

Chapitre XVIII

Le recouvrement des cotisations sociales

en Corse : une crédibilité à établir

PRÉSENTATION

Dans le cadre de ses contrôles d'organismes de base de la sécurité sociale sélectionnés en fonction de différents indicateurs d'alerte, la Cour a examiné la gestion des trois caisses qui collectent des cotisations sociales en Corse : l'union pour le recouvrement des cotisations sociales et d'allocations familiales (URSSAF) pour le régime général et le régime social des indépendants par délégation partielle de ce dernier, la caisse régionale du régime social des indépendants (RSI) qui conserve certaines attributions en la matière⁶⁵¹, la caisse régionale de la Mutualité sociale agricole (MSA) pour les exploitants et les employeurs de salariés du monde de l'agriculture. Leurs performances sont de fait très en retrait chaque année par rapport à la moyenne de leurs réseaux respectifs.

Ces trois organismes ont appelé 1 Md€ en 2013 auprès de 45 000 cotisants. L'URSSAF de Corse a mis en recouvrement, pour le régime général, 830 M€ auprès de 15 000 cotisants et 100 M€ pour le compte du RSI auprès de 20 000 cotisants. La MSA de Corse a émis 63 M€ de cotisations auprès de 10 000 cotisants. Les caisses consacrent à cette fonction, 77 agents à l'URSSAF, 2 au RSI et 22 à la MSA.

L'écart entre les montants à recouvrer et ceux effectivement perçus est chaque année significativement plus élevé en Corse que dans le reste de la France métropolitaine. Il en résultait fin 2013 un montant total de restes à recouvrer de 266 M€.

Malgré des différences de résultats entre le régime général d'une part, le RSI et le régime agricole d'autre part, le recouvrement des cotisations sociales en Corse est caractérisé par de faibles paiements spontanés et des taux de restes à recouvrer élevés aboutissant à un lourd stock de créances (I). Cette situation préoccupante s'explique, dans un contexte marqué par une forme d'opposition au prélèvement social, par la taille insuffisante des organismes et des dysfonctionnements multiples dans le processus de recouvrement qui appellent des mesures de redressement fortes (II). La restauration de la crédibilité du recouvrement en Corse passe en particulier par une normalisation du traitement de la dette sociale agricole (III).

651. Depuis la mise en place de l'interlocuteur social unique le 1er janvier 2008, le RSI délègue aux URSSAF, qui agissent pour son compte et sous son appellation, le recouvrement amiable des cotisations et contributions sociales, jusqu'au trentième jour suivant la date d'échéance ou la date limite de paiement lorsqu'elle est distincte. Le RSI assure la poursuite du recouvrement au-delà du trentième jour.

I - Un recouvrement des cotisations très dégradé

Qu'il s'agisse de la faiblesse persistante des paiements spontanés ou de l'importance des restes à recouvrer, conduisant à un stock de créances très élevé, la problématique du recouvrement en Corse apparaît atypique.

A - Une faiblesse persistante du taux de paiement spontané malgré des progrès récents

Le recouvrement des cotisations sociales est effectué à échéances fixes. Pour le régime général, la déclaration et le paiement sont réalisés en une étape. Pour le régime des indépendants et la mutualité sociale agricole, le paiement est précédé d'une phase de déclaration des revenus par les assujettis et de calcul des cotisations par la caisse, qui aboutit à un appel de cotisation, suivi le cas échéant d'une régularisation.

1 - Un net décalage par rapport aux autres organismes collecteurs

Le taux de paiement spontané, qui mesure la proportion de paiements effectués à échéance, est plus faible en Corse, quel que soit le régime considéré, que dans l'ensemble de la France métropolitaine.

Le mouvement de réduction de l'écart à la moyenne de l'URSSAF de Corse que fait apparaître le tableau ci-après est plus dû à une érosion de la moyenne nationale qu'à une réelle amélioration de sa situation : l'URSSAF de Corse a perdu près d'un point quand la France métropolitaine en perdait près de trois. Pour le régime des indépendants, l'écart entre la caisse de Corse et la moyenne nationale se réduit sensiblement mais reste important, à près de 8 points.

Tableau n° 95 : paiement spontané des cotisations recouvrées par l'URSSAF de Corse (2010-2013)

En % et en points

	2010		2011		2012		2013	
	Régime général	RSI	Régime général	RSI	Régime général	RSI	Régime général	RSI
Corse	88,7 %	55,7 %	89,4 %	61,4 %	88,7 %	59,7 %	87,8 %	64,0 %
France	90,8 %	69,9 %	91,3 %	71,3 %	90,2 %	69,8 %	88,0 %	71,8 %
Écart Corse - France métropolitaine	- 2,1	- 14,2	- 1,9	- 9,9	- 1,5	- 10,1	- 0,2	- 7,8

Source : URSSAF de Corse et ACOSS, pour le régime général.

À la MSA, le recouvrement spontané est mesuré en distinguant entre les cotisations versées par les non-salariés et les cotisations versées par les employeurs – qui ne sont pas tous des exploitants agricoles⁶⁵². L'écart entre la Corse et la moyenne nationale demeure très important. Pour les salariés, il s'est cependant nettement réduit à partir de 2012 tout en restant à un niveau élevé (près de 10 points en 2013). Pour les non-salariés il s'établit à près de 17 points en 2013, malgré une réduction par rapport à 2012.

Tableau n° 96 : taux de paiements à échéance de la MSA de Corse (2010 - 2013)

En % et en points

	2010		2011		2012		2013	
	Employeurs	Non-salariés	Employeurs	Non-salariés	Employeurs	Non-salariés	Employeurs	Non-salariés
Corse	70,2 %	72,2 %	70,8 %	74,2 %	75,9 %	67,2 %	77,7 %	69,7 %
France métropolitaine	88,6 %	88,1 %	88,9 %	88,3 %	88,7 %	87,8 %	87,2 %	86,6 %
Écart Corse - France métropolitaine	- 18,4	- 15,9	- 18,1	- 14,1	- 12,8	- 20,6 %	- 9,5	- 16,9

Source : Caisse MSA de Corse et CCMSA

L'URSSAF pour ce qui concerne le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants et la caisse de MSA de Corse se trouvent en dernière position au classement national de leur réseau respectif. Pour ce qui est de celui des cotisations du régime général, l'URSSAF se situe en 16^e position sur 22 organismes.

