

Contrôles AVS

Faut-il contrôler la totalité des employeurs tous les quatre ans?

Des erreurs sont découvertes par les contrôleurs Assurances-vieillesse et survivants (AVS) dans les décomptes d'un employeur sur deux. En 2003, des contributions d'un montant total de CHF 100 millions ont dû être versées a posteriori à l'AVS. Une évaluation du système de contrôle AVS relève que de nombreux petits employeurs ne sont examinés que de manière superficielle, voire pas du tout. Pourtant, le système actuel prévoit que les employeurs doivent être contrôlés dans le délai de prescription de cinq ans. Selon le Contrôle fédéral des finances (CDF), les risques doivent être davantage pris en considération dans le choix des employeurs à examiner.

Système des contrôles AVS

Selon les bases légales, chaque employeur est soumis, en général tous les quatre ans, soit à un contrôle ordinaire, soit à un «contrôle par d'autres mesures». Ces contrôles visent à s'assurer que les salaires des employés sont établis conformément aux dispositions légales. Ils relèvent des 79 caisses de compensation de l'AVS, qui les exécutent elles-mêmes, les délèguent à des bureaux de révision externes ou encore à l'assurance-accidents suisse (Suva). La surveillance de l'exécution de ces contrôles incombe à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

1. Introduction

Une équipe pluridisciplinaire, comportant notamment deux politologues et un économiste, a mené ce projet. Afin d'assurer l'analyse de questions pertinentes, elle a été appuyée par un groupe d'accompagnement se composant de quatre représentants des caisses de compensation, de trois représentants des organes de révision ainsi que d'un représentant de l'OFAS.

Pour répondre à la question initiale «le système des contrôles AVS auprès des employeurs remplit-il sa mission selon les bases légales», les domaines suivants ont été examinés:

- sélection des employeurs;
- types de contrôles et leur application;
- rectification des erreurs constatées;
- erreurs constatées dans les rapports de contrôle ainsi que leur fréquence;
- coût des contrôles.

Une enquête a été menée auprès de toutes les caisses de compensation ainsi

qu'auprès des organes de révision chargés de contrôles AVS. Ces informations ont été complétées par les données statistiques de l'OFAS, qui se basent sur celles recueillies annuellement auprès des caisses de compensation. L'évaluation a également nécessité plusieurs interviews avec des représen-

tants des caisses de compensation et des réviseurs dans l'objectif de vérifier les résultats, d'une part, et d'approfondir les informations recueillies, d'autre part.

2. Une plus-value de CHF un demi-million par contrôleur

Les contrôles AVS auprès des employeurs doivent garantir que les salaires des employés sont correctement décomptés. Ce sont les 79 caisses de compensation (cantonales et professionnelles) qui sont chargées de ces contrôles, lesquels génèrent environ 150 emplois en Suisse. Le financement des contrôles est pris en charge par les employeurs dans le cadre de leur contribution aux frais d'administration. Les coûts estimés pour l'ensemble du système de contrôle s'élèvent à près de CHF 45 millions. Pour chaque franc engagé pour les contrôles effectués auprès des employeurs, deux francs supplémentaires de cotisations sociales tombent dans les



Cornelia Hänsli Marrei, politologue (lic. phil.), cheffe de projet, Contrôle fédéral des finances, Berne

caisses de l'AVS. Autrement dit, chaque réviseur effectuant à plein temps des contrôles auprès d'employeurs rapporte au moins un demi-million de francs à l'AVS.

Quelques chiffres:

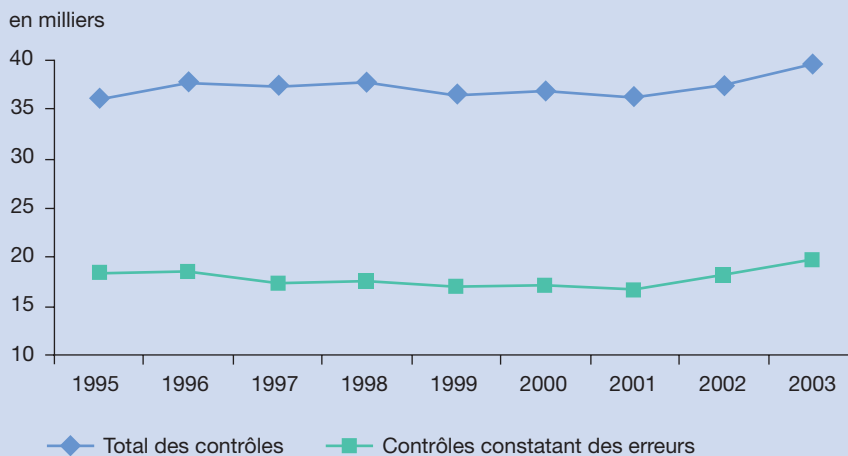
- chaque année, 36 000 contrôles ordinaires et 11 000 «contrôles par d'autres mesures» sont réalisés soit sur place, soit à distance;
- il faut compter en moyenne presque cinq heures pour un contrôle ordinaire et deux heures et demie pour un «contrôle par d'autres mesures»;
- le système de contrôle coûte environ CHF 45 millions; le coût total par contrôle s'élève à 950 francs;
- en 2003, les rectifications de salaires soumis à l'AVS faisant suite aux contrôles ont abouti à des versements d'arriérés d'un montant d'environ CHF 100 millions de francs et à des remboursements de quelque CHF 15 millions.

