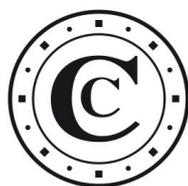


Cour des comptes



SIMPLIFIER LA COLLECTE DES PRÉLÈVEMENTS VERSÉS PAR LES ENTREPRISES

Rapport public thématique

Juillet 2016

Sommaire

Délibéré	7
Introduction	9
Chapitre I Une multitude de prélèvements, d'organismes de collecte et de déclarations	13
I - De très nombreux prélèvements au rendement hétérogène	13
A - Une grande diversité de prélèvements	15
B - Des entreprises contribuables et collecteurs de premier niveau	18
C - Un nombre de prélèvements qui ne se réduit pas	20
II - Des organismes de collecte multiples, parfois compétents sur de mêmes assiettes ou prélèvements.....	21
A - Une collecte fiscale assurée par deux administrations distinctes aux missions plus larges	23
B - Une collecte des prélèvements sociaux toujours éclatée.....	26
C - Des collecteurs très divers pour les autres prélèvements	33
III - Des déclarations nombreuses malgré des regroupements croissants.....	34
A - Un regroupement de prélèvements ayant des assiettes distinctes sans simplification pour les entreprises : les taxes annexes à la TVA	35
B - Un regroupement pertinent et ambitieux des prélèvements sur les salaires avec la déclaration sociale nominative.....	36
Chapitre II Des coûts de collecte élevés pour les entreprises comme pour les organismes de collecte	45
I - Une complexité normative croissante partiellement atténuée par des mesures de simplification.....	45
A - Une complexité des règles de droit mal mesurée mais croissante	46
B - Une prise en compte insuffisante de la complexité lors des changements législatifs et réglementaires.....	48
C - Des simplifications de portée inégale des obligations à la charge des entreprises.....	51
II - Des besoins importants d'accompagnement des entreprises par les organismes de collecte et par des prestataires de service	61
A - Des marges de progrès pour une partie des organismes de collecte.....	62
B - Un recours obligé aux experts-comptables pour une majorité d'entreprises	69
C - Une dématérialisation non sans contraintes	77
III - Des coûts de gestion des organismes de collecte en baisse mais mal mesurés et parfois excessifs	83
A - Des réductions d'effectifs à des rythmes différenciés dans les réseaux publics de collecte	84

B - Le rapport des coûts de gestion aux montants collectés : une réduction continue à partir de niveaux à réévaluer	90
C - Des coûts excessifs pour certains prélèvements.....	98
Chapitre III Renforcer l'efficience de la collecte	107
I - Poursuivre les réorganisations internes aux réseaux de collecte	107
A - Des centralisations nationales à renforcer.....	108
B - Un regroupement des structures locales à amplifier	113
C - Les réformes en cours des organismes conventionnels.....	121
II - Recentrer progressivement les prélèvements sociaux sur le réseau des URSSAF	124
A - Exploiter toutes les potentialités de la déclaration sociale nominative	124
B - Renforcer l'efficacité de la collecte des cotisations AGIRC-ARRCO et d'autres prélèvements sur les salaires en la déléguant aux URSSAF.....	129
C - Mener à terme la normalisation de la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants	139
III - Renforcer la coopération entre les administrations fiscales ou sociales.....	143
A - La fiabilisation des populations de redevables et des bases déclarées	144
B - Le recouvrement des créances	144
C - Le contrôle des prélèvements.....	147
Conclusion	153
Récapitulatif des recommandations	157
Annexes	161
Réponses des administrations, des collectivités et des organismes concernés.....	221

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Bayle, Bertrand, Levy, Lefas, Mme Froment-Meurice, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Maistre, de Gaulle, Uguen, Mme Gadriot-Renard, MM. Sépulchre, Guérout, Clément, Migus, Rousselot, de Nicolay, Mme Dardayrol, M. Senhaji, Mme Périn, MM. Appia, Brouder, Dubois, Thévenon, Fialon, Mme Saurat, conseillers maîtres, MM. Jouanneau, Sarrazin, Delbourg, Blanchard-Dignac, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Charpy, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Viola, conseiller maître, Bourquard, conseiller référendaire et Le Roux, rapporteur extérieur, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Laboureix, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de M. Kruger, premier avocat général.

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 5 juillet 2016.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 10 mai 2016, par la formation interchambres « Recouvrement des prélèvements à la charge des entreprises » présidée par M. Charpy, conseiller maître, et composée de MM. Hayez, Chouvet, Laboureux, Mmes Latare, Périn, Soussia, MM. Belluteau et Appia, conseillers maîtres.

Le rapporteur général était M. Viola, conseiller maître, assisté de M. Bourquard, conseiller référendaire, M. Olié, auditeur et M. Le Roux, rapporteur extérieur.

Le contre-rapporteur était M. Laboureux, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 17 mai 2016, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Les entreprises constituent une réalité multiforme de par leur forme juridique, leur secteur d'activité, le niveau de leur chiffre d'affaires, la présence et le nombre de leurs salariés et leurs relations financières avec d'autres entreprises. Selon l'Insee, la France comptait début 2014 3,9 millions d'entreprises, dont 2 millions constituées sous une forme sociale distincte de la personne physique de leur(s) propriétaire(s) et 1,9 million de travailleurs indépendants¹.

Les prélèvements fiscaux, sociaux et d'autres natures dont sont redevables les entreprises (voir détail en annexe n° 1) se sont élevés à plus de 772,8 Md€ en 2014, soit 36,1 % du PIB. Ils constituent ainsi un enjeu de premier ordre pour les finances publiques.

Ils ont également des incidences fortes sur la rentabilité des entreprises et sur leurs décisions en matière d'emploi, d'évolutions salariales, d'investissement et de croissance interne et externe.

La France se caractérise par une multitude de prélèvements dont sont redevables les entreprises, soit en tant que contribuables (comme l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu pour les travailleurs indépendants ou les cotisations sociales patronales), soit comme collecteur de premier niveau pour les impôts ou cotisations dont sont redevables leurs clients (la TVA par exemple) ou leurs salariés (cotisations sociales salariales ou CSG, notamment).

Ces prélèvements particulièrement nombreux – la Cour en a identifié 233 – sont collectés par plusieurs administrations fiscales (la direction générale des finances publiques – DGFIP - et la direction générale des douanes et droits indirects - DGDDI), par des organismes de sécurité sociale (les URSSAF au premier chef), mais aussi par de nombreux organismes de droit privé au titre de dispositifs conventionnels gérés par les partenaires sociaux (retraites complémentaires, formation professionnelle, logement).

¹ Insee, « Les entreprises en France », point 1.6 - édition 2015. Champ : ensemble des activités marchandes non agricoles.

Les entités auxquelles ces prélèvements sont affectés sont elles aussi nombreuses : l'État, les organismes de sécurité sociale versant des prestations, des organismes paritaires agissant dans le domaine social ou économique et des agences exerçant des missions de service public.

Dans le cadre de ce rapport, la Cour n'a pas cherché à analyser les incidences des prélèvements versés par les entreprises sur l'emploi, la compétitivité ou la croissance, ni remettre en question la pertinence même de certains de ces prélèvements. Elle s'est en revanche attachée à examiner l'organisation de la collecte de ces prélèvements et à en apprécier l'efficacité et l'efficience au regard des coûts exposés à ce titre par les organismes qui en sont chargés et par les entreprises. Dès lors, les recommandations qu'elle est amenée à formuler s'inscrivent dans le cadre des prélèvements en vigueur.

Ce rapport ne traite pas non plus du projet de mise en place de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu qui constituera un nouveau prélèvement versé par les entreprises. Les entretiens menés au cours de cette enquête ont cependant fait apparaître des préoccupations des entreprises sur cette réforme, en particulier sur ses modalités et son calendrier de mise en œuvre.

La notion de collecte est ici entendue au sens large. Elle couvre l'affiliation, la radiation ou la modification des données d'identification de l'entreprise, le recueil de ses déclarations et paiements, l'exploitation des informations recueillies, la relance des défaillants déclaratifs, le recouvrement amiable et forcé des sommes exigibles et le contrôle de l'assiette des prélèvements.

Pour son enquête, la Cour a procédé à des entretiens et au recueil de documents auprès des administrations, des organismes de collecte et d'autres structures : les administrations fiscales (DGFIP et DGDDI), les organismes sociaux (réseau des URSSAF, mais aussi le régime social des indépendants – RSI – et la Mutualité sociale agricole - MSA), le groupement d'intérêt économique qui pilote les activités de gestion des retraites complémentaires des salariés (GIE AGIRC-ARRCO), les structures privées à but non lucratif qui interviennent dans les domaines du logement (Action Logement, comités interprofessionnels du logement) et de la formation professionnelle (organismes paritaires de collecte agréés), les directions d'administration centrale de l'État concernées (direction de la sécurité sociale et direction du budget notamment), la mission interministérielle de simplification et de normalisation des données sociales et le groupement d'intérêt public de modernisation des données sociales.

La Cour a par ailleurs recueilli les points de vue des organisations représentatives des entreprises, ainsi que du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables et de deux associations d'éditeurs de logiciels informatiques (voir annexe n° 8 pour le détail des personnes rencontrées).

Avec le concours de l'Insee et d'un prestataire de service, elle a effectué un sondage auprès d'un échantillon représentatif de 1 041 entreprises pour recueillir leur appréciation sur l'organisation actuelle de la collecte des prélèvements et leurs attentes (les principaux résultats de ce sondage sont présentés en annexe n° 2).

Enfin, elle a examiné l'organisation et le coût de la collecte des prélèvements chez nos principaux partenaires afin de la comparer avec la situation française.

Le premier chapitre de ce rapport présente la situation des prélèvements versés par les entreprises, caractérisée par leur nombre très élevé, l'éclatement des organismes de collecte et la multiplicité des déclarations que doivent établir les entreprises.

Le second chapitre est consacré à l'analyse de la complexité et des coûts de collecte des prélèvements pour les entreprises et pour les organismes qui en sont chargés, qui appellent une vigilance sensiblement accrue de la part des pouvoirs publics.

Le troisième et dernier chapitre propose, dans le cadre des prélèvements en vigueur, des évolutions en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'organisation de la collecte, par une adaptation plus poussée des organisations internes à la prise en charge de leurs missions, un regroupement encore accru de la collecte des prélèvements sociaux autour du réseau des URSSAF et l'intensification des coopérations entre les administrations de collecte.

Chapitre I

Une multitude de prélèvements, d'organismes de collecte et de déclarations

Le système de collecte des prélèvements versés par les entreprises est marqué par une grande complexité. Les entreprises doivent déclarer et verser un grand nombre de prélèvements, d'importance variable, en tant que contribuables, pour les impôts et prélèvements sociaux dont elles sont redevables et, en tant que collecteurs de premier niveau, pour ceux à la charge de leurs salariés ou de leurs clients (I). Ces prélèvements sont recouverts par une multiplicité d'organismes aux statuts variés, particulièrement dans la sphère sociale (II). Ce grand nombre de prélèvements et d'organismes distincts a pour corollaire celui des déclarations que doivent établir les entreprises, même si un nombre croissant de prélèvements est regroupé sur de mêmes déclarations (III).

I - De très nombreux prélèvements au rendement hétérogène

Les prélèvements versés par les entreprises en application d'une obligation légale sont difficiles à recenser, en raison de la multiplicité de leurs sources juridiques (lois de finances, de financement de la sécurité sociale ou ordinaires) et des codes où ils sont intégrés (impôts, sécurité

sociale, collectivités locales, travail et construction et habitat pour ne citer que les principaux), de leur codification incomplète et des limites des sources publiques d'information disponibles².

Les prélèvements acquittés par les entreprises peuvent aussi concerner les administrations publiques et les particuliers. Ainsi, les administrations de l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux publics cotisent en tant qu'employeurs aux URSSAF au titre de certains risques sociaux (famille, maladie) et leur versent la CSG et les autres contributions sociales précomptées sur les rémunérations des fonctionnaires. Un impôt, la taxe sur les salaires, est en grande partie acquitté par les collectivités locales, les hôpitaux publics et les caisses de sécurité sociale. Les travailleurs indépendants sont assujettis à l'impôt sur le revenu, sur l'ensemble de leurs sources de revenus d'origine professionnelle ou non, en tant que particuliers. Les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sont acquittées par les entreprises et par les particuliers. Le champ de l'enquête de la Cour porte donc sur les prélèvements dont les entreprises sont le principal redevable³.

Un recensement effectué par la Cour, dont le détail est présenté en annexe n° 1, a identifié 233 prélèvements dont les entreprises sont redevables en tant que contribuables ou collecteurs de premier niveau, qui ont procuré 772,8 Md€ de recettes en 2014, soit 36,1% du PIB. En leur sein, huit prélèvements (cotisations sociales, taxe sur la valeur ajoutée – TVA -, contribution sociale généralisée – CSG -, impôt sur les sociétés, taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques – TICPE -, contribution sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE -, taxe sur les salaires et cotisation foncière des entreprises - CFE) et ceux qui s'y apparentent concentrent 85,6 % des recettes. À l'inverse, les 96 prélèvements au rendement inférieur à 100 M€ n'en apportent que 0,3 % (moins de 2,5 Md€).

² En application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, une annexe du fascicule des voies et moyens des projets de loi de finances annuels détaille les impôts affectés à des tiers à l'État. L'organisme de collecte, qui coïncide avec, ou diffère de celui d'affectation, n'est pas précisé et certaines données manquent de fiabilité.

³ Suivant cette définition, il ne couvre notamment pas l'impôt sur le revenu, la CSG sur les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine, les taxes foncières et la taxe d'habitation.

Tableau n° 1 : synthèse des prélèvements versés par les entreprises : recettes nettes par collecteur en 2014

	En Md€	% total
Administrations financières de l'État	333,4	43,2 %
<i>TVA</i>	151,1	19,6 %
<i>Impôt sur les sociétés et déclinaires</i>	35,6	4,6 %
<i>Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)</i>	23,7	3,1 %
<i>Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i>	14,2	1,8 %
<i>Taxe sur les salaires</i>	13,1	1,7 %
<i>CSG et déclinaires (revenus de placement et jeux)</i>	12,8	1,7 %
<i>Cotisation foncière des entreprises (CFE) et imposition foncière sur les entreprises de réseaux (IFER)</i>	10,0	1,3 %
<i>Droits de mutations à titre gratuit</i>	11,4	1,5 %
<i>Autres</i>	61,5	8,0 %
Organismes sociaux	420,6	54,4 %
<i>Cotisations sociales</i>	330,1	42,7 %
<i>CSG et déclinaires (revenus d'activité)</i>	71,3	9,2 %
<i>Autres</i>	19,3	2,5 %
Autres organismes	18,8	2,4 %
Total	772,8	100,0 %

Source : Cour des comptes d'après les conventions précisées à l'annexe n° 1.

A - Une grande diversité de prélèvements

Les entreprises sont redevables de prélèvements très divers, de par leurs finalités et la nature de leurs assiettes.

1 - Une multiplicité de finalités

Les prélèvements versés par les entreprises ont des finalités diverses : le financement des services et des politiques publics,

l'ouverture de droits sociaux en contrepartie des versements effectués, la redistribution entre les acteurs économiques et les ménages, la modification des comportements des agents économiques ou la correction des défaillances des marchés.

Le financement des services et politiques publics conduit à privilégier les prélèvements ayant une large assiette afin de favoriser leur rendement, prévenir des distorsions entre secteurs d'activité, limiter les coûts de collecte et faciliter le contrôle. Tel est notamment le cas de la TVA, des cotisations et contributions sociales sur les revenus d'activité et de l'impôt sur les sociétés. Néanmoins, l'augmentation des besoins de financement publics a favorisé la multiplication des prélèvements : le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)⁴ indiquait ainsi que 86 % des 309 impôts et taxes affectées (ITAF) à des organismes tiers à l'État poursuivaient un objectif de rendement financier⁵.

De manière traditionnelle, l'existence de contreparties à leur versement distingue les cotisations sociales des impôts⁶. Cette distinction s'est néanmoins érodée sous l'effet de l'universalisation de prestations financées par des cotisations (prestations familiales et prestations en nature de l'assurance maladie), de l'attribution de droits non contributifs (périodes assimilées à des périodes d'assurance et majorations au titre d'enfants pour les retraites) et de la mise à contribution d'autres assiettes que les revenus d'activité pour financer la sécurité sociale (CSG sur les revenus de remplacement et du capital, impôts et taxes affectés). Seules les retraites complémentaires des salariés et des travailleurs indépendants et les indemnités journalières et les pensions d'invalidité de ces derniers ont gardé un caractère exclusivement contributif.

D'autres prélèvements ont un caractère redistributif, comme l'impôt sur le revenu dont le barème progressif s'applique aux revenus d'activité des travailleurs indépendants (seuls ou conjointement avec d'autres revenus) ou la taxe sur les salaires versée par les employeurs qui ne sont pas ou ne sont que partiellement assujettis à la TVA, dont le barème progressif comporte un taux normal et des taux majorés.

⁴ Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) « La fiscalité affectée », La Documentation française, juillet 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

⁵ Contre 17 % la correction d'externalités et 8 % la redistribution.

⁶ L'impôt est un « prélèvement pécuniaire, effectué par voie d'autorité à titre définitif et sans contrepartie immédiate qui sert à couvrir des charges publiques ». (M. Michel Bouvier, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, 2010).

Certains prélèvements visent à modifier des comportements portant préjudice à la collectivité. Il en va ainsi des impôts écologiques (taxe générale sur les activités polluantes - TGAP) et d'une partie des cotisations sociales à la charge exclusive des employeurs de salariés (cotisations d'accident du travail - maladies professionnelles - AT-MP).

Ces différents objectifs ne sont pas nécessairement exclusifs les uns des autres : parmi les principales recettes de l'État, la TVA sert aussi un objectif redistributif en faveur des ménages modestes à travers l'application de taux réduits aux produits alimentaires ou à l'électricité et au gaz ; il en est de même de l'impôt sur les sociétés compte tenu de l'application d'un taux réduit aux sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à un seuil ; la TICPE poursuit à la fois un objectif de rendement financier et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

2 - Des assiettes différentes

Sept types d'assiettes, ici présentées par ordre décroissant d'importance, concentrent une part prépondérante des recettes liées aux prélèvements versés par les entreprises :

- les revenus liés à l'activité professionnelle (cotisations et contributions sociales sur les rémunérations des salariés et les revenus professionnels des travailleurs indépendants, taxe sur les salaires, divers prélèvements sur la masse salariale) ;
- les ventes (TVA, contribution sociale de solidarité des sociétés ou C3S, dont la suppression progressive annoncée paraît remise en cause, taxe sur les conventions d'assurance, taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, contribution sur les activités privées de sécurité, etc.) ;
- les bénéfices (impôt sur les sociétés, bénéfices agricoles, industriels et commerciaux et non commerciaux au titre de l'impôt sur le revenu dû par les entrepreneurs individuels, contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, contribution sociale sur les bénéfices) ;
- les revenus du patrimoine financier, notamment les précomptes effectués par les établissements financiers sur les revenus qu'ils versent aux ménages (prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu, contributions sociales sur les produits de placement) ;
- la valeur ajoutée (CVAE) ;
- un montant représentatif d'un prix de location (cotisation foncière des entreprises - CFE) ;

- un montant représentatif du prix d'un actif lors d'un transfert de propriété (droits de mutation à titre onéreux).

Par ailleurs, de nombreux prélèvements sectoriels sont assis sur des assiettes correspondant à des données physiques :

- quantités (TICPE et certaines composantes de la taxe générale sur les activités polluantes - TGAP) ;
- surfaces (taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage) ;
- distances (kilomètres d'autoroute parcourus par les usagers pour la taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes) ;
- poids (taxe d'abatage, aujourd'hui abrogée) ;
- nombres à l'unité (essieux pour la taxe sur les véhicules routiers, téléviseurs pour la contribution à l'audiovisuel public des redevables professionnels, passagers pour la taxe sur les transports affectée à la collectivité territoriale de Corse).

B - Des entreprises contribuables et collecteurs de premier niveau

Les entreprises versent des prélèvements pour leur propre compte ou pour celui de leurs salariés ou de leurs clients, en agissant alors pour le compte des administrations fiscales ou sociales.

Elles jouent un rôle de collecteur de premier niveau notamment pour les parts salariales des cotisations sociales et pour les principales contributions sociales (CSG et CRDS) précomptées sur les salaires, la TVA facturée aux clients, le prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu et les contributions sociales précomptés sur les revenus de capitaux mobiliers par les établissements financiers ou encore les droits de mutation versés aux notaires par les acquéreurs de biens immobiliers. La mise en place annoncée de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu conduira à étendre ce rôle.

La perspective d'un nouveau prélèvement versé par les entreprises : l'impôt sur le revenu de leurs salariés

La loi de finances pour 2016 a prévu que le gouvernement présente au Parlement, avant le 1^{er} octobre, les modalités du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en vue d'une entrée en vigueur en 2018. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette réforme supprimera le décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt sur le revenu et réduira les difficultés de paiement de cet impôt lorsque les contribuables subissent des variations de revenus ou changent de situation et constituera une simplification pour ces derniers. Les modalités de calcul de l'impôt ne seront pas modifiées.

Suivant l'annonce faite par le gouvernement le 16 mars dernier, les entreprises précomptent sur la paie versée à leurs salariés⁷ à compter du 1^{er} janvier 2018 des acomptes mensuels au titre de l'impôt sur le revenu de la même année, dont elles détermineront le montant en appliquant le taux moyen d'imposition de l'année précédente que leur notifiera l'administration fiscale, déclareront ces acomptes sur la déclaration sociale nominative (DSN) qui doit être généralisée d'ici au 1^{er} juillet 2017 (voir *infra*) et les verseront à l'administration fiscale. Une déclaration annuelle des revenus demeurera nécessaire afin d'établir le montant définitif de l'impôt exigible au titre de l'année en prenant en compte, outre les revenus salariaux du contribuable déclarés dans le cadre de la DSN, l'évolution de sa situation familiale, ses autres revenus éventuels et les abattements, déductions et réductions d'impôt.

Les entreprises seront donc amenées à assumer de nouvelles responsabilités à l'égard des administrations publiques comme de leurs salariés pour la collecte des prélèvements publics. Sur le bulletin de paie, le salaire sera exprimé en net, non seulement des prélèvements sociaux comme aujourd'hui, mais aussi des acomptes d'impôt sur le revenu qui en seront déduits par l'employeur pour le compte de l'administration fiscale.

Quand les entreprises collectent pour le compte des administrations fiscales et sociales, ces dernières sont dotées de prérogatives plus fortes de contrôle et de sanction à leur égard. Ainsi, la rétention de la part salariale des cotisations sociales prive les entreprises de la possibilité de bénéficier de délais de paiement des prélèvements sociaux. Une taxation d'office faisant suite à un défaut de déclaration de la TVA n'a pas à être précédée d'une mise en demeure, contrairement à l'impôt sur les sociétés.

⁷ En 2014, 61 % de l'assiette de l'impôt sur le revenu était constituée par des traitements et salaires.

C - Un nombre de prélèvements qui ne se réduit pas

Malgré l'ambition affichée de diminuer le nombre des prélèvements versés par les entreprises, les suppressions récentes n'ont été qu'anecdotiques. La loi de finances initiale pour 2015 a ainsi supprimé sept prélèvements d'un rendement très limité⁸ ou trop faible pour être évalué⁹ (4 M€ de pertes de recettes au total)¹⁰. La loi de finances initiale pour 2016 n'a mis fin qu'à deux petits prélèvements sectoriels d'un montant global évalué à 13 M€¹¹.

La remise en cause de prélèvements, même modestes, peut se heurter à l'objectif de réduction des déficits publics mais aussi à l'opposition des organismes qui en bénéficient. Sur ce point, la budgétisation annoncée de certaines taxes affectées¹² pourrait conduire à simplifier l'architecture des prélèvements en dissociant l'intérêt de l'organisme attributaire du sort du prélèvement concerné. Cependant, cette mesure ne couvre pas la sécurité sociale et les collectivités territoriales. En outre, la réaffectation de taxes au budget général de l'État ne garantit pas en soi leur suppression.

En dehors de leurs coûts de gestion pour les entreprises, la suppression de prélèvements sectoriels à faible rendement pourrait également se justifier au regard de ceux exposés par les administrations

⁸ Redevance des titulaires de concessions de stockage souterrains d'hydrocarbures et taxe sur les appareils automatiques procurant un spectacle, une audition, un jeu ou un divertissement sédentaire ou forain (« taxe baby-foot ») affectées à l'État, taxe affectée au centre interprofessionnel des fruits et des légumes, taxes sur les trottoirs et la gestion des eaux pluviales urbaines affectées aux collectivités locales.

⁹ Taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et immeubles résultant de la réalisation d'infrastructures de transport collectif en site propre ou d'infrastructures ferroviaires hors Île-de-France et cotisation sur les graines oléagineuses affectées respectivement aux collectivités locales ou à leurs opérateurs et à l'État.

¹⁰ Trois prélèvements assimilés à des fonds de concours ont par ailleurs été supprimés par la voie réglementaire : contribution de la SNCF aux frais de surveillance et de contrôle des chemins de fer, redevance de Réseau ferré de France (RFF) au titre des frais de surveillance et de contrôle et prélèvement « assurance frontière » automobile.

¹¹ Taxe sur les opérateurs de communications téléphoniques, affectée à l'État et taxe sur les premières ventes de produits cosmétiques, affectée à la CNAMTS.

¹² Afin d'encadrer les dépenses des opérateurs de l'État, le gouvernement a décidé d'intégrer au champ de la norme de dépenses celles financées par des taxes affectées. Pour 2016, sont ainsi plafonnés 8,7 Md€ des 16,3 Md€ de taxes affectées à des organismes d'administration centrale. La loi de programmation des finances publiques prévoit l'affectation pour 2017 au budget général de l'État des taxes affectées aux opérateurs dont les dépenses n'auront pas été plafonnées.

chargées d'en assurer la collecte. Ainsi, selon la DGFIP, lorsque le coût de collecte d'un prélèvement donné excède 10 %, la collectivité aurait intérêt à le supprimer afin de redéployer les ressources qui lui sont consacrées au contrôle, dès lors plus efficace, des autres prélèvements¹³. Par ailleurs, lorsque le montant unitaire moyen exigible au titre d'un prélèvement est inférieur au coût unitaire moyen des procédures de recouvrement forcé (soit 500 à 1 000 €¹⁴), la collectivité n'aurait pas intérêt à ce qu'elles soient mises en œuvre quand c'est l'administration qui en supporte le coût (voir annexe n° 3). Plus le rendement d'un prélèvement est faible, plus son assiette devrait être simple ou proche de celle d'un prélèvement plus important, voire être déclarée sur la même déclaration que ce dernier afin de maîtriser les coûts de collecte.