Sur un montant total de 993 M€ de cotisations appelées, le recouvrement spontané s'établit à 848 M€, soit 85 %. La proportion de restes à recouvrer à l'échéance observée en Corse atteint ainsi près de 15 %.

652. Les organisations professionnelles agricoles, les chambres consulaires, mais aussi le Crédit agricole ou Groupama, versent notamment leurs cotisations à la MSA.

Tableau n° 97 : montant des restes à recouvrer une semaine après l'échéance (année 2013)

En M€ et %

	URSSAF	RSI	MSA	Total
Appels de cotisations	830	100	63	993
Restes à recouvrer à l'échéance	101	36	16	153
Part des restes à recouvrer dans les cotisations appelées	12,2 %	36 %	26,3 %	15,4 %

Source : Caisse nationales. Retraitement Cour des comptes.

2 - Des déclarations de revenus tardives au RSI et à la MSA

À la MSA et au RSI, l'insuffisance des paiements à l'échéance trouve notamment sa source dans le retard mis par les assujettis à déclarer leurs revenus, ce qui empêche de procéder à bonne date au calcul des cotisations et perturbe gravement le processus de recouvrement.

Au RSI, en 2013, sur quelque 9 591 « déclarations sociales des indépendants » (DSI) adressées fin mai par la caisse nationale à remplir et retourner pour le 28 juin à la caisse régionale, 3 000 environ étaient revenues par la poste à la date indiquée (dont plus de 200 en retour à l'expéditeur, la poste n'ayant pu distribuer le pli) et près de 4 100 avaient fait l'objet d'une déclaration dématérialisée par Net-Entreprise. À fin septembre, après un envoi complémentaire de 273 DSI fin juillet, on ne comptait encore que 3 815 retours papier (dont 245 retours à l'expéditeur) et 4 263 télé-déclarations, soit 7 833 retours sur un total d'envois de 9 864 DSI (79 %).

Le même phénomène s'observe à la MSA. En 2013, les formulaires ont été envoyés aux cotisants le 14 mai. Les 2 241 exploitants au forfait disposaient de 15 jours pour renvoyer leur déclaration – délai suffisant compte tenu de la simplicité des informations demandées. À la date du 21 juin, 56 % d'entre eux, soit 1 266, n'avaient pas fait parvenir leur réponse. Après relance, il manquait encore début octobre 2013 129 déclarations. Sur les 890 cotisants au réel qui avaient pour leur part jusqu'au 31 juillet pour retourner leur formulaire, 330, soit 37 %, n'avaient pas souscrit à leurs obligations à cette date.

Les employeurs cotisant à la MSA font à peine mieux. Par exemple, le 25 mars 2013, la caisse avait envoyé à ses 936 cotisants une déclaration trimestrielle de salaires à retourner avant le 11 avril. À cette date, elle en avait reçu 564 (60 %), dont 183 télé-déclarations. Le 25 avril, jour d'envoi des appels de cotisations, la caisse ne disposait que de 757 déclarations (81 %), puis le 21 mai en avait reçu 873 (93 %) – ce qui avait contraint à l'émission d'un appel de cotisations complémentaire.

Cet attentisme qui traduit une forme d'opposition au prélèvement social perturbe *ab initio* le processus de recouvrement et en dégrade les résultats d'autant plus fortement qu'il se prolonge.

B - Des taux de restes à recouvrer élevés

Le montant des restes à recouvrer à 15 mois s'établissait en Corse, en 2013, à 28 M€ pour le régime général et 27 M€ pour le RSI.

Tableau n° 98 : taux de restes à recouvrer⁶⁵³ à 15 mois de l'URSSAF et du RSI de Corse (2013)

En % et en points

	France métropolitaine	Corse	Écart Corse-France métropolitaine
Régime général	0,9 %	3,4 %	+ 2,5
RSI	22,8 %	26,9 %	+ 4,1

Source : ACOSS, CNRSI

Même en tenant compte du fait que l'économie corse comprend une proportion élevée de très petites entreprises⁶⁵⁴, les performances de recouvrement de l'URSSAF de Corse restent pour le régime général très inférieures à celles du reste de l'ensemble du réseau. Le taux de restes à recouvrer à 15 mois concernant les entreprises de moins de dix salariés est de 6,6 % en Corse contre 3,8 % en moyenne nationale, ce qui la met en dernière position de son réseau. Il en va de même pour le recouvrement des cotisations du régime social des indépendants, avec un taux de restes à recouvrer à 15 mois proche de 27 %, également en dernière position au plan national.

653. Y compris les taxations d'office. Les taxations d'office sont des sommes de cotisations forfaitaires calculées par l'organisme de recouvrement en l'absence de déclaration de revenus - et d'assiette pour le régime général - du cotisant.

654. La Corse présente le plus fort taux de cotisations liquidées du secteur privé des entreprises de moins de dix salariés avec, en 2012, près de 34 %. L'URSSAF de Corse ne compte aucune grande entreprise, aucune très grande entreprise ni aucune entreprise versant ses cotisations en lieu unique.

Des restes à recouvrer également plus élevés qu'en moyenne en matière fiscale

Des écarts importants peuvent aussi au demeurant être observés dans le recouvrement des impôts par l'administration fiscale entre la Corse et l'ensemble des départements métropolitains. Sans que puissent être comparés les taux moyens de recouvrement des URSSAF et des services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), en raison notamment des différences de nature des prélèvements considérés, la Cour a constaté dans une enquête récente⁶⁵⁵ que les taux de restes à recouvrer auprès des entreprises sont nettement plus élevés en Corse que dans l'ensemble de la France métropolitaine tant en matière fiscale que sociale.

