



Inspection générale
des finances

N° 2014-M- 036-02

Inspection générale des
affaires sociales

N°2014-043R

RAPPORT

MISSION D'ÉVALUATION PORTANT SUR LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS EXERCÉS SUR LES ENTREPRISES INDUSTRIELLES

Établi par

MARTINE MARIGEAUD
INSPECTRICE GÉNÉRALE DES FINANCES

NICOLAS LE RU
INSPECTEUR DES FINANCES
ADJOINT

PHILIPPE GEORGES
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES AFFAIRES
SOCIALES

CHRISTIAN VILLE
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES AFFAIRES
SOCIALES

- SEPTEMBRE 2014 -

SYNTHÈSE

Dans le cadre de la démarche de simplification juridique et administrative pour les entreprises placée sous l'égide du nouveau Conseil de la simplification, le Premier ministre a souhaité disposer d'une mesure de la charge des contrôles administratifs exercés sur les entreprises industrielles en France avec une méthodologie et des recommandations pour en améliorer l'efficacité tant pour les entreprises que pour les administrations. L'objectif était également de comparer les pratiques françaises en la matière avec celles d'autres pays de l'Union européenne et d'analyser les meilleures pratiques et recommandations des organisations internationales.

Compte tenu du temps qui lui était imparti et de la diversité des champs de contrôles, la mission a concentré ses travaux sur ceux qui, à la suite d'une série d'entretiens avec des responsables d'entreprise, apparaissaient les plus fréquents et exigeants : contrôles fiscaux, de la Douane, de l'inspection du travail, des Urssaf, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'inspection des installations classées et des organismes accrédités. Sous cet angle, le caractère industriel ou non des entreprises, à l'exception des inspections des installations classées ou des contrôles de certains matériels, n'est pas discriminant, les statistiques des administrations ne permettant pas toujours d'isoler les données relatives aux seules entreprises industrielles.

Les entreprises, industrielles ou non, sont soumises à une multiplicité de contrôles tant au regard de la matière vérifiée (chiffre d'affaires, masse salariale, équipements techniques, conditions de travail, etc.) que des organismes qui les exercent (services de l'État, organismes privés chargés d'un service public, organismes accrédités). Cette multiplicité ne se traduit toutefois pas par une « pression » élevée. Pour la très grande majorité des entreprises petites et moyennes, entre 1,5 % et 15 % d'entre elles sont contrôlées une année donnée, soit une fréquence des contrôles équivalente comprise entre un tous les sept ans et un tous les soixante-dix ans.

Les enquêtes effectuées chez nos principaux voisins européens¹ montrent que la France ne place pas les entreprises dans une situation différente de celles de ces pays, même si certains chefs d'entreprise rencontrés font état d'un plus grand climat de compréhension des réalités de la vie économique pour leurs implantations à l'étranger.

En France, les services de l'État sont d'ores et déjà engagés – dans un souci d'efficacité et d'efficacité – dans des programmes de ciblage de leurs contrôles pour améliorer la pertinence de leurs interventions et, dans le même temps, développer des démarches de conseil et d'approche préventive auprès des entreprises. Nos voisins européens, dont l'Italie et le Royaume-Uni, ont généralement mis en œuvre une démarche plus globale visant, en premier lieu, à une simplification de la réglementation. La révision des méthodes et des pratiques des contrôles en est une conséquence.

Sans nécessairement adopter les démarches de certains pays consistant en un recensement exhaustif de la réglementation, il apparaît essentiel de conforter et d'amplifier les démarches de simplification et, plus particulièrement, celle menée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) « *Dites-le nous une fois* », actuellement en cours de déploiement.

¹ Enquêtes réalisées par les missions économiques de la Direction générale du Trésor.

Rapport

Ce levier de réforme est apparu à la mission plus déterminant en faveur de la compétitivité, que celui d'un allègement de la charge des contrôles, même si des progrès peuvent être faits en ce sens. En effet, ce qui est ressorti des réponses au questionnaire adressé à une quarantaine d'entreprises et des entretiens avec des représentants de branches professionnelles ou de sociétés, est la demande insistante d'allègement et, plus encore, de stabilité de la réglementation qui leur est applicable.

La question des contrôles apparaît ainsi nettement subordonnée à celle de la réglementation : ce sont souvent les obligations juridiques complexes, instables et croissantes qui n'ont pu être appropriées par les acteurs, qui rendent les contrôles longs, difficiles et litigieux.

La priorité qui doit être donnée à un allègement de la réglementation ne doit pas exonérer cependant d'un examen de la charge représentée par les contrôles pour les entreprises. Outre une fréquence toute relative, les contrôles mobilisent peu de temps de travail sur une année d'autant qu'ils sont épisodiques. Toutefois, il peut s'agir, dans une petite et moyenne entreprise (PME), du travail du chef d'entreprise peu préparé à l'exercice et pour lequel est perdu un temps précieux à la gestion directe de son affaire. Le coût des contrôles semble plus élevé lorsqu'ils sont exercés par des organismes extérieurs mais il est vrai qu'il s'agit des seuls coûts visibles supportés directement par les entreprises.

De l'exploitation du questionnaire adressé aux entreprises, et même s'il ne peut en être tiré des enseignements définitifs compte tenu de la taille et de la constitution de l'échantillon, il ressort que les chefs d'entreprise se plaignent d'avoir beaucoup de documents à fournir, de ne pas connaître la durée prévisible d'un contrôle, de subir des temps morts qui prolongent l'incertitude de la conclusion, d'attendre longtemps cette conclusion, notamment en cas de recours et de ne pas avoir les explications pour comprendre les griefs qui leur sont adressés. Parfois, ils éprouvent le sentiment d'être traités comme des « présumés coupables ».

Mais la très grande majorité des contrôles se déroule sans conflits et les services enregistrent très peu d'incidents graves.

En effet, les administrations ont multiplié les initiatives pour améliorer l'exercice des contrôles : renforcement des droits des contrôlés (chartes), dématérialisation des procédures, développement de l'information et de la communication, professionnalisation des corps de contrôle, mécanismes de conciliation ou de médiation, instauration de procédures reposant sur la confiance, etc.

Inégalement engagées selon les administrations, méconnaissant encore certains besoins des chefs d'entreprise, ces initiatives doivent être généralisées et complétées. Mais, avant de proposer des mesures en ce sens, la mission rappelle également l'apport positif des contrôles. Ceux-ci répondent aussi à une demande des chefs d'entreprise quand ils concourent au respect de l'égalité de traitement entre concurrents : conformité des produits importés, respects de normes, égalité devant les charges sociales, etc. De même, les contrôles sont également au service de réglementations qui protègent la santé des consommateurs et l'environnement, qui garantissent les droits sociaux des personnes et assurent le financement des services publics qui concourent directement au développement économique.

Cinq axes de progrès se dégagent pour améliorer la nature des contrôles et passer du contrôle « sanction » au contrôle « conseil » dans le cadre d'une politique partenariale avec les entreprises désireuses de se conformer à leurs obligations.

Le premier axe porte sur une prise en compte de la question des contrôles dans le programme de simplification de la vie des entreprises sous l'égide du Conseil national de la simplification qui ajouterait à ses missions celle d'être une instance de dialogue entre administrations et entreprises en la matière. Parallèlement, une conférence des administrations de contrôle pourrait, en commençant par établir une cartographie des contrôles, avancer dans la voie de la coordination et du ciblage.

Rapport

Un deuxième axe comporte des mesures propres à faciliter l'exercice du contrôle : notamment adapter les méthodes de contrôle aux PME, fixer ces méthodes au début d'un contrôle dans une fiche méthodologique, allonger les intervalles entre les contrôles lorsque le comportement des entreprises le permet ou que le degré d'utilisation de leurs équipements est faible, étudier la suppression des temps morts au cours d'un même contrôle, organiser des points d'étape pour informer le chef d'entreprise, notifier plus rapidement les conclusions d'un contrôle. Dans le même esprit, il conviendrait de généraliser les chartes de contrôle sur la base d'un référentiel commun et d'expérimenter la création d'un répertoire régional des contrôles pour organiser la programmation entre services et permettre le partage d'informations sur le résultat des actions.

Le troisième axe de propositions vise à développer le conseil et le dialogue dans le déroulement d'un contrôle. À cette fin, le recours à un facilitateur devrait être organisé quand les conséquences d'un contrôle risquent de mettre en péril l'équilibre financier de l'entreprise. Par ailleurs, les administrations devraient mettre en place un mécanisme d'alerte sur les points nouveaux ou sensibles de réglementation susceptibles de contrôles. Les formules qui visent à doter les entreprises d'informations sûres, tel le rescrit, doivent être davantage utilisées.

Quatrièmement, il est opportun d'assurer une meilleure connaissance de l'activité de contrôles en mesurant l'impact, sous cet angle, de toute norme juridique nouvelle. Les administrations devraient être invitées à produire, à destination du Conseil de simplification, un rapport dédié à cette part de leurs missions. Cette instance pourrait se voir confier la réalisation d'un baromètre sur la perception des contrôles par les entreprises, qui prendrait appui sur des enquêtes de satisfaction.

Enfin, pour un climat de compréhension et de confiance, il est utile d'améliorer la formation, d'une part, des agents du contrôle en vue d'accroître leur connaissance de la vie des entreprises et, d'autre part, des élèves des écoles de management pour une meilleure prise en compte de cette dimension de la gestion d'entreprises, qu'est l'application de règles protectrices de droits.

Notre pays a, comme les autres, de nombreux contrôles portant sur ses politiques publiques mais à la différence de ceux-ci, il ne s'est pas encore doté de principes communs des contrôles qu'il devient nécessaire et urgent de bâtir pour améliorer l'environnement des entreprises.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS SONT MULTIPLES ET DE PLUS EN PLUS CIBLÉS	3
1.1. La diversité des contrôles administratifs répond à la variété des obligations auxquelles les entreprises doivent répondre	3
1.2. Les contrôles administratifs sont effectués par l'État ou pour le compte de l'État	5
1.2.1. <i>Les contrôles administratifs sont exercés par un grand nombre de services ou d'organismes publics</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Des organismes techniques de contrôle exercent une fonction d'expertise auprès de l'administration et des entreprises</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Les entreprises recourent de plus en plus souvent aux organismes accrédités</i>	<i>7</i>
1.3. Les contrôles sont de plus en plus ciblés sur les situations à risque	8
1.3.1. <i>La programmation des contrôles est généralisée</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>La sélection des contrôles est guidée par la notion de risques</i>	<i>8</i>
1.4. La coordination des administrations reste parcellaire	10
1.5. La fréquence des contrôles apparaît relativement faible	10
2. SI L'ORGANISATION ET LES MÉTHODES DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE CONTRÔLES NE LA DISTINGUENT PAS DE SES VOISINS, ELLE APPARAÎT MOINS ENGAGÉE DANS DES PROCESSUS SYSTÉMATIQUES DE RÉDUCTION DES CHARGES	12
2.1. Les différents pays partagent des orientations de contrôles communes	15
2.1.1. <i>La recherche de l'efficacité des contrôles passe partout par la programmation et le ciblage</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>L'accent est mis partout sur la numérisation et la coordination pour alléger et faciliter les contrôles</i>	<i>16</i>
2.2. La France apparaît, cependant, moins avancée par rapport aux démarches vigoureuses de réduction des charges administratives des pays voisins	17
2.2.1. <i>L'allègement des contrôles passe par l'allègement du poids de la réglementation</i>	<i>17</i>
2.2.2. <i>Différentes initiatives ont été développées pour améliorer la qualité relationnelle des contrôles</i>	<i>19</i>
2.2.3. <i>La France reste considérée comme un pays avec des obligations plus lourdes malgré les initiatives prises pour améliorer la relation aux entreprises</i>	<i>19</i>

3. VUE PAR LES ENTREPRISES, LA CHARGE DES CONTRÔLES PROVIENT DAVANTAGE DES MÉTHODES QUE DU TEMPS CONSACRÉ À CET EXERCICE	20
3.1. La mission a réalisé un questionnaire pour évaluer la charge et l'appréciation des contrôles exercés sur les entreprises	20
3.2. Les contrôles mobilisent l'équivalent de moins de 20 % du temps de travail d'une personne à temps plein, dans la moitié des 27 PME de type industriel ayant répondu à l'enquête.....	22
3.3. Les PME ayant répondu à l'enquête sont principalement mobilisées par les contrôles du fisc.....	23
3.4. Le coût des contrôles pour les entreprises industrielles semble être pour l'essentiel causé par le recours à des prestataires externes	26
3.5. Les contrôles exercés par les organismes agréés sont bien perçus en dépit de tarifs jugés élevés.....	27
3.6. La relation aux contrôles est différente entre les PME et les entreprises de plus grande taille.....	28
3.7. Les entreprises souhaitent voir évoluer les modalités et les délais des contrôles	29
3.7.1. <i>La pertinence et la nécessité des documents à fournir par l'entreprise : une demande jugée surabondante</i>	<i>30</i>
3.7.2. <i>Le délai de production de leurs observations apparaît acceptable aux entreprises</i>	<i>31</i>
3.7.3. <i>Le délai pour obtenir les conclusions du contrôle est en revanche critiqué.....</i>	<i>32</i>
3.7.4. <i>Les chefs d'entreprise expriment une demande de pédagogie et d'explicitation.....</i>	<i>33</i>
3.7.5. <i>Une insatisfaction marquée par les entreprises sur les recours formulés auprès des administrations.....</i>	<i>33</i>
3.7.6. <i>Malgré tout une opinion favorable de la qualité des relations se dégage entre contrôleurs et contrôlés</i>	<i>34</i>
3.8. Les entreprises sont en demande de conseil et de dialogue lors des contrôles.....	36
4. L'ALLÈGEMENT DE LA CHARGE DES CONTRÔLES DOIT ÊTRE COMBINÉ AVEC UNE FORTE DEMANDE SOCIÉTALE DE SÉCURITÉ ET EXAMINÉ AU REGARD DE LA CRÉATION D'EXTERNALITÉS POSITIVES	38
4.1. Une demande sociétale d'accroissement des protections.....	38
4.2. Les contrôles contribuent aussi à la création des externalités positives pour les entreprises et la société.....	39
4.2.1. <i>Les contrôles favorisent une égalité des conditions de concurrence.....</i>	<i>40</i>
4.2.2. <i>Les contrôles contribuent à la protection de la santé publique et de l'environnement</i>	<i>40</i>
4.2.3. <i>Les contrôles assurent la protection des droits sociaux</i>	<i>41</i>
4.2.4. <i>Les contrôles contribuent à garantir les ressources des services publics et la cohésion sociale.....</i>	<i>42</i>

5. L'ALLÈGEMENT DE LA CHARGE DES CONTRÔLES DOIT PRENDRE EN COMPTE LES INITIATIVES EXISTANTES ET S'INSCRIRE DANS UNE DÉMARCHE PLUS GLOBALE DE RÉDUCTION DU POIDS DE LA RÉGLEMENTATION	43
5.1. Plusieurs administrations ont engagé des démarches de facilitation des contrôles qu'il convient d'encourager	43
5.2. La demande première des entreprises porte sur un allègement du poids de la réglementation.....	44
6. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	45
6.1. Réformer les contrôles dans le cadre des travaux de simplification et assurer un pilotage coordonné des politiques de contrôle	46
6.2. Faciliter l'exercice des contrôles.....	46
6.3. Développer une approche de conseil et dialogue dans le cadre du contrôle	47
6.4. Mieux suivre quantitativement et qualitativement l'action de contrôle.....	48
6.5. Créer une nouvelle culture du contrôle	48
CONCLUSION.....	49

INTRODUCTION

Le Gouvernement a adopté en 2013 un programme de simplification de l'environnement juridique et administratif des entreprises, visant à lever les obstacles à leur activité et à leur développement². Le Conseil de la simplification pour les entreprises a présenté, le 14 avril 2014, cinquante nouvelles mesures de simplification pour lesquelles un projet de loi a été présenté en conseil des ministres le 25 juin. Cette démarche impulsée par le Conseil de simplification devrait se reproduire à intervalles réguliers.

Dans ce cadre, le Premier ministre a, par lettre du 6 mars 2014, confié à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) la mission de documenter et « proposer une méthodologie permettant de recenser l'ensemble des contrôles auxquels est soumis un échantillon représentatif d'entreprises industrielles et de mesurer, dans la durée, la charge qu'ils peuvent représenter ». Il était également demandé de comparer « les pratiques françaises en matière de contrôle des entreprises industrielles avec celles d'autres pays de l'Union européenne » et d'analyser les meilleures pratiques et recommandations des organisations internationales en la matière ; enfin « de formuler des recommandations et des scénarios d'évolutions possibles en vue d'améliorer l'efficacité globale des contrôles sur les entreprises industrielles en France ».

Le temps imparti à la mission ne lui a pas permis d'engager un recensement complet de l'ensemble des contrôles administratifs auxquels sont soumises les entreprises industrielles. C'est pourquoi, après une première série d'entretiens avec des responsables d'entreprises et du fait de la diversité des contrôles administratifs, elle a centré ses travaux sur l'analyse des contrôles communs aux entreprises industrielles : contrôles fiscaux, de la Douane, de l'inspection du travail, des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que de l'inspection des installations classées³. Elle n'a donc pas inclus dans son champ d'analyse des contrôles plus sectoriels tels que les contrôles sanitaires ou vétérinaires.

La mission n'a de même pas traité des contrôles qui trouvent leur origine directement dans un soupçon de fraude et dont la légitimité est établie.

Si le sujet est apparu relativement bien documenté du côté des services, chacun d'eux disposant d'un encadrement stratégique de l'activité de contrôle et d'une information statistique sur ses résultats, la mission s'est toutefois heurtée à la grande hétérogénéité des méthodes, pratiques, instruments et suites données aux contrôles, qui limite les tentatives d'analyses synthétiques et transversales.

Cette hétérogénéité a été largement confirmée du côté des entreprises. La diversité des situations, relatées le plus souvent sous forme de récits particuliers, l'importance des qualités relationnelles du contrôleur et l'acceptation des enjeux et contraintes du contrôle par le contrôlé, rendent délicate l'identification de points critiques ou d'enjeux systémiques dans les opérations de contrôle. Quant aux fédérations patronales, elles ne disposent pas d'études sur ce sujet et ne procèdent pas à un inventaire.

² Comité interministériel du 17 juillet 2013.

³ Désignés ci-après respectivement comme suit par commodité de rédaction : Fisc, Douane, Inspection du travail, Urssaf, Concurrence, Inspection des installations classées.

Rapport

La mission a relevé, au fil des auditions et observations, que les critiques adressées aux contrôles par les entreprises trouvaient leur cause dans la complexité de la réglementation et son instabilité. La charge représentée par les contrôles dépend étroitement de la réglementation, « *ceux-ci n'étant que les enfants de celle-là* », ainsi qu'un des interlocuteurs de la mission l'a souligné. Dès lors, il est parfois difficile de démêler les critiques portées à la réglementation des difficultés propres à un contrôle ayant porté sur cette réglementation.

De même, la mission a constaté que les entreprises industrielles, d'une part, ne font pas l'objet d'une approche particulière en matière de contrôle⁴ et, d'autre part, ne se distinguent pas par des attentes ou demandes spécifiques à l'égard des services. Aussi, et même si les investigations ont été principalement tournées vers les entreprises industrielles, les constats relevés semblent pouvoir être partagés par les entreprises des autres secteurs.

La mission a rencontré les responsables nationaux des principales administrations de contrôle et des organisations professionnelles. Elle s'est déplacée dans quatre régions (Provence-Alpes-Côte-D'Azur, Rhône-Alpes, Lorraine et Franche-Comté) où elle a pu s'entretenir avec des représentants d'entreprises et des services régionaux de contrôle.

Un questionnaire a été diffusé par le réseau des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), des directions régionales de l'économie, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et par le canal de syndicats professionnels. 46 réponses se sont révélées exploitables. Ce nombre limité ne permet pas d'extrapoler les résultats obtenus à l'ensemble des entreprises du secteur industriel mais la démarche a permis de tester une méthodologie d'évaluation de la charge représentée par les contrôles dans les entreprises, et d'en approcher les déterminants qualitatifs. De plus, les enseignements retirés des réponses corroborent les opinions que la mission a pu recueillir auprès de différents interlocuteurs.

Le rapport présente dans une première partie la nature et l'objet des principaux contrôles administratifs auxquels sont soumis les entreprises ainsi que les évolutions des méthodes de contrôle. La deuxième partie propose un éclairage sur les démarches de réduction des charges liées à la réglementation et aux contrôles dans quelques pays européens⁵. La troisième partie synthétise les réponses au questionnaire sur le coût des contrôles pour les entreprises et analyse la relation entre celles-ci et les services afin d'identifier les marges de progrès possibles. Dans un quatrième temps, la mission replace la question de la charge des contrôles dans le cadre plus large des bénéfices et des coûts ainsi évités. Une cinquième partie souligne l'intérêt des travaux en cours dans plusieurs administrations visant à faciliter les contrôles ou à améliorer la relation aux entreprises.

Enfin, la mission formule ses propositions pour améliorer l'efficacité des contrôles ainsi que leur acceptabilité par les entreprises.

⁴ Hormis pour les Dreal et l'inspection du travail qui sont chargées de l'application de réglementations spécifiques à ces entreprises.

⁵ Elle s'appuie sur l'exploitation des réponses à un questionnaire adressé aux services économiques de la Direction générale du Trésor en Grande-Bretagne, Allemagne, Italie, Pays-Bas et Danemark (cf. ensemble des notes en annexe 8).

1. Les contrôles administratifs sont multiples et de plus en plus ciblés

1.1. La diversité des contrôles administratifs répond à la variété des obligations auxquelles les entreprises doivent répondre

Encadré 1 : Définition des contrôles administratifs

La mission a circonscrit son champ d'analyse des contrôles administratifs aux procédures ou actions d'une instance administrative ou d'un organisme agréé agissant pour le compte de l'administration visant à s'assurer du respect de la réglementation.

Les domaines de contrôle envisagés couvrent tous ceux sur lesquels s'applique une réglementation relevant des services fiscaux, de la Douane, des Urssaf, de la concurrence et de la consommation, de l'inspection du travail et de l'inspection des installations classées.

Les contrôles considérés sont ceux exercés par l'administration directement, à son initiative (ex : contrôle fiscal) ou à l'occasion d'un événement (ex : intervention des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – Dreal – après une pollution) ainsi que les contrôles dont la réglementation impose qu'ils soient réalisés à intervalles réguliers par des organismes agréés ou accrédités (ex : appareils à pression, véhicules, etc.)

Les entreprises, qu'elles soient industrielles ou non, sont susceptibles de faire l'objet de contrôles de nature diverse portant sur :

- ◆ les produits ou objets fabriqués ou commercialisés : ces contrôles peuvent viser l'évaluation de la conformité des produits (contrôles avant la mise sur le marché) ou la surveillance du marché (les contrôles sont alors diligentés après la mise sur le marché) ;
- ◆ les processus de production : il s'agit de s'assurer du respect des obligations visant à la prévention des nuisances ou accidents provoqués par les installations ou produits utilisés ;
- ◆ les situations d'emploi et de travail des salariés ;
- ◆ les procédures de gestion financière et comptable des entreprises afin d'assurer le respect de leurs obligations contributives en matière fiscale et sociale.

Cette diversité relève toutefois de logiques différentes que J.M. Rebière et J.P. Weiss caractérisent ainsi dans leur rapport sur la stratégie d'organisation d'administration territoriale de l'État⁶ :

Encadré 2 : Extraits du rapport sur la stratégie d'organisation d'administration de l'État

« Les contrôles de police générale : la réglementation fixe des objectifs aux acteurs et il leur appartient de s'y conformer. Les services de l'État font des contrôles par sondage à leur propre initiative, les contrevenants sont passibles de poursuites pénales et éventuellement de sanctions administratives (retrait du marché, suspension d'activité, etc.) dans le cadre de réglementation spécifique (répression des fraudes, sécurité du travail, santé publique etc.) ;

⁶ « La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État », La Documentation française, Juillet 2013, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000408/0000.pdf>.

Rapport

les contrôles avec point de passage obligé : le contrôle est ici à double détente. La mise sur le marché d'un produit ou d'un service et où éventuellement son usage ultérieur est subordonné à un contrôle réglementaire (homologation ou agrément préalable du produit ou service, contrôles périodiques en service). C'est le cas des instruments de mesure réglementée, soumis à la certification de type des instruments de mesure, vérifications avant mise en service, contrôles périodiques en service ou des véhicules, soumis aux obligations du modèle puis à un contrôle périodique en service. Des contrôles sur l'usage et la commercialisation peuvent intervenir une fois le produit ou service mis sur le marché. Le premier contrôle est donc obligatoire ou systématique, le deuxième se fait comme dans le cas précédent à l'initiative des services de l'État. Des contrôles sur l'usage de commercialisation peuvent intervenir sur le produit ou service mis sur le marché ».

Aux contrôles qui tirent leur origine de sources externes à l'entreprise – cadre juridique imposé par l'État (lois, décrets, arrêtés) ou construit par les acteurs économiques et sociaux (normes professionnelles, conventions ou accords collectifs) – s'ajoutent ceux qui prennent leurs sources dans les règles internes que se fixent les entreprises de leur propre initiative pour régir leur fonctionnement (audit interne, procédures « qualité », etc.).

Lorsqu'ils ne sont pas réalisés par l'entreprise elle-même mais par un acteur extérieur (administration de l'État, organismes techniques de contrôles, organismes agréés ou accrédités, cf. *infra* §1.2), deux grandes modalités de contrôle sont pratiquées, et ce de manière non exclusive :

- ◆ le contrôle sur place qui conduit les agents de contrôle à se rendre dans les entreprises. C'est principalement le cas en matière de contrôle d'installation ou d'équipement de production (installations classées, inspection du travail) ou pour des opérations de contrôle de marchandise (Douane, concurrence et consommation) ;
- ◆ le contrôle sur pièces qui conduit les employeurs à adresser les documents et pièces nécessaires aux agents de contrôle et, éventuellement, à se déplacer dans les locaux de l'administration.

Cette pluralité de modes de contrôles induit chez certains acteurs la définition de compétences et d'équipes différentes. Dans les Urssaf par exemple, le contrôle sur pièces est la mission de contrôleurs alors que le contrôle sur place est confié à des inspecteurs du recouvrement.

La diversité des contrôles auxquels sont soumises les entreprises est résumée dans le tableau *infra* qui présente une typologie des contrôles retenus dans le champ d'analyse de la mission.

Tableau 1 : Typologie des contrôles administratifs auxquels sont soumises les entreprises

Nature des contrôles	Définition	Exemples
Auto contrôle (ou auto surveillance)	Contrôle obligatoire imposé par l'administration à charge de l'entreprise	Installations électriques, appareils de levage, équipements sous pression
	Contrôle que l'entreprise s'impose à elle-même	Audit interne, processus « qualité ».
Contrôle délégué	Contrôle possible en auto surveillance que l'entreprise confie à un organisme	Installations électriques, appareils de levage, appareils sous pression
Contrôle « contractuel »	Contrôle imposé en contrepartie de l'assurance contre un risque	Couverture du risque d'incendie
Contrôle délégué par l'administration	Contrôle imposé par la réglementation et que l'État confie à des organismes accrédités	Mesure d'exposition au risque chimique, contrôle métrologique, Mise en demeure de procéder à des vérifications
Contrôle opéré par l'administration	Contrôle de l'application de la réglementation	Impôt, taxes, cotisations, réglementation sociale, environnementale.

Source : mission.

Rapport

1.2. Les contrôles administratifs sont effectués par l'État ou pour le compte de l'État

Si les contrôles administratifs relèvent de la responsabilité de l'État, ils ne sont pas uniquement conduits par ses corps de contrôle. Dans plusieurs domaines (installations et équipements de production ou de sécurité notamment), le contrôle de la réglementation a été historiquement confié à des organismes privés agissant pour le compte de l'État.

1.2.1. Les contrôles administratifs sont exercés par un grand nombre de services ou d'organismes publics

Les services en charge des contrôles administratifs relèvent d'un grand nombre d'administrations ou d'organismes publics. La plupart appartiennent à l'administration d'État. D'autres sont constitués sous forme d'agences publiques (ex : Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé – ANSM) ou d'organismes privés chargés d'un service public (Urssaf). La mission n'a pu procéder à un recensement exhaustif de ces services. Elle s'est intéressée à ceux dont la présence auprès des entreprises était la plus fréquente et la plus intense : le Fisc, la Douane, l'Inspection du travail, les Urssaf, la Concurrence et la consommation, l'Inspection des installations classées.

L'organisation territoriale de ces différents services répond à des logiques propres à chaque administration tenant à l'objet, à la nature et aux effectifs de contrôle.

Tableau 2 : Organisation territoriale des services de contrôle

	National	Interrégional	Régional	Départemental	Effectif ⁷	Autorité du préfet
Fisc	Direction des vérifications nationale et internationale et Direction nationale des enquêtes fiscales	10 directions interrégionales de contrôle fiscal	27 directions régionales des finances publiques	74 directions départementales des finances publiques	5 000	non
Douane	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières	12 directions interrégionales des douanes	42 directions régionales des douanes	non	3 100 ⁸	non
Inspection du travail	En cours de constitution	non	22 Direccte (pôle T) et 4 Dieccte	Unités territoriales de la Direccte	2 200	non
Urssaf	Agence centrale des organismes de sécurité sociale	non	22 Urssaf et 4 CGSS	Sites départementaux des Urssaf	1 700	non
Concurrence	Service national des enquêtes	non	22 Direccte (pôle C) et 4 Dieccte	101 directions départementales interministérielles	2 600	oui
Inspection des installations classées	non	Non	22 directions régionales de l'agriculture, de l'environnement et du logement	101 directions départementales de la protection des populations ou directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations	1 300	oui

Source : mission.

⁷ Effectifs de contrôle au 31 décembre 2013 sauf inspection du travail 31 décembre 2012. Ces effectifs contrôlent tous types d'entreprises. Ordre de grandeur arrondi à la centaine.

⁸ Ces effectifs contrôlent : dédouanement, droits de douane, TVA à l'import et fiscalité des entreprises.

Rapport

1.2.2. Des organismes techniques de contrôle exercent une fonction d'expertise auprès de l'administration et des entreprises

Les obligations réglementaires faites aux chefs d'entreprise se traduisent dans certains domaines par des vérifications périodiques réalisées en interne (auto surveillance) ou confiées à des organismes de contrôle indépendants dit de « tierce partie »⁹. Lorsqu'ils interviennent dans le cadre de contrôles réglementaires, ces organismes doivent faire l'objet d'une accréditation (cf. encadré 3).

Encadré 3 : L'accréditation

L'accréditation est définie comme « l'attestation de la compétence des organismes qui effectuent des activités d'évaluation de la conformité » (article 137 I de la loi du 4 août 2008)¹⁰.

Le comité français d'accréditation (COFRAC)¹¹ a vocation à délivrer des certificats d'accréditation aux organismes d'évaluation de la conformité et à évaluer régulièrement la qualité des prestations délivrées par ces organismes. La procédure d'accréditation s'appuie sur un référentiel normatif (la norme NF EN ISO/CEI 17020 de mars 2005) qui définit des exigences en termes de système « qualité », de compétences techniques ainsi que les critères de fonctionnement auxquels doivent répondre les organismes d'inspection : indépendance, impartialité, confidentialité, etc.

Fin 2013, 459 organismes étaient accrédités pour réaliser des inspections de tierce partie¹² contre 248 à la fin de l'année 2008¹³.

Les organismes accrédités exercent une fonction d'expertise auprès de l'administration selon deux modes distincts d'intervention :

- ◆ pour le compte de l'administration, soit que ces contrôles aient été auparavant exercés par l'administration¹⁴, soit qu'ils leur aient été confiés directement¹⁵. S'agissant toutefois de la mise en œuvre de sanctions (injonction, amende, engagement de procédures pénales, etc.), celles-ci relèvent des prérogatives des services de l'État ;
- ◆ à la demande de l'administration, lorsqu'elle estime que les contrôles opérés sous l'autorité de l'entreprise ne sont pas satisfaisants. Il en est ainsi en matière de réglementation du travail où l'inspecteur du travail peut demander au chef d'entreprise de faire réaliser les vérifications périodiques qui lui incombent par un organisme accrédité.

L'administration est, dans certains cas, chargée d'un contrôle de deuxième niveau des organismes qui agissent pour son compte ou sur sa demande, par exemple dans le domaine des installations classées ou celui de la métrologie.

⁹ La qualité de « tierce partie » est définie par la norme NF EN ISO CEI 17020.

¹⁰ L'accréditation des organismes privés de contrôle et d'inspection est prévue par le règlement (CE) n°765/2008 du 9 juillet 2008 et a été transcrit dans le droit français par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

¹¹ Le COFRAC a été désigné comme instance nationale d'accréditation par le décret n°2008-1401 du 19 décembre 2008 relatif à l'accréditation et à l'évaluation de conformité.

¹² Rapport d'activité 2013 du COFRAC, http://www.cofrac.fr/communication/rapports/Rapport_2013.pdf.

¹³ Rapport d'activité 2008 du COFRAC, http://www.cofrac.fr/communication/rapports/Rapport_2008.pdf.

¹⁴ Il en a été ainsi en 2005 avec le transfert à ces organismes de l'essentiel de la mission de contrôle des véhicules lourds, qui était exécutée jusqu'à cette date par les fonctionnaires des anciennes directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire).

¹⁵ Par exemple, le contrôle des valeurs limites d'exposition aux risques chimiques pour lequel l'employeur doit obligatoirement recourir à un organisme accrédité.

Rapport

Au-delà des contrôles réglementaires réalisés pour le compte de l'administration, les organismes accrédités développent une activité de « contrôle qualité »¹⁶ réalisée à l'initiative des entreprises pour effectuer les contrôles périodiques obligatoires que la réglementation met à leur charge ou ceux qui leur sont demandés par un co-contractant : donneur d'ordre ou organisme d'assurance notamment.

1.2.3. Les entreprises recourent de plus en plus souvent aux organismes accrédités

Le nombre de contrôles qui peuvent être réalisés en auto surveillance et de ceux qui doivent être confiés à un organisme « tierce partie » est très variable selon les réglementations. Les entreprises rencontrées par la mission témoignent d'un accroissement des obligations les amenant à un recours grandissant aux organismes techniques de contrôle. Cette tendance s'explique notamment par le nombre¹⁷ et la complexité croissantes des contrôles qui leur sont imposés par la réglementation ou leurs co-contractants, et parce qu'elles peuvent dans certains cas préférer la sécurité juridique plus grande que leur donne le recours à une tierce partie, plutôt que de faire réaliser ces contrôles par leurs propres équipes.

Ainsi, les données transmises par la Coprec portant sur les chiffres d'affaires de ses adhérents (cf. tableau 3) montrent que, sur un volume de 1,45 Md€ annuel de prestations lié à des contrôles imposés par la réglementation, un tiers (563 M€) doit obligatoirement être confié à des « organismes tierce partie » ; les deux autres tiers (887 M€) représentent des prestations confiées à ces organismes soit à l'initiative de l'entreprise soit sur décision imposée par ses co-contractants (assureur, donneur d'ordre, etc.).

Pour répondre à la croissance du secteur, la Coprec évalue à 30 000 le besoin d'embauches nouvelles d'ici à 2020, soit un quasi doublement des effectifs actuels (35 000 emplois).

Tableau 3 : Montant des activités en France des organismes de contrôle tierce partie « accrédités » (M€)

	Industrie	BTP	Services	Ensemble
Ensemble des contrôles réalisés par les adhérents à la Coprec (obligatoires par la réglementation, à la demande des clients ou à la demande des assureurs)	850	450	650	1 950
<i>Dont contrôles obligatoires réglementairement</i>	765	100	585	1 450
<i>Dont contrôles devant être obligatoirement réalisés par une tierce partie dans le cadre des contrôles réglementaires¹⁸</i>	229 ¹⁹	100	234	563

Source : Coprec, traitement mission.

¹⁶ Terminologie utilisée par la Confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection (Coprec). La Coprec est un organisme professionnel regroupant les entreprises ou groupes d'entreprises qui exercent à titre principal la profession d'organisme de contrôle « tierce partie ».

¹⁷ Un des grands industriels rencontrés estimait ainsi que le nombre total d'équipements soumis à une surveillance réglementaire a été multiplié par dix en vingt ans.

¹⁸ Le reste peut être réalisé par l'exploitant, le propriétaire, le maître d'ouvrage sans obligation de passer par une tierce partie.

¹⁹ Selon les estimations de la Coprec : Les contrôles relatifs à la réglementation « environnementale » nécessitent dans 80 % des cas l'intervention d'une tierce partie ; les contrôles relatifs à la réglementation « d'inspection Équipements & incendie » nécessitent dans 10 % des cas l'intervention d'une tierce partie. L'association des deux débouche sur une moyenne pondérée de 30 %.

1.3. Les contrôles sont de plus en plus ciblés sur les situations à risque

1.3.1. La programmation des contrôles est généralisée

Les priorités des services de contrôle sont fixées à plusieurs niveaux. Elles font l'objet, pour chaque administration, d'une orientation ou d'un cadrage national qui permet de déterminer des finalités communes sur le territoire national, puis intervient une adaptation, le plus souvent régionale, afin de tenir compte de contextes ou spécificités locales (cf. annexes par administrations 4, 5, 6 et 7).

Tableau 4 : Organisation des contrôles administratifs

	National	Interrégional	Régional
Fisc	Plan national de contrôle fiscal qui fixe les orientations et les principaux axes du contrôle	Coordination et soutien méthodologique	Note d'orientations régionales qui déclinent le plan national
Douane	Note de cadrage unique (NCU)	Déclinaison des priorités nationales	Plan régional qui décline le volet performance du BOP au sein des bureaux de douanes
Inspection du travail	Axes prioritaires définis par le BOP du programme 111 Travail	Non	Déclinaisons des priorités nationales et identification de priorités régionales
Urssaf	Plan d'actions national de contrôle	Non	Programme régional qui décline le plan national et définit des priorités régionales
Concurrence	Directive nationale d'orientation (DNO) qui fixe les tâches nationales (TN) et régionales (TR)	Non	Mise en œuvre des priorités de la DNO auxquelles chaque région peut ajouter ses propres priorités
Inspection des installations classées	Circulaire annuelle d'actions nationales	Ponctuel sur des actions concertées	Plan régional qui décline les priorités nationales

Source : mission.

1.3.2. La sélection des contrôles est guidée par la notion de risques

La recherche d'une plus grande efficacité des contrôles conduit la plupart des services à mieux cibler leurs moyens et à resserrer leurs objectifs de contrôle sur des priorités (par exemple : risque « Seveso », risque amiante...) ou sur des risques, à partir d'une identification des situations susceptibles de provoquer un accident ou de générer une fraude²⁰. C'est notamment le cas pour le Fisc, la Douane et les Urssaf²¹ (cf. annexes 4, 5 et 7).

²⁰ La fraude est définie par la Délégation nationale de lutte contre la fraude comme une irrégularité ou une omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques : recettes publiques (impôts, taxes, cotisations et contributions) et prestations sociales de toute nature (allocations et aides sociales).

²¹ Ainsi en PACA, où la mission s'est déplacée, 65 % des contrôles opérés par l'administration fiscale répondent à une démarche d'analyse des risques.

Rapport

Encadré 4 : La délégation nationale contre la fraude (DLNF) et les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)

Créée par décret du 18 avril 2008²² et placée auprès du ministre du budget et des comptes publics, la Délégation nationale à la lutte contre la fraude a pour mission le pilotage de la coordination des administrations et des organismes publics chargés, chacun dans son domaine, de la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Instaurés par le même texte, les comités opérationnels départementaux anti-fraude réunissent sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, Urssaf, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, le régime social des indépendants – RSI–, la Mutualité sociale agricole – MSA) afin d'apporter une réponse globale et concertée aux phénomènes de fraude, qu'ils concernent les prélèvements obligatoires ou les prestations sociales. Elle exerce notamment une action coordonnée de lutte contre le travail illégal.

La gestion des contrôles par le risque, qui se généralise, permet, d'une part, de prendre en compte la nature des entreprises et leur « sensibilité » par rapport aux objectifs principaux de la réglementation et, d'autre part, d'orienter les ressources des services de contrôle là où elles peuvent être le plus utiles.

Elle s'appuie sur la mise en place au cours de ces dernières années de grands projets informatiques structurants (DSN, DPAE, FICOBA, SNGC)²³. Elle progresse vers des démarches d'exploitation approfondie de données (*data mining*) permettant de croiser un ensemble d'informations statistiques pour repérer plus facilement les situations porteuses de risques et notamment de fraudes. Le programme de lutte contre la fraude fiscale envisage, face à des fraudes plus complexes et plus sophistiquées, de s'appuyer sur ce type de démarches qui « permet à la fois **d'améliorer** le ciblage des contrôles et ainsi permettre – à moyens constants – d'accroître le nombre de fraudes détectées, redressées et recouvrées ; de **détecter** plus rapidement les fraudes, notamment les plus complexes, afin d'en stopper les conséquences financières. »²⁴

Pour développer une approche partagée de ciblage des contrôles, la DNLF a mis en place un groupe de travail interministériel qui associe les acteurs de la lutte contre la fraude. Ce groupe permettra un échange des bonnes pratiques entre les administrations qui ont lancé des expérimentations d'exploitations de données. Le recentrage sur les situations à risques n'exclut pas le maintien dans les plans de contrôle d'un volet « aléatoire », celui-ci ayant la vertu, selon les services, de maintenir un « haut degré de conscience » sur l'exigence de conformité à la législation et contribuant à évaluer les secteurs à risques.

Outre un meilleur rendement des contrôles, les méthodes de focalisation sur les entreprises « à risques » utilisées par plusieurs administrations visent à limiter la demande de données en direction des autres entreprises et, ainsi, à dégager des ressources afin d'améliorer les services de conseil et d'accompagnement pour une meilleure application de la réglementation.

²² Décret n°2008-371 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude.

²³ DSN : déclaration sociale nominative ; DPAE : déclaration préalable à l'embauche ; FICOBA : fichier national des comptes bancaires et assimilés ; SNGC : système national de gestion des carrières.

²⁴ Comité national de lutte contre la fraude fiscale du 22 mai 2014, Dossier de presse.

1.4. La coordination des administrations reste parcellaire

La coordination entre les services de contrôles repose sur des protocoles nationaux entre administrations qui font l'objet d'une déclinaison régionale ainsi que sur des initiatives locales qui les complètent²⁵.

Nonobstant l'intérêt de ces textes, la part prise par la qualité des relations personnelles dans l'application de ces dispositifs ou dans la mise en œuvre d'actions qui en suppléent les lacunes demeure déterminante. Il est ainsi apparu, lors des tables rondes associant plusieurs administrations, que leurs échanges ne témoignaient pas forcément d'une connaissance réciproque des responsables et de leurs méthodes de travail.

La coordination apparaît encore trop limitée. Elle porte pour l'essentiel sur l'échange d'informations incluant des accès croisés à des bases de données. Elle peut aussi se traduire par des contrôles conjoints mais cette pratique demeure réduite. À ce stade, l'action des Codaf (cf. *supra*)²⁶ reste le lieu le plus abouti de coordination au plan local.

Ces coordinations ne s'inscrivent pas assez dans une approche structurante de la relation aux entreprises. La mission a pu observer que la concertation entre les administrations de contrôle tant au niveau national que local ne portait ni sur la programmation des contrôles aux fins de ne pas exposer les entreprises à des charges concomitantes ou rapprochées dans le temps ni sur la coordination des demandes pour ne pas leur demander deux fois les mêmes documents.

Peu d'outils semblent disponibles. Les logiciels ne communiquent pas spontanément. Certains chefs de service ont insisté sur les difficultés qu'ils éprouvaient encore aujourd'hui dans l'échange d'informations internes à leur propre direction. La nouvelle configuration de l'État au plan local n'a pas encore trouvé sa pleine traduction dans l'architecture des systèmes d'information. C'est évidemment une condition préalable au développement des échanges entre directions régionales et départementales²⁷.

1.5. La fréquence des contrôles apparaît relativement faible

L'analyse de la fréquence des contrôles montre que celle-ci est faible dans l'ensemble : la durée moyenne entre deux contrôles d'une même administration pour une entreprise se situe entre sept et soixante-dix ans (voir tableau n°6).

Toutefois, la fréquence de contrôle varie selon la taille. Plus l'entreprise est importante, plus la fréquence de contrôle s'élève et plus la probabilité qu'elle fasse l'objet la même année de contrôles d'administrations différentes est forte. Certaines des grandes entreprises auditionnées avaient ainsi, la même année, fait l'objet d'un contrôle du Fisc, d'une Urssaf, etc.

²⁵ Pour illustration, un protocole de coopération existe depuis le 3 mars 2011 entre la Douane et le Fisc afin d'échanger des informations dans le cadre du droit de communication (article L81 du LPF) qui sur le terrain paraît donner satisfaction, ou des accords régionaux noués par la Direccte Franche-Comté avec la Dreal, la MSA, la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) pour une coopération en matière de santé et sécurité au travail.

²⁶ Certaines administrations soulignent toutefois que la programmation des contrôles en Codaf (qui peut réunir un nombre important de membres) peut nuire au besoin de confidentialité qui doit entourer l'exercice.

²⁷ Ces échanges doivent par ailleurs s'inscrire dans un cadre juridique sécurisé relatif, d'une part, au droit de communication élargi au fil des années et, d'autre part, au respect des règles de protection des libertés qui conduit les administrations à obtenir les autorisations nécessaires auprès de la CNIL.

Rapport

Il est évident aussi que la nature de l'activité de l'entreprise et que les risques qu'elle peut générer pour ses salariés ou l'environnement conduit à augmenter la fréquence des contrôles. C'est le cas des entreprises industrielles, soumises à un contrôle plus élevé que les autres entreprises de la part de l'inspection du travail ou de l'inspection des installations classées. Pour les entreprises soumises à la réglementation des installations classées, les contrôles peuvent dans certains cas être annuels²⁸.

Tableau 5 : Fréquence des contrôles

	Nombre de contrôles annuels d'entreprises ou établissements		Fréquence annuelle de contrôle des entreprises ou établissements ²⁹	
	Tous secteurs	Secteur industriel	Tous secteurs	Secteur industriel
Fisc	48 000	4 800	1,5 % ³⁰	1,5 % ³¹
Douane	160 000	n.d.	s.o.	s.o.
Inspection du travail	192 000	22 500	10 % ³²	15 %
Urssaf	186 000	n.d.	15 %	n.d.
Concurrence	160 000	n.d.	4,5 % ³³	Selon secteur : en moyenne de tous les 5 ans (alimentaire/boisson) à 15 ans (industrie manufacturière)
Inspection des installations classées	s.o.	24 000	s.o.	5 % ³⁴

n.d. : données non disponibles

s.o. : sans objet

Source : mission, à partir des informations transmises par les administrations.

²⁸ Dans les 2000 établissements qui présentent le plus de risque, établissements dits prioritaires.

²⁹ Nombre de contrôle annuel/nombre d'entreprises contrôlables*100.

³⁰ Base : 3 602 698 entreprises INSEE- sirene, répertoire des entreprises et des établissements.

³¹ Base : 329 776 établissements industriels INSEE CLAP 2011 ; NAF 2008 C1, C2 ; C3, C4, C5, et DE.

³² Base : 1 816 019 établissements toutes activités et 150 361 établissements industriels, employant au moins un salarié, source rapport BIT 2012 et INSEE.

³³ Base : 3 602 698 entreprises INSEE -sirene, répertoire des entreprises et des établissements.

³⁴ Base : 450 000 installations soumises à déclaration, source rapport activité 2012.

2. Si l'organisation et les méthodes de la France en matière de contrôles ne la distinguent pas de ses voisins, elle apparaît moins engagée dans des processus systématiques de réduction des charges

Pour effectuer des comparaisons internationales, la mission s'est appuyée sur deux sources : d'une part, les notes issues d'un questionnaire adressé aux services économiques de la Direction générale du Trésor en Grande-Bretagne, Allemagne, Italie, Pays-Bas et Danemark (cf. ensemble des notes en annexe 8) et, d'autre part, les réponses au questionnaire envoyé aux entreprises ainsi que les entretiens avec celles-ci.

Par rapport à ses voisins européens, la France ne se distingue ni par la complexité ni par le nombre de ses services de contrôles. Chacun des pays approchés se caractérise par une organisation administrative propre, différente de ses voisins. Dans cet ensemble, la France apparaît disposer d'une architecture lisible de ses services et de leurs compétences, par exemple au regard de l'Allemagne où les contrôles en entreprise relèvent surtout des *Länder* ou de l'Italie qui cumule des superpositions de règlementations entre l'État, les régions et les communes.

Ainsi, en Allemagne³⁵, en matière fiscale, le contrôle s'effectue dans les seize *Länder* avec des subdivisions administratives plus fines par arrondissement et commune. Chacun de ces services mène sa propre politique fiscale même si le niveau fédéral essaie d'intervenir avec des vérificateurs relevant de l'Office fédéral des impôts. Celui-ci comprend 200 agents (660 prévus en 2017/2018) spécialisés par branche d'activité et dans les problématiques internationales. Ils apportent à la fois leur expertise aux services locaux et essaient d'harmoniser les prises de position sur les problématiques complexes.

Encadré 5 : Exemples d'organisation en Allemagne

La ville-État de Hambourg possède un centre de finances dédié aux grandes entreprises (plus de 500 M€ de chiffre d'affaires) soit 230 agents pour 4 500 sociétés. Il recouvre 60 % des impôts de la ville et effectue entre 500 et 600 contrôles par an.

Berlin a quatre centres de finances spécialisés dans les sociétés, organisés par district de la ville qui conjuguent une compétence de gestion des sociétés d'assurance plus la gestion des sociétés ayant des obligations fiscales limitées.

En Rhénanie-Palatinat, le centre des finances de Trèves a compétence sur l'ensemble des sociétés situées dans son ressort mais dispose d'une équipe de vérificateurs également dédiés au contrôle des grosses sociétés et compétents pour les quatre autres centres du Land.

En revanche, les contrôles réalisés en entreprise par les douanes le sont par des services répartis sur le territoire qui dépendent directement du ministère fédéral des finances. L'Office central de douane est par ailleurs chargé de recouvrer les cotisations de retraite en exécution forcée auprès des entreprises au vu du résultat du contrôle quadriennal conduit par la Fédération des caisses publiques d'assurance-retraite (DRV), compétente pour assurer également depuis 1999 le contrôle des cotisations d'assurance maladie. On note, toutefois, que contrairement aux services français, il n'existe pas à l'heure actuelle de coopération entre fisc et DRV pour le contrôle des cotisations sociales.

³⁵ Annexe 8 : note DGT sur l'Allemagne : Laurence Simon-Michel, Yvan Chazalviel, Laurence Rambert, Simon Ulmer.

Rapport

L'Italie³⁶ est dotée de trois administrations fiscales différentes et autonomes :

- ◆ l'Agence des Entrées ;
- ◆ la *Guardia di Finanza* ;
- ◆ la Direction des Douanes.

Les deux premières exercent des responsabilités de contrôle fiscal ; leur périmètre de compétence est identique mais les vérifications sont indépendantes l'une de l'autre. Par ailleurs, la superposition des niveaux de contrôles peut amener l'intervention de nombreuses structures.

Encadré 6 : Exemple des contrôles environnementaux en Italie

- Département pour la protection de l'environnement et département « anti-frelatage » des *Carabinieri*
- Corps forestier (construction abusive, pollution, fraudes alimentaires, déchets)
- Agence régionale pour la protection de l'environnement
- Agence sanitaire locale (salubrité des lieux de travail)
- Police municipale (hygiène, respect de l'environnement des activités commerciales)

Les périodicités des contrôles fiscaux en Allemagne ne sont guère différentes de celles des contrôles français :

Tableau 6 : Périodicité des contrôles fiscaux en Allemagne et en France

Entreprises	Allemagne 2012	France 2012
Grandes	4,6 ans	5,7 ans
Moyennes	15,2 ans	10,2 ans
Petites	101 ans ³⁷	103,5 ans ³⁷

Source : Direction générale du Trésor/DGFiP.

Les grandes entreprises (170 000) doivent être contrôlées en continu : ainsi, sur l'année 2009, 23 % ont été vérifiées, l'objectif à atteindre étant la vérification de tous les exercices. Cette pratique est donc similaire à l'esprit des contrôles fiscaux français consistant en un examen régulier tous les trois ans de manière à neutraliser l'effet de la prescription triennale. Le taux de contrôle relatif aux vérifications comptables décroît depuis cinq ans. Il est passé de 2,55 % en 2007 à 2,28 % en 2012. Aux Pays-Bas, les 400 établissements relevant de la classification « Seveso » font l'objet d'une inspection annuelle de la part des différents services d'inspection comme en France. En Italie, 36 % des PME ont fait l'objet d'un contrôle en 2011 et 45 % des entreprises contrôlées ont fait l'objet de plus d'un contrôle.

Si le nombre des services de contrôles varie, de même que leurs sphères de compétences qui ne sont jamais identiques (par exemple un même service cumule en Allemagne les contrôles sur le travail, les installations classées et les produits destinés au consommateur, tous contrôles qui relèvent en France de la Dreal et de la Direccte³⁸), la même typologie d'inspections se retrouve généralement en Europe, dont l'action de prescription et de contrôle est susceptible d'être également complétée par des agences spécialisées.

³⁶ Annexe 8 : note DGT sur l'Italie, Matthieu Battistelli.

³⁷ Données non significatives à l'échelle d'une entreprise. En France, seule la moitié des entreprises sont encore actives cinq ans après leur création (Source : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1441/ip1441.pdf>).

³⁸ Inversement, les accidents du travail relèvent d'une double compétence de l'Inspection du travail et d'organismes d'assurances.

Rapport

Tableau 7 : Aperçu des organisations de contrôle en Europe

France	Allemagne	Italie	Pays-Bas
Fisc	<i>Land</i> plus Fédération	Agence des Entrées <i>Guardia di finanza</i> Douane	FIOD (service d'enquête judiciaire sur fraude économique, douanière et fiscale)
Douane	Fédération (Office central de la douane)	Douane	Douanes (contrôles uniquement frontaliers)
Inspection du travail	<i>Gewerbeaufsicht (Land)</i> plus organismes complémentaires pour accidents du travail	- Inspection du travail, Institut national pour la prévoyance sociale, Agence sanitaire locale, - Institut national pour l'assurance contre les accidents du travail	Inspection du travail et des affaires sociales
Urssaf	- <i>Mini-job-Zentrale</i> pour salaires inférieurs à 450 € - Fédération des caisses publiques d'assurance retraite qui a regroupé ses contrôles avec ceux de l'assurance maladie	Institut national de prévoyance sociale	Institut de gestion des assurances pour les travailleurs salariés (UWV) et sociétés privées d'assurance maladie
Concurrence	<i>Gewerbeaufsicht (Land)</i>	Inspection centrale de la répression des fraudes	n.d.
Inspection des installations classées	<i>Gewerbeaufsicht (Land)</i>	Agence régionale pour la protection de l'environnement	Inspection de l'environnement et des transports Service des Mines

n.d. : non disponible

Source : Direction générale du Trésor.

La France a davantage développé le recours systématique à des organismes accrédités que ses voisins. En Allemagne, les organismes accrédités ont été introduits dans le cadre de la libéralisation des activités de contrôle depuis le 1^{er} janvier 2006 pour les appareils sous pression, les ascenseurs et les installations avec potentiel explosif. Ces équipements doivent suivre une procédure d'accréditation auprès de la ZLS (regroupement administratif des seize *Länder*) dans au moins un des domaines d'application du contrôle délégué. La procédure de nomination est ensuite différente dans chaque *Land*. Les services de contrôle interne à une entreprise peuvent être accrédités comme en France. La concurrence est systématiquement organisée et il n'y a pas de monopole local. En Italie, les contrôles restent dans les services administratifs (par exemple, les agences régionales pour la protection de l'environnement ou les agences sanitaires locales) mais des organismes peuvent être accrédités pour les certifications de qualité. Aux Pays-Bas³⁹, la délégation de contrôle s'effectue dans le cadre d'une délégation de service public. Une seule entreprise dispose de contrats pluriannuels avec le gouvernement en matière de métrologie. En France, plusieurs sociétés librement choisies par les entreprises exercent ce contrôle délégué, elles-mêmes contrôlées en deuxième niveau par la Direccte⁴⁰. Enfin, au Danemark⁴¹, il n'existe pas de délégation de contrôle au secteur privé.

³⁹ Annexe 8 : note de la DGT sur les Pays-Bas, Jean-François Gaillaud, Bernard Boidin.

⁴⁰ En matière de métrologie et d'ICPE.

⁴¹ Annexe 8 : note de la DGT sur le Danemark, Simone Le Ray.

2.1. Les différents pays partagent des orientations de contrôles communes

2.1.1. La recherche de l'efficacité des contrôles passe partout par la programmation et le ciblage

Tous les pays se sont orientés vers un axe double consistant, d'une part, à cibler les inspections en fonction des risques pour alléger notamment le poids des contrôles sur les entreprises et donner son plein effet à la réglementation et, d'autre part, à renforcer leur arsenal anti-fraude, particulièrement en matière d'évasion fiscale et de lutte contre le travail illégal. Chaque pays, à des degrés divers, a développé des modes de programmation à l'instar des administrations françaises (cf. *supra* partie 1).

