

Chapitre X

Les contrôles d'assiette des URSSAF

PRESENTATION

Les cotisations sociales sont calculées, déclarées et versées par les entreprises. Afin de s'assurer de la régularité et de l'exhaustivité des déclarations, les URSSAF procèdent à un contrôle sur place dit contrôle comptable d'assiette (CCA). Le « contrôle comptable d'assiette » des déclarations des cotisations et contributions sociales faites par les employeurs publics et privés et les travailleurs indépendants, par les inspecteurs du recouvrement, est, avec la gestion des comptes de ces cotisants, l'une des principales activités d'une URSSAF.

La Cour a examiné le fonctionnement de l'activité de contrôle d'assiette (en excluant de son champ la lutte contre le travail illégal²⁶⁷), auprès d'un échantillon de huit organismes, représentatifs de la diversité de la branche²⁶⁸ qui représentaient, en 2007, 37 % du montant total des cotisations liquidées au niveau national et 30 % des contrôles.

Les observations et les recommandations de la Cour portent sur la façon dont le contrôle est piloté au sein de la branche, notamment sur les objectifs qui lui sont assignés, sur les modalités selon lesquelles il est exercé par les organismes locaux et sur les interrogations que suscitent les services de contrôle.

En revanche divers éléments caractérisant les relations entre les URSSAF et les cotisants n'ont pas été examinés, tels que le respect des droits de la défense, le rescrit social²⁶⁹, l'opposabilité des réponses d'une URSSAF aux autres organismes, le délai de notification des avis de passage, non plus que les relations entre les services de la DGI et ceux des URSSAF.

267. Analysée dans le cadre du rapport du conseil des prélèvements obligatoires relatif à « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle » publié en mars 2007.

268. Deux URSSAF dites TGE (plus particulièrement chargées de la gestion des très grandes entreprises, soit celles de plus de 2 000 salariés) : Paris – région parisienne et Rhône ; quatre URSSAF dites GE (notamment chargées de la gestion des grandes entreprises, c'est-à-dire de plus de 250 salariés) : Besançon, Marne, Côte d'Or, Hérault ; plus les URSSAF du Lot et Garonne et du Vaucluse.

269. Le rescrit social permet d'obtenir une décision explicite des organismes de recouvrement sur l'application de certains points de législation à la situation d'une entreprise. L'organisme de recouvrement sera lié dans l'avenir par la position explicite qu'il aura prise, sauf changement de législation ou de situation de fait.

I - Un cadrage général embryonnaire

A – Les objectifs du contrôle ne sont pas hiérarchisés

Le code de la sécurité sociale prévoit que les inspecteurs du recouvrement vérifient « l'exactitude de la conformité à la législation en vigueur » des déclarations des cotisants. Au-delà de cette définition de principe, le contrôle d'assiette des cotisations semble répondre à de nombreuses finalités, qui tiennent principalement :

- à la volonté d'accroître le recouvrement des cotisations, objectif auquel concourent la crainte d'être contrôlé, qui conduit le cotisant à honorer ses obligations contributives, mais aussi la possibilité de signifier des redressements aux cotisants à la suite d'un contrôle ;
- au respect du principe d'égalité des cotisants au regard des charges publiques, qui conduit à ne devoir omettre du contrôle ou tout au moins de la probabilité d'être contrôlé aucune catégorie d'entre eux ;
- aux objectifs de lutte contre le travail illégal et contre « l'évasion sociale », enjeux majeurs de la branche.

S'y ajoutent d'autres considérations, relatives notamment au souci, conforme à la loi et souvent partagé par les inspecteurs, de rétablir l'exactitude de la comptabilité des cotisants ; à la préoccupation que peuvent éprouver les inspecteurs de faire bénéficier les employeurs des exonérations de charges auxquelles ils ont droit mais qu'ils peuvent méconnaître ; à la connaissance par la branche et les pouvoirs publics des pratiques des employeurs en matière sociale, salariale notamment, et de leur situation économique et financière ; enfin, au conseil aux entreprises, allant d'une meilleure connaissance de l'URSSAF par les cotisants à la sécurisation juridique des politiques salariales des entreprises.

Ces finalités ne sont, pour la plupart, pas explicitées par l'ACOSS aux responsables locaux du contrôle. Pour partie contradictoires, elles mériteraient d'être hiérarchisées, sans quoi les inspecteurs se trouvent livrés à eux-mêmes pour les concilier.

B – La COG ne précise pas la portée de ces objectifs

Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues avec l'Etat devraient en principe clarifier les objectifs assignés à la branche. De fait, s'agissant du contrôle d'assiette, la 3^{ème} COG pour les années 2006-2009 a été axée sur deux objectifs principaux :

- dans un but d'égalité des cotisants face aux charges publiques, l'augmentation de la fréquence du contrôle des plus petits employeurs (les « très petites entreprises », de moins de dix salariés, notamment celles de un à quatre salariés), grâce au recours au contrôle dit « sur pièces » et non plus sur place, par un nouveau corps de « contrôleurs du recouvrement » ;
- la réforme de l'organisation du contrôle des plus grandes entreprises par un décret du 4 mai 2007, afin d'en améliorer le rendement et la cohérence. Huit URSSAF, dites URSSAF-TGE se sont vu confier un rôle majeur et 25 autres, dites URSSAF-GE, un rôle complémentaire dans le pilotage de ces contrôles.

Ces deux priorités n'appellent pas de critiques en elles-mêmes. Toutefois, on peut regretter que la COG n'ait pas clarifié les missions et les fonctions des inspecteurs ni insisté sur l'objectif de meilleure connaissance du champ des cotisants.

Signés pendant le second semestre 2006, en application de la 3^{ème} COG, par l'ACOSS et les responsables des organismes, les contrats pluriannuels de gestion (CPG) n'ont dès lors que peu traité la question du contrôle d'assiette. Ils n'ont pas examiné l'état local, et son évolution, du risque de non déclaration ou de sous-déclaration. Les résultats des organismes ont été retracés de manière souvent synthétique, les objectifs fixés ont été très inégalement précis. Surtout, de la batterie de treize indicateurs, lutte contre le travail illégal non comprise, mentionnés dans les CPG, seuls deux, concernant le taux de couverture du fichier, ont comporté un objectif local chiffré à atteindre par les URSSAF.

C – La doctrine de l'ACOSS est peu explicite

L'ACOSS adresse aux organismes une circulaire annuelle sur le « programme national de contrôle », qui détermine des secteurs prioritaires de contrôle des grandes entreprises, pour l'année donnée et les deux années suivantes, la répartition du contrôle des « très grandes entreprises » entre les huit grandes inter-régions, ainsi que les « cibles » retenues pour le contrôle des services déconcentrés de l'Etat.