3. Des erreurs chez un employeur sur deux

Des erreurs sont découvertes dans les décomptes d'un employeur sur deux, en particulier dans le domaine des frais généraux, des indemnités journalières de l'assurance-maladie ou de l'assurance-accidents ainsi que sur la situation de l'entreprise en matière de sécurité sociale. Dans la plupart des cas, elles sont admises et les corrections nécessaires sont effectuées par les employeurs. Le contrôle aboutit rarement à un recours de la part de l'employeur.

Le *graphique 1* démontre qu'aucun changement important n'a pu être constaté ces dernières années en ce qui concerne le nombre de contrôles effectués ainsi que le nombre de contrôles constatant des erreurs [1]. Les interviews auprès d'organes de révision et de caisses de compensation mettent en évidence la complexité des bases légales, complexité qui explique une certaine constance des erreurs constatées.

Graphique 1
Total des contrôles ordinaires effectués entre 1995 et 2003



Le Contrôle fédéral des finances estime que des améliorations au niveau de l'information aboutiraient à un taux d'erreurs inférieur.

tre, ils adhèreraient à l'idée d'une adaptation des informations aux besoins spécifiques de chaque employeur dans le but d'éviter des décomptes incorrects.

4. Des mesures appropriées

Pour inciter les employeurs à faire plus d'efforts par rapport à l'exactitude des décomptes AVS, des amendes pourraient être envisagées. Le recours à un tel moyen est pourtant peu approuvé par les personnes interrogées. Aussi bien les caisses que les réviseurs sont défavorables à l'introduction d'amendes (cf. *graphique 2*). Ils estiment que la plupart des erreurs sont commises par négligence ou par ignorance. Par con-

5. Contrôles lacunaires

Selon les bases légales, chaque employeur est soumis à un contrôle sur place tous les quatre ans à condition que le total des salaires annuels déclarés dépasse CHF 200 000. Une marge de manœuvre existe dans la mesure où la caisse peut renoncer à un contrôle si le contrôle précédant n'a pas révélé de différences de salaires importantes et s'il est remplacé par un «contrôle par d'autres mesures».

Recommandation 1

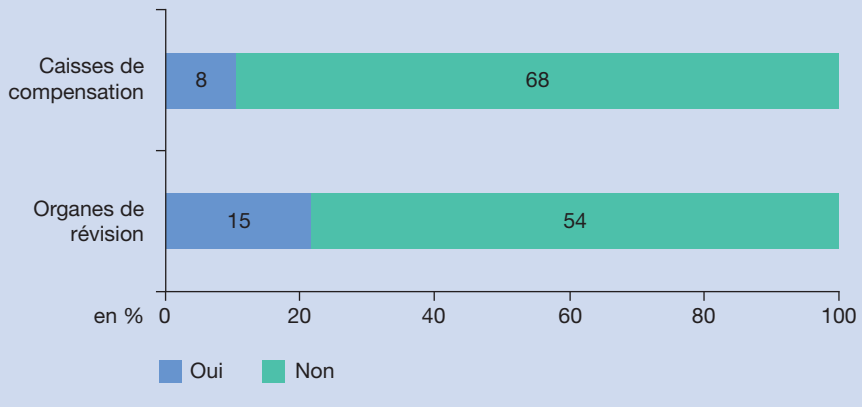
Afin de réduire le nombre élevé de rectifications résultant des contrôles auprès des employeurs, l'OFAS doit intensifier les mesures préventives.

Le CDF recommande notamment d'effectuer un contrôle auprès de nouveaux employeurs dans les deux premières années d'activité, d'inciter les caisses de compensation à facturer les frais supplémentaires lors d'un contrôle AVS et de mieux adapter les informations des caisses de compensation aux besoins individuels des employeurs.



Ueli Luginbühl, économiste d'entreprise HES, EPG évaluation, Contrôle fédéral des finances, Berne

Graphique 2
Introduction d'amendes?