Tableau n° 99 : taux de restes à recouvrer moyens auprès des entreprises (2006-2001)

En %

	ACOSS	DGFIP
Corse du Sud	2,6	8,9
Haute Corse	2,0	6,7
Autres départements (moyenne des taux)	0,9	2,4

Source : Cour des comptes d'après ACOSS et DGFIP

Pour le régime agricole, le montant des restes à recouvrer en Corse à 12 mois (employeurs) ou à 15 mois (non-salariés) s'établit pour 2013 à 11 M€.

Tableau n° 100 : taux de restes à recouvrer⁶⁵⁶ à 12 ou 15 mois de la MSA (2013)

En % et en points

	France métropolitaine	Corse	Écart Corse-France métropolitaine
Employeurs	1,5 %	10,5 %	+ 9,0
Non-salariés	3,9 %	27,4 %	+ 23,6

Source : CCMSA

655. Dans cette enquête, le taux de restes à recouvrer de l'ACOSS correspond aux entreprises du secteur privé au 31 mars de l'année n+1 (taux de restes à recouvrer à 15 mois). Celui de la DGFIP est calculé sur l'impôt sur les sociétés et la TVA en rapportant le montant total des paiements à l'échéance au montant total des prises en charge de droits de l'année.

656. La MSA utilise des pénalités de retard déclaratif qui jouent le même rôle que les taxations d'office du régime général et du régime social des indépendants.

Les caractéristiques de l'agriculture corse, composée essentiellement d'exploitations de faible taille⁶⁵⁷, ne peuvent à elles seules expliquer les écarts de performance de la caisse de Corse, respectivement de 9 et près de 24 points en 2013 en deçà de la moyenne nationale pour les cotisations versées par les employeurs et par les non-salariés agricoles.

Pour les trois réseaux, les taux de restes à recouvrer en Corse sont plus élevés que la moyenne des cinq organismes de France métropolitaine les moins bien classés.

Tableau n° 101 : taux de restes à recouvrer⁶⁵⁸ observés en 2013 en Corse et dans les réseaux (France métropolitaine)

En %

	Corse	Cinq organismes les moins bien classés du réseau (moyenne) ⁶⁵⁹	Cinq organismes les mieux classés du réseau (moyenne) ⁶⁶⁰
URSSAF	3,4	1,6	0,8
RSI	26,9	23,7	14,3
MSA	10,5	8,4	2,65

Source : Caisses nationales ; retraitement Cour des comptes

C - Un stock de créances important

Les taux d'impayés élevés et les restes à recouvrer qui en résultent contribuent à entretenir un stock de créances élevé, tous exercices confondus, en dépit d'admissions régulières en non-valeur et, pour la MSA, des nombreux plans d'apurement qui se sont succédé (voir *infra*).

657. Sur 2 810 exploitations actives en 2010, 38 % comprenaient moins de 20 hectares et 4,5 % seulement 200 hectares ou plus. Sur les quelque 3 700 cotisants non-salariés de la MSA, plus de 2 000 sont déclarés au forfait, leurs recettes agricoles brutes annuelles étant inférieures à 76 300 €.

658. Y compris les taxations d'office.

659. Organismes les moins bien classés (hors Corse) au sein des trois réseaux : URSSAF de Melun, de Languedoc-Roussillon, de Lorraine, de Champagne-Ardenne et de Haute-Normandie. Caisses du RSI : Île-de-France-centre, Île-de-France-ouest, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France-est. Caisses de MSA : Languedoc, Midi-Pyrénées-Nord, Provence-Azur, Dordogne-Lot-et-Garonne, Ardèche-Drôme-Loire.

660. Organismes les mieux classés (hors Corse) au sein des trois réseaux : URSSAF de Rhône-Alpes, du Nord-Pas-de-Calais, des Pays-de-la-Loire, de Paris et de Midi-Pyrénées. Caisses du RSI : Bourgogne, Basse-Normandie, Pays de Loire, Auvergne, Bretagne. Caisses de MSA : Auvergne, Beauce cœur de Loire, Sud-Champagne, Marne-Ardennes-Meuse, Franche-Comté.

**Tableau n° 102 : stock de créances tous exercices confondus
au 31 décembre 2013⁶⁶¹**

En M€

	URSSAF	RSI	MSA	TOTAL
Stock de créances	108	77	82	266
Cotisations 2013 appelées	830	100	63	993
Créances en mois de cotisations appelées 2013	1,6 mois	9,2 mois	15,6 mois	3,2 mois

Source : caisses nationales

L'importance des créances par rapport au montant des cotisations appelées annuellement varie sensiblement d'un régime à l'autre. Elle représente plus d'un an de cotisations à la MSA et un peu plus de 9 mois pour le RSI.

Le recouvrement des cotisations sociales en Corse apparaît ainsi très fortement perturbé dès le début du processus par un défaut de respect nettement plus marqué qu'ailleurs des échéances réglementaires, même si d'un régime à l'autre des différences apparaissent. Malgré une certaine amélioration plus ou moins marquée dans la période récente selon les réseaux, la performance du recouvrement en Corse reste très insuffisante, en particulier pour la MSA, suivie du RSI.

II - Une organisation inefficente

Au-delà du comportement individuel des assujettis, la qualité du recouvrement des cotisations sociales en Corse est affectée par la faible dimension des organismes qui en ont la charge. Soumis périodiquement à de fortes pressions collectives, ces derniers ont parfois répugné à engager des recouvrements contentieux.