Elle a en outre édicté en 2007 une « charte des grandes entreprises », sans base réglementaire bien établie, qui définit les engagements de la branche à leur égard. Enfin, ponctuellement, l'ACOSS diffuse des prescriptions relatives au contrôle de dispositifs législatifs ou réglementaires particuliers, tels la loi dite TEPA, le développement de la participation et de l'actionnariat salarié, les avantages de préretraite, les exonérations dites « zonées ».

Pour autant, fait défaut la définition par l'ACOSS d'une véritable politique générale de contrôle qui donnerait aux organismes des repères pour fixer leurs propres objectifs, leurs plans de contrôle et les bonnes pratiques de contrôle.

II - Une activité de contrôle insuffisamment supervisée

A – Les plans de contrôle

Il revient aux organismes d'élaborer leur programme de contrôles, en fonction d'orientations nationales quand elles existent, de leur connaissance des risques locaux et de leur évolution et de la ressource dont ils disposent en nombre de jours de contrôle potentiels par les inspecteurs. Mais ces plans souffrent de diverses insuffisances.

1 – Une programmation pluriannuelle limitée

Depuis 2008, les huit « inter-régions » mentionnées ci-dessus établissent une programmation pluriannuelle, portant sur quatre ou cinq ans, pour le contrôle des entreprises de plus de 2 000 salariés²⁷⁰ et, depuis 2009, pour un grand nombre des employeurs de plus de 250 salariés.

Mais les URSSAF n'élaborent pas d'autre programmation pluriannuelle de leurs contrôles ni de documents explicitant leurs orientations ou leur stratégie.

2 – Des plans de contrôle annuels insuffisants

Les plans de contrôle annuels des URSSAF ont pour objet de prévoir les contrôles à mener auprès des diverses catégories de cotisants de leur fichier : les « grandes entreprises » dont elles assurent la gestion du compte, les PME, les très petites entreprises, les administrations et collectivités territoriales, voire les travailleurs indépendants.

Ces plans se composent de « sous-plans » correspondant à un segment de cotisants ou à un critère de risque.

270. S'agissant des très grandes entreprises, la marge de choix des URSSAF est très réduite du fait de leur programmation dans les « contrôles nationaux concertés » et de la périodicité rapprochée de leur contrôle (tous les trois ans, cinq ans au maximum).

La priorité mise par la 3^{ème} COG et par la « charte des grandes entreprises », sur les deux segments extrêmes des employeurs a eu pour effet mécanique de délaissier en partie le contrôle des PME (10 à 249 salariés), segment souvent qualifié de « jachère » du contrôle d'assiette, en particulier le sous-segment de 20 à 50 salariés. Or les PME sont souvent considérées comme constituant un « gisement » de redressements : elles confient rarement à un tiers le soin de tenir leur comptabilité, sans pour autant pouvoir se doter de services suffisants, en comptabilité ou en gestion du personnel. Les organismes pourraient opportunément accroître leur effort sur ce segment, ce qui serait facilité par une réflexion de la branche sur des indicateurs pertinents.

Au-delà de la question des PME, les plans examinés par la Cour, appellent les remarques suivantes :

- ils ne retracent pas la politique générale de contrôle d'assiette menée par l'organisme. Par exception, les plans de Paris et du Lot et Garonne mentionnent -mais de façon laconique- la volonté de présence sur tous les segments de cotisants ;
- l'analyse locale du « risque cotisant » et son évolution ne sont jamais relatées ;
- les plans sont parfois construits principalement pour maximiser le taux de couverture, indicateur retenu par la COG pour l'évaluation de la performance des URSSAF ;
- certains plans n'établissent pas le total de la « ressource » réellement disponible en inspecteurs (Besançon, Vaucluse). Quand ils le font, ils ne la répartissent pas tous entre les divers « sous-plans », ce qui ôte à l'exercice une partie importante de son utilité (ainsi pour l'Hérault, la Marne, le Lot-et-Garonne). Seul le plan de l'URSSAF de Paris apparaît complet à cet égard ;
- l'articulation entre les divers sous-plans n'est pas prévue, notamment la priorité éventuelle donnée à certains d'entre eux ;
- les organismes ne se concertent pas suffisamment avec ceux de départements voisins pour réfléchir ensemble à une « gestion du risque » et coordonner leurs plans de contrôle. Seules trois régions sur les huit examinées l'ont prévu : la région parisienne gérée -sauf la Seine-et-Marne- par une seule URSSAF, le Languedoc-Roussillon et la Franche-Comté ;
- le dispositif de suivi du plan et de ses « sous-plans » en cours d'année n'est généralement pas mentionné, ou très brièvement (Lot-et-Garonne) ;
- au sein de l'échantillon, seuls trois organismes (Côte d'Or, Hérault et Paris) ont établi une évaluation ou un bilan de leurs plans. Ces

évaluations ne comprennent d'ailleurs pas d'analyse des motifs de redressement. Or l'évaluation d'un plan de contrôle est indispensable pour la réussite des plans suivants. Un effort substantiel doit être mené par la branche sur ce point.

3 – La question des plans ciblés ou thématiques

Les URSSAF subdivisent leur plan en une multiplicité de « sous-plans » fondés, au sein d'un segment de cotisants, sur un seul critère, tels le secteur professionnel ou géographique, les incidents de recouvrement, l'existence d'exonérations de charges, le nombre de « codes-types » de salariés, l'ancienneté du dernier contrôle, etc. Mais dans la pratique des organismes, le critère de l'ancienneté du contrôle précédent, mâtiné dans certains cas par le montant du redressement alors opéré, est de loin le plus utilisé. Trop souvent, les plans tendent surtout à maximiser le taux de couverture du fichier. Très peu nombreux, en revanche, sont les organismes qui opèrent des ciblage en combinant plusieurs de ces critères.

En 2009, seules l'URSSAF de Paris et celle du Lot et Garonne pratiquent -et ce à dose réduite- une véritable « gestion du risque », s'inspirant d'une expérience menée à Lyon depuis 2004 pour le contrôle des PME et reprise également dans l'URSSAF ArCaD (Arras-Calais-Douai). Il est indispensable que la branche généralise ce type de réflexion et propose une méthodologie commune à cette fin. En effet, les plans ne ciblent pas expressément les cotisants à contrôler en fonction de tel ou tel motif de redressement, relatif par exemple aux frais professionnels, aux avantages en nature, aux contrats de prévoyance.

Ces constats sont décevants car de telles approches permettraient doublement d'optimiser l'efficacité des actions de contrôle : en maximisant le montant des redressements opérés lors d'un contrôle -si l'organisme en a fait un objectif- et, plus important peut-être, en sensibilisant une population « à risque » et son voisinage à la probabilité d'être contrôlé, redressé, voire soumis à des poursuites pénales.