Au Danemark, les contrôles s'organisent selon les risques. Sont par exemple ciblées les entreprises en faute par le passé et les jeunes sociétés. Les Pays-Bas s'orientent vers des inspections plus sélectives mais des mesures plus fermes en réponse aux infractions. Une intensification des contrôles fiscaux et sanitaires a été annoncée par le gouvernement. En Italie, l'objectif est également de conjuguer efficacité et résultats financiers avec le ciblage des « vrais » fraudeurs. En 2012 le Comité de la lutte contre les fraudes dont l'action peut se comparer à la Délégation nationale à la lutte contre la fraude française a été renforcé. En Allemagne, la lutte contre le travail illégal se traduit par un rapprochement étroit entre l'Agence fédérale du travail, le service spécialisé de la douane, la police et la DRV, collaboration également mise en œuvre en France au sein des comités opérationnels départementaux antifraude (Codaf).

Plus généralement, une réflexion sur l'efficacité et l'efficience des contrôles est également engagée au sein des organisations internationales. Le rapport de la conférence sur la réforme du contrôle organisée en 2012 par le « *Better Regulation Delivery Office* » (BRDO), structure du département britannique « *Business Innovation and Skills* » en lien avec l'OCDE et la Banque mondiale, marque la volonté de faire évoluer les contrôles « de la punition au conseil ». L'OCDE définit ainsi dix principes pour améliorer les pratiques des inspections :

Encadré 7 : Les dix principes de l'OCDE pour améliorer les contrôles

- les contrôles doivent être fondés sur des indices et leurs résultats évalués régulièrement ;
- ils ne peuvent être exercés partout et sur tout, il faut rechercher différentes solutions ;
- leur fréquence, comme les ressources employées, doivent être proportionnées au niveau du risque ;
- ils doivent être modulés en fonction des profils et des comportements constatés dans les différents secteurs d'activités ;
- des objectifs clairs doivent être assignés aux contrôles avec des programmes fixés sur le long terme ;
- les contrôles doivent être coordonnés et consolidés pour éviter doublons et chevauchements ;
- la gouvernance et la politique de ressources humaines doivent être transparentes, professionnelles et tournées vers les résultats ;
- les technologies d'information et de communication doivent être utilisées pour maximiser le ciblage sur les risques, la coordination et le partage d'informations ;
- une législation cohérente doit organiser les contrôles et clairement articuler les droits et devoirs des autorités et des entreprises ;
- transparence et conformité doivent être promues par le moyen d'outils tels que guide, boîte à outil et liste de contrôle.

Source : OCDE, Best practice principles for improving regulatory enforcement and inspections, 2013.

2.1.2. L'accent est mis partout sur la numérisation et la coordination pour alléger et faciliter les contrôles

Les récentes démarches françaises de dématérialisation (projet de Déclaration sociale nominative, transmission électronique, création ou partage des fichiers – fichiers des fraudeurs des organismes sociaux, ouverture croisée de plusieurs grandes bases telles que FICOBA⁴² – et, surtout, obligation faite aux entreprises de présenter leur comptabilité sous forme dématérialisée depuis le 1^{er} janvier 2014) ont permis de mieux positionner notre pays dans le contexte général de réformes en Europe. En effet, de nombreuses initiatives ont eu lieu en ce domaine. Depuis 2002, l'Allemagne avait fait obligation aux entreprises de conserver leurs documents sous forme informatisée pour les contrôles fiscaux. Une méthodologie de transmission des données numériques entre les entreprises et les administrations s'est traduite depuis 2011 par un standard *opensource eXtra*, ce qui permet depuis le 1^{er} janvier 2014 de transmettre l'ensemble du dossier de comptabilité relatif aux salaires à la DRV (la transmission du dossier de comptabilité financière est prévue pour 2015). À terme, il est prévu que tous les échanges entre entreprises et administrations soient dématérialisés.

Le Danemark a créé un portail commun pour toutes les communications entre les administrations et les entreprises. Celles-ci peuvent transférer leurs données, recevoir leur courrier officiel et communiquer avec les services. Dans le même esprit, l'Italie a mis en place une « *Agenda Digitale* » pour partager le maximum d'informations entre les administrations. Par ailleurs, plusieurs régions italiennes ont créé un registre unique des contrôles ; il s'agit d'une base de données informatisées qui enregistre, pour chaque entreprise, les informations d'identification, les contrôles effectués, leurs procédures et leurs conclusions.

Toutefois, le pays le plus en pointe en la matière semble être les Pays-Bas où le gouvernement a introduit un programme d'e-inspections avec trois composantes :

- ◆ un dossier numérique de l'entreprise destiné aux échanges inter-services ;
- ◆ une plate-forme de planification pour coordonner les inspections ;
- ◆ une auto-évaluation encadrée (la douane française utilise également ce processus dans le cadre de l'agrément d'opérateur économique).

En matière de coordination, le ministère des finances allemand a commencé à mettre en place un programme incluant :

- ◆ une information réciproque (sur ce point, en France, les liaisons entre Douane et DGFIP sont en place et semblent plutôt bien fonctionner à la satisfaction des services) ;
- ◆ une programmation conjointe des contrôles ;
- ◆ l'exécution conjointe des contrôles sur site.

Sur ces deux derniers sujets, des progrès restent vraisemblablement à faire en France même si les centres d'intérêt comme les compétences des deux services (trois si on inclut la DGCCRF) ne portent pas sur les mêmes objets. Néanmoins, ceux-ci se retrouvent aussi en bonne collaboration dans le cadre des opérations des CODAF. Même si les relations au sein des ministères économiques restent perfectibles, ils apparaissent donc en bonne position par rapport à son homologue allemand.

Enfin, les entreprises (et surtout les experts-comptables), en Allemagne comme en France, à l'occasion de la réforme du 1^{er} janvier 2014, ont marqué leur mécontentement à propos de la lourdeur et du coût de conservation des fichiers entraînés par les échanges numérisés.

⁴² Fichier des comptes bancaires.

2.2. La France apparaît, cependant, moins avancée par rapport aux démarches vigoureuses de réduction des charges administratives des pays voisins

Les contrôles représentent un sous-ensemble de la réglementation dont ils sont une résultante. Certains pays se sont engagés depuis plusieurs années dans la réduction des charges sur les entreprises en s'attaquant vigoureusement à la réduction de la complexité réglementaire.

Nombre d'entre eux se sont inscrits dans la démarche qui avait été lancée par la Commission européenne⁴³ avec sa méthodologie du « *Standard cost model* », dans le souci plus particulier de soutenir les PME. L'attention particulière portée à ce segment d'entreprises a conduit dans ces pays à retenir le principe de proportionnalité pour adapter les règles comme les contrôles.

Encadré 8 : Le *Standard cost model*

Le *Standard cost model* procède selon une démarche évaluative quantitative extrêmement méthodique de chiffrage de chaque étape d'une procédure, validée par des entretiens avec les entreprises.

Cette démarche a été utilisée en France, voici une dizaine d'années, par la Direction générale de la modernisation de l'État en vue essentiellement de chiffrer le coût des obligations déclaratives. Elle a ainsi permis de recenser et mesurer 216 obligations d'un coût évalué à 2 Md€ dans cinq secteurs (agriculture, bâtiment, médicament, plasturgie, transports). Par exemple, la charge du contrôle des aides agricoles était évaluée à 16 M€. Plusieurs lois de simplification ont permis de modifier un certain nombre d'obligations. Mais cette démarche, compte tenu de son coût de gestion, n'a pas été poursuivie. En effet, un budget d'enquêtes par des consultants requérait environ 1 M€⁴⁴.

2.2.1. L'allègement des contrôles passe par l'allègement du poids de la réglementation

Le tableau ci-dessous offre un panorama des démarches engagées dans différents pays européens pour alléger les charges administratives pesant sur les entreprises.

Tableau 8 : Les processus d'allègement des charges en Europe

Grande-Bretagne	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Danemark
Obligation d'étude d'impact coût/bénéfice de toute nouvelle législation notamment pour PME Examen des réglementations par un organisme indépendant : <i>Regulatory Policy Committee</i> (huit experts des entreprises et des administrations)	Base de données publique gérée par l'Office fédéral de la statistique incluant les coûts des charges administratives Rapport au Bundestag Comparaison sur deux ans des coûts initiaux avec les coûts réels	Mesure systématique de la charge administrative par grands secteurs suivie par l'Institut national de statistique	Un organisme indépendant, le conseil consultatif pour l'examen des charges administratives, mesure les charges administratives, analyse l'incidence des nouvelles réglementations et leur perception par le public	« Forum des entreprises » auquel l'État est tenu de répondre, secrétariat assuré par le ministère des entreprises et de la croissance

⁴³ L'Italie souhaite reprendre ce thème et faire de la simplification administrative un des axes partagés de sa présidence européenne du second semestre 2014.

⁴⁴ Les interlocuteurs britanniques de la mission, parmi les rares à avoir procédé de manière exhaustive à la mesure de milliers de règles, n'ont pas conseillé, au demeurant, de s'engager dans cette voie. De fait, toute démarche de recensement exhaustif, au-delà de son coût, est apparue inefficace et incertaine à la mission.

Rapport

Grande-Bretagne	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Danemark
Feu vert d'une commission interministérielle (<i>Reducing Regulation Committee</i>) puis <i>Parliamentary Committees</i>		Programme triennal du 28 mars 2014 fixant les secteurs, l'objet de la régulation, les délais, les méthodologies d'intervention et les instruments de vérification des résultats		Un conseil composé de cinq représentants d'entreprises et de douze organisations professionnelles et d'experts examine les propositions du Forum

Source : Direction générale du Trésor.

Les Pays-Bas s'emparent de cette thématique dès les années 90. L'objectif de réduction des charges figure dans les programmes gouvernementaux depuis 2003. Pour les Néerlandais, la charge des contrôles est principalement liée au temps passé par le personnel des entreprises à la préparation et à l'accompagnement d'une visite. Cette charge est évaluée à hauteur de 180 M€ ; un objectif de réduction chiffrée de 25 M€ est fixé pour les services centraux d'inspections et des efforts de réductions non chiffrés sont exigés des autres services⁴⁵. Les Pays-Bas souhaitent, outre des inspections plus sélectives :

- ◆ l'augmentation du professionnalisme et de l'expertise des inspecteurs ;
- ◆ la création d'un guichet unique de l'inspection pour les entreprises afin de mieux coordonner les contrôles ;
- ◆ la réduction des contrôles sur les PME par les inspections centrales.

L'Italie est entrée dans un processus très poussé de réduction de la charge administrative des contrôles et obligations des entreprises⁴⁶, à la fois concret et analytique, sous l'égide de l'Institut italien de la statistique (ISTAT). En particulier, le décret-loi du 9 février 2012 « *Semplifica Italia* » prévoit toute une série de mesures ainsi qu'une méthodologie pour lancer une ambitieuse démarche partenariale public/privé pour mesurer et réduire la charge administrative. Un nouveau programme triennal vient d'être adopté le 28 mars 2014 : fondé sur le principe de proportionnalité entre la protection des intérêts publics et la charge induite par les contrôles, il institue les secteurs objets de régulation, les délais ainsi que les méthodologies d'intervention et les instruments de vérification des résultats. Depuis 2013, une mesure annuelle dite de « *bilancio* » a été imposée aux administrations. Celles-ci doivent envoyer au Premier ministre un bilan, réalisé grâce à la méthodologie mise en œuvre par le décret de 2012, des charges nouvelles introduites et de celles supprimées dans l'année écoulée. Si les premières dépassent les secondes, le ministère en cause dispose d'un bref délai au cours duquel il doit remettre à zéro son bilan.

À défaut d'une opération massive de recensement et de la mesure de la réglementation en vigueur *ab initio* qui peut apparaître lourde, ce processus apparaît intéressant pour limiter l'inflation des charges et à tout le moins la stabiliser. La Grande-Bretagne⁴⁷ impose des études d'impact préalables (coût/bénéfice) pour toute nouvelle législation en ciblant notamment les PME (*small and micro business assessment*).

⁴⁵ L'objectif de réduction est de 25 % de la charge administrative dans 19 domaines.

⁴⁶ La démarche concerne aussi les particuliers. Elle a été lancée sur une première série de secteurs : travail et prévoyance, prévention des incendies, paysages et biens culturels, fiscalité, sécurité au travail, environnement, etc. représentant 26 Md€ de charges avec une réduction immédiate à hauteur de 8 Md€ dès 2012.

⁴⁷ Annexe 8 : note de la DGT sur la Grande-Bretagne, Laurence Dubois Destrizais.

Rapport

Ce type de dispositif pourrait être instauré en France pour les contrôles effectués dans le cadre des études d'impact⁴⁸, ce qui améliorerait leur contenu et leur opérationnalité (cf. propositions *infra*).

Par ailleurs, le gouvernement britannique a mis en œuvre la règle *One-in, One-Out* également fondée sur un bilan financier (cf. annexe 8) qui a permis aux entreprises d'économiser un milliard de livres en deux ans. Elle a été renforcée fin 2012 (*One-In, Two-Out*) : toutes les réglementations impactant l'activité économique sont concernées⁴⁹. En outre, des clauses de révision (tous les cinq ans) et d'expiration⁵⁰ (automatique après sept ans) obligent Parlement et ministères à refaire le point. Enfin, depuis 2013, lors de changements significatifs, par exemple, sur les régimes d'inspection, le « devoir de croissance » impose aux régulateurs de dialoguer avec les organisations professionnelles et les représentants d'entreprise. Parallèlement, le dispositif du *Micro-business moratorium* consistant à exempter les entreprises de moins de dix salariés des nouvelles réglementations nationales a été étendu à celles de moins de cinquante.

2.2.2. Différentes initiatives ont été développées pour améliorer la qualité relationnelle des contrôles

La France peut figurer en bon rang sur le point de la qualité des relations grâce notamment aux chartes de contrôle mises en place par les plusieurs services (cf. *supra* partie 1) et les documents informatifs remis obligatoirement en début de contrôle (cf. annexes 4 à 7). Des initiatives existent par ailleurs mais elles apparaissent dispersées et ponctuelles. Ainsi, au Danemark, il existe un « codex des bonnes pratiques pour les contrôlés et les contrôleurs » de l'agence en charge des contrôles des entreprises agricoles au Danemark. Dans ce pays, les contrôles doivent être annoncés quatorze jours à l'avance sauf si cela peut remettre en cause leur intérêt. En Italie comme en France, il existe une charte déontologique à l'intention des inspecteurs du travail afin de garantir aux entreprises contrôlées transparence et intégrité de l'action administrative. Les Pays-Bas ont développé un label de qualité de service dans une dizaine d'administrations.

Il existe peu de procédures d'évaluations formelles sauf pour l'inspection du travail en Irlande où un questionnaire de satisfaction est remis à l'employeur et en Allemagne dans certains *Länder*. Au Danemark également, certaines administrations, en réponse aux demandes des entreprises, ont mis en place des questionnaires de satisfaction, notamment pour répondre à la visée pédagogique d'explication de la réglementation lors du contrôle.

2.2.3. La France reste considérée comme un pays avec des obligations plus lourdes malgré les initiatives prises pour améliorer la relation aux entreprises

Le questionnaire élaboré par la mission interrogeait les chefs d'entreprise disposant d'une expérience à l'étranger sur leur perception du poids des contrôles en France par rapport aux autres pays. L'échantillon limité n'autorise pas de conclusions solidement étayées. À titre informatif, il est néanmoins intéressant de noter que, sur la vingtaine d'appréciations obtenues, une moitié considère que les contrôles opérés en France sont plus exigeants tandis qu'un tiers les estime du même niveau d'exigence, même s'ils peuvent être différents dans leurs objet et modalités.

⁴⁸ Article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

⁴⁹ Hors taxes, lois d'ordre public et réglementation européenne.

⁵⁰ Hors obligations européennes et internationales.

Rapport

On peut penser qu'au-delà de la plus grande lourdeur des règles et contrôles se pose la question de la culture administrative française. Il faut accueillir avec prudence les quelques témoignages obtenus mais ils vont néanmoins dans le même sens. Un chef d'entreprise en Lorraine qui gère également une société au Luxembourg a souligné ce qui est pour lui la grande différence relationnelle entre ce pays et la France : « *Cela n'a rien à voir, là-bas, on aime les entreprises* ».

Une filiale de grand groupe en Allemagne qui a répondu comme les autres établissements en France note les contacts avec tous les services en « bon et très bon », ce qui n'est pas le cas de ceux situés en France. Un autre grand groupe international témoigne d'une image de la France où « *il est toujours compliqué de faire les choses* », avec une implication de l'État déroutante « *bien qu'un plan social au Japon ou en Belgique soit aussi difficile à réaliser que chez nous* ». Enfin, la direction générale du Trésor signale une vision très négative de l'administration et des instances de contrôle de la part des entreprises danoises implantées en France⁵¹.

Ce panorama des systèmes de contrôle administratif chez nos principaux voisins montre un mouvement général d'adaptation des contrôles et de la réglementation aux contraintes de la concurrence internationale auxquelles sont soumises les entreprises. Partout, il s'agit de veiller à ne pas alourdir les contraintes réglementaires, voire les alléger, et de faciliter en même temps que rendre plus efficaces les contrôles. Une évaluation des objectifs atteints, au-delà des intentions, serait toutefois utile pour mesurer les difficultés et les acquis de ces démarches.

Si la démarche *standard cost model* ne paraît pas devoir être reprise en France, du fait de sa lourdeur car portant sur le stock des règles et des contrôles mais aussi en raison de l'engagement de notre pays dans une voie qui apparaît prometteuse du « Dites-le nous une fois » (voir *infra*), la mission estime qu'elle pourrait inspirer toutefois la mesure du flux des nouveaux contrôles.

3. Vue par les entreprises, la charge des contrôles provient davantage des méthodes que du temps consacré à cet exercice

3.1. La mission a réalisé un questionnaire pour évaluer la charge et l'appréciation des contrôles exercés sur les entreprises

La mission a organisé son questionnement autour de deux objectifs :

- ◆ quantifier et objectiver la charge que représentent ces contrôles, en mesurant les coûts internes et externes aux entreprises ;
- ◆ évaluer l'appréciation qualitative sur le déroulement et le contenu des contrôles.

Pour bâtir le questionnaire⁵² la mission s'est appuyée sur les premiers entretiens qu'elle a réalisés avec :

- ◆ des services de contrôles ;
- ◆ des entreprises et des représentants des branches et fédérations professionnelles ;
- ◆ le service chargé de la simplification de la réglementation britannique (entretien téléphonique).

⁵¹ À relativiser par l'existence d'un contentieux fiscal entre les deux pays.

⁵² Le questionnaire est présenté en annexe 3.

Rapport

Les représentants des branches et fédérations professionnelles (CGPME par exemple) ont servi d'intermédiaires pour diffuser le questionnaire auprès d'entreprises volontaires. D'autres entreprises ont pris connaissance du questionnaire lors des déplacements de la mission, notamment par l'intermédiaire des SGAR.

Le questionnaire a été diffusé tout au long du mois de mai. Mi-juillet, la mission avait pu collecter 46 réponses exploitables : 35 d'entre elles concernent des petites et moyennes entreprises (PME⁵³) et 11 des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ou des grandes entreprises (GE)⁵⁴. Parmi ces 46 réponses, 38 émanent d'entreprises de nature industrielle, ou tout au moins exposées à la concurrence internationale ⁵⁵(cf. tableau 7).

La mission souligne que le faible nombre de réponses ne permet pas d'extrapoler les résultats obtenus à une population d'entreprises plus large, comme l'ensemble des entreprises du secteur industriel, et ce d'autant plus que la participation des entreprises à cette enquête a reposé sur le volontariat. L'exploitation du questionnaire qui est présentée dans cette partie a pour objectif de résumer l'information obtenue par la mission. Les réponses étant de nature déclarative, elles n'ont pu être vérifiées par la mission, notamment celles relatives à la charge des contrôles.

Si le questionnaire rempli par quelques dizaines de chefs d'entreprise n'autorise aucune conclusion définitive, il pourrait constituer un premier outil pour bâtir un baromètre de l'évolution des contrôles dont la mission fait la proposition plus loin. Avec l'appui de l'Insee, sur la base d'un échantillon d'un millier d'entreprises, après avoir adapté certaines questions, notamment pour mieux apprécier la durée et la répétitivité des contrôles, il serait possible de parvenir à l'objectivation de cette question.

Enfin, l'échantillon des réponses recueillies surestime la présence d'ETI et de grandes entreprises. Ces deux catégories représentent un quart des répondants industriels à l'enquête alors que l'industrie manufacturière est composée à plus de 90 % par des PME. Pour cette raison, les statistiques sont présentées par catégorie d'entreprise.

Malgré ces réserves, il a été jugé utile de rendre compte des réponses aux questionnaires pour deux motifs :

- ◆ les enseignements retirés des réponses corroborent les opinions que la mission a pu recueillir auprès de différents interlocuteurs et il lui a semblé qu'ils pouvaient à ce titre illustrer ces réponses ;
- ◆ il entrain dans les travaux commandés d'élaborer une méthodologie d'évaluation de la charge des contrôles auprès des entreprises. Les réponses montrent que globalement les entreprises interrogées n'ont pas eu de difficultés majeures à répondre et que le questionnaire diffusé par la mission pouvait constituer un instrument d'évaluation de cette charge sous réserve de quelques aménagements et de la constitution d'un échantillon représentatif d'entreprises.

⁵³ Soit une entreprise de moins de 250 salariés.

⁵⁴ Les entreprises de taille intermédiaire (de 250 à 5 000 salariés) et les grandes entreprises (plus de 5 000 salariés) sont regroupées pour l'analyse.

⁵⁵ Dont six entreprises dont les questionnaires ont été rendus sous forme anonyme par l'intermédiaire d'une organisation professionnelle et pour lesquelles il n'a pas été possible de vérifier l'activité exercée.

Tableau 9 : Distribution des répondants à l'enquête et des entreprises de l'industrie manufacturière par catégorie d'entreprise

Catégorie d'entreprise	Répondants à l'enquête		Répondants à l'enquête de type industriel		Entreprises industrielles en 2011		Unités légales d'entreprises industrielles en 2011	
	En nombre	En %	En nombre	En %	En nombre	En %	En nombre	En %
PME	35	76	27	71	190 585	99,2	207 969	93,2
ETI-GE	11	24	11	29	1 588	0,8	15 139	6,8
Ensemble	46	100	38	100	192 173	100,0	223 108	100,0

Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS ; Insee⁵⁶.

3.2. Les contrôles mobilisent l'équivalent de moins de 20 % du temps de travail d'une personne à temps plein, dans la moitié des 27 PME de type industriel ayant répondu à l'enquête

Le premier champ d'interrogation portait sur le temps consacré par les entreprises à répondre aux contrôles des administrations ou des organismes de certification et vérification (Apave, Veritas, etc.). Le temps comptabilisé est celui passé par l'ensemble des personnels de l'entreprise à répondre aux demandes des services de contrôle, à préparer, en interne ou avec des conseils externes, les entretiens et le temps en entretien avec ces services⁵⁷. Ce nombre d'heures a été converti en équivalent temps plein (ETP) sur la base de la durée annuelle effective de travail publiée par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques⁵⁸ du ministère du travail.

Le temps de travail consacré en interne aux contrôles administratifs varie fortement d'une entreprise de l'échantillon à une autre. Si les 46 entreprises de l'échantillon y ont consacré en moyenne environ 2 ETP, cette charge augmente avec la taille des entreprises : la moitié des PME de l'échantillon y a affecté plus de 0,1 ETP alors que la moitié des entreprises de taille intermédiaire et des grandes entreprises de l'échantillon y a affecté l'équivalent de plus d'une personne à temps plein sur l'année. Parmi les 27 PME industrielles de l'échantillon, la charge médiane est de 0,2 ETP.

Tableau 10 : Distribution du volume d'heures de travail interne lié aux contrôles déclaré par les 46 entreprises ayant répondu à l'enquête, en ETP

	Nombre de questionnaires	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile	Maximum
PME	35	<0,1	0,1	0,3	1,7
<i>Dont PME industrielles</i>	27	0,1	0,2	0,4	1,7
ETI-GE	11	0,4	1,0	2,6	66,5
Ensemble	46	0,1	0,2	0,7	66,5

Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

⁵⁶ http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=0&ref_id=esane-taille-2011.

⁵⁷ L'interrogation du questionnaire sur le volume d'heures de travail consistait à renseigner pour l'entreprise la durée du dernier contrôle de chaque type ou la charge annuelle de travail associé. Pour mesurer la charge de travail interne des contrôles des organismes agréés, le volume de travail était à renseigner en durée moyenne annuelle.

⁵⁸ 1 867 heures pour les cadres salariés à temps complet en 2011 et 1 683 heures pour l'ensemble des salariés à temps complet, <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2013-047.pdf>

Rapport

Le temps maximal passé à ces contrôles parmi les PME ayant répondu à l'enquête est de 1,7 ETP. Ce maximum est atteint pour une entreprise industrielle d'un effectif d'environ 230 personnes. Cette charge maximum atteint 66,5 ETP pour une grande entreprise de production d'énergie. Pour cette dernière, l'essentiel de la charge (63 ETP) est lié aux contrôles environnementaux et techniques sur les installations classées. La deuxième plus grande charge de travail de l'échantillon s'élève à 14,3 ETP pour une grande entreprise de l'industrie pharmaceutique, dont l'essentiel de la charge (11,8 ETP) est dû aux contrôles de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

3.3. Les PME ayant répondu à l'enquête sont principalement mobilisées par les contrôles du fisc

L'enquête réalisée par la mission permet de répartir le volume de travail lié en interne à l'entreprise selon le type de contrôle :

- ◆ Fisc ;
- ◆ Douane ;
- ◆ Inspection du travail ;
- ◆ Urssaf ;
- ◆ Concurrence et consommation ;
- ◆ Inspection des installations classées ;
- ◆ Autres contrôles des administrations ;
- ◆ Organismes accrédités.

Parmi les PME répondant à l'enquête, les contrôles fiscaux sont les plus fréquents et sont ceux qui mobilisent le plus de temps de travail. Ainsi, un tiers du volume de travail interne lié aux contrôles dans les PME de l'échantillon est dû aux contrôles fiscaux.

La moitié des vingt-deux PME industrielles de l'échantillon qui ont déclaré avoir fait l'objet d'un contrôle fiscal précise y avoir consacré plus de 200 heures et un quart plus de 320 heures. A l'opposé, ces contrôles fiscaux ont mobilisé pendant moins de 100 heures les effectifs d'un quart de ces PME.

Les contrôles des installations classées apparaissent également mobiliser fortement les PME de l'échantillon. Ils sont à l'origine d'un quart du volume de travail interne lié aux contrôles déclarés. Six des douze PME industrielles concernées par ce type de contrôle déclarent qu'ils ont occupé leur effectif pendant plus de 250 heures et trois d'entre elles pour plus de 600 heures.

Les ETI et grandes entreprises industrielles de l'échantillon peuvent également être concernées de manière importante par les contrôles des installations classées. C'est notamment le cas d'une grande entreprise de production d'énergie (cf. *supra*). Ces derniers représentent les deux tiers du volume de travail interne lié aux contrôles qu'elles ont déclarés. À une exception près, les onze ETI et grandes entreprises de l'échantillon ont toutes déclaré qu'une partie de leur effectifs internes passent du temps pour répondre aux demandes, préparer ou s'entretenir avec les personnels contrôleurs des organismes accrédités.

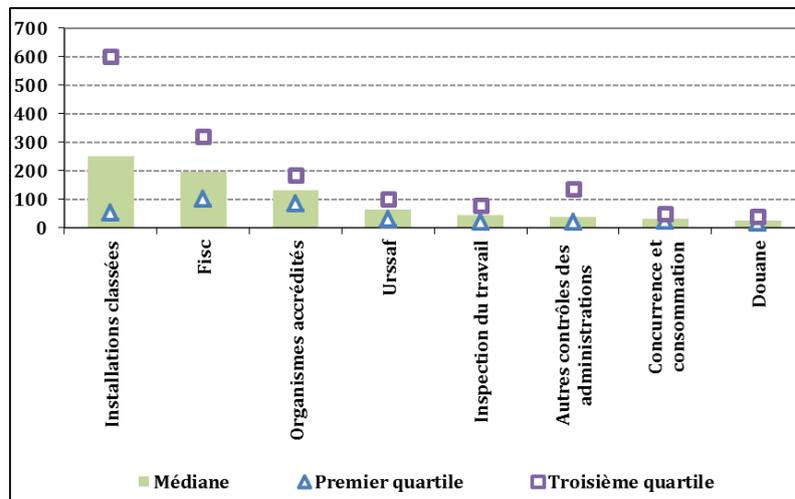
Rapport

Tableau 11 : Répartition du volume d'heures de travail interne lié aux contrôles déclaré par les 46 entreprises ayant répondu à l'enquête de la mission, selon le type de contrôle et la catégorie d'entreprise

	PME		PME industrielles		ETI-GE	
	Nombre de questionnaires	Volume de travail interne	Nombre de questionnaires	Volume de travail interne	Nombre de questionnaires	Volume de travail interne
Fisc	29	36 %	22	35 %	9	6 %
Douane	12	2 %	11	2 %	8	3 %
Inspection du travail	11	5 %	11	5 %	4	0 %
Urssaf	26	11 %	22	11 %	7	3 %
Concurrence et consommation	4	1 %	4	1 %	3	1 %
Inspection des installations classées	12	26 %	12	27 %	4	69 %
Autres contrôles des administrations	14	6 %	14	6 %	2	0 %
Organismes accrédités	20	12 %	19	12 %	10	19 %
Ensemble	35	100 %	27	100 %	11	100 %
<i>Nombre total d'heures</i>		<i>17 000</i>		<i>16 500</i>		<i>156 000</i>

Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

Graphique 1 : Distribution du volume d'heures de travail interne lié aux contrôles déclaré par les 27 PME industrielles ayant répondu à l'enquête de la mission



Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

L'appréciation des entreprises de l'échantillon sur la durée des contrôles varie selon le type de contrôle et la taille de l'entreprise. Globalement, les contrôles fiscaux sont jugés trop longs par une majorité d'entreprises de l'échantillon dont notamment les deux tiers des PME. Ces contrôles mobilisent davantage les cadres dirigeants dans les PME, notamment industrielles, que dans les autres entreprises. Près de la moitié du temps de travail interne consacré aux contrôles fiscaux dans les PME industrielles de l'échantillon est pris sur le temps de travail des cadres dirigeants (cf. graphique 2).

Rapport

Dans les plus grandes entreprises, l'essentiel de la charge de travail des contrôles repose sur les autres cadres ou sur le personnel à compétences plus techniques en ce qui concerne les contrôles de la Douane ou de l'inspection des installations classées. Par ailleurs, six des neuf PME industrielles concernées par les contrôles des installations classées et ayant répondu à l'enquête les ont jugés trop longs.

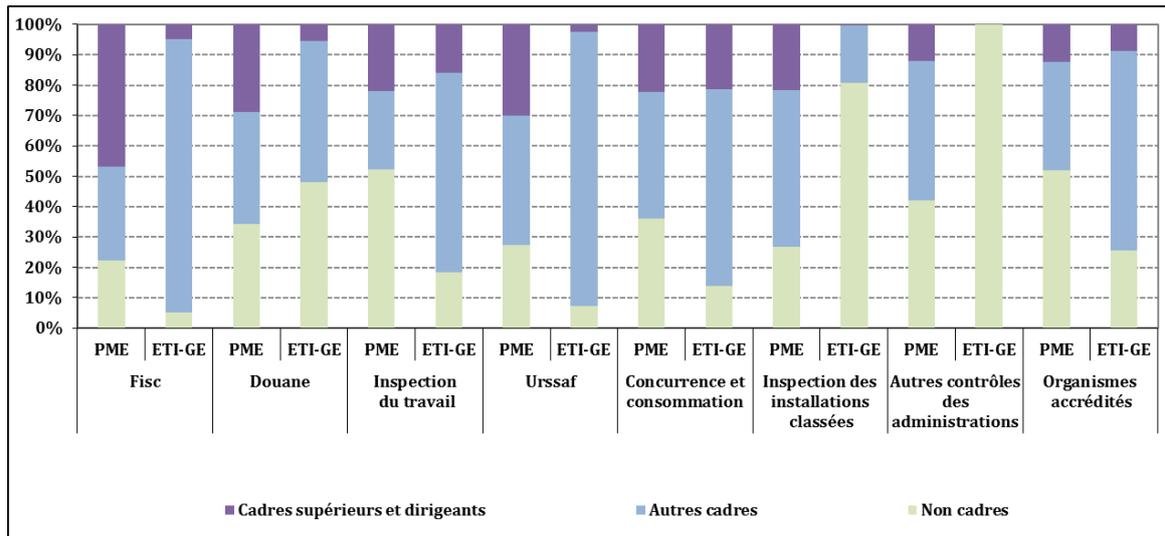
Tableau 12 : Appréciation des 46 entreprises ayant répondu à l'enquête de la mission sur la durée des contrôles des administrations

	PME	PME industrielles	ETI -GE
Fisc	18/27	14/22	4/10
Douane	4/16	4/14	3/7
Inspection du travail	6/12	6/11	1/7
Urssaf	8/24	7/20	2/7
Concurrence et consommation	3/6	3/5	0/4
Inspection des installations classées	6/10	6/9	0/5

Lecture : sur les 27 PME de l'échantillon ayant répondu à la question relative à la durée des contrôles du fisc, 18 ont déclaré qu'elles jugeaient ces contrôles trop longs.

Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

Graphique 2 : Répartition du volume d'heures de travail interne lié aux contrôles déclaré par les 38 entreprises industrielles ayant répondu à l'enquête de la mission, selon le type de personnel mobilisé et la catégorie d'entreprise



Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

3.4. Le coût des contrôles pour les entreprises industrielles semble être pour l'essentiel causé par le recours à des prestataires externes

Sur la base des salaires bruts horaires par secteur et catégorie socioprofessionnelle⁵⁹ et de la décomposition du coût salarial publiés⁶⁰ par l'Insee, le temps passé par les effectifs pour réaliser et accompagner les contrôles ont été convertis en coût pour l'employeur. Ainsi, le coût du travail médian est estimé à 12 000 € pour les 35 PME de l'échantillon, 15 000 € pour les 27 PME industrielles et 72 000 € pour les 11 entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises. **Compte tenu du faible nombre de répondants à l'enquête, ces estimations de coût ne peuvent être généralisées à l'ensemble des entreprises industrielles. Elles donnent toutefois un ordre de grandeur.**

Tableau 13 : Coût du travail en interne lié aux contrôles déclaré par les 46 entreprises ayant répondu à l'enquête de la mission, en €

	Nombre de questionnaires	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile	Maximum
PME	35	4 000	12 000	25 000	120 000
<i>Dont PME industrielles</i>	27	6 000	15 000	28 000	120 000
ETI-GE	11	34 000	72 000	153 000	3 729 000
Ensemble	46	4 000	16 000	54 000	3 729 000

Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

Les contrôles génèrent également des surcoûts externes à l'entreprise liés notamment aux demandes d'informations particulières. Il peut s'agir d'experts externes (juristes, avocats, bureaux d'études...) que celle-ci décide mobiliser à l'occasion d'un contrôle, comme le recours à un avocat fiscaliste, à des heures supplémentaires d'expert-comptable hors du contrat de prestations habituelles, etc. Ces surcoûts doivent être cumulés à la charge interne estimée au paragraphe précédent pour évaluer le coût global des contrôles. La moitié des entreprises des 35 PME de l'échantillon déclare un coût global des contrôles supérieur à 35 000 €. Parmi les 27 PME industrielles, ce coût médian est de 44 000 €. Sept d'entre elles déclarent un coût global inférieur à 16 000 € tandis que pour sept autres PME ce coût est supérieur à 96 000 €.

Tableau 14 : Coût global (interne et externe) lié aux contrôles déclaré par les 46 entreprises ayant répondu à l'enquête de la mission, en €

	Nombre de questionnaires	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile	Maximum
PME	35	12 000	35 000	68 000	770 000
<i>Dont PME industrielles</i>	27	16 000	44 000	96 000	770 000
ETI-GE	11	108 000	351 000	768 000	10 313 000
Ensemble	46	17 000	53 000	177 000	10 313 000

Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

⁵⁹ Soit 33,6 € pour les cadres et professions intellectuelles supérieures et 19 € pour les professions intermédiaires en 2011.

http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=0&ref_id=ir-irsocdads2011&page=irweb/irsocdads2011/dd/irsocdads2011_t10.htm.

⁶⁰ « Les déterminants du coût du travail en France », Insee Première n°1393, février 2012.

<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1393/ip1393.pdf>.

Rapport

Le coût des contrôles pour les entreprises industrielles de l'échantillon ne semble pas réellement un coût interne ; c'est davantage le recours à des prestataires extérieurs qui est la source de leur coût. Sur la base des vingt-sept réponses de PME industrielles à l'enquête, le tableau ci-dessous présente un ordre de grandeur de la répartition du coût global des contrôles. Il en ressort que le coût externe pour les PME industrielles de l'échantillon est vraisemblablement d'environ trois fois supérieur à celui des coûts internes, et que ce coût externe se répartit à parts égales entre des surcoûts liés au recours à des prestataires extérieurs pour les contrôles des administrations et des surcoûts liés aux contrôles des organismes accrédités.

Tableau 15 : Ordre de grandeur de la répartition moyenne des coûts des contrôles pour les 27 PME industrielles ayant répondu à l'enquête de la mission, en %

	Coût interne	Coût externe	Total
Administrations	20	40	60
Organismes accrédités	5	35	40
Total	25	75	100

Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

3.5. Les contrôles exercés par les organismes agréés sont bien perçus en dépit de tarifs jugés élevés

L'appréciation des organismes prestataires accrédités est relativement homogène. En particulier, les réponses à l'enquête ne permettent pas de dégager de déclarations significativement différentes entre les PME d'une part et les ETI et grandes entreprises d'autre part. Pour cette raison, les résultats suivants sont présentés pour l'ensemble des trente entreprises de l'échantillon ayant déclaré avoir eu recours à ces organismes.

Les entreprises interrogées apprécient globalement l'efficacité et la qualité des échanges avec les organismes accrédités. Les deux tiers des entreprises de l'échantillon jugent ces deux items « bon » ou « très bon »⁶¹ tandis qu'une seule entreprise les qualifie de « mauvais ». La réactivité des organismes est également appréciée avec la moitié des avis exprimés de « bon à très bon ».

Le coût est l'élément de la prestation le moins bien noté. En particulier, quatre entreprises sur les vingt-quatre s'étant exprimées sur ce sujet l'estiment « mauvais ». Seules sept considèrent le coût de la prestation comme « bon ». Les entretiens confirment cette appréciation. Si, d'une manière générale, les chefs d'entreprise estiment que les prestations servies sont bonnes⁶², ils observent que les coûts se sont accrus.

Tableau 16 : Appréciation des 26 entreprises industrielles ayant répondu à l'enquête de la mission sur les prestataires agréés déclarée, en nombre de répondants

	Mauvais à très mauvais	Moyen	Bon à très bon	Ensemble
Efficacité	1	6	18	25
Qualité des échanges	0	7	16	23
Réactivité	2	11	13	26
Coût	4	13	7	24

Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

⁶¹ La grille de notation pour cette question était la suivante : 1-très mauvais, 2-mauvais, 3-moyen, 4-bon, 5-très bon.

⁶² Citation d'un chef d'entreprise : « *Apave et Veritas ne persécutent pas sur des choses qui n'ont plus de sens. Avec eux le dialogue est meilleur : il y a toujours des listes de points à reprendre mais ce n'est jamais bloquant. De toute manière, il faudrait payer quelqu'un pour faire le contrôle.* ».

3.6. La relation aux contrôles est différente entre les PME et les entreprises de plus grande taille

Quelle que soit la taille de l'entreprise, aucune contestation sur le principe et la nécessité des contrôles n'a été formulée. Il règne, en la matière, une unanimité qui s'exprime tout particulièrement lorsqu'il est question de lutter contre les pratiques anticoncurrentielles, de protéger les sous-traitants dans leurs relations aux donneurs d'ordre ou de lutte contre le travail illégal. Les entreprises françaises ont néanmoins le sentiment que la vigilance des services s'exerce de manière plus constante et plus poussée sur elles que sur leurs concurrents étrangers puisque, par définition, les établissements de production sont plus accessibles sur le sol français. La somme des règles européennes et des exigences françaises appliquées avec plus de rigueur (ou moins de tolérance) par les services conduirait à un déséquilibre par rapport aux concurrents étrangers⁶³.

Toutefois, une ligne de partage s'esquisse très vite sur l'appréciation des relations avec l'administration entre grandes et petites et moyennes entreprises. Les positionnements sont très différents, dus à la structure et à l'organisation même des sociétés.

Les entreprises intermédiaires et les grandes entreprises internationales disposent d'équipes et de cadres spécialisés qui vont prendre en charge les contrôles (directeur financier pour les contrôles fiscaux, DRH pour le contrôle de l'Urssaf, directeur technique pour la Dreal...). La « pression » du contrôle repose donc à tour de rôle sur des cadres spécialisés qui ont l'habitude de traiter avec les services administratifs dont ils ont une bonne connaissance, et non exclusivement sur le chef d'entreprise. Ces entreprises ont elles-mêmes une culture du contrôle interne car elles doivent rendre des comptes à leurs actionnaires et à leur environnement extérieur dans le cadre de démarches d'audit interne, de normalisation ou de responsabilité sociale et environnementale (RSE). En outre, elles sont contrôlées régulièrement (tous les trois ans par le Fisc et les Urssaf, tous les ans par la Dreal si elles sont classées « Seveso »), elles sont rompues à l'exercice et savent ce qui les attend (ce qui n'exclut pas les désaccords, cf. *infra*). Certaines prévoient même un bureau dédié aux contrôleurs de passage dans leurs murs. Bref, les contrôles sont intégrés dans la marche de l'entreprise.

Pour une PME (encore plus pour une TPE), le contrôle est un événement qui revêt tout de suite une dimension plus lourde, accaparante pour le chef d'entreprise et son ou ses quelques cadres car les possibilités de délégation sont limitées. Le responsable n'est pas, en règle générale, familiarisé avec la culture administrative (l'écart est maximal lorsqu'il s'agit du jeune entrepreneur dans une petite entreprise innovante qui n'a pas ou peu pris la mesure des contingences administratives pour mener ses projets). Dans l'incapacité de maîtriser l'ensemble des règlements applicables à son activité, il ressent les contrôles comme une contrainte bureaucratique venant perturber son emploi du temps.

⁶³ Mais la DGCCRF estime que les contrôles menés, notamment dans les lieux de mise en vente, concernent tout autant les produits importés.

Encadré 9 : Extraits d'entretiens

« Le contrôle est une zone de stress personnelle »

« Le contrôle fiscal, celui des URSSAF est un stress »

« On ressent le contrôle comme une forme d'entrave car c'est autant de temps à ne pas encaisser de factures ni à faire rentrer du chiffre d'affaires ».

Ces constats conduisent à considérer que si les heures de contrôles ne sont pas quantitativement élevées en proportion des heures effectuées annuellement (cf. *supra*), elles peuvent constituer dans certains cas une charge supplémentaire pour le chef de PME. En effet, même si les administrations lors d'un contrôle ne requièrent pas obligatoirement la présence du responsable de la société (la rencontre peut intervenir plus tard, par exemple, tout comme il est possible, pour certains contrôles, de reporter des rendez-vous), celui-ci tient le plus souvent à marquer sa présence dans un double état de déférence et d'inquiétude. Certains pensent que leur absence pourrait être mal interprétée.

En outre, comme les administrations elles-mêmes le constatent, le niveau des enjeux n'est pas le même pour le chef de PME : un redressement fiscal ou de cotisations sociales peut faire basculer l'entreprise dont la trésorerie est fragile et mettre directement en cause la survie professionnelle du responsable voire sa situation familiale. La proximité affective et matérielle entre personne physique (le chef d'entreprise) et personne morale (la société) rend le contrôle plus angoissant, éventuellement plus tendu avec le contrôleur en cas de problèmes. Pour la DGFIP comme pour la DGCCRF, notamment, il est plus aisé de contrôler une grande entreprise ou une ETI qu'une PME : plus la taille diminue plus le contrôle peut s'avérer difficile.

3.7. Les entreprises souhaitent voir évoluer les modalités et les délais des contrôles

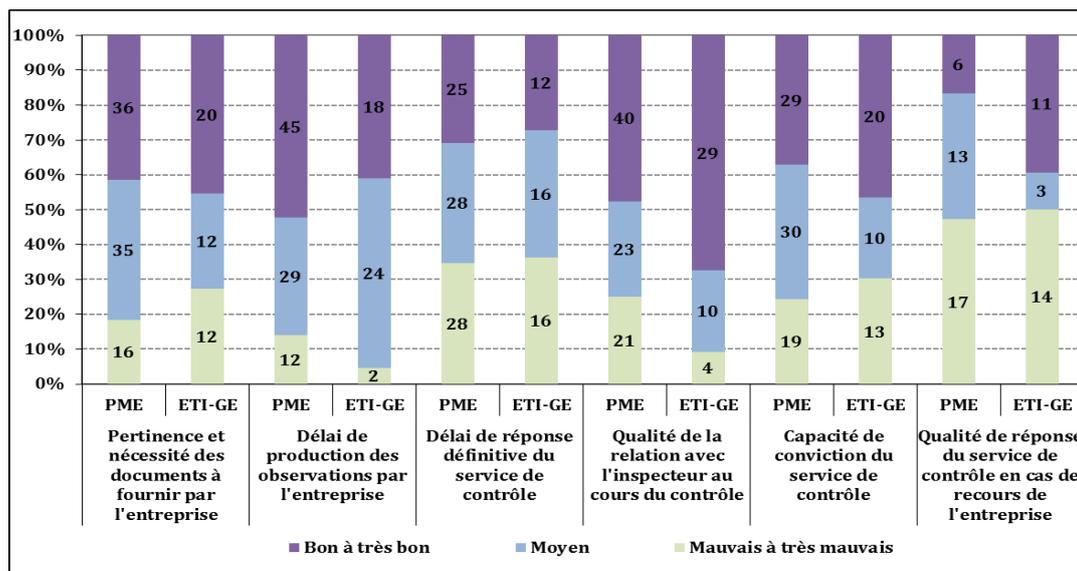
Pour mesurer l'opinion des entreprises sur les différentes dimensions des contrôles (qualité, déroulement, etc.), la mission a identifié six étapes et obligations communes à tout contrôle :

- ◆ la pertinence et la nécessité des documents à fournir par l'entreprise ;
- ◆ le délai de production des observations pour l'entreprise ;
- ◆ le délai de réponse définitive du service de contrôle ;
- ◆ la qualité de la relation avec l'inspecteur au cours du contrôle ;
- ◆ la capacité des services de contrôle à justifier et expliquer leurs conclusions ;
- ◆ la qualité de réponse du service de contrôle en cas de recours de l'entreprise.

Bien que pouvant apparaître restrictif, ce nombre d'items a permis de limiter l'interrogation aux aspects des contrôles apparus, au terme des entretiens, les plus sensibles pour les entreprises. Ces dernières ont pu renseigner leur niveau d'appréciation sur une échelle de valeur composée de cinq niveaux : très mauvais, mauvais, moyen, bon et très bon. Par cette méthode, la mission a collecté près de 700 avis⁶⁴. Pour les six dimensions des contrôles analysées, la notation de « bon à très bon » est rarement majoritaire (40 % en moyenne, contre environ 25 % pour les avis « mauvais à très mauvais »).

⁶⁴ Étant donné que 15 % des 46 entreprises de l'échantillon ont déclaré un seul contrôle, 50 % ont déclaré deux à quatre contrôles et 35 % cinq contrôles ou plus, ce nombre d'avis collectés correspond à un taux de réponse global à cette question sur l'appréciation des contrôles par les entreprises d'environ deux tiers.

Graphique 3 : Appréciation globale des entreprises aux étapes et obligations des contrôles



Lecture : Sur les 87 avis des PME concernant la pertinence et la nécessité des documents à fournir par l'entreprise lors des différents contrôles des administrations (Fisc, Douane, Inspection du travail, Urssaf, Concurrence et consommation, Inspection des installations classées), 36 sont « bon à très bon », soit 40 %.

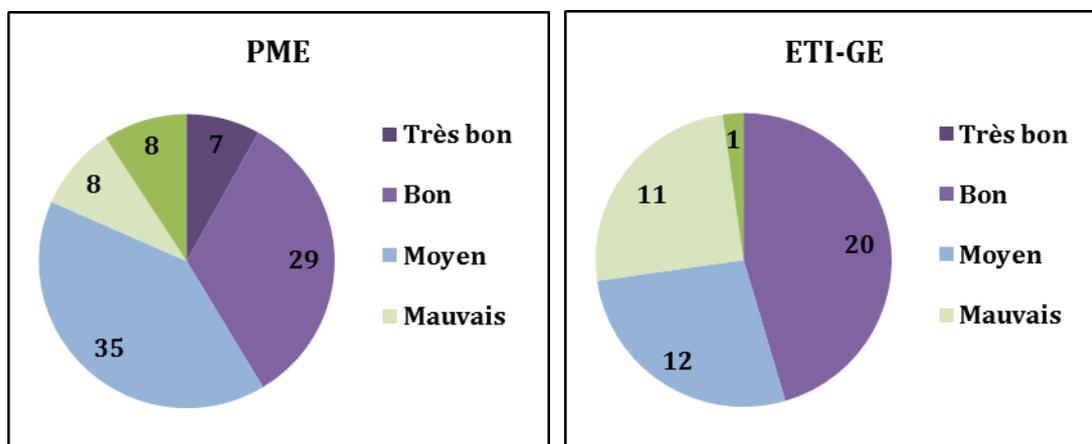
Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

Ces réponses écrites collectées par questionnaire sont présentées *infra* et complétées par les informations collectées au cours des entretiens avec les chefs d'entreprise ou leurs cadres dirigeants (directeurs financiers, directeurs des ressources humaines, chefs d'établissements, etc.).

3.7.1. La pertinence et la nécessité des documents à fournir par l'entreprise : une demande jugée surabondante

Un tiers des opinions exprimées par les entreprises de l'échantillon sur la pertinence et la nécessité des documents à fournir lors des contrôles sont « bonnes à très bonnes ». Beaucoup d'entretiens soulignent la masse documentaire demandée par certaines administrations pour s'en étonner parfois.

Graphique 4 : Appréciation globale de la pertinence et de la nécessité documentaire



Lecture : Sur les 87 avis des PME concernant la pertinence et la nécessité des documents à fournir par l'entreprise lors des différents contrôles des administrations (Fisc, Douane, Inspection du travail, Urssaf, Concurrence, Inspection du travail, Installations classées), 29 sont « bons ».

Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

Rapport

Près de 10 % des opinions exprimées par les PME (8 sur 84) sont « très mauvaises ». Ces avis très négatifs sur la pertinence et la nécessité des documents à fournir sont répartis sur l'ensemble des services de contrôle analysé et ne laissent pas suggérer qu'un type de contrôle pénaliserait particulièrement les entreprises.

Le volume de documents demandés par les services de contrôle semble motivé par la recherche maximale de données et d'informations dans un souci d'exhaustivité et de recoupements, éventuellement dans des buts de sondage mais pas toujours. Un représentant des Urssaf a admis que le volume de demande initiale pouvait sans doute être moins ambitieux.

Les entreprises sont d'autant plus interrogatives sur les besoins des organismes de contrôle que la masse documentaire à constituer représente un coût non négligeable en temps si les archives sont externalisées.

Encadré 10 : Extraits d'entretiens relatifs à la pertinence

« Le volume de documents comportait 1 296 pages. Nous devons acheter des disques durs pour le transmettre... »

« On reçoit une liste à la Prévert : ils nous demandent le maximum de l'existant et ensuite ils consultent ce dont ils ont besoin... Par expérience, on se garde bien de répondre à cette liste et on se contente des documents obligatoires... »

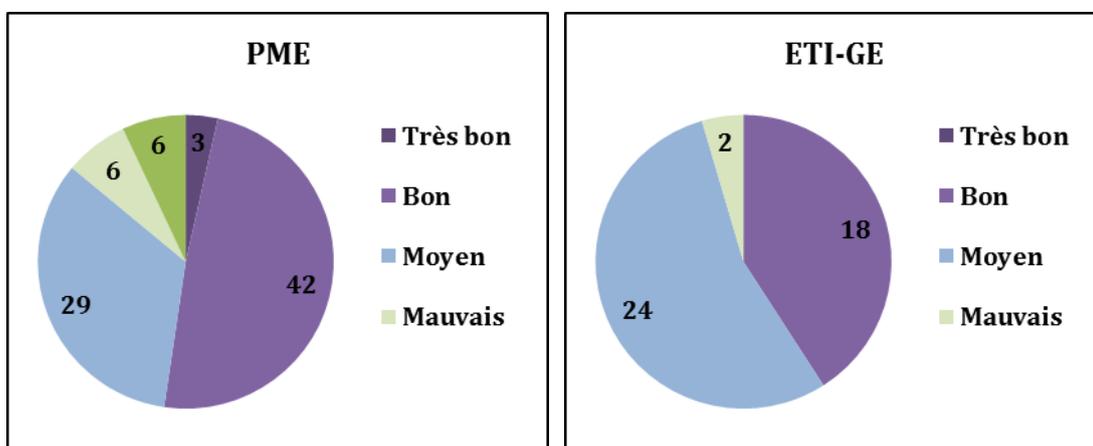
« On nous demande des documents dont ils disposent déjà... »

« Le contrôle relatif aux prix de transferts représente des millions de flux, impliquant des tonnes de documents : en Grande-Bretagne on coche une case pour dire que la documentation à jour est disponible avec une lourde amende pénale pour le responsable si ce n'est pas le cas. »

3.7.2. Le délai de production de leurs observations apparaît acceptable aux entreprises

Par délai de production, il était entendu dans le questionnaire les dates limites de fournitures de justificatifs et informations des entreprises pour expliciter leurs positions et actions. Parmi les six items analysés, celui relatif aux délais de production des observations a obtenu le moins d'opinions négatives : 8 opinions « mauvaises » et 6 « très mauvaises » sur 130 avis exprimés. Les opinions « très mauvaises » sont le fait de 4 PME sur les 35 de l'échantillon et sont également distribuées parmi les différents services de contrôles.

Graphique 5 : Appréciation globale des délais de production donnés aux entreprises par les services



Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

3.7.3. Le délai pour obtenir les conclusions du contrôle est en revanche critiqué

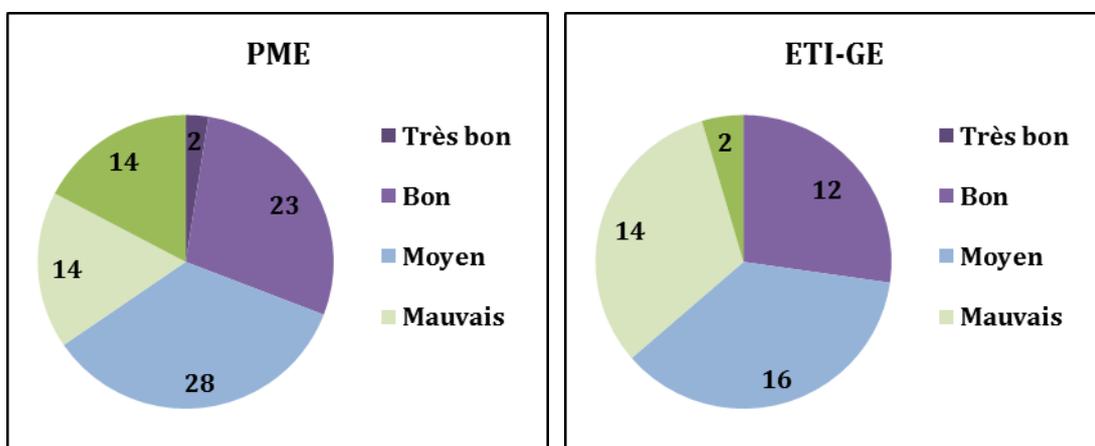
Si la question de la durée du contrôle est un point important parmi les sujets mentionnés lors des entretiens (cf. *supra*), beaucoup d'entreprises critiquent moins la durée de présence effective dans leurs murs des contrôleurs – qu'elles considèrent normale – que la durée de la procédure qui « s'éternise » et son aspect « perlé »⁶⁵.

Pour le Fisc et les Urssaf notamment, les contrôleurs viennent un jour par semaine ou vont revenir, après un premier passage, un mois plus tard pour une séance de deux heures et sont susceptibles de se manifester périodiquement quelques heures de nouveau. Ces séances intermittentes, dont les entreprises ne connaissent pas la fin, apparaissent, du fait de leur rythme décousu, perturbantes, notamment pour les PME.

De même, les entreprises souhaitent être rapidement informées des suites du contrôle. Leur vision est là plutôt négative, ce qui est largement corroboré dans les entretiens. Si les PME et les plus grandes entreprises présentent un profil de réponse globalement similaire avec 35 % d'opinions « mauvais à très mauvaise », 35 % d'opinions « moyenne » et 30 % d'opinions « bonnes à très bonnes », les PME sont celles qui ont plus fréquemment déclaré des délais de réponse définitive « très mauvais ».

C'est notamment le cas pour ce qui concerne les contrôles relatifs au crédit d'impôt « recherche » qui met en jeu des sommes déterminantes pour la survie de la jeune entreprise innovante. Le délai de clôture des contrôles est jugé parfois insupportable comme les réponses de renvoi du type « on vous écrira ». Les chefs d'entreprise ont le sentiment d'un fossé culturel entre deux univers que la crise et le nouvel environnement international d'intense compétitivité ont creusé.