A - Des organismes dépourvus de la taille critique nécessaire

Les trois organismes qui participent au recouvrement des cotisations sociales en Corse ont pour caractéristique commune d'avoir la plus faible taille au sein de leur réseau⁶⁶². Un seul est spécialisé, l'URSSAF, les deux autres étant généralistes, à la fois collecteurs de

661. Cotisants actifs.

662. Au total, 125 agents pour la caisse de MSA (dont 9 en CDD), 77 pour l'URSSAF et 46 pour la caisse du RSI au 31 décembre 2013.

cotisations et caisses prestataires et consacrant des effectifs très limités au recouvrement.

1 - La caisse de MSA : un organisme aux difficultés nombreuses

Les agents de la caisse régionale de MSA, à l'instar des autres organismes du régime agricole, assurent la gestion du recouvrement, de l'assurance maladie, de l'assurance vieillesse, des allocations familiales (et prestations assimilées) ainsi que de la santé au travail, tant pour les exploitants que pour les salariés du monde agricole⁶⁶³. De ce fait, les services techniques ont des effectifs réduits : 22 pour le recouvrement, 5 pour les allocations familiales, autant pour la retraite et 18 agents pour la maladie, service médical compris.

Des dysfonctionnements multiples en cours de redressement

La caisse de MSA connaît depuis longtemps des difficultés particulièrement marquées en matière de gestion du temps de travail et d'absentéisme, notamment de de longue durée, qui ne se retrouvent pas à l'URSSAF ni au RSI. La durée de travail hebdomadaire n'a été remontée de 31 h 30 à 35 heures que depuis le 1er janvier 2014, au terme d'un rattrapage progressif.

La gestion technique des prestations a longtemps été caractérisée par un grand manque de rigueur. À titre d'exemple, sur les huit plus importants dossiers de retraites indûment versées qui représentent depuis 2008 un reste à recouvrer de 299 264 €, cinq concernent des personnes plus que centenaires, sans que la caisse ait alors mis en place comme ordinairement un dispositif de blocage des paiements des pensions à un certain âge pour vérifier la situation des intéressés

L'arrivée récente d'une nouvelle équipe de direction, solide et expérimentée, a permis d'engager activement un redressement qui n'avait que trop tardé. Malgré de réels progrès, les résultats ne sont pas encore toujours à la hauteur des attentes : ainsi le traitement des minima sociaux est effectué dans un délai de deux mois et demi à la MSA de Corse alors qu'il l'est en dix jours pour plus de 95 % des dossiers dans les deux caisses d'allocations familiales de Corse.

Ces effectifs réduits, très sensibles à la moindre absence, dans un organisme où les référents spécialisés sont nécessairement rares, expliquent pour partie les mauvaises performances de la caisse en matière de recouvrement. Des unions de moyens ou des mutualisations avec des caisses du continent paraissent indispensables dans ce domaine comme dans les autres pour pallier ces difficultés et améliorer la qualité de

663. Ils comprennent des salariés relevant du secteur des services, notamment de la mutualité sociale agricole, du Crédit agricole et des organismes professionnels.

service, démarche à laquelle s'est toutefois refusé jusqu'ici son conseil d'administration.

2 - La caisse du RSI : une création à contre-courant

Résultant de la fusion nationale de plusieurs caisses⁶⁶⁴, le RSI a mis en place à compter du 1^{er} juillet 2006 en métropole un réseau de 26 caisses de base (hors professions libérales et hors DOM).

La mise en place de ces dernières s'est faite dans la plupart des cas dans une optique de rationalisation par regroupement d'entités préexistantes, sauf en Corse où une nouvelle caisse a été créée à partir d'un seul organisme, de très faible taille. Si en effet, en Corse, l'assurance maladie des travailleurs indépendants était déjà gérée par une caisse régionale de 18 agents, les assurances retraite des artisans et des industriels et commerçants étaient traitées à Nice, avec de simples guichets - représentant quatre agents - dans l'île. La création d'une caisse régionale de plein exercice s'est traduite par un doublement des effectifs en Corse, passés de 22 à 46 agents.

Une absence très préjudiciable de maîtrise dans la liquidation des pensions

Le service des retraites compte cinq agents dont un superviseur. En 2013 et en dépit d'un dispositif de contrôle interne impliquant un agent à temps plein, le taux d'erreurs de liquidation des prestations était de 18 %. Les délais de paiement des prestations sont très médiocres : seuls 37 % des dossiers sont payés en moins de deux mois. L'agent comptable de la caisse nationale a refusé de valider les comptes 2013 de la caisse régionale en raison d'une incertitude et d'anomalies significatives dans le processus de liquidation des pensions de retraite.

Le processus de recouvrement des indépendants étant assuré par l'URSSAF pendant les trente premiers jours dans le cadre de l'interlocuteur social unique et le recouvrement forcé étant pris en charge par une structure inter-régionale du RSI⁶⁶⁵, la caisse consacre deux agents à superviser les activités de recouvrement amiable.

664. Principalement la CANAM s'agissant de l'assurance maladie, l'ORGANIC pour les retraites des commerçants et des industriels et la CANCAVA pour les retraites des artisans.

665. Le traitement de ses dossiers contentieux est confié à un service inter-caisses situé à Clermont-Ferrand. Il gère le recouvrement forcé pour les caisses régionales Alpes, Auvergne, Corse, Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes et Rhône.

3 - L'URSSAF : des mutualisations qui ont partiellement compensé les handicaps de taille

L'URSSAF de Corse emploie 77 salariés. Quoiqu'ayant le statut d'organisme régional à part entière, elle mutualise à des degrés divers jusqu'à 22 fonctions avec ses homologues du continent, notamment de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Une convention de coopération interrégionale a visé en janvier 2012 à renforcer les modalités d'association des deux régions.

Ces mutualisations permettent d'importantes économies d'échelle, équivalentes à 10 emplois pour la caisse de Corse et mettent l'organisme en mesure de bénéficier d'une expertise renforcée qui explique en particulier qu'il puisse afficher des performances comparables, dans de nombreux domaines, à celles des URSSAF du continent.