Les principaux motifs de ce faible recours des URSSAF aux contrôles ciblés semblent être de deux sortes :

- une réticence marquée et traditionnelle des inspecteurs à procéder à des contrôles qui ne soient pas (supposément) exhaustifs, considérant qu'« il faut en profiter pour tout voir » ou « il n'est pas question de passer à côté d'un redressement », alors même que l'ACOSS ne paraît pas avoir imposé ce type de contrôle ;
- une prise en compte peu incitative de ces actions, qualifiées de « contrôles partiels » par l'ACOSS qui ne les valorise qu'à hauteur de

25 % d'un contrôle d'assiette classique, ce qui a pour effet de faire fléchir les résultats de l'organisme au regard de certains des indicateurs (« couverture du fichier », « taux global d'activité »).

Sous réserve peut-être d'une information préalable des catégories de cotisants concernés, l'ACOSS devrait souligner l'intérêt de ces contrôles ciblés qui pourraient notamment être privilégiés lorsque l'organisme décide de retourner dans l'entreprise peu de temps après un contrôle initial.

4 – Des contrôles aléatoires trop rares

Il est de bonne pratique, pour veiller à ne pas laisser passer « entre les mailles du filet » des cotisants ou des motifs de redressement significatifs, de procéder, parmi d'autres actions, au contrôle d'employeurs choisis de manière purement aléatoire.

Or, à l'exception de recommandations ponctuelles de la direction de l'audit, l'ACOSS ne semble pas avoir mentionné au réseau l'intérêt de ce type de contrôle. Il est vrai que l'outil SIGMA utile à la sélection des contrôlés est malaisé à utiliser à cette fin : l'établissement de listes de cotisants choisis de manière véritablement aléatoire est laborieux.

Ceci ne suffit pas à expliquer pourquoi la grande majorité des organismes n'a pas intégré cette bonne pratique dans les plans de contrôle et n'effectue pas de contrôles aléatoires. Seuls paraissent en avoir prévu en 2009, la direction de Paris-Nord (pour la tranche de 0 à 4 salariés), le Lot-et-Garonne, la Marne (pour les 50-249 salariés) ou encore le Vaucluse pour 2009.

5 – Une recherche trop limitée des employeurs « jamais contrôlés »

De même, à l'exception de certaines directions franciliennes, de l'Hérault et du Vaucluse, les organismes n'intègrent pas dans leur plan la vérification d'un échantillon des cotisants qui semblent n'avoir jamais fait l'objet d'un contrôle d'assiette.

Cette recherche est indispensable. Certes, l'outil SIGMA n'est pas complètement adapté à cet usage. Pour autant, l'enquête a montré dans plusieurs cas que des employeurs d'un effectif significatif pouvaient avoir échappé à tout contrôle depuis leur immatriculation. Ainsi, dans la Marne, par exemple une requête a été lancée à la demande de l'ACOSS en mars 2008, débouchant sur un taux d'employeurs « jamais contrôlés » depuis leur immatriculation de 28 % environ des entreprises immatriculées.

Parmi elles, 264 employaient de 10 à 249 salariés (dans et hors le département).

La même observation peut être portée pour le contrôle des cotisants dits « non déclarants », qui ne déclarent pas de cotisations à verser alors même qu'ils sont enregistrés comme employeurs.

De manière plus générale, les services de contrôle utilisent trop rarement les informations dont disposent les autres services, notamment les gestionnaires des comptes des cotisants pour les croiser avec leurs propres données.

B – L'encadrement des inspecteurs

1 – Un corps difficile à encadrer

De par les conditions d'exercice de leur métier, traditionnellement très autonomes voire individualistes -et le revendiquant-, les inspecteurs du recouvrement sont conscients de la singularité de leur rôle en matière de contrôle sur place. Cette conscience les a parfois conduits à se sentir à part, voire à s'estimer constituer une sorte d'élite de la branche.

Depuis une dizaine d'années, cependant, ce corps éprouve un certain malaise notamment dû à un sentiment de dévalorisation à l'égard des cadres dits administratifs, la branche étant supposée accorder moins d'importance à leurs missions qu'à la gestion du recouvrement.

Se pose aussi, pour ceux d'entre eux qui éprouvent une lassitude ou un manque de motivation, la question de l'existence de passerelles vers d'autres activités, dans l'organisme ou ailleurs. S'y est parfois ajouté le sentiment de ne pas obtenir de contrepartie à l'accroissement du champ du contrôle (cotisations versées à l'assurance chômage, prochainement cotisations de retraite complémentaire obligatoire, etc.).

Ces facteurs expliquent pour partie l'émergence d'un mouvement social revendiquant un meilleur déroulement de carrière (passage du niveau 6 au niveau 7). Dans les organismes de l'échantillon, la situation des inspecteurs est d'ailleurs apparue sur ce point très variable, avec des proportions de niveau 7 variant de 0 à 100 %, sans rapport avec la qualité des résultats.

Menées au début de 2009 par l'UCANSS, des négociations²⁷¹ ont défini les conditions d'un déroulement de carrière homogène pour tous les inspecteurs et la question des sujétions liées à l'exercice de la

271. Cf. insertion sur la gestion des personnels du régime général, chapitre XIV.

fonction. Le niveau 7 constitue dorénavant la cible pour les inspecteurs possédant une maîtrise experte de la fonction et devrait concerner à terme au moins 75 % du corps. Ce protocole a été signé par huit organisations et agréé par la direction de la sécurité sociale le 30 avril 2009.

2 – Un encadrement perfectible

La gestion des inspecteurs étant généralement reconnue comme difficile, cela justifierait que les directions d'organismes y consacrent davantage d'attention. Le rôle des responsables des services de contrôle revêt une grande importance, notamment pour la programmation des contrôles, l'appui aux inspecteurs, leur information sur les nouveaux dispositifs, le suivi de leurs résultats, l'harmonisation des positions qu'ils sont amenés à prendre auprès des cotisants, la coordination, entre URSSAF, des contrôles des grandes entreprises. Il s'agit, en somme, de constituer une véritable équipe de contrôle.

Conscientes de ce rôle majeur, les 2^{ème} et 3^{ème} COG avaient déjà prévu le renforcement du pilotage et du management des inspecteurs, en systématisant la fonction et en poursuivant la formation de ces responsables. Certes, la formation dispensée depuis 2007 semble donner de bons résultats. Mais nombreux sont ceux qui n'en ont pas encore bénéficié. Il importe en effet que l'effort de management par les responsables soit poursuivi et accentué :

- les responsables n'accompagnent que trop rarement (quelques sorties dans les Hauts-de-Seine ou dans le Vaucluse, quasiment jamais ailleurs) les inspecteurs en tournée, alors que cette pratique aurait plusieurs avantages : meilleure connaissance et soutien de l'activité de l'inspecteur et des difficultés qu'il rencontre, dialogue avec les cotisants ;
- les rendez-vous réguliers avec les inspecteurs ont lieu dans quelques URSSAF mais ne sont pas généralisés ;
- des initiatives telles que l'animation de « groupes de remise », permettent d'échanger avec les inspecteurs sur leurs problèmes et ces pratiques paraissent heureuses.