Quant aux entreprises dont le total des salaires est inférieur à CHF 200 000, les caisses de compensation choisissent elles-mêmes les procédures adéquates, c'est-à-dire qu'elles mandatent des contrôles ordinaires sur place ou des «contrôles par d'autres mesures». Le graphique 3 montre les différences dans la pratique choisie par les caisses de compensation.

Presque 20% des caisses de compensation effectuent des contrôles ordinaires auprès de toutes les entreprises. Une bonne moitié déclare contrôler les petits employeurs différemment, soit par des «contrôles par d'autres mesures», soit par des contrôles internes. Le remplacement des contrôles par de simples contrôles internes est une pratique qui contrevient aux prescriptions légales. Excepté les petites organisations, il apparaît quasiment impossible d'effectuer un contrôle AVS sans aller chez le contrôlé. Lorsqu'il ne se rend pas sur place, il appartient au contrôleur de réclamer les informations comptables à risque, par exemple par courrier.

Seul un tiers des caisses de compensation contrôle tous les employeurs déclarant des salaires systématiquement tous les quatre ans. Ce sont surtout des caisses au sein desquelles se trouve une majorité d'employeurs déclarant des salaires annuels inférieurs à CHF 200 000, qui disent avoir des difficultés à effectuer tous les contrôles de leurs affiliés.

Les différences quant à l'exécution des «contrôles par d'autres mesures» s'avèrent importantes. Conçues pour les pe-

tites entreprises, les dispositions légales relatives aux «contrôles par d'autres mesures» laissent une grande marge d'interprétation. La mise en œuvre des contrôles peut ainsi être très différente selon le contrôleur, les documents à contrôler ou encore le lieu où s'effectue l'examen. Les analyses montrent que, les «contrôles par d'autres mesures» effectués par des collaborateurs de certaines caisses ne remplissent pas toutes les exigences légales. Selon plusieurs réviseurs mandatés pour des «contrôles par d'autres mesures» ainsi que des représentants des caisses de compensation, la définition de ces contrôles n'est pas suffisamment claire.

Pour le CDF, il s'agit de remédier à ces importantes différences au niveau des contrôles. Au lieu de simplement com-

bler les lacunes constatées, il estime que les risques de tous les employeurs doivent davantage être pris en considération dans le choix des employeurs à examiner, et ceci indépendamment du total des salaires déclarés.

Ce projet a également mis à jour des faiblesses au niveau de la surveillance. Par exemple, les données statistiques recueillies annuellement auprès des caisses de compensation se sont avérées incomplètes et sujettes à erreurs. L'Office fédéral des assurances sociales en est conscient. C'est une des raisons pour lesquelles les directives des caisses de compensation ont été révisées en 2004 dans le but d'améliorer la vérification des contrôles AVS par des réviseurs mandatés pour la révision des caisses de compensation.

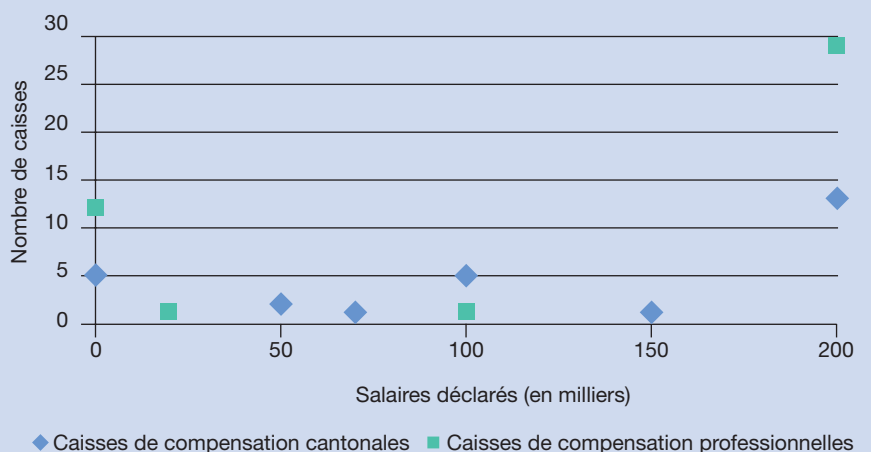
6. Potentiel de synergies

Les caisses de compensation ont leur propre service de révision pour la réa-

Recommandation 2


Redéfinir le système de contrôle auprès des employeurs. La fréquence des contrôles doit permettre une certaine souplesse et une meilleure prise en considération de l'évaluation des risques. Supprimer les «contrôles par d'autres mesures».