Graphique 6 : Appréciation globale des délais de réponse définitifs des services de contrôle



Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

⁶⁵ On entend sous ce qualificatif les contrôles qui connaissent des temps morts qui allongent la durée globale et prolongent l'état d'incertitude des chefs d'entreprise.

Encadré 11 : Extraits d'entretiens

« La grande machine administrative n'a pas le sentiment de l'urgence financière, elle n'existe pas pour eux. Les gens qui viennent font leur boulot, ils ont un bon niveau, savent de quoi ils parlent mais ils ne sont pas dans le même rythme. »

« Une France à deux vitesses... »

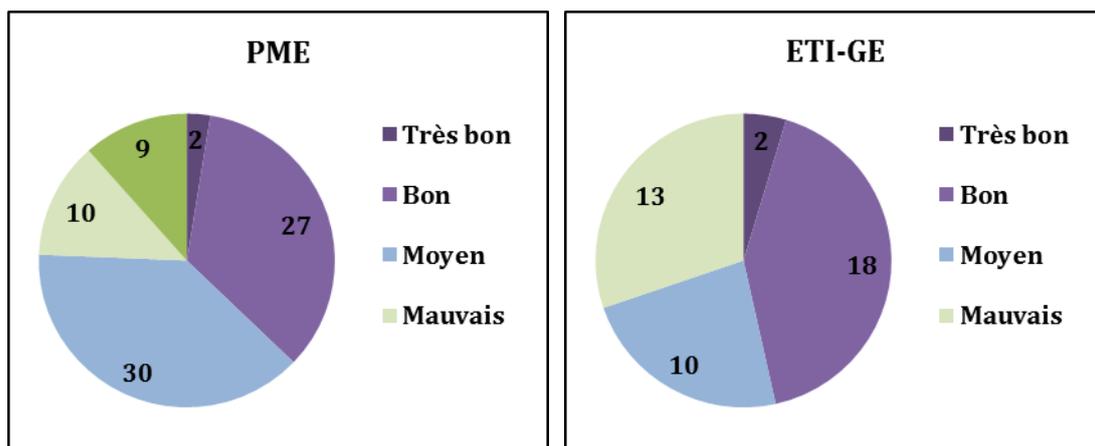
« Le courrier entre les services de Marseille et la Ciotat a mis deux mois, la Ciotat attendait le feu vert pour débloquer alors que Marseille nous avait informés de son accord. »

« On a attendu la lettre de suivi suite à l'entretien pendant trois mois... »

3.7.4. Les chefs d'entreprise expriment une demande de pédagogie et d'explicitation

L'objectif était de mesurer la capacité des contrôleurs à expliquer et faire valoir leurs interprétations de la réglementation ainsi qu'à convaincre les entreprises du bien-fondé de leur raisonnement en cas de désaccord. Comme pour l'item précédent, les PME sont celles qui ont jugé plus fréquemment la capacité de conviction des services de contrôles comme « très mauvaise » (9 des 78 avis exprimés, soit 12 %). Néanmoins, un tiers des avis PME est positif.

Graphique 7 : Appréciation globale de la capacité de conviction des services de contrôle



Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

3.7.5. Une insatisfaction marquée par les entreprises sur les recours formulés auprès des administrations

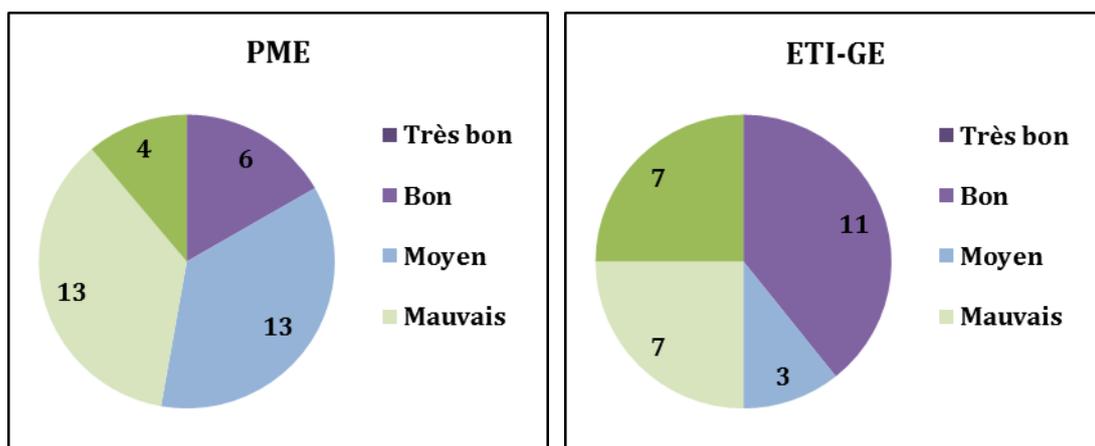
La mission a cherché sur ce dernier point à voir comment les entreprises accueillent le résultat du recours lorsqu'elles en avaient émis un. Ce recours peut être gracieux, hiérarchique, précontentieux comme pour les Urssaf ou auprès d'une commission de conciliation comme il en existe à la DGFIP par exemple.

Toutes les entreprises ne sont pas amenées à déclencher un recours. De ce fait, le nombre d'avis sur cet item est nettement inférieur à celui des autres. Seuls 64 avis ont été exprimés sur la situation de recours contre environ 120 pour chacune des autres dimensions des contrôles analysées.

Rapport

Le taux d'opinions négatives (« mauvaises à très mauvaises ») est légèrement majoritaire (33 des 64 réponses). Bien évidemment, cette réponse doit être interprétée avec précaution : l'insatisfaction de l'entreprise ne signifie pas que la réponse du service serait fautive ou inadaptée. Il persiste simplement dans sa position, ce qui peut être mal vécu par l'entreprise. Il s'agit du seul item analysé pour lequel les ETI et grandes entreprises ont plus fréquemment exprimé une opinion « très mauvaise » que les PME. Toutefois, un quart des avis sur la qualité des procédures de recours est positif.

Graphique 8 : Appréciation globale des situations de recours



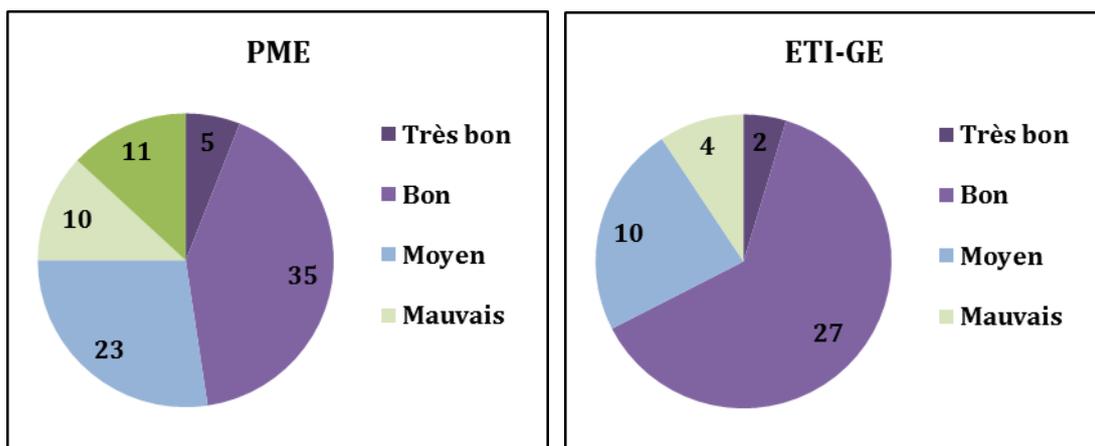
Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

Les entretiens ont montré un double positionnement des chefs d'entreprise, que ce soit dans les grandes comme dans les petites entreprises. D'un côté, l'entreprise hésite toujours à se lancer dans les procédures de recours et ce, pour plusieurs raisons : préférence de poursuivre jusqu'au bout le dialogue avec le contrôleur de premier niveau (« *on va éviter d'avoir un contentieux et de passer par la hiérarchie* »), crainte de mesures de rétorsion par la suite (« *nous vivons ensemble dans le temps* »), peur de la riposte graduée en cas d'escalade, hésitation à s'embarquer dans une nouvelle procédure épuisante, passation aux pertes et profits d'une décision jugée injuste mais dont l'annulation ferait perdre du temps. De l'autre, lorsqu'elles s'estiment injustement traitées et qu'une exaspération s'exprime face à la fin de non-recevoir du service, les entreprises, y compris les PME, n'hésitent pas à se lancer dans des procédures contentieuses. L'accroissement des contestations devant les tribunaux est attesté par les services de contrôle.

3.7.6. Malgré tout une opinion favorable de la qualité des relations se dégage entre contrôleurs et contrôlés

Les entreprises ont fourni dans l'ensemble des réponses nuancées au sens où elles ont fait clairement la distinction entre les défauts des procédures de contrôles et la qualité de la relation personnelle entretenue avec les contrôleurs. En effet, cet item remporte la majorité des avis positifs avec 69 de « bonnes à très bonnes » opinions sur 127 opinions exprimées. La moitié des relations est ainsi jugée positive.

Graphique 9 : Appréciation globale de la qualité des relations avec les services de contrôle



Source : Enquête Mission-traitements IGF-IGAS.

À l’opposé, la proportion des avis « mauvais à très mauvais » s’établit à 20 %, soit le deuxième taux de réponses négatives le plus bas derrière l’appréciation des délais de réponses (environ 10 %). Ce taux atteint 25 % parmi les PME de l’échantillon contre 10 % pour les plus grandes entreprises.

L’émergence de cette majorité d’avis favorables peut apparaître surprenante après le passage en revue des insatisfactions des items précédents.

Elle reflète l’appréciation de la manière de faire individuelle des contrôleurs, appréciation qui a été confirmée lors des entretiens. Ainsi, si les contrôles, dans leur ensemble, laissent les entreprises globalement insatisfaites, l’entente avec les contrôleurs est généralement bonne.

D’après les entretiens, les entreprises apprécient de pouvoir nouer une relation d’explication de leurs activités auprès des contrôleurs d’où un positionnement qui peut apparaître quelque peu paradoxal : l’arrivée de contrôleurs, surtout de manière inopinée s’agissant par exemple des inspecteurs du travail ou de la Concurrence et consommation, est jugée par beaucoup de chefs d’entreprise perturbante mais les mêmes, ou d’autres, souhaitent aussi que les agents de contrôle puissent comprendre la réalité de leur travail et la spécificité de l’entreprise⁶⁶.

Bien évidemment, la mission a recueilli lors des entretiens des exemples et anecdotes de contrôleurs dont le comportement donne matière à interrogation (abus de compétence, application rigide des règles) ou dont les qualités relationnelles nuisent à la professionnalisation du contrôle. De tels cas, qui sont loin toutefois de constituer une généralité, peuvent parfois s’approcher, selon les entreprises, du harcèlement. Les entreprises, elles-mêmes, surtout quand elles disposent de plusieurs établissements, déclarent savoir faire la part des choses et cherchent à s’accommoder de ces situations qu’elles relativisent : « *cela se passe très bien dans ce département, beaucoup moins bien dans un autre* » (pour un même corps de contrôle).

Il faut aussi relever l’attitude rétive de certains responsables d’entreprises aux contrôles. Bien que ces situations restent très minoritaires, les agents de contrôle peuvent parfois être confrontés à des insultes ou agressions. Les administrations ne recensent que les situations les plus graves qui, la plupart du temps, donnent suite à poursuites pénales.

⁶⁶ Ce qui les conduit à craindre le passage à une surveillance « électronique » qui déconnecterait les contrôleurs du « vécu » de la société investiguée : « avec la numérisation, les contrôles vont se faire dans le bureau du contrôleur, on risque de ne plus avoir de débat contradictoire ».

Rapport

Le sentiment des administrations est que, si les incidents n'augmentent pas, la situation de crise économique qui perdure durcit la relation et le dialogue avec les entreprises. Conscientes de l'enjeu majeur que représente la dimension relationnelle des contrôles, elles sont attentives à la fois aux crispations pouvant exister entre un contrôleur et un chef d'entreprise, mais aussi, dans l'autre sens, aux risques de contrôle passif pouvant aller jusqu'aux risques de collusion entre l'entreprise et le contrôleur.

Elles surveillent en particulier la rotation des contrôleurs. À la DGFIP, une entreprise ne peut être contrôlée deux fois de suite par le même contrôleur. Le ressort de compétence local comme le taux des rotations à la Douane ne permettent pas de créer un phénomène de longévité. Dans les Urssaf, une attention identique est apportée à ce que la même personne ne soit pas affectée deux fois à une entreprise. Ces dispositifs n'existent pas pour les Dreal ni les Direccte, même si le *turnover* résultant du jeu des mutations « naturelles » permet d'apporter une solution partielle.

De même, cette dimension relationnelle des contrôles paraît prise en compte dans les programmes de formation initiale et continue des agents de contrôle des différentes administrations, selon les quelques vérifications opérées par la mission (INTEFP, ENFIP⁶⁷). Il conviendrait toutefois de procéder à un audit plus approfondi de ces programmes en vue de leur donner un tronc commun notamment pour ce qui concerne l'approche du fonctionnement et des contraintes des entreprises.

3.8. Les entreprises sont en demande de conseil et de dialogue lors des contrôles

En dépit de leur appréciation positive sur la qualité des relations avec les services de contrôle, les échanges avec les chefs d'entreprise ont révélé une certaine défiance à l'égard de l'administration.

Les contrôles sont vécus parfois avec une forme de crainte à l'égard des services eux-mêmes. À cet égard, il est révélateur que la mission ait dû garantir l'anonymat lors des entretiens par peur des rétorsions et que les organisations professionnelles aient rendu anonymes les réponses aux questionnaires qu'elles ont obtenues. La solennité de la procédure de contrôle, la puissance des pouvoirs mis en branle sont mal vécus dans une société qui a évolué dans son rapport à l'ordre public. Les contrôles sont vécus comme un rapport inégal.

Encadré 12 : Extraits d'entretiens

« Le contrôle s'est très bien passé mais j'ai eu l'impression de vivre une inquisition ou d'être coupable par défaut. Comment puis-je savoir qu'un urinoir est nécessaire à partir de 20 salariés ? Je loue mes locaux, ce n'est pas moi qui les ai équipés. Il faudrait nous envoyer des pense-bêtes quand on franchit un seuil ».

« Certains contrôles se passent très bien mais un problème devrait être solutionné sans être convoqué à la gendarmerie⁶⁸. On doit se justifier de tout et on est regardé par le prisme déformant du patron voyou. »

« L'inspecteur ne joue pas son rôle de conseil, il répond qu'il n'a pas le temps et qu'il vient parce qu'il a reçu un courrier... ».

« Nous sommes demandeurs en terme de solution, c'est un vrai bonheur quand on travaille dans cet état d'esprit... ».

⁶⁷ INTEFP : Institut National du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ; ENFIP : École nationale des finances publiques.

⁶⁸ Cas d'un chef d'entreprise dont un sous-traitant employait sur un de ses multiples chantiers un salarié dont le permis de travail n'était valable qu'en Espagne.

Rapport

En fait, dans un contexte de concurrence internationale et de complexité croissante de la réglementation, les entreprises sont en forte demande d'un partenariat avec l'administration notamment à l'occasion des contrôles. Elles aspirent à du conseil, à de la mise en garde préventive et à des préconisations pour éviter la faute. Les entreprises souhaiteraient s'orienter vers un partenariat du contrôle : « *passer de l'aspect contrôle à l'aspect conseil* ». Ceci signifie un véritable renversement de la philosophie des contrôles qui, à côté du maintien de la dimension nécessairement répressive pour faire face aux situations de fraude, pourraient développer une dimension plus préventive marquée par une logique de conseil.

Certains services évoluent en ce sens et commencent (cf. *infra*) à entrer dans cette logique avec le contrat de confiance à la DGFIP et le statut d'opérateur économique agréé pour la douane. Mais à ce stade, le public concerné reste très limité.

Le mouvement pourrait être amplifié par des expérimentations avec d'autres administrations de contrôles, pour certaines procédures de vérifications périodiques ou des contrôles de type comptable notamment. Les premiers exemples qui existent montrent toutefois que si les contrôles sont moins stressants, les procédures n'en sont pas rendues plus légères ni moins contraignantes pour autant.

Ce changement de logique impliquera en effet un travail préliminaire intense d'audit interne et externe au sein des entreprises ainsi que des rendez-vous de suivi régulier car ainsi que l'a dit, à juste titre, un fonctionnaire de la Douane « *la confiance, cela se mérite* ».

Cette nouvelle approche exigera donc des entreprises un changement culturel. Or celles-ci ont encore des difficultés à s'ouvrir ou à se faire connaître par les services de contrôles selon la formule « pour vivre heureux, vivons cachés ». En témoigne ainsi l'absence totale de succès du Fisc comme des Urssaf lorsque ces organismes ont proposé, il y a quelques années, des diagnostics gratuits sur certains points de législation compliqués. Alors que la formule du rescrit et des réponses à questions complexes dans les Urssaf (cf. annexe 7) permet à toute entreprise de s'assurer du bien-fondé d'un point avec une réponse qui fera foi ensuite dans son application, beaucoup restent réticentes à l'utiliser de crainte de déclencher un contrôle.

Cette évolution requiert également un changement culturel au sein de l'administration. Il faudra faire évoluer le métier de contrôleur ou faire émerger à leurs côtés le métier d'auditeur externe. La Douane a ainsi séparé ces deux fonctions pour la mise en œuvre du statut d'opérateur économique agréé. Ceci implique de nouvelles formations dans les écoles d'application.

Par ailleurs, en cas de problèmes dans le déroulement d'un contrôle, les entreprises apparaissent souvent démunies pour solliciter une aide. Les entretiens avec les PME, notamment les plus récentes, montrent une grande méconnaissance de leur part des rouages administratifs. Elles ignorent quel interlocuteur activer, n'osent pas en appeler au préfet ni se tourner vers les services centraux. Sur le terrain, deux exemples de « médiation » informelle jugée efficace sont apparus :

- ◆ un chef du pôle « Entreprises » de la Direccte qui peut appeler ses collègues des services de contrôle pour comprendre où se situe le problème et jouer, le cas échéant un rôle d'intercession : il ne s'agit pas de substitution de compétences mais bien d'une « passerelle » afin que l'entreprise fasse valoir une situation d'urgence et obtienne la levée de l'obstacle⁶⁹ ;

⁶⁹ L'entreprise s'était vue refuser le versement d'un crédit CIR déterminant pour son équilibre au motif de l'existence d'un contrôle fiscal qui suspendait le versement de l'aide alors que le contrôleur lui-même n'avait pas d'objection au versement au vu de ses constats sur l'entreprise. Celle-ci a eu la chance de retrouver un investisseur qui lui a permis de franchir le cap en attendant le versement.

Rapport

- ♦ une secrétaire générale de préfecture qui, du fait de son bon contact avec les milieux économiques, peut jouer un « rôle de transmission » avec les responsables de service. Un chef d'entreprise a souligné, par ailleurs, combien pouvait être efficace « *un membre d'équipe préfectorale pour faire avancer les choses, un facilitateur : n'y a-t-il pas moyen d'avoir un conciliateur qui essaie de dénouer le problème par connaissance personnelle ?* ». Cet interlocuteur désigné pourrait être soit directement saisi par l'entreprise soit alerté par les organisations professionnelles locales.

Il est également apparu qu'en cas de problème dans un contrôle, les administrations hésitent à agir, attendant que la procédure se déroule jusqu'au bout, ce qui peut s'avérer fatal, compte tenu des délais. Cette fonction d'intercession ne doit pas être confondue avec celle confiée aux commissaires au redressement productif pour les entreprises en difficulté. Il ne s'agit pas non plus d'en faire un système d'appel supplémentaire qui viendrait se mettre en travers des procédures de recours déjà prévues au sein des administrations. C'est une fonction certainement déjà exercée informellement par les cabinets préfectoraux - alors qu'ils n'ont, dans certains domaines, pas autorité sur les services de contrôles - pour « mettre de l'huile dans les rouages » et signaler une situation critique au chef du service concerné. Simplement, aujourd'hui ce rôle d'intermédiation ne profite qu'à ceux qui connaissent et pratiquent déjà les systèmes administratifs. Un chef d'entreprise s'est dit « *revivre* » depuis qu'il avait trouvé la porte d'entrée du pôle entreprise de la Direccte dont l'animateur avait compris ce rôle de traduction « diplomatique ».

4. L'allègement de la charge des contrôles doit être combiné avec une forte demande sociétale de sécurité et examiné au regard de la création d'externalités positives

Ainsi située par rapport aux expériences étrangères et aux demandes des chefs d'entreprise, la question de la charge des contrôles doit également être appréciée au regard des externalités positives qu'ils génèrent.

4.1. Une demande sociétale d'accroissement des protections

La demande de réduction et de stabilité de la réglementation adressée à l'État tant par les entreprises que par les corps de contrôle se heurte, en effet, à une demande toute aussi forte visant à accroître les protections sociétales de toute nature. La Cour des Comptes note ainsi que « *La sensibilité de l'opinion à la sécurité sanitaire et alimentaire, aux perturbations de la vie sociale ou aux événements imprévisibles aussi bien qu'aux risques de catastrophes naturelles ou industrielles du trouble à l'ordre public est aigüe et s'exprime rapidement. Les pouvoirs publics doivent faire face aux demandes de traitement, voire d'anticipation des crises.* »⁷⁰.

De fait, les obligations légales et réglementaires à la charge des entreprises, et auxquelles les services de contrôle veillent à la mise en œuvre, emportent des effets qui dépassent le cadre de l'entreprise. Elles touchent à des enjeux de société liés au financement de la dépense publique et de la protection sociale, à la sécurité des personnes et à la préservation de l'environnement, à l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises, sur lesquels l'opinion publique est de plus en plus attentive à voir l'État assurer l'effectivité par la mobilisation de ces corps de contrôle.

⁷⁰ Rapport public thématique relatif à l'organisation territoriale de l'État. Juillet 2013.

Rapport

Cette vigilance attendue des pouvoirs publics s'illustre notamment dans la « judiciarisation » des conséquences des accidents ou des crises, ainsi que le dossier de l'amiante le montre, qui conduit à étendre la recherche de responsabilités aux administrations et fonctionnaires en charge des contrôles, et en corollaire à accroître la prudence des agents de contrôle à transiger dans l'application des règles.

Cette approche des contrôles par leurs finalités replace la notion de compétitivité des entreprises dans une perspective plus large qui souligne l'interdépendance des enjeux entre les entreprises et leur « écosystème ». En effet, si les contrôles administratifs peuvent dans une première approche apparaître comme une charge, il faut aussi, pour apprécier le caractère acceptable ou non de celle-ci, prendre en compte l'ensemble des « externalités » positives générées par les contrôles.

Aussi il convient de situer la question de l'impact des contrôles sur les entreprises au regard de l'ensemble des finalités de ces contrôles.

Tableau 17 : Missions et finalités des contrôles

Organismes	Missions	Finalités
Fisc	Assurer le recouvrement de l'impôt	Sécuriser la ressource fiscale
Douane	Assurer le recouvrement des taxes afférentes sur les produits importés et exportés	Protéger le consommateur Sécuriser la ressource fiscale
Inspection du travail	Garantir la conformité des situations d'emploi et de travail des salariés	Protéger les salariés
Urssaf	Assurer le recouvrement des cotisations sociales	Protéger les salariés Sécuriser les ressources sociales
Concurrence	Assurer la conformité des produits et une surveillance du marché	Protéger le consommateur
Inspection des installations classées	Garantir la conformité des installations et processus de production	Protéger les salariés et les populations Protéger l'environnement
Organismes techniques	Intervenir pour le compte de l'administration ou pour celui des entreprises pour assurer : - le contrôle de conformité des produits mis sur le marché dans certains secteurs ; - la sécurité des installations et des processus de production ; - le respect des règles de préventions des risques professionnels	Protéger le consommateur Protéger les salariés Protéger l'environnement et les populations
Employeurs	Autocontrôle : processus qualité, audit interne, vérifications périodiques obligatoires	Protéger le consommateur, les salariés, les populations et l'environnement Verser les contributions fiscales et sociales qui sont dues Garantir la compétitivité de l'entreprise

Source : mission.

4.2. Les contrôles contribuent aussi à la création des externalités positives pour les entreprises et la société

Les obligations imposées participent à la mise en œuvre de politiques publiques (santé, environnement, protection sociale, équilibre budgétaire...) qui, en favorisant la compétitivité du pays, accroît celle de ses entreprises.

Rapport

Sous cet angle, les contrôles peuvent servir de levier pour une insertion « durable » des entreprises dans leur environnement. « *Le renforcement de l'insertion d'une entreprise dans son tissu économique local conditionne souvent son « permis social d'exploiter »* »⁷¹. Dès lors, pour être bien mesuré, le coût des contrôles doit être également évalué au regard des coûts directs ou indirects qu'ils permettent d'éviter pour les entreprises. Quatre de ces « externalités positives » peuvent illustrer le propos.

4.2.1. Les contrôles favorisent une égalité des conditions de concurrence

Dans certains secteurs particulièrement soumis à la concurrence sur le marché intérieur, les entreprises elles-mêmes sont en attente de contrôles accrus, pour établir des conditions de concurrence qu'elles jugent aujourd'hui leur être défavorables. Soumises à des réglementations nationales et européennes qui renchérissent leur coût de production, elles se plaignent de voir leurs produits concurrencés par des produits venant de pays bénéficiant non seulement de coûts de main d'œuvre plus faibles mais également ne respectant pas les standards de qualité, de sécurité ou de santé qui leur sont imposés.

Cette concurrence jugée déloyale les conduit à demander un renforcement des contrôles au titre de la mise sur le marché des produits ou de la surveillance du marché. Les responsables de l'Union des industries textiles (UIT) rencontrés par la mission ont particulièrement insisté sur ce point.

Certaines professions se déclarent même prêtes à contribuer au financement des contrôles. Selon la DGCIS, la Fédération des industriels des équipements électriques serait prête à aider financièrement les autorités de surveillance pour que les produits dans le secteur soient contrôlés dans une optique de lutte contre la concurrence déloyale. L'ADEME et le syndicat de l'éclairage réfléchiraient à la création d'un fonds abondé par les fabricants pour financer des essais dans le cadre de la surveillance de réglementation applicable dans le secteur de l'éclairage.

4.2.2. Les contrôles contribuent à la protection de la santé publique et de l'environnement

L'industrie génère un certain nombre de risques tenant à la fabrication ou à l'utilisation des produits dont les effets dépassent le cadre de l'entreprise comme certains accidents l'ont montré (« Seveso », Bhopal, AZF...).

L'actualité se fait par ailleurs souvent l'écho d'incidents provoqués par des produits (appareils, jouets, etc.), très souvent importés, ne respectant pas les normes ou réglementations attachées à leur conception et à leur fabrication. L'État a été conduit, souvent sous la pression de l'opinion publique, à renforcer au fil des ans les obligations imposées aux entreprises pour prévenir les risques engendrés par leurs activités ou produits.

C'est notamment l'objet de la réglementation des installations classées, de celles relatives à l'environnement, à la sécurité alimentaire ou aux produits non alimentaires. Les contrôles administratifs participent ainsi à la résolution d'enjeux plus larges tenant à la sécurité, à la santé publique et à la protection de l'environnement.

⁷¹ Guide Medef, « Cap vers la RSE, Faire de la responsabilité sociale de l'entreprise un levier de performance », Medef, juillet 2012.

Rapport

S'ils ne peuvent donner l'assurance du « zéro risque », ils concourent à diminuer le risque d'accident. La charge qu'ils génèrent doit être mise en regard des coûts évités pour l'entreprise et la société. Bien que difficiles à objectiver, ils existent. Par exemple, les conséquences directes de la catastrophe AZF ont été estimées entre 1,5 et 2 Md€⁷². Le coût des réparations supportés par la sécurité sociale (indemnités, rentes, etc.) a été évalué en 2011 à 34,4 M€ par l'INVS⁷³.

Une récente étude, conduite par une organisation non gouvernementale, a chiffré à 4 Md€ par an le coût pour notre système de santé de l'exposition aux perturbateurs endocriniens (31 Md€ au niveau européen)⁷⁴. Si ces données restent à confirmer, elles montrent l'importance des enjeux posés par les procès et produits industriels.

Dans ce cadre, les contrôles assurent également une meilleure acceptabilité de la population des industries à risque, dans une période de très grande sensibilité aux questions de sécurité sanitaire et environnementale. Cette sensibilité a conduit à l'inscription d'un principe de précaution dans la Constitution et cette priorité ne saurait être ignorée dans une analyse de l'impact des contrôles administratifs.

4.2.3. Les contrôles assurent la protection des droits sociaux

Les droits sociaux trouvent, pour l'essentiel, leur fondement dans le statut de salariés. Celui-ci ouvre droit au système de protection sociale (assurance maladie, prévoyance, retraite), au droit syndical, à la représentation collective, etc.

Les contrôles administratifs permettent, en assurant le respect par l'entreprise de ses obligations de déclaration, de contribution financière, de prévention de la santé, de sécurité au travail ... de garantir aux salariés la plénitude de leurs droits. Ce faisant, ils contribuent à des enjeux plus globaux de compétitivité touchant à :

- ◆ la qualité de vie au travail, qui « *vise d'abord le travail, les conditions de travail et la possibilité qu'elles ouvrent ou non de « faire du bon travail » dans une bonne ambiance, dans le cadre de son organisation »* et dont les partenaires sociaux indiquent qu'elle est un élément clé de la performance des entreprises⁷⁵ ;
- ◆ la réduction des coûts économiques et sociaux engendrés par des conditions de travail dégradées. Outre ses conséquences sur la compétitivité des entreprises⁷⁶, l'altération des conditions de travail des salariés, a un coût direct et indirect, sur les équilibres économiques et financiers globaux.

Quelques enquêtes ou études permettent d'approcher ce type de coûts.

⁷² *Le Monde* 20 février 2009.

⁷³ Communiqué de presse de l'Institut national de veille sanitaire du 19 septembre 2011.

⁷⁴ Alliance pour la santé et l'environnement 18 juin 2014, *Le Monde*, 20 juin 2014.

⁷⁵ Accord national interprofessionnel du 19 juin 2013 relatif à la qualité de vie au travail.

⁷⁶ Une étude menée en 2011 par l'Association Internationale de la Sécurité sociale (AISS) auprès de 300 sociétés dans quinze pays, conclut que « les investissements visant à améliorer les conditions de travail procurent des avantages directs en termes micro économiques, avec un rendement de 2,2, c'est-à-dire que pour un euro investi par salarié et par an, les entreprises peuvent espérer un retour de 2,2 euros. » Cité dans Travail et Sécurité n°736 février 2013.

Rapport

Encadré 13 : Exemples de chiffrages de coûts sociaux

L'Agence européenne de prévention de la santé et sécurité au travail indique ainsi que, selon les pays, les coûts engendrés par les accidents du travail et les maladies professionnelles peuvent atteindre 1 à 3 % du produit national brut⁷⁷. Entre 1998 et 1999, on estime à 500 millions le nombre de journées perdues par an au sein de l'Union européenne du fait des accidents du travail ou des maladies professionnelles.⁷⁸

Le Centre d'analyse stratégique (CAS) considère que le coût direct ou indirect en France du stress au travail « peut être évalué entre 1,2 et 2 milliards d'euros par an, ce qui équivaut à 3 à 3,5 millions de journées de travail perdues et 14,4 à 24,2 % des dépenses de la branche « accidents du travail et maladies professionnelles » de la sécurité sociale »⁷⁹.

Le coût global pour la sécurité sociale d'un accident du travail (indemnités journalières, rentes et remboursements de soins) s'établit en moyenne pour 2013, selon le rapport de gestion pour les risques professionnels de la CNAMTS, à 462 € pour un arrêt de travail compris entre quatre et quinze jours, à 45 404 € en cas de versement d'une rente pour incapacité temporaire comprise entre 10 % et 20 % et à 387 017 € si l'accident a provoqué le décès..

Enfin, les contrôles des Urssaf aboutissent parfois à restituer aux entreprises des sommes versées à tort et contribuent donc également à rétablir les entreprises dans leurs droits (cf. annexe 7).

4.2.4. Les contrôles contribuent à garantir les ressources des services publics et la cohésion sociale

L'action engagée en faveur du redressement des comptes publics repose sur une plus forte maîtrise des dépenses mais également sur une garantie des ressources fiscales et sociales assurant le financement de l'ensemble des services et prestations collectives.

Les irrégularités fortuites ou intentionnelles en matière de contributions fiscales ou sociales constituent une source importante de manque à gagner⁸⁰ qui peut conduire à réduire les dépenses ou à hausser les taux de contribution pour ceux qui se soumettent à leurs obligations.

Plus généralement, les contrôles, en permettant de détecter et lutter contre les phénomènes de fraude, participent au maintien d'un haut niveau de moralité publique : « *Le fraudeur se comporte comme un passager clandestin : il s'accommode ordinairement très bien des dépenses publiques dont il bénéficie mais sans prendre une juste part à leur financement. Sur le plan social, la généralisation du phénomène peut engendrer une perte de confiance vis-à-vis de la loi ainsi qu'un affaiblissement de la démocratie* »⁸¹.

Cette dimension citoyenne des actions de contrôle amenait le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État à rappeler en 2010, que « *le contrôle fiscal est le garant du civisme fiscal et de l'égalité devant l'impôt* »⁸².

⁷⁷ Agence européenne de prévention de la santé et sécurité au travail, Magazine n°4, article du Pr Jorma SAARI, Institut finlandais de la santé au travail.

⁷⁸ Données citées dans la publication *op. cit.*

⁷⁹ « La santé mentale, l'affaire de tous, Pour une approche cohérente de la qualité de la vie », p. 67, Centre d'analyse stratégique, 2009, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000556/0000.pdf>

⁸⁰ En 2013, les redressements à la suite de contrôles fiscaux se sont élevés à 10 Md€, et à 1,5 Md€ pour les contrôles de cotisations sociales diligentés par les Urssaf.

⁸¹ Effets de pairs et fraude sociale : une analyse économétrique sur données françaises, C.Bellemare, B.Fortin, N. Joubert, S. Marchand- Cirano, Montréal, décembre 2012.

⁸² Lettre du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État datée du 2 novembre 2010.

Ces considérations relatives à l'utilité économique et sociale des contrôles ne conduit pas à envisager principalement la réduction de leur nombre. En revanche, d'autres acteurs que l'État pourraient se voir confier certaines fonctions de régulation. On a vu le rôle des sociétés d'assurance dans la prescription de contrôles. À l'avenir, certaines associations, par le truchement de l'action civile de groupe, pourraient exercer une forme de contrôle aujourd'hui dévolue à l'État.

5. L'allègement de la charge des contrôles doit prendre en compte les initiatives existantes et s'inscrire dans une démarche plus globale de réduction du poids de la réglementation

5.1. Plusieurs administrations ont engagé des démarches de facilitation des contrôles qu'il convient d'encourager

Si notre pays ne semble pas dans le même rythme de changement que nos voisins européens, notamment vis à vis de la réglementation (cf. *supra*), les efforts en faveur d'un allègement de la charge et d'une plus grande efficacité des contrôles ne sont pas toutefois négligeables. Nombre d'administrations françaises telles que la DGFIP, les Urssaf, la Douane, la DGCCRF ont engagé une réflexion sur leurs pratiques de contrôle avec par exemple le développement des pratiques de ciblage, la fixation des objectifs de contrôle, le travail sur les profils et les risques potentiels ou réels, les guides ou chartes.

De même, des procédures d'allègement des contrôles sont proposées telles que les « services d'inspection reconnue » (SIR)⁸³ pour les Dreal ou les « organismes économiques agréés » (OEA)⁸⁴ pour la Douane qui lui donne l'assurance, à la suite d'un audit, de la capacité de l'entreprise à bien appliquer la réglementation et permet de simplifier les contrôles ultérieurs (cf. annexe 5).

La procédure du « rescrit » fiscal et social permet aux entreprises d'obtenir de l'administration une réponse sécurisée juridiquement.

Des démarches plus globales et approfondies sont également en cours qui méritent d'être soulignées :

- ♦ la DGFIP développe la transparence avec « la relation de confiance ». Cette procédure nouvelle, qui s'inscrit pleinement dans l'esprit de modernisation des contrôles prônés en Europe et par l'OCDE, vise à établir un partenariat entre l'entreprise et ses instances de contrôle. La relation de confiance est contractualisée à travers un protocole de coopération visant à une revue contradictoire de la situation fiscale de l'entreprise. Il précise les droits et obligations de chaque partie.

Il est malheureusement trop tôt pour effectuer un bilan car l'expérimentation est récente : lancé en octobre 2013, le dispositif concerne 14 grandes entreprises. Un second appel à candidature a été émis en juin dernier pour élargir la gamme des entreprises vers les sociétés de taille intermédiaire.

- ♦ de même, la démarche « Dites-le nous une fois » conduite par le Secrétariat général à la modernisation de l'action administrative vise à simplifier le rapport des entreprises à l'administration.

⁸³ Les modalités de reconnaissance des SIR sont fixées par la circulaire ; DM-T/P n° 32 510 du 21/05/2003.

⁸⁴ Les OEA sont définis par les « nouvelles dispositions d'application du code des douanes communautaires » (règlement 1875/2006 du 18 décembre 2006).

Encadré 14 : La démarche « Dites-nous le une fois »

Pour ce qui concerne les entreprises, un travail important est en cours, pour alléger leurs obligations déclaratives. Une cartographie de la complexité des événements de vie des entreprises a été élaborée afin de déterminer les sujets prioritaires de réduction de charge. Dix démarches ont déjà été simplifiées et sept supprimées. D'ici 2015, 30 nouvelles démarches entreront dans le processus.

Deux points sont à souligner :

- d'ici 2017, l'entreprise ne fournira plus qu'un identifiant en remplacement des autres données d'identité, ne communiquera plus qu'une seule fois la même donnée sociale et la même donnée comptable et ne transmettra plus aucune pièce justificative produite par l'administration : un projet d'ordonnance prévu pour le second semestre 2014 interdira à l'administration de demander une pièce qu'elle peut obtenir par ailleurs en son sein. L'entreprise sera en droit de refuser de fournir de nouveau un document ;
- un important travail sur la gestion des données par les administrations dites « de référence » (INSEE, DGFIP, DSS) et les échanges informatiques est en cours : 150 M€ de crédits sont prévus au sein du Programme d'investissement d'avenir pour la transition numérique et la modernisation de l'action publique.

Cette politique d'allègement des démarches n'a pas, jusqu'à présent, concerné directement les contrôles mais elle pourrait s'avérer un levier de réforme particulièrement puissant sur l'ensemble des services de contrôle. En effet :

- ◆ les contrôleurs devront se tourner vers les administrations de référence pour obtenir la majorité des documents actuellement demandés successivement aux entreprises ; les demandes de documentation « totalisantes » vont automatiquement diminuer ;
- ◆ parallèlement, la mise à disposition très souple des données par Web service devrait nettement améliorer le travail des contrôleurs qui n'auront plus besoin de manipuler, par exemple, les statuts de l'entreprise pour avoir le nom des gérants. Il leur sera fourni directement.

Ces perspectives de changement qui vont impacter les pratiques de contrôle devraient selon la mission inciter à l'élaboration d'un document de politique transversale des contrôles et à la création d'une instance de coordination globale de ceux-ci.

L'absence de ces éléments n'empêche pas aujourd'hui une collaboration active entre services sur le terrain et des échanges (souvent bilatéraux) relatifs aux pratiques et aux outils disponibles notamment (cf. annexes 4, 5, 7) mais ces collaborations ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale du contrôle⁸⁵ dans notre pays et, à ce stade, les politiques de réforme relatives aux inspections restent limitées aux réformes internes propres à chaque service (cf. regroupement des Urssaf, réorganisation de l'inspection du travail).

5.2. La demande première des entreprises porte sur un allègement du poids de la réglementation

Les entreprises et les fédérations professionnelles rencontrées ne contestent pas, comme la mission l'a souligné à plusieurs reprises dans ce rapport, la légitimité des contrôles : elles souhaitent un exercice plus pédagogique et des méthodes plus allégées.

En revanche, la mission a pu relever une dénonciation unanime du foisonnement de réglementation, de sa complexité, de sa superposition⁸⁶ et de son instabilité permanente.

⁸⁵ Hormis le cadre limité de la fraude pour lequel une concertation existe mais qui porte sur l'objet plus que sur les méthodes.

⁸⁶ La mission a pu noter que nombre de ses interlocuteurs reprochent aux autorités françaises de « sur transposer » les règlements européens. Ce sujet qui ne semble pas globalement suivi mériterait d'être étudié.

Rapport

Le directeur d'une entreprise de chimie signalait ainsi devoir respecter, au titre de l'environnement 6 455 exigences réglementaires, avec une inflation de 25 % des règles depuis 2009. La responsable d'une société sidérurgique a compté, selon sa veille réglementaire, près de 900 textes applicables à son établissement et un flux d'une centaine d'alertes règlementaires supplémentaires en 2013.

Outre les difficultés d'appropriation de ces textes, difficultés insurmontables dans une petite entreprise, cette abondance de réglementation entretient un double sentiment d'insécurité juridique de la part des chefs d'entreprise et d'être « à la merci » de la variabilité des postures des contrôleurs, même si la conviction la plus générale est que ceux-ci font convenablement leur travail.

Cette inflation réglementaire est également source de difficultés pour les services de contrôle, ainsi qu'ils l'ont unanimement exprimé auprès de la mission. Elle oblige à une actualisation permanente des pratiques et des méthodes et à des demandes renouvelées auprès des entreprises qui peuvent compliquer les relations. Elle peut dès lors nuire à la sérénité nécessaire aux actions de contrôle en instillant le sentiment que le contrôleur « en demande toujours plus ». Les services de contrôle sont ainsi placés en tension entre, d'une part, leur mission d'assurer une unicité d'application des règles et, d'autre part, une nécessaire souplesse d'interprétation pour composer avec la réalité de chacune des entreprises contrôlées.

Certaines des entreprises rencontrées par la mission ont relevé que la professionnalisation des corps de contrôle (élévation du niveau de technicité des contrôleurs, informatisation des outils, etc.) a conduit à une certaine « automatisation » des contrôles et à réduire les marges d'appréciation des contrôleurs ainsi que leur capacité à entrer dans des processus d'accompagnement sur la durée pour l'application des règles.

6. Les propositions de la mission

Le champ de la mission était vaste et, s'il a permis de déceler différents sujets sensibles, il est loin d'avoir couvert les différents aspects d'un sujet complexe et variable selon les administrations et les types de contrôles. Il est essentiel de rappeler que les contrôles administratifs ne constituent pas une catégorie homogène de l'action administrative. Il n'existe pas une politique publique des contrôles, mais des politiques publiques dont l'effectivité s'appuie notamment sur des contrôles.

C'est pourquoi il a été difficile à la mission de formuler des préconisations valables pour tous les contrôles.

Elle a toutefois regroupé autour de cinq axes celles qui lui paraissent pouvoir faire progresser les contrôles vers plus d'efficacité, améliorer leur exercice et leur acceptabilité par les entreprises.

L'opérationnalité de chacune de ces préconisations doit être évaluée au regard de la nature, des finalités et du cadre juridique entourant chacun des contrôles administratifs.

6.1. Réformer les contrôles dans le cadre des travaux de simplification et assurer un pilotage coordonné des politiques de contrôle

Compte tenu des travaux en cours dans le cadre du programme « Dites-le-nous-une fois », il paraît dorénavant indispensable et urgent de convier l'ensemble des services de contrôle à préparer « l'e-inspection » de demain afin de coordonner les travaux et de définir, dès le départ, des solutions procédurales et techniques communes sous l'égide du SGMAP et de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication.

Au-delà de ce vaste chantier numérique pluriannuel, qui s'intègre dans celui de l'allègement de la réglementation et des obligations déclaratives, les échanges entre services de contrôle devraient s'instaurer de manière permanente pour aborder et piloter les différents projets mentionnés *infra*.

Proposition n° 1 : intégrer les besoins du contrôle (fourniture des pièces les plus demandées par exemple) dans le programme « Dites-le-nous une fois » en créant dès à présent un groupe de travail relatif à la modernisation des contrôles impliquant l'ensemble des services concernés avec l'appui du SGMAP

Proposition n° 2 : confier au Conseil national de simplification les fonctions d'instance nationale de dialogue entre administrations de contrôle et entreprises sous forme par exemple d'une séance thématique annuelle sur ce sujet

Proposition n° 3 : créer une conférence des structures de contrôle afin d'instaurer une concertation permanente (échanges sur les programmations et les ciblages, partage des meilleures pratiques tendant à instaurer la confiance, etc.)

Proposition n° 4 : établir une cartographie de l'ensemble des structures de contrôle (administrations, agences et commissions) afin notamment de mieux coordonner leurs politiques et supprimer les chevauchements de compétences

Proposition n° 5 : dans le cadre des travaux en cours au sein des démarches de simplification donner la priorité à la modernisation des logiciels qui permettent aux administrations de partager entre elles les informations transmises par les entreprises

Proposition n° 6 : accentuer et poursuivre les démarches de ciblage des contrôles sur les entreprises les plus susceptibles de présenter des risques sérieux de non-conformité aux réglementations en vigueur

Proposition n° 7 : expérimenter dans une ou deux régions un répertoire des contrôles interservices permettant de connaître les contrôles programmés venant à brève échéance (lorsque cela est possible), les contrôles en cours ou passés des deux dernières années et leurs résultats

6.2. Faciliter l'exercice des contrôles

Les entreprises ont souligné l'importance pour elles des conditions du contrôle et de la manière dont il se déroule (cf. partie 2). C'est pourquoi les pistes suivantes pourraient être envisagées :

Proposition n° 8 : mieux adapter les méthodes de contrôle (diminution des documents demandés, effort de pédagogie...) aux contraintes et aux capacités des PME

Proposition n° 9 : lorsque la réglementation définit une fréquence pour les contrôles d'équipement, examiner la possibilité que cette fréquence varie en fonction de l'intensité d'utilisation de ceux-ci

Rapport

Proposition n° 10 : étudier les possibilités d'allongement des délais entre contrôles lorsque les résultats des contrôles sont satisfaisants

Proposition n° 11 : généraliser, sous l'égide du SGMAP, les chartes de contrôle à l'ensemble des corps de contrôle et travailler à une formalisation standardisée de celles-ci (avec une présentation commune, un tronc commun et une partie spécifique à chaque contrôle clairement rédigée)

Proposition n° 12 : établir en début de contrôle, pour les contrôles se déroulant sur plusieurs jours, d'un commun accord si possible, une fiche méthodologique relative au déroulement du contrôle (dates de visite et documentation à fournir et délais attendus notamment) pour créer une visibilité du calendrier

Proposition n° 13 : étudier les pratiques de contrôle « perlé » dans les services concernés (Fisc et Urssaf) pour les limiter dans la mesure du possible

Proposition n° 14 : pour les contrôles s'inscrivant dans la durée, informer périodiquement par voie électronique le chef d'entreprise de l'état d'avancement du contrôle afin de lui éviter de multiplier les appels

Proposition n° 15 : assurer une notification rapide des conclusions du contrôle à l'issue de celui-ci

Proposition n° 16 : éviter par des procédures appropriées qu'un agent contrôle plus de deux fois ou pendant une période supérieure à cinq ans, la même entreprise

6.3. Développer une approche de conseil et dialogue dans le cadre du contrôle

Les entreprises sont en demande d'explications face à des services dont les agents, sans que leur qualité et leur compétence soient mises en cause, paraissent entravés dans des procédures les éloignant du dialogue attendu. Plusieurs pistes sont possibles pour améliorer cet état de fait :

Proposition n° 17 : confier, lorsque le cadre juridique de la procédure le permet, un rôle de facilitateur à un membre d'équipe préfectorale ou de Direccte en cas de situation de blocage avéré dans un contrôle mettant notamment en péril l'équilibre financier de l'entreprise

Proposition n° 18 : accentuer les politiques de communication en direction des branches professionnelles, chambres consulaires et des entreprises, notamment sur les programmes et objectifs de contrôle à l'occasion de journées d'information ; développer les mécanismes d'alerte électronique sur des points nouveaux ou sensibles de réglementation

Proposition n° 19 : développer le recours au rescrit ou toute formule apportant des garanties dans l'interprétation des textes juridiques

Proposition n° 20 : développer les offres de conseil et d'audit proposées par les administrations en lien avec les organisations représentatives des entreprises et les chambres consulaires

Proposition n° 21 : en cas de procédure de contrôle, sous réserve du visa positif de l'agent procédant au contrôle, ne pas procéder à la rétention d'aides publiques dues à l'entreprise (par exemple, versement d'un crédit d'impôt « recherche » alors que le contrôle ne pose pas de difficultés *a priori*)

6.4. Mieux suivre quantitativement et qualitativement l'action de contrôle

La simplification normative reste le premier canal de limitation ou d'allègement des contrôles. Toutefois, une lumière plus directe sur ces derniers pourrait également permettre d'éviter une forme de renaissance permanente, notamment au travers des propositions suivantes :

Proposition n° 22 : instaurer l'obligation dans la procédure d'évaluation de l'impact d'un projet de texte (loi, décret, arrêté) d'insertion d'un tableau destiné à établir le nombre, la nature et le public sur lequel porteront les contrôles et l'administration qui en sera responsable, et en mesurer le coût *a priori* et *a posteriori*

Proposition n° 23 : demander aux administrations de contrôle la production d'un rapport bilan sur les contrôles à transmettre au Conseil de la simplification pour :

- enrichir les données sur l'activité de contrôle des administrations ;
- construire dans un second temps un instrument de mesure sur la qualité du contrôle (baromètre des contrôles) : mettre en place un système d'enquête de satisfaction anonyme à partir des contrôles réalisés tous les deux ans par les administrations sous l'égide du SGMAP

Proposition n° 24 : faire construire et publier par la DGCIS un indice des prix des prestations des entreprises accréditées dans le cadre de contrôles techniques obligatoires délégués afin de suivre leurs évolutions dans le temps

6.5. Créer une nouvelle culture du contrôle

La mission a enregistré de nombreuses récriminations sur l'esprit dans lequel étaient conduits certains contrôles de la part d'agents voyant dans le chef d'entreprise un « présumé coupable ». D'autre part, certains chefs d'entreprise ont manifesté une surprenante méconnaissance des institutions et procédures administratives pouvant générer méprises ou malentendus. Or, la responsabilité des chefs d'entreprise englobe, dans une société moderne, des obligations à l'égard des salariés employés, des consommateurs et de la société toute entière.

Proposition n° 25 : développer la prise en compte des dimensions psychologiques et économiques des contrôles dans les programmes de formation initiale et continue des agents de contrôle

Proposition n° 26 : étudier en lien avec les organismes préparant au management des entreprises, l'enrichissement des formations dispensées afin d'inclure dans leurs programmes une meilleure formation des cadres et futurs dirigeants aux nécessités et aux pratiques du contrôle

Enfin, la mission a pu constater à l'occasion du travail sur les contrôles, l'existence d'autres sujets connexes ne relevant pas de cette problématique mais qui lui paraissent mériter un traitement en soi. C'est pourquoi elle recommande par ailleurs la réalisation d'études ultérieures sur les points suivants :

- ◆ l'ampleur de la demande statistique adressée aux entreprises qui semble susciter de nombreuses plaintes de leur part et prendre beaucoup de temps ;
- ◆ la complexité des modes d'instruction du crédit d'impôt « recherche » et les trop longs délais de remboursement aux entreprises pouvant gravement perturber la gestion des jeunes entreprises innovantes qui y font appel ;
- ◆ l'ampleur de la charge des Dreal et la diversité de risques des installations à surveiller.

CONCLUSION

La charge représentée par les contrôles n'est pas d'un niveau tel qu'elle puisse être considérée comme un frein à la compétitivité des entreprises. Celles-ci ne contestent d'ailleurs pas cette charge ni la légitimité des contrôles. Elles sont d'autant plus convaincues de leur utilité quand ils contribuent à rendre équitables les conditions de concurrence et garantissent la sécurité de leurs processus techniques ou comptables.

Quels que soient les commentaires qui ont pu être faits sur la variabilité des attitudes parmi les contrôleurs, la conviction la plus générale est que ceux-ci font leur travail, le plus souvent au mieux, dans le cadre d'une réglementation complexe et en évolution permanente.

Les critiques les plus virulentes ont porté sur la complexité de la réglementation, sur l'impérieuse nécessité de la simplifier et d'en assurer la stabilité dans le temps. L'enjeu de compétitivité se situe, pour la mission, plus sur ce plan que sur celui des contrôles qui n'en sont qu'une conséquence.

Simplifier la réglementation baissera le coût économique de son application, en diminuant les charges de conseil et d'expertise, en allégeant les procédures administratives et contentieuses, en réduisant l'ampleur même des contrôles.

Cette simplification permettra à l'administration, comme un certain nombre d'exemples étrangers le montrent, d'orienter ses moyens vers un accompagnement des entreprises pour une meilleure connaissance et une plus exacte application des textes, en même temps que vers des contrôles plus ciblés en direction des entreprises qui présentent des risques de fraude.

Il n'en reste pas moins qu'il existe des « frottements » au cours d'un certain nombre de contrôles conduisant les entreprises à souhaiter des aménagements dans leurs procédures et leurs modalités. Des contrôles qui semblent « s'éterniser », dont les conclusions sont longtemps attendues, d'autant plus qu'un recours a été introduit, des justificatifs à produire trop nombreux, des redressements non compris ; plus encore, le sentiment global d'un jeu où l'on perd « à tout coup » tant les règles à respecter sont nombreuses, l'impression d'être pris pour un « présumé coupable », tout cela suscite une demande de confiance.

Il est donc impératif de renforcer les mécanismes qui permettent le déroulement des contrôles dans un climat de dialogue. Expliquer la manière dont le contrôle va se dérouler, répondre aux questions que pose la personne contrôlée, de façon claire et précise à la fois, c'est lui donner les moyens de participer à un processus auquel elle adhèrera plus aisément.

Même si les contrôles administratifs participent d'objectifs de politiques publiques différentes et répondent chacun à des cadres juridiques spécifiques, la mission considère qu'une plus grande visibilité nationale des objectifs et des résultats des services de contrôle ainsi que l'édition d'un corpus de règles communes (charte de contrôle, règles déontologiques...) à l'ensemble des corps de contrôle, permettraient de légitimer plus fortement l'action de contrôle et d'en accroître l'acceptabilité.

Rapport

A Paris, le 29 septembre 2014

L'inspectrice générale des finances

L'inspecteur général des affaires sociales

Martine MARIGEAUD

Philippe GEORGES

L'inspecteur des finances adjoint

L'inspecteur général des affaires sociales

Nicolas LE RU

Christian VILLE

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE III : QUESTIONNAIRE AUX ENTREPRISES

ANNEXE IV : LE CONTRÔLE FISCAL

ANNEXE V : LE CONTRÔLE DOUANIER

ANNEXE VI : LE SYSTÈME D'INSPECTION DU TRAVAIL

ANNEXE VII : LE RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES

ANNEXE VIII : COMPARAISONS INTERNATIONALES

ANNEXE I

Lettre de mission



Le Premier Ministre

Paris, le - 6 MARS 2014

0 3 8 5 / 1 4 / 99

à

**Madame la chef du service de l'Inspection
générale des finances**

Monsieur le chef de l'Inspection générale des
affaires sociales

Monsieur le Vice-président du Conseil général de
l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des
technologies

Monsieur le Vice-président du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

Objet : Mission d'évaluation portant sur les contrôles administratifs exercés sur les
entreprises industrielles

Le Gouvernement a, en 2013, mis en place un ambitieux programme de simplification de l'environnement juridique et administratif des entreprises visant à lever les obstacles à leur action, à leur développement et à renforcer leur compétitivité ainsi que l'attractivité du territoire national. En complément à cette action, je souhaite que soit engagée une réflexion sur les contrôles administratifs exercés sur les entreprises. Ceux-ci peuvent en effet participer des décisions de localisation et d'investissement des entreprises.

Vous vous attacherez dans un premier temps à documenter et à proposer une méthodologie permettant de recenser l'ensemble des contrôles auxquels est soumis un échantillon représentatif d'entreprises industrielles (fiscaux, sociaux, sanitaires, environnementaux, sectoriels, etc.) et de mesurer, dans la durée, la charge qu'ils peuvent représenter pour ces entreprises. A cette fin, vous vous appuierez notamment sur des entretiens avec les entreprises concernées, les organisations représentatives des employeurs et des salariés, ainsi qu'avec les administrations et organismes en charge des contrôles. Il conviendra d'étudier les méthodes de programmation, de réalisation et de suivi de ces contrôles ainsi que les méthodes de coordination existantes. La méthodologie que vous proposerez devra pouvoir servir de référence et être transposable, directement ou avec des adaptations, à d'autres secteurs d'activités.

Vous comparerez également les pratiques françaises en matière de contrôle des entreprises industrielles avec celles d'autres pays de l'Union européenne et analyserez les meilleures pratiques et recommandations des organisations internationales en la matière.