Afin de rationaliser les arbitrages portant sur les prélèvements sectoriels, les lois pluriannuelles de programmation des finances publiques devraient être accompagnées d'une évaluation des coûts de gestion induits pour les entreprises et pour l'administration par les prélèvements dont le rendement est inférieur à 50 M€¹⁵.

II - Des organismes de collecte multiples, parfois compétents sur de mêmes assiettes ou prélèvements

La collecte des prélèvements dont les entreprises sont les principales redevables en application d'une obligation légale est assurée par un grand nombre d'organismes de statut divers qui peuvent être regroupés en trois catégories : les administrations financières de l'État – DGFIP et DGDDI - (333,4 Md€, soit 43,2 % du total selon le recensement de la Cour), les organismes sociaux (420,6 Md€, soit 54,4 %

¹³ Ce seuil correspond au rendement d'un contrôle fiscal par rapport à son coût. Il est égal au rapport entre le produit annuel moyen que l'on peut attendre d'un vérificateur fiscal (0,6 à 0,7 M€ par an) et le coût moyen d'un agent (65 000 € par an). Données issues du tome 1 du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances annuel et du rapport annuel de performance du programme budgétaire de la DGFIP.

¹⁴ Estimé suivant la formule suivante : coût de gestion des impôts professionnels (2,3 Md€) x part du recouvrement forcé (25 % dans l'enquête annuelle sur les coûts effectuée par la DGFIP) / nombre de mises en demeure (de l'ordre de 1,5 million).

¹⁵ Seuil retenu par la direction de la législation fiscale (DLF) pour les arbitrages qu'elle soumet à l'autorité ministérielle (voir *infra*).

du total) et d'autres organismes à caractère sectoriel (18,8 Md€, soit 2,4 % du total).

Au cours des années récentes, plusieurs États européens membres de l'OCDE ont rattaché à l'administration fiscale tout ou partie des fonctions relatives à la collecte des prélèvements publics (droits d'accises précédemment collectés par l'administration douanière dans neuf pays, dont l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni¹⁶ ; cotisations sociales auparavant collectées par des administrations sociales dans six pays, dont les Pays-Bas et le Royaume-Uni et, de manière partielle, l'Italie¹⁷).

Tableau n° 2 : principales réformes de la collecte des prélèvements versés par les entreprises dans les autres pays européens

Pays	Date	Entité rapprochée de l'administration fiscale
<i>Suède</i>	1999	Recouvrement forcé de l'administration sociale
<i>Espagne</i>	Début années 2000	Douanes
<i>Italie</i>	Fin années 2000	Plateforme unique de déclaration des impôts et des cotisations sociales et procédures de recouvrement forcée communes aux deux administrations
<i>Pays-Bas</i>	1996	Douanes
<i>Pays-Bas</i>	2006	Administration sociale
<i>Portugal</i>	2012	Douanes
<i>Royaume-Uni</i>	1999	Administration sociale
<i>Royaume-Uni</i>	2005-2007	Douanes hors missions douanières

Source : Cour des comptes à partir de documents du FMI, de la Banque Mondiale, de l'OCDE et de l'Université de Louvain.

En France, des réformes importantes de l'organisation de la collecte des prélèvements versés par les entreprises ont également eu lieu, mais uniquement à l'intérieur de chacune des sphères fiscale et sociale. Elles laissent subsister un paysage institutionnel éclaté, notamment dans la sphère sociale.

¹⁶ Ainsi que l'Autriche, le Danemark, l'Eire, la Hongrie, le Portugal et la Slovaquie.

¹⁷ Ainsi que la Suède, l'Estonie et la Hongrie.

A - Une collecte fiscale assurée par deux administrations distinctes aux missions plus larges

Avec la création de la direction générale des finances publiques en 2008, ont été regroupées dans une même direction non seulement les missions fiscales des anciennes directions générales des impôts (DGI) et de la comptabilité publique (DGCP), mais aussi les missions non fiscales de cette dernière. Pour leur part, les missions fiscales de la DGDDI ont été maintenues à l'écart de ce nouvel ensemble.

En 2014, la DGFIP et la DGDDI ont collecté 137 prélèvements versés à titre principal par des entreprises, soit 59 % du total, pour un montant agrégé de 333,4 Md€, soit 43,2 % du total, pour le compte de l'État, d'opérateurs de ce dernier, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des organismes de sécurité sociale et de divers autres organismes. Ces impôts ont eux-mêmes représenté les deux tiers du montant total des impôts collectés par ces deux directions (482,5 Md€¹⁸).

Pour cette même année 2014, les 58 impôts versés à titre principal par les entreprises à la DGFIP et à la DGDDI dont le rendement est inférieur à 100 M€ ont représenté 42,6 % du nombre total de prélèvements qu'elles collectent, mais 0,5 % seulement des recettes.

1 - La direction générale des finances publiques : des missions fiscales et non fiscales très étendues

La DGFIP assure la collecte des principaux impôts, tant des professionnels (taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les sociétés, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cotisation foncière des entreprises et taxe sur les salaires notamment) que des particuliers (impôt sur le revenu, impôts locaux). En 2014, elle a collecté 252,6 Md€ d'impôts versés par les entreprises.

La fusion de la DGI et de la DGCP a conduit à créer une direction compétente non seulement pour l'impôt, mais aussi pour la tenue du cadastre et la publicité foncière (anciennement assurée par la DGI), le paiement des dépenses, l'encaissement des rémunérations pour service rendu et la tenue de la comptabilité de l'État, des collectivités locales et

¹⁸ Produits régaliens, minorés des frais d'assiette et de recouvrement, des frais pour dégrèvement et admissions en non-valeur, des amendes et des sanctions pécuniaires.

de leurs établissements publics, la gestion des pensions de l'État et la gestion domaniale des administrations et établissements publics de l'État. La moitié des effectifs est néanmoins affectée aux missions fiscales.

Si elle a conduit à réunir au sein d'une même direction les fonctions d'assiette et de recouvrement des impôts des particuliers, la fusion DGI-DGCP a eu une incidence limitée sur la collecte des impôts professionnels. En effet, les missions d'assiette et de recouvrement des impôts des grandes entreprises étaient déjà regroupées au sein de la DGI (création de la direction des grandes entreprises en 2002). Au-delà de ses missions d'assiette, la DGI avait de surcroît reçu mission, pour toutes les entreprises, de recouvrer l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les salaires (en 2004), puis la cotisation minimale de taxe professionnelle (en 2008) qui a préfiguré la contribution à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

2 - La direction générale des douanes : des missions fiscales étendues à un nombre croissant de prélèvements

Sauf exception, les impôts collectés par la DGDDI (69 Md€ en 2014) sont versés par des entreprises. Les droits d'accises (produits pétroliers et autres sources énergétiques, tabacs et alcools) en constituent une part majoritaire (40,7 Md€, soit 59 % du total en 2014).

Pour une part, les missions fiscales de la DGDDI sont anciennes (droits d'accises et TVA sur les produits pétroliers, TVA à l'importation). D'autres sont plus récentes : afin notamment de compenser la disparition d'une partie de l'activité douanière traditionnelle lors de l'entrée en vigueur du grand marché intérieur en 1993, des missions de fiscalité indirecte¹⁹ lui ont été transférées de la DGI. Depuis lors, les missions fiscales de la DGDDI ont été élargies à des taxes nouvellement créées (comme les taxes intérieures de consommation sur le charbon, le gaz naturel et l'électricité), parfois à partir de taxes préexistantes (taxe générale sur les activités polluantes)

¹⁹ Droit de consommation sur les tabacs, droit de licence des débitants de tabac, droits de consommation pour les vins et alcools, droit de circulation pour les vins, droit spécifique sur les bières et boissons non alcoolisées, contribution au poinçonnage par ouvrage en métaux précieux, cotisations de solidarité à la charge des producteurs de blé et d'orge, des producteurs de colza, de tournesol et de navette, impôt sur les cercles et maisons de jeux, surtaxe sur les eaux minérales au bénéfice des collectivités locales.

Par ailleurs, la collecte de la TVA a fait l'objet d'un partage d'attributions entre les administrations fiscale et douanière à la création du marché unique européen : la DGFIP collecte la TVA pour les transactions opérées sur le territoire national, pour les acquisitions intra-communautaires de biens et de services et pour les importations de marchandises en provenance de pays tiers dédouanées dans un autre pays de l'Union européenne ; la TVA sur les marchandises en provenance de pays tiers importées dans un port ou un aéroport français est collectée par la DGDDI lors de l'admission de la marchandise sur le territoire.

Faisant suite à une recommandation de la Cour²⁰, l'instauration au 1^{er} janvier 2015 d'une procédure optionnelle d'auto-liquidation de la TVA par l'importateur aligne les modalités de collecte de la TVA à l'importation sur celles de la TVA intra-européenne. Si la DGDDI continue à effectuer les contrôles d'assiette, la déclaration et le versement des sommes dues au titre de la TVA à l'importation sont effectués auprès de la DGFIP par les importateurs admis à exercer l'option. Afin d'en permettre le rapprochement avec celles portées sur les déclarations de TVA, la DGDDI communique à la DGFIP les informations relatives aux flux physiques que doivent continuer à lui déclarer les importateurs.

Les frais facturés par la DGFIP et la DGDDI : des incohérences

En 2014, la DGFIP et la DGDDI ont collecté au total 56,1 Md€ d'impôts et de taxes affectés aux organismes de sécurité sociale.

En application de dispositions réglementaires, des frais d'assiette et de recouvrement sont appliqués (au taux de 0,5 %) à la taxe sur les salaires et aux contributions sociales sur les revenus du patrimoine, mais pas à la fraction de TVA affectée, ni au droit de consommation sur les tabacs, ni à une partie des contributions sociales sur les produits de placement.

Les dégrèvements et admissions en non-valeur sont supportés tantôt par l'État (CSG et autres contributions sociales sur les revenus du patrimoine, taxe sur les salaires), qui prend alors à sa charge les créances non recouvrées à titre définitif et les restitutions d'impôts faisant notamment suite au dénouement de contentieux, tantôt par la sécurité sociale (CSG et autres contributions sociales sur les produits de placement,

²⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*. Tome I, volume I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser, p. 11-46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

droit de consommation sur le tabac). Lorsque l'État supporte les dégrèvements et admissions en non-valeur, il facture des frais (au taux de 3,6 %), mais tel n'est pas systématiquement le cas (taxe sur les salaires).

Des principes homogènes à l'ensemble des attributaires de la DGFIP et de la DGDDI devraient être fixés en matière de frais d'assiette et de recouvrement, de prise en charge par l'État des dégrèvements et des admissions en non-valeur et d'application de frais à ce titre.

B - Une collecte des prélèvements sociaux toujours éclatée

En France, comme dans la plupart des pays d'Europe continentale, la protection sociale est organisée dans le cadre d'organismes de sécurité sociale ou de protection sociale distincts de l'État et est financée de manière prépondérante par des prélèvements assis sur les revenus d'activité versés par les entreprises. Selon le cas, ces prélèvements sont collectés directement par les organismes sociaux qui gèrent les prestations ou bien par d'autres organismes sociaux par délégation.

En 2014, le montant total des prélèvements collectés par des organismes sociaux, quel qu'en soit le redevable, a atteint 454,7 Md€, dont 420,6 Md€ au titre des prélèvements versés à titre principal par des entreprises employant des salariés ou individuelles, (ce qui représente 54,4 % du total des prélèvements qu'elles versent) (voir annexe n° 1). Les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) pilotées par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)²¹ en ont recouvré la majeure partie (74,3 % ou 78 % au titre des seuls prélèvements versés par des entreprises), suivies par les groupements de protection sociale (GPS) qui collectent les cotisations de retraites complémentaires des salariés (14 % ou 15,2 %). Contrairement à ceux recouverts par les administrations financières de l'État, la plupart des prélèvements ont un rendement élevé : seuls 5 des 39 prélèvements recensés procuraient moins de 100 M€ de recettes en 2014. En revanche, la collecte des prélèvements reste éclatée entre un grand nombre d'institutions distinctes.

²¹ Qui a deux autres missions : la centralisation pour l'ensemble des organismes de sécurité sociale des prélèvements collectés par des tiers (DGFIP, DGDDI, autres régimes de sécurité sociale et régime général pour les contributions précomptées sur les prestations), dite « recouvrement direct » (80,6 Md€ en 2014) et la gestion de la trésorerie du régime général, notamment par des émissions d'emprunts de court terme.

1 - Le réseau des URSSAF, un collecteur prépondérant

En 2014, le réseau des URSSAF a collecté 338,3 Md€, dont 328,1 Md€ versés à titre principal par des entreprises employant des salariés ou individuelles.

Il se singularise par une triple spécialisation : mission exclusive de collecte de prélèvements ; des redevables formés d'employeurs de salariés (ou de fonctionnaires) ou de travailleurs indépendants, sauf exceptions (particuliers employeurs de salariés, assurés individuels) ; une assiette des prélèvements principalement constituée de revenus d'activité, là aussi sauf exceptions (CSG et ses déclinaisons sur les revenus de remplacement, taxes sur les entreprises du secteur pharmaceutique et sur les organismes d'assurance).

Les URSSAF collectent des cotisations et des contributions assises sur les rémunérations des salariés ou sur le revenu professionnel des travailleurs indépendants pour le compte des branches de prestations du régime général de sécurité sociale (maladie, AT-MP, famille et vieillesse), d'autres attributaires de sécurité sociale (fonds de solidarité vieillesse - FSV -, caisse d'amortissement de la dette sociale - CADES -, régime social des indépendants - RSI - pour les cotisations maladie, vieillesse, invalidité et décès des artisans et des commerçants, caisse de prévoyance et de retraite des personnels de la SNCF - CPRPSNCF -, régime local d'assurance maladie complémentaire d'Alsace-Moselle) et d'attributaires extérieurs (Unédic pour les contributions d'assurance chômage, autorités organisatrices de transport et syndicats mixtes pour le versement transport, État pour la cotisation au fonds national des aides au logement - FNAL -, Fonds CMU-C pour la taxe de solidarité additionnelle sur les contrats d'assurance santé).

Les missions de collecte des URSSAF ont connu deux extensions majeures au cours des dernières années : en 2008, les cotisations maladie, vieillesse, invalidité et décès des artisans et des commerçants du régime social des indépendants (RSI) leur ont été confiées dans le cadre d'un dispositif de partage d'attributions (« interlocuteur social unique » ou ISU, voir *infra*) ; compte tenu de l'identité de leur assiette à celle des cotisations sociales, les contributions d'assurance chômage de l'Unédic et les cotisations de garantie des créances salariales de l'AGS, collectées par Pôle emploi depuis 2009, leur ont été transférées en 2011 afin de réduire le nombre d'organismes de collecte et de redéployer les effectifs de Pôle emploi affectés au recouvrement vers des missions d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La collecte de certains prélèvements sectoriels est répartie entre les URSSAF et la DGFIP. Ainsi, la DGFIP collecte la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) sur les contrats d'assurance civile obligatoire (habitation et automobile) et l'URSSAF d'Île-de-France, avec le concours du Fonds CMU-C auquel elle est pour partie affectée, la taxe de solidarité additionnelle (TSA) sur les contrats d'assurance santé. Les connaissances qu'exige le secteur des assurances comme la concentration croissante de ce dernier justifieraient de confier la collecte à un pôle unique à compétence nationale au sein de l'un ou de l'autre des deux réseaux de la DGFIP et des URSSAF.

2 - La collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés par des groupements de protection sociale

Au nombre de 19, les groupements de protection sociale (GPS) regroupent des institutions de retraites complémentaires (IRC) propres à chacun des deux régimes AGIRC et ARRCO, mais aussi des organismes d'assurance (institutions de prévoyance, mutuelles et compagnies d'assurance) qui proposent des garanties d'assurance en matière de prévoyance (invalidité, décès) et d'assurance complémentaire santé. Sur un plan fonctionnel, les activités à caractère non-concurrentiel de gestion des cotisations et des prestations de retraites complémentaires sont dissociées de manière croissante, mais inégale selon les GPS et encore incomplète, de celles à caractère concurrentiel d'assurance.

En dehors de deux d'entre eux²², les GPS assurent par leurs propres moyens la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés (67,2 Md€ pour les 19 groupements en 2014), souvent conjointement à celle des cotisations afférentes à des garanties de prévoyance et d'assurance complémentaire santé. Les six premiers groupements²³ concentrent plus de 80 % des montants collectés.

Les missions de collecte des GPS couvrent les cotisations des régimes AGIRC-ARRCO créés par des accords interprofessionnels

²² Le GPS AGRICA délègue aux caisses de la MSA la collecte des cotisations de retraites complémentaires et de prévoyance collective au titre des salariés dont la couverture sociale de base est assurée par ces dernières (2,1 Md€ en 2014). L'institution de retraites complémentaires des employés de maison (IRCEM) délègue aux URSSAF la collecte des cotisations de retraite complémentaires et de prévoyance des employé(e)s de maison (1,2 Md€ en 2014).

²³ Humanis, Malakoff Médéric, Réunica, Klésia, AG2R La Mondiale et ProBTP.

nationaux ainsi que les cotisations additionnelles prévues par des accords collectifs de branche ou par des contrats passés par certaines entreprises avec des IRC avant la mise en place d'un régime unique ARRCO en 1999. En 2014, ces cotisations additionnelles (2 Md€) étaient versées par 11 % des entreprises cotisantes (180 000) au titre de 17 % des salariés (3 millions).

Les GPS ne sont pas dotés des prérogatives juridiques qui leur permettraient d'effectuer des contrôles d'assiette. Les URSSAF n'en effectuent pas pour leur compte.

3 - Une auto-collecte sauf exception dans les régimes spéciaux de salariés

Dans le cas général, les cotisations sociales qui financent les prestations (retraites et, parfois, les prestations maladie et AT-MP) des régimes spéciaux de salariés (7,6 Md€ au total en 2014) sont collectées par la caisse nationale gestionnaire des prestations (CNIÉG, CRRATP, CRPCEN, ENIM). Pour une seule caisse (CPRPSNCF), les URSSAF effectuent l'ensemble des tâches de collecte des cotisations. Pour une autre (CNIÉG), elles effectuent des contrôles d'assiette.

4 - Un « guichet unique » agricole dont l'activité se réduit

En 2014, le régime agricole (Mutualité sociale agricole ou MSA) a collecté 14,1 Md€ de prélèvements versés par des employeurs de salariés et par des exploitants agricoles, pour son propre compte, pour celui de l'ACOSS (qui centralise la CSG et les autres contributions sociales) et pour celui d'autres organismes (notamment le GPS AGRICA).

Contrairement au régime général, les caisses de MSA sont le « guichet unique » des prélèvements comme des prestations de sécurité sociale et de protection sociale (retraites complémentaires, prévoyance). Leur sont affiliés les travailleurs salariés qui ont une activité agricole, non seulement par nature²⁴, mais aussi par détermination de la loi : salariés de coopératives et de groupements professionnels agricoles, d'établissements

²⁴ Productions végétales (dont l'arboriculture et l'horticulture) et animales (dont l'équitation, les cultures d'eau douce et de mer et la pêche à pied), entretien des parcs et jardins, travaux agricoles, agro-tourisme et les activités connexes à la production.

financiers (Crédit agricole et Groupama) et d'autres organismes (syndicats agricoles, chambres d'agriculture, caisses de la MSA). Les frontières avec le régime général sont complexes²⁵.

Les exploitants agricoles et leurs salariés représentent la moitié seulement de l'assiette des cotisations. Les salariés d'exploitations concentrent un peu moins du tiers de celle propre aux salariés, tandis que ceux d'entreprises de service en procurent plus du tiers (dont 15 % pour le seul Crédit agricole et 3 % pour Groupama); le solde correspond notamment aux coopératives et aux travaux agricoles et forestiers.

Le régime agricole connaît une perte de substance liée à la contraction des effectifs de cotisants ainsi que de bénéficiaires de ses prestations. Si le nombre de salariés cotisants est stable (à 0,7 million), celui des exploitants a baissé de 21 % entre 2004 et 2014 (0,5 million de cotisants pour cette dernière année au titre du risque vieillesse).

5 - Une responsabilité partagée entre les URSSAF et le RSI pour les artisans et commerçants

Avant 2008, les caisses d'artisans et de commerçants collectaient les cotisations qui financent la protection sociale individuelle de leurs ressortissants (cotisations maladie, retraite de base et complémentaire, invalidité et décès), tandis que les URSSAF collectaient les autres prélèvements sociaux à leur charge (cotisations familiales, CSG, CRDS et contribution à la formation professionnelle).

Au 1^{er} janvier 2008, a été instauré le dispositif de « l'interlocuteur social unique » (ISU), dans lequel les URSSAF et les caisses du RSI assument une responsabilité partagée de la collecte des prélèvements sociaux (15,4 Md€ au total en 2014).

Plutôt qu'un interlocuteur unique, l'ISU consiste en un partage, sinon une coupure des processus de gestion entre le RSI et les URSSAF,

²⁵ Quand elles sont assurées par la même entité juridique que celle qui produit, les activités de transformation, de conditionnement et de commercialisation des produits agricoles sont rattachées au régime agricole ; sinon, elles relèvent du régime général, à moins que l'activité ait un caractère agricole de par la loi. Les salariés des filiales de premier et de deuxième degré des entités relevant du régime agricole de par la loi sont rattachés à ce dernier et ceux des autres filiales au régime général. L'évolution de la nature juridique de l'employeur entraîne ainsi dans certains cas un changement de régime de sécurité sociale de rattachement.

conçu pour ménager des domaines d'activité à chacun des deux régimes, dans le contexte complexe de la fusion des trois caisses anciennes (CANCAVA, CANAM et ORGANIC) :

- le RSI affine et radie les redevables et modifie leurs coordonnées ; les URSSAF font de même en cas d'absence de déversement des informations dans leur système d'information ;
- le RSI collecte des déclarations de revenus professionnels qui permettent aux URSSAF d'établir le montant des prélèvements sociaux (acomptes provisionnels, puis montant définitif donnant lieu à régularisation de ces derniers) ; passé un délai, les URSSAF sollicitent ces déclarations auprès des cotisants défaillants ou tentent de recueillir les données auprès des services déconcentrés de la DGFIP ;
- les URSSAF assurent l'encaissement et le recouvrement amiable des prélèvements jusqu'au trentième jour suivant l'échéance ; le RSI poursuit ce dernier et effectue le recouvrement forcé ;
- les URSSAF contrôlent les revenus déclarés.

En raison d'une préparation insuffisante, la mise en œuvre de l'ISU s'est traduite par des dysfonctionnements majeurs²⁶. Des mesures ont permis d'améliorer progressivement la situation, mais, huit ans plus tard, des difficultés importantes subsistent²⁷.

La coupure initiale du processus de recouvrement dans le cadre de l'ISU a été atténuée par l'existence d'une déclaration des revenus professionnels des travailleurs indépendants non agricoles commune au RSI, aux URSSAF et à la CNAVPL (déclaration sociale individuelle), puis par la mise en place d'une pré-affiliation de ces cotisants par le RSI en 2010²⁸, par le co-pilotage des principaux aspects opérationnels de l'ISU par l'ACOSS et par la caisse nationale du RSI depuis 2011 et, en dernier lieu, par la création d'une « organisation commune » entre les caisses du RSI et les URSSAF aux niveaux national et régional en 2014²⁹.

²⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre VII : le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique, p. 197-230, La Documentation française, septembre 2012, 608 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁷ Voir les rapports annuels de la Cour sur la certification des comptes de l'activité de recouvrement et les branches du régime général de sécurité sociale. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

²⁸ Par le centre national d'immatriculation des cotisants (CNIC) situé à Auray.

²⁹ Décret du 8 juillet 2013.

L'organisation commune modifie le partage initial des tâches afin de « traiter de bout en bout en commun » les processus de gestion et d'« atteindre en commun des standards nationaux ou régionaux de qualité de service, de performance du recouvrement ou de maîtrise des risques »³⁰. Dans les organisations régionales, les processus de gestion doivent être assurés en commun, sauf exception (pré-affiliation et exécution du recouvrement forcé par le RSI, réalisation par l'URSSAF du plan de contrôle arrêté en commun). À cette fin, le pilotage quotidien de la production et le traitement des dossiers complexes doivent être effectués sur un même plateau physique par des cellules mixtes d'agents du RSI et des URSSAF. Des accès croisés doivent permettre aux agents des deux réseaux d'effectuer des opérations dans leurs systèmes d'information respectifs et aux cotisants d'être reçus dans des points d'accueil communs.

Mises en place de manière progressive (entre janvier 2014 et juillet 2015), les organisations communes régionales³¹ font apparaître une mutualisation hétérogène des fonctions relatives à la collecte, qu'il s'agisse de la mise en place d'accueils communs pour les cotisants (toutes les régions n'en sont pas dotées), du traitement « de bout en bout » des principales opérations par les agents des deux réseaux (qui varie selon les régions et la nature des tâches), du regroupement sur de mêmes sites des agents extérieurs aux cellules mixtes (pratiqué par une moitié des régions) ou des accès aux applications de l'autre réseau.

6 - Trois et bientôt deux organismes distincts de collecte des prélèvements sociaux des professions libérales

La collecte des prélèvements sociaux des professions libérales n'ayant pas la qualité d'autoentrepreneur (14,2 Md€ au total en 2014) relève de trois organismes distincts :

- les URSSAF pour les cotisations famille, la CSG, la CRDS et la contribution à la formation professionnelle (6,5 Md€) ;
- des organismes conventionnés par le RSI (mutuelles et sociétés d'assurance) pour les cotisations maladie (1,6 Md€) ;

³⁰ Convention nationale entre l'ACOSS et la CNRSI (juillet 2013), déclinées en des conventions régionales entre URSSAF et caisses du RSI.

³¹ Fin 2015, 2 462 agents, soit 1 875 emplois en équivalent temps plein, répartis de manière presque paritaire entre les URSSAF et les caisses du RSI, y participaient.

- l'une des dix sections professionnelles³² de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) ou la caisse nationale des barreaux français (CNBF), pour les cotisations vieillesse de base et complémentaires, d'assurance invalidité et décès et veuvage (6,3 Md€).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 réduit à deux le nombre d'organismes de collecte en prévoyant une délégation par le RSI aux URSSAF de l'ensemble des tâches de collecte des cotisations maladie d'ici au 1^{er} janvier 2018³³.

En revanche, la collecte des autres prélèvements n'a pas été transférée aux URSSAF. L'extrême diversité³⁴ des règles propres aux différentes caisses, sections ou, en leur sein, catégories d'affiliés, qui devraient être intégrées au système d'information des URSSAF, rendrait inenvisageable en l'état une opération de cette nature.

Bien que les correspondances qui leur sont adressées portent le timbre du RSI, les tâches de collecte des prélèvements sociaux des autoentrepreneurs sont assurées par les seules URSSAF, qu'il s'agisse de professions libérales ou d'artisans et commerçants.