En outre, plus de 90 % des responsables sont d'anciens inspecteurs, souvent issus du corps local, ce qui ne facilite pas toujours la direction du service. Une diversification des origines, qui tend à s'amorcer, apparaît souhaitable ainsi qu'une mobilité géographique.

3 – Les objectifs impartis aux inspecteurs

L'examen des entretiens annuels d'évaluation des inspecteurs montre que le principal objectif impartit consiste dans un nombre de contrôles d'assiette à réaliser, nombre variable selon les URSSAF. Peuvent également être mentionnés des objectifs relatifs au taux de ciblage et à la fréquence des redressements, ainsi que, dans certains cas, la nécessité d'achever le stock des contrôles en cours (Besançon).

Les inspecteurs qui dépassent la médiane locale ne se voient pas fixer d'objectifs particuliers. Le nombre des motifs de redressement utilisés par les inspecteurs ou leur variété ne sont pas évoqués. La mention d'objectifs plus qualitatifs varie selon les organismes. Les inspecteurs n'ont pas connaissance des résultats de leurs collègues (sauf à Lyon, jusqu'en 2007).

L'entretien annuel d'évaluation ne peut servir de seule « feuille de route ». Des objectifs individuels plus détaillés et adaptés au profil de chacun pourraient utilement leur être délivrés en début d'année et faire l'objet d'un suivi périodique en cours d'exécution du plan.

4 – La question des retards dans l'exécution des contrôles

Dans certaines URSSAF de l'échantillon (Côte d'Or, Besançon, Lot-et-Garonne, Marne, Vaucluse), des inspecteurs ont encore dans leur portefeuille des contrôles non effectués qui leur ont été attribués plusieurs trimestres, voire plusieurs années auparavant.

Cette situation, qui peut être due à des déficiences dans la programmation et l'attribution des dossiers et/ou à un rythme de contrôle insuffisant, n'est pas saine. Le stock des contrôles en retard peut ne plus correspondre aux priorités du moment et démotiver l'inspecteur au regard de son programme de travail.

Par ailleurs, le défaut d'apurement des actions de contrôle anciennes non réalisées présente un risque majeur, celui de l'exclusion de facto de l'entreprise concernée du champ des cotisants contrôlables. En effet, le fait qu'un contrôle n'ait pas été effectué mais qu'il reste « en portefeuille » fait obstacle à ce que l'employeur puisse être sélectionné lors de l'établissement des nouveaux plans de contrôle. Les situations les plus critiquables ont été relevées :

- à Besançon où l'équipe de contrôle, avait, en début d'année 2009, un retard de 311 dossiers dans l'exécution des plans des années précédentes, retard qui représente les 2/3 des CCA réalisés en 2008 ;

- à Avignon, où le stock d'actions des années précédentes a atteint, début 2009, la valeur de 608, soit la moitié des contrôles de 2008.

Comme certains organismes l'ont prévu (Hérault, Côte d'Or par exemple) il appartient aux responsables de service, non seulement de suivre l'exécution globale des plans mais aussi de s'assurer qu'individuellement les inspecteurs n'accumulent pas de retard dans l'exécution de leurs travaux ou d'en connaître les motifs.

C – La nécessité de règles déontologiques

Plus encore que d'autres, le service du contrôle d'assiette d'une URSSAF est confronté à des risques d'ordre déontologique, de divers ordres :

- risque de violation de secrets professionnels de l'entreprise par l'inspecteur ;
- pressions, réelles, potentielles ou ressenties -parfois avec chantage à l'emploi- risque particulièrement avéré dans des départements ruraux ou des petites villes où « tout le monde se connaît » ;
- conflit d'intérêts, si des proches sont employeurs ou travailleurs indépendants ;
- tentation, même sans pression de la part du cotisant, d'alléger le contrôle si l'employeur est localement important ou en difficulté ;
- à l'inverse, comportement agressif de la part de l'inspecteur, risque de chantage sur le cotisant ;
- possibilité d'un « pantouflage » d'inspecteurs vers le secteur privé, en particulier vers des grandes entreprises ou des cabinets de conseil en « optimisation » des charges sociales.

Ces éventualités peuvent notamment se traduire, dans le plan de contrôle, par le report ou la radiation du contrôle du cotisant, par un contrôle sur place complaisant donnant lieu, le cas échéant, à l'omission d'observations ou de redressements, par la décélération du rythme des prochains contrôles, ou par la perception d'une contrepartie financière à un contrôle ne débouchant sur aucune observation.

On doit dès lors regretter que les efforts de l'ACOSS en la matière (diffusion d'un guide de déontologie s'adressant à tous les agents de la branche et rappelant pour l'essentiel des principes de base) n'aient pas abouti à ce jour et que la plupart des URSSAF -hormis celles de Paris-région parisienne et d'Arras-Calais-Douai, en 2008- n'aient pas adopté de règles (code, charte...) ou de guide déontologique, malgré les recommandations de la direction de l'audit de l'ACOSS.

Face à ces risques cependant, l'enquête a permis d'identifier plusieurs bonnes pratiques, inégalement mises en œuvre par les organismes de l'échantillon examiné par la Cour :

- la règle selon laquelle il est souhaitable que le contrôle d'un cotisant ne soit pas effectué deux fois de suite par le même inspecteur est apparue globalement bien appliquée ;
- la rotation régulière des inspecteurs entre les secteurs géographiques du ressort d'une URSSAF contribuerait utilement à prévenir les risques de collusion. Or, elle est rare et n'a été observée dans une minorité d'organismes de l'échantillon ;
- les modalités de l'attribution des actions de contrôle aux inspecteurs devraient être suivies avec attention par le responsable du service. Or, une fragilité dans l'attribution des contrôles aux inspecteurs a d'ailleurs été relevée par la mission de certification des comptes de 2008 ;
- l'apurement des actions d'un plan de contrôle devrait partout faire l'objet de règles formalisées et d'une attention particulière de la part du responsable, comme dans l'Hérault ou à Besançon ;
- s'agissant des administrateurs des URSSAF, employeurs ou travailleurs indépendants, une règle prévoit leur contrôle par un autre organisme. Or les URSSAF n'effectuent pas toutes un suivi de cette question ;
- enfin, hormis celle de Paris qui établit chaque année un plan de contrôle spécifique, les URSSAF examinées ne procèdent pas à un contrôle particulier de leurs fournisseurs.

