi.*

*La qualité des informations relatives aux effectifs de salariés concernés par les mesures est fortement sujette à caution. Dans l'état actuel des choses, elles n'ont été prévues qu'à des fins statistiques. Dès lors que les pouvoirs publics estiment qu'elles sont indispensables au suivi et à l'évaluation des mesures, il convient de les rendre obligatoires. Ou bien on ne les rend pas obligatoires, mais alors il faut rechercher des voies alternatives fiables (enquêtes, ...) pour assurer ce suivi.*

*La fiabilité du système de gestion des mesures pour l'emploi apparaît limitée. Des cotisants, sans qu'il y ait toujours forcément intention*

---

175. Dans sa réponse, l'ACOSS indique que la fiabilisation des données fournies par le cotisant constitue une orientation majeure de la COG. Cette fiabilisation est actuellement en cours. Elle portera sur tous les contrats reçus dans les URSSAF et permettra un recoupement avec les données enregistrées dans la base GECCO. Enfin, elle assurera une uniformisation des procédures suivies par les URSSAF. La Cour en prend acte, tout en regrettant les retards apportés à sa mise en œuvre.

*frauduleuse de leur part, bénéficient très probablement d'exonérations totalement ou partiellement indues. Elles ne sont sans doute que partiellement mises à jour par les contrôles a posteriori.*

*Plusieurs éléments tendent à montrer que la gestion des exonérations liées à la politique de l'emploi n'est sans doute pas homogène sur l'ensemble du territoire national. La définition de procédures formalisées de gestion des exonérations est ainsi très inégalement avancée selon les URSSAF. De même, les pratiques en matière de mise en œuvre provisoire des exonérations (dans les cas où le cotisant n'a pas fourni l'ensemble des pièces justificatives) apparaissent très hétérogènes. L'ACOSS devra impulser les études et enquêtes nécessaires à un diagnostic précis et à la mise en œuvre des corrections nécessaires dans l'ensemble de la branche.*

*Par ailleurs, la complexité des mesures pour l'emploi est indéniablement une source de difficultés pour la branche recouvrement de la sécurité sociale. L'Etat ne paraît pas toujours faire preuve de suffisamment de considération quant à la mise en œuvre concrète des dispositifs qu'il estime nécessaire à la conduite de sa politique de l'emploi.*

---

#### **RECOMMANDATIONS**

---

*1. Contrôler les déclarations des effectifs salariés concernés par les exonérations pour en améliorer la qualité.*

*2. Accroître les contrôles des URSSAF sur les exonérations déclarées par les entreprises.*

*3. Rechercher des modalités de déclaration moins complexes que le bordereau actuel et ses codes-types.*

#### **Pour l'ACOSS**

*4. Etudier la diversité des procédures de gestion des exonérations par les URSSAF en vue de réduire les disparités injustifiées.*

---

## V – Conclusion : le rôle de l'ACOSS

L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), établissement public national à caractère administratif, a été contrôlée par la Cour pour les exercices 1994 à 1998. Elle est « chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différents risques relevant de la CNAF, de la CNAMTS et de la CNAV ». Elle « exerce à ce titre, un pouvoir de direction et de contrôle sur les unions de recouvrement ». Elle assure également le recouvrement direct d'un ensemble de taxes et contributions. Enfin, au cours des dernières années, ses fonctions d'animation du réseau de recouvrement ont été renforcées, notamment en ce qui concerne le système informatique de gestion des comptes cotisants, de remontée des informations comptables et de gestion de la trésorerie.

### A – Le recouvrement direct

L'ACOSS recouvre directement deux types de recettes, d'une part, un ensemble de plus d'une centaine de cotisations et contributions versées directement par l'Etat, d'autre part, des taxes et contributions assises sur les contrats d'assurance, les dépenses promotionnelles des laboratoires pharmaceutiques, les ventes directes aux pharmaciens. Le recouvrement de ces dernières se justifie par leur caractère très spécifique et le petit nombre de redevables concernés. Lors du contrôle de la gestion de l'organisme, la Cour a relevé de nombreuses défaillances dans le recouvrement de recettes auto-déclarées par les redevables, dues principalement au fait que la réglementation confiait aux inspecteurs des affaires sociales, et non à l'ACOSS, le pouvoir de vérifier auprès des entreprises le respect des textes. Le décret du 31 mai 1997, qui confie à l'ACOSS la responsabilité des contrôles sur place, aidée en tant que de besoin par les inspecteurs des URSSAF, répond aux observations de la Cour (cf. à ce propos, *supra*, chapitre V, p. 185).

Toutefois, le nouveau contrôle de gestion effectué par la Cour a mis en évidence que de nombreuses carences subsistent en ce domaine. En ce qui concerne la taxe additionnelle automobile, l'examen des remises gracieuses de pénalités a fait apparaître que des versements réclamés à l'entreprise, mais qui avaient été acquittés à tort auprès des services fiscaux, n'ont été détectés que plusieurs années plus tard, entraînant une perte de trésorerie de près de deux millions de francs. Si la situation a évolué positivement au cours des dernières années, elle n'est pas encore satisfaisante. Ainsi, en ce qui concerne la contribution sur les dépenses promotionnelles des laboratoires pharmaceutiques, les premiers



contrôles n'ont pu débiter qu'à la fin de 1997 (cf. à ce propos chapitre V, *supra*, p. 185).