Sur la base du constat que vous aurez établi, vous formulerez des recommandations et des scénarios d'évolutions possibles en vue d'améliorer l'efficacité globale des contrôles sur les entreprises industrielles en France. Vos préconisations viseront notamment à :

- objectiver la réalité et le ressenti par les entreprises de la charge des contrôles et mettre en place des indicateurs permettant un véritable suivi des politiques publiques d'amélioration et de renforcement de l'efficacité de ces contrôles ;
- en ayant toujours pour objectif de maintenir le plus haut niveau de qualité et d'efficacité des contrôles, réduire la charge qu'ils représentent pour les entreprises, notamment en proposant, chaque fois que possible, des procédures plus efficaces tant pour les entreprises que pour l'administration ;
- favoriser, lorsque les périmètres de compétences sont identiques ou voisins, la mise en cohérence des actions et des exigences d'entités de contrôle différentes, afin de garantir une meilleure compréhension de ces contrôles et de leurs suites par les entreprises.

Vous rendrez compte de l'avancement de vos travaux en présentant tout d'abord, au terme des trois premières semaines de votre mission, à un comité de pilotage la méthodologie que vous entendez déployer et l'échantillonnage des entreprises que vous envisagez d'analyser. A mi-parcours vous me ferez part de l'avancement de vos travaux par une note d'étape. Les scénarios que vous envisagerez tiendront compte des possibilités offertes par la technologie numérique et s'inscriront dans une logique de simplification, notamment du point de vue des entreprises et des citoyens. Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est chargé de vous accompagner sur le plan méthodologique et pour la réalisation de vos travaux, notamment l'organisation de la consultation des parties prenantes. Je vous demande de m'alerter, ainsi que le SGMAP, de toute difficulté que vous pourriez rencontrer. Vous me remettrez votre rapport définitif début juin 2014, ainsi qu'aux ministres intéressés.



Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PUBLICS	1
1.1. Ministère du travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social	1
1.2. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.....	1
1.3. Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique.....	1
1.4. Ministère de la santé.....	2
1.5. Services en région.....	2
1.5.1. <i>Besançon</i>	2
1.5.2. <i>Lyon</i>	3
1.5.3. <i>Marseille</i>	3
1.5.4. <i>Metz</i>	4
1.6. ACOSS.....	5
1.7. Administration britannique.....	5
2. ORGANISMES INTERNATIONAUX	5
3. ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES	5
4. ENTREPRISES.....	6

1. Administrations et organismes publics

1.1. Ministère du travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social

- ◆ Direction générale du travail
 - Yves CALVEZ, Directeur adjoint
 - Corinne CHERUBINI, Chef du département du soutien et de l'appui au contrôle

1.2. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- ◆ Direction générale de la prévention des risques
 - Patricia BLANC, Directrice
 - Serge ARTICO, Chef du bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection et des contrôles et de la qualité

1.3. Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique

- ◆ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
 - Frédéric CHASTENEY DE GERY, Chef de service
 - Jean-Louis GERARD, Sous-Directeur Produits alimentaires et Marchés agricoles et alimentaires
 - Xavier PICCINO, Directeur de cabinet adjoint
 - Jean FOUCHE, Chef du bureau Programmation des enquêtes
 - Arnaud GODDAT, Adjoint au chef du bureau Qualité, performances et systèmes d'information
 - Sophie QUERRY, Coordinatrice qualité du bureau qualité, performances et systèmes d'information
- ◆ Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
 - Corinne LAGAUTERIE, Chef du bureau de la métrologie
 - Constance MARÉCHAL-DEREU, Chef du bureau de la libre circulation des produits
 - Florent SOVIGNET, Adjoint au chef du bureau de la libre circulation des produits
- ◆ Direction générale des douanes et droits indirects
 - Gil LORENZO, Chef du bureau politique des contrôles
- ◆ Direction générale des finances publiques
 - Olivier SIVIEUDE, Chef de service du contrôle fiscal
 - Bastien LLORCA, Sous-directeur du contrôle fiscal

Annexe II

- ◆ Délégation nationale à la lutte contre la fraude
 - Benoît PARLOS, Délégué national à la lutte contre la fraude
 - Rémi FAVIER, Chargé de mission

- ◆ Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
 - Gérard HUOT, Responsable des relations avec les entreprises (Conseil de simplification)
 - Mamadou GUEYE, Chef de département appui aux administrations
 - Vincent LAHUEC, Chef de projet Évaluation des politiques publiques
 - Pierre LEBON, Chef du pôle Entreprises
 - Vincent MAYMIL, Chef du département Évaluation des politiques publiques
 - Marie NIEDERGANG, Chef de département Simplifications et relation de service

1.4. Ministère de la santé

- ◆ Mission nationale de contrôle et d'audit
 - Olivier SELMATI, directeur de projet – Chef de la mission nationale d'audit et de contrôle des organismes de sécurité sociale
 - Patricia GOUPIL, Chargée de mission

1.5. Services en région

1.5.1. Besançon

- ◆ Secrétariat général pour les affaires régionales
 - Jacques MALIVERNEY, Chargé de mission SGAR/DIRECTE

- ◆ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
 - Christian JEANTELET, Chef du pôle politique du travail
 - Sylvie GIRARDOT, Inspectrice du travail
 - Martine WEYLAND, Chef du pôle C, concurrence
 - Patrick RIVIERE, Adjoint au chef du service de contrôle sur les formations, Pôle 3^E

- ◆ Direction régionale des douanes
 - Roger COMBE, Directeur régional
 - Marin De LOZE, Adjoint au Directeur régional, chef du pôle réglementaire

- ◆ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
 - Corinne SILVESTRI, Chef du service prévention des risques

- ◆ Direction régionale des finances publiques
 - Jean-Christophe ROYER, Directeur du pôle gestion fiscale
 - Jean-Luc GUEMIN, Responsable contrôle fiscal

Annexe II

- ◆ Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
 - Anne BARRALIS, Directrice
 - Jean-Louis TORRIGIANI, Directeur régional adjoint en charge du contrôle
 - Annie CHEVALLIER, Responsable contrôle

1.5.2. Lyon

- ◆ Direction départementale de la protection des populations
 - Thierry RUTHER, Directeur départemental adjoint
 - Isabelle TAPIE, Chef du service qualité
- ◆ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
 - Bruno VAN MAËL, Adjoint au chef du département compétitivité et international, Chargé de mission économie au SGAR
 - René CHARRA, Directeur adjoint du travail – Unité territoriale du Rhône
 - Jean-Pierre BERTHET, Chef du pôle travail
 - Hélène COURTIN, Directrice départementale relation inter-entreprises – Pôle concurrence, consommation et répression des fraudes
- ◆ Direction régionale des douanes
 - Marc GALERON, Directeur régional
- ◆ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
 - Yves PICOCHÉ, Responsable du service prévention des risques
- ◆ Direction régionale des finances publiques
 - Jean-Marie BIERRE, Responsable de la division du contrôle fiscal
- ◆ Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
 - Nicolas DUVILLARD, Directeur adjoint métier
 - Jean-Claude PANSARD, Sous-directeur pilote contrôle

1.5.3. Marseille

- ◆ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
 - François PERFEZOU, adjoint au chef de pôle économie, emploi, entreprises ; Chargé de mission développement économique SGAR
 - Éric LOPEZ, Directeur du travail
- ◆ Direction régionale des douanes
 - Patrice VERNET, Directeur régional

Annexe II

- ◆ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
 - Thibaud NORMAND, Chef de service prévention des risques

- ◆ Direction régionale des finances publiques
 - Patrick CASABIANCA, Directeur du pôle fiscal
 - Hélène HEROU-DESMOLLES, Directrice adjointe pôle fiscal
 - Pascale LOPEZ, Contrôleur des finances publiques et assistant utilisateur toscane Action économique

- ◆ Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
 - Jean-Philippe QUATTROCCHI, Directeur régional du contrôle et des affaires juridiques

1.5.4. Metz

- ◆ Préfecture
 - Nacer MEDDAH, Préfet
 - Chantal CASTELNOT, Secrétaire générale pour les affaires régionales de Lorraine
 - Christophe LEBLANC, Secrétaire général adjoint pour les affaires régionales de Lorraine

- ◆ Direction départementale de la protection des populations
 - Françoise MOREAU-LALANNE, Directrice

- ◆ Direction de contrôle fiscal
 - Paul TOUZET, Directeur
 - Philippe ALBANO, Directeur adjoint

- ◆ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
 - Marc SONNET, Inspecteur du travail
 - Aline BIRCK, Secrétaire Générale
 - Christian JEANNOT, Directeur régional adjoint, Responsable du pôle C
 - Aloïs KIRCHNER, Chef du service « Compétitivité et développement des compétences », Chargé de mission économie auprès du Préfet

- ◆ Direction régionale des douanes
 - Christian LEBLANC, Directeur régional

- ◆ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
 - Emmanuelle GAY, Directrice
 - Maxime COURTY, Chef division Impacts

Annexe II

- ◆ Direction régionale des finances publiques
 - Jacques PERREAULT, Directeur régional des finances publiques de Lorraine et du département de la Moselle
 - Patrice PIERRE, Directeur adjoint du pôle fiscal
- ◆ Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
 - Francis BRISBOIS, Directeur
 - Cédric RICHART, Sous-directeur en charge du contrôle et de l'ISU

1.6. ACOSS

- Jean-Louis REY, Directeur général
- Jean-Marie GUERRA, Directeur de la réglementation, du recouvrement et du service
- Gabrielle HOPPE, Directrice du cabinet du Directeur de l'Acoss, Directrice de la communication, Secrétaire générale du Conseil d'administration
- Isabelle SOURGET, Responsable du département à la sous-direction du recouvrement et du contrôle cotisants à la DIRRES
- Annabel KLEIN, Responsable de service à la sous-direction du recouvrement et du contrôle cotisants à la DIRRES

1.7. Administration britannique

- Zoë DAYAN, Deputy Director, Better Regulation Delivery Office, United Kingdom

2. Organismes internationaux

- Florentin BLANC, Expert auprès d'organismes internationaux

3. Organisations professionnelles

- ◆ Mouvement des entreprises de France
 - Dorothee PINEAU, Directrice générale adjointe en charge du Pôle prospective, droit de l'entreprise et sphère publique
 - Dominique TELLIER, Directeur général adjoint en charge des affaires sociales
 - Houria SANDAL-AOUIEUR, Directrice générale déléguée des relations sociales
 - Nathalie BUET, Directrice de mission Santé au travail
 - Agnès LÉPINAY, Directrice des affaires économiques, financières et TPE PME ETI
 - Laurence ROUGER de GRIVEL, Directrice en charge du développement durable
 - Joëlle SIMON, Directrice des affaires juridiques
 - Émilie MARTINEZ, Chargée de mission senior (Direction de la Protection sociale)
- ◆ Confédération générale des petites et moyennes entreprises
 - Béatrice BRISSON, Responsable du Service International et Affaires européennes
 - Jennifer BASTARD, Juriste en charge de l'industrie

Annexe II

- ◆ Union des Industries et Métiers de la Métallurgie
 - Franck GAMBELLI, Directeur Environnement, Conditions de travail et Droits des Affaires
 - Laurent RABATE, Directeur de la Protection Sociale
 - Lucile UHRING, Direction internationale

- ◆ Union des industries textiles
 - Emmanuelle BUTAUD-STUBBS, Déléguée générale de l'Union des industries textiles

- ◆ Association nationale des industries alimentaires
 - Catherine CHAPALAIN, Directeur général
 - Jérôme BREYSSE, Directeur économie et compétitivité

- ◆ Confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection (COPREC)
 - François GREMY, Délégué Général

- ◆ Union des Industries Chimiques
 - Jean PELIN, Directeur général
 - Daniel MARINI, Directeur des affaires économiques et internationales
 - Philippe PRUDHON, Directeur des affaires techniques

- ◆ APAVE
 - Marc GRANIER, Directeur bâtiment génie civil

- ◆ Bureau Veritas
 - Jacques LUBETZKI, Executive Vice President Europe Zone
 - Gilles MICHEL, Directeur de la Business Line Inspections & Verifications en service I&F Zone France – Vice-Président

- ◆ Cabinet FONTAN / SYPREV
 - Rémi FONTAN, Président

- ◆ SOCOTEC
 - Gilles DELTEIL, Directeur environnement, hygiène et sécurité

4. Entreprises

- ◆ Trente-six représentants d'entreprises

ANNEXE III

Questionnaire aux entreprises

Questionnaire sur la charge des contrôles portant sur les entreprises industrielles

Dans le cadre de la démarche de « modernisation de l'action publique », le gouvernement a souhaité engager une évaluation des contrôles administratifs exercés sur les entreprises industrielles.

Cette démarche vise, outre à quantifier et objectiver la charge que représentent ces contrôles, à en mesurer les coûts correspondants, pour les entreprises et l'administration, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des contrôles. Elle s'inspire, à cet égard, d'actions réalisées dans d'autres pays de l'Union Européenne (Royaume Uni, Pays Bas). Dans ces pays, réaliser une telle quantification, en attribuant à chaque domaine de contrôle les coûts correspondants a permis, in fine, d'aboutir à une moindre charge tout en conservant l'efficacité et l'efficience des contrôles.

Les contrôles concernés sont ceux correspondants à la définition suivante : « procédure(s) ou action(s) d'une instance administrative ou d'un organisme agréé agissant pour le compte de l'administration afin de s'assurer que la réglementation est respectée ».

Les domaines de contrôle envisagés couvrent tous ceux sur lesquels s'applique une réglementation dont notamment ceux relevant du fisc, de la douane, de la concurrence/répression des fraudes, de l'inspection du travail, de l'URSSAF, des inspections sanitaires, ou des installations classées etc...

Afin de lancer cette analyse des contrôles effectués en direction des entreprises industrielles, il serait très utile à la mission chargée de leur évaluation que vous renseigniez, pour votre entreprise, le questionnaire ci-joint qui comporte cinq onglets. Il correspond aux données suivantes :

1. Les contrôles administratifs sont multiples et de plus en plus ciblés

Sont considérées comme « charges » des contrôles :

- ◆ le temps que vous ou vos collaborateurs passez à répondre aux demandes des administrations de contrôle, à préparer, en interne ou avec des conseils externes les entretiens avec elles et le temps en entretien avec elles ;
- ◆ le temps que vous passez à préparer les contrôles délégués par la réglementation à des organismes agréés (tels que Veritas, Apave, ...), et en entretien avec ces organismes.

Le premier « onglet » du questionnaire ci-joint correspond à ces heures internes. Afin que le poids des contrôles puisse être apprécié en proportion de votre effectif total dans chacune de ces trois catégories, il vous est demandé d'indiquer le nombre d'équivalents temps plein (ETP) total de votre entreprise (en le répartissant entre cadres dirigeants, cadres et non-cadres).

2. Coûts des prestations associées à ces contrôles pour votre entreprise :

Sont également considérés comme « charges » des contrôles :

- ◆ les experts externes à l'entreprise (juristes, avocats, bureaux d'études...) que vous devez mobiliser **ponctuellement** à l'occasion d'un contrôle déclenché par un service administratif (par exemple : un avocat fiscaliste pour répondre à un contrôle fiscal, des heures supplémentaires d'expert-comptable hors du contrat de prestations habituelles) ;
- ◆ les prestations de contrôles obligatoires réalisées à **intervalles réguliers** par des organismes tiers agréés.

Le second « onglet » du questionnaire correspond à ces coûts externes, en euros.

Le questionnaire a listé un ensemble de contrôles dont certains ne s'appliquent pas forcément à votre cas. Il vous suffit de barrer la (les) rubrique(s) non appropriée(s) et de compléter la ou les lignes vous ayant concerné.

3. Brèves appréciations qualitatives :

Le troisième « onglet » du questionnaire porte sur des éléments qualitatifs sur la durée des contrôles et sur votre appréciation des relations que vous avez avec les administrations et prestataires à l'occasion des contrôles. Il vous suffit de cocher des cases préparées.

4. Comparaison qualitative internationale (le cas échéant si vous êtes concerné) :

Le quatrième onglet vous propose de cocher des cases d'appréciation du niveau d'exigence de la réglementation française par rapport aux autres pays européens où vous disposez d'implantations ou dans lesquels vous avez pu avoir une expérience de travail par le passé.

5. Suggestions et remarques :

Vous pouvez, bien entendu, joindre librement au questionnaire soit dans le cinquième onglet « Suggestions » soit dans un fichier Word annexé à votre réponse, toute remarque, suggestion ou témoignage (par exemple : modification de la fréquence, du contenu ou des modes opératoires des différents contrôles).

Nous vous remercions vivement de bien vouloir aider la mission dans cette évaluation complexe mais déterminante dans le cadre des processus de simplification en cours.

Annexe III

Evaluation de la charge interne à l'entreprise (en heures) due aux contrôles

Nom de l'entreprise :	
Equivalents temps plein (ETP) dont :	
cadres dirigeants	
cadres	
non cadres	

NB: ces données permettront le calcul de ratios comparables entre entreprises

Date de début et de fin du dernier contrôle de chaque administration (dans la limite de 4 ans)

	date de début	date de fin
CONTRÔLES EXERCES PAR ADMINISTRATION		
FISCAUX (DGFIP)		
DOUANIERS (DGDDI)		
SOCIAUX (URSSAF)		
CONCURRENCE (DGCCRF)		
INSPECTION DU TRAVAIL		
INSPECTION DES INSTALLATIONS CLASSEES		
AUTRES CONTRÔLES TECHNIQUES		

CONTRÔLES EXERCES PAR LES ADMINISTRATIONS DIRECTEMENT*	CHARGE INTERNE DÛE AU DERNIER CONTRÔLE ADMINISTRATIF (quantité d'heures approximative)		
	Cadres supérieurs /dirigeants	Cadres	Non cadres
FISCAUX (DGFIP)			
DOUANIERS (DGDDI)			
SOCIAUX (URSSAF)			
CONCURRENCE (DGCCRF)			
INSPECTION DU TRAVAIL			
INSPECTION DES INSTALLATIONS CLASSEES			
AUTRES CONTRÔLES TECHNIQUES			
ENSEMBLE			

** Rappel : il s'agit d'évaluer la charge de travail occasionnée pour les effectifs de l'entreprise (calculée en nombre d'heures approximatif) à l'occasion du dernier contrôle d'une nature donnée (resp. fiscal, douanier, etc ...)*

	CHARGE INTERNE DÛE AUX CONTRÔLES RÉGULIERS OBLIGATOIRES EXERCÉS PAR DES ORGANISMES ACCREDITÉS (moyenne annuelle)		
	Cadres supérieurs /dirigeants	Cadres	Non cadres
exemple : APAVE			
exemple : VERITAS			
ENSEMBLE			

Annexe III

Coût des prestataires

Charges dues à une demande spécifique déclenchée par un contrôle d'une administration	Montant évaluatif en Keuros
Complément de prestation des commissaires aux comptes	
Complément de prestation des experts comptables	
Fiscalistes	
Autres droits (travail, social..)	
Sociétés techniques	
Autres	
TOTAL	

Vous pouvez fournir un montant global ou détailler par organisme si vous le pouvez

Charges externes dues aux contrôles réguliers obligatoires exercés par des organismes accrédités*	Montant évaluatif annuel en Keuros
Environnement	
Hygiène	
Equipements	
TOTAL	

**Merci de comptabiliser uniquement la charge des contrôles pour lesquels la réglementation impose le recours à un organisme agréé*

Vous pouvez fournir un montant global ou détailler par organisme si vous le pouvez

TOTAL GENERAL	
----------------------	--

Annexe III

Appréciation qualitative

Quelle appréciation portez-vous sur la durée du contrôle ? (cocher le qualificatif qui vous convient)					
contrôle du fisc	contrôle des douanes	contrôle de l'inspection du travail	contrôle de l'URSSAF	contrôle de l'inspection sanitaire	contrôle des Installations classées
<input type="checkbox"/> Expéditif	<input type="checkbox"/> Expéditif	<input type="checkbox"/> Expéditif	<input type="checkbox"/> Expéditif	<input type="checkbox"/> Expéditif	<input type="checkbox"/> Expéditif
<input type="checkbox"/> Normal	<input type="checkbox"/> Normal	<input type="checkbox"/> Normal	<input type="checkbox"/> Normal	<input type="checkbox"/> Normal	<input type="checkbox"/> Normal
<input type="checkbox"/> Trop long	<input type="checkbox"/> Trop long	<input type="checkbox"/> Trop long	<input type="checkbox"/> Trop long	<input type="checkbox"/> Trop long	<input type="checkbox"/> Trop long

En attribuant une note de 1 à 5 selon la grille suivante : 1 : très mauvais, 2 : mauvais, 3 : moyen, 4 : bon, 5 : très bon, portez une appréciation, pour chacun des services						
	Services fiscaux	Douanes	Inspection du travail	URSSAF	DGCRF/ Services vétérinaires	DREAL ou DD(CS)PP (installations classées)
la pertinence et la nécessité des documents à fournir						
le délai de production de vos observations						
le délai de réponse définitive du service concerné						
la qualité des relations (dialogue, compréhension de la situation de l'entreprise,) entretenues au cours des contrôles avec inspecteurs						
la capacité de vos interlocuteurs à expliquer et justifier leurs conclusions						
la réponse du service concerné au cas où vous auriez présenté un recours						

En attribuant une note de 1 à 5 selon la grille suivante : 1 : très mauvais, 2 : mauvais, 3 : moyen, 4 : bon, 5 : très bon, portez une appréciation sur vos prestataires agréés* : APAVE				
	Efficacité	Réactivité	Coût	Qualité des échanges

*Vous pouvez donner une évaluation globale ou individualisée si vous le souhaitez

Annexe III

Appréciations internationales

Si vous disposez d'établissements similaires en Europe (ou avez une bonne connaissance ou pratique d'entreprises européennes de votre secteur), quelle appréciation portez-vous sur les contrôles exercés par rapport aux contrôles français ?

(Porter une croix dans la case correspondante)

PAYS	Contrôles plus légers	Différents mais au total de même niveau d'exigence	Contrôles plus lourds
Allemagne			
Autriche			
Belgique			
Bulgarie			
Chypre			
Croatie			
Danemark			
Espagne			
Estonie			
Finlande			
France			
Grèce			
Hongrie			
Irlande			
Italie			
Lettonie			
Lituanie			
Luxembourg			
Malte			
Pays-Bas			
Pologne			
Portugal			
République tchèque			
Roumanie			
Royaume-Uni			
Slovaquie			
Slovénie			
Suède			
Autres....			

Annexe III

Vos suggestions et remarques
(par exemple : modification de la fréquence, du contenu
ou des modes opératoires des différents contrôles)

ANNEXE IV

Le contrôle fiscal

SOMMAIRE

1. LES OBJECTIFS ET L'ORGANISATION DU CONTRÔLE FISCAL.....	1
1.1. L'objectif du contrôle fiscal est double.....	1
1.2. Il existe trois niveaux de contrôle fiscal.....	1
1.3. Les entreprises industrielles ne constituent qu'une petite partie des contrôles	2
2. LES MÉTHODES ET OUTILS DU CONTRÔLE FISCAL.....	3
2.1. Une programmation nationale avec des déclinaisons locales	3
2.2. La mutualisation des outils et la collaboration avec les autres administrations.....	3
2.3. La durée moyenne du contrôle fiscal tend à s'allonger	4
2.4. Les conclusions des contrôles montrent l'efficacité croissante de la politique de ciblage notamment pour les entreprises industrielles.....	5
3. LES RELATIONS AVEC LE CONTRÔLÉ SONT JURIDIQUEMENT ENCADRÉES	5
3.1. Elles sont complètement encadrées par les textes et par la jurisprudence.....	5
3.2. Une professionnalisation du contrôle de plus en plus poussée.....	6
3.3. Les formations initiales intègrent dorénavant la dimension relationnelle	6
3.3.1. <i>L'acquisition de savoir-être et savoir-faire par les contrôleurs.....</i>	<i>7</i>
3.3.2. <i>Pour les agents une prise en charge en cas de difficultés dans le contrôle.....</i>	<i>7</i>
4. UNE ÉVOLUTION PROMETTEUSE DU CONTRÔLE FISCAL VERS UN NOUVEAU TYPE DE RELATIONS AVEC LES ENTREPRISES	8

1. Les objectifs et l'organisation du contrôle fiscal

1.1. L'objectif du contrôle fiscal est double

Le contrôle fiscal poursuit deux objectifs :

- ◆ garantir le recouvrement des recettes publiques ;
- ◆ lutter contre la fraude fiscale : il constitue un des axes majeurs de la démarche stratégique 2013/2018. Outre son enjeu pour les finances publiques (18 Mds € de droits et pénalités recouverts en 2013), cet objectif permet de rétablir l'égalité fiscale et de lutter contre la concurrence déloyale pour les entreprises. Il se traduit notamment par une vigilance accrue sur les opérations internationales dans le contexte d'une forte concurrence et de la dématérialisation de l'économie.

Tableau 1 : Taux d'usagers professionnels respectant leurs obligations déclaratives (%)

2011	2012	2013 (prévision)	2014 (prévision)	2015 (prévision)
95,57 %	95,75 %	95,5 %	95,5 %	95,5 %

Source : PLF 2014

Tableau 2 : Le contrôle fiscal : exemples de redressements d'impôts (M€)

Montant de l'impôt élué et des sanctions	2011	2012	2013
Droits nets	13 479	14 369	14 286
Pénalités	2 929	3 767	3 714
Total droits/ pénalités	16 408	18 136	18 000
Dont impôt sociétés	3 624	4 082	3 433
Dont TVA	2 763	3 235	2 709
Dont remboursements crédits TVA	1 466	1 345	1 708

Source : rapport d'activité DGFIP 2013

Des objectifs quantitatifs sont donnés à chaque direction. Les contrôles sont calculés en fonction du potentiel des effectifs et se déclinent par brigade. Mais il n'existe pas d'objectifs de rendement précis assignés, seulement des points de repère : un vérificateur sait qu'il a par exemple une dizaine de contrôles à faire mais un chiffre de réalisation inférieur n'est pas pénalisant. Tout est question de circonstances et de complexité du dossier.

1.2. Il existe trois niveaux de contrôle fiscal

- ◆ la direction des vérifications nationales et internationales pour les très grandes entreprises ;
- ◆ les directions inter régionales de contrôle fiscal (DIRCOFI) pour les grandes entreprises et celles de taille intermédiaire ;
- ◆ les directions locales pour les entreprises industrielles et commerciales réalisant un chiffre d'affaires de ventes inférieur à 1,530 M€ et pour celles réalisant des prestations de service un chiffre d'affaires inférieur à 0,5 M€.

Elles sont organisées en plusieurs brigades de vérification qui réalisent des contrôles sur place dans les entreprises. Par ailleurs, le pôle de contrôle et d'expertise effectue la programmation du contrôle, le contrôle sur pièces et dans une moindre mesure le contrôle fiscal sur place.

Annexe IV

Tableau 3 : Les effectifs du contrôle fiscal externe en 2014

Services	Effectifs
Directions nationales	300
Directions spécialisées	1 700
Directions régionales et départementales	2 500
Pôle contrôle expertise	500

Source : DGFIP

1.3. Les entreprises industrielles ne constituent qu'une petite partie des contrôles

L'ensemble des contrôles fiscaux toutes entreprises confondues s'élèvent à 48 000 environ chaque année, ce qui au regard du nombre d'entreprises y compris sur la base d'une assiette d'entreprises dites « utilement vérifiables » est très faible. Ainsi, sur un département du Sud-Est où la mission s'est déplacée, il s'élève à 1,04 % par an. Dans un département de l'Est, le taux de contrôle sur place est de 0,5 % et celui sur pièces est de 2,2 %. Il n'est donc pas possible d'évoquer une forme d'acharnement fiscal qui nuirait à la compétitivité.

Tableau 4 : Nombre de contrôles fiscaux sur les entreprises

Toutes entreprises	2011	2012	2013
Grandes entreprises	107	93	99
Entreprise de taille intermédiaire	1 225	1 194	1 297
Petites et moyennes entreprises	9 981	9 785	9 889
Micro entreprises	36 580	37 106	36 934
Total général	47 893	48 178	48 219

Source : DGFIP/DLF

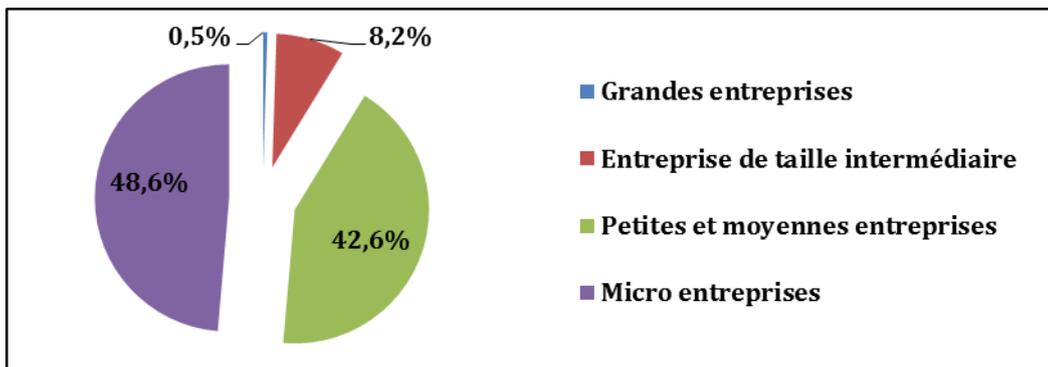
Sur cet ensemble les entreprises industrielles représentent 10 % en moyenne sur les trois dernières années, passant de 11 % en 2011 à 9,8 % en 2013.

Tableau 5 : Nombre de contrôles fiscaux sur les entreprises industrielles

Entreprise industrielles	2011	2012	2013
Grandes entreprises	24	30	23
Entreprise de taille intermédiaire	382	371	389
Petites et moyennes entreprises	2 193	2 055	2 013
Micro entreprises	2 689	2 418	2 297
Total général	5 288	4 874	4 722

Source : DGFIP/DLF

Graphique 1 : Répartition des contrôles par taille d'entreprises en 2013



Source : DGFIP/DLF

2. Les méthodes et outils du contrôle fiscal

2.1. Une programmation nationale avec des déclinaisons locales

Le plan national de contrôle fiscal (PNCF) mis en place pour quatre ans fixe les orientations et les principaux axes de contrôle. La DIRCOFI organise des réunions et des réseaux thématiques (recherche, fiscalité internationale, fiscalité patrimoniale...) permettant de mutualiser et de coordonner l'action des différents services. Elle apporte un soutien méthodologique et coordonne des opérations. Les inter régions sont aussi spécialisées sur des problématiques précises (par exemple, programmation, contrôle informatisé, recouvrement...). Ainsi la DIRCOFI du Sud-Est est chargée dans le cadre du PNCF de la thématique de lutte contre la fraude des professionnels. Au niveau local, la direction régionale des finances publiques (DRFiP) décline les orientations nationales dans une note adressée à tous les services. Au niveau national, le service diffuse des notes commentant les nouveautés législatives ou jurisprudentielles. Depuis 2013, une mission « pilotage » a été créée notamment pour coordonner l'action des services dans les grandes opérations nationales.

La DGFIP a développé des méthodes de contrôle par ciblage qu'elle utilise de plus en plus efficacement grâce aux potentialités du data mining : par exemple, requête sur des bases de données permettant de coter le risque fiscal (SIRIUS PRO), grille d'analyse risque des crédits de TVA ou des crédits d'impôt recherche. Ainsi, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur 65 % de la programmation repose sur une démarche d'analyse risque. Cette approche permet de sélectionner les dossiers qui feront l'objet d'un contrôle sur pièces puis, le cas échéant, de contrôles sur place. L'administration vérifie notamment les dossiers présentant des incohérences. L'obligation depuis le début de 2014 faite aux entreprises de transmettre informatiquement les fichiers des écritures comptables (Article L 47 A1 du LPF) devrait limiter le nombre des interventions et faire gagner du temps aux deux parties.

2.2. La mutualisation des outils et la collaboration avec les autres administrations

La DGFIP collabore dans le cadre du Comité opérationnel départemental antifraude CODAF¹ à l'échange d'information et aux interventions programmées avec les autres services ; en outre des échanges existent avec la justice, la police et la gendarmerie. Toutefois, les autres administrations ne peuvent être informées des dossiers vérifiés du fait du secret fiscal. Une task force, créée en avril 2014 sur le mode du réseau collaboratif, est chargée d'assurer la mutualisation et la diffusion rapide des informations dans le domaine de la fraude à la TVA. Elle associe la DNLF, la DGDDI, l'OCLCIFI², la Justice, le parquet national financier, Tracfin et la DLF.

¹ Le CODAF présidé par le préfet et le procureur de la République permet d'échanger de l'information et de programmer des interventions communes dans des entreprises à l'encontre desquelles il y a soupçon de fraude fiscale et sociale (lutte contre le travail illégal notamment).

² Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales.

Annexe IV

Par ailleurs, un protocole de coopération existe depuis le 3 mars 2011 avec la Douane afin d'échanger des informations dans le cadre du droit de communication (article L81 du LPF). Ce protocole semble donner satisfaction sur le terrain. D'une manière générale, les accès aux différentes bases de données entre les services de contrôle s'ouvrent de plus en plus largement ces dernières années. Par exemple, en 2014, le réseau comptable de la DGDDI en charge du recouvrement forcé aura accès aux applications ADELIE et ADONIS de la DGFIP afin de disposer d'une vision complète de la situation de recouvrement des entreprises et des particuliers. Inversement, la DGDDI ouvrira sa base CANOPEE (déclarations en douane) aux agents de la DGFIP habilités à cet effet afin de renforcer l'efficacité des contrôles en matière de TVA. Dans le même esprit, la DGFIP a signé une convention avec Pôle Emploi en mars 2014 pour définir les modalités d'accès au FICOBA (fichier des comptes bancaires et assimilés).

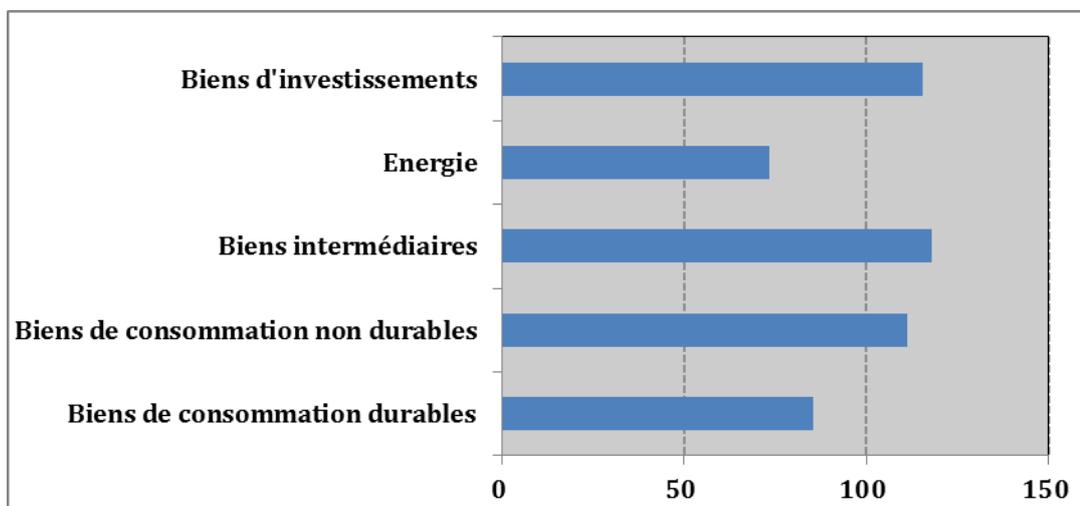
2.3. La durée moyenne du contrôle fiscal tend à s'allonger

Le contrôle fiscal comporte plusieurs étapes :

- ◆ envoi d'un avis de vérification : l'entreprise dispose de quelques jours pour choisir un conseil, informer son comptable et préparer les documents pour la première réunion ;
- ◆ contrôle sur place : rapprochement des éléments comptables et des éléments déclarés, visite de l'entreprise pour en comprendre le fonctionnement le cas échéant, discussion contradictoire, explication des règles fiscales ;
- ◆ établissement le cas échéant d'une proposition de rectification ;
- ◆ après réception de celle-ci, possibilité pour l'entreprise de contester les éléments notifiés : saisine du chef de brigade, du directeur départemental, de la commission de recours départementale ;
- ◆ après mise en recouvrement, possibilité de saisine du tribunal par l'entreprise.

La durée moyenne du délai sur place (de la date de la première intervention à la date de fin sur place) s'élève à 88 jours en moyenne sur les trois dernières années, toutes entreprises confondues. Elle a tendance à augmenter : elle passe de 84 jours en 2011 à 87 en 2012 pour s'établir à 91 en 2013. La moyenne des entreprises autres qu'industrielles s'élève à 86 jours. On observe que les entreprises industrielles ont une moyenne plus élevée que le reste à 104 jours. Elles aussi voient leur durée de contrôle s'allonger, passant de 96 jours en 2011 à 104 en 2012 pour s'établir à 110 en 2013.

Graphique 2 : Durée de contrôle externe par secteurs industriels (en jours)



Source : DGFIP/DLF

2.4. Les conclusions des contrôles montrent l'efficacité croissante de la politique de ciblage notamment pour les entreprises industrielles

D'une manière générale, les absences de rectification tournent autour de 15 % pour 85 % de contrôles débouchant sur des rectifications. Mais au cours des trois dernières années, on observe que cette première part tend à décliner au profit de la part avec des résultats :

Tableau 6 : Répartition des résultats des contrôles toutes entreprises

Toutes entreprises	2011	2012	2013
Avis d'absence de rectification	15,9 %	15,5 %	15,1 %
Contrôles avec des rectifications	84,1 %	84,5 %	84,9 %
Total général	47 893	48 178	48 219

Source : DGFIP/DLF

Les résultats des contrôles opérés sur les entreprises industrielles sont meilleurs avec en moyenne sur trois ans un taux de non rectification de 13,8 % contre 15,7 % pour les entreprises non industrielles. Depuis 2011, ce taux « d'échec » est passé de 14,5 % à 13 %.

Tableau 7 : Répartition des résultats des contrôles sur les entreprises industrielles

Entreprise industrielles	Nombre			Part		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Avis d'absence de rectification	768	682	613	14,5 %	14,0 %	13,0 %
Contrôles avec des rectifications	4 520	4 192	4 109	85,5 %	86,0 %	87,0 %
Total général	5 288	4 874	4 722	-	-	-

Source : DGFIP/DLF

En matière de droits récupérés, les résultats sont beaucoup plus élevés dans l'industrie que dans les autres secteurs : ils s'élèvent à près de 350 000 € en moyenne contre moins de 150 000 dans les autres entreprises.

3. Les relations avec le contrôlé sont juridiquement encadrées

3.1. Elles sont complètement encadrées par les textes et par la jurisprudence

Des dispositifs sont prévus par le Livre des procédures fiscales (LPF) dont le non-respect est susceptible de faire annuler les effets d'un contrôle, notamment l'information sur les droits. Une charte des droits et obligations du contribuable contrôlé³ est remise avant l'engagement de la vérification.

En outre, une abondante jurisprudence précise le dispositif. Par exemple, le Conseil d'État a fixé à deux jours francs le délai minimum dont doit disposer le contribuable pour se faire assister d'un conseil. Pour le calcul de ce délai, il convient de ne retenir :

- ◆ ni le jour de réception de l'avis de vérification ;
- ◆ ni le jour du début du contrôle ;
- ◆ ni les samedis, dimanches et jours fériés.

Pour les entreprises relevant du régime simplifié d'imposition (chiffre d'affaires inférieur à 777 000 € pour les ventes, 234 000 € pour les prestations de service) les investigations doivent être conduites sur place dans un délai de trois mois sauf si la comptabilité de l'entreprise est irrégulière ou non probante. Inversement, il existe des délais juridiquement

³ Bulletin officiel des Finances publiques-Impôts, 12 septembre 2012.

Annexe IV

fixés de réponse de l'administration pour précisément offrir des garanties au contrôlé dont ce dernier peut estimer qu'ils rallongent la durée du contrôle.

Encadré 1 : Extrait de la charte des droits et obligations du contribuable

Conformément au quatrième alinéa de l'article L10 du LPF, l'administration des impôts remet au contribuable, avant l'engagement d'une des vérifications prévues aux articles L12 et L13 du LPF, la charte des droits et obligations du contribuable vérifié. Les dispositions contenues dans la charte sont opposables à l'administration. La remise préalable de la charte au contribuable vérifié, avant le début de toute vérification (vérification de comptabilité ou examen contradictoire de la situation fiscale personnelle), permet à l'intéressé d'être informé du déroulement de ces contrôles, de ses obligations ainsi que des garanties dont il bénéficie.

Le défaut de respect de cette obligation est susceptible d'entraîner la nullité de la procédure de vérification et, par suite, l'abandon des rehaussements effectués ou des rappels d'imposition établis. Le service doit donc veiller à adresser ou à remettre ce document à tout contribuable vérifié avant l'engagement du contrôle.

3.2. Une professionnalisation du contrôle de plus en plus poussée

L'exercice du contrôle est devenu un métier très spécialisé, requérant un grand professionnalisme de la part des contrôleurs. En effet le nombre comme la complexité des règles fiscales nationales et internationales exigent une véritable spécialisation. De plus en plus, pour les grandes et très grandes entreprises, les contrôleurs de la DGFIP travaillent en équipe pluridisciplinaire dans une compétition face aux cabinets d'experts conseil internationaux. La construction de bases de données de plus en plus riches et leurs liaisons (cf. supra) entre services de lutte contre la fraude permettent de repérer nombre de sujets qui jusqu'à présent n'étaient pas forcément relevés. En outre, le contrôle développe une approche thématique : on ne se lance plus au hasard et on s'attaque à des points précis. Des interlocuteurs de la mission ont évoqué une forme de « durcissement » des rapports qui pourrait s'expliquer par cette transformation des services vers plus d'efficacité dont ils ressentent naturellement les effets.

3.3. Les formations initiales intègrent dorénavant la dimension relationnelle

Cet appareil juridique et technique laisse peu de latitude personnelle au contrôleur. Néanmoins, il est évident que la composante personnelle entre en ligne de compte pour le bon déroulement du contrôle : sens de la pédagogie et de la communication notamment. Il est difficile de mesurer l'évolution sur une longue durée des intolérances aux contrôles car s'il y en avait auparavant, elles n'étaient pas systématiquement notées. Pour la plupart des services rencontrés, il n'y aurait pas à proprement parler de hausse. Néanmoins, certains estiment que le poids de la fiscalité ainsi que la crise à partir de 2009 ont contribué à durcir le dialogue avec des stratégies de défense pouvant tendre à rallonger la durée des contrôles (par exemple, lorsque la banque refuse des facilités de trésorerie à une PME fragilisée, la tentation est de jouer sur les reversements de TVA). En outre, le recours à certains cabinets conseils incitant à des montages fiscaux hasardeux dont ils se sont fait une spécialité ou systématiquement procéduriers peut ajouter des tensions. Des mesures ont été prises pour éviter ou répondre aux conflits.

3.3.1. L'acquisition de savoir-être et savoir-faire par les contrôleurs

L'École nationale des Finances publiques (ENFiP) a mis en œuvre des enseignements de management et communication orientés relations avec les usagers et partenaires afin d'optimiser les échanges dans le cadre du contrôle externe avec une séance de jeu de rôles.

Encadré 2 : L'apprentissage des modalités pratiques

La partie technique de l'enseignement met également l'accent sur les modalités pratiques des interventions sur place :

- les objectifs de la première intervention destinée à prendre contact avec le contribuable, à affiner la connaissance de l'entreprise, à recueillir des renseignements précis sur les activités et moyens mis en œuvre par l'entreprise (visite de l'entreprise) ;
- l'adaptation de la nature et l'ampleur des investigations aux caractéristiques de l'affaire ;
- l'importance de la réunion de synthèse ;
- un dossier de simulation d'une vérification de comptabilité animé par des chefs de brigade confirmés permet également à ces derniers de prodiguer aux futurs inspecteurs vérificateurs des conseils sur la conduite à tenir lors d'une opération de contrôle fiscal externe.

Source : École nationale des Finances publiques

Enfin, à l'occasion du stage en alternance pour les inspecteurs affectés au contrôle, l'accent est mis particulièrement sur la gestion de la relation avec le contribuable. L'ENFiP prévoit d'accentuer dans ses formations initiales les aspects relationnels. Elle prévoit également la mise en œuvre, d'ici la fin de l'année, d'une formation comportementale à destination des vérificateurs et chefs de brigade dans le cadre de la formation permanente continue qui semble moins bien dotée en la matière (plan national de formation).

3.3.2. Pour les agents une prise en charge en cas de difficultés dans le contrôle

Tous les ans, un document unique d'évaluation des risques professionnels est établi. Il existe également dans le cadre du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des possibilités de formations à la gestion de conflit. En cas d'altercation, celle-ci est signalée auprès de personnes identifiées (prise en charge psychologique si nécessaire, accompagnement dans le dépôt de plainte, prise en charge des frais d'avocat). Le contribuable est rappelé à ses devoirs et le cas échéant, l'autorité judiciaire est alertée sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale. D'un point de vue préventif, au niveau local, au stade de la programmation, les dossiers sont signalés s'ils présentent des risques pour apprécier l'opportunité du contrôle et prendre des mesures de précaution (vérification en binôme).

4. Une évolution prometteuse du contrôle fiscal vers un nouveau type de relations avec les entreprises

Précédemment, la DGFIP avait mis en place un dispositif conseil permettant aux entreprises de solliciter d'elles-mêmes un contrôle en cas de doute sur sa conformité aux règles en vigueur. Dans cet esprit, les Urssaf avaient fait de même pour certains dispositifs jugés complexes. Force est de constater un échec total en la matière. Il n'y eut pas pratiquement de réponses à ces deux offres de service. Ceci prouve que des progrès sont à réaliser de part et d'autre. Cet échec s'explique d'une part par la réticence des entreprises à « s'exposer » d'elles-mêmes à la lumière fiscale. Beaucoup, dans le doute ou la crainte, préfèrent parier sur l'aléa du contrôle. En outre, les conseils habituels de celles-ci ont pu y voir une forme de concurrence conseil et ne les ont pas incité en ce sens.

D'autre part, il existe également la procédure du « rescrit fiscal » à laquelle les entreprises, surtout les grandes aux situations complexes, recourent plus volontiers. Des interlocuteurs de la mission ont trouvé qu'elle fonctionnait bien nonobstant les délais. En effet, cette réponse qui leur assure une sécurité juridique très appréciée engage ensuite l'administration (y compris parfois dans son silence) et mérite donc une analyse poussée des conséquences. Les Urssaf ont développé cette solution avec un égal succès.

Une nouvelle approche très prometteuse est apparue récemment à la DGFIP avec « la relation de confiance ». Cette procédure nouvelle s'inscrit pleinement dans l'esprit de modernisation des contrôles prônés en Europe et par l'OCDE allant de « la punition au conseil » dans le but d'établir un partenariat avec l'entreprise et ses instances de contrôle. Il est malheureusement trop tôt pour effectuer un bilan car l'expérimentation est récente : lancé en octobre 2013, le dispositif concerne 14 grandes entreprises. Un second appel à candidature a été émis en juin dernier pour élargir la gamme des entreprises vers les sociétés de taille intermédiaire. La relation de confiance est contractualisée à travers un protocole de coopération en vue d'une revue contradictoire de la situation fiscale de l'entreprise. Il précise les droits et obligations de chaque partie.

Encadré 3 : Extraits de la « relation de confiance »

« L'administration accompagne l'entreprise en amont de ses processus déclaratifs pour l'ensemble des impositions relevant de la DGFIP elle conduit une revue annuelle des options et obligations fiscales de l'entreprise. Elle se conclut par un avis qui engage l'administration.

La relation de confiance permet ainsi à l'entreprise :

- de connaître le plus rapidement possible la position de l'administration sur ses options fiscales ;
- d'évaluer pour les besoins de l'établissement de ses comptes les conséquences financières de cette position ;
- de réduire le coût de gestion interne résultant d'une opération de contrôle pouvant se dérouler deux à trois ans après la clôture d'un exercice et nécessitant des recherches documentaires ou des traitements informatiques mobilisateurs de moyens techniques et humains.

L'entreprise et l'administration s'engagent à respecter les principes suivants :

- transparence : engagement ... à évoquer clairement et loyalement les différents sujets ...
- célérité et disponibilité simultanée : elles concernent à la fois l'examen de l'entreprise par l'administration et les réponses apportées par l'entreprise aux questions formulées par l'administration ;
- pragmatisme et prise en compte des contraintes techniques et opérationnelles des entreprises, adéquation des moyens déployés aux enjeux ;
- compréhension et confiance mutuelle : attitude coopérative et constructive de la part des deux parties. »

Source : DGFIP

Annexe IV

Les mots choisis tels que « *pragmatisme* » vont pleinement dans le sens à rechercher pour construire un partenariat avec les entreprises : ils marquent un tournant dans la conception du contrôle. S'il est trop tôt pour mesurer les changements potentiels que le projet peut induire et surtout évaluer son succès, il serait sans doute opportun que les autres services de contrôle œuvrent en ce sens.

ANNEXE V

Le contrôle douanier

SOMMAIRE

1. LES CONTRÔLES DOUANIERS SONT VARIÉS ET COMPLEXES AVEC UNE HAUSSE CONSTANTE DES EXIGENCES INTERNATIONALES.....	1
2. LA STRATÉGIE DE CADRAGE ET LE CIBLAGE DES CONTRÔLES	2
2.1. Le cadrage et la programmation des contrôles	2
2.2. Les méthodes du ciblage et de l'analyse du risque prévalent dans la politique des contrôles	3
3. UNE ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION ET DES MÉTHODES DE TRAVAIL DANS LE CADRE DU PROJET STRATÉGIQUE « DOUANE 2018 »	4
3.1. Une adaptation indispensable à l'environnement concurrentiel international.....	4
3.2. Une bonne numérisation des procédures douanières.....	5
4. LES RELATIONS AVEC LES ENTREPRISES SONT GUIDÉES PAR UNE APPROCHE CONSEIL PARTENARIALE DE PLUS EN PLUS POUSSÉE.....	6
4.1. Une bonne acceptation des contrôles douaniers	6
4.2. La formation des personnels.....	6
4.3. Des actions allant dans le sens des entreprises.....	7
4.4. Plusieurs chartes de contrôle ont été mises en œuvre	7
4.5. Une approche conseil progressivement développée.....	8
5. LE STATUT D'OPÉRATEUR AGRÉÉ ÉCONOMIQUE (OEA) DEVIENT INDISPENSABLE POUR RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES EXPORTATRICES	8
6. LA MUTUALISATION ET LA COOPÉRATION AVEC LES AUTRES SERVICES	9

Annexe V

L'administration douanière peut être définie comme une administration de contrôles. Elle a pour mission de fluidifier et sécuriser les échanges économiques. Elle en exerce une large gamme ayant trait à de nombreux domaines variés (environnement, énergie, sanitaire, sûreté, sécurité, lutte contre la fraude et la contrefaçon). Mais la première activité demeure la régulation des flux de marchandises. À ce titre, elle est appelée à dialoguer de manière permanente avec les entreprises et à interagir avec celles-ci dans leurs flux logistiques. C'est pourquoi les contrôles douaniers constituent un élément déterminant de la compétitivité des entreprises françaises et européennes. Ce contexte a amené la douane à travailler dans le sens d'un partenariat de plus en plus poussé avec celles-ci avec des approches novatrices dont pourraient utilement s'inspirer d'autres services de contrôles.

1. Les contrôles douaniers sont variés et complexes avec une hausse constante des exigences internationales

Le traitement douanier d'une marchandise est fonction de trois points :

- ◆ l'espèce (nomenclature douanière des marchandises à laquelle sont rattachés les droits et taxes ainsi que les réglementations et formalités particulières ;
- ◆ l'origine (pays partenaire avec régime tarifaire préférentiel ou non) ;
- ◆ la valeur (valeur des marchandises qui sert d'assiette aux taxations.

La douane doit délivrer aux entreprises des renseignements contraignants de façon rapide et fiable, opposables aux douanes de tous les États membres et sur lesquels les entreprises peuvent s'appuyer pour préparer leurs opérations de commerce international et réaliser le dédouanement des marchandises.

Tableau 1 : Nombre de contrôles de dédouanement en 2013

Toutes entreprises		dont contrôles conformes	dont contrôles non conformes	dont en cours
Contrôles ex ante	160 403	154 323	6 080	-
dont contrôles documentaires	138 976	-	-	-
dont contrôles physiques	21 427	-	-	-
Contrôles ex post 1	4 590	2 875	1 435	280
Contrôles ex post 2	967	322	192	453

Source : Douane

Parmi les principaux types de contrôles, on trouve notamment :

- ◆ les contrôles physiques dits « ex ante » qui correspondent à la vérification documentaire et physique le cas échéant de la marchandise au moment du dédouanement, les plus nombreux. En la matière, le délai d'immobilisation de la marchandise représente un enjeu très important pour les entreprises. En effet, ralentir un flux coûte beaucoup d'argent (par exemple, l'attente d'un camion qui revient vite à quelques milliers d'euros par heure ou le retard d'un stock de marchandises commandée pour une vente promotionnelle annoncée à sa clientèle par un grand distributeur). Les entreprises sont très attentives à ces problèmes qui peuvent engager des sommes colossales. À cet égard, le temps moyen de dédouanement est passé de 13 minutes à moins de 5 au cours des dix dernières années et continue à s'améliorer :

Tableau 2 : Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée

2011	2012	2013
5 mn 57 secondes	4 mn 48 secondes	4 mn 30 secondes

Source : Rapport de performance 2013

Annexe V

- ◆ les contrôles ex post qui correspondent aux enquêtes au sein des entreprises ou des commissionnaires en douane impliquant des visites sur place ;
- ◆ les contrôles dans les domaines de la fiscalité et des contributions indirectes (68 Mds € perçus en 2013 et 323 M€ redressés de droits et taxes) avec une grande variété dans la typologie des opérateurs.

Le taux de contrôle varie selon la fiabilité de l'opérateur. Il n'y a pas de taux de contrôle fixé a priori pour les opérateurs qui ne sont pas opérateurs économiques agréés (cf. infra) alors que ceux qui bénéficient de ce statut se voient affectés d'un objectif de plafond de contrôle (OPC), cet objectif différant selon que l'opérateur est jugé en risque faible, moyen ou fort. Par exemple, en région Franche-Comté, sur les 45 OEA, 43 sont en risque faible (avec un taux de contrôle de 0,23 % à l'import et de 0,07 % à export et 2 sont en risque moyen (avec un taux de contrôle de 1,13 % à l'import et de 0,35 % à export).

2. La stratégie de cadrage et le ciblage des contrôles

2.1. Le cadrage et la programmation des contrôles

La note de cadrage unique (NCU) élaborée au niveau national définit en juillet de l'année n-1 les grandes orientations du contrôle des entreprises (fiscalité, contrôles de prohibitions etc.). Elle identifie des secteurs à contrôler dont les objectifs sont précisés dans des fiches thématiques.

En octobre de n-1, la conférence de gestion permet de fixer les objectifs opérationnels au sein de l'inter région avec le montant des droits et taxes à redresser. Cette démarche est associée à la préparation des budgets opérationnels de programme interrégionaux qui comprennent trois volets principaux :

- ◆ les effectifs et la masse salariale ;
- ◆ le fonctionnement ;
- ◆ la performance attendue.

Chaque direction interrégionale élabore les plans d'action dont certains ont pour priorité un thème de contrôle donné.

Au niveau régional, ces objectifs sont déclinés dans le cadre d'un plan de contrôles auquel sont annexés une fiche par bureau de douane et une pour le service régional d'enquête (SRE). Ce plan s'enrichit d'analyses de risque adaptées au contexte local. Ces priorités sont reprises dans un document d'orientation régionale (DOR).

Chaque direction régionale dispose d'une cellule en charge du renseignement et de l'orientation des contrôles (CROC) qui organise notamment la programmation des contrôles et leur coordination en tenant à jour un fichier qui reprend le programme des contrôles ex post de premier niveau et de second niveau confiés aux services opérationnels. Elle élabore les plans de contrôle relatifs aux procédures complexes de dédouanement associant plusieurs bureaux de douane. La CROC se concerta avec les services pour éviter que plusieurs services d'une direction régionale voire d'une autre direction contrôlent une même entreprise en même temps ou dans un temps rapproché. Une concertation étroite existe entre les différents bureaux et le SRE.

Par ailleurs, des messages alertant sur un type de fraude constaté ou des pratiques frauduleuses sont émis sur l'intranet ALADIN à l'usage de tous les services.

2.2. Les méthodes du ciblage et de l'analyse du risque prévalent dans la politique des contrôles

Le concept d'analyse de risque est appliqué à la douane depuis une instruction cadre sur ce thème en 1998. Aujourd'hui, tous les contrôles des entreprises reposent sur une analyse de risque (analyse proprement dite, fiches d'études, instauration de profils de sélection nationaux, régionaux et locaux et analyse de ces rendements par rapport aux contrôles réalisés). Un nouveau dispositif de sélection des contrôles oblige depuis 2012 à une plus grande rigueur dans les choix des déclarations en douane. Les contrôles aléatoires sont devenus peu nombreux (une dizaine de milliers) et sont plus utilisés comme contre-épreuve pour vérifier l'efficacité du ciblage. En matière de fiscalité, la sélection des contrôles repose également sur une analyse de risque opérateur/réglementation. La détermination des enjeux conditionne les enquêtes selon le rapport estimé entre les enjeux potentiels et le temps investi.