C - Des collecteurs très divers pour les autres prélèvements

En dehors des administrations financières de l'État et des organismes sociaux, d'autres organismes de statut varié collectent divers prélèvements auprès des entreprises. La Cour a recensé 57 prélèvements de ce type en 2014 (18,8 Md€, soit 2,4 % du total). S'agissant le plus

³² Médecins (CARMF), auxiliaires médicaux (CARPIMKO), chirurgiens-dentistes et sages-femmes (CARCDSF), pharmaciens (CAVP), agents généraux d'assurance (CAVAMAC), experts-comptables et commissaires aux comptes (CAVEC), vétérinaires (CARPV), officiers ministériels, officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM), notaires (CRN) et, pour les professions non réglementées, la caisse interprofessionnelle d'assurance vieillesse (CIPAV).

³³ La gestion des prestations maladie demeure confiée aux organismes conventionnés, par ailleurs compétents pour les prestations maladie des artisans et commerçants.

³⁴ Cotisations forfaitaires de divers montants et/ou proportionnelles avec application de tranches et de plafonds distincts, établies à titre définitif ou provisoire en fonction de revenus correspondant à des définitions et à des périodes différentes, règles distinctes d'exonération ou de réduction.

souvent de prélèvements propres à certains secteurs d'activité, près de 60 % d'entre eux (33) ont un rendement inférieur à 100 M€.

Les organismes collecteurs sont des services de l'État (comme la direction générale de l'aviation civile), des établissements publics de l'État (agences de l'eau, centre national du cinéma et de l'image animée par exemple), des organismes de droit privé agréés (dans le domaine du logement ou de la formation³⁵ notamment) ou d'autres organismes (distributeurs d'électricité³⁶).

III - Des déclarations nombreuses malgré des regroupements croissants

Les entreprises, individuelles ou constituées sous une forme sociale, employant ou non des salariés, doivent effectuer des déclarations afin d'auto-liquider les prélèvements dont elles sont redevables ou de fournir aux organismes de collecte les informations nécessaires à leur calcul et à leur notification.

Chaque prélèvement donne lieu en principe à une déclaration de périodicité variable. Lorsque plusieurs prélèvements partagent une même assiette, leur regroupement sur une même déclaration va de soi s'ils sont collectés par un même organisme. Il est en revanche susceptible de se heurter à des obstacles techniques ou institutionnels en cas de pluralité d'organismes de collecte.

Les évolutions récentes ont conduit à un regroupement croissant des prélèvements sur de mêmes déclarations. Malgré leurs assiettes disparates, l'administration fiscale regroupe ainsi dans l'annexe à la déclaration de la TVA un nombre croissant d'impôts auto-liquidés par les entreprises. Malgré l'éclatement institutionnel de la collecte des prélèvements sociaux entre plusieurs organismes, une même déclaration est appelée à en intégrer un nombre croissant : la déclaration sociale nominative (DSN), en cours de généralisation.

³⁵ Comités interprofessionnels du logement (CIL) pour la participation des employeurs à l'effort de construction, organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour celle au développement de la formation professionnelle continue.

³⁶ En 2015, la contribution au service public de l'électricité (5,6 Md€) est intégrée à la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité collectée par la DGDDI.

A - Un regroupement de prélèvements ayant des assiettes distinctes sans simplification pour les entreprises : les taxes annexes à la TVA

Le bulletin officiel des finances publiques (Bofip) dénombre 37 « taxes spéciales sur le chiffre d'affaires³⁷ », dites aussi « taxes assimilées à la TVA », qui sont versées concomitamment à cette dernière.

Pour la plupart³⁸, elles ont pour support une annexe à la déclaration de la TVA. Compte tenu d'autres taxes diverses³⁹, ce document a servi de support à 40 taxes distinctes au total en 2015. En 2014, 2,6 Md€ y ont été déclarés (dont 1 Md€ au titre de la seule taxe sur les risques financiers systémiques à la charge des établissements financiers).

L'annexe à la déclaration de la TVA juxtapose plus qu'elle ne mutualise ces taxes entre elles et avec la TVA : les entreprises doivent calculer les taxes dont elles sont redevables en fonction d'assiettes généralement sans rapport avec celle de la TVA⁴⁰ ; seuls sont communs l'identification du redevable, l'échéance et le règlement.

En outre, elle apparaît davantage comme un simple support au versement de taxes qui s'ajoutent à la TVA que comme une déclaration. En effet, leurs redevables doivent déclarer uniquement un montant net à payer⁴¹, sans avoir à faire état des bases de calcul détaillées, contrairement à la TVA. Ils sont par ailleurs peu aidés à se conformer à leurs obligations : rares sont les taxes pour lesquelles ils disposent d'une

³⁷ En omettant la contribution de solidarité territoriale et la taxe sur le chiffre d'affaire des entreprises ferroviaires.

³⁸ Certaines taxes doivent être déclarées sur un formulaire *ad hoc* (taxe sur les acquisitions de titres de capital ou assimilés et taxe sur les services à caractère pornographique, qui doit être déclarée sur papier libre en même temps que la taxe sur les salaires), ce qui contraint le redevable à remplir un formulaire traditionnel alors qu'il doit par ailleurs télédéclarer la TVA. Parfois, le redevable doit adresser un formulaire spécifique en sus de l'annexe (taxe sur la publicité télévisée).

³⁹ Taxe sur les risques financiers systémiques, taxe sur les éoliennes maritimes, contribution à l'audiovisuel public due par les professionnels, imposition forfaitaire sur les pylônes, taxe au profit du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés dits « emprunts toxiques ».

⁴⁰ Poids en viande, œufs, huiles, boues d'épuration ; masse salariale ; km d'autoroutes parcourus ; provisions d'assurances, montant des exigences minimales en fonds propres permettant d'assurer le respect des ratios de couverture, montant de contrats d'échange sur défaut d'un État ; kilowattheure, mégawatt installés ; etc.

⁴¹ En principe, le décompte de la taxe est à renseigner dans un champ libre.

notice permettant le calcul⁴², au-delà des indications de la doctrine fiscale formalisée dans le cadre du Bofip, qui n'ont d'ailleurs pas un caractère systématique⁴³. C'est d'ailleurs souvent l'intégration de la taxe à l'annexe de la déclaration de la TVA qui a conduit à mettre fin au formulaire *ad hoc* qui guidait le redevable dans le calcul de la taxe.

Enfin, la plupart des taxes versées avec la TVA ne sont pas gérées par la DGFIP : le redevable qui cesse de les déclarer n'est pas relancé. La correction de cette défaillance potentielle est tributaire d'une éventuelle action de contrôle.

Sauf exception⁴⁴, le regroupement de taxes diverses à l'annexe à la déclaration de la TVA n'a pas d'effet simplificateur pour les entreprises qui en sont redevables. En effet, il a pour finalité principale d'alléger les tâches et les coûts de gestion de l'administration fiscale au titre de prélèvements comportant généralement un enjeu limité en termes de recettes, en permettant de dématérialiser leur déclaration et leur paiement sans devoir mettre en place des téléprocédures spécifiques. Il n'y parvient que très partiellement : la plupart des impôts professionnels collectés par la DGFIP et par la DGDDI donnent lieu à des déclarations spécifiques.

B - Un regroupement pertinent et ambitieux des prélèvements sur les salaires avec la déclaration sociale nominative

Dans le domaine social, les prélèvements sur les salaires sont regroupés de manière croissante sur de mêmes déclarations, y compris lorsqu'ils sont déclarés à de multiples organismes de collecte, de sécurité sociale ou d'origine conventionnelle. Par rapport aux déclarations antérieures, la déclaration sociale nominative (DSN) intègre dans une seule et même déclaration un nombre accru de déclarations et de prélèvements.

⁴² Contribution des professionnels à l'audiovisuel public et redevances sanitaires.

⁴³ Contribution de solidarité territoriale et taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises ferroviaires.

⁴⁴ Transformation de taxes recouvrées par voie de rôle en un impôt auto-liquidé (imposition forfaitaire sur les pylônes).

1 - La mise en œuvre de déclarations sociales communes à plusieurs prélèvements et organismes de collecte

Depuis 1989, le bordereau récapitulatif des cotisations sociales (BRC) regroupe l'ensemble des cotisations sociales (AT-MP, maladie, famille et vieillesse) versées par les employeurs de salariés aux URSSAF selon une périodicité mensuelle (employeurs d'au moins 10 salariés) ou trimestrielle (autres employeurs), alors qu'elles donnaient lieu auparavant à des déclarations distinctes. Par la suite, il a accueilli l'ensemble des autres prélèvements assis sur la masse salariale que collectent les URSSAF. En revanche, les prélèvements ayant la même assiette salariale collectés par d'autres organismes n'y sont pas déclarés.

Depuis 1999, la déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS) permet aux employeurs de télédéclarer les prélèvements sociaux à l'URSSAF, aux groupements de protection sociale (retraites complémentaires, prévoyance et complémentaire santé) et aux caisses de congés payés⁴⁵, soit par la saisie d'un formulaire en ligne (DUCS EFI), soit par le dépôt d'un fichier informatique issu du logiciel de paie (DUCS EDI). Il s'agit cependant d'une déclaration unifiée et non unique, les standards de déclaration différant sur plusieurs points entre ses destinataires. La DUCS comprend ainsi une « DUCS URSSAF » et une « DUCS GPS ».

Par ailleurs, la déclaration annuelle des données sociales (DADS), dont la CNAVTS et les organismes de son réseau (CARSAT) constituent le point d'entrée, mutualise depuis 1985 la déclaration des données sociales entre la plupart des organismes de sécurité sociale et de protection sociale ainsi qu'avec l'administration fiscale.

Les organismes sociaux et de protection sociale utilisent les informations que contient la DADS aux fins notamment d'ouvrir les droits aux prestations de l'assurance maladie obligatoire de base, de calculer les taux de cotisation AT-MP, d'alimenter le compte de carrière des assurés sociaux qui servira à déterminer leurs droits à retraite et, dans certains cas, de calculer les cotisations (retraites complémentaires de l'ensemble des salariés, prévoyance dans certaines branches d'activité).

Sur un plan fiscal, la DADS est la source des données de salaires qui permettent à la DGFIP de pré-remplir la déclaration d'impôt sur le revenu des salariés. Les informations relatives aux participations des

⁴⁵ Pour les employeurs de certains secteurs (BTP, spectacles, transport, dockers).

employeurs au développement de la formation professionnelle continue et à l'effort de construction et à la taxe d'apprentissage y ont été intégrées, ce qui a permis à la DGFIP de supprimer les déclarations fiscales particulières qu'elle devait traiter.

Par ailleurs, la DADS permet de disposer de données individuelles sur les rémunérations versées, qui sont utilisées, le cas échéant, dans le cadre des contrôles effectués par les administrations sociale et fiscale.

2 - Un changement d'échelle des simplifications avec la déclaration sociale nominative

Lancée en 2012 à l'initiative des membres du groupement d'intérêt public de la modernisation des données sociales (GIP-MDS)⁴⁶, la déclaration sociale nominative (DSN) constitue un projet majeur de simplification des déclarations à la charge des entreprises qui vise à regrouper la plupart des déclarations sociales, à en rationaliser la production en la faisant procéder directement de la paie sur laquelle ont été précomptés les prélèvements sociaux et à réduire le nombre d'informations distinctes demandées dans ce cadre, en répondant ainsi à une attente des entreprises : selon le sondage de la Cour, 62 % des entreprises estiment déclarer de mêmes informations à de multiples reprises pour les déclarations sociales et 50 % pour les déclarations fiscales. Celles estimant ne jamais être, ou seulement rarement, placées dans cette situation sont minoritaires (27 % pour le social et 42 % pour le fiscal)⁴⁷.

a) Le remplacement des principales déclarations par la DSN

La DSN consiste en un fichier produit par le logiciel de paie, préalablement adapté et paramétré en conséquence, et adressé à l'ACOSS. Par rapport à la DADS, ce n'est plus la CNAVTS, mais l'ACOSS qui constitue le point d'entrée de la DSN. À partir d'un

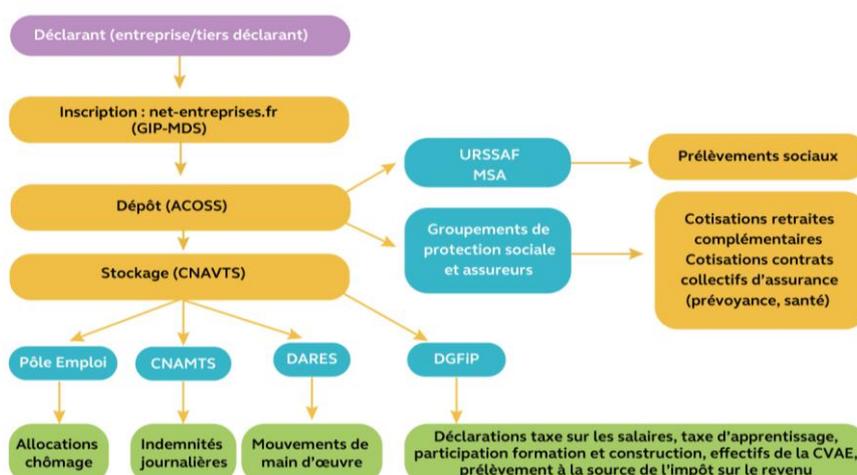
⁴⁶ Créé en 2000, le GIP-MDS regroupe les principaux organismes nationaux de sécurité sociale et de protection sociale et les instances représentatives des familles d'assureurs. En sont membres associés la plupart des organisations représentatives des entreprises et des salariés et les représentants des éditeurs de logiciels et des experts-comptables. En 2014, il a exposé 32 M€ de charges, dont 10 M€ au titre de la DSN.

⁴⁷ Voir résultats du sondage à l'annexe n° 2.

répertoire commun des déclarants (RCD), l'ACOSS doit relancer les non-déclarants pour le compte de l'ensemble des destinataires.

La DSN se substitue à un grand nombre de déclarations collectives (DADS, DUCS URSSAF et GPS, enquêtes de main d'œuvre⁴⁸) ou propres à certains événements⁴⁹. En outre, elle permettra aux entreprises, à l'issue de la phase 3 de son déploiement, de déclarer les cotisations relatives aux contrats collectifs de prévoyance et d'assurance complémentaire santé non seulement aux institutions de prévoyance, mais aussi aux mutuelles et aux sociétés d'assurance.

Schéma n° 1 : schéma cible simplifié de la DSN



Source : Cour des comptes

⁴⁸ Déclaration mensuelle (DMMO) et enquête statistique sur les mouvements de main-d'œuvre pour les établissements < 50 salariés (EMMO), relevé mensuel de mission pour les entreprises de travail temporaire.

⁴⁹ Attestations d'employeur pour Pôle Emploi et de salaires pour l'assurance maladie, radiation de salariés pour les contrats collectifs de prévoyance.

b) Une généralisation à mener à terme

La DSN est déployée suivant deux calendriers distincts.

Sur un plan fonctionnel, elle est déployée en trois phases :

- 2013-2014, phase 1 : substitution aux déclarations de certains évènements ;
- 2015, phase 2 : substitution aux déclarations URSSAF ;
- 2016-2017, phase 3 : substitution aux déclarations aux GPS, aux organismes d'assurance (institutions de prévoyance, mutuelles et sociétés d'assurance), au régime agricole (MSA), à d'autres régimes de sécurité sociale (CPRPSNCF, CNIEG, CAMIEG) et de protection sociale (IRCANTEC, CRPNPAC, caisses des congés spectacles et du BTP) et à la DADS.

La DSN a d'abord été instaurée sous une forme facultative pour les employeurs de salariés et devait être obligatoire pour l'ensemble des employeurs privés au 1^{er} janvier 2016⁵⁰. Par anticipation à cette échéance, les employeurs les plus importants⁵¹ doivent l'utiliser depuis mai 2015, notamment pour leurs déclarations aux URSSAF.

En raison notamment de l'incidence du retard pris par la définition complète des spécifications informatiques de la phase 2 (déclarations URSSAF) sur les délais de réalisation des éditeurs de logiciels, mais aussi de l'impréparation de la plupart des entreprises et des tiers déclarants (experts-comptables) à l'échéance du 1^{er} janvier 2016, la généralisation de la DSN a été repoussée au 1^{er} juillet 2017 au plus tard par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Un décret du 18 mai 2016 pris pour son application fixe des paliers intermédiaires visant à assurer une généralisation progressive d'ici aux déclarations exigibles de février 2017 (employeurs du régime général sans tiers déclarant et employeurs du régime général ou du régime agricole avec tiers déclarant) ou de mai 2017 (employeurs du régime agricole sans tiers déclarant). De fait, il a été publié tardivement au regard du premier palier qu'il prévoit (déclarations exigibles en août 2016 au titre de la paie de juillet), ce qui pourrait en affecter l'effectivité.

⁵⁰ Loi du 22 mars 2012 sur la simplification du droit.

⁵¹ Montant annuel de prélèvements sociaux versés à l'URSSAF ou à la MSA en 2013 supérieur à 2 M€ (ou 1 M€ quand ils recourent à un tiers déclarant qui déclare un montant de prélèvements sociaux supérieur à 10 M€ pour l'ensemble de sa clientèle).

Pour leur part, les administrations ont jusqu'en 2020 pour adapter leurs systèmes d'information et l'organisation de la paie à la DSN⁵².

Bien que le terme de sa généralisation ait été différé, la DSN est d'ores et déjà répandue. En avril 2016, elle était utilisée par plus de 440 000 entreprises comptant 750 000 établissements et environ 13 millions de salariés. Environ la moitié des 10 000 cabinets d'expertise comptable établissaient des DSN.

Cependant, la généralisation de la DSN parmi les entreprises de petite taille demeure encore à réaliser pour l'essentiel. Or, malgré son caractère stratégique pour les sphères sociale et fiscale, encore renforcé par la mise en place annoncée de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu au 1^{er} janvier 2018, elle n'a donné lieu à ce jour, pour l'essentiel, qu'à des actions de communication des acteurs directs de ce projet en direction des instances représentatives des entreprises et de leurs prestataires de service. Afin d'assurer la généralisation de la DSN dans le nouveau calendrier, une affirmation par les pouvoirs publics de leur volonté de faire aboutir ce projet majeur et des actions de communications renforcées apparaissent désormais nécessaires.

3 - Une perspective d'intégration à la DSN de nouvelles déclarations sociales et fiscales

Une extension du périmètre de la DSN, d'une part à d'autres déclarations sociales collectives concernant les prélèvements sociaux⁵³ ou à des déclarations événementielles⁵⁴, d'autre part à d'autres régimes de sécurité sociale que le régime général et le régime agricole⁵⁵, est dès à présent envisagée une fois la DSN généralisée.

Un enjeu particulier porte sur la taxe sur les salaires (13,1 Md€ en 2014) à laquelle sont assujetties les entreprises exonérées de la TVA pour

⁵² Ordonnance du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales.

⁵³ Comme la déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) que doivent effectuer les entreprises ayant au moins 20 salariés, accompagnée le cas échéant d'une contribution, la déclaration d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale pour les embauches dans les zones de revitalisation urbaine ou rurale, la déclaration de chômage partiel et des déclarations concourant à des enquêtes de l'Insee (activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre – ACEMO - et coût de la main d'œuvre et la structure des salaires - ECMOS).

⁵⁴ Comme la demande d'autorisation de travail pour un salarié étranger.

⁵⁵ Comme la caisse de retraites de la RATP ou le régime des marins (ENIM).

tout ou partie de leurs activités. Les redevables de cette taxe la liquident dans une déclaration annuelle unique, en régularisant les versements provisionnels effectués selon une périodicité trimestrielle (si la taxe acquittée l'année précédente dépasse 4 000 €) ou mensuelle (si elle excède 10 000 €). En outre, ils doivent en déclarer les bases de manière nominative dans la DADS annuelle, puis dans la DSN mensuelle à compter de sa phase 3 à des fins de contrôle.

Le maintien de deux supports déclaratifs, l'un fiscal et annuel à des fins de gestion courante de l'impôt, l'autre social et mensuel à des fins de contrôle de ce dernier alourdira les obligations déclaratives des entreprises et des autres redevables de la taxe sur les salaires et appelle un réexamen.

Comme l'envisage aujourd'hui la DGFIP, la taxe sur les salaires devrait être déclarée dans le cadre de la DSN et la déclaration fiscale annuelle en vigueur être transformée en un bordereau de versement de son solde (à l'instar de l'impôt sur les sociétés). Cette évolution appellera la levée de certains préalables techniques pour les entreprises qui ne sont que partiellement assujetties à la taxe sur les salaires (l'étant aussi à la TVA) ou ayant plusieurs secteurs d'activité (comportant des taux d'assujettissement distincts à ces deux prélèvements) ainsi que la mise en œuvre d'un traitement automatisé de vérification de la conformité des paiements effectués aux bases déclarées.

CONCLUSION

Les prélèvements versés par les entreprises en application d'une obligation légale s'élèvent à 772,8 Md€ en 2014, soit 36,1 % du PIB, selon un recensement effectué par la Cour portant sur 233 prélèvements. Les huit principaux prélèvements, dont la TVA, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales et la CSG, représentent 85,6 % du total des recettes alors que 96 prélèvements de moins de 100 M€ n'en apportent que 0,3 % (2,5 Md€).

L'organisation des responsabilités en matière de collecte des prélèvements versés par les entreprises est caractérisée par l'intervention d'une pluralité d'organismes de recouvrement de statut varié et de taille hétérogène, qui constituent autant d'interlocuteurs pour les entreprises. En dehors du transfert aux URSSAF de la collecte des contributions d'assurance chômage en 2011, elle n'a pas connu de simplification majeure au cours des années récentes, contrairement à la plupart de nos voisins européens.

De ce fait, la collecte des impôts se dédouble entre deux administrations financières de l'État – DGFIP et DGDDI -, elles-mêmes investies de missions plus larges que la seule fiscalité. Si les URSSAF jouent un rôle prépondérant en ce domaine, la collecte des prélèvements sociaux demeure éclatée entre un grand nombre d'organismes et, s'agissant des prélèvements sociaux des artisans et commerçants, elle est partagée entre les URSSAF et le RSI. Par ailleurs, nombre de prélèvements sectoriels, d'un rendement limité, sont prélevés par d'autres organismes publics ou privés.

Principale nouveauté déclarative récente, la déclaration sociale nominative (DSN) est un projet majeur de simplification en ce qu'elle regroupe un nombre sensiblement accru de déclarations et de prélèvements. Initialement fixée au 1^{er} janvier 2016, la date limite de la généralisation de la DSN à toutes les entreprises employant des salariés a dû être reportée à février ou mai 2017. Elle nécessite un important effort d'appropriation de la part des employeurs de salariés et des experts-comptables, en matière de formation et de logiciels de paie notamment. Pour favoriser la généralisation de la DSN suivant le nouveau calendrier prévu, une communication publique sensiblement accrue apparaît nécessaire en direction des entreprises.

Chapitre II

Des coûts de collecte élevés pour les entreprises comme pour les organismes de collecte

La collecte des prélèvements engendre des coûts pour les entreprises : temps consacré aux tâches de déclaration et de paiement, à la recherche d'informations et à des démarches diverses, intervention éventuelle d'un tiers déclarant, généralement un expert-comptable et acquisition, mise à jour et formation à des logiciels de gestion. Les coûts des organismes de collecte correspondent quant à eux principalement à des dépenses de personnel.

Les coûts des entreprises comme des organismes de collecte sont d'autant plus élevés que les règles de droit sont complexes (I). Pour satisfaire à leurs obligations, les entreprises sont accompagnées par les organismes de collecte à titre gratuit et par des prestataires de services qu'elles rémunèrent (II). Les coûts des organismes de collecte sont orientés à la baisse mais restent mal mesurés et parfois excessifs (III).

I - Une complexité normative croissante partiellement atténuée par des mesures de simplification

L'existence d'un nombre très élevé de prélèvements fiscaux, sociaux et sectoriels distincts s'accompagne d'une grande complexité et d'une forte instabilité des règles applicables. Ces constats n'ont

cependant qu'une incidence limitée sur les mesures législatives et réglementaires nouvelles qui conduisent souvent à accroître cette complexité. Les mesures de simplification mises en œuvre en direction des entreprises de petite taille n'atténuent que partiellement les conséquences de cette complexité normative croissante sur les coûts globaux respectifs des entreprises et des organismes de collecte.

L'instabilité de la législation fiscale

Entre 2005 et 2014, le taux et les modalités de paiement de l'impôt sur les sociétés et les dispositions applicables à la transmission et à la pérennité de l'entreprise ont été modifiés à 12 reprises, le crédit d'impôt recherche et la taxation des plus-values à 11 reprises et la contribution d'équilibre territorial et les taxes foncières à 10 reprises⁵⁶.

Pour une part, ces modifications résultent de demandes des organisations représentant les entreprises elles-mêmes. Elles n'en dénotent pas moins une mise en chantier permanente des mêmes dispositifs, dès le stade de l'adoption des nouvelles dispositions par le Parlement, qui impose des efforts soutenus d'adaptation aux entreprises et à leurs tiers déclarants comme à l'administration.

A - Une complexité des règles de droit mal mesurée mais croissante

1 - Les prélèvements sociaux

Depuis 2005, les projets annuels de loi de financement de la sécurité sociale comportent en annexe⁵⁷ deux indicateurs globaux de mesure de la complexité des prélèvements sociaux collectés par les URSSAF : les redressements en faveur des entreprises à la suite de contrôles d'assiette imputables à des erreurs déclaratives commises par les entreprises à leur détriment et le nombre de rubriques déclaratives distinctes (« codes types de personnel » - CTP) sous lesquelles elles déclarent les prélèvements.

⁵⁶ MEDEF, « Cartes sur table » (2016).

⁵⁷ Annexe n° 1, Programme de qualité et d'efficacité (PQE) « Financement ».

Ces indicateurs font apparaître une complexité croissante. La proportion de redressements favorables aux entreprises a crû jusqu'en 2009 (32,5 %), sous l'effet notamment de la réforme des allègements généraux de cotisations, puis a baissé (23 % en 2014), mais sans revenir à son niveau antérieur (12,1 % en 2002). Le nombre moyen de CTP par déclaration est quant à lui passé de plus de 4,3 en 2006 à 8,2 en 2014, sous l'effet de l'extension des missions de collecte des URSSAF, mais aussi de l'instauration de nouveaux prélèvements et allègements.