La convention d'objectifs et de gestion pour 1999–2001 a prévu que l'ensemble des 210 compagnies d'assurance et des 130 laboratoires pharmaceutiques devraient être contrôlés. Malgré les progrès constatés, l'ACOSS ne s'est pas donné les moyens nécessaires pour tenir cet objectif. Jusqu'à une date récente, l'ensemble du recouvrement direct était géré par un effectif des plus réduit : quatre personnes au plus. Des moyens aussi faibles au regard des sommes recouvrées - près de 400 MdF (61,0 Md€) en 2000 - ne permettent guère d'aller au delà du contrôle de 10 compagnies d'assurance par an et guère plus de laboratoires pharmaceutiques. La Cour prend acte du fait, que suite à ses observations, l'ACOSS a entrepris de se doter d'un véritable service doté des moyens à la hauteur des enjeux financiers.

Ces carences s'expliquent aussi par les défaillances des outils de suivi. Le projet baptisé « RESEDA », de traitement automatisé des informations relatives au recouvrement direct, bien que considéré comme un objectif prioritaire du schéma directeur de l'ACOSS depuis 1993, n'est devenu opérationnel qu'au cours de l'année 2000, du fait d'un manque de coordination entre le service ordonnateur et celui de l'agence comptable. L'ACOSS a continué de ce fait d'utiliser des applications bureautiques anciennes et peu adaptées, qui se traduisent par des retards dans les régularisations annuelles et le recouvrement des impayés. Malgré les limites de cet outil, l'ACOSS a engagé des adaptations lourdes pour permettre le passage à l'euro et au plan comptable défini par la MIRCOSS à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et assure la livraison des fonctionnalités manquantes (gestion du recouvrement, gestion de pré-contentieux). La Cour s'étonne qu'un audit n'ait pas été effectué préalablement à ces adaptations de façon à s'assurer que l'outil répondra correctement aux impératifs de suivi du recouvrement direct.

## **B – La comptabilisation et la centralisation des recettes**

La loi du 25 juillet 1994 a confirmé le rôle de l'ACOSS dans le recouvrement direct de certaines cotisations et contributions. Une convention signée entre l'Etat et l'ACOSS définit les modalités des versements pour les cotisations et contributions en provenance de l'Etat – date et montants. Toutefois, la Cour regrette que celle-ci ne couvre pas l'intégralité des cotisations et contributions dues. Par ailleurs, la convention n'a pas explicité la procédure permettant de retracer dans les comptes de l'ACOSS les versements de l'Etat en droits constatés. Cela

supposerait, comme la Cour l'a demandé, que soient inscrits en produits, les mensualités versées au cours de l'exercice, en produits à recevoir, le solde qui intervient l'année suivante, et, en restes à recouvrer, les éventuelles régularisations à venir.

De même, le principe d'une séparation de la trésorerie des différentes caisses du régime général, posé par la même loi de 1994, a conduit l'ACOSS à signer des conventions avec les caisses nationales de façon à mensualiser les versements concernant les opérations réciproques. Toutefois, si l'ACOSS a une compétence en matière de gestion commune de trésorerie, la direction de la sécurité sociale a rappelé récemment que l'agence centrale ne peut « exercer aucune action en recouvrement » concernant l'apurement des opérations de facturations émises par les caisses nationales<sup>176</sup>.

Or, faute de se voir communiquer les informations nécessaires à la comptabilisation des versements effectués auprès des caisses nationales, l'ACOSS ne peut assurer correctement la centralisation des données comptables, ce qui entraîne ensuite des retards dans l'arrêté des comptes annuels. C'est pourquoi, la Cour demande qu'il soit fait obligation aux caisses nationales d'adresser à l'ACOSS un double des bordereaux d'encaissement des contributions qu'elles recouvrent elles-mêmes et que les différentes conventions entre l'ACOSS et ses partenaires comportent des dispositions d'ordre comptable et des clauses relatives aux justifications à fournir. Par ailleurs, la Cour demande que l'arrêté des comptes entre l'ACOSS et les caisses nationales soit formalisé sur des bases transparentes et cohérentes et que des rapprochements périodiques soient effectués.

Enfin, la Cour souhaite qu'une réflexion soit entreprise sur l'opportunité et la faisabilité de l'élaboration d'un compte de la branche recouvrement. A défaut de transformer l'ensemble de l'ACOSS et des URSSAF en une « branche recouvrement » à part entière, solution qui a la préférence de la Cour, l'agent comptable de l'ACOSS devrait se voir reconnaître une responsabilité, qui devra être définie avec précision, dans l'élaboration de ce compte. A ce titre, l'agent comptable de l'ACOSS ne peut limiter son rôle à une simple agrégation de différents comptes sans avoir la possibilité de s'assurer de leur sincérité et de leur homogénéité. C'est pourquoi la Cour demande que l'ACOSS se voie confier un pouvoir d'encadrement et de supervision en matière de comptabilisation. Elle devrait en particulier arrêter les modalités d'une consolidation des

---

176. Lettre du directeur de la sécurité sociale au directeur et à l'agent comptable de l'ACOSS du 8 février 2001.

comptes des URSSAF et des CGSS dans le respect de l'autonomie des conseils d'administration des organismes locaux.

Le bilan de ce compte devrait permettre de suivre les dettes et les créances, notamment les restes à recouvrer et les provisions correspondantes, et les fonds de roulement et de trésorerie consolidés de la protection sociale.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*1. Expertiser le système RESEDA pour être sûr qu'il répond bien aux impératifs du suivi du recouvrement direct effectué par l'ACOSS.*

*2. Exiger de l'Etat et des caisses nationales qu'ils transmettent à l'ACOSS toutes informations nécessaires à la centralisation des données comptables et à leur comptabilisation en droits constatés.*

*3. Envisager en procédant aux évolutions législatives nécessaires l'élaboration d'un compte de la branche recouvrement, et renforcer à cette occasion les pouvoirs d'encadrement et de supervision de l'ACOSS en matière de comptabilisation.*

---