B - Une activité de recouvrement sous pression

À des degrés variables, les organismes corses sont confrontés à des manifestations d'hostilité susceptibles d'entraver, directement ou indirectement par le climat ainsi créé, la fermeté de leurs actions en recouvrement.

1 - Une URSSAF confrontée à un climat de tension larvée

Bien que déjà lointain et sans répétition depuis lors d'événements aussi graves, l'attentat à la voiture piégée en novembre 1999 qui fit trois blessés parmi les salariés de l'organisme et endommagea son bâtiment, continue à peser sur l'atmosphère générale de ses relations avec ses cotisants.

Périodiquement, des menaces de grève du versement des cotisations sociales sont exprimées par des acteurs économiques. Ainsi en 2013, de certains représentants du secteur hôtelier, nécessitant une réunion d'urgence à la préfecture en présence du directeur de l'URSSAF.

L'organisme et ses salariés, dont le métier est de vérifier sur pièces et sur place les assiettes des cotisations et la réalité économique de l'entreprise contrôlée, évoluent ainsi dans un environnement qui leur impose de redoubler d'efforts et parfois de prudence.

2 - Des pressions fortes et récurrentes sur la MSA

Compte tenu du délai de prescription, alors trentenaire⁶⁶⁶, le recouvrement contentieux ne constituait pas, pour la caisse de MSA, une priorité. Le passage à la prescription quinquennale a modifié profondément sa politique de recouvrement. Pour éviter la prescription de ses droits, la caisse a dû, avant le 19 juin 2013⁶⁶⁷ constituer des garanties ou émettre, quelquefois non sans erreur⁶⁶⁸, des commandements de payer.

La direction de la caisse a été alors prise publiquement à partie, des manifestations ont eu lieu devant l'organisme, ses bureaux ont été envahis. Ces réactions ont conduit pendant plusieurs semaines à la suspension des opérations. Leur reprise n'a eu lieu qu'avec l'assurance que les prises de garanties ne se concrétiseraient d'aucune façon.

Ce dernier épisode n'est que le plus récent d'une longue série de mises en cause de l'action de la caisse dans une ambiance de violence plus ou moins diffuse qui fait obstacle au recouvrement des créances, même quand il s'agit de débiteurs qui ne sont pas exploitants agricoles.

La caisse du RSI n'est pas pour sa part soumise à ce stade à des difficultés de ce type. Les graves dysfonctionnements de la mise en place de l'interlocuteur social unique au plan national se sont traduits de fait par la suspension de toute action en recouvrement avant que ne s'opère progressivement à compter seulement de fin 2012-début 2013 une relance du recouvrement amiable. Le recouvrement forcé n'a quant à lui commencé à reprendre que très récemment.

C - Des actions de recouvrement précautionneuses

1 - Un recouvrement amiable accommodant

L'URSSAF privilégie, plus encore qu'ailleurs, le recouvrement amiable, en particulier par recours à la relance téléphonique auprès des cotisants⁶⁶⁹. Elle accorde en revanche des délais de paiement dans des

666. La loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile a réduit de trente à cinq ans le délai de prescription de droit commun.

667. Cinquième anniversaire du passage à la prescription quinquennale.

668. Pour cause d'insuffisance du système informatique, certains commandements ont été adressés par erreur à des débiteurs pour des montants comprenant des sommes qui, par ailleurs, avaient fait l'objet d'un plan de désendettement en cours d'exécution.

669. La part du téléphone dans la relance amiable est de 61 % en Corse et de 47 % en France métropolitaine.

proportions significativement plus importantes que le reste du réseau et pour des durées supérieures à la moyenne nationale⁶⁷⁰. Malgré cette attitude souple qui cherche à accompagner un retour à meilleure fortune du cotisant, l'efficacité de la politique de recouvrement amiable, mesurée par le nombre de paiements déclenchés, tend à décliner, même si elle demeurait fin 2013 légèrement supérieure à la moyenne nationale⁶⁷¹.

La caisse du RSI a confié les relances téléphoniques à ses agents, en dépit de l'instruction nationale qui prévoit une répartition des tâches à égalité entre le RSI et les URSSAF, car elle estime mieux maîtriser cette activité alors même que l'URSSAF de Corse a une expérience reconnue en ce domaine. Pour autant, le classement du RSI reste très en dessous de la moyenne nationale en ce qui concerne la part des relances téléphoniques (32 %) dans le traitement amiable du recouvrement⁶⁷². Le nombre et l'importance des délais de paiement accordés, élevés jusqu'en 2011, ont tendu toutefois à diminuer dans la période récente à la suite de la mise en œuvre tardive d'une action mieux structurée visant à encadrer leur octroi et à faire baisser leur durée. La caisse accorde désormais moins de délais de paiement à ses ressortissants et leur échéance est plus courte que le reste du réseau : l'écart était de presque trois mois en 2013⁶⁷³.

Contrairement aux autres organismes, la caisse de MSA n'a pas défini une politique de recouvrement amiable. Elle ne met pas en œuvre les modalités de relance prévues par la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (lettres de rappel en recommandé, puis rappels téléphoniques et le cas échéant proposition de rendez-vous). Elle privilégie l'envoi postal et n'assure aucune relance téléphonique, alors même que l'efficacité globale du recouvrement est généralement améliorée par la rapidité d'un contact direct. Cette timidité, significative d'une ambiance générale de défiance, contribue à la dégradation du taux de recouvrement de l'organisme. Les délais de paiement accordés sont en revanche dans la moyenne du réseau⁶⁷⁴.

670. Le délai médian était en 2012 de quatre mois pour la Corse et de moins de trois mois en moyenne dans le réseau des URSSAF.

671. L'indicateur d'efficacité était au 31 octobre 2013 de 55,4 % en Corse contre 54,5 % en moyenne nationale. Il s'élevait en 2010 à 60,4 %.