2 - Les prélèvements fiscaux

Dans le domaine fiscal, il n'existe pas d'indicateurs globaux de complexité des impôts et taxes. Pourtant, celle-ci revêt un caractère croissant. À titre d'illustration, la version papier du code général des impôts (CGI)⁵⁸ est passée de 2 206 pages en 2002 à 2 760 pages en 2007, à 3 269 pages en 2012 et à 3 536 pages en 2015, soit une progression de 61 % depuis 2002. Un autre indice de cette complexité croissante est l'absence de recensement exhaustif par l'administration fiscale de certaines caractéristiques essentielles des prélèvements sur le site www.impots.gouv.fr (ainsi en est-il des impôts déductibles⁵⁹ et non-déductibles⁶⁰ de l'impôt sur les sociétés). Enfin, les rapports parlementaires annuels sur l'application des mesures fiscales des lois de finances soulignent leurs délais de mise en œuvre, qui atteignent parfois plusieurs années⁶¹. Si les textes législatifs sont généralement applicables dès leur parution, l'application de certaines dispositions fiscales peut se trouver différée en raison de difficultés éprouvées par l'administration.

⁵⁸ Édition Dalloz.

⁵⁹ Absence de mention de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (article 235 ter ZAA du CGI) et de la taxe sur les distributions de dividendes versées par les entreprises (article 235 ter ZCA du CGI), dont l'exclusion est prévue par l'article 213 du même code. Il en va de même des régimes et contrats de retraite à cotisations déductibles.

⁶⁰ Absence de mention de la taxe exceptionnelle sur les hautes rémunérations attribuées en 2013 et 2014 prévue par l'article 15 de la loi de finances pour 2014).

⁶¹ Le rapport de l'Assemblée nationale n° 2172 de 2014 indique que « pour les 202 dispositions fiscales prises en compte, car adoptées postérieurement au dernier rapport d'application de la loi fiscale ou en attente d'un texte d'application au 31 mai 2013, 57 d'entre elles, soit 28 %, demeuraient en attente d'un texte d'application au 31 mai 2014 » ; « s'agissant des dispositions fiscales les plus récentes, 42 des 61 dispositions fiscales contenues dans la loi de finances initiale pour 2014 étaient pleinement en application au 31 mai 2014, c'est-à-dire environ 68 % ».

Depuis 2013, la direction de la législation fiscale utilise un indicateur de complexité en tant qu'aide à la décision des mesures proposées à l'arbitrage du ministre dans le cadre des projets de loi de finances. Celui-ci s'appuie sur quatre critères : complexité de la réforme (nombre de conditions d'assujettissement, gestion pluriannuelle), complexité procédurale (création ou alourdissement d'une obligation déclarative, intervention de plusieurs administrations), instabilité de la norme (nouvelle ou déjà modifiée au cours des 24 derniers mois) et impact budgétaire (gain attendu supérieur ou inférieur à 50 M€). Mais cet indicateur ne distingue pas la complexité pour les entreprises et celle pour l'administration fiscale. De plus, il n'est pas porté à la connaissance du Parlement à l'occasion de la discussion des projets de dispositions fiscales nouvelles.

B - Une prise en compte insuffisante de la complexité lors des changements législatifs et réglementaires

1 - Les lacunes des études d'impact des textes législatifs et réglementaires

Le législateur a souhaité que le pouvoir exécutif justifie de manière détaillée les évolutions normatives soumises à son approbation. Ainsi, la loi organique du 15 avril 2009 prévoit que les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact, rendue publique, qui définit les objectifs poursuivis par le projet de loi, expose les motifs du recours à une nouvelle législation et évalue « les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ».

Une circulaire du Premier ministre relative à la simplification des normes des collectivités territoriales et des entreprises (17 février 2011) a élargi le champ des études d'impact à « l'élaboration de tout projet de loi, d'ordonnance, de décret ou d'arrêté comportant des mesures concernant les entreprises, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une incidence sur elles, tout particulièrement sur les petites et moyennes entreprises et sur les entreprises du secteur industriel » et déterminé les points sur lesquels doit porter l'évaluation, notamment chiffrée, de cet impact.

Une autre circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 a prévu que les études d'impact soient rendues publiques lors de la publication des textes réglementaires et rappelé que « l'évaluation financière [doit être] correctement renseignée, qu'il s'agisse des charges significatives créées par la réglementation ou d'allègements qu'il y serait apporté ».

Cependant, les études d'impact des projets de loi et de décret ne comprennent que rarement un chiffrage des charges de gestion induites pour les entreprises par les mesures qui y sont proposées - y compris au titre de mesures d'exonération ou d'allègement des prélèvements fiscaux et sociaux -, indépendamment des coûts ou des gains économiques et financiers qu'elles sont susceptibles d'en retirer⁶².

Entre 2012 et 2014, moins de 10 % des articles des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale mentionnaient l'existence d'un impact, quelle qu'en soit la nature, sur les coûts de gestion des entreprises. Pour 3 % seulement, les études fournissaient des informations chiffrées concernant leur impact sur les coûts de gestion des redevables des prélèvements concernés. De même, il n'était fait état de coûts de gestion pour les administrations que pour 13 % des articles⁶³.

Afin de permettre aux administrations d'appréhender de manière directe et plus fine les incidences sur les entreprises des évolutions normatives envisagées, la circulaire du 17 juillet 2013 précitée a avancé une modalité différente des concertations avec leurs organisations (voir encadré) : la consultation ponctuelle d'un échantillon réduit et diversifié de PME, de TPE et de travailleurs indépendants (« test PME »). Cette modalité innovante n'a cependant pas été appliquée à ce jour à des mesures portant sur les prélèvements fiscaux ou sociaux.

⁶² Dans les projets de loi, ces derniers sont à renseigner aux rubriques « Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...) » et « Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée ».

⁶³ Dénombrements effectués par la Cour à partir d'une analyse des évaluations préalables des articles des projets de lois de finances et financement de la sécurité sociale, initiales et rectificatives sur la période concernée.

Les concertations avec les organisations représentant les entreprises

Les mesures législatives et réglementaires relatives aux prélèvements sociaux donnent lieu à des concertations systématiques et formalisées. En effet, le conseil d'administration de l'ACOSS, au sein duquel sont représentés le MEDEF, la CGPME, l'UPA et l'UNAPL, est obligatoirement consulté pour avis avant le dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale et la signature des textes réglementaires. La concertation est moins formelle, mais dense et régulière pour les impôts dans le cadre du collège des professionnels du comité national des usagers créé par la DGFIP en 2004 et dans celui des réunions de la coordination fiscale des grandes entreprises auxquelles elle participe sur l'invitation de l'AFEP.

En dehors de ces cadres d'échange, les mesures fiscales et sociales donnent lieu à des concertations informelles avec les organisations représentant les entreprises sur des périmètres variables et à des moments situés plus ou moins en amont de la prise de décision. Les organisations rencontrées par la Cour font état de délais souvent insuffisants pour expertiser les mesures qui leur sont présentées.

2 - Les difficultés liées aux dates d'application des mesures nouvelles

La circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 prévoit que les textes applicables aux entreprises entreront en vigueur à des dates communes au début de chaque trimestre et que pour l'ensemble des textes, un délai minimal devra être laissé afin de permettre aux entreprises et à leurs prestataires de service (éditeurs de logiciels, experts comptables) de s'adapter aux règles nouvelles. Ces orientations, qui sont appliquées, écartent en principe la réédition de l'entrée en vigueur immédiate de mesures nouvelles, y compris au cours de l'été⁶⁴.

Par ailleurs, les mesures favorables ou défavorables aux entreprises qui présentent un caractère rétroactif emportent des difficultés avérées quand elles les contraignent à modifier des sommes déjà facturées ou versées à des tiers ou les mentions portées sur les bulletins de paie de leurs salariés. À titre d'illustration, l'intégration à l'assiette de l'impôt sur

⁶⁴ La loi de finances rectificative du 17 août 2012 a porté de 8 % à 20 % le taux du forfait social sur les rémunérations ou gains versés à compter du 1^{er} août 2012.

le revenu des salariés des cotisations versées par leur employeur à un organisme d'assurance (assurance complémentaire santé, prévoyance) par la loi de finances pour 2014, entrée en vigueur fin décembre 2013 et portant sur la totalité de l'année écoulée, a conduit les entreprises à calculer de nouveau la rubrique « net imposable » des bulletins de salaire de décembre, sans que cet effet ait été anticipé.

À l'avenir, l'intervention de mesures à caractère rétroactif concernant les prélèvements sociaux pourrait engendrer des difficultés accrues de gestion pour les employeurs de salariés comme pour les administrations. Jusqu'ici, avec la déclaration annuelle des données sociales (DADS), le calcul de certaines données peut être modifié jusqu'en décembre. Avec la DSN, qui a un caractère mensuel, l'intervention de mesures rétroactives conduirait l'employeur à devoir non seulement recalculer, mais aussi à procéder à des déclarations rectificatives. Or, les données étant déclarées mensuellement, elles peuvent avoir déjà servi à calculer des prélèvements ou des prestations.

C - Des simplifications de portée inégale des obligations à la charge des entreprises

Au-delà du regroupement de prélèvements sur de mêmes déclarations, les pouvoirs publics ont aménagé les obligations déclaratives des entreprises en modulant, en fonction de leur taille, l'application de certains prélèvements ou la périodicité des déclarations à leur charge. Ces aménagements sont cependant plus poussés dans le domaine fiscal que dans le domaine social. Sans affecter le rendement des prélèvements, ni leurs principales caractéristiques, des simplifications supplémentaires pourraient être pratiquées.

1 - Des obligations fiscales graduées et regroupées dans le temps

En fonction du niveau de leur chiffre d'affaires, un grand nombre d'entreprises bénéficient d'allègements significatifs de leurs obligations fiscales. Par ailleurs, leurs déclarations annuelles ont été regroupées sur une même période. Toutes les possibilités de simplification ne paraissent cependant pas avoir été épuisées.

a) La gradation des obligations fiscales et comptables dans le cadre de régimes d'imposition

Au-delà des seuils d'assujettissement à certains impôts⁶⁵, les obligations fiscales et comptables des entreprises sont croissantes en fonction de leur chiffre d'affaires dans le cadre de trois régimes d'imposition - micro, réel simplifié (RS) et réel normal (RN) - dont les champs d'application sont précisés en annexe n° 4.

À l'instar de dispositifs existants dans les autres pays développés, les régimes micro et réel simplifié allègent les obligations des entreprises en matière de TVA, d'imposition des bénéficiaires et de tenue de la comptabilité par rapport à celles des entreprises au régime réel normal, comme détaillé à l'annexe précitée.

Les entreprises de droit au régime micro sont cependant libres d'opter pour un régime réel (simplifié ou normal) et celles de droit au régime réel simplifié pour le régime réel normal, au titre de la TVA et de l'imposition des bénéficiaires ou de la seule TVA (régime « mini-réel »). Le choix d'un régime en apparence plus contraignant est en effet susceptible de procurer aux entreprises plusieurs avantages importants :

- pour les entreprises à un régime réel plutôt qu'au régime micro où elles sont dispensées de TVA : la récupération de la TVA sur les achats pour celles qui investissent, exportent ou facturent leurs clients à un taux de TVA moins élevé que celui de leurs achats, la constatation de crédits d'impôt ou d'un déficit fiscal reportable sur les exercices futurs et, pour celles à l'impôt sur le revenu, l'imputation sur le revenu global du déficit lié à l'activité et la non-majoration de 25 % des revenus déclarés (à condition d'avoir adhéré à un organisme de gestion agréé) ;
- pour les entreprises au réel normal plutôt qu'au réel simplifié : une meilleure visibilité sur leur situation économique et financière (comptabilité complète, déclarations infra-annuelles de TVA) et la récupération au mois ou au trimestre des crédits de TVA : sous le régime réel simplifié, elles doivent attendre l'acompte semestriel pour les crédits engendrés par l'acquisition de biens constituant des immobilisations ou la déclaration annuelle pour les autres crédits.

⁶⁵ La cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) est due par les entreprises soumises à la cotisation foncière (CFE) dont le chiffre d'affaires (CA) excède 152 500 €.

Dans le cadre du « choc de simplification », les obligations comptables des entreprises de petite taille ont par ailleurs été récemment allégées⁶⁶ indépendamment des régimes d'imposition : les micro-entreprises⁶⁷ sont ainsi dispensées d'établir une annexe et les petites entreprises⁶⁸ ont la faculté de présenter des comptes annuels simplifiés.

Au-delà des incertitudes qui affectent leur fiabilité, les données communiquées par la DGFIP à la Cour (voir annexe n° 4) font apparaître un large recours aux régimes micro et réel simplifié. Fin 2014, 1,2 million d'entreprises étaient placées sous le régime micro, 1,7 million sous celui du régime réel simplifié et un million sous le régime réel normal pour l'imposition des BIC ou l'impôt sur les sociétés. Depuis fin 2007, le nombre de micro-entreprises a plus que triplé sous l'effet du succès du dispositif de l'autoentrepreneur entré en vigueur en 2009, compte tenu de la simplicité de la création de l'activité et de l'allègement des prélèvements sociaux (dispense de cotisations minimales).

Depuis 2008-2009, les limites d'application des régimes sont régulièrement actualisées, selon une périodicité annuelle, puis triennale à compter de 2017⁶⁹, sur la première tranche de l'impôt sur le revenu. Les relèvements intervenus n'ont cependant pas compensé, sauf exception, le « décrochage » antérieur des limites en question par rapport à l'inflation, qui a significativement réduit l'accès des entreprises aux régimes micro et réel simplifié au profit du réel normal.

Parmi les régimes d'imposition en vigueur, la cohérence du régime réel simplifié de TVA, qui regroupe 3 % des recettes de TVA (contre 97 % pour le réel normal), mais 59 % des entreprises (41 % pour le réel normal), apparaît imparfaitement assurée (voir annexe n° 4).

⁶⁶ Ordonnance du 30 janvier 2014.

⁶⁷ Qui ne dépassent pas au titre du dernier exercice comptable clos et sur une base annuelle, deux des trois seuils suivants : 350 k€ pour le bilan, 700 k€ pour le chiffre d'affaires net et 10 pour le nombre moyen de salariés au cours de l'exercice.

⁶⁸ Qui ne dépassent pas deux des trois seuils suivants : 4 M€ pour le bilan, 8 M€ pour le chiffre d'affaires et 50 pour le nombre moyen de salariés au cours de l'exercice.

⁶⁹ Évolution de la première tranche du barème entre l'impôt 2014 (revenus 2013) et l'impôt 2017 (revenus 2016).

b) Le regroupement des déclarations annuelles sur une même période

Sur la préconisation du conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, soucieux d'optimiser l'organisation du travail de ses mandants, la plupart des déclarations fiscales annuelles des entreprises doivent, depuis 2015, être effectuées le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai :

- déclarations de résultats des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (BA, BIC et BNC), des sociétés civiles immobilières non soumises à l'IS, des sociétés civiles de moyens des professions libérales et des sociétés étrangères exploitant un établissement stable en France, soumises à la retenue à la source ;
- déclarations relatives aux éléments constitutifs des deux composantes de la contribution économique territoriale (CET) : valeur ajoutée et effectifs pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et cotisation foncière des entreprises⁷⁰ ;
- déclaration et régularisation annuelles de la TVA pour les entreprises relevant du régime réel simplifié.

L'alignement des dates de dépôt des liasses fiscales et du relevé de solde de l'impôt sur les sociétés permet, pour un million d'entreprises, que ce dernier soit déposé seulement après que leur résultat ait été déterminé.

⁷⁰ En cas de demande d'exonération (aménagement du territoire, politique de la ville), de changement de consistance ou de modification de la surface des biens soumis à la cotisation, de modification d'un des éléments renseignés sur la précédente déclaration déposée ou de modification des éléments constitutifs de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) précédemment déclarés. Pour les établissements créés ou repris en cours d'année, une déclaration doit être déposée le 31 décembre de l'année en question au plus tard.

c) Des marges supplémentaires de simplification

Le conseil de la simplification⁷¹ a proposé la suppression de déclarations qui ont pour objet non d'assurer la gestion courante de l'impôt, mais de préparer le contrôle fiscal (relevé des frais généraux, déclaration des honoraires versés). Cette proposition, qui était assortie d'une obligation de conservation des pièces pour les produire en cas de contrôle, n'a pas été suivie.

En outre, des propositions de déclaration unique des données utilisées au titre des différents impôts ou de mutualisation des données de base utilisées par la DGFIP et par la DGDDI (données d'identification de l'entreprise, chiffre d'affaires) ont été avancées⁷².

Le regroupement des avis de taxe foncière relatifs à l'ensemble des établissements d'une même entreprise est en revanche tributaire d'évolutions informatiques (mise en commun au plan national des informations contenues dans les applicatifs locaux).

Enfin, une extension du regroupement des déclarations fiscales annuelles début mai ne soulèverait pas de difficulté dirimante :

- recul du paiement de la taxe sur les véhicules de société (1 Md€ en 2014) sur une période d'imposition qui devrait être alignée sur l'année civile (au lieu du 1^{er} octobre N au 30 septembre N+1 avec règlement en novembre N+1)⁷³ ; de même pour la taxe sur les bureaux en Île-de-France (payable au 1^{er} mars, 0,4 Md€) ;
- anticipation du paiement de la taxe sur les surfaces commerciales et de la taxe additionnelle à cette dernière (0,7 Md€), déductibles du bénéfice imposable (réglées au 15 juin) ;
- intégration de la contribution à l'audiovisuel public à la charge des professionnels (0,1 Md€) à une annexe à la déclaration de résultat, au lieu de celle à la déclaration de la TVA, pour en permettre la déclaration et le paiement début mai pour les entreprises au régime

⁷¹ Instance placée auprès du Premier ministre composée de parlementaires, de chefs d'entreprise, de fonctionnaires et d'autres personnalités qui a pour mission de proposer les orientations stratégiques des simplifications en faveur des entreprises dans les différents domaines de la vie publique.

⁷² Proposé notamment par le conseil supérieur de l'Ordre national des experts-comptables et envisagé en 2014 par le secrétaire d'État à la réforme de l'État.

⁷³ Les incidences sur les recettes de la sécurité sociale et de l'État pourraient appeler des mesures de transition.

réel normal ou au régime micro, qui déposent plus tôt leur déclaration de la TVA ou son annexe.

2 - Des allègements réels des obligations sociales pour les travailleurs indépendants, mais encore incertains pour les entreprises employant des salariés

a) Les allègements des obligations des travailleurs indépendants

Pour les travailleurs indépendants, la charge de gestion des prélèvements sociaux est traditionnellement allégée par le fait qu'ils n'ont pas à les déterminer eux-mêmes.

Selon un dispositif voisin de celui de l'impôt sur le revenu, les artisans, commerçants et professions libérales effectuent une déclaration annuelle de leurs revenus professionnels (déclaration sociale individuelle) qui permet aux organismes sociaux de liquider au réel le montant définitif des prélèvements sociaux à leur charge et, ce faisant, de régulariser par la voie d'un appel complémentaire ou d'un remboursement les acomptes qu'ils ont versés mensuellement ou trimestriellement. Pour les exploitants agricoles, les prélèvements sociaux sont liquidés de manière encore plus simple : la MSA les calcule à titre définitif à partir de la déclaration trimestrielle d'activité qu'ils lui adressent.

Pour sa part, le régime micro-social de l'auto-entrepreneuriat permet depuis 2009 aux travailleurs indépendants au régime micro-fiscal qui n'ont pas opté pour un régime réel d'imposition d'auto-liquider à titre définitif les prélèvements sociaux à leur charge, à leur choix chaque mois ou trimestre, en appliquant un pourcentage forfaitaire⁷⁴ à leur chiffre d'affaires ou à leurs recettes. À ce titre, ils disposent de trois avantages : une stricte proportionnalité de leurs versements au niveau de leur activité⁷⁵, le caractère facultatif de l'acquittement de cotisations

⁷⁴ 13,4 % pour les activités d'achat/revente, de vente à consommer sur place et de prestation d'hébergement (commerçants), à l'exception de la location de locaux d'habitation meublés dont le taux est de 23,1 % ; 23,1 % pour les prestations de services (artisans) ; 22,9 % pour les activités libérales.

⁷⁵ Même si les facultés de modulation des acomptes en cours d'année en cas de baisse d'activité ont été élargies pour les autres travailleurs indépendants.

minimales⁷⁶ et, sous certaines conditions⁷⁷, une faculté d'option pour que leur versement trimestriel ou mensuel incorpore un versement libératoire de l'impôt sur le revenu égal à un pourcentage forfaitaire de leur chiffre d'affaires ou de leurs recettes⁷⁸.

L'abandon de l'objectif de mise en cohérence du périmètre du régime micro-social et de celui du régime micro-fiscal

Dans une préoccupation d'égalité de traitement des travailleurs indépendants ayant un niveau d'activité identique, la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises du 18 juin 2014 avait unifié le régime social et le régime fiscal de la micro-entreprise : dès lors qu'une entreprise individuelle relevait de droit du régime micro-fiscal et n'avait pas opté pour un régime réel d'imposition, elle devait *ipso facto* relever du régime micro-social de l'auto-entrepreneuriat.

Alors que cette réforme devait entrer en vigueur en 2016, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 l'a remise en cause : les travailleurs indépendants au réel le demeurent, sauf option de leur part pour le micro-social, tandis que les nouveaux travailleurs indépendants relèvent de droit du micro-social, sauf option pour le réel. Cette décision a été motivée par la charge de travail importante qu'auraient suscitée les rapprochements à effectuer entre les systèmes d'information des URSSAF, du RSI et de la CNAVPL afin d'assurer la migration simultanée vers le régime micro-social des travailleurs indépendants au réel qui en remplissaient les conditions (estimés entre 150 000 et 200 000). Sous réserve de l'exercice de leur faculté d'option par ces derniers, elle laissera subsister des écarts de charges sociales à même niveau déclaré d'activité.

b) Des impacts encore incertains de la DSN sur la charge déclarative des employeurs de salariés

La généralisation de la DSN à l'ensemble des employeurs de salariés va alléger leurs obligations déclaratives en permettant la suppression de la DADS annuelle et de la déclaration annuelle de

⁷⁶ En vue d'acquiescer des droits sociaux en matière d'indemnités journalières, d'invalidité et de décès et des droits accrus en retraite.

⁷⁷ Soit, pour l'exercice d'une option en 2016, un revenu fiscal de référence de 2014 inférieur ou égal à 26 764 € pour une personne seule.

⁷⁸ Ventes : 1 %, prestations BIC : 1,7 %, prestations BNC : 2,2 %.

régularisation (« tableau récapitulatif ») qu'ils doivent adresser aux URSSAF lorsque les montants qu'ils déclarent dans la DADS diffèrent de ceux auparavant déclarés dans les bordereaux de cotisations. La régularisation infra-annuelle (déjà pratiquée par un nombre indéterminé d'employeurs, mais sans distinguer les périodes concernées) deviendra ainsi la norme en permettant à l'employeur et à l'URSSAF d'effectuer des régularisations au fil de l'eau. Elle appellera cependant une gestion plus rigoureuse de leurs obligations par les employeurs, notamment ceux habitués à pratiquer une régularisation annuelle importante.

Cependant, la généralisation de la DSN s'accompagnera de la disparition des allègements d'obligations déclaratives dont bénéficiaient une partie des employeurs de salariés en fonction de leur effectif ou de l'organisme de collecte.

Aujourd'hui, seuls 6 % environ des employeurs de moins de 10 salariés déclarent et versent aux URSSAF et aux GPS selon une périodicité mensuelle. Avec la DSN, ils devront déclarer tous les mois comme les autres employeurs. Néanmoins, afin de ne pas pénaliser leur trésorerie, ils pourront opter pour le maintien d'un versement trimestriel.

Les obligations déclaratives des employeurs de salariés relevant du régime agricole seront alourdies. Aujourd'hui, ils déclarent chaque trimestre aux MSA les rémunérations versées nominativement à chacun de leurs salariés et les MSA déterminent les prélèvements sociaux dont ils sont redevables (« émission des cotisations »), en assumant ainsi les coûts de gestion liés à leur calcul. La généralisation de la DSN s'accompagnera de la disparition de ce mode de collecte spécifique, plusieurs fois envisagée et abandonnée au regard de l'effort d'adaptation qu'elle implique pour les employeurs du régime agricole : à l'instar de ceux du régime général, ils auto-liquideront tous les mois les prélèvements sociaux (avec une faculté d'option pour un versement trimestriel pour ceux de moins de 10 salariés).

Selon les estimations disponibles, les gains pour les entreprises liés à la DSN l'emporteraient nettement sur les coûts. Cependant, elles ont concerné uniquement le cas d'entreprises qui ne font pas appel à un expert-comptable et pourraient s'avérer optimistes. En fait, les gains individuels pour une entreprise liés à la DSN seront d'autant plus élevés qu'elle a une taille importante, qu'elle déclare un volume important de données, qu'elle va devoir s'équiper ou moderniser ses logiciels de paie et qu'elle restructure parallèlement son processus de gestion de la paie.

Les gains estimés liés au passage à la DSN pour les entreprises qui effectuent par elles-mêmes leurs déclarations sociales

Pour les 14 000 grandes entreprises concernées par l'obligation d'utiliser la DSN entrée en vigueur en mars 2015, le montant des économies susceptibles d'être réalisées a été estimé à 50 000 € par an par entreprise, soit 700 M€ au total, pour un investissement de 35 000 € par entreprise, soit 490 M€ au total, d'où un gain net potentiel de 210 M€⁷⁹.

En 2015 une estimation⁸⁰ portant sur 48 entreprises, dont 34 déjà passées à la DSN, a conduit à estimer les gains à 23 000 € par entreprise et les coûts de mise en œuvre à 6 300 €, soit, extrapolé aux 222 000 entreprises qui ne font pas appel à un tiers déclarant, 5,1 Md€ de gains pour 1,4 Md€ de coûts, d'où un gain net de 3,7 Md€ l'année de passage à la DSN.

Les déclarations de prélèvements sociaux (DUCS URSSAF et AGIRC-ARRCO, tableau récapitulatif URSSAF) et la DADS concentrent 46 % et 41 % des gains estimés.

Cette estimation des impacts de la DSN sur les entreprises qui ne font pas appel à un tiers déclarant devrait être complétée :

- de celle des gains induits par la seule mise en place de logiciels de paie, en amont de la production de la déclaration, afin d'isoler les impacts propres à cette dernière pour les entreprises déjà dotées en logiciels ;
- d'analyses ciblées sur les entreprises qui déclarent aujourd'hui par leurs propres moyens en EDI ou en EFI un nombre limité d'informations au titre d'un nombre réduit de salariés, afin d'appréhender plus finement les impacts sur les entreprises de petite taille.

Pour les entreprises qui recourent à des experts-comptables, la DSN, une fois pleinement intégrée, semble également devoir alléger la charge de travail de ces derniers. La répercussion éventuelle de cet allègement sur les tarifs des experts-comptables reste cependant à constater. Pour les entreprises de moins de 10 salariés dont les déclarations, de trimestrielles, deviendront mensuelles, l'éventualité d'une hausse des tarifs ne peut être écartée.

⁷⁹ Fiche d'impact (non publiée) du décret du 17 novembre 2014 portant intégration à la DSN des formalités relatives à la phase 2.