De ce fait, il est important que l'ACOSS établisse et diffuse à brève échéance un ensemble de règles et de repères, s'agissant particulièrement des risques de conflit d'intérêts. De plus, un inventaire permanent et systématique des risques locaux et régionaux devrait être dressé par les organismes.

III - Un processus de contrôle perfectible

A – Les modalités du contrôle sur place peuvent être optimisées

L'ACOSS n'a pas élaboré de corpus de règles ou de bonnes pratiques des inspecteurs avant, pendant et après le contrôle sur place. De leur côté, peu d'organismes l'ont fait. Parmi les URSSAF examinées,

seules celle de Côte d'Or et, très récemment, celles de Paris-région parisienne et de l'Hérault ont élaboré de tels documents.

1 – La préparation du contrôle

Avant son passage dans l'entreprise, l'inspecteur a certaines tâches à accomplir (récupération de données sur des bases, tâches administratives d'ouverture de contrôle faites grâce à l'outil portable OSIRIS, contacts éventuels avec l'entreprise). Il lui revient aussi de prendre connaissance de l'environnement de l'entreprise et d'en détecter les zones de risque. Ces investigations préalables sont importantes pour la réussite du contrôle.

Les inspecteurs ont, sur ce point aussi, leurs propres pratiques ; L'enquête a ainsi montré :

- qu'ils n'entrent pas souvent en contact avec les gestionnaires de comptes cotisants, notamment pour connaître les derniers incidents éventuels de paiement ou les demandes de crédit de cotisation ;
- que les responsables des services contrôle vérifient rarement que ces étapes préparatoires au contrôle sont bien suivies ; il semble qu'hormis le contrôle des très grandes entreprises, ils n'évoquent guère les contrôles à venir avec les inspecteurs.

2 – Le contrôle sur place

a) Le plan de vérification

Il serait souhaitable que, s'agissant notamment des entreprises de secteurs dits « à risques » ou d'un certain effectif, l'inspecteur élabore un plan de vérification.

Dans les faits, il apparaît qu'une telle réflexion n'est menée que pour le contrôle des plus grandes entreprises.

b) Investigations et chiffrage par sondages

La branche a constaté depuis longtemps que, dans les plus grandes entreprises, le nombre parfois très élevé de pièces à vérifier et la diversité des situations des salariés rendent le contrôle long, laborieux et exigeant en ressources d'inspecteurs.

En application de l'orientation de la COG visant à « optimiser l'efficacité et garantir la transparence des méthodes de contrôle » afin d'en alléger la durée, le décret du 11 avril 2007 a rendu légalement

possible un chiffrage par extrapolation des redressements à opérer, à partir d'échantillons représentatifs. Dans les URSSAF contrôlées, ainsi que l'ACOSS le préconise, les inspecteurs utilisent ces méthodes comme un outil d'investigation. En revanche, ils ne s'inscrivent jusqu'à présent quasiment jamais dans la procédure définie par le décret. Seule la direction départementale du recouvrement des Hauts-de-Seine l'a utilisée en 2008 vis-à-vis de trois entreprises, l'URSSAF de l'Hérault s'appêtant également à le faire avec cinq cotisants en 2009.

En effet, afin de protéger le droit des cotisants contrôlés à l'information et à une procédure contradictoire, le décret fixe aux organismes des règles contraignantes s'agissant des délais à respecter et des documents à fournir. De ce fait, selon les inspecteurs, cette procédure allongerait les délais de contrôle dans des proportions peu compatibles avec le déroulement normal du plan de contrôle, ce qui tend à leur faire préférer un contrôle exhaustif.

Vu la technicité requise pour la mettre en œuvre et le nombre limité de cas d'application, il apparaît souhaitable de spécialiser certains inspecteurs sur cette méthode.

B – La productivité des inspecteurs : des marges de progrès²⁷²

1 – L'effectif dédié aux contrôles comptables d'assiette

Au niveau national, les inspecteurs du recouvrement étaient 1 509 en 2007. La même année, les huit caisses contrôlées totalisaient 464 inspecteurs, dont 416 ont réalisé des CCA en 2008, les autres réalisant des tâches s'inscrivant pour l'essentiel dans le cadre de la lutte contre le travail illégal (LCTI). Au total, l'activité de contrôle d'assiette, hors travail dissimulé, a mobilisé au sein de ces caisses 185,5 ETP soit, en moyenne, moins de la moitié de l'effectif théorique.

2 – Un temps inégal consacré aux contrôles

Le total des absences légales (congé maladie et congés annuels pour l'essentiel) et du temps « politique de direction » soustrait au CCA une part importante du temps qui lui est en théorie consacré.

272. Les constats qui suivent portent sur les seuls inspecteurs des huit caisses de l'échantillon. Lorsqu'il est fait référence à des données nationales une mention particulière est indiquée dans le texte.

S'agissant des absences légales, la Cour n'a pas relevé de problème majeur d'absentéisme dans les services de contrôle. En revanche, à l'instar de l'ensemble des agents de l'institution, les inspecteurs bénéficient d'un nombre élevé de jours de congés, de toutes natures (congés annuels, journées de RTT, journées supplémentaires au titre d'accords locaux). En moyenne chaque inspecteur a totalisé, en 2008, 69 jours d'absences légales, congés maladie compris.

La catégorie du temps « politique de direction » regroupe un ensemble d'activités qui entrent dans le temps de travail mais qui ne relèvent pas du contrôle : réunions, formations, travaux nationaux ou régionaux, tâches sédentaires... En 2008, elles ont représenté plus de 11 000 journées soit l'équivalent de 45 ETP. Dans trois caisses, ce temps de direction représente un quart des journées de travail disponibles (Avignon, Besançon et Montpellier).

Il y a donc lieu de s'interroger sur la réalité d'une partie des journées déclarées par les inspecteurs en temps de direction ; on peut se demander si elles ne constituent pas parfois une variable d'ajustement venant compenser un nombre de journées de contrôle CCA trop peu élevé. Ces écarts soulignent le défaut de supervision de certaines équipes d'inspecteurs par les responsables de service.

Le tableau ci-dessous récapitule de quelle façon se répartit le temps disponible aux seins des caisses entre temps de direction, contrôles comptable d'assiette et autres contrôles (dont la LCTI).

Le poids des différentes activités dans le temps disponible

En %

UR	Agen	Avignon	Besançon	Dijon	Lyon	Montpellier	Paris	Reims
Temps de direction	15	25	25	18	12	24	14	18
Temps CCA	67	62	54	71	79	63	69	68
Temps autres contrôles	18	13	21	11	9	13	17	14

Source : Cour des comptes d'après des données URSSAF

En moyenne, chaque ETP a dédié 113 jours au CCA en 2008, soit à peine plus d'une journée de travail sur deux. Quatre caisses présentent un score inférieur à la moyenne. Parmi elles, les caisses de Besançon et de Montpellier présentent un résultat particulièrement faible : 95 jours de CCA par inspecteur à Besançon et 91 dans l'Hérault, contre 132 jours dans le Rhône.