672. La caisse du RSI de Corse se situe à cet égard en 22^e position nationale sur 26 (hors professions libérales et hors DOM).

673. Trois mois pour la Corse, six mois pour la moyenne du réseau RSI.

674. 0,3 % en nombre et 0,5 % en montant, les émissions totales de cotisations de la MSA de Corse représentant 0,4 % du total national.

2 - Un recouvrement contentieux manquant le plus souvent de détermination

L'URSSAF n'utilise qu'une partie de l'éventail de procédures proposées par la réglementation pour le recouvrement contentieux. Les commandements de payer - ou contraintes - qu'elle émet sont très rarement assortis de saisies-attributions⁶⁷⁵. Elle recourt en revanche de façon très appuyée, en cas d'échec de cette procédure, aux assignations en redressement judiciaire auprès du tribunal de commerce⁶⁷⁶.

Depuis la remise en œuvre du recouvrement forcé par la caisse nationale, la caisse de RSI de Corse associe des saisies attributions à ses contraintes dans des proportions supérieures à la moyenne de l'inter-région à laquelle elle est rattachée⁶⁷⁷ mais elle ne recourt pratiquement pas aux saisies-ventes mobilières et les prises de garantie sont exceptionnelles⁶⁷⁸. Le recours aux assignations devant le tribunal de commerce reste très limité (25 en 2013). Le recouvrement contentieux est ainsi encore dans une phase de montée en charge très progressive.

La MSA de Corse a eu jusqu'à très récemment une attitude particulièrement en retrait en ce qui concerne les actions de recouvrement. Aucune convention avec les huissiers n'avait été conclue. Leur activité n'était pas suivie. Ainsi, de nombreux commandements de payer qui n'ont pas été signifiés aux débiteurs sont restés sans effet, les titres étant susceptibles de prescription dans une proportion encore inconnue.

Une nouvelle direction a cependant relancé les actions en recouvrement avec plus de fermeté. Depuis 2011, le nombre de contraintes signifiées par huissier a plus que doublé. Ces dernières sont cependant émises avec un délai très largement supérieur à celui demandé par la caisse centrale de la MSA : alors qu'elles devraient être notifiées dans le mois qui suit la date limite de paiement figurant sur la mise en demeure, les délais observés sont de 4,5 à 6 mois. Le nombre de saisies-attributions émises par la caisse représente désormais 8 % de l'ensemble des saisies-attributions émises au plan national et 20 % des montants.

675. La saisie-attribution est un acte d'huissier adressé à la banque d'un débiteur, sans l'en informer, qui permet d'attribuer, à concurrence des sommes pour lesquelles la saisie est pratiquée, le montant saisi au profit du saisissant.

676. La moyenne des assignations près le tribunal de commerce est, en 2012, de 60 % en Corse et de 26 % en France métropolitaine.

677. 25 % en Corse, 10 % dans l'inter-région PACA Auvergne.

678. Quatre en 2013.

**Tableau n° 103 : contraintes et saisies attributions de la MSA
(2011-2013)**

	2011	2012	2013
Contraintes en nombre	32	39	105
Contraintes en montant (en €)	97 354	142 622	326 876
Saisies-attribution en nombre	0	0	115
Saisies-attribution en montant émis (en €)	0	0	735 270

Source : CCMSA

La reprise tardive des poursuites dans le contexte du passage de 30 à cinq ans du délai de prescription des créances fait suite à une suspension générale prolongée qui n'a pu que réduire progressivement le consentement à payer et encourager un attentisme anormal dans le respect des obligations sociales. Elle explique le climat de vives tensions et de contestation houleuse qui s'exerce à l'encontre de la caisse et de ses responsables (cf. *supra*).

Des actions de contrôle à la portée inégale

À l'URSSAF, se constatent des résultats en demi-teinte du fait notamment d'un taux de couverture du fichier global des cotisants qui a tendu à se dégrader nettement. Pour autant, le taux de redressement des cotisations appelées est en amélioration, en particulier s'agissant des PME où les objectifs sont systématiquement dépassés. À la caisse du RSI, comme dans tout le réseau, les difficultés de la mise en place de l'interlocuteur social unique ont suspendu tout contrôle comptable d'assiette depuis 2008. À la caisse de MSA, l'accent est mis sur les contrôles d'affiliation et d'assiette au détriment de ceux dans le domaine du recouvrement. De 2011 à 2013, le nombre total de contrôles s'est réduit⁶⁷⁹ mais le montant des redressements a nettement progressé (550 771 € en 2011, 330 660 € en 2012 et 976 000 € en 2013).

S'agissant des résultats de la lutte contre la fraude au travail dissimulé, ils apparaissent tout autant contrastés. En 2013, l'URSSAF a notifié à ce titre 3,1 M€ de redressement⁶⁸⁰, le RSI de l'ordre seulement de 40 000 €⁶⁸¹ et la MSA plus de 633 000 €⁶⁸².

679. 422 contrôles en 2011, 374 en 2012 et 376 en 2013.

680. Cet objectif était fixé à 900 000 €. En 2012, avec 1,2 M€, elle avait également dépassé cet objectif fixé dans son contrat pluriannuel de gestion. Les années précédentes n'étaient pas marquées par des résultats aussi élevés, la caisse de Corse se situant dans la moyenne des organismes.

681. Le RSI n'a pas d'objectif de lutte contre le travail illégal dans son contrat pluriannuel de gestion.

682. L'objectif de la caisse centrale des MSA était fixé à 49 200 €.

Les multiples difficultés rencontrées par les organismes collecteurs en Corse, particulièrement accentuées pour la caisse de MSA et celle du RSI, mais dont l'URSSAF est loin d'être exempte, interrogent sur leur positionnement. Seule une mutualisation beaucoup plus poussée avec d'autres caisses du continent paraît de nature à garantir dans la durée le degré particulièrement exigeant d'expertise et de professionnalisme qu'impose un environnement difficile, tout en permettant de maintenir une présence de proximité dans les domaines où elle est nécessaire. Des délégations croisées devraient être prioritairement étudiées dans le cadre de la poursuite indispensable de la reconfiguration des différents réseaux de l'ACOSS, du RSI et de la MSA.