⁸⁰ EY, *Étude DSN pour le SGMAP*, juillet 2015.

c) De nouvelles simplifications rendues possibles par la DSN

Au-delà de l'intégration d'autres déclarations existantes, la DSN n'a pas épuisé à ce jour la totalité de son potentiel de simplification pour les entreprises et leurs prestataires de services.

Alors que la DADS véhicule environ 800 rubriques déclaratives distinctes, la DSN, dans le périmètre cible de la phase 3, en comprend environ 400⁸¹, sous l'effet d'un effort d'homogénéisation de la définition de certaines informations⁸² et de rationalisation des besoins des administrations pouvant aller jusqu'à modifier les règles de calcul de certains prélèvements ou droits⁸³. Si le nombre de rubriques a ainsi été divisé par deux, l'objectif cible de 200 données, de fait particulièrement ambitieux, n'a pas été atteint⁸⁴. De manière directe ou indirecte, certaines données demandées aux entreprises demeurent redondantes.

Un effort supplémentaire de réduction du nombre d'informations demandées aux entreprises, paramétrées dans leurs logiciels de paie ou ayant une autre origine, appellerait le réexamen de la déclaration de sept notions différentes de dates au titre du chômage, de données étrangères à la paie (commissions et honoraires en remplacement de la DAS2, relevé de frais généraux, dont le formulaire serait par ailleurs supprimé) et de données de synthèse relatives aux effectifs que les administrations pourraient calculer à partir des données individuelles des salariés : effectif moyen de l'entreprise en fin d'année et effectif de l'établissement en fin de période à des fins de gestion des mesures d'allègement des cotisations sociales et statistiques, effectifs des établissements situés sur le territoire des différentes communes aux fins de répartir le produit de la CVAE.

⁸¹ Cahier technique du 7 décembre 2015.

⁸² Le nombre de définitions distinctes de la durée du travail a été abaissé de 14 à 3.

⁸³ Retrait des sommes versées à titre exceptionnel par l'employeur lors de la rupture du contrat de travail du salarié (« sommes isolées ») de l'assiette des cotisations et du calcul des retraites complémentaires. Par ailleurs, le calcul des indemnités journalières maternité et AT-MP a été simplifié (application à la rémunération brute d'un taux forfaitaire de prélèvements sociaux pour le calcul du gain journalier).

⁸⁴ Selon le rapport 2014-2015 du comité de normalisation, la DSN compte 234 « données » (cahier technique de la phase 3 d'août 2015). Une « rubrique » est le niveau le plus élémentaire d'informations dans une déclaration. Une « donnée » peut apparaître dans plusieurs rubriques. Cela explique que l'on compte 400 rubriques, mais 234 données dans la DSN. Les acteurs du projet communiquent toutefois en comparant les 800 rubriques de la DADS et les 234 données de la DSN, alors que l'unité de mesure n'est pas la même.

Parmi les déclarations non intégrées à la DSN figure la déclaration préalable d'une intention d'embauche (DPAE) qui active l'obligation de déclaration des prélèvements sociaux par les employeurs (ainsi relancés en cas de défaillance) et permet de lutter contre le travail illégal (en déjouant la production d'un récent contrat de travail lors d'un contrôle sur place). L'intégration à la DSN d'une déclaration sur l'entrée en fonction du salarié (toutes les DPAE ne débouchant pas sur une embauche) permettrait d'alléger le contenu de la DPAE en fonction des seules informations utiles à la lutte contre le travail illégal et dispenserait les entreprises d'effectuer d'autres déclarations (comme l'adhésion du nouvel embauché aux garanties de prévoyance et de complémentaire santé).

En 2016, le comité de normalisation des données sociales⁸⁵ doit finaliser un référentiel des données sociales visant à rationaliser encore les demandes d'informations aux entreprises. Il n'est cependant pas prévu de lui conférer une valeur opposable à l'égard des administrations, qui conservent ainsi la faculté de créer, le cas échéant, des déclarations comportant des données autres que celles contenues dans la DSN.

II - Des besoins importants d'accompagnement des entreprises par les organismes de collecte et par des prestataires de service

Le nombre et la complexité des prélèvements et des déclarations appellent, de la part des organismes de collecte, un soutien important aux entreprises afin de les aider à satisfaire à leurs obligations fiscales et sociales. Le niveau des compétences requises pour effectuer la plupart des déclarations en minimisant les risques d'erreur ou d'oubli conduit de surcroît une majorité d'entreprises, notamment de petite taille, à recourir à un expert-comptable pour les établir. Pour l'ensemble des entreprises, l'extension des obligations de dématérialisation de leurs déclarations suscite des besoins d'équipement et de formation à des outils logiciels.

⁸⁵ Créé par un décret du 16 avril 2012, il comprend les directions d'administration centrale concernées de l'État et les principaux organismes de sécurité sociale et de protection sociale et a pour mission d'établir une proposition de norme d'échange (en l'espèce celle de la DADS) et un référentiel des données sociales.

A - Des marges de progrès pour une partie des organismes de collecte

En leur permettant d'obtenir des réponses rapides, précises et fiables à leurs interrogations, exprimées comme latentes, les démarches de qualité de service mises en œuvre par les administrations de collecte depuis le début des années 2000 concourent à atténuer les coûts de gestion supportés par les entreprises pour satisfaire à leurs obligations déclaratives et de paiement des prélèvements fiscaux et sociaux. Au regard des appréciations portées par les entreprises, les organismes sociaux conservent des marges de progrès importantes.

1 - Des opinions tranchées des entreprises selon le sondage commandé par la Cour

Si la qualité de service et le professionnalisme de l'administration fiscale (DGFIP) sont soulignés par les entreprises interrogées par la Cour, il n'en va pas de même des URSSAF, des groupements de protection sociale (cotisations de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO) et, plus encore, du RSI dont l'image de marque paraît durablement atteinte pour des raisons dont il n'est pas seul à porter la responsabilité.

a) La DGFIP

Au vu des résultats du sondage de la Cour, 80 % des entreprises au total et 88 % de celles qui ne délèguent pas à un tiers déclarant sont « tout à fait satisfaites » ou « plutôt satisfaites » de la qualité de service de l'administration fiscale. Par ailleurs, 52 % d'entre elles perçoivent une amélioration de cette qualité au cours des trois dernières années (19 % ne répondent pas à cette interrogation).

En cohérence avec ces appréciations, 98 % des entreprises qui satisfont à leurs obligations par leurs propres moyens estiment les échanges avec les agents des impôts « tout à fait professionnels » et « plutôt professionnels » (respectivement 55 % et 43 %). Elles sont 88 % pour celles qui font appel à un tiers déclarant (55 % « tout à fait professionnels et 33 % « plutôt professionnels »).

b) Les URSSAF et les GPS

La qualité de service des URSSAF et des GPS est jugée nettement moins positivement : 61 % des entreprises s'estiment « tout à fait » ou « plutôt satisfaites » pour les URSSAF et 64 % pour les GPS (18 % étant sans opinion). Par ailleurs, 41 % (URSSAF) et 44 % (GPS) des entreprises ressentent une amélioration de cette qualité au cours des trois dernières années (22 % à 25 % ne répondent pas à cette interrogation).

Ce niveau inférieur de satisfaction résulte notamment d'une appréciation mitigée sur les échanges avec ces organismes : seules 26 % des entreprises estiment que les échanges avec les URSSAF et avec les GPS sont « tout à fait professionnels » et 33 % « plutôt professionnels », soit un taux favorable de 59 % au total.

Ces taux se différencient entre les deux collecteurs en fonction du recours ou non à un tiers déclarant : 38 % des entreprises qui s'acquittent par elles-mêmes de leurs obligations estiment les échanges « tout à fait professionnels » pour les URSSAF, mais 20 % seulement pour les GPS ; 63 % des entreprises font état d'échanges « tout à fait » ou « plutôt professionnels » avec les URSSAF, mais cette proportion tombe à 44 % pour les GPS, soit un niveau comparable à celui du RSI (46 %).

Un impact du mode de collecte des cotisations de retraites complémentaires sur les appréciations des entreprises ?

Le GIE AGIRC-ARRCO explique l'écart d'appréciation des entreprises sur les GPS par rapport aux URSSAF par le mode distinct de collecte des GPS : après réception de la DADS annuelle, ils régularisent au niveau de chaque salarié pris individuellement, en sollicitant le cas échéant des éléments d'information et un appel complémentaire de cotisations, les cotisations que les employeurs de salariés ont auto-liquidées en cours d'année en agrégeant l'ensemble de leurs salariés.

Pour leur part, les URSSAF ne rapprochent pas les informations détaillées par salarié contenues dans la DADS avec des informations agrégées du « tableau récapitulatif » annuel ou, à défaut de ce dernier, des bordereaux de cotisations infra-annuels.

À la suite de la généralisation de la DSN, les GPS effectueront, à partir d'un certain seuil, des régularisations infra-annuelles, et non plus annuelles, ce qui leur permettra d'alerter les entreprises sur des erreurs qu'elles reproduiraient sinon dans toutes les déclarations suivantes et d'étaler l'impact financier, favorable ou défavorable, des régularisations.

Depuis 2004, le réseau des URSSAF effectue une enquête de satisfaction auprès des cotisants, dont les résultats globaux sont meilleurs que ceux du sondage de la Cour sur un champ plus large, mais les rejoignent sur celui des seules entreprises.

L'enquête de satisfaction du réseau des URSSAF auprès de l'ensemble des cotisants

Couvrant un champ plus large incluant les particuliers employeurs utilisateurs du CESU ou du service PAJE-emploi et les employeurs publics, l'enquête de satisfaction des URSSAF fait apparaître de meilleurs résultats que celle de la Cour en matière de professionnalisme : en 2014, 21 % des sondés estimaient que leur dossier était « tout à fait » traité avec professionnalisme et 62 % étaient d'avis qu'il l'était « plutôt », soit un taux favorable de 83 %.

Les notes élevées attribuées par les particuliers employeurs et par les employeurs publics concourent à porter la note moyenne de satisfaction des cotisants à 7,24/10. Celles des entreprises sont plus faibles : 6,61/10 en moyenne pour les employeurs de salariés, 6,35/10 pour les artisans et commerçants et 6,37/10 pour les professions libérales. De surcroît, elles s'érodent : en 2010, celles des employeurs de salariés et des artisans et commerçants étaient voisines de 7/10.

c) Le RSI

Le RSI souffre d'une image dégradée. Seuls 45 % des entrepreneurs individuels s'estiment « tout à fait » ou « plutôt satisfaits » de la qualité de service, tandis que 48 % s'estiment « pas vraiment » ou « pas du tout satisfaits » (7 % ne répondent pas à cette interrogation).

Suivant des proportions homogènes entre ceux qui font appel ou non à un tiers déclarant, seuls 47 % des entrepreneurs individuels estiment « tout à fait » (26 %) ou « plutôt professionnels » (21 %) leurs échanges avec les caisses du RSI ; 53 % ne les estiment « pas vraiment » (25 %) ou « pas du tout professionnels » (28 %).

Les progrès permis par la correction de la plupart des dysfonctionnements initiaux du dispositif de l'« interlocuteur social unique » partagé avec les URSSAF ne sont pas reconnus : seuls 29 % des entrepreneurs individuels estiment que la qualité de service du RSI a progressé au cours des trois dernières années, tandis que 60 % font état d'une absence d'amélioration (11 % ne répondent pas à cette question).

2 - Des facteurs objectifs de différenciation de la qualité de service des URSSAF par rapport à la DGFIP

La clarté rédactionnelle des correspondances, la mention de l'identité de l'agent qui les traite, quel qu'en soit le canal (papier, électronique ou téléphonique) et le traitement de l'ensemble des demandes téléphoniques des contribuables par des agents des impôts maîtrisant la matière sur laquelle ils sont sollicités constituent des facteurs déterminants de la qualité de service de l'administration fiscale.

Si les URSSAF s'investissent dans la qualité de service (définition de standards nationaux, suivi de la qualité du discours oral et écrit, enquêtes de satisfaction, analyse des réclamations), le maintien de l'anonymat des contacts, quel qu'en soit le canal, l'absence de pratique professionnelle de ceux des répondants téléphoniques de premier niveau qui sont salariés d'un prestataire de service, et la transformation bureautique incomplète des documents produits par l'outil informatique vieillissant des URSSAF affectent le niveau de satisfaction des entreprises. L'ACOSS souligne qu'une levée générale de l'anonymat des contacts ne serait pas compatible avec le niveau des effectifs de gestionnaires de comptes cotisants (au nombre de 1 600 environ).

Par ailleurs, contrairement à la DGFIP pour les prélèvements fiscaux, la direction de la sécurité sociale et l'ACOSS n'ont pas normalisé l'information opposable en matière de prélèvements sociaux, rendant plus difficile l'accès à l'information, notamment pour les petites entreprises, nettement moins satisfaites des services des URSSAF que les plus grandes, plus à même de se retrouver dans la réglementation sociale.

Une doctrine sociale insuffisamment accessible car dispersée

À la suite du rapport Fouquet sur la sécurité juridique en matière fiscale (juin 2008)⁸⁶, l'ensemble de la doctrine fiscale de la DGFIP est regroupée depuis septembre 2012 sur le site www.bofip.finances.gouv.fr. En consolidant les sources multiples de cette doctrine⁸⁷ dans une base unique opposable et mise à jour en temps réel, ce dispositif concourt à l'accessibilité de la norme fiscale et améliore la sécurité juridique à la fois pour les contribuables et pour l'administration.

Si les informations ont été rendues plus aisément accessibles sur le site www.urssaf.fr, la doctrine relative aux prélèvements sociaux⁸⁸ demeure dispersée entre de nombreux documents non consolidés. La direction de la sécurité sociale prévoit la mise en place progressive d'un bulletin officiel de la sécurité sociale, en commençant par les cotisations.

Si le regroupement dans une seule et même déclaration de l'ensemble des prélèvements salariaux collectés par les URSSAF constitue une simplification indéniable, la complexité se déporte en aval, au stade des rubriques déclaratives à renseigner (« codes type personnel » - CTP, au nombre de 366 à l'heure actuelle). Elle n'est pas imputable uniquement aux multiples dérogations aux règles de droit commun des prélèvements sociaux (assiettes forfaitaires, réductions d'assiette, taux réduits, etc.), mais aussi à la gestion du système déclaratif par l'ACOSS. Les CTP répondent à des critères hétérogènes (nature du prélèvement ou de l'organisme attributaire, statut ou secteur d'activité des salariés, etc.) et s'enchaînent sans suite logique. En l'absence d'une information complète et lisible que procurerait l'ACOSS sur les CTP à utiliser, la difficulté à les appréhender de manière exhaustive et certaine alimente les risques d'erreurs déclaratives pour les éditeurs de logiciel, les experts-comptables et les entreprises elles-mêmes et, ce faisant, les risques d'affectation de sommes erronées aux attributaires des prélèvements sociaux.

⁸⁶ « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche » (juin 2008).

⁸⁷ Documentation de base (DB), instructions publiées au Bulletin Officiel des Impôts (BOI), décisions de rescrits de portée générale, réponses ministérielles, réponses aux organismes professionnels et jurisprudence commentée par l'administration.

⁸⁸ Circulaires ministérielles et de l'ACOSS, rescrits de portée générale, réponses ministérielles, réponses aux organismes professionnels et jurisprudence commentée.

3 - Une image de marque profondément dégradée pour le RSI

L'opinion défavorable sur les caisses du RSI exprimée par un grand nombre de travailleurs indépendants traduit une perte de confiance liée en grande partie⁸⁹ aux difficultés du processus de recouvrement induites par la mise en place très difficile du dispositif de l'interlocuteur social unique (voir *supra*).

Malgré les progrès constatés, elle reflète aussi la permanence d'aléas vécus par les cotisants : erreurs de calcul des prélèvements exigibles liées à l'absence de prise en compte d'un changement de situation, délais de traitement des demandes de modification de leurs données par les cotisants (priorité étant donnée à la maîtrise, aujourd'hui assurée, des délais d'affiliation et de radiation), mise en recouvrement forcé par voie d'huissiers de créances pour lesquelles la séquence des actions de recouvrement était demeurée bloquée dans le système d'information. Elle résulte aussi d'insatisfactions liées aux conditions de prise en charge des appels téléphoniques.

Une organisation longtemps inadaptée de la réponse téléphonique

Avant mai 2015, les appels des cotisants étaient pris en charge pour moitié par un prestataire de service de l'ACOSS et par les caisses du RSI ; les appels non décrochés par ces dernières étaient rebasculés sur le prestataire de service⁹⁰. Une partie des appels traités par ce dernier donnait lieu à des réponses inadaptées.

Depuis octobre 2015, sur décision ministérielle, les appels sont traités par les caisses du RSI ou par une plateforme nationale virtuelle de 80 contractuels à durée déterminée recrutés par le RSI. Si cette évolution marque un progrès, il ne semble pas avoir été envisagé d'affecter ces CDD à des tâches simples assurées par des agents permanents du régime afin de confier la réponse téléphonique uniquement à ces derniers, pourtant plus expérimentés.

⁸⁹ D'autres facteurs peuvent jouer, comme les difficultés rencontrées lors du déploiement du nouveau logiciel ASUR pour les prestations retraite à partir de 2013 ou l'incidence des augmentations des prélèvements dans la période récente (déplafonnement total de la cotisation maladie-maternité en 2013 et partiel de la cotisation vieillesse en 2014 et, pour les cotisants assujettis à l'impôt sur les sociétés, suppression de la déduction forfaitaire pour frais professionnels et élargissement de l'assujettissement des dividendes aux prélèvements sociaux en 2013).

⁹⁰ Sur 3,1 millions d'appels relatifs aux cotisations en 2014, 2,5 millions ont été décrochés (soit 83,8 %), dont 1,3 million par les caisses du RSI et 1,2 million par le prestataire de l'ACOSS. En 2015, 85,1 % des 2,4 millions d'appels ont été décrochés.

En dehors de la réponse téléphonique, la direction du RSI a engagé plusieurs actions de fond visant à améliorer la qualité de service aux cotisants, notamment la refonte des courriers type qui leur sont adressés, le développement de services personnalisés en ligne, le renforcement du recouvrement amiable et, depuis 2015, la notification au cotisant dans un même document, après exploitation de sa déclaration sociale individuelle, de la régularisation des acomptes versés au titre de l'année précédente, d'un recalcul des prélèvements de l'année en cours et d'une estimation de ceux de l'année suivante (dispositif « 3 en 1 »). Cette évolution a notamment permis d'accélérer le remboursement des trop perçus de prélèvements sociaux au regard des revenus déclarés.

Les dysfonctionnements de l'interlocuteur social unique (ISU) ont conduit les pouvoirs publics à déroger aux modes normaux de collecte des prélèvements publics ou aux règles de droit applicables : interruption à partir de 2008 du contrôle par les URSSAF des revenus déclarés (en dehors des actions de lutte contre le travail illégal) non seulement par les artisans et commerçants, mais aussi par les professions libérales pourtant non concernées par les difficultés de l'ISU ; remboursements aux cotisants même en cas de dettes non soldées au titre de périodes antérieures (lors des régularisations 2009 et 2010) ; absence d'application des pénalités prévues en cas de déclaration tardive des cotisants et de régularisation de la situation déclarative de ceux taxés d'office et contrôle exclusivement *a posteriori*, et non plus partiellement *a priori*, d'une fraction des remboursements en leur faveur depuis 2015, même en cas de montants élevés.

Ces mesures exceptionnelles ont minoré les sommes versées par les travailleurs indépendants au regard de leurs revenus réels, sans que ces pertes de recettes pour la sécurité sociale n'aient été évaluées. Une reprise des contrôles d'assiette est annoncée pour 2016.

B - Un recours obligé aux experts-comptables pour une majorité d'entreprises

La complexité et l'instabilité des règles de droit à appliquer, l'absence de personnel spécialisé et le temps devant leur être consacré conduisent une majorité d'entreprises à externaliser auprès de tiers⁹¹, généralement des experts-comptables, tout ou partie des tâches relatives à l'établissement de leurs déclarations fiscales et sociales. Plus encore que les coûts liés aux logiciels de comptabilité et de paie (voir *infra*), le recours obligé aux experts-comptables conduit à faire supporter aux entreprises une charge supplémentaire pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations fiscales et sociales.

Le marché des prestations de service des experts-comptables

En 2014, 20 000 experts-comptables et 18 900 sociétés ou associations d'expertise comptable, employant 130 000 collaborateurs, ont réalisé un chiffre d'affaires de 12 Md€ de prestations auprès de plus de deux millions d'entreprises et de plus d'un million d'associations⁹². Ces prestations concernent pour l'essentiel les obligations comptables, fiscales et sociales des entreprises.

1 - Le recours à un tiers-déclarant par une majorité d'entreprises

Selon les résultats du sondage effectué par la Cour, plus des deux tiers des entreprises recourent à un tiers-déclarant, dans 9 cas sur 10 un expert-comptable, pour les aider à effectuer leurs déclarations fiscales. Près des trois cinquièmes font de même pour leurs déclarations sociales.

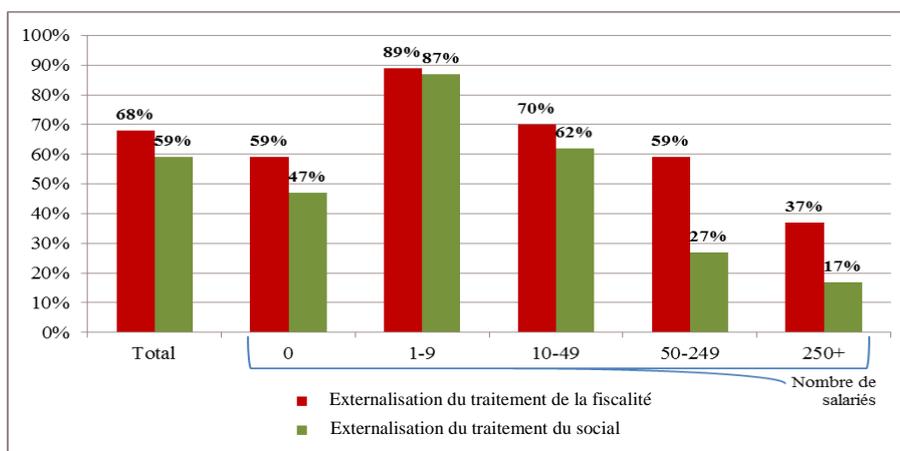
L'externalisation des déclarations fiscales et sociales décroît avec la taille de l'entreprise. Elle est massive pour les entreprises de 1 à 9 salariés (près de 9 sur 10). Pour celles de 250 salariés et plus, elle concerne moins de 2 entreprises sur 10 pour le social, mais près de 4 sur 10 pour le fiscal, signe d'une forte complexité de la matière fiscale, même

⁹¹ Voir Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, Les organismes de gestion agréés, 40 ans après, juillet 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

⁹² Source : Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

pour les entreprises importantes *a priori* les plus au fait des évolutions législatives et réglementaires. Les entreprises individuelles sans salarié, aux obligations moins étendues, externalisent moins que celles qui en ont.

Graphique n° 1 : proportion d'entreprises qui externalisent leurs déclarations fiscales et sociales (en fonction du nombre de salariés)

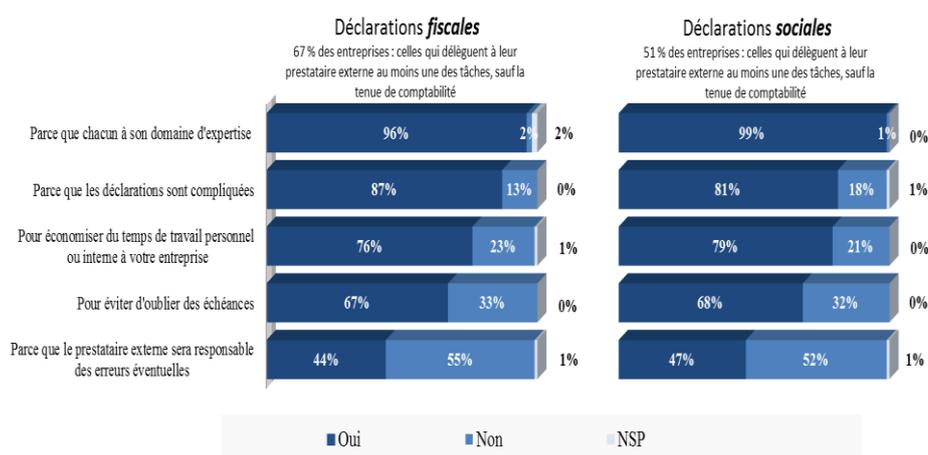


Source : Cour des comptes.

Pour expliquer le recours à un prestataire de service, les entreprises mettent en avant prioritairement la complexité des déclarations (plus de 8 sur 10), mais aussi, dans une mesure voisine, le gain de temps de travail personnel ou interne à l'entreprise. Bien que fréquemment cité, le risque d'oubli d'échéances vient seulement ensuite (près de 7 sur 10).

De manière préoccupante, plus de 4 entreprises sur 10 expliquent le recours à un prestataire par un report de responsabilité sur ce dernier en cas d'erreur. Or, les redevables des prélèvements fiscaux et sociaux demeurent responsables des erreurs éventuelles, même si elles résultent de leurs prestataires. En cas de pénalité, ils ont seulement la faculté de se retourner contre eux, à défaut d'un geste commercial de leur part.

Graphique n° 2 : motifs invoqué à l'externalisation



Source : Cour des comptes.

La délégation à un tiers peut aller d'une simple vérification des déclarations établies par les entreprises au versement des prélèvements fiscaux et sociaux dont elles sont redevables. En général, les entreprises qui externalisent délèguent la totalité des tâches relatives aux déclarations fiscales et sociales et, *a minima*, la déclaration de résultat (« liasse fiscale »), la plus lourde à établir⁹³, ainsi que la déclaration sociale individuelle pour les travailleurs indépendants (près de la totalité des cas). Moins complexes et consommatrices en temps, les déclarations de TVA⁹⁴ et de prélèvements sociaux aux URSSAF⁹⁵ sont établies en interne par un quart des entreprises qui recourent à un prestataire de services.

⁹³ Plus d'un tiers des entreprises sondées par la Cour qui l'établissent par leurs propres moyens mentionnent de 9 heures à plus de deux jours de traitement.

⁹⁴ Près des deux tiers des entreprises sondées font état de moins d'une heure pour l'établir.

⁹⁵ Les entreprises sondées se répartissent à parts quasi-égales entre moins d'une heure et entre une heure et quatre heures pour établir leurs déclarations.

2 - Des coûts significatifs pour les entreprises

Dans une étude sur les coûts de gestion liés à la TVA, la Commission européenne estimait en 2009, sur la base de cas types, que ces coûts étaient supérieurs au moins de l'ordre de 40 % lorsque l'entreprise recourait à un prestataire de services⁹⁶.