3 – Le temps prévu pour chaque contrôle

Pour établir les plans de contrôle et suivre l'activité des inspecteurs, chaque URSSAF établit un temps de contrôle prévisionnel par tranche d'effectifs de salariés. Le responsable du service a toute latitude pour faire évoluer les tranches d'effectifs en fonction des réalités locales. Ces barèmes sont peu comparables, les tranches retenues étant variables. La tranche 1, par exemple, regroupe les entreprises qui emploient jusqu'à trois salariés à Montpellier, quatre à Paris, sept à Dijon.

De la même façon, le temps prévisionnel affecté à chaque tranche est paramétrable localement, ce qui fait apparaître des écarts plus difficilement explicables, comme le montre le tableau ci-dessous, qui met en parallèle les temps prévisionnels fixés pour 2009 par les différents organismes et rappelle en complément le temps constaté dans l'ensemble du réseau par l'ACOSS pour la dernière année disponible, soit 2007.

Les temps prévisionnels de contrôle 2009

Pour un employeur de...	Paris TGE	Rhône TGE	Côte d'Or GE	Besançon GE	Hérault GE	Réseau en 2007 (constaté)
4 salariés	0,9 j	0,7 j	1,1 j	0,5 j	1 j	0,75 j
50 salariés	4,4 j	2 j	5 j	3 j	4,1 j	3,28 j
200 salariés	4,4 j	4 j	6 j	4 j	5 j	6,61 j
1000 salariés	24 j	20 j	15 j	10 j	10 j	17,51 j
2000 salariés	42 j	20 j	15 j	10 j	15j	17,51 j

Source : Cour des comptes d'après des données URSSAF

Les écarts sont importants dans toutes les tranches. A Dijon et à Montpellier, le temps de contrôle d'une entreprise de quatre salariés apparaît particulièrement élevé. A Besançon à l'inverse, les temps sont tous inférieurs à ceux qui ont été constatés dans l'ensemble du réseau en 2007.

Les temps prévisionnels de contrôle des grandes et très grandes entreprises présentent de fortes divergences, notamment entre Paris et les autres caisses. Ainsi, le temps de contrôle prévisionnel des TGE à Paris est passé de 35 à 42 jours alors que le temps moyen constaté, en 2008 dans l'organisme, a été de 30 jours seulement sur ce segment.

La norme retenue par l'URSSAF de Paris pour le contrôle d'employeurs de moins de quatre salariés paraît également excessive : 0,9 jour prévisionnel en 2009 pour 0,8 jour prévisionnel en 2008 et 0,7 jour constaté toujours en 2008.

Ces données prévisionnelles ne sont pas simplement indicatives. Rapportées aux journées d'inspecteur, disponibles, elles permettent de calibrer le plan de contrôle d'une année. Ainsi, plus la durée prévisionnelle d'un contrôle est longue, plus, à ressource constante en inspecteurs, le plan sera réduit en nombre de contrôles.

4 – De nets écarts de « productivité apparente »

Il est difficile d'apprécier la productivité d'un inspecteur ou d'un service compte tenu des différences qui affectent les portefeuilles. Néanmoins, on peut l'approcher en rapportant le nombre de CCA de l'effectif ETP²⁷³ pour calculer un nombre moyen de CCA par ETP.

Le nombre de CCA par ETP

UR	Avignon	Agen	Paris TGE	Montpellier GE	Reims GE	Lyon TGE	Besançon GE	Dijon GE	Total
Nombre de CCA	1 254	783	24 222	1 387	842	3 171	466	828	32 953
ETP CCA	5,75	3,64	132,73	7,90	4,99	20,39	3,37	6,72	185,49
Productivité d'un ETP CCA	218	215	182	176	169	156	138	123	178

Source : Cour des comptes d'après des données URSSAF

Selon ces données, chaque équivalent-temps plein consacré à des CCA a réalisé, en 2008, 218 contrôles à Avignon et 123 à Dijon, soit près de deux fois moins.

Certes, ces résultats sont probablement en partie liés à la structure du fichier local et ne prennent pas en compte des éléments tels que la variété des chefs de redressements, examinée ci-après; ils ne traduisent donc qu'une productivité apparente. Mais ils posent la question de la taille optimale de l'équipe de contrôle et du type d'organisation le mieux adapté pour assurer un niveau minimal d'intervention sur tout le territoire.

Surtout, ces données soulèvent la question du temps consacré aux contrôles d'assiette. Il est de la responsabilité des organismes au premier chef et de l'ACOSS en supervision, de s'assurer d'une présence effective et continue des inspecteurs sur le terrain et d'un rendement minimal en nombre de contrôles réalisés.

273. Il s'agit d'un effectif ETP recalculé à partir des journées réellement consacrées aux CCA en 2008, sur la base de 253 jours travaillés.

5 – Des écarts dans les motifs de redressement notifiés

Une analyse des motifs de redressements permet de pondérer le jugement porté sur la base de la productivité apparente.

a) Le motif de redressement le plus utilisé

On note en 2008 la prépondérance, dans la plupart des caisses, du motif portant sur les erreurs d'assiette liées à la « réduction loi Fillon²⁷⁴ », qui atteint 45 % du nombre total des redressements à Dijon, 34 % à Reims, 25 % à Agen ou encore 19 % à Paris où il a été notifié 8 000 fois. Il s'agit d'un phénomène général dans la branche puisqu'en 2007, pour l'ensemble du réseau, les redressements pour des motifs liés aux « réductions Fillon » ont représenté plus de 235 M€ soit près d'un quart du montant total des redressements notifiés (23 %)

Plus des deux-tiers (69 %) des motifs « réduction Fillon » utilisés ont été des redressements dits « négatifs », c'est-à-dire en faveur des cotisants, pour un montant de 162 M€: les caisses d'Agen et Dijon ont ainsi notifié plus de redressements négatifs que positifs en 2008, la caisse de Reims, 49 %.

La complexité de ces mécanismes d'allègements de charges²⁷⁵ est telle qu'elle a donc pour effet, dans un certain nombre de cas, de conduire finalement à ce qu'un contrôle aboutisse à rembourser le cotisant.

b) La variété des autres chefs de redressement

La nomenclature utilisée par l'ACOSS en 2007 recensait 135 chefs de redressement différents. Le tableau suivant retrace le nombre des motifs utilisés la même année par chaque organisme.

274. La loi n°2003-47 du 17 janvier 2003 a mis en place une réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale applicable aux cotisations dues sur les rémunérations versées à compter du 1er juillet 2003, dite « réduction Fillon ».