III - Restaurer la crédibilité du recouvrement : traiter autrement la dette sociale agricole

A - Trois plans d'apurement exceptionnels depuis 2001

En raison du caractère récurrent du non-paiement des cotisations du secteur agricole en Corse, les pouvoirs publics ont mis successivement en œuvre en 2001, 2003 et 2005 des mesures de désendettement social.

Même s'ils n'ont porté ni exactement sur les mêmes catégories de débiteurs ni sur le même ensemble de cotisations et contributions sociales, ils se sont traduits par la prise en charge d'une partie des arriérés de cotisations par l'État, par l'attribution d'échéanciers de paiement et par une remise des pénalités et majorations de retard après paiement du principal des cotisations laissées à charge.

1 - Le dispositif dit « BAPSA⁶⁸³ » de 2001

Ne visant que les cotisations personnelles des exploitants individuels actifs antérieures à 1999, ce dispositif consistait, sur demande des intéressés, en une prise en charge d'une partie ou de la totalité des arriérés de cotisations sociales par l'État. 400 dossiers ont été déposés, dont seulement 156 satisfaisant aux conditions préalables pour une dépense finale de 2,01 M€.

683. Budget annexe des prestations sociales agricoles, supprimé en 2005.

2 - Le dispositif dit « des articles 52/103 » de 2002

Créé par l'article 52 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse⁶⁸⁴, ce dispositif complétait le précédent. Il s'adressait à tous les agriculteurs individuels actifs⁶⁸⁵ redevables de cotisations patronales pour leurs salariés agricoles antérieures à 2003. Les cotisants devaient avoir réglé au moins la moitié de la part de cotisations dite « patronale » ou s'y engager par échéancier. Ils devaient enfin disposer d'une exploitation dont la viabilité serait constatée par un audit. L'État s'engageait à payer la moitié du solde des cotisations patronales restant dues.

Sur 153 dossiers déposés, 123 satisfaisaient aux conditions légales. Seulement 31 des 123 projets d'accords envoyés aux débiteurs ont été signés par eux pour un montant de dettes de 1,43 M€ et une charge pour l'État de 0,45 M€.

3 - Le dispositif dit « de l'article 122 » de 2005

Institué par l'article 122 de la loi de finances rectificative pour 2005 du 30 décembre 2005, ce troisième dispositif était caractérisé par trois éléments.

En premier lieu, il autorisait la caisse de MSA à admettre en non-valeur l'ensemble des créances prescrites antérieures au 1^{er} janvier 2005. En second lieu, l'État prenait en charge la moitié, au maximum, des cotisations antérieures à 2005 dues par l'ensemble des exploitants agricoles, qu'il s'agisse des cotisations individuelles des non-salariés (CSG et CRDS incluses) ou de la part patronale des cotisations dues par les employeurs de main d'œuvre agricole⁶⁸⁶. En troisième lieu, les intéressés n'avaient pas de demande à présenter, la caisse de MSA étant chargée de proposer un plan. Les signataires d'un plan se voyaient octroyer l'admission en non-valeur de leurs dettes antérieures à 1996, prescrites ou non et, au terme de la réalisation du plan, la suppression pure et simple des pénalités de retard.

684. Ce dispositif a ensuite été modifié par l'article 103 de la loi de finances rectificatives pour 2003 du 30 décembre 2003.

685. Cette limitation résulte de l'article 103. Elle a eu pour effet d'empêcher les coopératives et les sociétés d'accéder au dispositif.

686. La « part ouvrière » des cotisations antérieures à 2005 devait être acquittée, ainsi que l'encours des cotisations postérieur à 2004. La notion d'acquiescement s'entendait, pour les créances antérieures à 2005, d'un plan de règlement sur sept ans et, pour l'encours ainsi que la part ouvrière de l'antérieur, d'un plan de règlement sur trois ans.

Le nombre des dossiers d'apurement a été plus important que précédemment : 465 dossiers ont été acceptés représentant une dette globale de 21,1 M€, dont 66 pour des retraités, 288 pour des actifs ayant une dette inférieure à 10 000 € et 111 pour une dette individuellement supérieure à 10 000 €. Au 8 janvier 2014, 132 plans étaient encore en cours, essentiellement pour des débiteurs de plus de 10 000 €. Au terme des opérations – qui n'interviendra qu'en 2019 – et en supposant que tous les plans soient honorés, le montant de la prise en charge des cotisations sociales agricoles en application de ce dernier plan aura été de 3,7 M€.

La charge totale de ces trois plans pour l'État aura été de 6,16 M€.

B - Revenir au droit commun

1 - L'inadaptation des mesures à caractère général

Ces différents plans ont permis – avec le complément d'une série d'admissions en non-valeur de créances devenues irrécouvrables – de réduire le montant global des créances de la MSA de Corse sur ses cotisants à 81,6 M€ fin 2013. Pour autant, leur impact a été limité : la majeure partie de la dette sociale - 76,3 % - est portée par des débiteurs qui n'ont bénéficié d'aucune mesure d'apurement.

Plus généralement, les dispositifs de soutien en désendettement mis en place souffrent de plusieurs défauts.

Ces mesures à caractère général ont eu un clair caractère contre-incitatif au paiement régulier et à échéance des cotisations, du fait de l'effet d'aubaine que constitue l'apurement régulier d'une partie de la dette par les pouvoirs publics.

Les plans n'ont par ailleurs pas tenu compte de la variété des situations réelles, résumées par le tableau suivant, qui ne concerne que les 4 314 débiteurs (sur 4 523) n'ayant fait l'objet d'aucun plan de désendettement.