La douane détient de par sa fonction d'énormes flux de données dont la croissante dématérialisation (33 millions de déclarations en douane sont dématérialisées) offre de nombreuses possibilités de requête et d'exploitation. Son efficacité future sera liée à sa capacité à traiter et à exploiter ces flux. Désormais, l'objectif est de contrôler moins mais de contrôler mieux à l'aide d'une analyse préalable et des nouveaux outils offerts par le data mining. En effet, il s'agit, pour cette administration, de maintenir une forme d'équilibre permanente entre les objectifs de performance 1 et 2 qui lui sont assignés dans son programme budgétaire à savoir « lutter contre la grande fraude douanière, la criminalité organisée et protéger les entreprises et les consommateurs européens » et « faciliter et accélérer le passage en douane des marchandises ».

Depuis fin 2010, une base nationale de contrôles¹ est en cours de constitution car cet outil manquait pour mesurer les contrôles même si, en revanche, les contentieux et les infractions étaient bien connus. Tous les types de contrôles y sont progressivement rentrés (dédouanements de marchandises, enquêtes puis contrôles fiscaux). Dès à présent, cette base permet de faire des enquêtes de toutes sortes, sur le contrôle ex ante, ex post, les dédouanements. Les « briques » des différentes fiscalités (taxe à l'essieu, remboursement de la TICPE, contrôle sûreté/sécurité à l'export) sont en cours de rentrée.

La sélectivité des circuits de contrôle au moment de dédouanement permet en effet de libérer automatiquement les marchandises ou de placer un nombre limité de déclarations en douane sous contrôle car la pression des contrôles est un élément intégré à la stratégie des services. Les profils de ciblage ainsi constitués sont très riches, incluant le produit, le transport, l'opérateur et sont intégrés dans l'outil Risk management system (RMS). La douane considère en effet qu'une politique de discrimination mal adaptée est tout aussi pénalisante pour elle si l'absence de ciblage ou un mauvais ciblage aboutit à contrôler toujours les mêmes ou ceux qui ne fraudent pas.

Cette politique du ciblage semble porter ses fruits : l'indicateur relatif aux taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle est ainsi passé de 88 pour 10 000 en 2011 à 219 en 2013.

¹ Le numéro d'identification d'entreprise européen qui sert pour les opérateurs au dédouanement sert d'identifiant pour retrouver les entreprises.

3. Une évolution de l'organisation et des méthodes de travail dans le cadre du projet stratégique « Douane 2018 »

3.1. Une adaptation indispensable à l'environnement concurrentiel international

La répartition administrative des services n'est pas calquée sur la carte administrative classique mais organisée en une douzaine de directions interrégionales (entités de coordination) regroupant 42 directions régionales et quelques 200 bureaux.

Plusieurs éléments amènent à recomposer cet ensemble dans les prochaines années et à revoir l'organisation de la chaîne des contrôles :

- ◆ l'entrée en vigueur du nouveau code des douanes de l'Union depuis novembre 2013 et son application à partir du 1^{er} mai 2016 introduit de nombreuses dispositions nouvelles dont notamment la possibilité aux entreprises titulaires d'un statut d'OEA (cf. infra) de procéder à un dédouanement centralisé au niveau européen des marchandises importées d'un pays tiers ou exportées vers un pays tiers, ce qui signifie qu'elles pourront dissocier les flux déclaratifs des flux physiques (ils sont encore liés) ;
- ◆ la concurrence logistique et donc douanière au niveau européen qui va s'accroître : notre pays est en retard : la part des importations destinées au marché français mais dédouanées hors de France s'élève à près de 20 % d'où un objectif de « reconquête du dédouanement » que s'assigne le plan stratégique pour 2018 afin de recréer des circuits logistiques créateurs d'emploi, de soutenir la compétitivité des entreprises françaises à l'exportation et de maîtriser le contrôle des marchandises entrant sur le territoire français. Actuellement la France est classée 12^{ème} sur 155 pays dans le domaine de la logistique et de la douane² ;
- ◆ en lien avec le point précédent, le déficit de la balance commerciale française requiert des mesures pour soutenir la compétitivité des entreprises tout en garantissant un haut niveau de sécurité des échanges avec une attention particulière aux PME et ETI afin de favoriser leur expansion à l'international.

L'objectif de la douane est de définir un traitement adapté aux enjeux des opérateurs économiques (communautaires, internationaux, locaux...) et personnalisé (selon la taille) tant pour ceux réalisant des opérations de dédouanement que ceux ayant une activité fiscale.

Le projet stratégique Douane 2018 amorce donc des changements pour revoir l'ensemble de l'organisation et clarifier la chaîne des contrôles. L'actuelle mission « grandes entreprises » à la direction générale qui a fait la preuve de son efficacité depuis 2006 va devenir un service dédié aux grands comptes (SGC), interlocuteur unique des grandes entreprises et de certaines entreprises de taille intermédiaire (ETI) pour leur garantir des procédures rapides et efficaces, un traitement homogène au niveau national afin de les amener à domicilier l'intégralité de leur activité douanière en France : ce service couvrirait la centaine de groupes représentant plus de 50 % du commerce extérieur. Un service national d'analyse de risque et de ciblage (SARC) devrait voir le jour et les CROC devenir des cellules régionales de programmation des contrôles (CIPC).

Les 40 actuels services régionaux d'enquête seraient regroupés au niveau interrégional. Parallèlement, les directions régionales exerceraient une fonction d'orientation des contrôles liés aux dédouanements et d'analyse de risques de traitement de renseignement. Les bureaux de douane continueront à gérer la supervision des contrôles et à intégrer des critères locaux de ciblage.

² Douane, Rapport Résultats 2013.

Annexe V

Enfin, les services en charge de la TSVR (taxe spéciale sur certains véhicules routiers) pourraient être regroupés en pôles spécialisés et se voir confier le contrôle du remboursement de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TGAP), les contrôles de proximité étant articulés avec les services régionaux ou l'inter région.

Tableau 3 : Nouvelle organisation des contrôles douaniers

Niveau national	Service d'analyse de risque et de ciblage	Pilotage
Niveau interrégional	Cellules interrégionales de programmation des contrôles	Programmation Enquêtes
Niveau régional	Bureaux et services fiscalité	Contrôles

Source : Projet stratégique Douane 2018

Cette évolution va également exiger de nouveaux profils de compétences en lien avec l'apparition de ces fonctions. Ainsi, des économètres sont requis pour faire du data mining, les compétences des vérificateurs doivent être adaptées etc.

3.2. Une bonne numérisation des procédures douanières

L'indice global de dématérialisation³ en 2013 s'établit à 85 %, après 84 % en 2012 et 80 % en 2011⁴.

23 téléprocédures sont accessibles sur le portail ouvert aux professionnels. Par exemple, SOPRANO permet aux entreprises de déposer leurs demandes de simplification douanière en ligne et d'en suivre directement le traitement. Les opérateurs peuvent aussi consulter le référentiel intégré tarifaire automatisé RITA pour connaître facilement la réglementation applicables aux marchandises concernées. Un second site diffuse par ailleurs toute la réglementation douanière.

Depuis 2013, afin de faciliter les échanges avec les entreprises, le télé règlement est devenu obligatoire, ce qui a permis également de diminuer les frais bancaires des sociétés. Il représente aujourd'hui près de 70 % des recettes douanières. Enfin, une lettre électronique spéciale entreprise est diffusée à 12 200 abonnés où se trouvent toute l'actualité réglementaire et les facilitations possibles aux professionnels.

³ Ratio entre les déclarations en douane et les documents d'accompagnement dématérialisés de ces déclarations et l'ensemble des déclarations en douane et des documents d'accompagnement de ces déclarations.

⁴ Rapport annuel de performance 2013

4. Les relations avec les entreprises sont guidées par une approche conseil partenariale de plus en plus poussée

4.1. Une bonne acceptation des contrôles douaniers

Les entretiens avec les services sur le terrain ne témoignent pas de tensions spécifiques ou en hausse avec les entreprises contrôlées⁵ : par exemple aucun incident notable en deux ans en Franche-Comté. De fait, 90,5 % des entreprises seraient satisfaites des services douaniers⁶. Un processus récent a été mis en œuvre toutefois pour faire remonter les incidents à la Direction générale. D'une manière générale, dans les quatre régions vues par la mission, les contrôles douaniers se déroulent correctement et la coopération entre les entreprises et les enquêteurs est jugée de bonne qualité. Pour les visites, les binômes enquêteurs comportent au moins un agent chevronné. En outre, la charge générée par un contrôle dans l'entreprise est prise en compte, par exemple lorsqu'elle comporte des analyses et prélèvements.

Pour les contrôles ex ante on note peu de litiges car les agents vérificateurs ont comme interlocuteurs des professionnels du dédouanement qui ne créent pas de difficultés notables. Pour les contrôles ex post, le choc de la notification d'un redressement est atténué avec la procédure du « droit d'être entendu » qui intervient avant et permet au redevable de faire connaître ses explications et commentaires.

Les difficultés sont traitées au cas par cas mais elles dépendent souvent du plus ou moins grand empressement à fournir les documents demandés de la part des contrôlés. L'absence de dématérialisation de nombreux documents et l'externalisation de l'archivage pratiquée par nombre d'entreprises, imposant de solliciter d'autres interlocuteurs, expliquent pour partie ces problèmes. L'encadrement intervient pour rappeler aux opérateurs qui mettraient en cause l'action du service le cadre juridique de l'intervention. Néanmoins, un interlocuteur de la mission observe une systématisation des contestations post notification lorsque les droits et taxes redressés sont élevés avec des formes de recours qui ont juste pour but de retarder le paiement des sommes au Trésor (contestation d'un avis de mise en recouvrement, demande de sursis de paiement, recours devant la commission de conciliation et d'expertise douanière, demande de remises de droits et taxes).

Enfin, l'interprétation de la réglementation complexe (en grande partie communautaire) et les changements fréquents, (la loi fiscale a évolué rapidement avec la création de nouvelles taxes dont l'assise juridique peut être incertaine) sont un élément de contestation.

4.2. La formation des personnels

Il existe une formation initiale poussée sur ces problématiques ainsi que des stages spécialisés d'adaptation aux métiers de contrôle. Pour les contrôles ex post nécessitant un contact direct avec les entreprises, les agents ont des formations adaptées avec des stages enquêteurs organisés au plan national. Des progrès sont sans doute à effectuer en matière de formation permanente pour les agents qui, à l'occasion d'une mutation, découvrent ces fonctions en temps réel et n'ont pas forcément la possibilité de suivre une préparation leur permettant d'anticiper les difficultés relationnelles susceptibles d'être rencontrées.

⁵ Les tensions liées aux contrôles sont davantage le fait des particuliers.

⁶ Douane, Rapport Résultats 2013.

4.3. Des actions allant dans le sens des entreprises

Avec la DGCCRF, la douane est perçue favorablement par les entreprises sur certains aspects de son activité qui l'amènent à défendre des conditions de marché loyales pour les entreprises françaises. C'est en particulier le cas, s'agissant de l'exercice de sa compétence en matière de lutte contre la contrefaçon et de défense de la propriété intellectuelle sur les marques et produits.

Tableau 4 : Évolution du contrôle des articles non conformes aux normes techniques

	2011	2012
Nombre d'articles concernés	30 millions	51 millions
Nombre d'infractions constatées	1 150	1 407
Part de produits non conformes	27 %	34 %

Source : Rapport annuel de performance 2013

Tableau 5 : Nombres d'articles de contrefaçon saisis

2011	2012	2013
8,9 millions	4,6 millions	7,6 millions

Source : Rapport annuel de performance 2013

Ainsi, la France occupe le second rang sur 25 pays pour la mise en œuvre de la protection de la propriété intellectuelle⁷.

4.4. Plusieurs chartes de contrôle ont été mises en œuvre

Trois chartes existent :

- ◆ la charte des contrôles douaniers rédigée en 2009 et réactualisée en 2011 débute ainsi : « l'administration des douanes et droits indirects a un devoir d'écoute et d'accompagnement auprès des opérateurs économiques. Elle met tout en œuvre pour faciliter l'utilisation des procédures douanières afin de jouer son rôle de partenaire des entreprises ». Ce document très complet détaille les procédures du contrôle ainsi que les voies de recours et d'appel. Il témoigne d'une volonté forte de dialogue entre les parties notamment sous la rubrique « Vous avez le droit au respect et à l'écoute lors du contrôle douanier » ;
- ◆ la charte des contrôles en matière de contributions indirectes est un pendant de la précédente pour les contrôles relatif à la fiscalité des nombreuses taxes gérées par la douane :

Encadré 1 : Charte des contrôles : extraits

<p>« Vos déclarations sont présumées complètes et exactes...</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vous bénéficiez de la sécurité juridique... ▪ Vous pouvez vous prévaloir de la position adoptée par l'administration... ▪ Vous bénéficiez en cas de contrôle de garanties prévues par la loi, de l'écoute et de la considération des agents de l'administration... ▪ Vous avez le droit d'être entendu.... »
--

⁷ Douane, Rapport Résultats 2013.

Annexe V

- ◆ la charte de l'audit douanier pour la mise en œuvre du statut d'OEA qui codifie les relations entre l'entreprise et le service d'audit douanier qui n'exerce pas un contrôle ni une enquête mais une mission d'expertise.

Ces chartes s'inscrivent dans la démarche qualité dite « 3S : service, simplicité, sécurité » qui comprend une liste de dix engagements de service dressée dans des comités réunissant services et entreprises.

4.5. Une approche conseil progressivement développée

Mise en œuvre dès 1992 avec la création de cellules conseil aux entreprises dans chaque direction régionale, le dispositif d'aide s'est enrichi au cours des dix dernières années avec :

- ◆ un centre d'appel national Info douane service ;
- ◆ un pôle d'action économique par DR avec des services régionaux d'audit (2162 entreprises conseillées en 2013) ;
- ◆ une mission grandes entreprises (cf. supra) puis une seconde réservée aux PME.

Les évolutions prévues par le projet stratégique visent notamment à conforter le partenariat conseil au niveau local en direction des petites et très petites entreprises.

Dans ce cadre, les entreprises peuvent librement solliciter des conseils, des audits, une interprétation des textes. Par exemple, un avis formulé par un service en France sur le classement d'une marchandise a valeur contraignante pour tous les autres services et s'applique à l'ensemble des autres pays de l'Union européenne, ce qui assure une forte sécurité juridique à l'entreprise.

Par ailleurs, des conventions et des partenariats existent avec différentes structures du monde économique : MEDEF, CGPME, fédérations de transporteurs et de commissionnaires en douane etc. De même des agents de la douane interviennent dans des formations de l'enseignement supérieur telles que la logistique.

5. Le statut d'opérateur agréé économique (OEA) devient indispensable pour renforcer la compétitivité des entreprises exportatrices

Le statut d'OEA est entré en vigueur dans l'Union européenne le 1^{er} janvier 2008 sous trois versions déclinables :

- ◆ certificat OEA simplifications douanières (OEA-C) ;
- ◆ certificat OEA sécurité-sûreté (OEA-S) ;
- ◆ certificat combinant les deux premiers dit F (full).

Ce statut est garant pour les administrations douanières européennes ainsi que pour l'ensemble des acteurs du commerce international de la fiabilité de l'entreprise en matière de respect de la réglementation douanière et dans le domaine de la sécurité-sûreté. La délivrance de ce label nécessite une approche partenariale exigeante de part et d'autre. Pour l'entreprise, il s'agit de construire un véritable projet global, requérant des interrogations poussées sur le fonctionnement de ses circuits d'approvisionnement et sur son réseau logistique. Une démarche d'audit très approfondie avec l'aide gratuite des cellules conseil aux entreprises est menée à bien. Inversement, les critères de certification doivent être interprétés en tenant compte de la taille et de l'activité économique du demandeur : en effet, les PME sont tout autant concernées par ce statut que les grands exportateurs si elles veulent renforcer leur compétitivité à l'international.

Annexe V

L'OEA est considéré comme un opérateur économique digne de confiance dans le cadre des opérations douanières qu'il accomplit sur l'ensemble de l'Union européenne. Il jouit d'un traitement privilégié et d'un accès facilité aux procédures de dédouanement simplifiées, de la réduction des données à fournir pour les déclarations sommaires d'entrée et de sortie, d'une notification préalable des contrôles douaniers, du choix de son lieu de contrôle et enfin des accords de reconnaissance mutuelle avec l'ensemble des pays partenaires dont les USA. Il bénéficie en outre de nombreux avantages économiques et commerciaux :

- ◆ condition préalable à de nombreux appels d'offre ;
- ◆ démarquage des concurrents ;
- ◆ renégociation des primes d'assurances ;
- ◆ publicité gratuite via le site EUROPA.

Il est d'autant plus important pour les entreprises françaises de décrocher ce label que l'entrée en vigueur du nouveau code des douanes de l'Union au 1^{er} mai 2016 va réserver certains avantages facilitateurs de flux aux seuls détenteurs d'un certificat OEA tel que, par exemple, le bénéfice de la prise en charge dans les écritures avec dispense de présentation des marchandises au bureau.

En mai 2014, la France se situait au 3^{ème} rang derrière l'Allemagne et les Pays Bas (1 095 certificats) pour un potentiel de 10 000 opérateurs⁸.

6. La mutualisation et la coopération avec les autres services

En raison de son positionnement européen, la douane a une longue tradition d'échanges internationaux. En outre, il existe aussi une tradition d'échanges avec les autres services de contrôle du fait de pratiques métier communes : ainsi différents protocoles de coopération ont été mis en place avec la DGFiP qui a inversement accès à l'appli DELTA ARCHIVAGE permettant de visualiser les déclarations en douane validées par les entreprises, la DGCCRF (programmations trimestrielles de contrôle en matière de conformité des produits industriels) et la direction générale de l'alimentation (une interface a été développée pour automatiser le contrôle des certificats sanitaires). Ils prévoient les échanges d'informations et les accès croisés aux bases de données comme l'info centre SIRIUS PRO avec la DGFiP. Des échanges de renseignements sont formalisés par envoi de bulletins de transmission d'informations (BTI) avec les directions.

Le protocole avec la DGCCRF doit s'enrichir afin d'établir des thèmes de contrôles communs (produits industriels et alimentaires) et favoriser les échanges d'informations dans le cadre de RAPEX⁹.

Enfin, la douane pilote la création d'un guichet unique national du dédouanement (GUN) avec 15 administrations partenaires pour dispenser les opérateurs de présenter les documents papier (34 documents concernés¹⁰) et accélérer le passage en douane.

⁸ Douane Magazine, mai 2014.

⁹Le système d'alerte RAPEX, mis en place par la directive européenne 2001/95/CE, est un système rapide d'alerte pour les produits de consommation dangereux.

¹⁰ Au moment du dédouanement pour certains flux de marchandises, ce n'est pas seulement la déclaration en douane qui est exigée mais la production de certificats, autorisations ou encore licences prévues par des réglementations nationales européennes ou internationales.

ANNEXE VI

Le système d'inspection du travail

SOMMAIRE

1. COMPÉTENCES DU SYSTÈME D'INSPECTION DU TRAVAIL.....	3
1.1. Un système inscrit dans le cadre de conventions internationales.....	3
1.2. ... qui couvre la quasi-totalité des secteurs d'activité.....	3
1.3. ... avec des attributions étendues.....	5
1.4. Les moyens d'investigation dont dispose l'inspection du travail	6
1.5. La garantie d'indépendance dans l'exercice des missions.....	7
1.6. Les effectifs de l'inspection du travail	7
1.7. La formation des inspecteurs du travail.....	7
2. L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DU SYSTÈME D'INSPECTION DU TRAVAIL	8
2.1. L'organisation actuelle.....	8
2.1.1. <i>La Direction Générale du travail : autorité centrale du système d'inspection du travail.....</i>	8
2.1.2. <i>Les échelons territoriaux.....</i>	9
2.1.2.1. L'unité centrale de la Direccte et son pôle T	9
2.1.2.2. L'unité territoriale.....	10
2.1.2.3. La section d'inspection du travail.....	10
2.2. Le décret du 20 mars 2014 réorganise l'architecture du système dans une visée de travail plus collectif.....	12
2.2.1. <i>Un nouvel échelon territorial de proximité : l'unité de contrôle</i>	12
2.2.2. <i>L'échelon régional de la Direccte.....</i>	12
2.2.3. <i>Le groupe national de contrôle.....</i>	13
2.3. La programmation de l'action de l'inspection du travail.....	14
2.3.1. <i>La programmation des actions entre dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du travail.....</i>	14
2.4. Le système d'information	15
3. ÉVALUATION DE L'IMPACT DES MISSIONS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL.....	15
3.1. Le taux de contrôle	15
3.2. Les suites contraignantes	16
3.3. Les incidents de contrôle	16
4. COMPARAISON AVEC D'AUTRES SYSTÈMES D'INSPECTION DU TRAVAIL EN EUROPE.....	16
4.1. La « force » de contrôle.....	16
4.2. Les moyens de sanction.....	18
5. ÉLÉMENTS STATISTIQUES DE L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	19
5.1. Établissements et salariés soumis au contrôle de l'IT	19
5.1.1. <i>Nombre et taille des établissements.....</i>	19
5.1.2. <i>Les interventions de l'inspection du travail dans les établissements soumis à son contrôle</i>	20

Annexe VI

5.1.3.	<i>Les suites d'intervention</i>	21
5.2.	les établissements industriels soumis au contrôle de l'inspection du travail.....	21
5.2.1.	<i>Nombre et taille des établissements industriels</i>	21
5.2.2.	<i>Les interventions de l'inspection du travail dans les établissements industriels</i>	22
5.2.2.1.	L'action de contrôle	22
5.2.2.2.	Les suites d'intervention	23

1. Compétences du système d'inspection du travail

1.1. Un système inscrit dans le cadre de conventions internationales...

Instauré en 1892 comme un service organisé au sein de l'État, l'inspection du travail est aujourd'hui une institution inscrite dans le cadre d'engagements internationaux résultant de la ratification par la France des conventions numéros 81, 129, 178¹ de l'Organisation internationale du travail (OIT).

La convention n°81 de l'OIT dans son article premier énonce l'obligation pour « *chaque membre de l'Organisation internationale du travail pour lequel la présente convention est en vigueur* » d'installer « *un système d'inspection du travail dans les établissements industriels.* »

1.2. ... qui couvre la quasi-totalité des secteurs d'activité...

En France le système d'inspection du travail assure le contrôle de la législation du travail dans la quasi-totalité des secteurs d'activité. N'échappent à sa compétence que la fonction publique territoriale et la fonction publique d'État².

Environ 1,8 millions d'entreprises ou d'établissements employant 18,2 millions de salariés, sont soumises au contrôle de l'inspection du travail³.

Le système d'inspection du travail est composé d'une part d'un service d'inspection du travail⁴ (R. 8111-1 du code du travail) compétent pour l'industrie, le commerce, les services, l'agriculture, les transports, les gens de mer, et d'autre part d'agents à qui leur ministère d'appartenance ou autorité de tutelle confie, dans certains secteurs, une mission d'inspection du travail. Il en est ainsi dans les mines et carrières (R. 8111-8 et 9), les industries électriques et gazières (R. 8111-10 et 11), et les établissements de la défense nationale (R. 8111-12)⁵.

L'ensemble des services et agents en charge de mission d'inspection d'un travail sont placés pour l'exercice de cette mission sous l'autorité du ministre du travail, à l'exception de ceux contrôlant les établissements de la défense nationale, qui relèvent de l'autorité du ministre de la défense.

C'est un peu plus de 1,8 millions d'établissements employant 18 millions de salariés qui sont soumis au contrôle de l'inspection du travail.

¹ Conventions internationales n° ; no 81 du 11 juillet 1947 sur l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce ; n° .129 du 25 juin 1969 concernant l'inspection du travail dans l'agriculture ; n°178 du 22 octobre 1996 sur l'inspection du travail des gens de mer 1996.

² Pour ce qui est de la fonction publique hospitalière l'inspection du travail assure le contrôle des seules règles relatives à la santé et à la sécurité du travail.

³ Rapport annuel 2012.

⁴ Les services d'inspection du travail relevant du ministère du travail, du ministère de l'agriculture et du ministère des transports ont été fusionnées dans un seul corps d'inspection par les décrets n° 2008-1503 et n° 2008-1510 du 30 décembre 2008.

⁵ Ces agents exercent leurs missions d'inspection sous l'autorité du ministère du travail, sauf pour ce qui concerne le secteur de la défense nationale.

Annexe VI

Encadré 1 : Les inspections spécialisées

La huitième partie du code du travail définit, outre les attributions des inspecteurs et contrôleurs du travail, des règles de compétences spécifiques concernant :

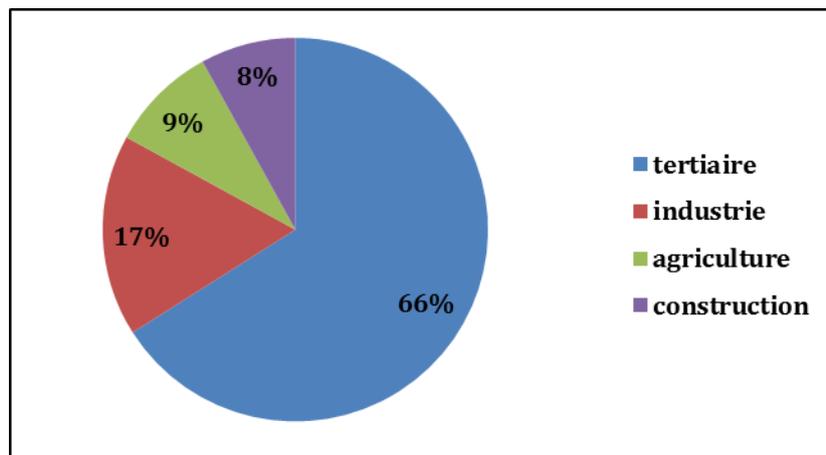
1. les établissements de l'État dans lesquelles l'intérêt de la défense nationale s'oppose à l'introduction d'agents étrangers au service. Dans ces établissements, l'inspection du travail est exercée par des agents du ministère des armées. En 2012, l'Inspection du travail dans les armées comptait 21ETP ;
2. les mines et carrières ainsi que dans leurs dépendances : dans ces établissements, les missions d'inspection du travail sont exercées par des fonctionnaires habilités à cet effet par les directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) : effectifs estimé à 25 ETP) ;
3. les centrales nucléaires de production d'électricité comprenant une ou plusieurs installations nucléaires de base, les attributions des inspecteurs du travail sont exercées par les ingénieurs techniciens désignés par l'autorité de sûreté nucléaire (R. 8111-11) ; 13 inspecteurs de l'ASN soit 6,6 ETP en 2012 exerçaient cette fonction ;
4. les installations hydroélectriques concédées, ouvrages de transport d'électricité ; l'article R. 8111-10 du code du travail donne pour ces établissements compétence à des fonctionnaires spécialisés relevant du ministère chargé de l'énergie placés au sein des DREAL (10 agents au total représentant environ 1ETP).

Tableau 1 : Établissements soumis au contrôle de l'inspection du travail par secteurs d'activité

	2010	%
TOTAL	1 816 019	100 %
France métropolitaine	1 775 358	98
Dom	40 661	2
Par secteur d'activité		
Agriculture	195 207	11
Industrie	140 374	8
Construction	202 562	11
Tertiaire	1 277 744	70

Source : L'inspection du travail en France en 2012- chiffres 2010

Graphique 1 : Répartition des salariés soumis au contrôle de l'inspection du travail par secteur d'activité



Source : Rapport annuel 2012

1.3. ... avec des attributions étendues

Aux termes des conventions internationales et des dispositions du code du travail, les inspecteurs ou contrôleurs du travail assurent le respect de la législation du travail et constatent, le cas échéant, les infractions à celle-ci. Ils exercent leur mission dans le cadre d'un statut et de conditions de service qui leur « assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue »⁶.

L'action de l'inspection du travail vise à la prévention des risques professionnels, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail et des relations sociales des salariés. Ils assurent, en outre, un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention des conflits du travail. Ils participent au-delà des actions de contrôle, à l'exécution des politiques de travail et de l'emploi et à l'information de l'autorité centrale sur les dysfonctionnements ou les lacunes constatés dans l'application de la réglementation.

L'inspection du travail française est qualifiée de « généraliste » du fait de l'étendue :

- ◆ du champ sur lequel porte son action de contrôle : elle intervient sur l'ensemble des dispositions relatives « au régime du travail »⁷ : conditions de travail, santé et sécurité du travail, relations individuelles et collectives de travail, conditions d'emploi⁸ ;
- ◆ des normes dont elle veille à l'application, qu'elles soient d'origine légale (code du travail, code de la santé publique, code rural et de la pêche maritime, code du travail maritime, code de l'environnement, code de la sécurité sociale, etc.) mais également conventionnelle (conventions et accords collectifs du travail)⁹ ;
- ◆ des entreprises soumises à son contrôle : les agents de l'inspection du travail ont compétence pour l'ensemble des établissements dans lesquels s'exercent une activité de travail, même si pour quelques secteurs d'activité, les modalités de mise en œuvre sont spécifiques (voir *supra*).

Au-delà des fonctions traditionnelles de contrôle et de conseil qui constitue le corps de ses missions, l'inspection du travail intervient également, soit comme autorité administrative décisionnaire statuant sur des demandes de dérogation, d'agrément, d'homologation,... soit comme autorité d'appui au dialogue social (médiation dans le cas de conflits individuels ou collectifs, animation de commissions de négociation sectorielles,...).

Cette fonction reconnue de « magistère social » est notamment présente dans les attributions que les partenaires sociaux lui ont confiées par accords nationaux interprofessionnels. Il en est ainsi pour les ruptures conventionnelles de contrat, et l'homologation des plans de sauvegarde de l'emploi, pour lesquels ils ont souhaité que ces actes soient préalablement soumis au contrôle de l'administration du travail¹⁰.

⁶ Article 6 de la convention n°81.

⁷ Article L8112-1 du code du travail.

⁸ Contrairement à de nombreux pays où l'inspection du travail n'est compétente que pour la santé et la sécurité ex : Allemagne, Royaume Unis, ...par exemple.

⁹ L. 8112L8112-1 précité.

¹⁰ Article 12 de l'Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 (repris dans la loi du 25 juin 2008 portant diverses mesures relatives au marché du travail) pour ce qui est de la rupture conventionnelle et article 20 de l'Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013(repris dans la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi) pour ce qui concerne l'homologation des PSE.

1.4. Les moyens d'investigation dont dispose l'inspection du travail

- ◆ **La liberté d'accès aux locaux de travail** est reconnue aux agents de l'inspection du travail par les conventions internationales¹¹.

L'article L. 8113 -1 du code du travail transcrit ce principe en droit français, et indique que les inspecteurs du travail et contrôleurs du travail ont un droit d'entrer dans tout établissement où sont applicables les règles relatives au régime du travail « à l'effet d'assurer la surveillance et les enquêtes dont ils sont chargés. Ils ont également un droit d'entrer dans les locaux où les travailleurs à domicile effectuent les travaux définis à l'article L. 742-1. Toutefois, lorsque les travaux sont exécutés dans des locaux habités, les inspecteurs et contrôleurs du travail ne peuvent y pénétrer qu'après avoir reçu l'autorisation des personnes qui les occupent. »

Ce droit d'entrée et de visite inopinée des locaux de travail est sanctionné pénalement en cas d'obstacle. Il permet aux agents de contrôle de procéder librement à l'inspection des locaux. Ils sont cependant tenus d'informer de leur présence l'employeur ou son représentant, « à moins qu'il n'estime qu'un tel avis risque de porter préjudice à l'efficacité du contrôle »¹² ;

- ◆ **Un droit d'investigation assez large** : au cours de leur visite les agents de l'inspection du travail peuvent procéder à **tous examens, contrôles ou enquêtes qu'ils jugent nécessaires** pour s'assurer que les dispositions légales sont effectivement observées.

Ils sont habilités « notamment :

- à interroger, soit seuls, soit en présence de témoins, l'employeur ou le personnel de l'entreprise sur toutes les matières relatives à l'application des dispositions légales ;
- à demander communication de tous livres, registres et documents dont la tenue est prescrite par la législation relative aux conditions de travail, en vue d'en vérifier la conformité avec les dispositions légales et de les copier ou d'en établir des extraits ;
- à exiger l'affichage des avis dont l'apposition est prévue par les dispositions légales ;
- à prélever et à emporter aux fins d'analyse des échantillons des matières et substances utilisées ou manipulées, pourvu que l'employeur ou son représentant soit averti que des matières ou substances ont été prélevées et emportées à cette fin. »¹³

¹¹ Article 12 de la convention n°81 : les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions sont autorisés à :

- ◆ pénétrer librement sans avertissement préalable, à toute heure du jour et de la nuit, dans tous les établissements assujettis au contrôle de l'inspection ;
- ◆ pénétrer de jours dans les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujettis au contrôle de l'inspection.

¹² Convention n°81 article 12.

¹³ Ibidem.

1.5. La garantie d'indépendance dans l'exercice des missions

Le principe d'indépendance de l'inspection du travail reconnu par la convention n° 81 a été consacré en droit interne par le Conseil d'État qui lui reconnaît la valeur de « principe général du droit »¹⁴ et par le Conseil Constitutionnel¹⁵, qui range l'indépendance de l'inspection du travail au nombre des principes fondamentaux du droit du travail¹⁶.

Il se concrétise, d'une part, par des garanties de statut données aux agents (stabilité dans l'emploi, traitement, ...) et, d'autre part, par les marges de libertés qui leur sont réservées dans l'exercice de leurs missions : choix des entreprises à contrôler, fréquences des contrôles, suites à donner aux contrôles, informations à délivrer aux usagers,....

En conséquence de ce principe d'indépendance, et dans le champ de leurs attributions relatives à « l'inspection de la législation du travail », les agents des Directe et des unités territoriales (UT) ne relèvent pas de l'autorité des préfets de région et de département¹⁷.

1.6. Les effectifs de l'inspection du travail

Fin 2012, 3 032 agents sont affectés au sein de 792 sections d'inspection, dont 796 agents administratifs, 2 236 agents de contrôle (dont 1 493 contrôleurs du travail et 743 inspecteurs). Une section couvre en moyenne 2 300 établissements et 23200 salariés. Un agent de contrôle est compétent en moyenne en 2012 sur 813 établissements employant près de 8 200 salariés.

Mais les effectifs du système d'inspection comprennent également des agents en « appui ressources méthodes » (91), des ingénieurs de prévention (67), des techniciens de prévention en agriculture (30), des médecins inspecteurs du travail (42), des agents chargés de la documentation et des agents qui délivrent des renseignements au public sur le droit du travail (535).

1.7. La formation des inspecteurs du travail

Les inspecteurs du travail sont recrutés part par la voie des concours (interne, externe et troisième voie).

Les candidats doivent être titulaires d'un diplôme de bac +3 ou d'une qualification reconnue comme équivalente à ce diplôme.

Une fois reçus, les candidats bénéficient d'une formation rémunérée de 15 mois à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle située près de Lyon (INTEFP) à l'issue de laquelle ils sont titularisés sous réserve de l'avis favorable du jury de sortie et trois mois de formation complémentaire personnalisée à accomplir dans un délai de trois ans après titularisation.

¹⁴ CE 9 octobre 1996.

¹⁵ Décision 2007-561 du 17 janvier 2008.

¹⁶ Une proposition de loi en cours d'examen au Parlement projette de transcrire ce principe d'indépendance dans le code du travail.

¹⁷ Article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'État dans les départements et les régions.

2. L'organisation et le pilotage du système d'inspection du travail¹⁸

Un projet de réforme de l'organisation et des moyens d'action de l'inspection du travail est actuellement conduit par le ministère du travail.

Les objectifs de cette réforme, engagée par un décret du 20 mars 2014 et une proposition de loi en débat au Parlement est de doter l'inspection du travail des modes d'organisation plus adaptés aux changements du monde du travail, et à la complexité des questions juridiques, techniques organisationnelles, auxquelles elle est confrontée.

Tout en préservant le caractère généraliste et territorial de l'inspection du travail, la réforme engagée vise à promouvoir une organisation plus collective, mieux articulée entre les trois niveaux territoriaux, capable de répondre aux besoins d'expertise technique des agents de contrôle, et permettant une approche plus ciblée des entreprises.

Elle s'accompagnera d'un mouvement important de transformation de postes de contrôleurs du travail en inspecteurs du travail (environ 1400 sur une dizaine d'années, dont 540 sur 2013-2015).

2.1. L'organisation actuelle

Le système d'inspection du travail est organisé en quatre niveaux hiérarchiques : directeur général du travail au niveau national, directeur régional assisté du chef de pôle travail, responsable d'unité territoriale assisté du responsable du pôle travail, inspecteur du travail responsable de section d'inspection.

2.1.1. La Direction Générale du travail : autorité centrale du système d'inspection du travail

La convention n° 81 prévoit dans son article que l'inspection du travail doit être placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale¹⁹

La direction générale du travail (DGT), service d'administration centrale du ministère du travail créée en 2006, en remplacement de la Direction des Relations du travail, est en France, l'autorité centrale du système d'inspection du travail. Elle a, à ce titre, autorité sur l'ensemble des agents chargés de la mission d'inspection du travail. La DGT prépare et coordonne la politique du travail et, avec l'inspection du travail, veille à l'application du droit du travail. Elle « *détermine les orientations de la politique du travail, coordonne et évalue les actions, notamment en matière de contrôle de l'application du droit du travail, contribue à la définition des principes de l'organisation du réseau territorial, assure un soutien des services déconcentrés dans l'exercice de leur mission, veille au respect des règles déontologiques des agents de l'inspection du travail et coordonne des liaisons avec les services exerçant des fonctions d'inspection du travail relevant d'autres départements ministériels.* »²⁰

Le service d'animation territoriale de la DGT assiste le directeur général dans l'exercice de sa fonction d'autorité centrale. Ce service est organisé en fonction de deux axes majeurs : l'animation de l'action, le soutien aux services d'inspection.

¹⁸ Les développements qui suivent concernent l'inspection du travail relevant du ministère du travail, compétente pour le secteur industriel.

¹⁹ Elle a également notamment pour fonction « de diriger l'inspection du travail et de l'intégrer dans l'appareil administratif de l'État. ».

²⁰ R. 8121R8121-14 du code du travail CT.

2.1.2. Les échelons territoriaux

La mise en œuvre des actions d'inspection de la législation du travail est confiée à des services régionaux placés au sein des directions régionales des entreprises de la concurrence de la consommation du travail et de l'emploi (Direccte²¹).

2.1.2.1. L'unité centrale de la Direccte et son pôle T

La Direccte est issu de la réorganisation des services régionaux déconcentrés de l'État en 2010. Elle est une direction régionale qui comporte à la fois une direction dotée de services propres : l'unité centrale (UC) et des services établis dans les départements, les unités territoriales (UT).

L'UC de la Direccte est organisée en trois pôles. Pour l'exercice de ses missions le Direccte s'appuie sur les responsables de pôle et sur les directeurs des UT.

Chaque pôle a la responsabilité de l'animation des politiques publiques dans son domaine pour l'ensemble du territoire régional : le pôle 3E (entreprise, emploi, économie) qui se consacre au développement économique ; le pôle C chargé des questions de concurrence et de consommation ; le pôle T pour ce qui concerne la mise en œuvre de la politique du travail.

La mise en place des Direccte a renforcé la prééminence de l'échelon régional dans le pilotage et l'appui aux actions de contrôle des agents de l'inspection du travail. En matière d'inspection du travail, les compétences du directeur régional sont définies à l'article R. 8122-1 du code du travail.

Encadré 2 : Article R. 8122-1 du code du travail :

Dans le cadre des directives du directeur général du travail, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi :

1° Met en œuvre au plan régional la politique définie par les pouvoirs publics afin d'améliorer les relations collectives et individuelles et les conditions de travail dans les entreprises ;

2° Définit les orientations générales des actions d'inspection de la législation du travail, qu'il organise, coordonne, suit et évalue ;

3° Coordonne l'action de ses services avec les autres services de l'État et les organismes chargés de la prévention ou du contrôle, en matière d'inspection de la législation du travail, de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail. À ce titre, il est tenu informé par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail de ses interventions dans la région ;

4° Assure le suivi de la négociation collective dans les entreprises et au niveau territorial ;

5° Est chargé des relations avec les autorités judiciaires, sous réserve des attributions confiées par la loi aux inspecteurs du travail ;

6° Exerce les pouvoirs propres qui lui sont conférés par les dispositions en vigueur ou sur le fondement de telles dispositions.

Pour l'exercice de ses missions le Direccte s'appuie sur le pôle T de sa direction.

Environ 120 directeurs adjoints (ETP) sont affectés à la direction des pôles T des Direccte et Dieccte. Le pôle T a en charge :

²¹ Directions des entreprises, de la concurrence la consommation du travail et de l'emploi (Dieccte) en Outre-mer.

Annexe VI

- ◆ le pilotage de l'action de l'inspection du travail : programmation, suivi, bilan et évaluation de l'action de contrôle, et des autres types d'intervention ; suivi des relations avec les autorités judiciaires ; relations avec les partenaires et organismes contribuant à l'effectivité du droit (organisations professionnelles et syndicales, administrations et autres services) ;
- ◆ la mise en œuvre de moyens de soutien aux actions de contrôle par, l'appui d'une équipe pluridisciplinaire qui a pour mission d'assurer dans le champ de la santé et de la sécurité au travail un appui scientifique technique méthodologique aux agents de contrôle. Elle est composée des médecins inspecteurs du travail et des ingénieurs de prévention d'agents. Ils disposent à cet effet de moyens juridiques partagés avec les agents de contrôle : le droit d'entrer dans les entreprises, la faculté de procéder à des prélèvements, l'accès aux registres et aux documents prévus par la réglementation et relatif à la santé, à la sécurité et aux conditions de travail.

2.1.2.2. L'unité territoriale

102 unités territoriales abritent les services de contrôle de l'inspection du travail. Le responsable d'unité territoriale exerce de droit (R. 8122-2 du code du travail) par délégation du directeur régional le pouvoir hiérarchique sur les agents de l'inspection de du travail. Il veille à ce que les orientations nationales et régionales soient déclinées au niveau territorial.

L'unité territoriale comprend un pôle « travail » regroupant les sections d'inspection du travail, les agents apportant un appui ressources méthodes/intervenant en appui, le service de renseignement du public et des fonctions administratives réunies dans une section centrale « travail ».

Dans les plus grandes unités territoriales un service spécialisé est chargée au niveau départemental de la lutte contre le travail illégal.

2.1.2.3. La section d'inspection du travail

C'est « l'échelon territorial d'intervention dans l'entreprise »²². Le nombre de sections d'inspection est déterminé par le ministre du travail. La section se compose d'un inspecteur du travail ²³ responsable de la section, d'un ou plusieurs contrôleurs du travail, et d'assistants. Les contrôleurs du travail exercent leurs compétences sous l'autorité de l'inspecteur du travail (L. 8112-5).

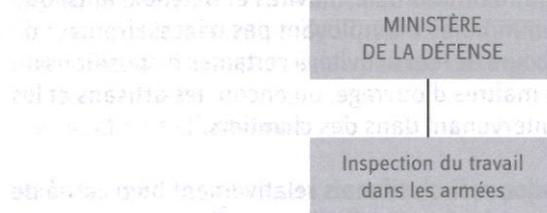
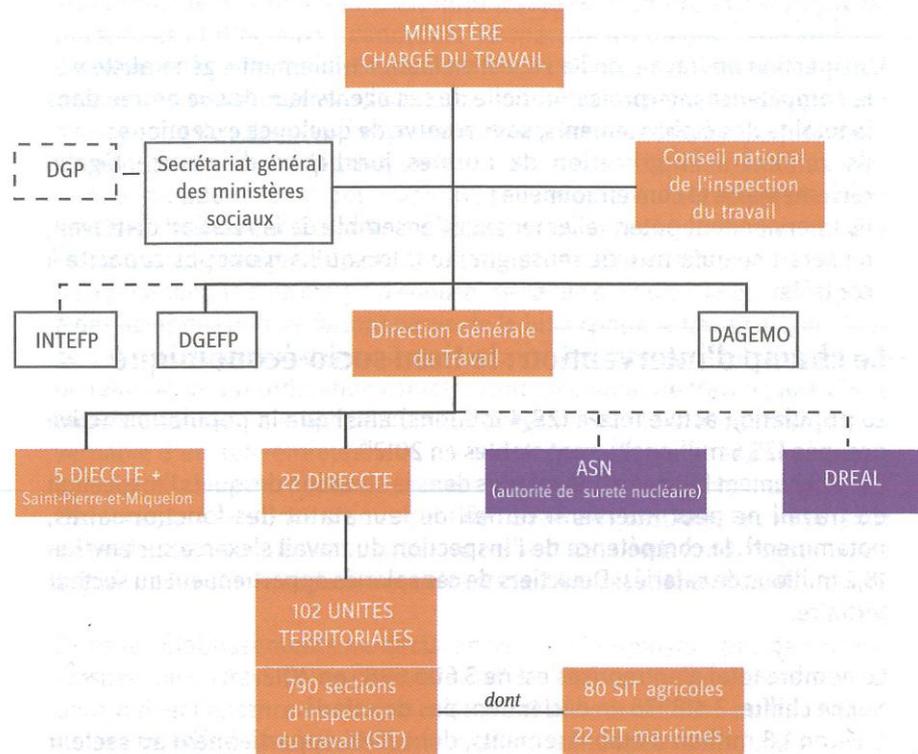
On dénombre 792 sections d'inspection au 31 décembre 2013.

²² R. 8122(R8122-3.).

²³ Il peut s'agir d'un directeur adjoint du travail, dit alors « inspectant ».

Annexe VI

SCHÉMA INSTITUTIONNEL DU SYSTÈME FRANÇAIS D'INSPECTION DU TRAVAIL



- DIRECCTE** Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DREAL Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
INTEFP Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DAGEMO Direction de l'administration générale et de la modernisation des services
DGEFP Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGP Délégation générale au pilotage des Direccte

1- y compris les SIT dont la compétence maritime est partagée avec d'autres compétences

Source : l'inspection du travail en France en 2011 – Ministère du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social

2.2. Le décret du 20 mars 2014²⁴ réorganise l'architecture du système dans une visée de travail plus collectif

Afin de permettre aux agents de contrôle de mieux appréhender la complexité des situations juridiques, organisationnelles, techniques auxquelles ils sont confrontés, le décret du 20 mars 2014 prévoit, à compter du 1 janvier 2015, la mise en place d'une nouvelle organisation des services de contrôle permettant un travail plus collectif dans le cadre d'un pilotage plus unifié.

2.2.1. Un nouvel échelon territorial de proximité : l'unité de contrôle

Si la section reste un niveau essentiel de proximité pour le service de l'inspection du travail, elle s'intègre dans un nouvel échelon territorial d'intervention : l'unité de contrôle. Celle-ci est réunira 8 à 12 agents constitué en collectif de travail, sous la direction d'un responsable auquel seront confiées des fonctions d'animation et de pilotage de l'unité de contrôle.

Le responsable de l'unité de contrôle est chargé de l'animation, de l'accompagnement et du pilotage de l'activité des agents de contrôle. Il peut accomplir, en outre sur décision du Direccte, une mission d'inspection du travail dans une section relevant de son unité.

L'unité de contrôle peut être de niveau départemental ou infra départemental, inter départemental, régional ou interrégional. Le nombre d'unités de contrôle est fixé par le ministre chargé du travail. Il devrait être créé environ 230 unités de contrôle.

Le Direccte définit la localisation et la délimitation des unités de contrôle et, dans chaque unité de contrôle, le nombre, la localisation, la délimitation, et le cas échéant, le champ d'intervention sectoriel ou thématique, des sections d'inspection.

La notion de section est maintenue dans une acception géographique ou sectorielle : une portion de territoire ou de secteur d'activité dans un territoire donné, avec, à sa tête, un inspecteur du travail placé sous l'autorité du responsable d'unité de contrôle. Au sein de sa section, l'inspecteur exerce l'intégralité de la compétence de contrôle et de décision que lui confie le code du travail.

2.2.2. L'échelon régional de la Direccte

Le projet de réorganisation renforce la mission de pilotage, d'animation et d'appui, dévolue à la Direccte.

Le niveau régional sera organisé pour assurer une meilleure prise en charge des risques particuliers ou des situations de contrôle complexes soit par la création de réseaux d'agents de contrôle ayant un savoir-faire reconnu dans l'appréhension de certains risques (amiante, produits cancérigènes, ...) soit par la création d'unités régionales de contrôles spécialisées (unités de production chimiques par exemple).

La Direccte sera pourvue obligatoirement d'une unité régionale d'appui et de contrôle en matière de travail illégal.

²⁴ Décret n° 2014-359 du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail.

2.2.3. Le groupe national de contrôle

Un groupe national de contrôle, d'appui et de veille rattaché à la direction générale du travail est créé pour prendre en charge « *des opérations qui nécessitent une expertise particulière, un accompagnement des services, un contrôle spécifique ou une coordination des contrôles* ». Composé de contrôleurs et d'inspecteurs du travail, ce groupe intervient de sa propre initiative ou en appui des unités de contrôle de proximité ou régionales. Ce sera notamment le cas pour les actions de contrôle visant les entreprises à établissements multiples implantés dans plusieurs régions, ou à l'étranger. Ce groupe devrait comprendre une dizaine d'agents.

Encadré 3 : Vers une extension des pouvoirs et de nouvelles sanctions

La proposition de loi comporte des dispositions aménageant les pouvoirs de l'inspection du travail ainsi que le régime des sanctions applicables aux infractions que ses agents constatent.

5. Renforcement et élargissement des pouvoirs de l'inspection du travail ;

Il est ainsi envisagé :

- d'étendre la procédure d'arrêt de travaux actuellement limitée à certains risques et au seul secteur du BTP, par un allongement de la liste des cas susceptibles de justifier le retrait d'un travailleur et un arrêt temporaire de travaux ;
- une simplification de l'arrêt temporaire d'activité au titre du « risque chimique » ;
- une extension des pouvoirs d'investigation : accès aux documents ; demandes de vérifications, d'analyses et de mesurages.

6. Une diversification des modes de sanctions.

La proposition de loi devrait également comporter de nouveaux modes de sanctions des infractions constatées par les agents de contrôle, ainsi que la mise en place de procédures visant à accélérer leur traitement judiciaire.

6.1. la création de sanctions administratives ;

Celles-ci viseraient les infractions aux droits fondamentaux des salariés : durée du travail ; salaire minimum et conditions d'hygiène et d'hébergement. Elles seraient prononcées par le Direccte sur la base d'un rapport de l'agent de contrôle et à l'issue d'une procédure contradictoire. Le montant de l'amende serait d'au maximum de 2 000 € avec un principe de multiplication par le nombre de salariés concernés. Ce montant a vocation à être modulé en fonction des circonstances de l'infraction.

6.2. l'instauration de la transaction pénale et de l'ordonnance pénale ;

Le projet de loi devrait ouvrir la possibilité de recourir aux mécanismes de **la transaction pénale** pour certaines infractions au code du travail. Cette procédure contrôlée par le parquet permet d'une part d'améliorer la rapidité et l'efficacité du traitement judiciaire en évitant des poursuites pénales, et d'autre part de combiner la possibilité de sanctions (paiement d'une amende transactionnelle) et des mises en conformité (mesures visant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, ou à réparer le dommage).

Le champ de la transaction serait ciblé sur les infractions constatées aux dispositions relatives au contrat de travail, à la durée du travail, aux infractions en matière de santé et sécurité au travail, lorsqu'elles ne sont pas constitutives d'un délit. La procédure de transaction est mise en œuvre par le Direccte après acceptation par l'auteur des faits et homologation par le Procureur de la République.

La procédure de **l'ordonnance pénale**, prévue à l'article 524 du code de procédure pénale, permet au juge pénal de prononcer des peines autres que l'emprisonnement sans qu'il soit nécessaire de recourir à une audience. Cette procédure exclut aujourd'hui les contraventions en droit du travail. Il s'agirait d'étendre le champ de l'ordonnance pénale à ce type de sanctions.

2.3. La programmation de l'action de l'inspection du travail

2.3.1. La programmation des actions entre dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du travail

La politique du travail est conduite par le ministère du travail, de l'emploi, et du dialogue social et de la formation professionnelle.

Cette politique s'exprime dans des orientations définies dans le projet annuel de performance (PAP 111) attaché à la loi de finance. Elle vise à la prévention des risques professionnels ; garantir l'effectivité du droit du travail ; dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social ; lutter efficacement contre le travail illégal.²⁵

Les objectifs prioritaires de contrôle des services de l'inspection du travail sont définis au sein des budgets opérationnels de programme territoriaux (BOPT) élaborés par chaque Direccte et qui fixe la stratégie de la direction régionale en matière de politique du travail ainsi que les éléments de sa mise en œuvre. Cette stratégie s'appuie sur les orientations définies dans le PAP.

Pour 2014, les axes prioritaires nationaux ont été resserrés sur les thématiques suivantes : la prévention du risque « amiante » et des chutes de hauteur dans le bâtiment et les travaux publics, la lutte contre le travail illégal et le respect des obligations de négociation. S'ajoute à ces priorités nationales, une priorité définie au plan régional.

Il est prévu au titre des objectifs du PLF 2014, que :

- ◆ 35 % de ses contrôles portent sur les quatre priorités nationales ;
- ◆ 15 % soient déterminés par l'échelon régional compte tenu des spécificités de chaque région.

Les 50 % de contrôles restant relèvent des choix locaux des inspecteurs du travail notamment au regard des demandes émanant localement des salariés, des institutions représentatives du personnel ou compte tenu de la survenue d'accidents du travail, de conflits collectifs,

Tableau 2 : Objectifs du PAP 111

	2011 réalisation	2012 réalisation	2013 prévision	2013 prévision actualisée	2014 prévision	2015 cible
Part des contrôles des services de l'IT portant sur les priorités de la politique du travail (en %)	31	28	32	32	34	35

Source : PLF 2014 objectifs et indicateurs de performance programme 101

Le choix des entreprises contrôlées dans le cadre de ces priorités n'est à ce jour pas guidés par une analyse de risques. La DGT et la DARES travaillent actuellement à l'élaboration d'un outil le permettant, pour une mise en œuvre en 2015.

²⁵ Source : Projet Annuel de Performance 111 (PAP 111) attaché à la loi de finances pour 2014.

2.4. Le système d'information

Le système d'information sur lequel s'appuie l'inspection du travail est dénommé SITERE (Système d'information et de travail en réseau). Cet outil métier est constitué d'un ensemble d'applications destinées à la mise en commun d'informations sur les entreprises, les interventions effectuées, à la mutualisation des pratiques professionnelles, et au pilotage de l'action des services. Il s comprend notamment les applicatifs suivants :

- ♦ CAP SITERE (contrôle-action-pilotage) : cette application a été déployée en 2005. L'élément central en est le dossier d'établissement dans lequel sont enregistrées sous forme numérique toutes les données le concernant ainsi que toutes les données issues des contrôles et des suites à contrôle. Cette application doit permettre un suivi des dossiers des entreprises la préparation et le suivi des contrôles, l'élaboration et le suivi des plans d'action, la production de tableaux de bord et de statistiques, notamment celles destinées au rapport annuel du BIT²⁶.

Une récente mission de l'IGAS²⁷ constate cependant une maîtrise très imparfaite de cet outil dans les sections d'inspection. Son utilisation est par ailleurs affectée par le mouvement social en cours : un tiers des sections environ ne le renseigne actuellement pas.

- ♦ Delphes : outil de pilotage qui permet aux différents échelons de l'encadrement de suivre les interventions de l'inspection du travail, par type d'interventions, par thème, par suite données, par article du code du travail.

3. Évaluation de l'impact des missions de l'inspection du travail

Cette évaluation est difficile dans la mesure où d'une part il n'existe pas d'indicateurs de conformité de la situation des entreprises au regard des dispositions du code du travail et d'autre part l'inspection du travail n'est pas le seul intervenant auprès des entreprises pour veiller à l'application de la réglementation.

On peut toutefois approcher cette évaluation d'impact par « la pression » de contrôle exercé sur les entreprises.

La pression de contrôle exercée par l'inspection du travail peut être approchée de manière objective en mesurant (i) le nombre de contrôle diligenté par les agents de contrôle sur une année en rapport avec le nombre d'établissement soumis à leur contrôle, (ii) les suites contraignantes données à ces contrôles et, (iii) de manière plus subjective, les incidents de contrôle.

3.1. Le taux de contrôle

En 2011, 192 347 actions de contrôles²⁸ ont été engagées, tous secteurs confondus, dans les 1 816 019 établissements soumis au contrôle de l'inspection du travail, soit 10,5 % de l'ensemble des établissements, soit en moyenne un contrôle tous les dix ans.

Pour ce qui des établissements industriels, ils ont été concernés par 22 536 actions de contrôle pour un total de 150 361 établissements employant au moins un salarié soit un taux de contrôle de 15 %, soit en moyenne un contrôle tous les 7 ans.

²⁶ L'article 19 de la convention n° 81 (obligations identiques dans les autres conventions) prévoit que les inspecteurs du travail sont tenus de soumettre à l'autorité centrale des rapports périodiques sur les résultats de leurs activités.

²⁷ M 2012-114 « Mission d'appui à la démarche d'adaptation du système d'inspection du travail » Avril 2013.

²⁸ Hors contre visite qui s'établissent à 28 648 en 2011.