En 2014, le montant moyen des honoraires des experts-comptables atteignait 4 700 € par entreprise⁹⁷. Leur niveau varie en fonction de l'étendue des tâches à effectuer, de leur complexité, du temps passé et de la marge appliquée. Comme le montrent des études⁹⁸ et les observations empiriques ci-après (voir encadré), leur poids relatif par rapport au chiffre d'affaires tend à être inversement proportionnel à ce dernier.

Un poids relatif des prestations de service d'autant plus élevé que l'entreprise a une activité réduite

La Cour a recueilli des illustrations de coûts d'intervention des experts-comptables auprès d'entreprises qui avaient fait part de leur accord à un échange direct lors du sondage :

- une entreprise de plasturgie constituée sous la forme d'une SAS au chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 7,3 M€ (région Centre Val de Loire) confie à un spécialiste de la paie l'établissement de sa DADS et à un expert-comptable la vérification des comptes et l'établissement de la déclaration de résultat pour un coût annuel voisin de 5 000 € (TTC) ;
- une entreprise de décolletage de précision (SAS) de 5,8 M€ de chiffre d'affaires (Bourgogne Franche-Comté) délègue à un expert-comptable les déclarations de résultats et de CVAE pour 5 000 € (TTC) ;

⁹⁶ Coût moyen des déclarations pour une entreprise moyenne sans externalisation : 178 € contre 254 € en cas d'externalisation, soit 42 % de plus. Ce rapport est encore plus élevé pour les petites et les micro-entreprises.

⁹⁷ Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, marchés de la profession comptable, édition de septembre 2014.

⁹⁸ En Belgique, les coûts externes moyens au titre de la fiscalité représentent 1,85 % du chiffre d'affaires des petites entreprises, 0,43 % pour les entreprises de taille moyenne et 0,05 % pour les grandes entreprises (Les charges administratives en Belgique pour l'année 2012, février 2014, *planning paper 114*, Bureau fédéral du plan). Il en va de même des coûts liés à la TVA dans l'Union européenne (Commission européenne « *Measurement data and analysis Report on the Tax Law (VAT) Priority Area EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs* », 5 mars 2009).

- une entreprise de BTP (SAS) de 1,5 à 2 M€ de chiffre d'affaires (Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées) délègue à un expert-comptable la tenue de sa comptabilité et l'établissement de l'ensemble de ses déclarations fiscales et sociales pour 14 000 € (TTC) ;
- une entreprise de travaux de peinture et de vitrerie (SAS) de 1,5 M€ de chiffre d'affaires (Pays-de-la-Loire) délègue à un expert-comptable l'établissement des bulletins de paie et des déclarations sociales et fiscales pour 5 800 € (TTC) ;
- une agence de voyage (SARL) de 250 000 € de chiffre d'affaires (Bretagne) délègue à un expert-comptable la tenue de sa comptabilité et l'établissement des bulletins de paie et de l'ensemble des déclarations fiscales et sociales pour 4 500 € (TTC) ;
- une entreprise de ramonage – fumisterie (EURL) de 250 000 € de chiffre d'affaires (Alsace-Champagne Ardennes-Lorraine) confie à un expert-comptable l'établissement des bulletins de paie et des déclarations sociales (prélèvements sociaux des salariés, DADS et déclaration sociale individuelle) pour 1 200 € (TTC) ;
- une entreprise de tapisserie et de décoration (EURL) de 75 000 € de chiffre d'affaires (Alsace-Champagne Ardennes-Lorraine) délègue à un expert-comptable l'établissement de la déclaration sociale individuelle et des déclarations de TVA et de résultat pour 1 300 € (TTC).

3 - Des verrous à lever : le cas du titre emploi service entreprise

Afin de simplifier les formalités des entreprises en matière d'embauche, de paie et de déclarations sociales, favoriser l'emploi et lutter contre le travail dissimulé, les pouvoirs publics ont instauré en 2004 le chèque emploi très petites entreprises (CETPE) et le titre emploi entreprise occasionnel (TEE)⁹⁹, puis ont fusionné en 2009 ces deux dispositifs en le titre emploi service entreprise (TESE)¹⁰⁰.

⁹⁹ Ordonnance du 18 décembre 2003. Cet objectif de simplification a également inspiré la création en 1993 du chèque emploi service, transformé en 2005 en chèque emploi service universel (CESU) et celle du chèque-emploi associatif (CEA) en 2003.

¹⁰⁰ Loi du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie.

Le TESE permet aux employeurs de salariés qui choisissent d'y adhérer d'effectuer les déclarations préalables à l'embauche de salariés¹⁰¹ et d'être rendus destinataires par le centre national de gestion auquel ils sont rattachés, à partir des informations qu'ils lui ont adressées¹⁰², des bulletins de paie des salariés, des montants de prélèvements sociaux dont ils sont redevables, des attestations fiscales destinées aux salariés et de l'état récapitulatif comptable destiné à l'employeur. En outre, le TESE établit la DADS à partir des données déclarées par les entreprises. Il est prévu qu'il établisse de même la DSN.

Dans le cadre du « choc de simplification », la possibilité de recourir au TESE, initialement réservé aux entreprises de moins de 10 salariés (au titre des emplois permanents), a été étendue en juillet 2015 à celles de moins de 20¹⁰³ (limite appréciée en équivalent temps plein et tous contrats de travail confondus). Toutefois, la possibilité d'y recourir au-delà du plafond de 9 salariés au titre des seuls emplois occasionnels a parallèlement été supprimée (en 2014, 18 % des contrats gérés au titre du TESE étaient des CDD conclus par des entreprises de plus de 9 salariés).

L'équivalent du TESE pour le régime agricole, le titre emploi simplifié agricole (TESA), demeure quant à lui réservé à ce jour aux emplois occasionnels de moins de 3 mois. Il fait néanmoins l'objet d'un recours important (plus d'un quart des entreprises en 2014). Il est prévu d'aligner son champ d'application sur celui du TESE au 1^{er} janvier 2017.

¹⁰¹ Par le « volet d'identification du salarié », que l'employeur doit adresser au centre national de gestion (Paris ou Bordeaux selon le secteur d'activité) avant l'embauche et a valeur de déclaration préalable à l'embauche (DPAE) et de contrat de travail.

¹⁰² Dans le cadre des volets sociaux relatifs aux heures et rémunérations versées.

¹⁰³ Ordonnance du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs, qui de même porté de 9 à 19 salariés le plafond du CEA.

Les avantages procurés par le TESE aux entreprises

Le TESE est un dispositif gratuit qui procure des avantages significatifs aux entreprises qui l'utilisent pour s'acquitter des prélèvements sociaux dont elles sont redevables :

- universalité des prélèvements : non seulement ceux versés habituellement aux URSSAF, mais aussi les cotisations de retraites complémentaires des salariés AGIRC-ARRCO, les cotisations des caisses de congés payés (BTP, transport, nettoyage, manutention) et les cotisations de garanties de prévoyance (invalidité, décès) et de complémentaire santé instaurées à titre obligatoire par des conventions collectives de branche ;
- inversion de la charge déclarative : c'est l'URSSAF qui calcule le montant des prélèvements exigibles à partir des informations que lui a communiquées le cotisant, et non plus ce dernier, en s'exposant à des risques d'erreurs liés notamment aux rubriques déclaratives ;
- trésorerie : règlement par les entreprises des montants qui leur ont été notifiés un mois et demi après la période mensuelle d'emploi concernée, et non 5 ou 15 jours plus tard ;
- réduction des coûts de gestion : dispense de devoir s'équiper d'un logiciel de paie comportant une fonction de production d'une DUCS et d'une DADS ou d'une DSN et/ou de recourir à un expert-comptable.

À cet égard, les lacunes soulignées par les représentants des experts-comptables et des éditeurs de logiciel doivent être relativisées. Ainsi, l'attention des adhérents au TESE est appelée sur les types de salariés¹⁰⁴, d'éléments de rémunération¹⁰⁵ et d'exonérations¹⁰⁶ qui n'y sont pas gérés. Près de 300 conventions collectives nationales y sont gérées¹⁰⁷. Les prélèvements sur les salaires non gérés (taxe sur les salaires, participations des employeurs à la formation professionnelle continue et à l'effort de construction, taxe d'apprentissage) sont collectés par d'autres organismes que les URSSAF.

¹⁰⁴ Artistes, intermittents du spectacle, journalistes, certains médecins, VRP multi-cartes, vendeurs et travailleurs à domicile, apprentis employés dans des entreprises de plus de 11 salariés, stagiaires dont la gratification excède la franchise de cotisations.

¹⁰⁵ Chèques vacances attribués par les entreprises sans comité d'entreprise.

¹⁰⁶ Jeunes entreprises innovantes (JEI), aide à domicile, service civique, contrat d'appui au projet d'entreprise (Cape), bassins d'emploi et de redynamisation (BER).

¹⁰⁷ Pour l'essentiel, l'écart entre le nombre total de conventions collectives (un millier) et celui des conventions gérées dans le cadre du TESE (300) porte sur des conventions locales, de fait souvent en déshérence.

Bien qu'il bénéficie d'une opinion favorable de ses utilisateurs¹⁰⁸, seules 55 000 entreprises en moyenne ont recouru au TESE en 2015. Leur nombre pourrait baisser en 2016. De fait, le relèvement du plafond d'emplois du TESE n'a qu'une portée limitée sur les entreprises qui déclarent des salariés permanents : sur 75 000 comptes cotisants actifs à fin 2014¹⁰⁹, 89 % avaient trois salariés au plus. En revanche, la disparition de la possibilité d'utiliser le TESE ou le TESA pour déclarer un nombre illimité d'emplois occasionnels pourrait réduire le recours à ces dispositifs et inciter à la non-déclaration des travailleurs occasionnels.

La diffusion du TESE est de fait très limitée : en raison de l'opposition des experts-comptables, l'ACOSS n'effectue aucune promotion directe de ce dispositif. Elle y avait renoncé pour le CETPE¹¹⁰, à la suite d'un avis du Conseil de la concurrence (12 juillet 2004) qui avait estimé que les URSSAF devaient s'abstenir « d'utiliser les fichiers de cotisants pour proposer [le dispositif], par voie de circulaire, aux établissements entrant dans le champ [de ce dernier] », compte tenu des similitudes de sa contribution à la gestion du contrat de travail et de la paie avec les prestations des experts-comptables. Par la suite, elle a délégué par convention aux experts-comptables la promotion du TESE¹¹¹. La COG de l'ACOSS avec l'État pour les années 2014 à 2017 mentionne de même la promotion du TESE « dans le cadre de partenariats externes ».

Or, sauf à développer une offre de service spécifique au TESE en direction de leurs clients¹¹², les experts-comptables n'ont pas intérêt à promouvoir le TESE, sauf pour les salariés occasionnels, domaine où ils sont moins investis, le *turnover* important de ces salariés ne permettant pas d'amortir les coûts fixes de création de données.

Le TESE desserre l'obligation de fait pour les entreprises de petite taille de recourir aux prestations des experts-comptables ou à celles des éditeurs de logiciels. Aussi, avec le soutien des ministères chargés de la sécurité sociale et du travail, l'ACOSS devrait le promouvoir activement,

¹⁰⁸ Dans une enquête de l'ACOSS (2009) à rééditer, 9 entreprises sur 10 estiment qu'il est un facteur de simplification et 1 sur 3 qu'il contribue à l'embauche de salariés.

¹⁰⁹ Le CEA en comptait un peu moins de 60 000 à la même date.

¹¹⁰ Convention du 21 septembre 2005.

¹¹¹ Convention du 17 décembre 2007.

¹¹² Convention du 21 septembre 2005.

en acceptant les surcoûts pour partie inhérents aux prestations rendues¹¹³ qu'il provoque pour les URSSAF. Le TESE et le TESA pourraient d'ailleurs contribuer à la généralisation de la DSN auprès des entreprises qui ne recourent pas à un expert-comptable et ne se seront pas dotées d'un logiciel de paie adapté à cette déclaration. Une attention accrue devrait néanmoins être apportée à la prise en compte par le TESE des spécificités salariales des diverses conventions collectives.

C - Une dématérialisation non sans contraintes

Si les procédés dématérialisés de déclaration et de paiement peuvent permettre aux entreprises de réaliser des gains d'efficience dans la gestion de leurs obligations fiscales et sociales, voire dans la gestion interne de certaines fonctions (facturation des clients, paie des salariés), ils conduisent aussi à mettre à leur charge des coûts liés aux prestations de services informatiques.

Le marché français des services informatiques liés aux obligations comptables, fiscales et sociales des entreprises

Le chiffre d'affaires des éditeurs de logiciels relatif aux domaines de la comptabilité, de la paie et des prélèvements fiscaux et sociaux peut être estimé à 1,5 Md€¹¹⁴. En prenant pour hypothèse que le marché des services est 2,5 fois plus important¹¹⁵, le volume total du marché des logiciels et des services serait compris entre 3,5 et 5 Md€ par an.

¹¹³ En 2014, le rapport entre les coûts directs de gestion des URSSAF et les encaissements s'élevait à près de 2,1 % pour le TESE et le CEA, contre un peu plus de 0,8 % pour les employeurs de moins de 10 salariés qui auto-liquident les prélèvements sociaux selon une périodicité trimestrielle. Un recours accru au TESE conduirait à réduire cet écart.

¹¹⁴ Estimation de la Cour à partir de l'étude IDC sur le marché français des logiciels de gestion et des ERP de 2010. Cette étude prospective pour les années 2011-2014 prenait en compte les seuls logiciels relatifs aux activités comptabilité, finances, paie, ressources humaines, gestion des achats et gestion des commandes, qui ont un lien direct avec la collecte des prélèvements. Les prévisions de croissance ont été confrontées aux données diffusées par Syntec numérique/BIPE « social & économie », chiffres clés du secteur, novembre 2015.

¹¹⁵ Sur la base d'une étude de marché Syntec du 6/11/2009, conférence de presse sur les logiciels & services, perspectives 2009/2010.

Afin de mutualiser les coûts d'équipement de la profession en logiciels permettant de dématérialiser les déclarations fiscales et sociales, l'ordre des experts comptables a créé en 2001 un service (www.jedeclare.com) qui concentre aujourd'hui les déclarations effectuées par deux millions d'entreprises par l'intermédiaire de 9 000 cabinets d'expertise comptable utilisateurs, ainsi que par 400 organismes de gestion agréés et par un millier d'entreprises¹¹⁶.

1 - Des obligations de dématérialisation qui se généralisent

Sauf exception, les entreprises doivent aujourd'hui effectuer leurs déclarations et leurs paiements selon un procédé dématérialisé¹¹⁷.

À partir du début des années 2000, les organismes de collecte ont déployé des dispositifs de déclaration et de paiement par la voie dématérialisée, sous une forme facultative ou d'emblée obligatoire en fonction de certains seuils, sanctionnés par l'application de pénalités, afin de supprimer les tâches de saisie des déclarations papier et les erreurs qui leur sont liées, de diminuer les surfaces et les coûts de stockage des données, d'améliorer leur traçabilité et de réduire les risques de fraude interne¹¹⁸.

Compte tenu de l'abaissement continu des seuils (voir annexe n° 5), les taux de télédéclaration ont fortement augmenté : de 20 % à 83 % entre 2010 et 2014 pour les déclarants de TVA et de 50 % à 95 % pour les employeurs de salariés qui déclarent des prélèvements sociaux aux URSSAF.

Depuis fin 2014, toutes les entreprises doivent télédéclarer la TVA. Il en est de même de la déclaration de résultat (« liasse fiscale ») et de la taxe sur les salaires depuis 2015. La généralisation de la déclaration sociale nominative parachèvera la dématérialisation des prélèvements sociaux de la plupart des employeurs de salariés. Celle des prélèvements

¹¹⁶ Source : jedeclare.com

¹¹⁷ Voir notamment Cour des comptes, *Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques, janvier 2016, disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁸ Cour des comptes « Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques », *rapport communiqué au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale en application de l'article 132-5 du code des juridictions financières*, 4 février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

sociaux des travailleurs indépendants est également engagée : depuis 2016, ceux dont le revenu professionnel est supérieur à 20 % du plafond de la sécurité sociale (soit 7 723 €) doivent télédéclarer leur déclaration sociale et régler les prélèvements par la voie d'un prélèvement automatique.

Certains impôts restent cependant à dématérialiser, notamment la taxe sur les véhicules de société, les taxes et accises écologiques (taxes sur la consommation finale d'électricité, le gaz naturel et les houilles, lignites et coke) et la taxe sur les bureaux en Île-de-France.

2 - Des restrictions au choix du procédé de dématérialisation

Pour effectuer des télédéclarations, les entreprises peuvent utiliser deux procédés distincts : le mode « échange de formulaires informatisés » (EFI), par lequel le déclarant saisit en ligne sa déclaration dans un espace personnel sécurisé sur le site internet de l'organisme de collecte et le mode « échange de données informatisées » (EDI), par lequel il adresse à l'organisme un fichier informatique produit par son logiciel de comptabilité ou de paie, préalablement adapté et paramétré à cette fin.

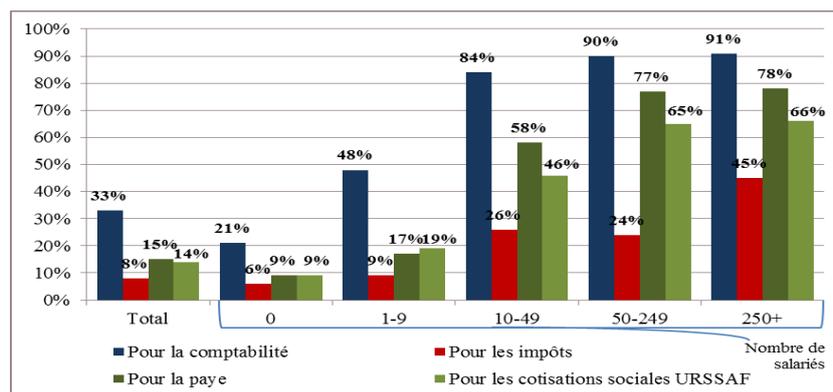
L'EFI permet aux entreprises, notamment de petite taille, de télédéclarer sans avoir à s'équiper en logiciels de comptabilité ou de paie ou à recourir à un tiers déclarant à la seule fin de s'acquitter d'une obligation de dématérialisation de leur déclaration. L'EDI est plus adapté que l'EFI aux déclarations comportant un grand nombre d'informations, mais nécessite l'utilisation de logiciels de comptabilité ou de paie. Or, beaucoup d'entreprises de petite taille n'en sont pas dotés.

Un niveau hétérogène d'équipement des entreprises en logiciels

Selon le sondage effectué par la Cour, les entreprises de petite taille sont peu équipées en logiciels de comptabilité et de paie : moins de la moitié de celles de 1 à 9 salariés ont un logiciel de comptabilité et moins d'un cinquième un logiciel de paie. Cet état de fait est à relier à un recours prépondérant à l'expert-comptable pour s'acquitter de leurs obligations fiscales et sociales (voir *infra*).

Pour les entreprises ayant au moins 10 salariés, cette proportion atteint en revanche 80 % à 90 % pour les logiciels de comptabilité et de 60 % à 80 % pour ceux de paie. Plus des 2/3 des entreprises de 50 salariés et plus ont un logiciel de paie susceptible d'être adapté à la DSN.

Graphique n° 3 : part des entreprises qui utilisent des logiciels de comptabilité ou de paie (en fonction du nombre de salariés)



Source : Cour des comptes.

Afin de favoriser la dématérialisation des déclarations, les textes reconnaissent souvent, mais non systématiquement, aux entreprises une faculté de choix de télédéclarer en EFI ou en EDI.

Première téléprocédure fiscale développée à partir de 1994 en liaison étroite avec les éditeurs de logiciels et le conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables, la télédéclaration des résultats (« liasse fiscale ») n'a longtemps pu être effectuée qu'en EDI¹¹⁹. Ce n'est que récemment (2014-2015), afin de faciliter la généralisation de l'obligation de télédéclaration, que la DGFIP a ouvert une possibilité de

¹¹⁹ Transfert de données fiscales et comptables (TDFC).

télédéclaration en EFI des déclarations de résultats de l'ensemble des entreprises au régime réel simplifié. Pour celles au régime réel normal, seul l'EDI demeure utilisable. Depuis l'origine (2001), la TVA a pu en revanche être télédéclarée indifféremment en EFI ou en EDI.

Les déclarations unifiées de cotisations sociales (DUCS) peuvent également être télédéclarées en EDI ou en EFI. Fin 2014, les DUCS retraite et prévoyance reçues par le concentrateur AGIRC-ARRCO étaient télédéclarées à 59,5 % en EFI et à 40,5 % en EDI. La DADS peut elle aussi être télédéclarée en EDI ou en EFI. Compte tenu de la volumétrie des données, mais aussi du caractère récent de ce dernier procédé (2012), seules 8,6 % des entreprises (131 000) couvrant 2,1 % des salariés (777 000) ont télédéclaré en EFI leur DADS 2015.

En revanche, la DSN ne peut être télédéclarée qu'en EDI. Ce choix peut paraître paradoxal dès lors que l'objectif est de faciliter les obligations de dématérialisation à la charge des entreprises et que le nombre maximal de données à renseigner a été réduit de moitié par rapport à la DADS. En outre, la DSN n'est pas une déclaration « presse bouton » à partir des seules données de la paie : elle comprend nécessairement des informations exogènes à cette dernière, notamment pour intégrer à l'assiette des prélèvements sociaux les avantages en nature, la participation, l'intéressement, le financement de garanties d'assurance ou d'autres avantages versés par les employeurs. Les entreprises dépourvues de logiciel de paie doivent donc soit en acquérir, soit recourir à un tiers déclarant (expert-comptable notamment), soit, pour les petites entreprises, adhérer au dispositif du Titre emploi simplifié entreprise (TESE) qui leur permet de rester sur un mode EFI, l'URSSAF se chargeant de l'envoi en EDI.

*

**

Malgré le regroupement croissant de prélèvements sur de mêmes déclarations et les allègements accordés aux entreprises de petite taille, la liste des obligations déclaratives et de paiement à leur charge est longue, sauf pour les travailleurs indépendants relevant des régimes micro-fiscal et social (voir annexe n° 6).

Certes, les comparaisons internationales disponibles (voir annexe n° 7) ne font pas apparaître que les entreprises françaises supportent des charges administratives au titre de la gestion des prélèvements publics excessives par rapport à celles de nos principaux partenaires. Cependant, ces comparaisons portent sur un champ partiel et sont parfois anciennes. En outre, il n'existe pas en France de dispositif de suivi des charges administratives supportées par les entreprises au titre des réglementations

qui s'imposent à elles, notamment dans le domaine fiscal et social, contrairement à l'Allemagne et au Royaume-Uni.

Les politiques de réduction des charges administratives des entreprises en Allemagne et au Royaume-Uni

En 2006, le gouvernement fédéral allemand a adopté le programme « réduction de la bureaucratie et meilleure réglementation » visant notamment à réduire d'un quart les charges administratives des entreprises au titre des diverses réglementations (alors estimées à 49 Md€, dont un tiers au titre des prélèvements fiscaux et sociaux). Afin d'apprécier la réalisation de cet objectif, un conseil national de contrôle de la réglementation (*Nationalernormenkontrollrat*) composé de personnalités indépendantes des pouvoirs publics comme des organisations patronales a été créé. Selon cette instance, l'objectif a été atteint en 2012. Afin d'assurer le suivi des charges en question dans la durée, l'office fédéral des statistiques (Destatis) leur consacre depuis lors un indicateur.

Par ailleurs, le conseil produit des études indépendantes sur les évaluations effectuées par les ministères au titre des nouvelles mesures qu'ils entendent proposer et sur tout sujet dont il s'autosaisit et transmet ses avis aux deux chambres du Parlement.

En 2015, le gouvernement fédéral a adopté le principe suivant lequel l'instauration d'une nouvelle obligation pour les entreprises doit s'accompagner d'une suppression d'un coût équivalent.

Il rejoint ainsi une orientation mise en œuvre de longue date par le Royaume-Uni (« *One in, one out* » en 2008, puis « *One in, two out* » depuis 2013). À titre d'exemple d'autres mesures de ce type prises outre-Manche, un effort de réduction de 250 M€ des charges occasionnées aux entreprises par les modalités de collecte des prélèvements fiscaux et sociaux a été annoncé dans le cadre du budget britannique pour 2012.

À l'exemple de l'Allemagne et du Royaume-Uni, il conviendrait de mieux prendre en compte dans les décisions publiques la complexité et les charges administratives des entreprises au titre de la collecte des prélèvements fiscaux et sociaux et, à cette fin, de les mesurer de manière précise et de fixer des objectifs de réduction dans le cadre d'un calendrier pluriannuel.

III - Des coûts de gestion des organismes de collecte en baisse mais mal mesurés et parfois excessifs

Le montant agrégé des coûts de collecte des prélèvements versés par les entreprises peut être estimé à 5,2 Md€ en 2014, détaillés ci-après par organisme de collecte. Compte tenu de la disparité des sources d'information et des conventions retenues par les organismes pour les mesurer, il ne s'agit que d'un ordre de grandeur.

Tableau n° 3 : coûts de collecte des prélèvements versés à titre principal par les entreprises (2014)

Organismes de collecte	Montant (en M€)
<i>DGFiP</i>	2 433
<i>DGDDI</i>	517
<i>URSSAF (y compris ISU)</i>	1 418
<i>RSI (ISU)</i>	111
<i>Organismes conventionnés du RSI (cotisations maladie professions libérales)</i>	16
<i>Groupements de protection sociale (retraites complémentaires des salariés, estimation Cour des comptes à partir des données du GIE AGIRC-ARRCO)</i>	406
<i>MSA (exploitants et salariés)</i>	146
<i>CNAVPL (retraites des professions libérales)</i>	55
<i>OPCA (estimation Cour des comptes d'après des données DGEFP)</i>	53
<i>CIL (estimation Cour des comptes d'après des données UESL)</i>	5
Total	5 160

Source : Cour des comptes à partir des informations des organismes concernés.

Les réductions d'effectifs constituent le principal vecteur de la diminution des coûts de collecte. Si les coûts sont orientés à la baisse dans tous les réseaux de collecte, leur niveau relatif par rapport aux montants collectés est dans certains cas sous-estimé. Pour certains prélèvements, les coûts de collecte apparaissent excessifs.

A - Des réductions d'effectifs à des rythmes différenciés dans les réseaux publics de collecte

Depuis plusieurs années, la DGFIP, la DGDDI et les URSSAF sont engagées dans des réductions de leurs dépenses et de leurs emplois. Les écarts de coûts entre administrations de collecte appellent une interprétation prudente. D'une part, les trajectoires de réduction des coûts doivent être appréciées en tenant compte de leur niveau initial : plus ils sont élevés, plus il est aisé de les réduire. D'autre part, les coûts sont tributaires non seulement de la productivité des organismes, mais aussi de l'évolution de leurs missions, de la complexité des prélèvements, des caractéristiques de leurs redevables et de l'intensité de leur gestion (détection des redevables, relance des non-déclarants, correction des anomalies déclaratives en amont des contrôles, actions de recouvrement des créances, fréquence et profondeur des contrôles).