Tableau n° 104 : classement des débiteurs n'ayant fait l'objet d'aucun plan par montant individuel de la dette

Situation du débiteur	Effectif	Montant total de la dette	Montant moyen de la dette
Liquidation judiciaire	66	8,39 M€	127 000 €
Doit moins de 5 000 €	2 966	3,18 M€	1 072 €
De 5 000 à 9 999 €	469	3,41 M€	7 270 €
De 10 000 à 49 999 €	622	13,43 M€	21 590 €
De 50 000 à 99 999 €	189	29,12 M€	154 000 €
100 000 € et plus	2	2,49 M€	1 245 000 €
TOTAL	4 314	60,02 M€	2 682 €

Source : CMSA de Corse

Les petits débiteurs apparaissent très nombreux, représentant les deux tiers du total, pour un montant total de créances limité. Leur cas relève, pour beaucoup et après examen, d'une aide à la résorption de leur dette au titre de l'action sociale.

En revanche, la situation des plus gros débiteurs nécessite la mise en œuvre de diligences de recouvrement plus déterminées.

2 - Restaurer le recouvrement forcé

Renouveler une opération de soutien au désendettement ne pourrait que faire progresser à nouveau l'attentisme et gonfler les restes à recouvrer. Dans un contexte de déficit récurrent du régime de la mutualité sociale agricole, l'équité entre les cotisants appelle le réenclenchement d'un cycle vertueux du paiement des cotisations sociales agricoles. Au-delà du demeurant du régime agricole, le risque existe aussi d'un effet de contagion aux redevables du RSI au moment où les actions en recouvrement reprennent progressivement dans ce régime.

La relance du recouvrement contentieux à la caisse du MSA est handicapée par l'incertitude de la qualité de certains dossiers, que les agents doivent examiner un à un avant d'initier un recouvrement contentieux. La priorité doit être ainsi consacrée aux dossiers les plus significatifs, certes parfois délicats, avec un ferme soutien, indispensable des pouvoirs publics à l'action de la caisse.

Des débiteurs réfractaires

Deux organismes liés au monde de l'agriculture figurent parmi les gros débiteurs de la caisse : une fédération syndicale est débitrice depuis 1978 ; sa dette à fin avril 2014 s'élevait à 620 000 €. La créance de la MSA sur une association départementale de gestion de la comptabilité des exploitants agricoles se montait fin avril 2014 à 1,2 M€.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La situation du recouvrement social en Corse est préoccupante. Si le régime général parvient à assurer, en dépit des obstacles, une collecte des cotisations a minima, le régime social des indépendants et la mutualité sociale agricole sont dans une situation critique.

Sans méconnaître la fragilité du tissu économique de l'île, cette situation très dégradée trouve d'abord son origine dans le caractère insuffisamment efficient des processus de recouvrement eux-mêmes dans un contexte où le consentement à payer s'est fortement érodé.

Cet environnement difficile exige une expertise et un professionnalisme renforcés que la trop petite taille des organismes et la faiblesse des effectifs consacrés au recouvrement ne permettent pas d'assurer convenablement. Il impose aussi une vigilance constante des caisses nationales et un soutien affirmé des pouvoirs publics.

Dans le prolongement de l'orientation suivie par l'URSSAF, elle-même à approfondir encore très substantiellement, s'impose en particulier pour y remédier une réorganisation d'ensemble des modes de fonctionnement de la caisse du RSI et de la caisse de MSA par la mise en œuvre déterminée de partage des tâches avec d'autres organismes de leurs réseaux respectifs, voire entre réseaux s'agissant en particulier du RSI, quelle qu'en soit la forme (unions de moyens, mutualisations, spécialisations croisées...). À cet égard, le cas corse n'est qu'une illustration d'une nécessité à laquelle l'ensemble des organismes de sécurité sociale est confrontée. L'achèvement de la régionalisation des URSSAF, les réflexions en cours sur l'adaptation du réseau du RSI et celles qui devront s'engager sur ce point à la MSA dans le cadre de la préparation de sa prochaine convention d'objectifs et de gestion fournissent l'opportunité qui ne doit pas être manquée d'un repositionnement de fond des missions confiées aux organismes de Corse.

La restauration de la crédibilité du recouvrement en Corse passe sans attendre ces réorganisations structurelles par des actions en recouvrement amiable plus exigeantes et surtout par une relance déterminée du recouvrement contentieux, en particulier au RSI, où cette

démarche a été suspendue depuis 2008 à la suite des graves difficultés de l'interlocuteur social unique et à la MSA, qui doit être soutenue sans faiblesse dans la mise en œuvre des voies d'exécution forcées vis-à-vis de ses plus gros débiteurs.

Les multiples mesures d'apurement de la dette sociale agricole prises dans un passé récent par les pouvoirs publics n'ont en effet que partiellement résorbé un endettement massif et, surtout, incité implicitement les débiteurs à ne pas s'acquitter régulièrement et à échéance de leurs obligations dans l'attente de mesures de clémence. Elles ne sauraient être renouvelées sans que les mêmes effets pervers se constatent de nouveau.

La réaffirmation de la crédibilité du recouvrement social en Corse doit ainsi devenir une priorité non seulement des organismes de sécurité sociale locaux mais aussi des caisses nationales, des autorités de tutelle et, plus généralement, des autorités publiques. Sans cette coopération, aucun résultat effectif et durable ne pourra être ni atteint, ni maintenu. À défaut, les pouvoirs publics seront dans l'incapacité de garantir une égalité de traitement des ressortissants des trois régimes au regard de leurs obligations sociales.

La Cour formule les recommandations suivantes :

87. systématiser les coopérations entre les caisses insulaires et les organismes continentaux pour mieux professionnaliser les activités de recouvrement des cotisations ;

88. restaurer le droit commun des cotisations sociales en Corse en mettant en œuvre avec détermination l'ensemble des voies de recouvrement forcé et en évitant tout nouveau plan de « désendettement social ».