Annexe VI

Le contrôle exercé par l'IGAS sur 17 sections d'inspection du travail en 2010²⁹ a montré à partir de l'examen des agendas des agents de contrôle qu'en moyenne un inspecteur est en entreprise un jour par semaine, plus rarement un jour et demi, alors qu'un contrôleur y passe en général deux jours, parfois moins. Le temps restant est consacré à des tâches d'information, de rédaction, de coordination.

3.2. Les suites contraignantes

94 % des contrôles se concluent par des recommandations visant à la mise en conformité des constats. 3 % conduisent à des mises en demeure c'est-à-dire à des demandes de mise en conformité assorties d'un délai, et, enfin, 3 % à un relevé d'infractions par procès-verbal. Rapporté au nombre d'agent de contrôle il apparaît qu'un agent dresse en moyenne trois procès-verbaux par an.

3.3. Les incidents de contrôle

Les courriers de réclamation liés à l'action de l'inspection du travail adressés à la DGT – service de l'animation territoriale – sont au nombre de 106 en 2013. Ils émanent pour 39 % d'entre eux des employeurs, pour 32 % des salariés, pour 21 % des représentants du personnel et 8 % sont d'origines diverses (associations, parlementaires, ...).

Les incidents des contrôles peuvent être objectivés par deux voies : les procès-verbaux pour obstacles aux fonctions (363 en 2012) et, pour les plus graves par une demande de protection fonctionnelle, par laquelle l'administration soutient l'agent dans l'engagement d'une procédure pénale. Ces dernières s'élèvent à 104 en 2012 et portaient sur des outrages et injures (80), des menaces et menaces de mort (25), des violences et voies de faits (9)³⁰. 62 % des bénéficiaires d'une protection fonctionnelle ont engagé une procédure pénale au cours de l'année 2012.

Sur la même période, six agents ont vu leur responsabilité pénale mise en cause (demande de retrait d'un affichage syndical, plainte en diffamation de la part d'un employeur, plainte à la suite de deux procès-verbaux pour entrave au fonctionnement des IRP, deux mises en danger d'autrui sur des questions d'amiante).

4. Comparaison avec d'autres systèmes d'inspection du travail en Europe

4.1. La « force » de contrôle

Comparer les différents systèmes du travail est difficile car ils divergent pour ce qui concerne le champ de compétence de l'inspection du travail et son organisation nationale et territoriale.

Les différents systèmes européens peuvent être répartis en deux grandes catégories : ceux qui développent une inspection généraliste et ceux centrés sur le contrôle de la santé et sécurité au travail.

²⁹ Rapport RM 2012-039P « Mission 2011 de contrôle de sections d'inspection du travail ».

³⁰ En 2004, deux agents appartenant aux services d'inspection du travail et de la Mutualité Sociale Agricole (MSA) ont été tués lors d'un contrôle, drame resté heureusement isolé à ce jour.

Annexe VI

- ◆ pour 11 états de l'Union européenne sur 28, l'inspection du travail a une compétence généraliste dans les champs des relations de travail et de la santé et sécurité au travail. Ces systèmes recouvrent une partie ou l'ensemble de la législation du travail et peuvent dans certains cas être compétents également dans le domaine de la sécurité sociale ;
- ◆ pour les 17 autres pays, l'inspection du travail, est spécialisée en santé et sécurité au travail ou seulement sur l'un de ces champs.

A ces divergences de champ de contrôle, s'ajoutent des différences de compétences sectorielles, puisque certaines inspections du travail sont partiellement ou totalement compétentes pour le contrôle de la situation de travail des salariés du secteur public et parfois celle des travailleurs indépendants.

Le Bureau International du Travail (BIT) en charge du contrôle de l'application des conventions internationales du travail, a défini des ratios indicatifs permettant de déterminer un volume nécessaire d'agents de contrôle en fonction du nombre de salariés : il est de 1 agent pour 10 000 salariés « *dans les économies industrielles* ».

Pour ce qui concerne l'Union européenne, un ratio implicite³¹ de référence a été défini entre les différents responsables nationaux de l'inspection du travail. Il est de :

- ◆ 1 agent de contrôle pour 8000 salariés pour une inspection du travail généraliste ;
- ◆ 1 agent de contrôle pour 10 000 salariés pour une inspection du travail spécialisée.

Au regard de ces ratios la France présente un profil se situant dans la moyenne des pays européens qui disposent comme elle d'un système généraliste.

Tableau 3 : Classement par ordre croissant du nombre d'entreprises contrôlées et du nombre de salariés par agent de contrôle

Nb d'entreprises contrôlées par agent de contrôle		Nb de salariés par agent de contrôle	
1. Pologne	404	1. Luxembourg	7 182
2. Bulgarie	601	2. Bulgarie	7 272
3. France	807	3. Roumanie	7 334
4. Espagne	833	4. Finlande	7 670
5. Luxembourg	865	5. Pologne	7 894
6. Finlande	999	6. France	8 112
7. Roumanie	1 327	7. Espagne	8 442
8. Belgique	1 368	8. Grèce	9 360
9. Rép. Slovaquie	2 109	9. Rép. Slovaquie	9 498
10. Portugal	2 894	10. Portugal	11 973
11. Grèce	3 152	11. Belgique	18 994

Source : DGT

Pour ce qui concerne l'Allemagne et le Royaume Uni, les comparaisons sont difficiles compte tenu que ces deux pays disposent d'inspections du travail spécialisées en santé et sécurité pour le public et le privé.

De plus, d'autres services que l'inspection du travail peuvent être compétents pour le contrôle de l'application de la législation du travail. Ainsi au Royaume Uni le contrôle de l'application du salaire minimum relève du fisc (HM Revenue and Customs).

³¹ La résolution du Parlement européen 15 janvier 2008 relative à la stratégie communautaire en santé et sécurité au travail 2007-2012 demande aux membres : « d'accroître l'effectif de l'inspection du travail pour assurer au moins rapport de 1 à 10 000 travailleurs par agents de contrôle conformément aux recommandations du bureau international du travail ».

Annexe VI

Pour ces deux pays les ratios sont les suivants :

Tableau 4 : Les contrôles en Allemagne et au Royaume-Uni

	Allemagne	Royaume uni
Nombre d'entreprises par agent de contrôle	1 256	1 950
Nombre de salariés par agent de contrôle	11 839	10 766

Source : DGT

4.2. Les moyens de sanction

Les moyens de contrainte de l'inspection du travail en France sont similaires à ceux des inspections du travail de nos principaux voisins européens, mais peuvent être plus ou moins étendus selon les infractions constatées.

Tableau 5 : Les sanctions en Europe

	Arrêt de travaux ou d'installation	Poursuites pénales	Amendes administratives
Allemagne	oui	oui	oui
Royaume Uni	oui	oui	non
Italie	oui	oui	oui
Belgique	oui	oui	oui
France	oui extension en cours	oui	Proposition de loi

Source : BIT et cabinet Syndex "A mapping report on Labour Inspection Services in 5 European countries" - traitement Igas

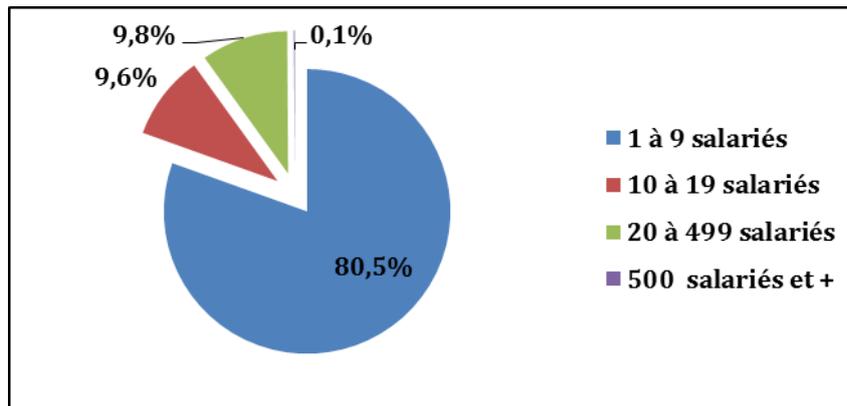
5. Éléments statistiques de l'activité de contrôle de l'inspection du travail

5.1. Établissements et salariés soumis au contrôle de l'IT

5.1.1. Nombre et taille des établissements

Le nombre d'établissements soumis au contrôle de l'IT s'élèvent à plus de 1 800 000 établissements, regroupant environ 18 millions de salariés.

Graphique 2 : Répartition des établissements par tranches d'effectifs



Source : Pôle emploi et MSA 2011

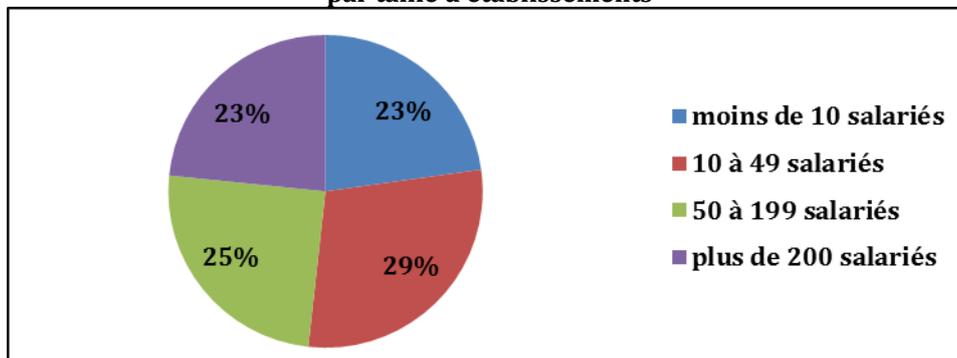
Tableau 6 : Répartition des effectifs

	Nombre de salariés	%
Agriculture	6 615 00	4 %
Industrie	3 125 200	18 %
Construction	1 476 740	8 %
Tertiaire	12 552 293	70 %
Total	17 815 733	100 %

Source : Pôle emploi 2011 et MSA 2011

La majorité des salariés sont employés dans des établissements de petites tailles, inférieurs à 50 salariés.

Graphique 3 : Répartition des salariés soumis au contrôle de l'inspection du travail par taille d'établissements

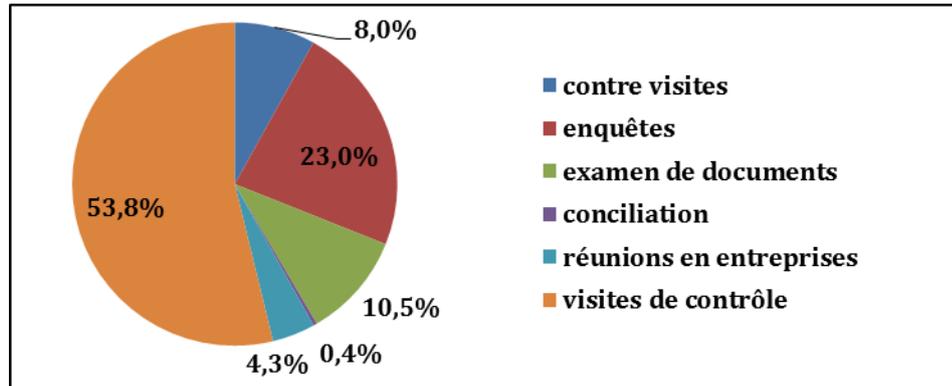


Source : Pôle emploi 2011

5.1.2. Les interventions de l'inspection du travail dans les établissements soumis à son contrôle

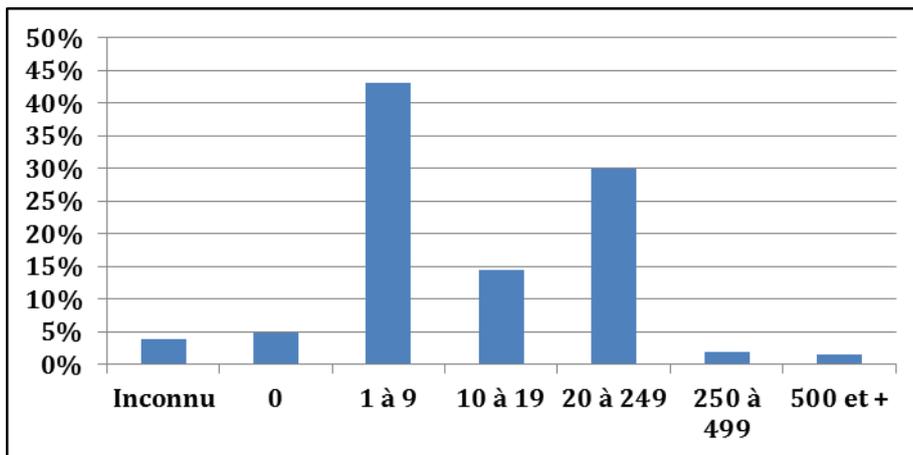
En 2011³² l'inspection du travail est intervenue 356 175 fois dans les entreprises ou établissements soumis à son contrôle. Les activités de contrôle (220 993) proprement dites soit au titre d'une visite de contrôle (192 345) soit au titre d'une contre visite 28 648 représentent 62 % de l'ensemble des interventions.

Graphique 4 : Les interventions de l'inspection du travail en 2011, en %



Source : Rapport annuel au BIT 2011

Graphique 5 : Part des contrôles en fonction de la taille des établissements



Source : DGT Cap Sitere 2011 traitement mission

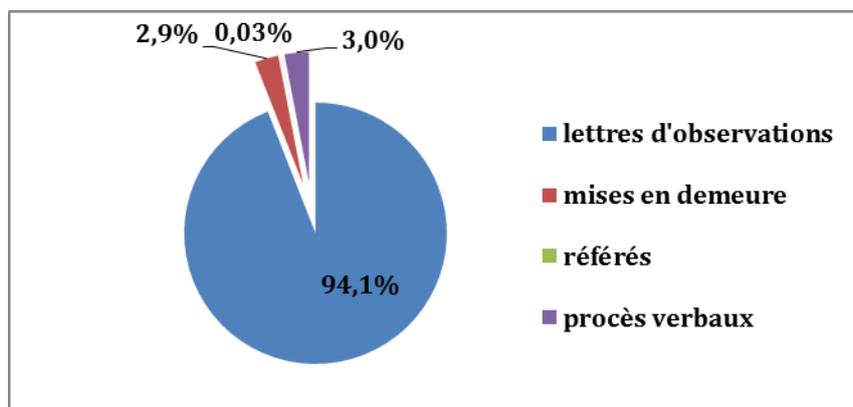
Les établissements de 1 à 9 salariés qui représentent 80 % des établissements et emploient 23 % des effectifs. Ils concentrent 43 % des contrôles. L'action de contrôle se dirige pour plus de 48 % vers les établissements de plus de 10 salariés qui concentrent les trois quarts des effectifs.

Au total et par rapport au nombre d'établissements, c'est environ 10 % (1 923 450/1 816 000) des établissements qui sont contrôlés chaque année. Dis autrement chaque établissement fera l'objet d'une visite de contrôle en moyenne tous les 10 ans. Cette fréquence se réduit cependant en fonction de la taille de l'établissement : les établissements de plus de 10 salariés sont en moyenne visités une fois tous les 4 ans et ceux de plus de 500 salariés qui représentent 0,1 % de l'ensemble des établissements ont été contrôlé en moyenne plus une fois et demi par an.

³² Les données sont tirées de Cap SITERE. Les données 2012 n'étant pas complètes elles n'ont pu être utilisées.

5.1.3. Les suites d'intervention

Graphique 6 : Les suites d'intervention

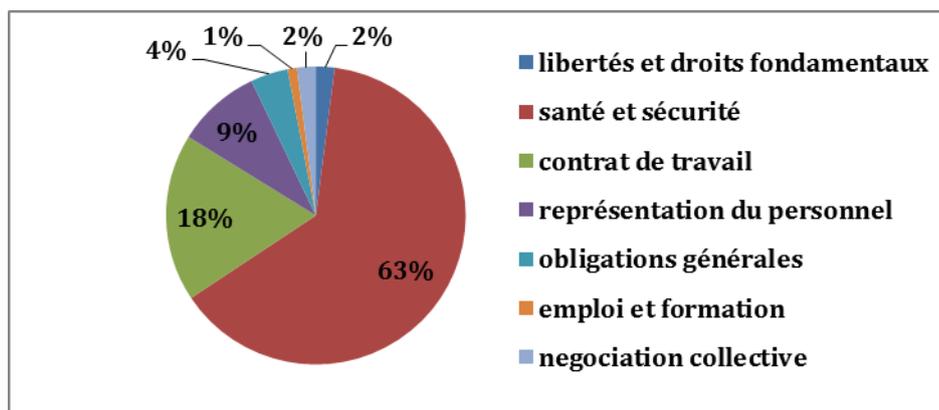


Source : DGT Cap Site 2011 traitement mission

L'essentiel des actions de contrôle se conclue par une lettre d'observations. L'activité répressive (référé, arrêt de chantier, mise en demeure (MD), procès-verbaux) est très faible, elle représente 7 % des interventions.

L'activité de contrôle porte très majoritairement (63 %) sur les questions de santé et sécurité au travail.

Graphique 7 : Les thèmes d'intervention



Source : Rapport annuel au BIT 2011 traitement mission

5.2. les établissements industriels³³ soumis au contrôle de l'inspection du travail

5.2.1. Nombre et taille des établissements industriels

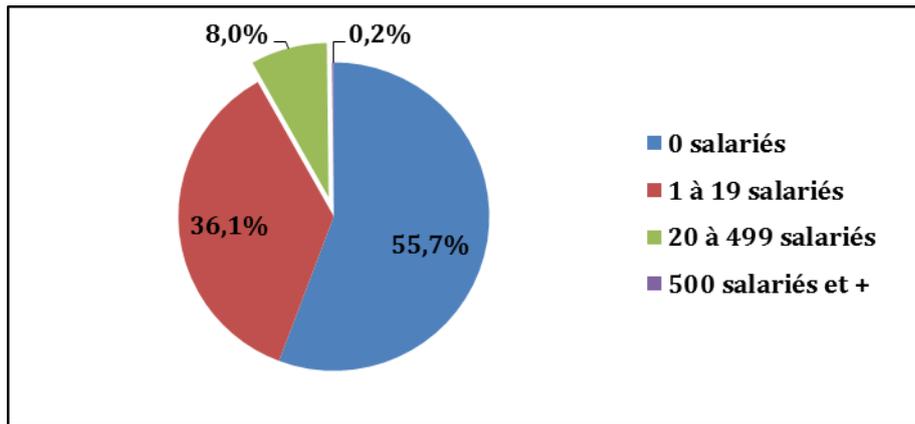
Fin 2011, on comptait 339 716 établissements industriels.

Près de 56 % de ces établissements n'occupaient aucun salarié fin 2011. 150 361 employaient au moins un salarié. Ces établissements regroupant 2 998 000 salariés représentaient 8 % des établissements soumis au contrôle de l'inspection du travail et 18 % des salariés.

³³ Secteurs d'activité B, C, D, E de la NAF 2008.

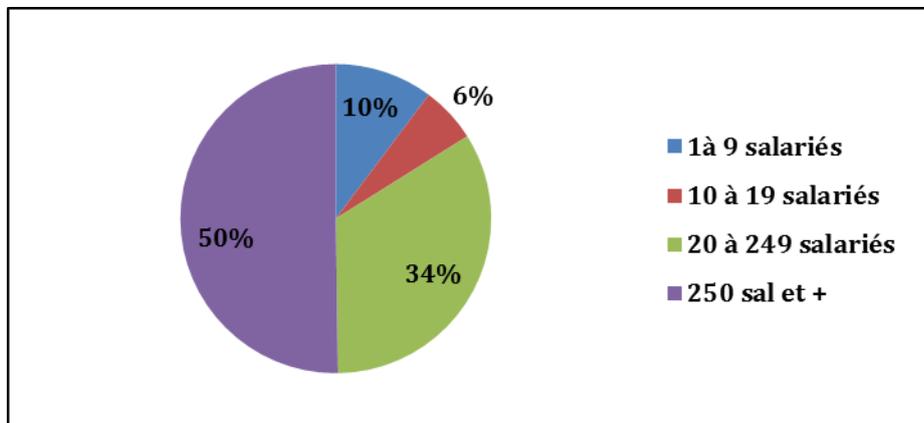
Annexe VI

Graphique 8 : Les établissements industriels selon leur taille d'effectifs



Source : Insee connaissance locale de l'appareil productif (CLAP) données au 31/12/2011

Graphique 9 : Répartition des effectifs selon la taille des entreprises industrielles



Source : Insee

5.2.2. Les interventions de l'inspection du travail dans les établissements industriels

5.2.2.1. L'action de contrôle

En 2011, 22 536 actions de contrôles ont concerné les établissements industriels sur un total de 192 347 actions de contrôle. Les contrôles des établissements industriels représentaient 12 % de l'ensemble des contrôles, soit une part un peu plus importante que leur poids dans l'ensemble des établissements, ce qui peut se justifier par les risques en matière de santé et sécurité au travail inhérents à leur activité.

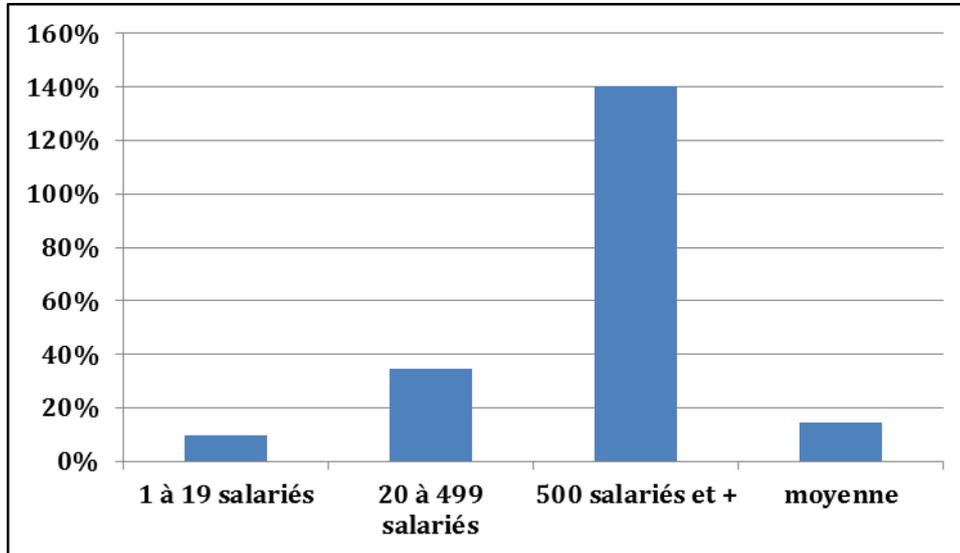
40 % de l'action de l'inspection du travail en direction des établissements industriels est centrée sur une action de contrôle, c'est 10 points de moins que dans les autres établissements. Cela s'explique par la part des autres activités : enquête, participation à des réunions (notamment CHSCT) qui permettent d'assurer une application de la réglementation par d'autres voies que le contrôle.

Rapporté aux établissements employant au 31 décembre au moins un salarié, le taux de contrôle est de 15 % et la fréquence de contrôle s'établit en moyenne à un contrôle tous les 7 ans, soit une fréquence un peu supérieure à celle des établissements relevant de l'ensemble des autres secteurs, qui s'établit à un contrôle en moyenne tous les dix ans.

Annexe VI

Toutefois cette fréquence de contrôle est différente selon la taille des établissements. Elle s'établit en moyenne à un contrôle tous les dix ans pour les entreprises de 10 à 19 salariés, un contrôle tous les 3 ans pour les entreprises de 20 à 499 salariés et plus d'un contrôle par an pour les entreprises de plus de 500 salariés.

Graphique 10 : Part des contrôles selon la taille des établissements



Source : DGT traitement IGAS

Lecture : le nombre de contrôle des établissements de 20 à 499 salariés au cours de l'année 2011 représentaient 35 % de ces établissements, soit une périodicité de contrôle moyenne de 3 ans.

5.2.2.2. Les suites d'intervention

On ne note pas une sévérité particulière de l'inspection du travail dans les établissements industriels. Au graphique 10 : le pourcentage de suites données par voie de lettre d'observations, donc de recours à la voie non répressive, est légèrement plus important (94,8 %) que pour l'ensemble des autres établissements (94 %) et le nombre de procès-verbaux légèrement moindre.

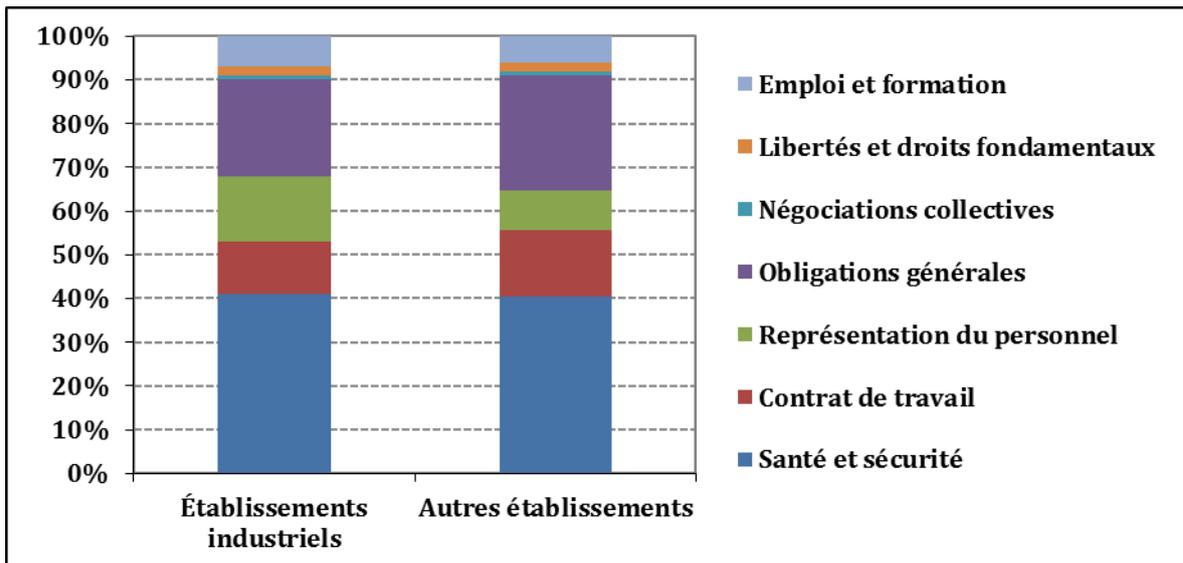
Graphique 11 : Les suites répressives aux interventions, en %

	Établissements industriels	Autres établissements
Lettres d'observations	94,8	93,6
Mises en demeure	2,7	2,9
Procès-verbaux	2,5	3,4
Référés	<0,1	<0,1
Total	100,0	100,0

Source : Cap SITERE données 2011 traitement mission

On ne note pas une sévérité particulière de l'inspection du travail dans les établissements industriels. Au contraire le pourcentage de suites données par voie de lettre d'observations, donc de recours à la voie non répressive, est légèrement plus importante que pour l'ensemble des autres établissements.

Graphique 12 : Les thématiques d'intervention de l'inspection du travail



Source : Cap SITERE données 2011 traitement mission

Les thèmes d'intervention de l'inspection du travail sont majoritairement concentrés sur les questions de prévention de la santé et sécurité. Dans une proportion légèrement supérieure dans les établissements industriels que dans les autres secteurs³⁴. Les interventions plus fréquentes dans les établissements industriels pour des interventions liées à la représentation du personnel peuvent d'une part s'expliquer par la présence plus fréquente de représentants du personnel dans les établissements industriels et d'autre part être mis en lien avec les problématiques d'emploi également plus fréquentes en milieu industriel.

³⁴ Ce qui peut se comprendre du fait des risques particuliers au sein du secteur industriel. La catégorie « établissements hors industrie » comprend le secteur de la construction ce qui explique le faible écart sur la thématique santé et sécurité.

ANNEXE VII

Le recouvrement des cotisations sociales

SOMMAIRE

1. LA FONCTION DE CONTRÔLE DE LA BRANCHE DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS.....	1
1.1. L'organisation de la fonction de contrôle.....	1
1.1.1. <i>Au niveau national</i>	1
1.1.2. <i>Au niveau régional</i>	2
1.1.3. <i>Un travail en réseau</i>	2
1.2. Les agents du contrôle.....	3
1.2.1. <i>Les inspecteurs du recouvrement</i>	3
1.2.2. <i>Les contrôleurs</i>	4
1.3. Le système d'information.....	5
1.4. Les partenariats.....	5
2. LA POLITIQUE DE CONTRÔLE ET SES RÉSULTATS	6
2.1. Principes et méthodes de la politique de contrôle.....	6
2.1.1. <i>Les principes</i>	6
2.1.2. <i>Les méthodes : le ciblage des contrôles</i>	7
2.2. Le déroulement des contrôles.....	7
2.2.1. <i>La préparation du contrôle</i>	7
2.2.2. <i>L'échange contradictoire au cours du contrôle</i>	8
2.2.3. <i>Les sanctions</i>	8
2.3. Les résultats du contrôle.....	9
2.3.1. <i>Données générales sur l'activité de contrôle</i>	9
2.3.1.1. <i>Le taux de contrôle des entreprises</i>	10
2.3.1.2. <i>Le taux de contrôle des cotisations</i>	10
2.3.1.3. <i>La fréquence des redressements</i>	11
2.3.1.4. <i>Les résultats financiers des contrôles</i>	12
2.3.2. <i>Les points sensibles du contrôle</i>	13
2.4. La pression des contrôles.....	15
2.4.1. <i>La fréquence des contrôles</i>	15
2.4.2. <i>La durée des contrôles</i>	15
2.4.3. <i>Le coût d'un contrôle</i>	16
2.4.4. <i>L'impact financier d'un contrôle</i>	16
2.4.5. <i>Les incidents et les recours</i>	16
2.5. La perception du problème.....	17
2.5.1. <i>Les media</i>	17
2.5.2. <i>Les échanges avec les fédérations professionnelles</i>	17
2.5.3. <i>Les enquêtes de satisfaction</i>	18
2.6. L'émergence d'une fonction de l'accompagnement des contrôles.....	19
2.6.1. <i>Les évolutions générales</i>	19
2.6.1.1. <i>La régionalisation du réseau des Urssaf</i>	19
2.6.1.2. <i>Le versement en lieu unique</i>	19
2.6.2. <i>Les dispositifs spécifiques de sécurisation juridique</i>	19
2.6.2.1. <i>La procédure de rescrit social</i>	19
2.6.2.2. <i>La procédure d'arbitrage par l'Acoss</i>	20
2.6.2.3. <i>La régulation des pourvois en cassation par l'Acoss</i>	20

Le cadre général de la sécurité sociale

Le régime général de sécurité sociale, historiquement régime des salariés de l'industrie et du commerce, aujourd'hui principal régime des Français¹, est organisé en « branches », quatre pour les principaux « risques » couverts (maladie, accidents du travail-maladies professionnelles, retraite, famille) et une pour le financement (la branche du recouvrement).

La notion de branche ne désigne pas une institution unique mais recouvre un ensemble composé d'un organisme national ayant un statut d'établissement public (pour le recouvrement, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, Acoss) et des organismes locaux de droit privé mais exerçant une mission de service public. Il s'agit des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) au nombre de vingt-deux en France métropolitaine, dont les fonctions, outre-mer, sont exercées par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS)².

La branche du recouvrement a pour fonction première de recueillir les ressources du régime général de sécurité sociale. Elle emploie 14 055 personnes (13 822 ETP).

À ce titre, elle a perçu en 2013 près de 237 milliards d'euros de cotisations sociales auprès des entreprises du secteur privé, 45 milliards auprès des entreprises du secteur public et presque 22 milliards auprès des travailleurs indépendants.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, les Urssaf recouvrent les cotisations d'assurance chômage pour le compte de l'Unedic, soit un montant d'un peu plus de 31 milliards.

Elles devraient à terme également percevoir les cotisations des régimes de retraite complémentaires des salariés (54 milliards pour 2012).

L'Acoss centralise et gère la trésorerie de l'ensemble des organismes du régime général. Elle exerce une fonction de pilotage du réseau des Urssaf.

1. La fonction de contrôle de la branche du recouvrement des cotisations

1.1. L'organisation de la fonction de contrôle

1.1.1. Au niveau national

À l'Acoss, la fonction du contrôle des cotisations relève de la direction de la réglementation, du recouvrement et du service (Dirres), et plus particulièrement de la sous-direction des politiques de contrôle et de lutte contre la fraude qui est composée de trois départements : le département du contrôle, celui de la prévention et lutte contre la fraude et celui de la maîtrise d'ouvrage contrôle. Il s'agit au total d'une équipe de onze personnes. Au sein de cette direction, un binôme de deux agents – l'un du département chargé du contrôle, l'autre de celui chargé de la fraude – sont les interlocuteurs privilégiés d'une région afin de permettre le suivi et l'accompagnement des Urssaf. La sous-direction de la réglementation et de la sécurisation juridique, au sein de la Dirres, apporte son concours pour les questions de droit relatives au contrôle.

¹ Le régime général verse les pensions de 80 % des retraités, couvre 90 % de la population contre la maladie et finance la totalité des prestations familiales.

² Il faut ajouter à cet archipel la Caisse maritime des allocations familiales qui recouvre les cotisations des gens de mer (marins-pêcheurs principalement).

1.1.2. Au niveau régional

Au niveau local, plusieurs organisations sont possibles, en fonction de l'histoire et des particularités géographiques et économiques de la région. Mais, globalement, les inspecteurs et les contrôleurs sont rattachés à un site, départemental ou infra-départemental, et placés sous l'autorité d'un manager. Sous l'autorité du directeur de l'Urssaf, un pilote régional dirige le service du contrôle en lien étroit avec l'Acoss.

Ce pilote régional :

- ◆ dirige le service des inspecteurs et contrôleurs avec notamment pour fonction d'harmoniser les pratiques ;
- ◆ analyse l'activité socio-économique de la région ;
- ◆ définit les règles d'élaboration des plans de contrôle ;
- ◆ suit l'exécution des plans et les évalue ;
- ◆ établit les tableaux de bord et l'information à destination de l'Agence centrale ;
- ◆ est responsable de l'atteinte des objectifs contractuels ;
- ◆ joue un rôle d'alerte pour l'Acoss et propose les évolutions utiles ;
- ◆ représente la région à l'Instance nationale de concertation ;
- ◆ participe à la communication de l'Urssaf pour ce qui le concerne.

Des structures spécialisées dans la lutte contre la fraude ont été créées dans les Urssaf et vingt-deux référents régionaux contribuent à professionnaliser l'exercice de cette fonction.

1.1.3. Un travail en réseau

Une Instance nationale du contrôle et la lutte contre les fraudes (INC) garantit le travail en réseau entre Acoss et Urssaf. Cette instance réunit les « pilotes » régionaux³ à raison d'une réunion bimestrielle sous l'autorité du directeur de la réglementation, du recouvrement et du service. Une charte régit le fonctionnement de cette instance qui permet la présentation, le partage et la diffusion des directives et des socles de la politique nationale ainsi que la définition des conditions opérationnelles de leur mise en œuvre. Elle réalise également le repérage et la synthèse des bonnes pratiques. C'est un vecteur de communication sur les performances du réseau et les axes d'amélioration par l'adaptation aux évolutions socioéconomiques, technologiques et juridiques qui affectent l'activité de contrôle.

Des groupes de travail qui agissent sur lettre de mission de l'Acoss nourrissent les échanges de l'INC.

Les orientations de l'INC sont validées par le conseil de réseau, instance qui réunit les directeurs généraux des Urssaf et le comité de direction de l'Acoss.

La lutte contre la fraude fait l'objet d'un pilotage spécifique.

³ Les représentants des CGSS peuvent être invités.

1.2. Les agents du contrôle

Deux catégories d'agents sont chargées du contrôle du recouvrement des cotisations dans les Urssaf : les inspecteurs et les contrôleurs.

Les premiers exercent l'ensemble des fonctions qu'implique le contrôle des cotisations : le contrôle comptable d'assiette qui est le contrôle sur place d'une entreprise dont la situation est examinée dans son ensemble. Ils procèdent aux enquêtes d'assujettissement permettant de déterminer le régime de sécurité sociale d'appartenance de personnes qui interviennent dans une entreprise (salariés ou travailleurs indépendants). Ils effectuent les opérations que requièrent les procédures de redressement judiciaire et réalisent des analyses financières en vue de l'octroi de délais de paiement ou de détermination des suites à donner aux situations d'insolvabilité.

Les contrôleurs effectuent des contrôles sur pièces. Les uns ou les autres participent indifféremment aux actions de prévention.

Inspecteurs et contrôleurs sont agréés et assermentés. L'agrément est donné par le directeur de l'Acoss et les agents prêtent serment devant le tribunal d'instance de ne rien révéler des secrets de fabrication comme des résultats d'exploitation dont ils peuvent prendre connaissance dans l'exercice de leur mission. Ce sont, comme tous les agents du régime général de sécurité sociale, des salariés de droit privé régis par une convention collective.

Ces professions se composent de 55 % de femmes et de 45 % d'hommes. L'âge moyen est de 44 ans.

1.2.1. Les inspecteurs du recouvrement

Ils sont au nombre de 1 500 personnes physiques environ – soit 10 % des effectifs de la branche – dont 170 qui se consacrent uniquement à la lutte contre la fraude (soit environ 11 % du corps).

Ils sont recrutés au terme d'une procédure qui emprunte aux techniques des centres de d'évaluation (*assessment center*). Trois tests psychotechniques d'une durée de deux heures ont pour objet de repérer l'aptitude au raisonnement logique, les capacités d'analyse critique et la faculté de manipulation de chiffres. S'y ajoute une épreuve de rédaction de trois heures qui invite, à partir d'un dossier d'actualité socioéconomique, à répondre à des questions de compréhension et à une question ouverte. Les candidats retenus après ce premier jeu d'épreuves sont soumis à un test de personnalité, d'une durée de dix à quinze minutes, qui a pour objet d'analyser les comportements et les motivations en situation professionnelle. Ce test est réalisé par des psychologues spécialisés dans cette pratique. Puis, un oral collectif réunit pendant une heure et demie six candidats qui débattent d'un sujet tiré au sort, de nature économique ou social. À l'issue des échanges, les candidats doivent rédiger ensemble un relevé des débats. Enfin, un entretien individuel doit achever de mesurer la motivation. Compte tenu que les candidats ont exprimé des vœux d'affectation géographique au moment de présenter leur candidature, les représentants des URSSAF susceptibles d'embaucher assistent à l'oral collectif et conduisent l'entretien individuel.

Les candidats externes qui justifient d'une expérience professionnelle dans les domaines de la comptabilité, de l'administration et la gestion des entreprises, du droit et des ressources humaines doivent être titulaires d'un diplôme de :

- ◆ niveau 4, s'ils ont au moins cinq ans d'expérience ;
- ◆ niveau 3 (baccalauréat +2), s'ils ont deux ans au moins d'expérience.

Annexe VII

Les candidats externes sans expérience professionnelle doivent être titulaires d'un diplôme de niveau 2 (Bac +3) dans les filières « comptabilité », « administration et gestion des entreprises », « droit et ressources humaines » ou d'un master 2 (Bac +5) toutes filières confondues.

Il n'y a pas de condition de diplôme ni d'ancienneté pour les candidats internes.

Les bacheliers composaient 19 % de la dernière promotion, les bac +2,23 %, les bac +3,21 %, les bac +4,15 % et les bac +5,22 %.

La dernière promotion d'inspecteurs comportait 55 % d'externes et 45 % d'internes, répartis en quatre quart de profils universitaires : gestion des entreprises, droit, comptabilité, autres cursus.

La durée de la formation initiale est de 335 jours. Elle est assurée par trois des centres régionaux de formation du régime général spécialisés dans les métiers du contrôle.

Les élèves y découvrent les diverses phases de la vie d'une entreprise (de la création à la liquidation) dans des cours que donnent, notamment, responsables des ressources humaines et expert-comptables. Ils rencontrent des employeurs à l'occasion de leurs stages. Si une préparation à la gestion de conflits est assurée⁴, la mission n'a pu recueillir d'éléments probants quant à une formation de sensibilisation aux difficultés de la gestion d'entreprises.

À la fin de la formation, le directeur d'Urssaf qui recrute reçoit le stagiaire en entretien afin de lui indiquer s'il demande ou non sa certification. Un jury composé de cinq agents de direction représentant l'Ucanss⁵ et l'Acoss prononce la certification après examen de son dossier. Les diplômes sont délivrés par l'Ucanss.

Un an et demi après la prise de fonction, un itinéraire obligatoire de professionnalisation complète la formation initiale afin de permettre aux inspecteurs d'accomplir l'ensemble de leurs fonctions.

1.2.2. Les contrôleurs

Au nombre de 190 personnes physiques environ, ils sont plus particulièrement chargés du contrôle sur pièces.

Ils sont sélectionnés, sans condition de diplôme ni d'expérience professionnelle, parmi les agents des organismes de sécurité sociale, au terme d'épreuves qui comportent un travail de rédaction, des tests psychotechniques, un oral collectif, un test de personnalité et un entretien individuel. La durée de leur formation initiale est de 200 jours.

La formation continue des inspecteurs et des contrôleurs s'inscrit dans l'effort important que les organismes du recouvrement consentent pour l'ensemble de leurs salariés et que traduit le montant du budget (6 % de la masse salariale) et le taux de personnes formées (70 % des salariés bénéficient d'une formation chaque année).

⁴ Il est intéressant de noter que, s'il est enseigné l'art de pressentir et prévenir les conflits, il ne semble pas qu'il y ait une formation pour celui d'instaurer a priori la confiance.

⁵ L'Ucanss (Union nationale des caisses nationales de sécurité sociale) a pour fonction première de négociateur, pour le compte des branches du régime de sécurité sociale, la convention collective et, ce faisant, de concevoir la politique de ressources humaines et de veiller à l'application du droit.

1.3. Le système d'information

Outre un outil de travail quotidien intitulé OSIRIS qui émet avis de passage, lettre d'observations, gère les feuilles de calcul des redressements et établit les procès-verbaux, les inspecteurs disposent de deux référentiels, ASSURE TGE-GE et ASSURE GE-PME, selon la taille des entreprises, qui retracent toutes les étapes d'un contrôle, permettant ainsi de s'assurer du respect de toutes les opérations à accomplir et homogénéisant les pratiques sur l'ensemble du territoire. Ces outils formalisent aussi le dialogue de l'inspecteur avec son manager. En effet, le référentiel comporte des tâches ou des sujets qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une supervision : utilisation de techniques d'échantillonnage et d'extrapolation, taxation forfaitaire, observations pour l'avenir ne donnant pas lieu à redressement, suspicion de travail dissimulé...

Des logiciels similaires pour les TPE et pour la lutte contre le travail illégal sont en cours de réalisation pour un déploiement prévu en 2015.

Un outil de même type existe pour les contrôles sur pièces (COPELIA).

L'Acos a développé des logiciels pour le ciblage des contrôles et, par exemple, s'est appuyée sur le logiciel Hypercube de Bearing Point, algorithme mathématique d'intelligence artificielle pour la compréhension des causes de phénomènes complexes, afin de déterminer des indicateurs combinés qui détectent les risques afférents aux PME. Une cartographie de des sources de risque composée de 1 300 variables a été ainsi dessinée.

Le système d'information du contrôle est en refonte dans le cadre de la rénovation générale du système d'information de la branche du recouvrement.

1.4. Les partenariats

Si divers textes organisent l'échange d'informations avec d'autres administrations pour l'exercice du contrôle ordinaire, telle la circulaire DGFIP-Acos du 16 décembre 2011, c'est dans les opérations de lutte contre la fraude que la coopération est la plus forte. En effet, les organismes de recouvrement peuvent procéder au redressement systématique de l'assiette des cotisations sociales sur la seule base des constats qui figurent dans les procès-verbaux de travail dissimulé établis par d'autres organismes de contrôles. Les Urssaf, toujours sur la seule foi de ces documents, peuvent même annuler les exonérations ou réductions de charges sociales dont bénéficiait l'entreprise fraudeuse.

Ces partenariats pourraient être renforcés. À titre d'exemple, dans la mesure où les Urssaf utilisent la liasse fiscale qui permet de s'assurer que les éléments comptables présentés par l'entreprise sont identiques à ceux fournis aux services fiscaux, il serait opportun que cette liasse soit communiquée par la DGFIP directement aux Urssaf. Ou bien encore, le croisement de données nominatives relatives aux prestations sociales serait utile dans le dépistage des situations de travail dissimulé.

2. La politique de contrôle et ses résultats

2.1. Principes et méthodes de la politique de contrôle

2.1.1. Les principes

La politique de contrôle du recouvrement des cotisations sociales a trois grands objectifs :

- ◆ garantir le financement de la protection sociale par le recouvrement de toutes les sommes dues ;
- ◆ assurer l'équité de concurrence entre entreprises soumises aux mêmes charges sociales ;
- ◆ préserver les droits des salariés en prenant en compte leur rémunération intégrale pour le calcul des prestations corrélées à leurs rémunérations et ceux des entreprises qu'une mauvaise application de législation pénaliserait.

La qualité du contrôle concourt, en outre, à la certification des comptes de la branche du recouvrement et donc à la sincérité des comptes du régime général de sécurité sociale.

La politique de contrôle repose sur trois principes majeurs :

- ◆ assurer un niveau de présence sur l'ensemble du territoire ;
- ◆ garantir une présence auprès de l'ensemble des catégories de cotisants ;
- ◆ choisir l'action la plus adaptée au risque présenté par l'entreprise.

Dans ce cadre, les URSSAF procèdent à trois types de contrôle :

- ◆ les contrôles sur pièces (principalement pour les très petites entreprises ;
- ◆ les contrôles comptables d'assiette (vérification complète de la situation) ;
- ◆ les actions de lutte contre le travail dissimulé.

L'Acoss distingue quatre types d'entreprises, sans que celles relevant du secteur de l'industrie puissent être isolées :

- ◆ les très petites entreprises (TPE) qui emploient moins de dix salariés ;
- ◆ les petites et moyennes entreprises (PME) qui comptent entre 10 et 249 salariés ;
- ◆ les grandes entreprises (GE) dont les effectifs se situent entre 250 et 1 999 salariés ;
- ◆ les très grandes entreprises (TGE) qui dénombrent 2 000 salariés et plus.

La politique de contrôle inclut également un volet de prévention.

Ainsi, les Urssaf proposent le service d'un « diagnostic conseil ». C'est un contrôle « à blanc » qui permet d'identifier les erreurs d'application de législation sociale et qui ne fait l'objet d'aucun redressement. Peuvent demander une telle intervention les entreprises ayant moins de neuf mois d'existence et moins de dix salariés ainsi que celles qui mettent en place un accord collectif d'épargne salariale ou de prévoyance.

Bien évidemment, ces contrôles ne donnent lieu à aucun redressement et, en revanche, le diagnostic posé par l'Urssaf lui est opposable lors d'un réel contrôle ultérieur.

Annexe VII

La convention d'objectifs et de gestion (COG) qui lie la branche et l'État pour la période 2014-2017 porte comme priorité l'amélioration de la sélection des entreprises à contrôler et l'accroissement de la qualité des investigations (harmonisation des pratiques par le développement de normes professionnelles, veille des pratiques de gestion des entreprises, adaptation des outils informatiques des inspecteurs). La COG fait l'objet d'une déclinaison régionale avec la conclusion d'un contrat pluriannuel de gestion signé entre l'Acoss et chaque Urssaf et qui comporte un volet relatif au contrôle.

2.1.2. Les méthodes : le ciblage des contrôles

L'Acoss a développé des outils de ciblage de son activité de contrôle (cf. *supra*) afin de la concentrer sur les secteurs économiques et les types d'entreprise les plus sensibles.

Mais elle conserve le souci qu'une part du plan de contrôle soit déterminé aléatoirement afin de garantir une équité de traitement et une alerte généralisée. La part d'aléa concerne 10 % des contrôles comptables d'assiette.

Enfin, à côté de la programmation des contrôles fondée sur la détection des risques les organismes exploitent, dans le cadre de la lutte contre la fraude, les signalements qui leur parviennent.

Une « lettre collective » annuelle présente les orientations nationales pour le contrôle et une autre celles relatives à la lutte contre la fraude.

2.2. Le déroulement des contrôles

2.2.1. La préparation du contrôle

Le contrôle d'une entreprise peut intervenir à tout moment. Cependant un avis de contrôle doit être adressé au minimum quinze jours avant la date de la première visite de l'inspecteur. Cet avis n'est évidemment pas émis quand le contrôle est diligenté sur soupçon de fraude, ainsi en cas de lutte contre le travail dissimulé.

Cet avis informe de la date et de l'heure de cette visite, de l'identité de l'inspecteur et communique la liste des documents à préparer. Il comporte également les coordonnées de l'inspecteur, ce qui permet à l'entreprise de la contacter afin de convenir d'une autre date en cas d'indisponibilité.

En pratique, il s'écoule un mois entre l'émission de l'avis et la première visite, compte tenu des délais de courrier et du temps de collecte des documents.

Au cours du premier entretien, la charte du cotisant contrôlé est remise à l'employeur ou son représentant.

Pour les grands comptes, une charte de gestion des grandes entreprises prévoit la proposition systématique par l'Urssaf gestionnaire du compte d'un rendez-vous avant le début du contrôle, distinct de la première visite qui marque le début du contrôle, et dont l'objet est d'exposer la méthodologie du contrôle, le déroulement des opérations, les modalités d'investigation ainsi que de présenter les inspecteurs. Cette visite est assurée par un agent de direction de l'Urssaf.

Des conventions ont même été signées avec certaines entreprises pour clarifier les modalités de contrôle, les justificatifs à produire, en vue des contrôles à venir.

2.2.2. L'échange contradictoire au cours du contrôle

La tenue d'un échange contradictoire tout au long de la procédure de contrôle est une recommandation et une invitation émise par la charte de contrôle.

À la fin de son travail d'investigation, l'inspecteur remet un document daté et signé intitulé « lettre d'observations » qui indique :

- ◆ l'objet du contrôle ;
- ◆ les documents consultés ;
- ◆ la période vérifiée ;
- ◆ la date de la fin du contrôle ;
- ◆ la mention du délai de trente jours dont l'employeur dispose pour communiquer ses remarques ;
- ◆ la mention de la possibilité de se faire assister dans la réponse par un conseil.

Selon les résultats du contrôle, le document indique la nature, le mode de calcul, la période et le montant des ajustements envisagés.

L'entreprise dispose donc d'un délai de réponse de trente jours à compter de la remise de cette lettre. La réponse doit être communiquée par lettre avec accusé de réception.

À réception de cette lettre, l'inspecteur doit répondre par écrit aux remarques de l'entreprise avant envoi de la mise en demeure éventuelle.

La réponse n'ouvre pas droit à un nouveau délai contradictoire. L'inspecteur peut maintenir ou revoir, totalement ou partiellement, ses observations. Une supervision du travail de l'inspecteur permet de vérifier que le maintien éventuels des points contestés résulte d'une argumentation développée et non d'une attitude de principe. De même, la supervision doit, le cas échéant, valider la position de l'inspecteur qui accepte une révision à la baisse du redressement au vu des arguments et documents fournis par l'entreprise.

À l'issue de cet échange, l'entreprise reçoit :

- ◆ dans le cas d'observations sans régularisation, un courrier valant décision administrative et qui engage l'entreprise à se conformer aux prescriptions formulées ;
- ◆ en cas de sommes à payer, une mise en demeure, sous forme de lettre avec accusé de réception, dans laquelle sont mentionnés la nature et le montant des sommes réclamées pour la période indiquée ;
- ◆ en cas de trop versé, l'Urssaf propose d'imputer le crédit sur la prochaine échéance de cotisations ou de procéder directement au remboursement.

2.2.3. Les sanctions

Outre d'éventuelles poursuites pénales et la demande de remboursement des prestations sociales versées aux salariés qui n'auraient pas leur contrepartie dans le versement de cotisations, l'entreprise faisant l'objet d'un redressement doit supporter des majorations de retard qui ne peuvent être remises qu'à condition de l'établissement de la bonne foi du chef d'entreprise.

Ces majorations sont égales à 5 % du montant des cotisations non réglées auquel s'ajoute une majoration complémentaire de 0,4 % par mois écoulé à compter de la date d'exigibilité.

Annexe VII

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013 a créé une majoration de 10 % du montant du redressement en cas de constat d'absence de mise en conformité à l'issue d'un contrôle de l'organisme de recouvrement. Un tel constat est dressé lorsque l'employeur n'a pas pris en compte les observations notifiées lors d'un précédent contrôle, que ces observations aient donné lieu ou non à un redressement. La majoration s'applique uniquement sur la part des redressements correspondants à des observations ayant été notifiées moins de cinq ans avant la date de notification des nouvelles observations constatant le manquement aux mêmes obligations.

La même loi de financement a porté à 25 % la majoration (auparavant de 10 %) du montant du redressement lorsque celui-ci repose sur un constat de travail dissimulé.

2.3. Les résultats du contrôle

L'activité générale des Urssaf se mesure en nombre d'actions dont le total général est d'environ 222 000 qui se décompose de la manière suivante :

- ◆ 186 216 actions de contrôles dont ;
 - 79 929 contrôles comptables d'assiette (43 %) ;
 - 53 498 contrôles partiels d'assiette sur pièces (29 %) ;
 - 52 789 actions de lutte contre le travail illégal (28 %).
- ◆ 21 160 actions de prévention (audit des pratiques du cotisant, informations collectives...);
- ◆ 14 600 actions diverses environ (mises à jour de situations administratives...).

2.3.1. Données générales sur l'activité de contrôle

L'accent est mis ici sur les contrôles comptables d'assiette qui ont porté en 2013 sur 79 929 entreprises⁶.

Cette activité s'évalue par les taux de contrôle des entreprises et des masses de cotisations ainsi que par la fréquence et le taux des redressements.

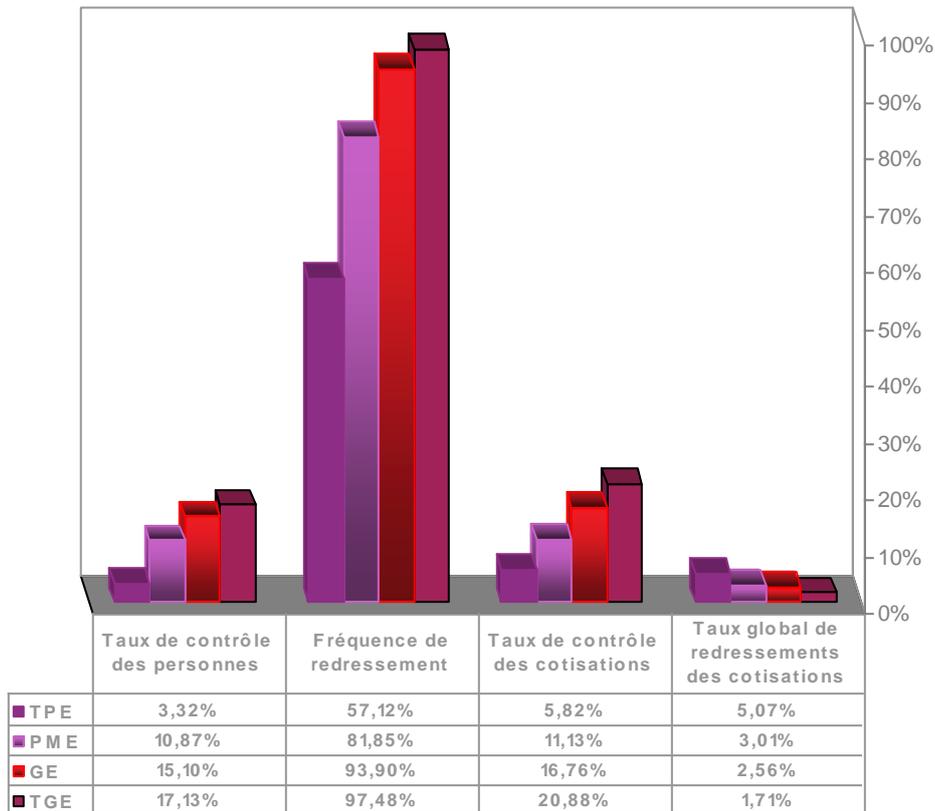
Tableau 1 : Activité générale du contrôle (en milliards d'euros)

	2011	2012	2013
Nombre d'entreprises contrôlées	92 181	86 767	79 929
Nombre d'entreprises à contrôler	1 811 493	1 830 253	1 813 728
Taux de contrôle des entreprises	5,09%	4,74%	4,41%
Cotisations liquidées des entreprises contrôlées	42,4	43,9	41,0
Cotisations liquidées des entreprises à contrôler	250,9	283,8	292,2
Taux de contrôle des cotisations liquidées	16,88%	15,45%	14,05%

Source : Acof - Version provisoire du rapport thématique sur le contrôle 2013- Traitement mission

⁶ Les contrôles partiels d'assiette sur pièces ont été renforcés afin d'accroître le contrôle des très petites entreprises qui n'étaient en moyenne contrôlées qu'une fois tous les 14 ans. Le nombre de ces contrôles est ainsi passé de 40 000 en 2009 à plus de 50 000 en 2013 ; ils génèrent 10 millions de redressement et 2,3 millions de restitution mais demeurent secondaires par rapport aux contrôles de plein exercice.