1 - L'administration fiscale (DGFIP) : des emplois moins nombreux, mais de qualification plus élevée, pour la fiscalité professionnelle

Comme le montre le tableau ci-après, dont les données sont issues des rapports annuels de performances (RAP) du programme budgétaire relatif à ses activités¹²⁰, les dépenses budgétaires de la DGFIP (toutes missions confondues) sont passées de 8,2 Md€ en 2006 à 8,8 Md€ en 2010, avant de se replier à 8,5 Md€ en 2014, soit une hausse nominale de 4,4 % sur la période, mais une baisse en termes réels de 8,2 %.

¹²⁰ N° 156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.

**Tableau n° 4 : dépenses budgétaires et effectifs (ETPT) de la DGFIP
à périmètre courant (2006-2014)¹²¹**

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	(a) M€	8 191	8 288	8 489	8 560	8 776	8 760	8 688	8 629	8 555
	(b) ETPT	129 736	127 202	124 541	122 640	120 191	117 122	114 299	111 805	109 427
Fiscalité des profes- sionnels	(c) M€	2 645	2 656	2 762	2 844	2 986	3 016	2 454	2 480	2 433
	(d) = c/a %	32,3	32,0	32,5	33,2	34,0	34,4	28,2	28,7	28,4
	(e) ETPT	30 421	30 578	29 750	34 121	33 782	32 536	26 604	26 273	25 564
	(f) = e/b %	23,4	24,0	23,9	27,8	28,1	27,8	23,3	23,5	23,4

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performances (RAP).

La baisse des dépenses en termes réels a été assurée par celle des emplois : leur volume s'est réduit de 20 300 unités (en ETP), soit 15,7 % des emplois de 2006. Si le montant total des dépenses n'a pas baissé en valeur absolue, c'est en raison de la stabilité des rémunérations d'activité (4,3 Md€), les baisses d'emplois étant imputées en totalité sur la catégorie C et, plus encore, de l'augmentation des prélèvements sociaux (2,8 Md€ en 2014 contre 2,1 Md€ en 2006), liée notamment à la hausse du taux de cotisation de l'État au compte d'affectation spécial des pensions.

Parmi les dépenses de la DGFIP, celles relatives à la fiscalité professionnelle (actions n° 1 « fiscalité des grandes entreprises »¹²² et n° 2 « fiscalité des petites et moyennes entreprises »¹²³) sont passées de 2,6 Md€ en 2006 à 3 Md€ en 2011. Leur chute apparente en 2012, à 2,5 Md€, reflète la réimputation d'emplois¹²⁴ à l'action n° 3 (« fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale »). Depuis lors, les dépenses

¹²¹ Pour 2006 et 2007, agrégation des données relatives aux ex-DGI et DGCP.

¹²² Directions des grandes entreprises (DGE) et des vérifications nationales et internationales (DVNI) et personnels d'autres directions nationales.

¹²³ Services des impôts des entreprises (SIE), pôles de contrôle et d'expertise (PCE), pôles de recouvrement spécialisés (PRS), brigades de contrôle et de recherche (BCR), brigades départementales de vérification (BDV) et une part importante des emplois des directions départementales et régionales des finances publiques et de directions nationales. Sont rattachés à l'action n° 3 (« fiscalité des particuliers et directe locale ») les effectifs des services des impôts fonciers affectés à la collecte de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière dont elles sont redevables.

¹²⁴ Intégralité des emplois des conservations des hypothèques et une partie des emplois de la DNEF et des DIRCOFI, soit 5 747 emplois au total.

relatives à la fiscalité professionnelle ont stagné autour de 2,4 Md€ entre 2012 et 2014, soit une baisse nominale inférieure à 1 %, tandis que celles de la DGFIP prises ensemble ont baissé de 1,5 %.

Comme le montre le tableau ci-après, les emplois affectés à la fiscalité professionnelle ont baissé de près de 5 000 ETP entre 2006 et 2014, soit une réduction de 16,5 %. Comme l'autre mission fiscale (particuliers et fiscalité directe locale), la fiscalité professionnelle a contribué un peu plus que proportionnellement à la baisse totale des emplois de la DGFIP, alors que la part relative des emplois de la gestion financière de l'État et du secteur public local a augmenté.

Tableau n° 5 : distribution des effectifs (ETPT) de la DGFIP par action budgétaire à périmètre constant (2006-2014)¹²⁵

	Actions	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Fiscalité professionnelle</i>	1 et 2	30 607	30 764	29 936	28 697	28 358	27 112	26 471	26 273	25 564
		<i>En %</i>								
		23,6	24,2	4,1	23,4	23,6	23,1	23,2	23,5	23,4
<i>Fiscalité particuliers et directe locale</i>	3	33,2	33,0	32,3	32,3	32,2	32,2	32,3	32,1	33,1
<i>Gestion financière État</i>	5	9,4	9,9	9,9	10,0	10,1	10,5	10,5	10,2	11,2
<i>Gestion financière secteur public local</i>	7	18,4	18,6	18,9	19,3	19,1	19,0	19,3	19,4	20,0
<i>Soutien</i>	9	13,4	12,3	12,9	12,9	13,0	13,1	12,9	13,0	10,5
<i>Pensions / dépôts</i>	6 et 8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,8	1,8	1,7
<i>Total</i>		100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performances (RAP).

¹²⁵ Pour 2006 et 2007, agrégation des données relatives aux ex-DGI et DGCP.

L'impact de la baisse du nombre total d'emplois sur les dépenses de personnel et les conditions d'exercice de la fiscalité professionnelle est cependant atténué par une élévation du niveau moyen de qualification plus forte que pour les autres missions de la DGFiP, sous l'effet notamment de la création nette de 1 900 emplois de catégorie A ou A+. En 2014, ces emplois représentaient 43,5 % du total des emplois, contre 30,4 % en 2006. Ceux de catégorie C ont baissé de 33,9 % à 31,5 %.

2 - L'administration douanière (DGDDI) : une contrainte moins forte sur les ressources des missions fiscales

Comme le montre le tableau ci-après, dont les données sont issues des rapports annuels de performances (RAP) du programme budgétaire relatif à ses activités¹²⁶, les dépenses budgétaires de la DGDDI ont augmenté en valeur absolue jusqu'en 2011, puis se sont repliées pour revenir à un niveau voisin de celui de 2008. Entre 2008 et 2014, elles ont néanmoins augmenté de +1,2 % en termes réels après neutralisation de la baisse des concours aux buralistes.

Tableau n° 6 : dépenses budgétaires et effectifs (ETPT) de la DGDDI à périmètre courant (2008-2014)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Total</i>	(a) M€	1 621	1 623	1 642	1 663	1 646	1 646	1 630
	(a1) Hors buralistes	1 290	1 304	1 344	1 365	1 376	1 394	1 412
	(b) ETPT	18 362	17 932	17 582	17 154	16 806	16 775	16 520
<i>Promotion des échanges et qualité du dédouanement</i>	(c) M€	327	325	328	321	318	311	310
	(d) = c/a1	25,3 %	24,9 %	24,4 %	23,5 %	23,1 %	22,3 %	21,9 %
	(e) ETPT	3 762	3 651	3 594	3 425	3 229	3 150	3 091
	(f) = e/b	20,5 %	20,4 %	20,4 %	20,0 %	19,2 %	18,8 %	18,7 %
<i>Fiscalité douanière, énergétique et environnementale</i>	(c) M€	187	194	193	190	210	208	207
	(d) = c/a1	14,5 %	14,9 %	14,3 %	14,0 %	15,3 %	14,9 %	14,6 %
	(e) ETPT	2 177	2 069	2 027	1 975	1 999	2 038	1 996
	(f) = e/b	11,9 %	11,5 %	11,5 %	11,5 %	11,9 %	12,1 %	12,1 %

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performances (RAP).

¹²⁶ N° 302 – Facilitation et sécurisation des échanges.

À l'instar de la DGFIP, les réductions d'emplois ont constitué le principal levier de la maîtrise des dépenses. Entre 2008 et 2014, 1 800 emplois (en ETP) ont disparu, soit une baisse de 10 % (contre -12,1 % à la DGFIP). Comme à la DGFIP, les suppressions d'emplois ont été imputées en totalité à la catégorie C.

Les ressources affectées aux actions budgétaires qui concourent à la collecte des prélèvements versés par les entreprises ont connu des évolutions différenciées. Contrairement à la « promotion des échanges et de la qualité du dédouanement » (baisse de -17,8 % des emplois et de -13,3 % des dépenses en termes réels), celles de la « fiscalité douanière, énergétique et environnementale » ont contribué de manière moins que proportionnelle à l'effort global de maîtrise des dépenses de la direction (baisse des emplois de -8,3 % et hausse réelle des dépenses de +2,4 %).

Pour une part, l'ampleur plus limitée de la réduction des emplois des missions fiscales de la DGDDI que ceux de la DGFIP est à relier au retard pris dans la dématérialisation des déclarations des impôts dont la DGDDI assure la collecte¹²⁷. Elle résulte aussi de la création d'un service (130 agents) compétent pour la taxe sur les poids lourds (« écotaxe »), à laquelle les pouvoirs publics ont définitivement renoncé fin 2014.

3 - Les URSSAF : une réduction plus récente des emplois

Compte tenu de la spécialisation des URSSAF (voir *supra*), la comptabilité générale de l'activité de recouvrement du régime général de sécurité sociale fournit une image approchée des coûts de collecte des prélèvements sociaux versés par les entreprises. Il s'agit cependant d'une image incomplète, une partie des coûts liés aux prélèvements sociaux des travailleurs indépendants étant assumée par le RSI.

Entre 2006 et 2014, les charges de gestion du réseau des URSSAF sont passées de 1,15 Md€ à 1,42 Md€, soit une hausse de 23,3 % en valeur absolue et de 9,5 % en termes réels. Le volume des emplois ne s'est que faiblement réduit (-4 %).

¹²⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*. Tome I, volume I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser, p. 11-46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Tableau n° 7 : charges de gestion et effectifs (ETPMA) du réseau des
URSSAF (2006-2014)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Charges totales (en M€)</i>	1 150	1 201	1 229	1 289	1 317	1 375	1 376	1 406	1 418
<i>Personnel (en M€)</i>	723	742	764	794	800	829	843	855	835
<i>Effectifs totaux</i>	14 140	14 214	14 368	14 467	14 336	14 378	14 255	13 824	13 570
<i>CDI</i>	13 810	13 783	13 693	13 527	13 521	13 505	13 433	13 379	13 244
<i>CDD</i>	316	400	611	543	474	607	643	389	306
<i>Intérim</i>	14	31	64	396	341	266	179	56	20

Source : états financiers du réseau des URSSAF (charges de gestion administrative tous exercices et effectifs exercices 2013 et 2014) et rapports IGAS d'évaluation des COG 2006-2009 et 2010-2013 (effectifs exercices 2006 à 2012). Effectifs exprimés en équivalent temps plein en moyenne annuelle (ETPMA).

Contrairement à la DGFIP et à la DGDDI, les effectifs totaux du réseau des URSSAF, qui s'élevaient à 13 570 en 2014 (en ETPMA), n'ont que récemment diminué.

En dépit de l'objectif de réduction de 600 emplois permanents fixé par la COG 2006-2009, ils ont atteint leur niveau maximal en 2009, à près de 14 500 emplois. Si le nombre d'emplois permanents a diminué (à hauteur d'environ 280), le recours à l'intérim a fortement augmenté afin d'absorber, dans des conditions dégradées, le surcroît d'activité lié aux désordres de la gestion des comptes cotisants des travailleurs indépendants avec la mise en place de l'ISU (hausse de 192 des emplois affectés à cette gestion, au lieu d'une baisse attendue de 355). En outre, les prévisions de réduction de la charge de travail liée aux comptes d'employeurs de salariés n'ont été que partiellement réalisées (au titre notamment du développement du versement à une seule URSSAF des prélèvements de tous les établissements d'une même entreprise).

L'objectif de réduction de 542 emplois fixé par la COG 2010-2013 (dont 142 emplois permanents) a en revanche été réalisé et au-delà, sous l'effet d'une contraction du recours à l'intérim plus forte que prévu. En 2013, le volume total des emplois est repassé en-deçà de celui de 2006.

La COG 2014-2017 prévoit un effort de réduction des effectifs permanents par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Au total, 740 emplois devraient être supprimés, soit une baisse de 5,5 % des effectifs moyens de 2013, pour partie liée aux effets de la

régionalisation du réseau des URSSAF menée à bien sous la COG précédente. En 2014, sous l'effet de la réduction des effectifs, les charges de personnel ont, pour la première fois, baissé en valeur absolue.

B - Le rapport des coûts de gestion aux montants collectés : une réduction continue à partir de niveaux à réévaluer

Afin d'apprécier l'efficacité des différents organismes de collecte, on détermine couramment un taux d'intervention qui rapporte les coûts de collecte aux montants collectés. Au-delà de certaines précautions tenant à leur comparaison, l'examen des taux d'intervention fait apparaître une baisse continue de ceux des principaux réseaux publics de collecte, qui sont cependant pour partie sous-évalués. La position médiane des coûts de collecte de l'administration fiscale française au niveau européen et le niveau particulièrement élevé de ceux de certains prélèvements invitent à renforcer leur réduction.

1 - Des comparaisons qui appellent des précautions

Un « taux d'intervention » plus élevé ne reflète pas nécessairement une moindre efficacité d'une administration par rapport à ses homologues. En effet, le périmètre des coûts de gestion des administrations de collecte est hétérogène. S'agissant des prélèvements collectés par les URSSAF, d'autres administrations prennent en charge une partie des tâches de collecte¹²⁸ et une partie des coûts d'un processus de gestion est assumée par les redevables eux-mêmes¹²⁹. À qualification et ancienneté identiques, les URSSAF versent à leurs salariés des rémunérations brutes en moyenne moins élevées que celles des fonctionnaires de la DGFIP ou de la DGDDI. En fonction de leur statut

¹²⁸ Les caisses du RSI pour les prélèvements sociaux des artisans et commerçants (voir *supra*). Par ailleurs, les taux de cotisation AT-MP sont calculés par les caisses de cette branche (CARSAT) à partir des données relatives aux salaires et aux sinistres.

¹²⁹ Les URSSAF externalisent une grande partie des tâches relatives au recouvrement forcé de leurs créances à des études d'huissier, dont l'intervention est facturée au redevable défaillant. Au contraire, la DGFIP effectue le recouvrement forcé de ses créances essentiellement par ses propres moyens (huissiers des finances publiques).

juridique ou de celui de leurs agents, ces administrations n'acquittent pas les mêmes prélèvements¹³⁰.

En outre, des coûts réduits reflètent parfois une gestion partielle des prélèvements davantage qu'une gestion efficiente. Ainsi, les organismes qui collectent les participations des employeurs à l'effort de construction (CIL) et à la formation professionnelle (OPCA) affichent des taux d'intervention respectifs de 0,3 % et de moins de 1 % en moyenne. Cependant, leurs tâches se limitent à l'identification, à la sollicitation et à la relance des entreprises et à l'encaissement des prélèvements. Elles ne s'étendent pas au contrôle d'assiette (qui relève des administrations de l'État, voir *infra*), ni, sauf exception, au recouvrement forcé de créances, qui mobilisent des effectifs importants à la DGFIP et dans les URSSAF.

Enfin, le niveau des coûts de gestion d'une administration de collecte est tributaire de facteurs qui lui échappent en grande partie, comme le nombre, la complexité des règles ou le mode de collecte des prélèvements, ainsi que les caractéristiques de leurs redevables.

Les prélèvements dont sont redevables les entreprises comportent des taux d'intervention plus faibles que ceux des particuliers, ce qui concourt à expliquer la différence de niveau des taux d'intervention moyens des URSSAF et de la DGDDI par rapport à celui de la DGFIP¹³¹. Les entreprises assument elles-mêmes une part accrue des tâches de gestion des impôts : ainsi, elles auto-liquident la TVA, la taxe sur les salaires, l'impôt sur les sociétés, les prélèvements sociaux sur la masse salariale et les droits d'accises, tandis que l'administration fiscale calcule les impôts des particuliers (impôt sur le revenu et taxes locales). De plus, la collecte est plus concentrée pour les entreprises, alors qu'elle est plus atomisée pour les particuliers. Enfin, la dématérialisation des supports déclaratifs est généralisée ou presque dans les entreprises, tandis qu'une part seulement des déclarations de revenus est télédéclarée¹³².

¹³⁰ Les organismes de sécurité sociale et de protection sociale acquittent la taxe sur les salaires et les participations à la formation professionnelle et à l'effort de construction, mais pas les administrations d'État. En revanche, le taux de contribution employeur pour la retraite est beaucoup plus élevé pour les fonctionnaires que pour leurs agents.

¹³¹ En 2013, le taux moyen d'intervention de la DGFIP (0,88 %, avant prise en compte des contributions d'autres programmes budgétaires) recouvrait des écarts importants entre les impôts professionnels (0,30 % pour la taxe sur les salaires, 0,39 % pour la TVA, 0,59 % pour l'impôt sur les sociétés et 1,06 % pour les impôts professionnels affectés aux collectivités locales) et ceux des particuliers (1,01 % pour les taxes foncières, 1,58 % pour l'impôt sur le revenu et 2,33 % pour la taxe d'habitation).

¹³² Les PAP et RAP en fournissent uniquement le nombre (15 millions en 2014).

2 - Des « taux d'intervention » de la DGFIP et des URSSAF en baisse, mais sous-évalués

Les annexes aux projets de loi de finances et de règlement et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale ainsi que la convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS avec l'État fixent des objectifs de réduction des taux d'intervention pour les trois principales administrations de collecte.

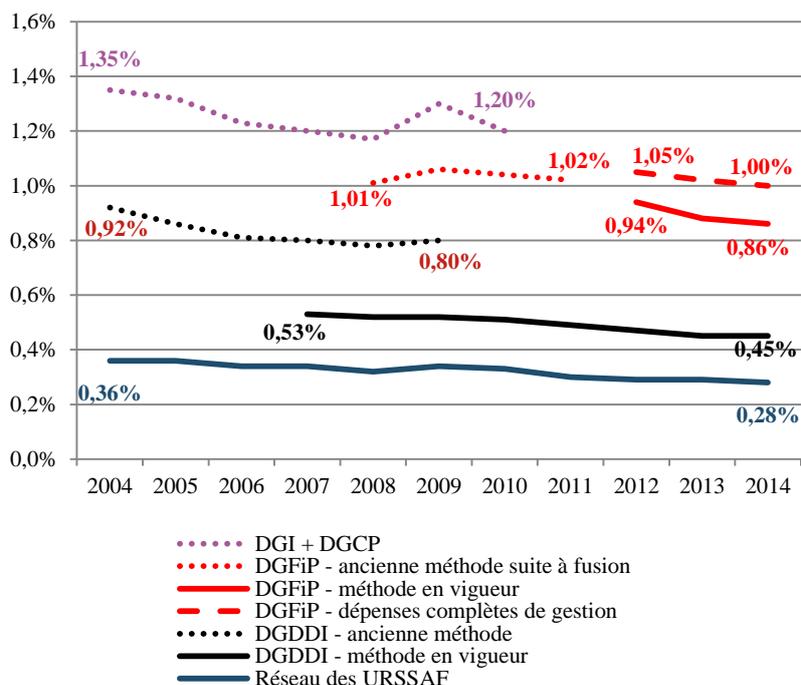
Comme le montre le graphique ci-après, les indicateurs de coût de gestion se sont continûment améliorés au cours des dix dernières années (sous réserve de l'incidence de la récession économique de 2009) : entre 2004 et 2014, le « taux d'intervention sur l'impôt » de la DGFIP¹³³ est ainsi passé de 1,35 % à 0,86 % ou 1 % selon la mesure retenue, le « taux d'intervention sur les recettes douanières » de la DGDDI¹³⁴ de 0,92 % à 0,45 % et le « coût de 100 euros recouverts par la branche recouvrement » du régime général de sécurité sociale¹³⁵ de 0,36 à 0,28 euro.

¹³³ Indicateur 4-1 des projets annuels de performance (PAP) du programme n° 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » annexés aux projets de loi de finances annuels et des rapports annuels de performance (RAP) de ce même programme annexés aux projets de loi de règlement.

¹³⁴ Indicateur 4-1 des PAP et RAP du programme n° 302 « Facilitation et sécurisation des échanges ».

¹³⁵ Indicateur 5-1 du programme de qualité d'efficience (PQE) « Financement » annexé aux projets annuels de loi de financement de la sécurité sociale, également suivi dans le cadre de la COG de l'ACOSS avec l'État.

**Graphique n° 4 : « taux d'intervention » de la DGFIP et de la DGDDI
et « coût de 100 euros recouverts » des URSSAF (2004-2014)**



Source : rapports annuels de performances (RAP) pour la DGFIP et la DGDDI, programme de qualité et d'efficacité « financement » pour le réseau des URSSAF.

Au-delà des limites intrinsèques à leur comparaison et de l'incidence des ruptures de champ ou de méthode (voir encadré), les taux d'intervention de la DGFIP et du réseau des URSSAF doivent être appréciés avec prudence. En effet, leur définition conduit à minorer significativement le coût réel de la collecte.

La discontinuité des indicateurs dans le temps

L'accélération de la baisse du « coût de 100 euros recouverts » par le réseau des URSSAF reflète l'extension du périmètre de leurs missions : cotisations des artisans et commerçants du RSI (2008), puis contributions d'assurance chômage Unédic et cotisations AGS (2011).

Le taux d'intervention de la DGFIP a connu des ruptures méthodologiques à l'occasion de la fusion des directions générales des impôts et de la comptabilité publique au sein de la direction générale des finances publiques (2009-2010) et de l'application d'une nouvelle méthode d'évaluation (enquête Sagerfip à partir de 2012). Elle a conduit à revoir à la baisse le montant des dépenses de la DGFIP affectées aux missions fiscales (4,16 Md€ en 2012, contre 4,51 Md€ en 2011), avec des effets sensibles pour certains impôts¹³⁶. Les documents budgétaires ne précisent pas la nature et les motifs des évolutions méthodologiques apportées au taux d'intervention de la DGFIP. Ils ne permettent pas d'en comparer l'évolution dans le temps, en l'absence d'une reconstitution des données 2010 à 2012 suivant la nouvelle méthode suivie depuis lors.

a) Des « taux d'intervention » de la DGFIP à ajuster à la hausse

Pour 2014, la DGFIP affiche un « taux d'intervention » global de 0,86 % en prenant en compte au numérateur les dépenses relevant de son programme budgétaire¹³⁷. Les choix méthodologiques retenus conduisent à le sous-estimer :

- le numérateur tient compte d'un taux de contribution employeur (État) au compte d'affectation spécial (CAS) des pensions des fonctionnaires de l'État figé à son niveau de 2002, inférieur de plus de 30 points au taux actuel, « afin de mesurer les évolutions de coûts imputables à la [seule] DGFIP »¹³⁸. À la suite d'une préconisation en ce sens de l'inspection générale des finances, le taux d'intervention de la DGDDI est au contraire calculé depuis 2010 en prenant en

¹³⁶ Pour l'impôt sur les sociétés, 334 M€ en 2012 contre 472 M€ en 2011.

¹³⁷ N° 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ». Un programme, selon la définition de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), correspond à l'ensemble des crédits d'une partie de politique publique mise en œuvre par l'État.

¹³⁸ PAP et RAP du programme n° 156.

compte le montant réel de sa contribution au financement des retraites ;

- le numérateur n'intègre pas les dépenses relevant d'autres programmes budgétaires ;
- le dénominateur du taux d'intervention de la DGFIP prend en compte les recettes brutes et non pas nettes de remboursements et de dégrèvements, alors que ces derniers ont souvent un caractère consubstantiel à l'impôt¹³⁹.

Après correction de ces effets, le taux d'intervention moyen de la DGFIP atteint 1,2 % en 2014.

La publication à compter de 2012 dans les RAP d'un taux d'intervention de la DGFIP en « dépenses complètes », prenant en compte au numérateur le taux réel de contribution au CAS « Pensions » et les dépenses de deux autres programmes¹⁴⁰ dont bénéficie la DGFIP, corrigeait les deux premiers effets précités en affichant un taux d'intervention moyen de 1 % pour 2014. Dans le cadre du RAP 2015, il a toutefois été mis fin de manière injustifiée à la publication d'un taux d'intervention de la DGFIP en « dépenses complètes ».

Le « taux d'intervention » de la DGFIP procède d'une définition inadaptée. Il conviendrait qu'elle soit revue à l'occasion de la prochaine loi de finances.

b) Un indicateur du « coût de 100 euros recouverts » par le réseau des URSSAF à redéfinir

Le « coût de 100 euros recouverts » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale ne permet pas d'apprécier à sa juste mesure le coût de collecte des URSSAF. En effet, il a pour dénominateur tous les encaissements centralisés par l'ACOSS, et non pas uniquement ceux correspondant aux prélèvements collectés par les URSSAF :

¹³⁹ Ainsi, les remboursements de crédits de TVA (47,3 Md€ en 2014) et d'impôt sur les sociétés (20,5 Md€) ne sont pas déduits du dénominateur du taux d'intervention. Les régularisations en faveur des cotisants sont en revanche déduites du dénominateur du « coût d'intervention » du réseau des URSSAF, mais pour un autre motif : l'absence de restitution des données correspondantes par leur outil informatique.

¹⁴⁰ N° 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » et n° 309 « Entretien des bâtiments de l'État ».

- encaissements liés à la centralisation par l'ACOSS, pour le compte des régimes de sécurité sociale, de contributions, d'impôts et de taxes collectés par d'autres réseaux (DGFIP, DGDDI et MSA) ou précomptés par les caisses de sécurité sociale sur les prestations qu'elles versent ;
- encaissements crédités par l'ACOSS sur les comptes courants, dont elle assure la tenue, des autres organismes nationaux du régime général (CNAF, CNAMTS et CNAVTS) au titre de transferts provenant d'entités tierces¹⁴¹ ;
- excédents de trésorerie des organismes nationaux et locaux des branches du régime général (dont les URSSAF), du fait des délais entre les tirages qu'ils effectuent sur leur compte courant à l'ACOSS et le décaissement de leurs dépenses.

Or, contrairement à ceux liés aux prélèvements sociaux collectés par les URSSAF, les autres encaissements centralisés par l'ACOSS ne comportent pas d'action de recouvrement, mais uniquement des tâches de réception, d'enregistrement comptable et d'affectation des flux à leurs destinataires, dont les frais de gestion sont minimes.