275. Voir la communication de 2008 de la Cour à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales, et des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires.

Le nombre de chefs de redressement (2007)

Paris TGE	Avignon	Lyon TGE	Montpellier GE	Dijon GE	Reims GE	Agen	Besançon GE
134	97	96	94	90	84	81	78
99%	72%	71%	70%	67%	62%	60%	58%

Source : Cour des comptes d'après des données ACOSS (redressements 2006-2007)

Besançon, le Lot-et-Garonne et la Marne sont les caisses qui utilisent le moins de motifs : autour de 60 % pour chacune d'elles. Dijon, Avignon, Montpellier et le Rhône constituent un deuxième groupe assez homogène autour de 70 %. L'URSSAF de Paris a utilisé 99 % des motifs existants.

La variété des chefs de redressement tient pour partie à la nature des entreprises présentes dans le fichier ; c'est pourquoi la constatation de différences de résultats entre les URSSAF dites « TGE » et les autres caisses n'est pas surprenante. Mais elle tient aussi aux pratiques professionnelles propres des inspecteurs, au sein desquels l'enquête a montré des écarts du même ordre qu'entre caisses. Deux caisses ont été retenues pour illustrer cette situation :

- dans la première caisse, cinq inspecteurs ont notifié moins de 30 % des 135 motifs existants ; l'inspecteur qui a utilisé la palette la plus large a notifié 47 motifs différents ;
- dans la seconde, aucun inspecteur n'atteint les 30 % de motifs différents utilisés, le score le plus médiocre n'atteint pas les 10 %, soit huit motifs différents seulement pendant toute une année. L'inspecteur qui a utilisé la palette la plus large n'a notifié que 39 motifs différents.

Ce phénomène n'est pas cantonné aux plus petites caisses. Pourtant, sauf exception liée à l'examen d'une promotion d'inspecteur au niveau 7, ces données ne font pas l'objet d'une analyse par les responsables de contrôle. Or il est possible d'y remédier par la supervision des différentes étapes du contrôle, des échanges et des commentaires de dossiers entre pairs, voire la réalisation en binôme de certains contrôles, ainsi que la pratique déjà cours pour les contrôles les plus importants.

C – La qualité des contrôles d'assiette

La qualité des contrôles est malaisée à appréhender, y compris par le responsable, vu la grande liberté dont dispose l'inspecteur pour organiser les modalités de son contrôle dans l'entreprise.

Elle peut être approchée par plusieurs indices, parmi lesquels figurent la qualité des lettres d'observations et des rapports de contrôle, les modalités de leur suivi par le responsable, le nombre et la variété des motifs de redressement et d'observations pour l'avenir.

Sur un échantillon de six organismes (Hérault, Lot-et-Garonne, Marne, Rhône, Vaucluse, Val-de-Marne), la qualité des lettres d'observations et des rapports de contrôle est globalement apparue bonne, sauf dans le Vaucluse (faits reprochés non relatés précisément, contrôle clos malgré des documents importants non fournis).

En fonction des organismes, la lettre est validée par le responsable contrôle, ou son adjoint, quel que soit le montant du redressement projeté (Hérault, Marne) ; dans d'autres, elle l'est à partir d'un seuil de redressement (10 000 € à Nantes, 15 000 € en Côte d'Or, à Nice et dans les Hauts-de-Seine, 30 000 € dans le Val-de-Marne, 40 000 € pour celle d'Arras-Calais-Douai), ou pour les seules grandes entreprises ou cotisants dits « sensibles » (Besançon, Lot-et-Garonne, Rhône, Vaucluse). Le niveau élevé de ces seuils a pour conséquence que la plupart des lettres d'observations sont adressées aux cotisants sans être relues par la hiérarchie, qui n'est dès lors pas à même de les évaluer, les amender s'il y a lieu et les harmoniser.

Postérieurement à l'envoi de la lettre, les responsables qui examinent systématiquement les procès-verbaux de contrôle sont minoritaires (Hérault, Marne, Val-de-Marne).

De manière générale, il semble que la qualité des documents rédigés par les inspecteurs et la sécurité juridique des relations avec les cotisants ont progressé, notamment grâce au logiciel OSIRIS. En revanche, l'enquête a montré que, les responsables de service et leur hiérarchie ont une connaissance trop floue et parcellaire de la qualité réelle du contrôle sur place par leurs inspecteurs.

La nécessité de vérifier la qualité des documents issus des contrôles, tout en accroissant la sécurité juridique des interventions des inspecteurs, pourrait conduire la branche :

- à réfléchir à des seuils pertinents de visa des lettres d'observation et des procès-verbaux de contrôle ;
- à concevoir et diffuser des logiciels de suivi des lettres d'observations, tel celui qui a été conçu à l'URSSAF de la Côte d'Or.

D – L'appréciation de l'efficacité des contrôles

Pour évaluer les résultats des caisses locales en matière de contrôle, l'ACOSS a déterminé des indicateurs de l'activité de contrôle, inscrits dans la 3ème COG. Certains mesurent le volume de cette activité, d'autres, la qualité de son ciblage, apprécié par les redressements prononcés.

L'examen des résultats d'une seule année d'activité ne peut suffire à porter un diagnostic précis sur le fonctionnement d'un organisme. De multiples facteurs peuvent en effet intervenir qui rendent les résultats, en particulier en termes de montants de redressement, atypiques une année donnée. C'est pourquoi les résultats des caisses sont présentés pour trois exercices (2006 à 2008).

1 – Le taux de couverture du fichier

Le tableau ci-dessous résume les données constatées. Le renfort des contrôleurs du recouvrement chargés d'effectuer les contrôles sur pièces des TPE présentant le moins de risques était destiné à améliorer le taux de couverture. Pourtant, dans l'ensemble cet indicateur fait l'objet d'une forte dégradation en 2008. Seule la caisse de la Marne atteint sa cible locale. Les caisses d'Agen et de Montpellier connaissent les situations les plus préoccupantes.

Taux de couverture du fichier 2006-2008

En %

UR	Agen	Avignon	Besançon	Dijon	Lyon	Montpellier	Paris	Reims	National
2006	11,50	9,71	8,24	11,18	8,05	10,87	5,21	6,54	8,46
2007	9,40	9,87	8,57	14,54	6,98	8,47	6,57	6,44	8,83
2008	6,25	10,11	7,72	9,26	6,34	5,73	7,14	10,23	
Cibles locales 2008	10,50	11,30	9,60	10,5	9,30	12,6	9,50	9,10	

Source : Cour des comptes d'après des données ACOSS (2006 et 2007) et URSSAF (2008)

2 – Le taux de redressement des cotisations

Deux taux de redressements des cotisations peuvent être retracés.