Graphique 1 : Taux de contrôle et de redressement selon la taille des entreprises



Source : Acoiss – Version provisoire du rapport thématique sur le contrôle 2013

2.3.1.1. Le taux de contrôle des entreprises

La diminution du nombre de contrôles depuis 2011 s’explique par l’amélioration de la sélection des entreprises à risques qui conduit à l’allongement de la durée des contrôles. Ceux-ci, à effectifs constants, ne peuvent qu’être moins nombreux. Cette sélection a cependant une incidence financière positive puisque le montant des régularisations opérées s’élève. Ainsi, paradoxalement, le moindre nombre de contrôles accroît le rendement du contrôle. La complexification de la législation ainsi que l’extension du contrôle aux cotisations d’assurance chômage réduisent également le nombre des contrôles.

Le taux de contrôle diffère selon la taille des entreprises et donc l’enjeu financier qu’elles représentent : plus faible pour les TPE et le plus élevé pour les GE et les TGE. Il est à noter que pour les TGE, huit Urssaf sont spécialisées dans la gestion de leurs comptes et ont un objectif de taux minimal de contrôle de 20 %.

2.3.1.2. Le taux de contrôle des cotisations

Le taux de contrôle des cotisations mesure la part de cotisations contrôlées par rapport à la masse globale des cotisations et logiquement cette part croît avec la taille des entreprises.

La diminution d’activité n’avait pas eu jusqu’ici d’incidence sur le volume des cotisations contrôlées qui était en très légère croissance. Ce n’est plus le cas depuis 2012. Les 14 % d’entreprises contrôlées représentent toutefois 46 % des cotisations liquidées, ce qui indique la priorité donnée au contrôle des cotisants qui représentent les enjeux financiers les plus importants.

2.3.1.3. La fréquence des redressements

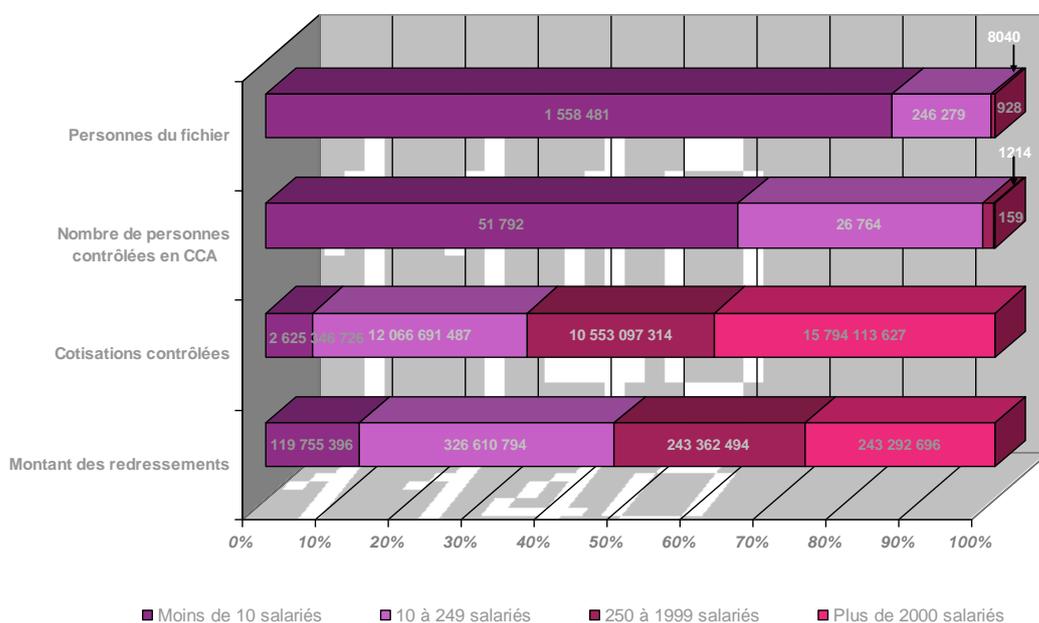
Elle mesure le nombre de redressements sur le nombre d'entreprises contrôlées. Elle s'établissait à 41,24 % en 1998 pour atteindre 66 % en 2013. Quelle que soit la cause (complexité de la législation, meilleur ciblage des entreprises), ce chiffre établit que les contrôles sont utiles. La progression est continue et régulière avec un passage au-dessus de 50 % en 2003 et au-dessus de 60 % en 2008.

La fréquence des redressements croît avec la taille des entreprises. Le taux de redressement est de 57 % pour les entreprises de moins de 10 salariés, et il dépasse 97 % pour celles qui en emploient 2 000 et plus. Plus l'entreprise est grande, plus elle recourt à des dispositifs de rémunération complexes (épargne salariale, financement de régimes de prévoyance...) ou d'exonérations de charge (mesures pour l'emploi) qui peuvent générer des erreurs de calcul de cotisations. Il n'empêche que cette fréquence augmente sur longue période pour toutes les catégories d'entreprises, ce qui signale encore les progrès réalisés dans la détection des entreprises les plus à risques au regard du recouvrement des cotisations.

Le taux de redressement qui mesure le rapport entre le montant de cotisations qui n'a pas été versé et ce qui aurait dû être payé est passé de 1,39 % en 1998 à 2,53 % en 2013. Il s'agit, sous réserve de variations au cours des années, d'une progression quasi continue. Ce taux est supérieur à 2 % depuis 2004.

Le taux de redressement croît inversement à la taille des effectifs des entreprises : plus faible pour les TGE (1,71 %), il est près de trois fois supérieur dans les TPE (5,07 %).

Graphique 2 : Montant des cotisations contrôlées et des redressements selon la taille des entreprises



Source : Acoss – Version provisoire du rapport thématique sur le contrôle 2013

Encadré 1 : Typologie des entreprises au regard des contrôles selon leur taille :

Les entreprises de moins de dix salariés qui constituent 86 % du fichier à contrôler, ont été près de 65 % à être contrôlées ; elles versent un peu plus de 6 % des cotisations contrôlées et totalisent près de 13 % du montant global des redressements.

Celles qui emploient 10 à 249 salariés qui pèsent pour un peu moins de 14 % dans le fichier représentent un peu plus de 33 % des contrôles des entreprises de cette catégorie, un peu plus de 29 % des cotisations contrôlées et 35 % du total des redressements.

Les entreprises de 250 à 1999 salariés (0,4 % du fichier) comptent pour 1,5 % dans la masse des entreprises contrôlées et pour près de 26 % des cotisations contrôlées et génèrent un taux également de 26 % de régularisations.

Les entreprises de 2000 salariés et plus (0,05 % du fichier) versent 38,5 % des cotisations contrôlées et comptent pour 26 % dans le total des redressements.

2.3.1.4. Les résultats financiers des contrôles

Ils s'analysent en montants de régularisations de cotisations qui comprennent des redressements (en faveur des Urssaf) et des restitutions (au bénéfice des entreprises).

Tableau 2 : Évolution des montants et des taux de régularisation

	2011	2012	2013
Nombre de personnes contrôlées et redressées	59 005	56 055	52 783
Fréquence de redressement (actions redressées/actions réalisées)	64,0%	64,6%	66,0%
Montant des redressements	1 092 704 357	1 243 600 340	933 021 380
Montant des redressements +	932 874 145	1 103 832 414	820 345 474
Montant des redressements -	159 830 212	139 767 926	112 675 906
Taux de redressement + (hors Unedic) *	2,20%	2,80%	2,22%
Taux de redressement - (hors Unedic) *	0,38%	0,35%	0,31%
Taux global de redressement des cotisations contrôlées (hors Unedic) *	2,58%	3,15%	2,53%

Source : Acof – Version provisoire du rapport thématique sur le contrôle 2013

Les enjeux financiers sont croissants puisque, de 476 millions en 1998, ces régularisations se sont élevées à 1 244 millions en 2012, soit une augmentation de 160 %. S'il s'agit d'une croissance continue – même si l'on constate une « bosse » en 2001 et 2002 dont la cause réside dans la difficile mise en place d'aménagements des cotisations en vue de favoriser l'emploi, ce qu'il est convenu d'appeler la « déduction Fillon » – l'année 2013 marque toutefois une diminution puisque le montant des régularisations est de 933 millions d'euros (- 25 % par rapport à 2012).

Cela recouvre deux réalités différentes :

- ◆ les redressements ont augmenté de 443 millions en 1998 à 1 104 en 2012, soit une augmentation continue de 149 % ; le montant de 2013 est de 820 millions soit une diminution de 25,7 % par rapport à 2012 ;
- ◆ les restitutions ont évolué de 33 millions en 1998 à 140 en 2012 avec une évolution plus heurtée : on constate d'abord un saut en 2001 (63 millions) et 2002 (92 millions) puis une croissance plus régulière jusque 2008 (254 millions) et une décroissance depuis. Ces restitutions représentent un peu moins de 11 % des mouvements de régularisation. Un type d'irrégularité représente 66 % de l'ensemble des restitutions, il s'agit des mesures dérogatoires en faveur de l'emploi (la réduction « Fillon »). En 2013, on constate également une diminution des restitutions qui atteignent près de 113 millions d'euros (- 19,40 %) et représentent 12 % des régularisations.

2.3.2. Les points sensibles du contrôle

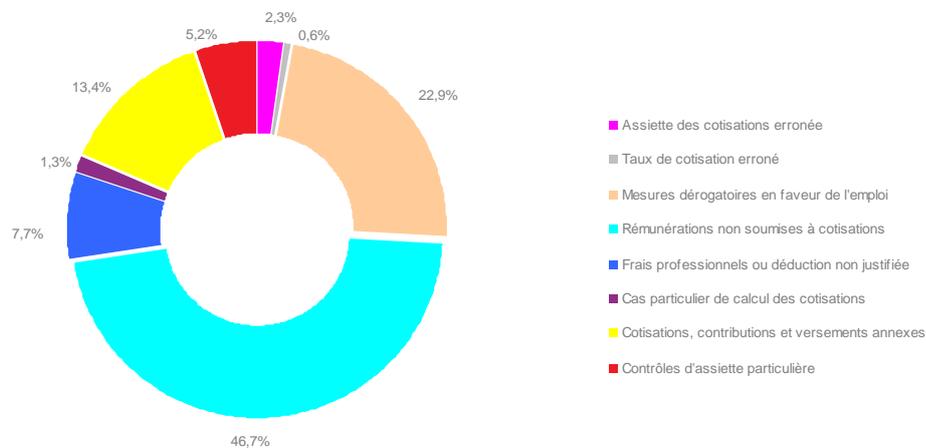
Il est intéressant d'examiner l'objet des régularisations afin d'identifier la nature des réglementations qui posent le plus de difficultés et quels enjeux sont en cause.

Les deux principaux motifs de régularisations en 2013 sont, comme au cours des années précédentes, les rémunérations non soumises à cotisations (585 millions d'euros soit 46,7 % du montant des régularisations) et les mesures dérogatoires en faveur de l'emploi (287 millions d'euros soit 22,9 %).

Deux autres motifs viennent ensuite : la détermination de l'assiette et les frais professionnels (7,7 %)

L'ensemble de ces quatre motifs composent plus de 90 % des causes de régularisation.

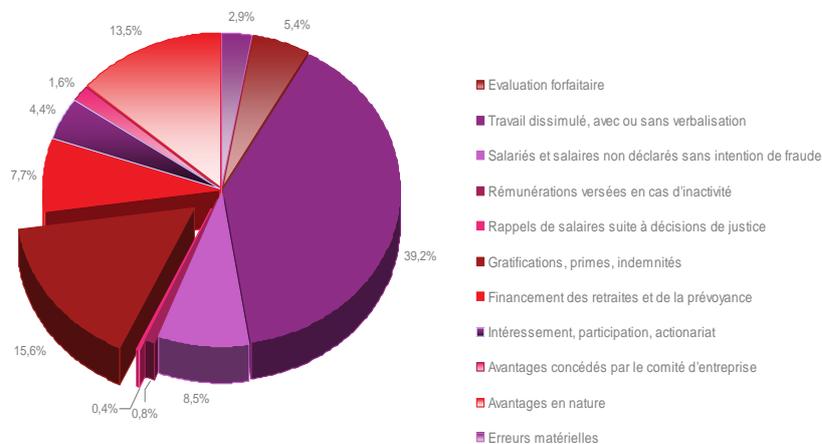
Graphique 3 : Motifs de régularisation



Source : Acoiss – Version provisoire du rapport thématique sur le contrôle 2013

Les irrégularités contenues sous l'intitulé des rémunérations non soumises à cotisations consistent en un défaut de déclarations d'éléments de salaires, soit par erreur, soit par fraude. Pour 45 % ces irrégularités se rapportent à des situations de travail dissimulé. La mauvaise qualification des primes ou indemnités (15,6 %) et d'avantages en nature (13,5 %) constituent les principaux autres types d'irrégularités.

Graphique 4 : Les irrégularités de déclaration des rémunérations

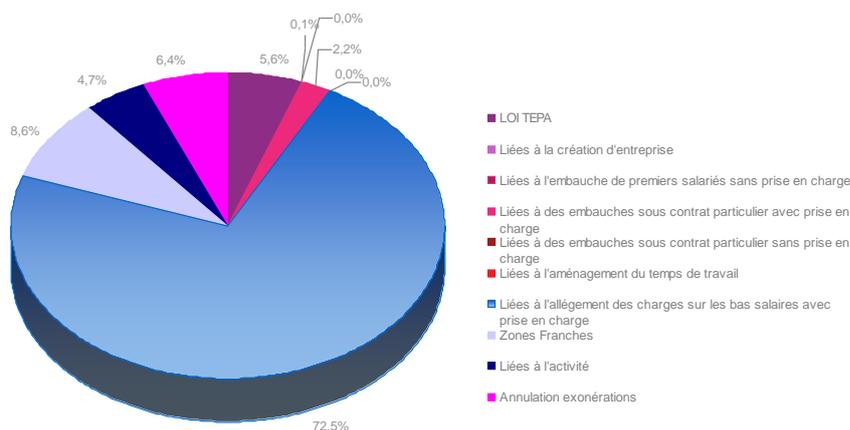


Source : Acoiss – Version provisoire du rapport thématique sur le contrôle 2013

Annexe VII

Le deuxième grand motif de régularisation a trait aux mesures en faveur de l'emploi. Ce motif est très révélateur des difficultés qu'engendrent les législations nouvelles ou changeantes. En effet, en premier lieu, le montant des régularisations connaît des variations importantes selon les années : en baisse depuis 2007, ce montant connaissait un pic à 381 millions en 2011, baissait légèrement en 2012 (374 millions) et s'établit à 287 millions en 2013. En deuxième lieu, la part des restitutions, au bénéfice des entreprises, est plus importante que pour d'autres règles, signe qu'il s'agit bien d'une difficulté à comprendre les règles.

Graphique 5 : Les irrégularités liées aux mesures « emploi »



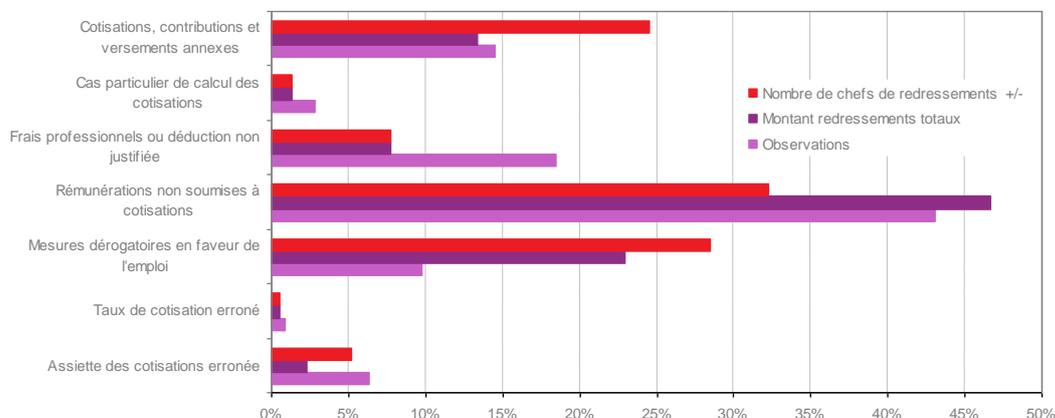
Source : ACOSS – Version provisoire du rapport thématique sur le contrôle 2013

La troisième grande catégorie d'irrégularités porte sur la détermination de l'assiette de la CSG et de la CRDS, sur celle du versement transport et des contributions à des régimes de retraite et de prévoyance.

Enfin, les frais professionnels, quatrième grand motif de régularisation, connaissent une baisse importante en 2013 (96 millions) par rapport au haut niveau de 2012 (146 millions). Le défaut de justification et le dépassement des limites d'exonération sont les irrégularités les plus fréquemment commises.

La répartition des redressements présente des caractéristiques différentes, selon qu'elle est exprimée en nombre ou en montant.

Graphique 6 : Parts respectives des montants de redressement



Source : ACOSS – Version provisoire du rapport thématique sur le contrôle 2013

Annexe VII

On constate, pour les « rémunérations non soumises à cotisations », que la part en nombre est inférieure à celle en montant (32 % contre 47 %). Cette situation est de plus en plus marquée dans la mesure où, par le passé, ces répartitions étaient équilibrées. Le montant moyen par régularisation connaît donc une croissance.

À l'inverse, la part en nombre est beaucoup plus importante que la part en montant sur d'autres motifs tels « les mesures dérogatoires en faveur de l'emploi », les « cotisations, contributions et versements annexes ».

L'importance du nombre d'observations⁷ sur certains motifs est également à souligner. Le graphique met en évidence que la part des observations en matière de « frais professionnels ou de déduction non justifiée » est plus importante que la part en nombre de régularisations ou en montant.

2.4. La pression des contrôles

Cette pression – notion vague mais à l'origine de la mission – peut s'approcher avec cinq critères : la fréquence des contrôles, leur durée, le coût d'un contrôle pour l'entreprise, l'impact financier d'un contrôle et le niveau d'incidents au cours des contrôles.

2.4.1. La fréquence des contrôles

Pour les TPE, la fréquence d'un contrôle comptable d'assiette est en moyenne très légèrement inférieure à trente ans. Mais elle peut faire l'objet d'un contrôle sur pièces, donc partiel, dans un délai inférieur. Tous types de contrôle confondus, la fréquence est de quinze ans.

Pour les PME, la fréquence moyenne d'un contrôle comptable d'assiette est de huit ans et demi.

Pour les grandes et très grandes entreprises, cette moyenne est de 5,8 ans.

En 2010, 14 % des entités contrôlables l'ont été.

Les orientations nationales rappellent la nécessité de réaliser un plan de contrôle pour les entreprises de plus de dix salariés, créées depuis plus de quinze ans et jamais contrôlées.

2.4.2. La durée des contrôles

Une vérification globale dure sur une période comprise entre 0,97 jour et 11,77 selon la taille de l'entreprise et, en moyenne, il faut compter deux jours si l'on excepte le cas particulier des très grandes entreprises pour lesquelles la durée moyenne d'un contrôle s'élève à un peu plus de 104 jours.

L'amplitude moyenne d'un contrôle c'est-à-dire le délai entre l'envoi de l'avis de contrôle et la clôture du contrôle a été évaluée à 151 jours (soit environ cinq mois) par un audit de l'Agence centrale réalisé sur 63 000 actions de contrôles réalisées entre 2009 et 2013.

⁷ Depuis 2003, outre le nombre d'entreprises redressées, le nombre d'entre elles ayant fait l'objet d'observations sans redressement est également suivi. Lors de leur visite en entreprise, les inspecteurs, sont amenés dans certains cas, à ne pas opérer de réintégration mais à mentionner, sur la lettre d'observations, un rappel de la législation applicable.

Annexe VII

Tableau 3 : Durée moyenne d'un contrôle selon la taille de l'entreprise

Types de contrôles	TPE	PME	GE	TGE	GE-TGE	Moyenne
Contrôle sur place	0,97	1,94	8,73	104,51	11,77	1,68
Contrôle sur pièces	-	-	-	-	-	0,44

Source : Acoss

2.4.3. Le coût d'un contrôle

Aucune étude d'ampleur n'a encore évalué le coût pour une entreprise d'un contrôle de l'Urssaf. Dans l'enquête réalisée par la mission (points 3.2 à 3.4 du rapport) et sous les précautions de méthode indiquées, il apparaît que les contrôles de l'assiette des cotisations sociales ne sont pas parmi ceux qui mobilisent le plus le temps et les finances des entreprises.

2.4.4. L'impact financier d'un contrôle

66 % des contrôles comptables d'assiette génèrent une régularisation : 10 % au profit de l'entreprise ; 56 % en faveur de l'Urssaf ; 7 % se terminent par la formulation d'observations pour l'avenir ; 27 % des contrôles comptables d'assiette ne détectent aucune anomalie.

24 % des contrôles sur pièces (en nombre) génèrent une régularisation et 10 % se concluent par une observation sans redressement ; 66 % des contrôles sur pièces ne révèlent donc aucune anomalie. Ce décalage avec la fréquence des redressements dans le contrôle comptable d'assiette témoigne de la bonne prise en compte du principe de sélection des entreprises à moindre risque pour les contrôles sur pièces.

Le montant moyen de redressement par personne contrôlée est de 1 947 euros pour les TPE et 1,8 million d'euros pour les TGE.

2.4.5. Les incidents et les recours

Les incidents sont rares. Il existe cependant un mécontentement assez général à propos de pans de réglementation complexe pour lesquels les entreprises ont l'impression de « faire au mieux ». De plus, compte tenu du climat général d'hostilité aux charges sociales et à la « paperasse », l'expression de ce mécontentement est plus libre. L'Acoss note que « les inspecteurs témoignent d'une recrudescence des agressions verbales » et que « les relations avec les personnes contrôlées apparaissent ainsi aujourd'hui plus difficiles ».

Les incidents peuvent prendre plusieurs formes :

- ◆ le retard : l'entreprise fait traîner la communication d'un document pour mettre une année en prescription. Il est parfois malaisé de faire le partage entre difficulté à produire le document et refus délibéré de le produire rapidement. La taxation forfaitaire peut être une réponse à une manœuvre dilatoire ;
- ◆ les comportements agressifs : lorsqu'ils prennent la forme de menaces physiques, ils conduisent à des dépôts de plainte ;
- ◆ l'obstacle à contrôle : l'absence du représentant de l'entreprise ou la non communication des documents rendent impossible le contrôle sans qu'aucune agressivité ne s'exprime pour autant. Il est possible de mettre en œuvre une procédure d'obstacle à contrôle mais cela est extrêmement rare. Le fait de ne pas comptabiliser les cas d'obstacle à contrôle en est le signe.

Annexe VII

L'Acoss, qui exerce une veille à ce sujet, recense une dizaine d'incidents graves en une année, qui se déroulent plus généralement dans le cadre de la lutte contre la fraude et sont le fait de travailleurs indépendants (éventuellement suspectés d'employeur illégalement du personnel) ou de tout petits entrepreneurs.

Un protocole d'accord, daté du 27 février 2009, entre l'Ucanss et des organisations syndicales contient des mesures de prévention des incidents (formation) et d'assistance des personnels (soutien psychologique) qui en sont victimes. Acoss et Urssaf ont élaboré différents documents de sensibilisation des agents du contrôle qui indiquent les mesures de prévention, donnent des conseils de comportement en cas de difficultés et organisent la remontée de l'information, notamment à destination des représentants du personnel.

En définitive, il n'y a rien qui n'indique, compte tenu du climat général de la société, une acceptabilité moindre des contrôles, a fortiori dans le monde industriel.

2.5. La perception du problème

L'Acoss recourt à l'étude de la presse, à des rencontres avec les représentants des entreprises et à des enquêtes de satisfaction pour, notamment, apprécier la manière dont les contrôles sont ressentis par les entreprises.

Mais il convient tout d'abord de noter que les organismes de la Branche sont dotés de conseils d'administration dans lesquels siègent les représentants des entreprises. Ainsi au conseil d'administration de l'Acoss, sur un conseil de 30 membres, les employeurs (10) et les travailleurs indépendants (3) sont à parité avec les syndicats représentants les assurés sociaux dans une instance que complètent quatre personnalités qualifiées désignées par l'État.

2.5.1. Les media

Un mécanisme d'alerte sur les informations de la presse (papier et internet) a été mis en place pour connaître les propos tenus sur les Urssaf. Il apparaît que les médias se font régulièrement l'écho des difficultés de certains contrôles ou des critiques énoncées à l'occasion des contrôles. Mais il est difficile de démêler ces critiques de celles qui portent plus généralement sur le poids des charges sociales et la complexité de la réglementation. Ces sujets représentent, en 2013, 55 % des retombées « presse », les 45 % autres concernant les données statistiques notamment au moment de la publication du rapport d'activité de la Branche qui contient des chiffres sur les redressements et l'ampleur de la fraude. Ces derniers articles apparaissent plutôt comme la reconnaissance de l'efficacité des Urssaf. Dans les 55 % on dénombre :

- ◆ 24,2 % de sujets consacrés au poids de la réglementation et des contrôles ;
- ◆ 17,2 % à la lutte contre la fraude et le travail illégal ;
- ◆ 12,4 aux mouvements de contestation nés récemment contre l'excès des charges (les « tondu », les « plumés », les « dupés »...).

Quand la question de la fraude est traitée, c'est l'efficacité des contrôles avec la hausse du montant des redressements qui est mise en avant.

2.5.2. Les échanges avec les fédérations professionnelles

Nombreux tant au plan national que local, ces échanges ne font pas l'objet d'un bilan qui permettrait d'en mesurer les effets et d'en améliorer l'efficacité.

2.5.3. Les enquêtes de satisfaction

En 2005 et 2010, dans le cadre d'enquêtes de satisfaction annuelle, il a été demandé aux cotisants qui avaient fait l'objet d'un contrôle d'indiquer le degré de satisfaction quant à la manière dont ce contrôle s'était effectué (satisfaction globale, délais de contestation, informations sur les voies de recours, lettre d'observations, conseils sur l'application de la réglementation, informations sur les droits et obligations des cotisants, qualité du dialogue avec l'inspecteur, durée du contrôle, modalités de prises de rendez-vous).

En 2010, un quart des répondants affirmait avoir fait l'objet d'un contrôle au cours des cinq dernières années et 89 % se déclaraient satisfaits du dialogue avec l'inspecteur.

Dans l'enquête de satisfaction 2010, à l'intention des entreprises qui avaient vécu un contrôle au cours des cinq années précédentes, près d'un cotisant sur quatre indiquait avoir fait l'objet d'un tel contrôle et 89 % des cotisants contrôlés portaient une appréciation de satisfaction globale sur la visite de l'inspecteur.

Les taux de satisfaction particuliers les plus élevés portaient sur la durée du contrôle (97 %) et sur les modalités de prises de rendez-vous (95 %), taux en augmentation par rapport à 2005. 87 % des entreprises sont satisfaites des informations données sur leurs droits et obligations et l'application de la réglementation. Les taux de satisfaction les plus bas portent sur les délais de contestation et les informations sur les voies de recours (en diminution toutefois par rapport à 2005).

Le prochain zoom sur le contrôle sera effectué à l'occasion de l'enquête générale de satisfaction de 2015 qui interrogera 300 000 cotisants.

Une étude ponctuelle a été confiée à Atequacy, cabinet de conseil opérationnel en gestion des coûts sociaux, qui a interrogé 237 entreprises de tous secteurs et de toute taille du 20 avril au 5 mai 2012. Une entreprise interrogée sur deux a été contrôlée par une Urssaf entre 2009 et 2012, au cours des quatre dernières années.

Encadré 2 : Principales constatations de l'étude Atequacy

- 8 % des entreprises qui se sont vu notifiées un redressement l'ont contesté, ce qui indique un taux élevé d'acceptation du travail des inspecteurs.
- 61 % sont satisfaits du niveau d'expertise du contrôleur.
- 58 % constatent l'équité de l'analyse.
- Huit entreprises sur dix affirment avoir retiré de bonnes pratiques après un contrôle.
- Pour 50 % des répondants, le contrôle de l'Urssaf est un audit comme un autre.
- Mais c'est un stress pour 40 % d'entre elles et une gêne dans le travail quotidien pour 20 % d'entre elles.
- Plus d'une entreprise sur dix sollicite un prestataire extérieur à l'occasion d'un contrôle. Et même une sur quatre dans le secteur de l'industrie. Près de la moitié (45 %) des grandes entreprises font appel à des prestations extérieures alors que ce n'est le cas que pour 10 % des PME et des entreprises de taille intermédiaire.

2.6. L'émergence d'une fonction de l'accompagnement des contrôles

Diverses évolutions – institutionnelles ou dans les modes d'organisation – contribuent, même si ce n'est pas leur objet principal, à apporter un meilleur service aux entreprises. Mais outre ces évolutions générales, des dispositifs spécifiques sont apparus récemment pour réduire les incidences négatives d'un contrôle.

2.6.1. Les évolutions générales

Il convient de citer, sous cet intitulé, la régionalisation et le versement en lieu unique qui, sans être leur objet, répondent à une des critiques formulées à l'encontre du contrôle des Urssaf, à savoir l'hétérogénéité des positions entre inspecteurs qui exposent les entreprises à des contrariétés de décision d'un établissement à l'autre, selon leur implantation géographique, ou d'un contrôle à l'autre dans le temps.

2.6.1.1. La régionalisation du réseau des Urssaf

Comme déjà indiqué, la branche du recouvrement des cotisations a abandonné une organisation fondée sur le découpage départemental pour adopter les circonscriptions régionales. Dans un cadre plus vaste, avec un pilote unique du contrôle, il est plus aisé de garantir une unité d'interprétation des textes.

2.6.1.2. Le versement en lieu unique

Le versement en lieu unique (VLU) permet aux entreprises à établissements multiples de centraliser auprès d'une seule Urssaf (dite Urssaf de liaison) leurs déclarations et leurs paiements.

Il s'agit d'une démarche volontaire de la part de l'entreprise. Toutefois, certaines entreprises multi-établissements relèvent d'une seule Urssaf parce que l'activité ne dépasse pas le cadre régional ou parce qu'il s'agit d'une entreprise de plus de 2 000 salariés (pour laquelle la centralisation est obligatoire) ou encore parce que la paie et la comptabilité sont, elles-mêmes, gérées de manière centralisée, ce qui est, bien évidemment, la situation la plus fréquente.

2.6.2. Les dispositifs spécifiques de sécurisation juridique

Trois dispositifs concourent à réguler l'interprétation du droit.

2.6.2.1. La procédure de rescrit social

Le rescrit est une procédure par laquelle une entreprise peut obtenir de son Urssaf une décision explicite d'interprétation d'un texte qui s'imposera aux deux parties à l'occasion d'un contrôle. Il doit en résulter une plus exacte interprétation par les entreprises des textes qu'elles appliquent et, partant, un amoindrissement du risque de redressement en cas de contrôle.

Les demandes de rescrit et les réponses qui sont apportées font l'objet d'une intégration dans une base nationale qui assure une mutualisation des questions et positions adoptées. Le recensement de l'ensemble des rescrits facilite l'identification des points de législation nécessitant une évolution des textes.

Annexe VII

En 2013, la progression des demandes de rescrit est notamment liée à la mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives à la retraite et à la prévoyance complémentaires. Cette progression valide l'intérêt du dispositif pour les employeurs face à la complexe appréhension de certaines dispositions.

Les différentes opérations de promotion n'ont cependant pas encore permis de faire « décoller » cette offre de service majeure au sein du dispositif global de sécurisation.

Le formalisme imposé par la procédure pour garantir que la question est posée avec toute la rigueur nécessaire afin que la réponse soit juridiquement certaine explique en partie le faible succès de la formule.

Tableau 4 : Évolution du nombre de demandes de rescrit

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Demandes de rescrit	2	102	241	257	362	289	312	324	490

Source : Acoss

2.6.2.2. La procédure d'arbitrage par l'Acoss

Tout cotisant, confronté à des interprétations contradictoires d'organismes de recouvrement relatives à plusieurs de ses établissements placés dans une même situation au regard d'un même dispositif juridique, a le droit de recourir à l'arbitrage de l'Acoss. L'Agence centrale est alors chargée de l'analyse du litige et demande aux organismes d'adopter une position commune ; l'Acoss se substitue aux organismes, s'ils ne se conforment pas à l'instruction de l'Agence centrale.

Cette procédure, dont l'objectif est d'harmoniser les positions prises par les organismes de recouvrement, participe directement d'une action de sécurisation juridique efficace. Son exercice demeure, à cette date, peu fréquent (moins de cinq arbitrages par an).

2.6.2.3. La régulation des pourvois en cassation par l'Acoss

Dans le contentieux qui peut opposer une Urssaf à un cotisant, la phase ultime de la procédure qui consiste à se pourvoir en cassation est soumise à une intervention de l'Acoss. En effet, il appartient à l'Agence centrale d'autoriser ou non les organismes de recouvrement à former un pourvoi en cassation.

À titre indicatif, en 2013, les Urssaf ont fait 57 demandes d'autorisation de pourvoi : 40 demandes ont été acceptées et 17 ont essuyé un refus.

ANNEXE VIII

Comparaisons internationales

ALLEMAGNE

Questionnaire de l'étude (En français)

Éléments locaux de contexte (les questions 3 et 4 sont prioritaires) :

Q1/-Quelle est dans votre pays, l'organisation générale (programmation, suivi,) des contrôles effectués par les administrations dans les entreprises industrielles (exemples de statistiques ou de taux d'entreprises contrôlées annuellement)?

En Allemagne, les contrôles en entreprises sont pour la plupart une compétence des « Länder », certaines compétences sont même délégués à des subdivisions administratives plus fines (arrondissements « Landkreise », ou communes « Gemeinden »).

1. Contrôles par l'administration fiscale

En Allemagne ce sont les 16 Länder qui ont la compétence exclusive pour contrôler l'impôt. Chaque administration fiscale mène sa propre politique et les organisations peuvent être sensiblement différentes en fonction notamment du tissu fiscal.

La ville – Etat de Hambourg possède un centre des finances dédié aux grandes entreprises (« Finanzamt für Großunternehmen ») depuis 1998.

Ce centre des finances qui compte 230 agents (sur les 4000 agents des impôts de la ville-Etat) est compétent pour les sociétés qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions d'Euros par an, les banques et les assurances soit plus de 4.500 sociétés. Ce centre recouvre plus de 60% des impôts de la ville-Etat de Hambourg.

Le « Finanzamt für Großunternehmen » de Hambourg est chargé non seulement de la gestion mais également du contrôle des sociétés qui entrent dans son champ de compétence soit entre 500 et 600 contrôles par an.

Berlin a pour sa part 4 centres des finances spécialisés dans les « sociétés » (« Finanzämter für Körperschaften »). Contrairement au cas de Hambourg, le chiffre d'affaires ne constitue donc pas le critère de répartition entre ces quatre structures. Chacun des 4 centres regroupe la gestion des sociétés de 3 ou 4 districts de Berlin plus une compétence spécifique pour tout Berlin comme la gestion des sociétés d'assurances pour le « Finanzamt für Körperschaften I » ou la gestion des sociétés ayant des obligations fiscales limitées pour le « Finanzamt für Körperschaften III ». Là encore, la gestion et le contrôle des sociétés vont de pair.

Dans la quasi-totalité des Länder, le principe est que la compétence en termes de gestion d'un dossier revient au service d'assiette du centre des Finances « Finanzamt » local dans le ressort duquel se trouve le contribuable.

Une forme de spécialisation sectorielle peut exister au sein d'un même centre des Finances avec un ou plusieurs services dédiés, on parle de « services des entreprises » (« Firmenstellen »), éventuellement distingués selon le type d'entités (sociétés de personnes ou de capitaux), le numéro d'identifiant fiscal ou encore l'ordre alphabétique.

Il peut arriver aussi que la compétence de plusieurs centres des Finances soit déléguée à un seul, en particulier pour des questions de moyens (en personnel qualifié par exemple) ou de synergie avec les services de contrôle (comme en Bavière notamment).

Enfin, certains regroupements de plusieurs centres ne concernent que le contrôle.

Ainsi, en Rhénanie-Palatinat, le centre des Finances de Trèves est compétent pour la gestion de l'ensemble des sociétés situées sur son ressort territorial et dispose d'une équipe de 26 vérificateurs dédiés au contrôle des sociétés importantes « Großbetriebsprüfung » qui sont situées dans son ressort territorial mais également dans le ressort territorial de quatre autres centres de Finances de Rhénanie-Palatinat (Bitburg-Prüm, Daun, Bernkastel-Wittlich, Idar-Oberstein).

Le niveau fédéral essaie d'intervenir dans le contrôle fiscal par le biais de vérificateurs fédéraux rattachés à l'office fédéral des impôts (BZSt) situé à Bonn.

Au sein de ce service, 200 vérificateurs fédéraux spécialisés par branche d'activités ainsi que dans les problématiques internationales (prix de transfert) ont pour mission officielle d'apporter une expertise aux vérificateurs des Länder. Mais, ces vérificateurs fédéraux ont également pour mission de faire remonter de l'information sur la qualité des contrôles des grandes entreprises en Allemagne et d'essayer de contribuer à une harmonisation des prises de positions sur des problématiques complexes. La volonté de l'administration fédérale est de monter en puissance sur ce point. Ce service va donc être considérablement renforcé dans les années à venir pour atteindre 660 vérificateurs à l'horizon 2017/2018. Le BZSt se heurte toutefois à un problème de recrutement de personnel qualifié.

Sur la sélection :

Les grandes entreprises doivent être contrôlées en continu : « Anschlussprüfung ». En 2009, en application de ces critères, l'Allemagne comptait environ 170 000 grandes entreprises.

Sur ces 170.000 grandes entreprises, près de 39.000 ont fait l'objet d'un contrôle en 2009 (soit près de 23 %). En effet, s'agissant des grandes entreprises l'objectif à atteindre est la vérification de tous les exercices : ainsi le « Prüfungturnus » (délai maximal entre deux vérifications) est fixé à 4 ans afin qu'il n'y ait aucune période non vérifiée (« Anschlussprüfung »).

Un tableau détaillant les seuils retenus pour déterminer la taille des entreprises est mis à jour tous les 2 ans.

La fréquence du contrôle des grandes entreprises était donc de 4,6 ans en 2012, chiffre stable qui doit normalement correspondre au délai de prescription fiscale de 4 ans en Allemagne (hors cas de fraude).

La fréquence du contrôle des entreprises moyennes était de 15 ans, des petites de 30 ans et des très petites de 101 ans.

Les Länder établissent des grilles d'analyse-risque pour affiner la sélection des contrôles, mais les services allemands n'ont pas recours au « datamining ».

Nombre d'entreprises, nombre de vérifications de comptabilité et périodicité de contrôle (en années)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grandes entreprises	nombre	169.843	170.060	170.060	191.638	191.335	191.335
	contrôles	38.662	39.885	38.988	40.502	41.764	41.365
	fréquence	4,4 ans	4,3 ans	4,4 ans	4,7 ans	4,6 ans	4,6 ans
Entreprises moyennes	nombre	757.810	758.051	758.051	799.135	799.135	799.135
	contrôles	59.068	56.999	55.157	55.315	52.679	52.544
	fréquence	12,8 ans	13,3 ans	13,7 ans	14,5 ans	15,2 ans	15,2 ans
Petites entreprises	nombre	1.140.402	1.141.146	1.141.146	1.189.727	1.189.727	1.189.727
Très petites entreprises (fréquence non significative)	nombre	6.284.418	6.321.465	6.321.465	6.391.015	6.391.015	6.391.015
	contrôles	115.645	113.752	112.379	108.086	103.075	101.782
Total des entreprises		8.352.473	8.390.722	8.390.722	8.571.515	8.571.212	8.571.212
Total des contrôles		213.375	210.636	206.524	203.903	197.518	195.691

1. Contrôles par l'administration douanière

Les contrôles en entreprises des douanes sont effectués par les services AStA (Außenprüfung und Steueraufsicht). Les AStA sont intégrés aux « Hauptzollämter » qui sont répartis sur le territoire allemand mais qui dépendent directement du BMF (ministère fédéral des finances). Le poste ne dispose pas d'informations sur la programmation et le suivi des contrôles de l'administration douanière allemande.

2. Gewerbeaufsicht

La « Gewerbeaufsicht » (inspection des entreprises) est une compétence des Länder, qui choisissent des schémas d'organisation et de mise en œuvre de cette activité régalienne assez différents. La « Gewerbeaufsicht » rassemble des compétences beaucoup plus larges que la seule inspection du travail française. Elle est notamment chargée de la sécurité des installations, l'inspection des installations classées, le contrôle des émissions, la régulation des déchets et des effluents ainsi que du transport des matières dangereuses. De plus elle est également chargée de la protection du consommateur. Elle rassemble plus ou moins l'équivalent des branches régaliennes, de la DREAL, de la DIRECCTE et de la partie « nucléaire de proximité » de l'ASN en France.

Exemple du Baden-Wurtemberg :

Dans ce Land, l'inspection du travail et les contrôles environnementaux sont délégués au 44 « Stadt- und Landkreisen », les arrondissements, la subdivision administrative du Land. Pour tout ce qui concerne les installations classées ou les sites SEVSO ce sont les quatre « Regierungspräsidien » Stuttgart, Karlsruhe, Fribourg et Tübingen qui sont compétents. Ce sont également ces 4 structures qui sont chargées du contrôle du marché dans le secteur des

médicaments, de la radioprotection, de la protection au travail des femmes enceintes et des travailleurs à domicile.

L'organisation au sein des « Stadt- und Landkreisen » est laissée libre et fait que celle-ci n'est pas uniforme. Cependant les 4 Regierungspräsidien sont investis d'une mission de coordination technique.

L'appui technique est l'échange de données se fait à travers un système d'information unifié à l'échelle du Land dénommé WIBAS (Wasser, Immissionsschutz, Boden, Abfall und Arbeitsschutz).

Dualisme dans la protection des travailleurs

En Allemagne, existe un système appelé « Dualismus im Arbeitsschutz » qui prévoit que d'une part l'inspection du travail est assurée par le Land (Gewerbeaufsicht) mais que d'autre part une surveillance complémentaire est assurée par les organismes d'assurances qui assurent les accidents au travail. Ce dualisme est vivement critiqué par certaines entreprises en Allemagne car il conduit à alourdir la charge de contrôle en entreprise. Certaines entreprises relatent des histoires de contrôles consécutifs donnant lieu à des instructions contradictoires des deux organismes chargés des contrôles.

3. Contrôles liés aux prestations sociales

Dans le domaine des caisses sociales est également vérifié le calcul et le paiement des cotisations de sécurité sociale par la voie de l'audit externe.

Concernant le contrôle du versement de cotisations sociales, c'est le centre de collecte « *Einzugsstelle* » de la caisse d'assurance-maladie compétente (choisie par le salarié dans le cas d'une assurance maladie publique) qui est chargée de collecter l'ensemble des cotisations sociales (assurance maladie, assurance-dépendance, assurance retraite et assurance chômage) auprès de l'employeur. Dans le cas particulier où l'activité exercée est un emploi dit « Mini-Job » (emploi soumis partiellement au paiement de sécurité sociale et dont la rémunération mensuelle est plafonnée à 450€), c'est la « Mini-Job-Zentrale » (qui est compétente pour la collecte.

La fédération des caisses publiques d'assurance retraite (*Deutsche Rentenversicherung, DRV*) opère tous les 4 ans un contrôle auprès de l'employeur : en cas d'irrégularités constatées et de refus de paiement d'un reste à charges de cotisations à régler, elle se retourne vers l'office central de la douane (*Hauptzollamt*) qui met en œuvre l'exécution forcée. Par ailleurs, le contrôle sur soupçon de travail au noir relève de la compétence d'un service spécialisé de la douane et de l'Agence fédérale du travail.

Q2/ Le nombre d'administrations exerçant des contrôles dans les entreprises industrielles est-il plus resserré – ou au contraire plus élevé - qu'en France (nb en France, il y en a 6 grandes fisc, douane, inspection du travail, environnement, protection du consommateur, cotisations sociales plus les contrôleurs réalisés par des organismes agréés tels que la société VERITAS) ? Y at-il une coordination des contrôles et un développement des partages de bases de données ainsi qu'une facilitation des contrôles par les échanges électroniques (citer des exemples d'innovations en la matière si possible)

Du fait du regroupement des compétences principales au sein de la « Gewerbeaufsicht », le nombre d'intervenant dans les entreprises industrielles est plus resserré. Cependant l'impact du « dualisme de la protection des travailleurs » est difficile à évaluer.

De plus le regroupement des contrôles des caisses de retraites et de pensions avec celles de l'assurance maladie ont permis de réduire le nombre d'interventions dans les entreprises.

Les administrations dépendant du ministère des finances ont commencé à mettre en place une coordination des contrôles. Ce qui est affiché est :

- Une information réciproque concernant les pistes concrètes concernant des infractions pour lesquelles le contrôleur n'est pas directement responsable.
- La programmation conjointe des opérations de contrôle.
- L'exécution conjointe des contrôles dans le cas d'une inspection d'une entreprise ou d'un site de production important.

Cependant dans la pratique ces échanges restent rares et leur portée limitée.

Concernant le contrôle des cotisations sociales, il n'y a pas de coopération entre l'inspection fiscale et l'inspection de la DRV, l'avis (« *Bescheid* ») émis par l'inspection fiscale n'est pas automatiquement transmis à la DRV (et réciproquement). Il en a été question, mais ce n'est plus d'actualité (selon l'expert contacté au DRV).

Il existe en revanche, lors de soupçon de travail au noir, une étroite coordination des contrôles entre l'Agence fédérale du travail, le service spécialisé de la douane, la police et la DRV.

Le partage de bases de données s'est développé, notamment entre le centre de collecte « *Einzugstelle* » de la caisse d'assurance maladie et la DRV. Les données des quatre dernières années nécessaires à l'inspection de la DRV peuvent être téléchargées d'un grand serveur national (placé à Würzburg).

Une facilitation des contrôles par échange électronique est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 (« *elektronische unterstützte Betriebsprüfung* » - voir ci-dessous), permettant aux entreprises (ou leur conseiller fiscal) de transmettre l'ensemble du dossier de comptabilité concernant directement les salaires (« *Lohnbuchhaltung* ») par voie électronique (la transmission du dossier de comptabilité financière est prévue pour juillet 2015). Cela permettra de réduire considérablement la durée de l'inspection de la DRV. Ce nouveau procédé est cependant critiqué par l'union des experts comptables qui mettent en avant des surcoûts pour les entreprises et soulignent une redondance avec un autres procédé qui transmet déjà ces données vers l'administration : ELENA-Verfahren (*elektronisches Entgeltnachweis-Verfahren*).

Q3/ Lorsque des contrôles sont délégués à des organismes agréés, arrive-t-il qu'une délégation soit donnée à un organisme unique sur un domaine donné – créant ainsi un monopole local -, ou une concurrence est-elle systématiquement organisée ?

Les « *Zugelassene Überwachungsstellen* » (ZÜS), organismes accrédités pour la surveillance des installations, ont été introduites dans le cadre de la libéralisation des activités de contrôle en Allemagne depuis le 1^{er} janvier 2006. La loi correspondante est la « *Produktsicherheitsgesetz* », loi relative à la sécurité des produits, traduisant en loi allemande la directive européenne 2001/95/EG. Cette loi a été suivie d'un certain nombre de décrets. TÜV, DEKRA, GTÜ et SGS sont des exemples de ZÜS. Avant de devenir ZÜS, un

organisme doit suivre une procédure d'accréditation auprès de la ZLS (Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik) dans au moins un des domaines d'application : appareils sous pression, ascenseurs, installations avec un potentiel explosif. Pour chaque Land dans lequel l'organisme souhaite exercer son activité, l'administration locale compétente doit officiellement le nommer. Cette procédure de nomination est différente pour chaque Land mais encadrée par une loi votée localement. La ZLS est un regroupement administratif des 16 Länder qui a son siège à Munich.

Le tableau des ZÜS est disponible sur le site de la centrale fédérale pour la protection des travailleurs et la médecine du travail¹. Il est aisé de constater à l'aide de ce tableau que la concurrence est systématiquement organisée et qu'il n'existe pas de monopole local, même si pour certains Länder le choix est plus restreint que pour d'autres. A noter qu'il est également possible pour un service de contrôle interne à une entreprise d'être accrédité en tant que ZÜS.

Q4/ Des actions de réduction de la « charge de contrôle » ont-elles été engagées dans votre pays ? Si c'est le cas, ces actions se sont-elles appuyées sur une évaluation de cette « charge de contrôle » ? Comment cette évaluation a-t-elle été réalisée ? Est-elle actualisée régulièrement (sur une base annuelle) ?

1. Actions de réduction de la « charge de contrôle »

Des actions assez diverses de réduction de la charge de contrôle ont été engagées. Ces actions sont souvent restreintes à l'échelle de compétence des contrôles exercés (Land, Arrondissement, Commune). Voici quelques exemples :

Contrôles fiscaux : sur l'amélioration de la relation avec les contribuables vérifiés :

Des contrôles rapprochés de la clôture des exercices comptables « Zeitnahe betriebsprüfung » sont proposés aux entreprises depuis quelques années.

Comme déjà indiqué, le §169 s§2 de l'AO, livre des procédures fiscales, prévoit un délai de reprise de 4 ans (or cas de fraude) à compter du dépôt de la déclaration et contrairement à la France, l'envoi de l'avis de vérification est interruptif de prescription.

Ainsi, le délai entre la clôture d'un exercice comptable et le début d'un contrôle peut varier de 4 à 8 ans.

Ce décalage important aboutit à des contrôles plus difficiles. Le « Zeitnahe betriebsprüfung » permet donc aux entreprises qui s'engagent à déposer dans des délais rapides leurs déclarations et à coopérer plus activement pendant le contrôle avec l'administration d'être contrôlé plus rapidement (n+1) et ainsi de bénéficier d'une sécurité juridique plus importante.

Regroupement administratifs :

Comme mentionné précédemment, certains regroupements administratifs ont pu être réalisés allégeant la charge de contrôles.

Les inspections précédemment réalisées par les caisses d'assurance maladie ont été transférées aux caisses de retraites et de pensions. Ce transfert est effectif depuis le 1.1.1999, après une période transitoire de trois ans. Depuis lors, les caisses de retraite et de pension sont les seuls responsables des audits et s'engagent à examiner au moins tous les 4 ans chaque entreprise.

¹ http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Produktinformationen/Zugelassene-Ueberwachungsstellen_content.html

D'autres regroupements ont été opérés au niveau des Länder, ceux-ci étant libres de choisir l'organisation qui leur paraît la plus judicieuse.

Processus d'évaluation par les entreprises :

Pour la « Gewerbeaufsicht » dans certains Länder a été lancé un processus d'évaluation par les entreprises visitées, auquel les réponses ont été nombreuses. De plus certains Länder comme par exemple de Bade-Wurtemberg ont mis en place un système d'inspection en entreprises « virtuel » qui est en fait une base de données permettant un échange d'informations entre les 48 implantations au niveau du Land afin d'alléger la charge aussi bien pour les entreprises que pour l'administration. Ces initiatives sont freinées par le principe de « libre organisation » qui ne permettent pas au Land et encore moins au Bund (l'échelon fédéral) d'imposer un mode d'organisation des contrôles.

Informatisation des contrôles :

Pour les contrôles fiscaux, depuis le 1^{er} janvier 2002, les entreprises doivent conserver leurs documents sous une forme « accessible par machine ». Ceci permet une informatisation des contrôles, réduisant le temps nécessaire aussi bien pour l'administration que pour l'entreprise contrôlée. Cependant cette méthode est critiquée par les entreprises, un rapport de PWC explique que la nécessité de garantir l'accès numérique aux données pendant une période de 6 à 10 ans est une charge non négligeable pour les entreprises². C'est également un problème pointé du doigt par le BDI et le BDA dans leur prise de position commune sur la simplification administrative au service des entreprises³.

Standardisation de la transmission de données :

L'Allemagne a mis en place une méthodologie de transmission des données numériques entre les entreprises et l'administration. Celle-ci se traduit par un standard publié le 17 octobre 2011 par l'AWV (Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.) du standard opensource eXTra⁴ (einheitliches XML-basiertes Transportverfahren).

C'est sur ce standard que s'appuie l'euBP (« Elektronisch unterstützte Betriebsprüfung » ou contrôle des entreprises par voie électronique). L'euBP a été introduit pour les contrôles liés aux prestations sociales avec effet au 1^{er} janvier 2012. Le gouvernement allemand prévoit d'étendre de procéder de manière progressive à toutes les communications entre l'administration et les entreprises. Il s'agit d'une initiative très intéressante, avec beaucoup de potentiel de simplification. Cependant, à l'heure actuelle le nombre d'administrations ayant mis en place le système reste cependant relativement limité.

2. Evaluation par le Bund des charges liées aux lois et ordonnances :

L'office fédéral de la statistique (Destatis) gère, depuis 2006, une base de données publique réunissant l'ensemble des informations sur l'impact des projets de réglementation et en fait un rapport annuel au Bundestag. Depuis 2011, cette base de données comprend également de manière plus précise et détaillée les coûts des charges administratives pour les particuliers et les entreprises. Cette base est publique et permet une recherche par type d'utilisateur, par obligation et par secteur⁵. Une version avec des informations plus détaillées est réservée aux

² http://www.pwc.de/de_DE/de/steuerberatung/assets/PwC-Studie_GDPdU_Digitale-Steuerpruefung_2012.pdf

³ http://www.bdi.eu/download_content/Publikation_Buerokratie_abbauen_-_Mehr_Wertschoepfung_und_Arbeitsplaetze.pdf

⁴ http://www.extra-standard.de/front_content.php

⁵ https://www-skm.destatis.de/webskm/online?nsc=true&https=1&__site=

ministères. Dans les deux ans suivant la mise en place de la réglementation, l'office compare les données alors fournies par les ministères avec les données empiriques. Cette vérification très couteuse en temps n'est évidemment réalisée que pour les charges les plus importantes.

Cette base de données permet de mesurer les charges de contrôle en entreprise en isolant en ciblant toutes les obligations de contrôle introduites dans les lois allemandes. Afin d'estimer cette charge, le ministère fédéral en charge de l'élaboration de la proposition de loi, mais qui n'est pas directement chargé de l'exécution et de la coordination des contrôles, travail avec les représentants des Länder afin de jauger la charge que celle-ci va représenter à la fois au niveau administratif et au niveau des entreprises. Suite à la prise de contact du poste avec l'administration allemande compétente pour les mesures de simplification, une extraction de la charge représentée par les contrôles en entreprise de la base de données est actuellement en cours mais n'est pas disponible au jour d'aujourd'hui.

Q5/ Les contrôles sont à la fois une « charge » par le temps et le coût qu'ils représentent et un impératif pour faire respecter la loi et assurer l'équité de la concurrence. Constate-t-on dans votre pays une évolution de la perception des contrôles par les employeurs (compréhension croissante ? mécontentement croissant ?). Certains contrôles, ou certaines administrations de contrôle sont-ils mieux/moins bien perçus ? Existe-t-il des chartes contrôleurs/contrôlés ou des questionnaires de satisfaction ? Les entreprises qui ont des filiales ou établissements en France estiment-elles que les contrôles y sont plus lourds ?

Concernant le contrôle des cotisations sociales, le développement du contrôle de l'entreprise par voie électronique entrée en vigueur au 1er janvier 2014 (projet pilote auparavant) réduit la charge en termes de temps et de coûts pour l'entreprise (et pour la DRV). Il est globalement bien accueilli par les entreprises. (cf. question 2 et question 4)

Plus largement, l'informatisation des contrôles en entreprises et la modernisation de l'Etat est plutôt bien accueillie par les entreprises, même si certaines réticences subsistent et que notamment la durée de conservation et d'accessibilité des données sous forme électronique pose un problème pour certaines entreprises.

Q6/-des efforts (ciblage, développement des contrôles, ...) ont-ils dû être engagés récemment dans votre pays pour intensifier la lutte contre la fraude ? Pour quel type de sujets (environnement, concurrence, fiscal, social, ...) ? Quels résultats ont-ils été obtenus ?

Le caractère décentralisé du pilotage de la plupart des contrôles rend difficile la réponse à cette question. Quelques exemples ont été cités dans les réponses aux questions précédentes.

Commentaires éventuels :

DANEMARK**Questionnaire de l'étude (En français)****Éléments locaux de contexte (les questions 3 et 4 sont prioritaires) :**

Au-delà de la question des contrôles au sein des entreprises, les autorités danoises ont à plusieurs reprises mis en place des plans visant à réduire la charge administrative des entreprises. Le premier, datant de 2010, fixait un objectif de réduction de la charge administrative de 25% (calculée en coût de suivi des réglementations administratives), et a été clôturé en 2011 avec un objectif atteint en théorie, mais sans amélioration de l'appréciation des entreprises de la charge des contrôles.

Face à cette situation, le gouvernement a mis en place en 2012 le « Forum des entreprises », au sein duquel toute entreprise ou organisation peut proposer des mesures de simplification administrative, auquel l'État est tenu de répondre. Le secrétariat de ce forum est assuré par le ministère des entreprises et de la croissance, et chaque proposition est examinée par un conseil composé de représentants de 5 entreprises et de 12 organisations professionnelles. En fonction des sujets traités, des experts peuvent également siéger à ce conseil.

Q1/-Quelle est dans votre pays, l'organisation générale (programmation, suivi,) des contrôles effectués par les administrations dans les entreprises industrielles (exemples de statistiques ou de taux d'entreprises contrôlées annuellement) ?