Graphique 3
Montants à partir desquels les caisses effectuent des contrôles ordinaires



lisation des contrôles AVS ou font appel à des réviseurs externes. Bon nombre de caisses ayant des réviseurs internes délèguent des mandats à l'ex-

térieur afin de créer des synergies avec d'autres contrôles. Le potentiel de synergies des différents contrôles dans le domaine des assurances sociales doit être mieux utilisé, et ceci avant tout pour les petites et moyennes entreprises.

des entreprises concernant les assurances sociales devraient être regroupés avec ceux qui relèvent d'autres domaines. Avec l'introduction de la nouvelle loi concernant les mesures en matière de lutte contre le travail au noir et l'entrée en vigueur, en 2006, du nouveau certificat de salaire, le regroupement et la coordination des contrôles ainsi que les flux d'informations relatifs aux résultats des contrôles sont l'objet de débats politiques. 

Recommandation 3

Renforcer la surveillance des caisses de compensation exercée par l'OFAS afin d'assurer une exécution correcte des contrôles AVS

Il s'agit en particulier d'adapter les données statistiques annuelles et d'évaluer les directives sur la révision des caisses de compensation au bout de deux ans. Informer de manière systématique les réviseurs des rectifications effectuées par les caisses à la suite de leurs contrôles serait un moyen supplémentaire de surveillance. Cette mesure assurerait en même temps une certaine constance dans la pratique des contrôles.

Conséquences de l'évaluation

L'OFAS salue les recommandations. Il prévoit de donner un mandat à un groupe d'experts qui, se basant sur les résultats de l'évaluation, devrait fournir des propositions concrètes pour l'organisation future des contrôles AVS auprès des employeurs à partir de l'année 2008.

6.1 Perspectives

Indépendamment des réglementations et des dispositions légales en vigueur, la question se pose de savoir si, à moyen ou à long terme, les contrôles auprès

Note

1 Ces chiffres se basent sur les données statistiques de l'OFAS qui se distinguent des données du CDF récoltées par le biais d'un questionnaire écrit. Il s'est avéré que la différence est notamment due au fait que des «contrôles par d'autres mesures» ont été comptés comme contrôles ordinaires.

Pour de plus amples informations, nous renvoyons le lecteur à l'évaluation complète figurant sur le site Internet du Contrôle fédéral des finances: <http://www.efk.admin.ch>, rubrique «publications, rapports» (en allemand avec un résumé en français).

ZUSAMMENFASSUNG

AHV-Arbeitgeber-Kontrollen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Kontrollsystem im Bereich der AHV evaluiert. Dabei wurde untersucht, ob das seit 1948 beinahe unverändert gebliebene Kontrollkonzept den gesetzlichen Auftrag auf wirksame Weise erfüllt. Arbeitgeberkontrollen bei der AHV sollen sicherstellen, dass die Gehälter der Arbeitnehmenden korrekt abgerechnet werden. Jährlich werden rund 36 000 Kontrollen vor Ort durchgeführt. Zuständig für die Kontrollen sind die 79 Ausgleichskassen, die interne und/oder externe Revisoren mit der Durchführung beauftragen (etwa 150 Vollzeitstellen). Die Kosten belaufen sich auf rund CHF 45 Mio. und werden durch den Verwaltungskostenbeitrag der Arbeitgeber getragen. Infolge der Kontrollen mussten im Jahr 2003 AHV-Beiträge von rund CHF 100 Mio. nachbezahlt werden. Bei jedem zweiten Arbeitgeber wurden Mängel auf-

gedeckt, insbesondere im Bereich der Spesen, der Bezahlung von Beiträgen auf Kranken- und Unfallversicherungsgeldern und der sozialversicherungsrechtlichen Stellung.

Das Kontrollkonzept hat sich grundsätzlich bewährt. Dennoch stellt die EFK einige Lücken fest. Die Kontrollpraxis der Ausgleichskassen variiert stark bei Arbeitgebern mit kleinen Lohnsummen. Viele dieser Arbeitgeber werden nur oberflächlich oder überhaupt nicht geprüft. Das Potenzial möglicher Synergien der verschiedenen Kontrollen im Sozialversicherungsbereich ist besser zu nutzen, so dass insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen entlastet werden.

Die EFK empfiehlt daher, das Kontrollkonzept vermehrt risikoorientiert auszurichten, die Aufsicht durch das

Bundesamt für Sozialversicherung zu verstärken sowie die Prävention zu intensivieren, um den hohen Anteil an Beanstandungen zu verringern.

Ausblick

Unabhängig von den heute bestehenden gesetzlichen Vorschriften und Regelungen kann man sich überlegen, ob mittel- bis langfristig gewisse Kontrollen bei Unternehmungen – auch aus anderen Bereichen – mit denjenigen der Sozialversicherungen zusammengelegt werden sollten. Im Zusammenhang mit der Einführung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Einführung des neuen Lohnausweises im Jahre 2006 werden die Zusammenführung bzw. Koordination von Kontrollen sowie der Meldefluss der Prüfungsergebnisse auf politischer Ebene diskutiert. *CHM/UL*