Premièrement, le « taux de redressement des cotisations liquidées » compare le montant total des redressements, toutes actions confondues, au montant des cotisations liquidées du fichier à contrôler. Il est calculé par l'ACOSS mais ne semble pas être suivi avec attention par la branche.

Il renseigne pourtant sur l'impact réel du contrôle, en déconnectant les résultats de l'incidence des plans de contrôle. Le Vaucluse et la Marne ont de loin les meilleurs résultats, suivis par un noyau central autour de 0,30 %, inférieur à la moyenne nationale. Besançon ferme la marche.

Taux de redressement des cotisations liquidées

En %

UR	Agen	Avignon	Besançon	Dijon	Lyon	Montpellier	Paris	Reims	National
2006	0,29	0,35	0,10	0,27	1,07	0,29	0,36	0,47	0,41
2007	0,33	0,59	0,14	0,30	0,33	0,29	0,28	0,69	0,36

Source : Cour des comptes d'après des données ACOSS

Deuxièmement le « taux de redressements des cotisations liquidées par les entreprises contrôlées » n'a pas fait l'objet, dans la dernière COG, d'une cible à atteindre ni localement ni au plan national. Pour l'ACOSS, il s'agit d'un simple élément d'observation du contexte, suivi et analysé par segment de cotisants.

Taux de redressement des cotisations contrôlées

En %

UR	Agen	Avignon	Besançon	Dijon	Lyon	Montpellier	Paris	Reims	National
2006	1,93	1,51	1,53	1,32	4,97	1,80	2,00	1,62	2,17
2007	2,39	3,38	1,95	1,57	1,31	1,46	2,41	4,06	2,30
2008	5,27	2,19	2,44	1,94	2,76	3,39	2,84	1,88	n.c.

Source : Cour des comptes d'après des données URSSAF et ACOSS

Ces résultats montrent des évolutions très contrastées : alors que les caisses du Vaucluse et de la Marne subissent une forte chute, les autres progressent de manière significative, voire spectaculaire (Agen, Montpellier et Lyon). L'objectif 2008 était de 2,51 % (médiane 2007), la moitié des caisses ne l'a pas atteint.

3 – Le taux de contrôles blancs

L'indicateur de l'ACOSS du « taux de ciblage » renseigne sur l'issue des contrôles puisqu'il mesure le nombre d'actions qui se sont conclues par un redressement (positif ou négatif) ou une observation pour l'avenir. A contrario, il permet de calculer un taux de contrôles blancs c'est-à-dire de CCA qui n'ont abouti ni à un redressement, ni à une observation.

Le taux de contrôles blancs en 2008*En %*

UR	Agen	Lyon	Besançon	Reims	Paris	Avignon	Montpellier	Dijon
Taux de « blancs »	45	41	40	34	32	25	23	16

Source : *Cour des comptes (données URSSAF)*

En 2008, Montpellier et le Vaucluse ont eu des taux de ciblage significativement supérieurs à la moyenne du groupe (77 % et 75 %) mais c'est Dijon qui présente le taux de redressement le plus élevé (84 %) et en corollaire le taux de contrôle blancs le plus bas, 16 % seulement.

A l'opposé, le Lot-et-Garonne a le taux de ciblage le plus bas (55 % seulement) ; le Rhône et Besançon sont aussi assez éloignés de la moyenne de l'échantillon (et de la moyenne du réseau qui se situe à 62 % en 2008). Les causes de ces disparités peuvent être très diverses mais il n'est pas certain que les caractéristiques des fichiers et la fréquence des contrôles dans certaines URSSAF puissent justifier ces résultats. Les causes de ces contrôles blancs et leur éventuel lien avec l'ancienneté de la programmation du contrôle mériteraient d'être expliquées.

Les écarts constatés entre les caisses se retrouvent au sein des équipes, lorsque l'on regarde les résultats individuels d'activité. Certains responsables y sont attentifs. Ce n'est pas encore le cas dans toutes les URSSAF. Cette situation, de même que la variété des chefs de redressement utilisés, doit être suivie plus attentivement et des mesures prises afin d'améliorer et d'homogénéiser les pratiques professionnelles.

SYNTHESE

Clarifier et hiérarchiser les objectifs assignés aux inspecteurs, améliorer leur ciblage et mieux définir leurs modalités : ces objectifs supposent une capacité accrue à encadrer et à évaluer le travail des équipes d'inspecteurs.

Dans cette perspective, une évolution plus structurelle paraît nécessaire. L'organisation territoriale actuelle du contrôle, qui a déjà fait des progrès réels grâce à la fusion des organismes infra-départementaux, doit être revue. La taille critique des services de contrôle, qui devrait faire l'objet d'un examen précis, n'est en tout état de cause, pour la plupart d'entre eux, pas atteinte : la plupart des URSSAF disposent au plus d'une dizaine d'inspecteurs. De ce fait, ces services de contrôle sont souvent isolés les uns des autres et peu stimulés.

La réorganisation du contrôle des plus grandes entreprises a été amorcée, depuis la 3^{ème} COG, introduisant à la fois une certaine centralisation au niveau régional, plus de cohérence et, dans plusieurs

régions, un certain dialogue entre services de contrôle. Il convient de confirmer cette évolution vers un pilotage régional, tout en sauvegardant certains liens avec les organismes locaux, leurs services juridiques et la gestion des comptes en particulier, pour ne pas relancer les tendances traditionnelles du corps des inspecteurs à un certain isolationnisme. De ce fait, il semble indispensable que le service soit animé de manière plus affirmée par un responsable managérial. Il importe aussi de tirer nettement les conséquences de la création des contrôleurs du recouvrement en leur laissant le contrôle des plus petites entreprises « non à risques ».

Enfin l'ACOSS devrait s'interroger sur les facteurs expliquant l'hétérogénéité des résultats des organismes. De plus, face à la diversité de la productivité des inspecteurs, l'individualisation des parcours permettrait de valoriser les plus performants. Pour ce faire, l'une des pistes envisageables passe par une meilleure gestion des promotions en catégorie 7, voire par une individualisation accrue de leurs primes, qui serait actuellement envisagée au niveau de l'UCANSS.

RECOMMANDATIONS

30. *Expliciter et hiérarchiser les missions confiées aux services de contrôle des cotisations et en déduire des indicateurs et des cibles diversifiés et complémentaires dans les CPG.*

31. *Confirmer le niveau régional comme échelon de pilotage des contrôles et de la gestion des inspecteurs du recouvrement.*

32. *Rendre obligatoire aux niveaux national et régional une cartographie détaillée des risques préalablement à l'établissement des plans de contrôle.*

33. *Conditionner les promotions des inspecteurs à l'amélioration de la productivité et de la qualité des contrôles et envisager une individualisation des primes.*