Les autorités concernées ne transmettent pas de données sur les taux d'entreprises contrôlées annuellement. Les contrôles d'entreprises sont encadrés légalement, et doivent en principe être annoncés 14 jours à l'avance sauf si cela peut remettre en cause l'intérêt du contrôle. Par ailleurs, ils s'organisent selon le principe du « risk assessment » : les contrôles ne se font pas aléatoirement dans les entreprises, mais ciblent celles avec un historique de contrôle aux conclusions négatives, ou encore les jeunes entreprises.

Q2/ Le nombre d'administrations exerçant des contrôles dans les entreprises industrielles est-il plus resserré – ou au contraire plus élevé - qu'en France (*nb en France, il y en a 6 grandes fisc, douane, inspection du travail, environnement, protection du consommateur, cotisations sociales plus les contrôleurs réalisés par des organismes agréés tels que la société VERITAS*) ? Y a-t-il une coordination des contrôles et un développement des partages de bases de données ainsi qu'une facilitation des contrôles par les échanges électroniques (citer des exemples d'innovations en la matière si possible)

5 administrations différentes sont chargées de contrôler les entreprises danoises :

- Arbejdstilsynet, qui correspond à l'inspection du travail française
- Konkurrencestryrelsen, travaillant sur les questions de concurrence
- Skat, dépendant du ministère des impôts, et chargé des contrôles liés à la fiscalité et aux douanes
- Fødevarestyrelsen, chargée des contrôles sanitaires
- Naturerhvervsstyrelsen, chargée des contrôles des entreprises agricoles et agro-alimentaires, et qui coopère fortement avec l'agence précédente.

Afin de simplifier le rapport des entreprises avec les autorités, un portail commun pour toutes les communications a été mis en place par la Direction de la Digitalisation. A travers le portail virk.dk, toutes les entreprises peuvent communiquer leurs données de bases, recevoir leur courrier officiel par voie électronique, et communiquer avec les autorités.

Celles-ci ont également effectivé l'utilisation des données attachées aux entreprises à travers le numéro d'enregistrement : toutes les entreprises sont connues par ce numéro unique, qui permet de connaître l'adresse de leur siège, le nombre d'employés, les coordonnées des instances dirigeantes et autres. Une partie de ces données est d'ailleurs publiquement accessible sur cvr.dk.

Q3/ Lorsque des contrôles sont délégués à des organismes agréés, arrive-t-il qu'une délégation soit donnée à un organisme unique sur un domaine donné – créant ainsi un monopole local -, ou une concurrence est-elle systématiquement organisée ?

Les contrôles sont uniquement effectués par les institutions de l'Etat, et il n'existe à ce jour pas de cas de délégation de pouvoir à un organisme privé.

Q4/ Des actions de réduction de la « charge de contrôle » ont-elles été engagées dans votre pays ? Si c'est le cas, ces actions se sont-elles appuyées sur une évaluation de cette « charge de contrôle » ? Comment cette évaluation a-t-elle été réalisée ? Est-elle actualisée régulièrement (sur une base annuelle) ?

Les autorités danoises tentent depuis quelques années de réduire la charge administrative des entreprises (voir éléments de contexte), en y incluant la charge des contrôles. Le plan actuel, basé sur le « Forum des entreprises » n'est pas encore évalué. A ce stade, les autorités ont reçu environ 400 propositions, dont environ 269 ont été traitées et 219 mises en place. Au vu de la diversité des demandes, les autorités danoises ont pu s'assurer de la mise en place des initiatives les plus simples (nouvelle rédaction de formulaires administratifs, actualisation ou réorganisation de sites internet, mise en place de hotlines lors des dates traditionnelles d'envoi des formulaires de taxes etc.), mais étudient encore les demandes plus complexes, dont une partie pourrait notamment nécessiter des modifications législatives.

Q5/ Les contrôles sont à la fois une « charge » par le temps et le coût qu'ils représentent et un impératif pour faire respecter la loi et assurer l'équité de la concurrence. Constate-t-on dans votre pays une évolution de la perception des contrôles par les employeurs (compréhension croissante ? mécontentement croissant ?). Certains contrôles, ou certaines administrations de contrôle sont-ils mieux/moins bien perçus ? Existe-t-il des chartes contrôleurs/contrôlés ou des questionnaires de satisfaction ? Les entreprises qui ont des filiales ou établissements en France estiment-elles que les contrôles y sont plus lourds ?

Certaines administrations ont mis en place des questionnaires de satisfaction, notamment en réaction à la demande croissante exprimée dans le « Forum des entreprises » d'accompagnement des entreprises dans les contrôles à travers une meilleure explication pratique des législations en vigueur. L'agence chargée des contrôles des entreprises agricoles a de son côté mis en place un codex des bonnes pratiques à destination des entreprises contrôlées et des contrôleurs, afin d'assurer un dialogue fructueux. Ce codex peut être trouvé ici (en danois) :

http://naturerhverv.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Nyheder/2014/kodeks_om_det_gode_kontrolbesoeg.pdf

En ce qui concerne la comparaison avec la France, l'ambassade et le service économique observent que, de manière générale, les entreprises danoises présentes en France ont une vision négative de l'administration française, et de ses instances de contrôle en particulier. Cette perception est renforcée par la problématique spécifique de la dénonciation de la convention fiscale franco-danoise, qui oblige les entreprises danoises avec filiales ou établissements en France à introduire des procédures

contentieuses envers l'administration fiscale française pour obtenir le remboursement d'une partie de la retenue à la source de 33 1/3% payée pour toutes les prestations de service (art.182 B CGI). Celle-ci est d'ailleurs considérée comme particulièrement inflexible, voire parfois indifférente aux problématiques et questions des entreprises, et la récente saisine de l'ambassadeur par la filiale française d'ISS en témoigne.

Q6/-des efforts (ciblage, développement des contrôles, ...) ont-ils dû être engagés récemment dans votre pays pour intensifier la lutte contre la fraude ? Pour quel type de sujets (environnement, concurrence, fiscal, social, ...) ? Quels résultats ont-ils été obtenus ?

Il n'y a pas eu de programme spécifique de lutte contre la fraude mis en place au Danemark.

Commentaires éventuels :

ITALIE

Questionnaire de l'étude (En français)

Éléments locaux de contexte (les questions 3 et 4 sont prioritaires) :

En cohérence avec les engagements communautaires, qui prévoyaient une réduction des charges administratives d'au moins 25% avant 2012, l'État italien a mis en place une activité de mesures et de réductions des charges administratives sur les PME, afin de diminuer les coûts bureaucratiques (décret 112/200). Cette initiative a permis d'individualiser les procédures les plus coûteuses pouvant faire l'objet d'une simplification. Les travaux ont été coordonnés par le Bureau pour la simplification du département de la Fonction publique, avec la participation des associations d'entreprises, des collectivités locales et l'assistance technique de l'ISTAT (institut de statistiques italien).

Entre 2007 et 2012, les coûts administratifs des contrôles pour les PME ont été évalués à 30,98 Mds€ par an. L'activité de réduction des charges administratives, quant à elle, a permis une économie d'environ 9 Mds€ par an pour les PMI, soit environ 29% des coûts totaux.

Q1/-Quelle est dans votre pays, l'organisation générale (programmation, suivi,) des contrôles effectués par les administrations dans les entreprises industrielles (exemples de statistiques ou de taux d'entreprises contrôlées annuellement) ?

En Italie, il n'existe pas d'organisation générale des contrôles effectués par les administrations. Chaque institution de contrôle est créée par une loi spéciale dans chaque matière soumise au contrôle.

Sur le plan fiscal par exemple, l'Italie est dotée d'une organisation de contrôle fiscal originale où interviennent trois administrations différentes et autonomes : l'agence des Entrées, comparable à la DGFIP française, la Guardia di Finanza et la Direction des Douanes pour les accises et droits indirects et certains aspects de la TVA intracommunautaire.

Bien que nous ne disposons pas de statistiques pour les entreprises en matière de contrôles, l'Agence des Entrées et la Guardia reçoivent chacune une lettre de Mission du Ministre en matière de stratégie de contrôle, d'objectifs et de résultats, mais leur large autonomie leur laisse une large part d'initiative en matière d'organisation de l'activité de contrôle et de programmation. Les deux entités travaillent en collaboration, d'autant que sur un plan juridique, seule l'Agence des Entrées est habilitée à notifier les redressements y compris suite à contrôles réalisés par la Guardia.

Plus largement, une enquête réalisée en 2011 sur un échantillon d'entreprises (entre 5 et 249 employés) a mis en lumière les points suivants :

- Environ 36% des PME ont fait l'objet d'un contrôle en 2011 ;
- Environ 45% des entreprises contrôlées ont fait l'objet de plus d'un contrôle.

L'étude a également révélé une absence de corrélation entre nombre d'employés et fréquence des contrôles.

Q2/ Le nombre d'administrations exerçant des contrôles dans les entreprises industrielles est-il plus resserré – ou au contraire plus élevé - qu'en France (nb en France, il y en a 6 grandes fisc, douane, inspection du travail, environnement, protection du consommateur, cotisations sociales plus les contrôleurs réalisés par des organismes agréés tels que la société VERITAS) ? Y a-t-il une coordination des contrôles et un développement des partages de bases de données ainsi qu'une facilitation des contrôles par les échanges électroniques (citer des exemples d'innovations en la matière si possible) ?

De manière générale, le nombre d'institutions préposées au contrôle est assimilable au modèle français. Les principaux organismes de contrôle italiens sont :

- Les agences fiscales
- L'ARPA (Agence régionale pour la protection de l'environnement)
- L'inspection du travail
- L'ASL (Agence Sanitaire locale)
- L'INPS (Institut national pour la prévoyance sociale)
- La police
- L'INAIL (Institut national pour l'assurance contre les accidents du travail)
- La Guardia di Finanza
- Les pompiers
- Le Corps forestier d'État

En outre, le programme pour la mesure et la réduction des délais des procédures administratives et de la charge de contrôle pesant sur les entreprises et les citoyens, adopté par décret le 28 mai 2014, individualise 7 secteurs spécifiques de contrôle où des efforts supplémentaires seront consentis en termes de réduction de la charge de contrôle : prévention des incendies, agriculture, hygiène et santé des aliments, énergies renouvelables, mesures de soutien aux entreprises et gestion des fonds structurels, évaluation de l'impact environnementale, fisc.

S'agissant de la coordination des contrôles entre les différentes administrations, l'Italie cherche à partager le maximum d'informations possible et ainsi faciliter les travaux des différents contrôleurs, tout en simplifiant les procédures pour les entreprises. En ce sens, la mise en place de l'Agenda Digitale (initiative pour numériser les relations entre les citoyens et les administrations publiques) donnera certainement une grande impulsion. Toutefois, certains organismes rechignent à partager leurs données. Les Chambres de commerces, par exemple, font payer l'accès à leurs archives.

La coordination entre les administrations publiques reste effectivement un problème dont se plaignent les entreprises. Le système de gouvernance italien s'articule sur différents niveaux (Etat, Régions, Communes), ce qui crée bien souvent une superposition des contrôles. Par exemple, en ce qui concerne la sécurité du travail, il existe des superpositions entre l'inspection du travail, les pompiers, l'INPS, l'ARPA et l'ASL. S'agissant des contrôles environnementaux, de nombreux organismes de contrôles peuvent intervenir :

- le département pour la protection de l'environnement des « Carabinieri » (pollution, déchets),
- le département « anti-frelatage » des Carabinieri (pour le secteur agroalimentaire),
- le Corps forestier (construction abusive, pollution, fraudes alimentaires, déchets),

- l'ARPA ou l'ASL, pour la salubrité des lieux de travail,
- la police municipale (hygiène, respect de l'environnement des activités commerciales).

S'agissant plus précisément de l'administration fiscale, l'Agence des impôts (Agenzia delle Entrate) et la Guardia di Finanza exercent toutes deux des responsabilités en matière de contrôle fiscal, leur périmètre de compétence est identique, mais les vérifications sont indépendantes l'une de l'autre. L'Agence des impôts réalise des contrôles sur place mais son activité est surtout centrée sur les contrôles dématérialisés par l'exploitation de ses nombreuses bases de données. La Guardia di Finanza, quant à elle, est un corps armé disposant des pouvoirs de police fiscale et judiciaire (en sus des pouvoirs de contrôle de toute la sphère financière et économique du pays). Au plan fiscal, elle ne réalise que des contrôles sur place qui peuvent prendre la forme de vérifications ou de perquisitions. Elle est compétente en matière de détection de fraudes ou d'évasion de masse (activités occultes, revenus illicites) mais également en matière de schéma de fraude complexe ou internationale.

Diverses actions locales ont été mises en place pour éviter le problème de doublon et de superpositions des contrôles. Certaines régions (Toscane, Emilie-Romagne et Lombardie) ont institué le « registre unique des contrôles ». Ce dernier est une base de données informatisée, qui, pour chaque entreprise, enregistre les informations d'identification et les contrôles effectués, ainsi que leurs procédures et conclusions.

Q3/ Lorsque des contrôles sont délégués à des organismes agréés, arrive-t-il qu'une délégation soit donnée à un organisme unique sur un domaine donné – créant ainsi un monopole local -, ou une concurrence est-elle systématiquement organisée ?

En Italie, le système de contrôle est structuré par compétence. Par exemple, si un problème de protection de santé publique apparaît, le contrôle reste dans les mains de l'organisme public compétent (Arpa, les agences régionales pour la protection de l'environnement, ou ASL, les agences sanitaires locales). Ainsi, il ne peut y avoir de libre concurrence dans ce secteur.

Pour d'autres types de contrôles, telles des certifications de qualité, HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points), ou EMAS (Eco Management and Audit Scheme), des entreprises privées peuvent être accréditées par un organisme public ou un ministère afin d'opérer un contrôle. Dès lors, une fois dépassé le problème de l'accréditation, la libre concurrence peut exister.

Q4/ Des actions de réduction de la « charge de contrôle » ont-elles été engagées dans votre pays ? Si c'est le cas, ces actions se sont-elles appuyées sur une évaluation de cette « charge de contrôle » ? Comment cette évaluation a-t-elle été réalisée ? Est-elle actualisée régulièrement (sur une base annuelle) ?

Longtemps, la modalité des contrôles faisait l'objet d'une définition par l'organisme chargé dudit contrôle. Par exemple, en 2004, le ministère des politiques agricoles et forestières, a publié le décret du 7 septembre 2004, « lignes directrices pour l'activité d'inspection, de certification, de contrôle et prélèvement d'échantillon de la part de l'inspection centrale de la répression des fraudes ». En 2008, le ministère du travail, de la santé et des politiques sociales

a rationalisé ses fonctions d'inspection en matière de prévoyances sociales et de travail par la directive du 18 septembre 2008.

Depuis 2011, le gouvernement italien a appuyé largement le thème de la simplification des contrôles, y voyant un levier pour libérer la croissance et l'activité économique, grâce à une collaboration plus étendue entre les différentes administrations de contrôles.

Le premier pas fut le décret-loi n°70/2011, dit 'décret développement', prévoyant la coordination entre les organismes fiscaux. Cette loi demande aux différentes administrations concernées (Guardia di Finanza, Agences de l'impôt, INPS et inspection du travail) d'agir de façon coordonnée et unifiée, afin d'éviter que les entreprises ne soient soumises à des contrôles multiples.

En 2012, Le décret-loi du 9 février, dit « *Semplifica Italia* » prévoit, sur proposition du Ministre de l'Administration publique et de la simplification, l'adoption d'un programme pour la mesure et la réduction des délais des procédures administratives et de la charge de contrôle pesant sur les entreprises et les citoyens.

Un tel programme triennal a été adopté le 28 mars 2014 par décret signé de l'actuel ministre de l'Administration publique et de la simplification, Maria Anna Madia. Basé sur le principe de proportionnalité entre la protection des intérêts publics et la charge induite par les contrôles, ce programme institue les secteurs objets de régulation, les délais, ainsi que les méthodologies d'intervention et les instruments de vérification des résultats.

Ce plan, validé tant par l'État que par les collectivités (accord du 10 mai 2012), a pour finalités principales :

- Réduction de la charge bureaucratique
- Libération des ressources pour la croissance

Ainsi, après consultation avec les parties prenantes et l'analyse détaillée des procédures, 7 secteurs revêtant une importance particulière, sur lesquels un effort particulier de simplification doit être effectué, ont été individualisés : prévention des incendies, agriculture, hygiène et santé des aliments, énergies renouvelables, mesures de soutien aux entreprises et gestion des fonds structurels, évaluation de l'impact environnementale, fisc.

S'agissant des entreprises, les actions de mesures et de réduction des délais des procédures administratives sont menées conjointement avec les autorités compétentes et les différentes parties prenantes. À titre d'exemple, concernant la prévention d'incendie, c'est le Corps National des Pompiers qui est chargé de réaliser un programme de simplification de l'actuel corps normatif technique en la matière.

En outre, le plan issu du décret du 28 mars est triennal et doit être mis à jour chaque année selon une procédure permettant la prise en compte des remarques des parties prenantes, associations d'entreprises, etc.

Evaluation de la charge de contrôle :

L'Italie s'est effectivement appuyée sur une évaluation de la charge de contrôle sur les entreprises. L'étude a été réalisée par l'institut italien des statistiques (ISTAT), mandaté par le Ministère de la Fonction publique. Le recueil des données a été effectué à l'aide d'un questionnaire adressée à un échantillon d'entreprises. En particulier, on retient de l'étude :

- L'élimination du « document programmatique sur la sécurité pour la privacy », qui permettra une économie de 313 M€.
- La réduction des charges en matières de marchés publics qui permettra une économie d'environ 140 M€ à l'année.
- Globalement, les économies pour les seules mesures déjà mises en œuvre s'élèveraient à environ 500 M€ par an en faveur des PME.

À cela s'ajoutent les économies importantes attendues de l'adoption des règlements en matière de contrôles sur les entreprises portant sur « l'autorisation unique environnementale » pour les PME (qui permettra de réduire significativement les charges administratives actuelles d'environ 1,3 Mds€ par an).

Sur le plan fiscal :

Le contexte italien se caractérise par une fraude et une évasion fiscale et sociale très importante, évaluée à 120 à 180 Mds€. Ainsi, la lutte contre la fraude est une priorité nationale de tous les gouvernements successifs. Alléger la charge des contrôles n'est pas la priorité du Gouvernement, même si des mesures en vue de simplifier les obligations fiscales ont été introduites et sont prévues, notamment :

- renforcement des contrôles « ciblés », notamment grâce à l'usage d'outils de *data mining* en vue de mieux cibler les usagers à contrôler
- simplifications en matière d'obligations fiscales (paiement, facturation électronique notamment)

Par ailleurs, contrairement à la France, l'Italie dispose de la possibilité de détenir des banques de données très importantes et d'effectuer des croisements de fichiers qui lui permettent de procéder à un certain nombre de contrôles dématérialisés. Cette capacité technique est en outre appuyée par une législation en matière de procédure de contrôle qui ne fait pas obligation au fisc d'aller sur place. En outre, en raison du tissu fiscal italien (moins de 3.000 grandes entreprises (CA <100 M€) contre 36.000 du ressort de la DGE en France et un très grand nombre de TPE à gestion personnelle ou familiale) les contrôles sont souvent axés sur la reconstitution d'office - *la charge de la preuve incombant presque toujours au contribuable* - des résultats de l'entreprise sans devoir procéder à une vérification de comptabilité, qui est, en Italie, une procédure relativement peu utilisée.

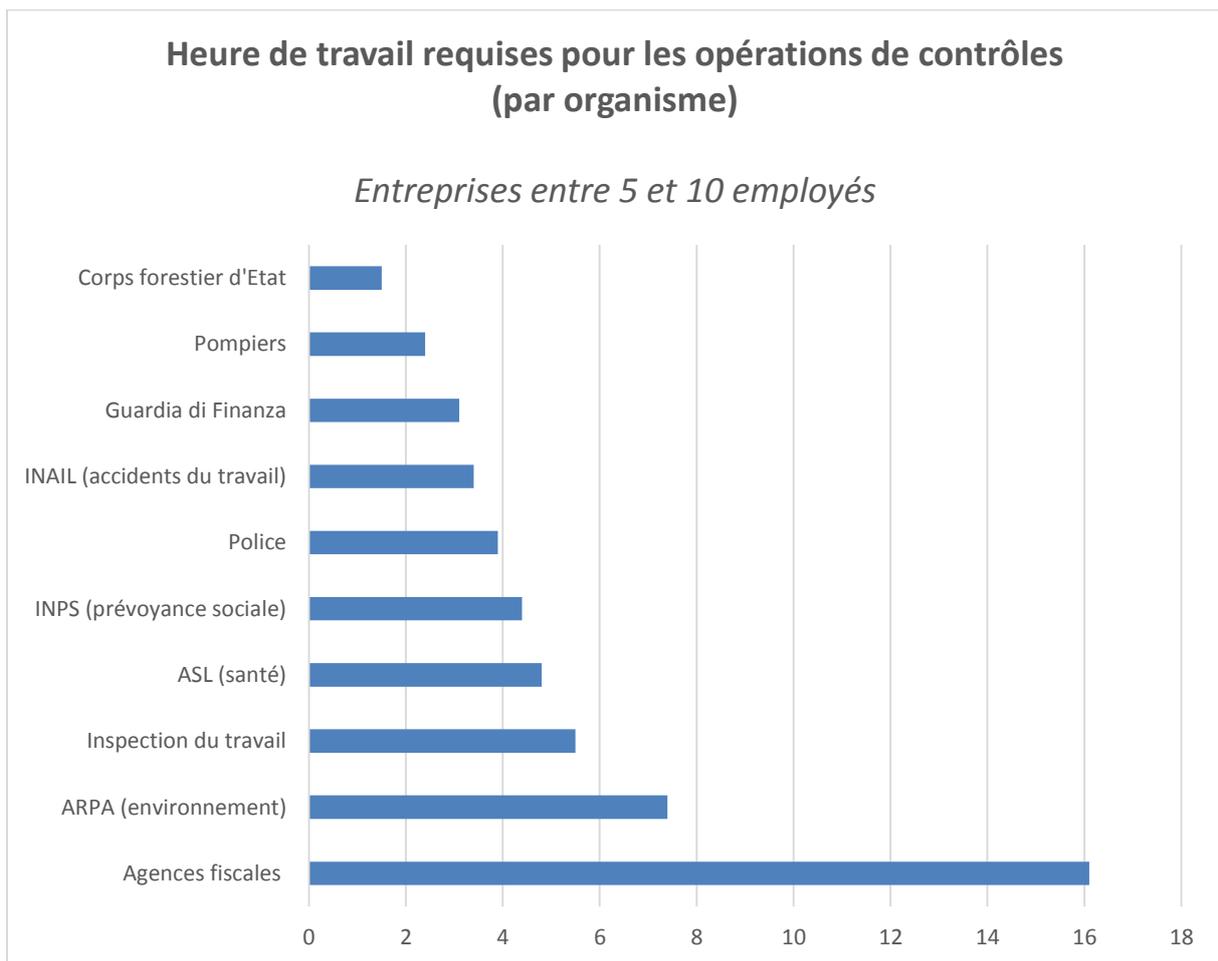
Q5/ Les contrôles sont à la fois une « charge » par le temps et le coût qu'ils représentent et un impératif pour faire respecter la loi et assurer l'équité de la concurrence. Constate-t-on dans votre pays une évolution de la perception des contrôles par les employeurs (compréhension croissante ? mécontentement croissant ?). Certains contrôles, ou certaines administrations de contrôle sont-ils mieux/moins bien perçus ? Existe-t-il des chartes contrôleurs/contrôlés ou des questionnaires de satisfaction ? Les entreprises qui ont des filiales ou établissements en France estiment-elles que les contrôles y sont plus lourds ?

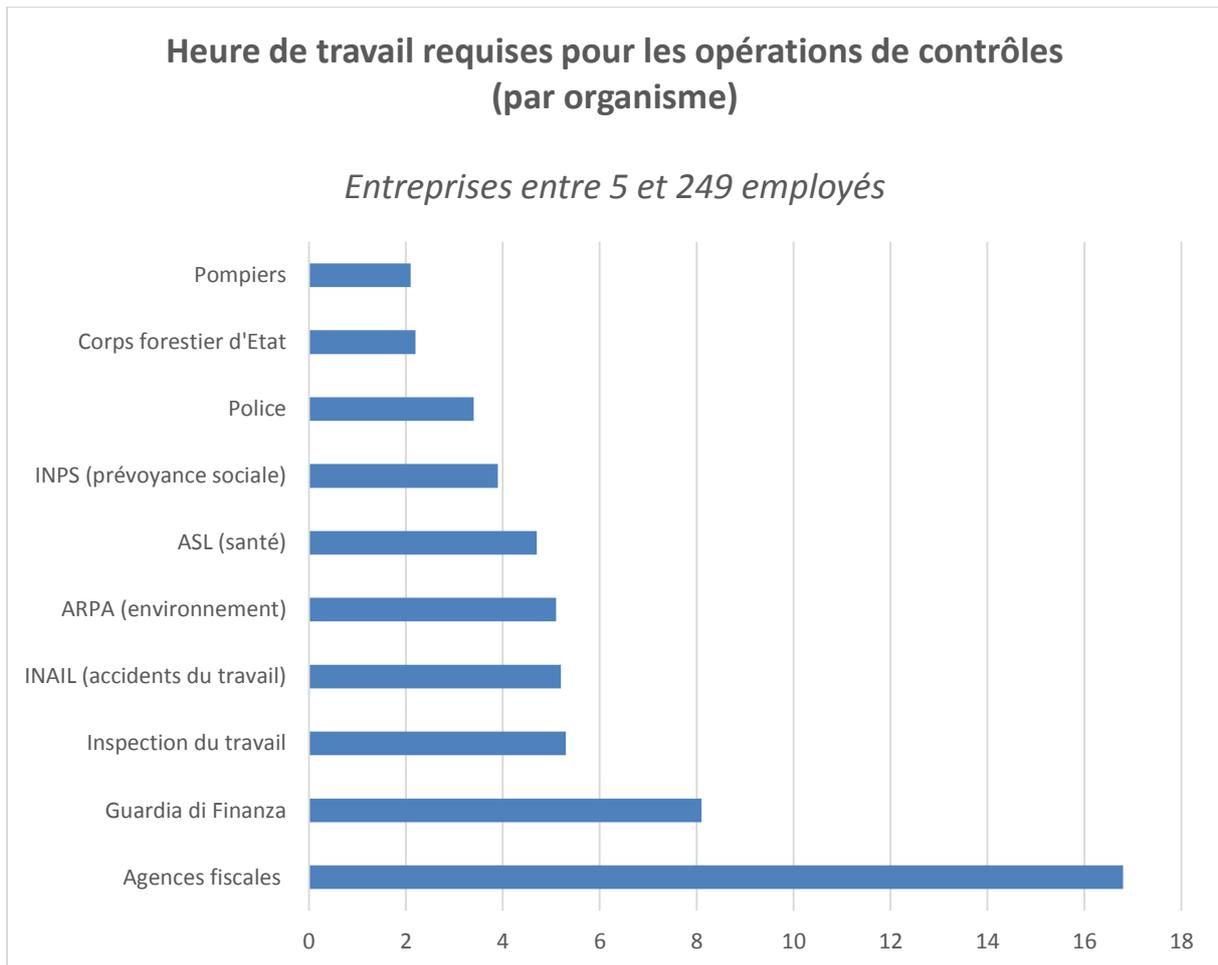
Les contrôles semblent encore aujourd'hui perçus par les entreprises comme une charge importante pesant sur leurs activités en termes de temps et d'argent. Les firmes supportent généralement mal la répétition des informations à transmettre aux différents organismes.

En matière fiscale par exemple, l'évasion étant vue en Italie comme un fléau national, surtout depuis le début de la crise en 2011 où ces questions ont été très médiatisées, ce n'est pas tant les contrôles en soit qui posent problème que le mécontentement croissant envers les méthodes jugées trop musclées de la société en charge du recouvrement forcé, Equitalia.

Lorsque la Guardia di Finanza intervient sur place (très souvent auprès de grandes entreprises internationales), les procédures d'intervention dont elle se prévaut sont extrêmement « invasives » et s'apparentent à une perquisition. Les agents peuvent saisir tout ce qui se trouve dans les locaux aux fins de leurs opérations de contrôle, à l'issue desquelles ils dressent un procès-verbal de constatation, point de départ de la procédure juridique du contrôle.

Les statistiques réalisées par le Ministère de la simplification, en collaboration avec l'ISTAT en 2011, ont permis de mettre en lumière les organismes de contrôles qui pèsent le plus sur les entreprises, en termes d'heures de travail, pour chaque organisme de contrôle.





Ainsi, indifféremment de la taille de l'entreprise, les autorités fiscales sont celles qui requièrent le plus de temps pour le contrôle des firmes (environ 20h de travail par contrôle).

S'agissant d'éventuelles chartes contrôleurs/contrôlés, elles existent à la marge. À titre d'exemple, le Ministère du Travail et des Politiques sociales a adopté (décret n°62/2013) un code de comportement à l'intention des inspecteurs du travail, afin de garantir aux entreprises contrôlées transparence et intégrité de l'action administrative.

Q6/-des efforts (ciblage, développement des contrôles, ...) ont-ils dû être engagés récemment dans votre pays pour intensifier la lutte contre la fraude ? Pour quel type de sujets (environnement, concurrence, fiscal, social, ...) ? Quels résultats ont-ils été obtenus ?

Un effort particulier a été effectué sur le plan fiscal. On note une augmentation des actions de contrôle en général. À l'avenir, l'objectif est de conjuguer efficacité et résultats financiers, et ciblage des « vrais » fraudeurs tout en mettant en œuvre de nouvelles mesures de simplification des obligations fiscales pour augmenter le respect volontaire des obligations fiscales, de développer toutes les procédures, notamment télématiques, renforcer la transparence des opérations économiques (obligation de facturation électronique, développement des paiements par carte bancaire, amélioration de l'analyse du tissu économique afin de tirer une meilleure analyse du risque fiscal sur le territoire au moyen de nouveaux outils informatiques).

Plus largement, l'Italie dispose d'administrations s'occupant spécialement de la lutte contre les fraudes. La loi n°234 du 24 décembre 2012 a notamment confirmé et renforcé le rôle du « Comité de la lutte contre les fraudes » dans le cadre de l'Union Européenne et de la Guardia de Finanza, opérant directement à la Présidence du Conseil des ministres.

En outre, la loi n°381 du 30 août 1998, insérée dans le code de la consommation, a institué le Conseil National des Consommateurs et des Usagers, organe représentatif des associations de consommateurs et d'usagers au niveau national. Au terme de la loi, ce conseil contribue à améliorer et renforcer la position du consommateur sur le marché.

Le peculiarità del metodo italiano 1/2

NEL TEMPO, LA METODOLOGIA, BASATA
SULLO STANDARD COST MODEL, È STATA
ARRICCHITA E ADATTATA ALLE PECULIARITÀ
DEL CONTESTO ITALIANO

2. MAPPATURA DETTAGLIATA

ogni procedura è interamente mappata nel dettaglio, e include l'analisi dei moduli anche per rinvenire la presenza del goldplating

1. ONERI AD ALTO IMPATTO

attraverso la consultazione delle associazioni imprenditoriali, è stato seguito un approccio selettivo focalizzato esclusivamente sugli **oneri ad alto impatto**. **Non è stata compiuta una misurazione a tappeto e non sono stati considerati gli oneri informativi già misurati a livello europeo**. In questo modo sono state compiute **misurazioni attendibili con investimenti contenuti**, anche considerando le limitate risorse economiche a disposizione.

3. MISURAZIONE ACCURATA

nelle aree di regolazione selezionate il processo di misurazione è stato molto accurato; i costi sono stati stimati con l'utilizzo di varie tecniche (sia quantitative che qualitative) in relazione alla dimensione delle imprese: a) focus group con associazioni e professionisti per le imprese con più di 5 addetti; b) indagini telefoniche per le imprese da 5 a 249 addetti, condotte dall'ISTAT su un campione tra 1000 e 2000 imprese. Considerata la struttura del sistema produttivo italiano, in cui la presenza delle piccole imprese è molto forte (4,5 milioni), anche le interviste dirette sono state condotte su un **ampio campione di imprese (40-250)**.

Le peculiarità del metodo italiano 2/2

gli stakeholder sono coinvolti **in tutti gli stadi del processo di misurazione e riduzione**:
l'individuazione dei punti critici delle procedure, la formulazione delle ipotesi di intervento, la determinazione dei criteri di stima dei risparmi e la raccolta di dati qualitativi

grazie all'uso integrato di norme e innovazioni di carattere tecnologico e organizzativo, **le misure di riduzione si basano su una logica di risultato** secondo la quale il successo degli interventi è proporzionale all'effettiva riduzione dei costi e delle seccature a carico di cittadini e imprese

5. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDERS

7. APPROCCIO MULTILIVELLO

l'estensione alle Regioni, alle Autonomie locali e alle Autorità indipendenti della misurazione degli oneri amministrativi e l'introduzione della misurazione degli oneri gravanti sui cittadini

6. LOGICA BASATA SUL RISULTATO

PAYS-BAS**Réduction de la charge administrative.****Questionnaire de l'étude (En français)****Éléments locaux de contexte (les questions 3 et 4 sont prioritaires) :**

Q1/-Quelle est dans votre pays, l'organisation générale (programmation, suivi,) des contrôles effectués par les administrations dans les entreprises industrielles (exemples de statistiques ou de taux d'entreprises contrôlées annuellement) ?

Aux Pays-Bas, la fréquence et l'organisation des contrôles est variable en fonction des corps d'inspection. Ceux-ci reposent sur une programmation pluriannuelle basée sur une évaluation des risques (approche coût / bénéfice). Aussi, les 400 établissements relevant de la classification SEVESO (BRZO-bedrijven) font l'objet d'une inspection annuelle de la part des différents services d'inspection dans leurs champs de prérogatives (Services incendie, inspection du travail, inspection de l'environnement).

Q2/ Le nombre d'administrations exerçant des contrôles dans les entreprises industrielles est-il plus resserré – ou au contraire plus élevé - qu'en France (nb en France, il y en a 6 grandes fisc, douane, inspection du travail, environnement, protection du consommateur, cotisations sociales plus les contrôleurs réalisés par des organismes agréés tels que la société VERITAS) ? Y a-t-il une coordination des contrôles et un développement des partages de bases de données ainsi qu'une facilitation des contrôles par les échanges électroniques (citer des exemples d'innovations en la matière si possible)

Aux Pays-Bas, les services ayant des compétences en matière d'inspection au sein des entreprises industrielles sont nombreux. Le tableau ci-dessous détaille les compétences en matière d'inspection ou de surveillance du marché des principaux d'entre-eux.

	Compétences dévolues
Douanes	La douane néerlandaise réalise des opérations de contrôle exclusivement aux frontières. Le taux de contrôle des produits entrants est de l'ordre de 0,1 %.
FIOD (Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst)	Le FIOD est un service d'enquête judiciaire spécialisé sur la fraude économique, fiscale, financière et douanière. C'est un service de l'administration fiscale et douanière des Pays-Bas. Il travaille en étroite collaboration avec les autres corps de contrôle de l'administration néerlandaise (Autorité des marchés financiers, Banque centrale des Pays-Bas, Autorité chargée de la santé publique ...). Il conduit ses enquêtes sous l'autorité du Parquet Fonctionnel (<i>Functioneel Parket</i>). Il emploie près de 1100 personnes.
Inspectie Leefomgeving en	Ce service néerlandais en charge de l'inspection de l'environnement et des transports assure une mission de surveillance des sites industriels en ce qui concerne les

transport (Inspection de l'environnement et des transports)	respects des dispositions législatives relatives à la protection de l'environnement (air – eau – déchets – produits dangereux). Le service s'assure également du respect des obligations relatives aux transports des matières dangereuses. Il est également compétent quant à la sécurité dans les transports.
Inspectorate SZW (inspection du travail et des affaires sociales)	L'Inspection SZW a été établie en 2012 à la suite d'une fusion de l'Inspection du travail, de l'Inspection du travail et des revenus et du Service des informations et des enquêtes en matière de sécurité sociale, tous relevant du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. En matière de droit du travail, 4 930 inspections ont été conduites chez 7 362 employeurs en 2013. L'approche basée sur l'évaluation des risques a conduit à un taux de poursuite de 24 % en augmentation de 14 % par rapport à 2012. En ce qui concerne les affaires sociales (conditions de travail), 14 865 contrôles ont été réalisés en 2013 ainsi que 2 086 enquêtes suite à des accidents du travail.
Service des Mines	Le service des mines néerlandais est en charge de la surveillance des installations relevant du code minier, en l'occurrence principalement les installations de transport et d'extraction d'hydrocarbures onshore et offshore. Le service des mines néerlandais est compétent pour les questions relatives à l'environnement, à la prévention des risques et au droit du travail. Ces contrôles sont conduits aussi bien sur site que sur dossier. Le service emploie 50 personnes. En 2013, 336 contrôles sur dossier ont été réalisés ainsi que 570 inspections sur site.

Le contrôle des poids et mesures est assuré par VERISPECT BV. L'entreprise dispose d'une délégation de service public. Elle dispose de contrats pluri-annuels avec le gouvernement néerlandais. Le contrôle des poids et mesure porte essentiellement sur les équipements pour lesquels il existe un risque substantiel pour le marché. Le nombre d'instruments de mesure en service dans l'industrie est de 28 545 pour ceux relatifs aux pesées et de 6 950 pour ceux relatifs aux mesures de volumétrie, soit 4,7 % de l'ensemble des instruments recensés aux Pays-Bas.

En 2014, sur un total de 23 100 heures d'inspection disponibles, 15 100 seront consacrées aux contrôles métrologiques au sein de l'industrie. Aussi, les équipements industriels sont-ils assujettis à un taux de contrôle nettement supérieur à ceux du commerce.

Par ailleurs, les échanges électroniques de données sont très développés aux Pays-Bas. Le gouvernement néerlandais a, depuis de nombreuses années, privilégié la dématérialisation des échanges. En outre, le gouvernement a introduit un programme de e-inspections ayant pour objectif de faciliter l'échange des données entre les services centraux d'inspection et les autres services de contrôle. Ce dispositif s'articule autour de trois composantes : un dossier numérique destiné aux échanges inter-services une plate-forme de planification afin de coordonner les inspections entre les différents services centraux et l'auto-évaluation suivant un cadre précis.

Q3/ Lorsque des contrôles sont délégués à des organismes agréés, arrive-t-il qu'une délégation soit donnée à un organisme unique sur un domaine donné – créant ainsi un monopole local -, ou une concurrence est-elle systématiquement organisée ?

Les contrôles peuvent être délégués à des organismes agréés qui peuvent se retrouver sans concurrence. (A titre d'exemple, les contrôles métrologiques ont été concédés à la société VERISPECT BV, qui est la seule entité habilitée à intervenir dans ce domaine) sur le territoire néerlandais.

Q4/ Des actions de réduction de la « charge de contrôle » ont-elles été engagées dans votre pays ? Si c'est le cas, ces actions se sont-elles appuyées sur une évaluation de cette « charge de contrôle » ? Comment cette évaluation a-t-elle été réalisée ? Est-elle actualisée régulièrement (sur une base annuelle) ?

Suivi par : Jean-François GAILLAUD

Revu par : Bernard Boidin

Service économique de La Haye

Dès les années 1990, le gouvernement néerlandais s'est attaché à développer une politique visant à réduire les charges administratives pour les entreprises de manière significative en raison de leur effet négatif sur l'économie et la position concurrentielle des Pays-Bas. Cette politique s'est récemment accentuée.

Depuis 2003, l'objectif général de réduction des charges figure dans les programmes gouvernementaux de coalition. Il s'inscrit dans une tendance plus générale visant à mettre en place une réglementation moins complexe et plus efficace.

En ce qui concerne la charge des contrôles, les Pays-Bas ont un objectif de réduction de 25% de la charge dans 19 domaines de contrôle tout en étant plus efficace et efficient. Leur slogan est d'ailleurs : « Plus d'effets, moins de charges! ».

Pour les néerlandais, la charge des contrôles est principalement liée au temps passé par le personnel des entreprises à la préparation et à l'accompagnement d'une visite d'inspection. Celle-ci peut devenir très importante lorsque plusieurs services conduisent des inspections au sein de la même entreprise.

Charge des contrôles	Services d'inspections impliqués	Objection de réduction pour les services d'inspection
47 millions d'euros	Services centraux d'inspections	25 % de réduction
53 millions d'euros	Services centraux d'inspections liés aux obligations réglementaires européennes, aux douanes et aux taxes	25 % de réduction
100 millions d'euros	Objectif de réduire de 25 millions d'euros la charge	
80 millions d'euros	Autres services	Des efforts de réduction doivent être réalisés

Aussi, le gouvernement néerlandais souhaite :

- des inspections plus sélectives en fonction des risques et des mesures plus fermes en réponse aux infractions constatées ;
- augmenter le professionnalisme et l'expertise des inspecteurs ;
- créer un guichet unique de l'inspection pour les entreprises afin qu'une meilleure coordination des contrôles puissent être effectuée ;
- que les PME ne puissent pas être contrôlées plus de deux fois par les services d'inspections centraux.

Q5/ Les contrôles sont à la fois une « charge » par le temps et le coût qu'ils représentent et un impératif pour faire respecter la loi et assurer l'équité de la concurrence. Constate-t-on dans votre pays une évolution de la perception des contrôles par les employeurs (compréhension croissante ? mécontentement croissant ?). Certains contrôles, ou certaines administrations de contrôle sont-ils mieux/moins bien perçus ? Existe-t-il des chartes contrôleurs/contrôlés ou des questionnaires de satisfaction ? Les entreprises qui ont des filiales ou établissements en France estiment-elles que les contrôles y sont plus lourds ?

Depuis sa création en 2000, le conseil consultatif pour l'examen des charges administratives (Advisory Board on Administrative Burdens - ACTAL), organisme indépendant, joue un rôle important en aidant à stimuler et à structurer la réforme réglementaire aux Pays-Bas. Son rôle de « gendarme » et de « facilitateur » pour le compte du gouvernement néerlandais permet de faire évoluer la perception de la réglementation par les citoyens et les entreprises. Il émet régulièrement des avis sur

des secteurs pour lesquels il mesure les charges administratives, et, analyse également l'incidence des nouvelles réglementations mais également la perception de celles-ci par le public.

Par ailleurs, les Pays-Bas ont introduit depuis 2009 un label de qualité de service pour les administrations municipales mais également étatiques (Bewijs van Goede Dienst). Ce label de qualité de service existe aujourd'hui dans près de 175 municipalités et une dizaine d'administrations.

Q6/-des efforts (ciblage, développement des contrôles, ...) ont-ils dû être engagés récemment dans votre pays pour intensifier la lutte contre la fraude ? Pour quel type de sujets (environnement, concurrence, fiscal, social, ...) ? Quels résultats ont-ils été obtenus ?

Suite à de nombreux cas de fraude ou à certains scandales notamment sanitaire, une intensification des contrôles fiscaux (notamment relatif aux allocations sociales) et sanitaires a été annoncée par le gouvernement.

NOTE

Objet : La simplification administrative reste au cœur de la politique de soutien aux entreprises

La simplification administrative, ou lutte contre le « red tape », politique traditionnelle du parti conservateur, est au cœur de l'action du gouvernement de David Cameron depuis son arrivée au pouvoir en 2010. Il a notamment mis en place une équipe dédiée au Ministère des Entreprises et de l'Innovation, le Better Regulation Executive, et milite activement pour exporter cette politique au niveau européen.

Réglementer mieux, moins et à bon escient est la règle, en privilégiant le « business oriented » et en allégeant au maximum les charges sur les PME. Selon David Cameron, le coût annuel pour les entreprises a été réduit de 1,2 Md£ et il laissera moins de réglementations à la fin de son mandat en 2015, près de 3000 réglementations devant être supprimées à terme.

Cette simplification vise surtout les PME et constitue un enjeu électoral clé sur lequel le Labour peine à proposer des mesures innovantes. Participant au congrès de la fédération des PME, le Premier Ministre a réitéré son message, faire de l'allègement administratif une source de croissance pour les entreprises et dans ce cadre, a annoncé de nouvelles mesures de simplification en matière d'environnement et d'urbanisme.

I / L'approche du gouvernement David Cameron vise à limiter le recours à la réglementation

a/ Une évaluation systématique de la nécessité ou non de réglementer

L'approche du gouvernement cible le **recours limité à la réglementation traditionnelle** (« *command and control* ») au profit d'autres options moins contraignantes telles que l'autorégulation, la co-régulation, l'information et le recours à des instruments économiques (impôts, subventions, enchères, quotas etc.). Pour ce faire, le gouvernement impose **des études d'impact** préalables (coût/bénéfice) pour toute nouvelle législation (hors impôts) touchant le secteur public, privé, ou associatif, en ciblant **notamment les PME** (*Small and Micro Business Assessment - SaMBA*).

Les réglementations ou projets de lois sont ensuite examinés par un organisme indépendant créé en 2009 le **Regulatory Policy Committee (RPC)** composé de 8 experts du monde de l'entreprise et de l'administration, puis soumis au feu vert d'une commission interministérielle adhoc (**Reducing Regulation Committee**).

b/ Des critères contraignants voire dissuasifs pour limiter le flux des réglementations

La règle « One-in, One-out » avait permis aux entreprises d'économiser près d'1 Md£ en 2 ans (janvier 2011 - décembre 2012). Le gouvernement l'a renforcée fin 2012 en introduisant le « **One-in, Two-Out** » : le coût de toute nouvelle réglementation pour les entreprises devra être compensé par la suppression de mesures pour un coût double. Toutes les réglementations impactant l'activité économique sont concernées, sauf les taxes, les lois d'ordre public et les réglementations européennes. **David Cameron milite activement pour que l'UE adopte cette règle « One-in, One-out ».**

La révision de la législation à impact économique (*sunsetting policy*) est renforcée par l'introduction de **clauses de révision** (au maximum tous les 5 ans) **et d'expiration** (automatique après 7 ans en règle générale) qui obligent le Parlement et les ministères. Les deux clauses sont obligatoires pour la législation nationale secondaire. La législation primaire et celle liée aux obligations internationales et européennes n'est soumise qu'à la révision.

La simplification touche également depuis 2013 **les régulateurs non économiques** qui se voient imposer un « devoir de croissance » et doivent évaluer et dialoguer avec les organisations professionnelles et représentants des entreprises lors de l'introduction de changements significatifs (ex. sur les régimes d'inspection).

c/ Une politique qui cible directement les PME dans le contexte préélectoral de 2015

Les PME sont au cœur de la politique de lutte contre le red tape, le gouvernement en faisant un argument électoral clé alors que David Cameron brigue un nouveau mandat pour 2015. Le gouvernement a décrété en 2011 un **moratoire de 3 ans** exemptant les micro-entreprises et les start-up de moins de 10 employés de

nouvelles réglementations nationales (*Micro-business moratorium*). En juin 2013, ce moratoire a été étendu aux entreprises de moins de 50 salariés.

Par ailleurs le Deregulation Bill (juillet 2013) permet d'**exempter près d'1M de travailleurs indépendants des réglementations en matière de santé et la sécurité**, représentant des économies annuelles d'environ 300 000£ et rend le système d'apprentissage plus flexible et adapté aux besoins des employeurs.

Enfin, le gouvernement a maintenu l'engagement précédent de mettre en vigueur les réglementations nationales **à deux dates fixes, le 6 avril et le 1^{er} octobre**, et en publie la liste ainsi que celle des mesures supprimées tous les 6 mois dans le *Statement of New Regulation* afin d'aider les entreprises à mieux anticiper les évolutions législatives.

II/ Le secteur privé est directement associé à la réduction du volume réglementaire

a/ La campagne de révision réglementaire, le Red Tape Challenge permettra de supprimer 3000 mesures

Le gouvernement a lancé en avril 2011 le *Red Tape Challenge (RTC)*, une **campagne de révision de 6 500 mesures** réglementaires visant à en supprimer le plus grand nombre. Cette initiative associe directement les entreprises et la société civile. Plus de **5600 mesures ont été examinées à ce jour**, dans 18 secteurs et dont **plus de 50 % vont être supprimées ou allégées**¹. La participation du public a été importante jusqu'à présent² et il est estimé que cette initiative **a déjà permis aux entreprises d'économiser 300 M£ par an**, notamment avec la suppression de réglementations environnementales et de santé et de sécurité. Le gouvernement estime que ces économies atteindront près de 850 M£/an, une fois l'ensemble des réformes menées. En présentant les résultats du *Red Tape Challenge*, David Cameron a annoncé de nouvelles mesures de simplification ciblant le cadre réglementaire en matière d'environnement et d'urbanisme (diminution du nombre de standards s'appliquant à la construction de nouveaux logements, passage à un système électronique pour les déclarations relatives à la gestion des déchets, suppression de réglementations sur les déplacements de bétail etc.). Ainsi, d'ici 2015 près de 80 000 pages de règles environnementales seront supprimées, représentant près de 100 M£ d'économies annuelles pour les entreprises et le secteur de la construction devrait économiser 60 M£ grâce à la simplification des règles d'urbanisme.

b/ Améliorer la mise en oeuvre la réglementation en associant le secteur privé

Mis en place en 2012, le programme *Focus on Enforcement* met à contribution la société civile et les entreprises qui émettent des propositions d'évolution pour faciliter la mise en œuvre des réglementations. 10 examens approfondis ont déjà été menés. Début 2014, s'ouvrira une **nouvelle phase directement menée par les entreprises**, au lieu des fonctionnaires.

Commentaires :

L'activisme gouvernemental en matière de simplification administrative, combiné à de nombreuses mesures de soutien aux entreprises, a permis au gouvernement de se positionner comme un fervent défenseur des PME, au détriment du Labour qui peine à faire entendre sa voix. La présence de David Cameron au congrès annuel de la fédération des PME s'inscrit dans cette stratégie, aucun premier ministre n'ayant assisté à ce type d'évènement depuis la fondation de l'organisation.

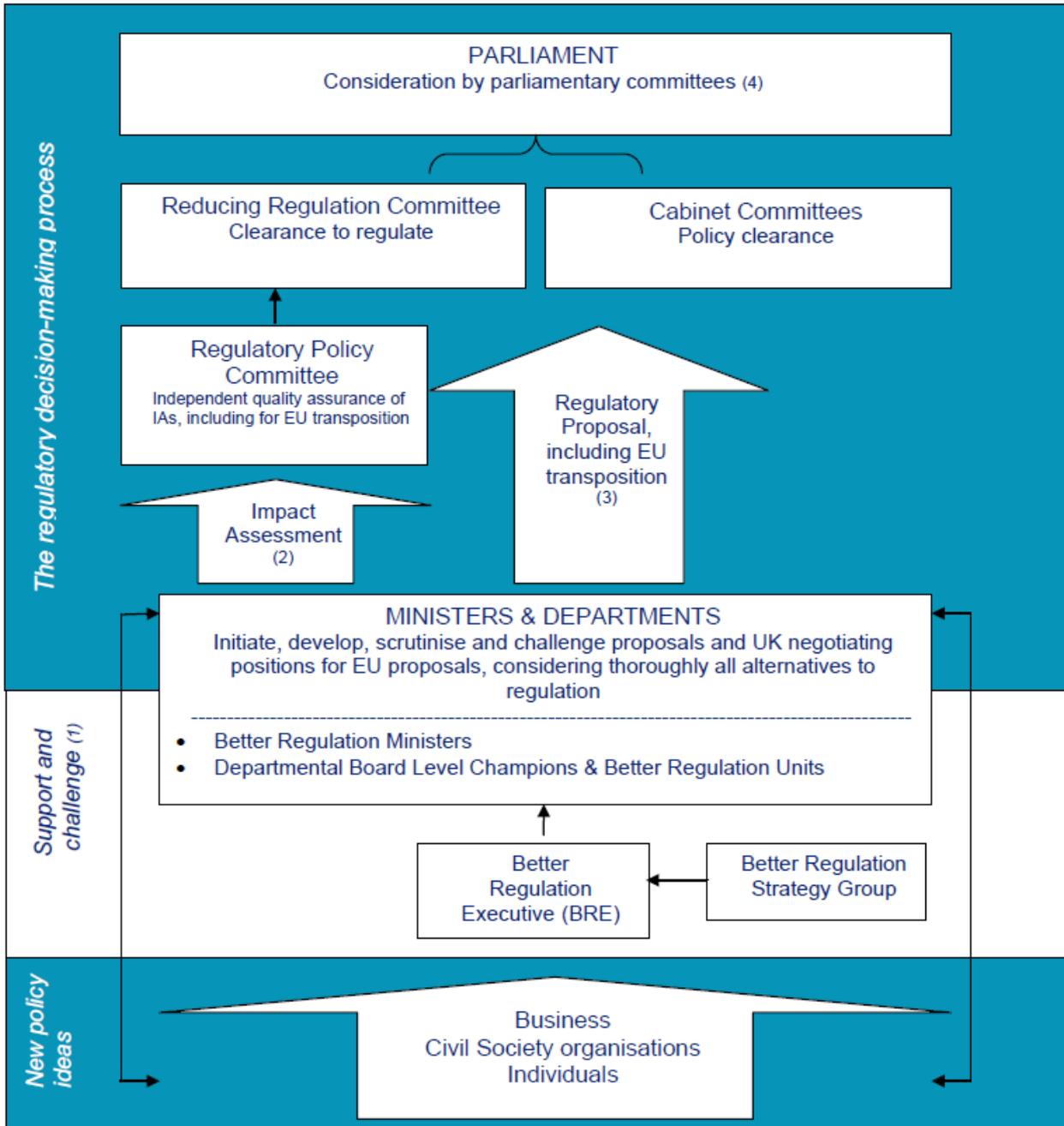
L'approche adoptée se veut pragmatique, transparente et bottom-up et vise à impulser un changement radical dans la culture de Whitehall en associant directement le monde économique et la société civile au processus décisionnel et de déréglementation.

La présentation du rapport de la business taskforce britannique sur l'allègement des formalités administratives de l'UE, le 15 octobre dernier (« Cut EU Red Tape »), s'inscrit directement dans cette politique, appelant l'UE à mettre en œuvre de manière urgente certains outils clés de la politique de simplification britannique: « One-in, One-Out », clauses de révision et d'expiration, études d'impact etc. Si cette politique est menée de manière méthodique et sérieuse et fait l'objet d'un consensus au Royaume-Uni, en revanche David Cameron porte le sujet à Bruxelles essentiellement de manière idéologique, s'attaquant de fait directement aux instruments de certaines politiques de l'Union européenne visant plus à déréglementer qu'à simplifier.

Laurence Dubois Destrizais

¹ Données chiffrées de la campagne « Red tape Challenge », <https://www.gov.uk/government/news/3000-regulations-to-be-reformed> or <https://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/progress-to-date/>

² Plus de 30 000 suggestions ont été faites directement par les entreprises et le public

ANNEXE 1 : La procédure de prise de décision réglementaire au Royaume-Uni**Notes:**

(1) When new policy issues arise, or the European Commission makes new legislative proposals, thorough consideration needs to be given to all alternatives to regulation before regulatory proposals are put forward by departments. Policy-makers should draw on the support offered by the BRE early in their policy development process.

(2) Impact assessments (IAs) must be submitted to the Regulatory Policy Committee for scrutiny before regulatory proposals are submitted to the Reducing Regulation Committee and relevant policy committee for clearance, including for proposals to implement EU obligations.

(3) Proposals for legislation that imposes a regulatory burden on businesses or civil society organisations and which will come into force on or after April 2011 are now required to include sunset clauses. In the case of EU law, from 1 January 2011 all new proposals must include a ministerial duty to review every five years.

(4) Statutory Instruments are considered by the Joint Committee on Statutory Instruments and the Merits Committee (House of Lords). Legislative Reform Orders are considered by the Regulatory Reform Committee (House of Commons) and the Delegated Powers and Regulatory Reform Committee (House of Lords).

ANNEXE 2**Table 2: Departments' One-in, Two-out position from January to December 2013 (i.e. SNR5-6 measures)**

	Number			Equivalent Annual Net Cost to Business (EANCB) (£ millions) ²			
	IN	OUT	Zero Net Cost	IN	OUT	Net Total	One-in, Two-out balance
Department for Business, Innovation & Skills	4	7	2	£8.11	-£96.83	-£88.72	-£80.61
Department for Communities and Local Government	4	20	11	£9.53	-£94.48	-£84.94	-£75.41
Cabinet Office	0	0	1	£0.00	£0.00	£0.00	£0.00
Department for Culture, Media & Sport / Government Equalities Office	2	5	0	£0.31	-£6.60	-£6.29	-£5.98
Department of Energy & Climate Change	1	5	3	£0.06	-£3.79	-£3.73	-£3.67
Department for Environment, Food & Rural Affairs	6	9	1	£4.01	-£9.30	-£5.28	-£1.27
Department for Education	0	8	1	£0.00	-£2.54	-£2.54	-£2.54
Department for Transport	0	9	9	£0.00	-£41.38	-£41.38	-£41.38
Department of Health	0	0	2	£0.00	£0.00	£0.00	£0.00
Department for Work & Pensions / Health and Safety Executive	1	3	5	£0.00	-£0.50	-£0.50	-£0.50
Food Standards Agency	0	0	1	£0.00	£0.00	£0.00	£0.00
HM Treasury	0	1	1	£0.00	-£0.47	-£0.47	-£0.47
Home Office	1	0	0	£6.50	£0.00	£6.50	£13.00
Ministry of Justice	0	0	6	£0.00	£0.00	£0.00	£0.00
Total for Government	19	67	43	£28.52	-£255.88	-£227.35	-£198.82

Source: Seventh Statement of New Regulation