Ainsi, plus le montant des impôts collectés par la DGFIP et la DGDDI centralisés par l'ACOSS¹⁴² augmente, plus le « coût de 100 euros recouverts » par le réseau des URSSAF se réduit, sans que cela traduise une efficacité accrue. À l'inverse, l'attribution en 2016 à l'ACOSS de la tenue des comptes courants du FSV et des régimes de base du RSI et des exploitants agricoles dégradera mécaniquement l'indicateur.

Quand on neutralise l'incidence des encaissements centralisés par l'ACOSS sur le numérateur et le dénominateur de l'indicateur, le « coût de 100 euros recouverts » par le réseau des URSSAF¹⁴³ ressort pour 2014 à 0,40 %, au lieu de 0,28 % affichés.

¹⁴¹ Prises en charge de cotisations et de prestations de la branche vieillesse par le FSV, compensation par l'État de prestations versées par les CAF (aides au logement, AAH, RSA activité), remontées des cotisations du régime des salariés agricoles et compensation démographique généralisée versée à ce dernier...

¹⁴² Ainsi en 2014, avec la centralisation de la totalité des contributions sociales sur les revenus du capital et la hausse des recettes de TVA affectées à la sécurité sociale.

¹⁴³ Soit 143,7 Md€ d'encaissements sur 476,2 Md€ pris en compte au titre du « coût d'intervention » et, à défaut d'une comptabilité analytique dont serait dotée l'ACOSS, un montant forfaitaire de 10 M€ de charges de gestion administrative suivant l'estimation de la Cour sur 1 339 M€ retenus au titre du « coût d'intervention ».

La définition du « coût de 100 euros recouverts par le réseau des URSSAF » est inadaptée. Il conviendrait qu'elle soit revue à l'occasion de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale.

3 - Une position intermédiaire de la DGFIP au niveau européen

Au niveau européen, les seuls éléments comparatifs disponibles portent sur les coûts des administrations fiscales rapportés au montant total de l'impôt collecté (taux d'intervention) ainsi qu'au PIB. Par rapport au taux d'intervention, le ratio coûts de collecte / PIB permet de neutraliser l'incidence des écarts de pression fiscale sur la comparaison du niveau relatif des coûts de collecte des différentes administrations.

Toutefois, les périmètres des missions des administrations fiscales ne sont pas nécessairement homogènes. Si celui de la DGFIP est comparable à ceux de ses homologues allemand, organisé au niveau fédéral et à celui de chaque *Land*, belge et italien, il est plus étroit que ceux de ses homologues britannique et néerlandais, qui collectent également les droits d'accises (mission de la DGDDI) et les contributions sociales (mission des URSSAF et des autres organismes sociaux).

Quel que soit l'indicateur retenu, les administrations fiscales en Allemagne et en Belgique présentent des coûts de collecte supérieurs à ceux de la DGFIP. Les coûts de l'administration fiscale italienne n'intègrent quant à eux qu'une partie des coûts du contrôle et du recouvrement des créances fiscales¹⁴⁴. Compte tenu du niveau réduit du taux d'intervention des URSSAF, même corrigé, les coûts agrégés des organismes de collecte français sont vraisemblablement moins élevés que ceux de leurs homologues des trois pays précités.

En revanche, les coûts de collecte de la DGFIP dépassent (taux d'intervention) ou sont proches (coûts de collecte rapportés au PIB) de ceux des administrations fiscales des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Comme le périmètre des missions de la DGFIP est plus étroit, les coûts agrégés des organismes de collecte français sont nécessairement plus élevés que ceux de leurs homologues de ces deux pays. Pour une part, cet état de fait est lié à l'existence en France d'un grand nombre de prélèvements de faible rendement : le Royaume-Uni et les Pays-Bas n'ont pas de taxes comptant moins de 100 M€ de recettes.

¹⁴⁴ Ils ne comprennent pas ceux de la *Guardia di Finanza* (lutte contre la fraude fiscale) et de la société publique Equitalia (recouvrement des créances).

Tableau n° 8 : niveau relatif des coûts de collecte de la DGFIP par rapport à ceux de ses homologues européens (2013)

Pays	Taux d'intervention en % des recettes	Coûts de collecte en % PIB
<i>Allemagne</i>	1,35	0,27
<i>Belgique</i>	1,17	0,30
<i>France</i>	1,11 ¹⁴⁵	0,19
<i>Italie</i>	1,05	0,19
<i>Pays-Bas</i>	0,95	0,20
<i>Royaume-Uni</i>	0,73	0,21

Source : Cour des comptes à partir de OCDE « Tax administration 2015 – comparative information on OECD and other advanced and emerging countries ».

C - Des coûts excessifs pour certains prélèvements

Les coûts de collecte de certains prélèvements importants apparaissent excessifs au regard de leur place dans l'ensemble des recettes ou par comparaison avec d'autres organismes.

1 - Les impôts à faible rendement

Les prélèvements fiscaux à faible rendement qui donnent lieu à des déclarations qui leur sont propres comportent souvent des frais de gestion très élevés. Pour 2014, les taux d'intervention de la DGDDI au titre des contributions indirectes (autres que tabac, alcools et autres boissons), de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (« taxe à l'essieu ») et du droit annuel de francisation et de navigation (principalement acquitté par des particuliers) s'élevaient respectivement à 11,2 %, 12,5 % et 17,5 %. Au-delà d'un volume réduit de recettes, les niveaux élevés de coûts de

¹⁴⁵ Calculé en prenant en compte les recettes fiscales nettes, mais pas le taux de cotisation réel au CAS *Pensions*, ni les dépenses prises en charge par d'autres programmes budgétaires.

gestion sont souvent liés à la complexité de la réglementation applicable et à l'absence de dématérialisation des déclarations¹⁴⁶.

2 - Les prélèvements sociaux des travailleurs indépendants

Les coûts du réseau des URSSAF, que la Cour a appréciés en prenant en compte des quotes-parts représentatives des coûts des centres informatiques et de l'ACOSS, sont très hétérogènes en fonction des catégories de cotisants et dispositifs de collecte.

Avec un taux d'intervention de 1,75 % en moyenne en 2014, ceux des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants sont sans commune mesure avec ceux des employeurs de salariés (0,28 % ou 0,26 % hors employeurs de personnels de maison). Pour cette même année, les travailleurs indépendants ont concentré 34,4 % des coûts de collecte du réseau des URSSAF pour 7,9 % seulement des encaissements.

Alors qu'ils auto-liquident les prélèvements, les autoentrepreneurs sont l'une des deux catégories de cotisants pour lesquels les coûts de collecte sont les plus élevés (6,5 % des encaissements en 2014)¹⁴⁷, sous l'effet de la rotation rapide des cotisants et d'une dématérialisation réduite de leurs paiements (en 2014, 35,9 % des comptes cotisants, contre 61,8 % pour les autres artisans et commerçants et 64 % pour les autres professions libérales).

Malgré leur responsabilité conjointe dans la collecte des prélèvements sociaux des artisans et commerçants dans le cadre de l'« interlocuteur social unique », l'ACOSS et la CNRSI n'en mesurent pas le coût complet. Au regard des éléments d'information transmis à la Cour, ce dernier était voisin en 2014 de 2 % des montants encaissés.

¹⁴⁶ Voir également Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*. Tome I, volume I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser, p. 11-46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁷ Avec les employeurs de personnel de maison qui continuent à effectuer des déclarations nominatives trimestrielles (coût de collecte de 7,5 % des encaissements en 2014), dispositif en régression auquel se substitue le CESU, dont les coûts sont eux-mêmes appelés à décroître sous l'effet de l'évolution des générations de cotisants (en 2014, les volets sociaux étaient dématérialisés pour 95,5 % des moins de 40 ans, mais de 26,4 % pour les plus de 80 ans).

Le coût de collecte des prélèvements versés par les artisans et commerçants relevant de l'ISU est ainsi similaire à celui des prélèvements versés par les exploitants agricoles à la MSA (2 %) et plus élevé que celui des prélèvements versés aux URSSAF par les professions libérales n'ayant pas la qualité d'autoentrepreneur (1,85 %). Il s'agit là d'une contre-performance : si la population des cotisants de l'ISU connaît une rotation plus forte, les montants moyens encaissés dépassent ceux des professions libérales (de 21 % en 2014) comme des exploitants agricoles (de 28 %), ce qui devrait peser sur le coût de collecte.

Au-delà des tâches de gestion propres à tout dispositif de calcul des montants exigibles et de régularisation annuelle, le niveau élevé des coûts de collecte des prélèvements sociaux des artisans et commerçants traduit l'incidence des difficultés de fiabilisation de la population des cotisants et d'une dématérialisation encore partielle des paiements.

3 - Les cotisations de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO

En 2014, les groupements de protection sociale (GPS) ont comptabilisé 67,2 Md€ de produits de cotisations de retraites complémentaires. Pour cette même année, les coûts de collecte indiqués par le GIE AGIRC-ARRCO s'élevaient à 296 M€, soit 0,44 % des produits encaissés, avec des variations importantes autour de cette moyenne en fonction des GPS concernés.

Cependant, le coût de collecte ainsi défini couvre les seules activités d'appel et de traitement des cotisations, de gestion des déclarations nominatives et de recouvrement amiable et contentieux et ne comprend pas les tâches répertoriées au titre de l'« administration de l'entreprise » (adhésion, mise à jour des données, incidences de la vie de l'entreprise) et une partie de celles relatives à la « relation client » (réclamations) qui sont inclus dans les coûts de collecte des URSSAF.

En se bornant à prendre en compte les coûts annoncés au titre de l'« administration de l'entreprise », les coûts de collecte des GPS atteignent alors 406 M€, soit 0,60 % du montant des cotisations versées en 2014¹⁴⁸. Sur un champ comparable, celui des prélèvements versés par

¹⁴⁸ Le pourcentage de 0,42 % avancé par le GIE AGIRC-ARRCO à l'occasion du rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale sur « la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des prélèvements sociaux » (juillet 2015) est minoré : il ne tient pas compte au numérateur des coûts liés à l'« administration de l'entreprise » et intègre au dénominateur les transferts reçus d'organismes tiers.

les employeurs de salariés (y compris de personnel de maison), ceux des URSSAF s'élèvent pour cette même année à 0,28 %¹⁴⁹.

On peut ainsi estimer à 180 M€, après neutralisation des tâches relatives à l'individualisation par salarié des prélèvements sociaux déclarés afin d'ouvrir les droits à retraite, le surcoût de la collecte des régimes complémentaires par rapport aux URSSAF.

Il s'agit là d'une estimation *a minima*. En effet, les fonctions de collecte des GPS sont plus réduites que celles des URSSAF : ils n'ont pas d'activité de contrôle d'assiette et celles de recouvrement forcé des créances et de gestion des contentieux y sont de ce fait moins développées. En outre, les coûts de collecte des GPS, contrairement à ceux des URSSAF, n'incorporent pas les charges d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles (logiciels informatiques).

L'écart de coût de collecte des GPS par rapport aux URSSAF reflète des modes d'organisation différents et des rémunérations plus élevées versées à leurs collaborateurs (de l'ordre de 25 % en moyenne). Il va se réduire sous l'effet des importants plans d'économies décidés en application des accords nationaux interprofessionnels de mars 2013 et d'octobre 2015¹⁵⁰ : 64 M€ d'économies ont été décidées pour 2013-2018 ; le montant des économies pour 2019-2022 est en cours de détermination. Cependant, il restera significatif, car les coûts de collecte des URSSAF continueront à se réduire par rapport aux montants collectés de prélèvements.

*
**

S'ils ont pour point commun d'être orientés à la baisse par rapport aux montants collectés, voire en valeur absolue, sous l'effet de mesures de réductions d'effectifs, les coûts de collecte continuent à s'inscrire à un niveau élevé sur un plan global et, plus encore, pour certains organismes de collecte et prélèvements. D'importantes réserves de productivité peuvent encore être mobilisées grâce à la poursuite de la

¹⁴⁹ Contrairement à ce qu'indique le rapport précité, les coûts de collecte des GPS n'ont pas vocation à être comparés à la contribution versée par la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale (CNAVTS) à l'ACOSS afin de contribuer à la couverture des frais de gestion du réseau des URSSAF, cette contribution excédant les coûts de collecte propres aux cotisations et contributions sociales qui lui sont affectées.

¹⁵⁰ 300 M€ en euros 2013 de 2013 à 2018 et 300 M€ supplémentaires en euros courants de 2019 à 2022, soit 31,5 % du montant total des dépenses consacrées en 2012 à la gestion des prestations et à la collecte des cotisations (1,9 Md€).

dématérialisation des déclarations, des paiements et des processus de gestion¹⁵¹ et des réorganisations internes des activités.

Dans les deux principaux réseaux, les gains de productivité favorisés par la dématérialisation croissante des activités ont permis que les réductions d'emplois ne concernent pas ceux en charge du contrôle, dont le niveau a été maintenu à ce jour (4 500 à la DGFIP et 1 600 dans les URSSAF en 2014).

Si les montants totaux de redressements fiscaux et sociaux augmentent¹⁵², force est cependant de constater que les contrôles n'entament qu'une part réduite de la fraude aux deux principaux prélèvements versés par les entreprises :

- la TVA : 2,2 Md€ de redressements au titre de la taxe elle-même et 1,5 Md€ au titre de remboursements de crédits en 2015, soit 3,7 Md€ au total, contre 3,6 Md€ en 2014 mais 4,4 Md€ en 2013, au regard d'un manque à gagner (« *tax gap* ») estimé par la Commission européenne pour 2013 à 8,9 % des montants en principe exigibles¹⁵³, soit 14 Md€ ;
- les prélèvements sociaux sur les salaires : 1 Md€ de redressements au regard de montants éludés estimés par l'ACOSS à 2 % des montants collectés selon la méthode des contrôles aléatoires¹⁵⁴ (soit entre 6,1 et 7,4 Md€ éludés) ou 5 % des montants collectés selon la méthode d'extrapolation des résultats des contrôles¹⁵⁵ (entre 20 Md€ à 25 Md€ éludés).

Si la réduction de l'évasion fiscale et sociale est tributaire du renforcement des moyens juridiques d'investigation, d'un meilleur ciblage des contrôles et d'une systématisation des coopérations entre administrations nationales et étrangères, une réallocation d'effectifs en faveur de la fonction de contrôle, par affectation d'une partie des gains d'efficacité permis par la dématérialisation des processus de gestion et les

¹⁵¹ À titre d'illustration, le calcul des taxations d'office à la DGFIP et la répartition des encaissements entre les établissements d'une même entreprise en cas de paiement unique dans les URSSAF sont effectués par la voie de saisies manuelles dans des outils bureautiques et non par des traitements informatisés.

¹⁵² Les montants de redressements correspondent aux droits émis, dont seule une partie pourra *in fine* être effectivement recouvrée.

¹⁵³ Ce qui correspondrait à un niveau plus favorable que le Royaume-Uni (9,8 %), l'Allemagne (11,2 %) et, plus encore, l'Italie (33,8 %). *Source*: Commission européenne, "Report on VAT Gap Estimations by FISCALIS Tax Gap Project Group (FPG/041), March 2016" (mars 2016).

¹⁵⁴ Voir ACOSS, Note d'étude et résultats, « Évaluation de l'évasion sociale : une estimation basée sur les contrôles aléatoires » (4 avril 2016).

¹⁵⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, Chapitre IV. La lutte contre les fraudes aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier, p. 123-150. La Documentation française, septembre 2014, 663 p., disponible sur www.ccomptes.fr

réorganisations internes, permettrait de renforcer la densité des contrôles et l'efficacité de la lutte contre la fraude aux prélèvements.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les entreprises françaises supportent des charges administratives importantes pour s'acquitter de leurs obligations fiscales et sociales, notamment au titre de prestations de service (recours à un expert-comptable pour une part prépondérante des entreprises de petite taille, équipement en logiciels de comptabilité et de paie). Ces charges ne sont pas mesurées et ne font pas l'objet d'objectifs de réduction chiffrés, contrairement à l'Allemagne et au Royaume-Uni.

Dans le domaine fiscal, la gradation des obligations fiscales des entreprises en fonction de leur chiffre d'affaires permet d'atténuer la charge déclarative d'un grand nombre d'entre elles.

Dans le domaine social, la déclaration sociale nominative (DSN) réduit fortement le nombre de données à déclarer par rapport à la déclaration annuelle des données sociales (DADS) qu'elle remplace. Elle conserve cependant un potentiel de nouvelles simplifications. Au-delà de coûts transitoires d'adaptation, des gains importants d'efficacité sont annoncés pour les entreprises qui effectuent elles-mêmes leurs déclarations. S'ils peuvent être observés pour des entreprises de grande taille qui ont rationalisé leurs fonctions de gestion des ressources humaines, ils restent à vérifier pour les autres types d'entreprises. Pour celles qui recourent à des experts-comptables, la possibilité de gains est tributaire de l'évolution des tarifs de ces derniers pour tenir compte de l'allègement de la charge de travail liée à chaque déclaration, de l'augmentation de la fréquence des déclarations (de 4 à 12 par an pour les entreprises de moins de 10 salariés) et de leur politique commerciale.

Malgré l'extension récente de son champ d'application au titre du « choc de simplification », le titre emploi simplifié TESE, qui constitue pour les entreprises de petite taille une alternative au recours à un expert-comptable pour établir les bulletins de paie et les déclarations sociales, ne donne pas lieu à des actions de promotion de la part des URSSAF et reste faiblement utilisé. La restriction récente apportée à son utilisation au titre des seuls emplois occasionnels présente par ailleurs le risque de favoriser leur sous-déclaration.

Sur un plan général, la portée des mesures de simplification mises en œuvre sur les charges administratives des entreprises s'érode sous l'effet de la complexité croissante et de l'instabilité des règles de droit,

qui nécessitent pour les entreprises et leurs prestataires de service (éditeurs de logiciels, experts-comptables) de consacrer des ressources importantes à leur appropriation. À cet égard, les mesures adoptées afin de mieux prendre en compte la complexité pour les entreprises dans le cadre du processus d'élaboration des textes législatifs et réglementaires n'ont qu'une portée réduite.

Par ailleurs, une partie des modalités habituelles d'échange des organismes sociaux avec les entreprises employant des salariés et les travailleurs indépendants (anonymat, lisibilité insuffisante de certaines correspondances et réponses type au téléphone) ne répondent pas à leurs attentes.

Au regard de ces constats, la Cour formule cinq recommandations :

- fixer des objectifs pluriannuels de réduction de la complexité et des coûts de gestion induits pour les entreprises par la collecte des prélèvements fiscaux et sociaux ;
- publier dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale des indicateurs synthétiques de complexité, pour les entreprises et pour l'administration, au titre des principaux prélèvements en vigueur et des mesures proposées ;
- à la suite de la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN), franchir une nouvelle étape de simplification en intégrant à cette déclaration de nouvelles déclarations de données issues de la paie et en poursuivant la réduction du nombre de données à déclarer par les entreprises ;
- promouvoir le titre emploi service entreprise (TESE) et le titre emploi simplifié agricole (TESA) auprès des entreprises de moins de 20 salariés, afin notamment de contribuer à leur migration vers la déclaration sociale nominative, et étendre les possibilités d'utilisation de ces dispositifs pour les emplois occasionnels ;
- fixer dans les prochaines conventions d'objectifs et de gestion de l'ACOSS et de la CNRSI un objectif de personnalisation des échanges avec les employeurs de salariés, les travailleurs indépendants et les tiers déclarants, quel qu'en soit le canal.

Les coûts de gestion des organismes de collecte restent encore élevés en valeur absolue, mais s'inscrivent dans une trajectoire de réduction progressive. Les diminutions d'effectifs et les efforts d'organisation se reflètent dans la réduction progressive des taux d'intervention. Toutefois, ceux de la DGFIP et des URSSAF comportent

des biais qui conduisent à les sous-estimer et les coûts des principaux régimes de sécurité sociale sont imparfaitement mesurés et suivis.

Par ailleurs, malgré les efforts de productivité mis en œuvre, les coûts des trois principaux réseaux publics de collecte pris ensemble (DGFIP, DGDDI et URSSAF) dépassent ceux de nos voisins les plus performants (Pays-Bas et Royaume-Uni).

Enfin, si les moyens consacrés au contrôle des prélèvements ont été préservés jusqu'ici dans un contexte général de réduction des emplois, un renforcement des équipes de contrôle par redéploiement des gains de productivité devrait être envisagé à l'avenir au regard des enjeux de lutte contre la fraude à la TVA et aux prélèvements sociaux.

La Cour formule trois autres recommandations :

- corriger les distorsions qui affectent la construction des taux d'intervention de la DGFIP et du réseau des URSSAF ;*
 - mettre en place des mesures homogènes des coûts complets de collecte par catégorie de cotisants, incluant les organismes nationaux et les centres informatiques, pour les trois principaux régimes de sécurité sociale (réseau des URSSAF, RSI et MSA) ;*
 - renforcer les effectifs affectés au contrôle d'assiette et à la lutte contre le travail illégal à la DGFIP et dans les URSSAF, en leur affectant une partie des emplois rendus disponibles par la dématérialisation et par une rationalisation accrue des organisations internes.*
-

Chapitre III

Renforcer l'efficacité de la collecte

Renforcer l'efficacité d'ensemble du recouvrement est une exigence pour réduire les charges de gestion supportées par les entreprises en vue de satisfaire à leurs obligations déclaratives et de paiement, diminuer les coûts de gestion des organismes en charge de la collecte des prélèvements et améliorer l'équité des prélèvements en luttant contre la fraude fiscale et sociale. Si des réformes importantes ont été engagées au cours des dernières années, elles doivent être amplifiées en intensifiant la réorganisation des réseaux de collecte (I). La collecte des prélèvements sociaux doit être progressivement recentrée sur le réseau des URSSAF (II). Enfin, les deux piliers fiscaux et sociaux de la collecte des prélèvements versés par les entreprises doivent être mieux coordonnés entre eux (III).

I - Poursuivre les réorganisations internes aux réseaux de collecte

Les réseaux de collecte fiscaux et sociaux ont engagé depuis plusieurs années des réorganisations pour améliorer leur efficacité.

À l'origine, les structures internes des organismes de collecte avaient un ressort exclusivement territorial. Pour des raisons d'efficacité, un nombre croissant d'entreprises et de groupes d'entreprises a été rattaché à une seule structure au plan national, quelle que soit l'implantation territoriale de leurs établissements ou filiales. Il en est de même, dans une moindre mesure, de certains prélèvements ou dispositifs de collecte. Parallèlement, les structures territoriales dans lesquelles

demeurent gérées les entreprises de plus petite taille font l'objet de regroupements. Pourtant, les principaux réseaux de collecte sont inégalement engagés dans ces évolutions qui conditionnent la réalisation de gains d'efficacité.

L'amélioration de l'efficacité de la collecte des prélèvements sur les entreprises passe par un renforcement de la centralisation des organisations pour les grandes entreprises et pour certains prélèvements (A), la réduction du nombre de structures locales (B) et la poursuite des réformes en cours dans les organismes conventionnels (C).

A - Des centralisations nationales à renforcer

Les fonctions de collecte peuvent être centralisées au plan national soit pour les entreprises d'une certaine taille, soit par type de prélèvements, soit par fonction relative à la collecte. Cette centralisation reste inachevée à ce jour, notamment dans le domaine social.

1 - La gestion courante des prélèvements des grandes entreprises

Les grandes entreprises et groupes d'entreprises présentent des enjeux particuliers en matière de réalisation des prévisions de recettes publiques, de suivi de leurs activités et de qualité de service. L'administration fiscale est plus avancée que les organismes sociaux dans la spécialisation de la gestion de leurs prélèvements.

a) Une centralisation dans une structure spécialisée à la DGFIP

Préalablement à sa fusion avec la direction générale de la comptabilité publique, la direction générale des impôts (DGI) a mis en place au 1^{er} janvier 2002 une structure dédiée aux grandes entreprises : la direction des grandes entreprises (DGE), « interlocuteur fiscal unique » compétent pour l'assiette et le recouvrement de l'ensemble des impôts des grandes entreprises collectés par la DGFIP, sauf exception (les bases des impôts fonciers demeurent gérées par les services territoriaux).

Relèvent obligatoirement de la DGE les entreprises dont le chiffre d'affaires ou le bilan dépassent 400 M€¹⁵⁶ (« noyaux durs »), celles qui les détiennent à plus de 50 % de manière directe ou indirecte, leurs filiales directes et indirectes à plus de 50 %, ainsi que les sociétés soumises au régime du bénéfice consolidé ou mondial.

La DGE concentre une part majeure de la collecte des impôts professionnels. En 2014, elle a collecté 50 % du produit de la contribution économique territoriale (CET), 47 % de l'impôt sur les sociétés et 40 % de la TVA au titre des 37 000 entreprises et 353 000 établissements des 1 325 groupes qui lui étaient rattachés.

b) Une centralisation encore partielle et répartie sur plusieurs structures dans le réseau des URSSAF

Dans le domaine social, le rattachement des grandes entreprises et des groupes d'entreprises à une seule URSSAF présente des avantages similaires à un rattachement à la DGE sur le plan fiscal : homogénéité de la qualité de service rendu, maîtrise des conséquences des prises de position sur des pratiques des entreprises¹⁵⁷ et périmètre exhaustif de contrôle de l'assiette, quelle que soit la localisation des établissements.

Bien que les dispositifs de centralisation obligatoire ou facultative de la collecte des prélèvements sociaux des établissements de mêmes entreprises concernent une part de la collecte des prélèvements sociaux sur les salaires par les URSSAF (38 % en 2014) comparable à celle de la DGE sur la TVA des groupes d'entreprises (40 %), les modalités particulières de gestion des grandes entreprises et des groupes d'entreprises ont un caractère récent et restent inachevées.

Depuis les années soixante-dix, les entreprises ont la faculté de demander à déclarer et à verser les prélèvements sociaux relatifs à tout ou partie de leurs établissements, quelle qu'en soit la localisation, à une seule et même URSSAF (« versement en un lieu unique » - VLU).

¹⁵⁶ 600 M€ avant 2005.

¹⁵⁷ Sous réserve que la demande ait explicitement indiqué les établissements concernés et que les renseignements requis aient été fournis pour chacun d'eux, la décision rendue par une URSSAF à la demande d'une entreprise (rescrit social) vaut pour l'ensemble de ses établissements et des entreprises du même groupe, qui sont ainsi en mesure de l'opposer aux autres URSSAF dont ils relèvent.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, soit six ans après la création de la DGE à l'ex-DGI, les très grandes entreprises (TGE), définies comme celles ayant au moins 2 000 salariés, soit 519 entreprises en 2014, doivent déclarer et verser les prélèvements sociaux relatifs à l'ensemble de leurs établissements à l'une des huit principales URSSAF désignée par l'ACOSS (« URSSAF TGE »¹⁵⁸). Cette répartition a été préférée à une centralisation sur une structure unique en fonction de considérations relatives notamment à la charge de travail des différentes URSSAF.

La centralisation sur une seule URSSAF des prélèvements sociaux des entreprises comptant plusieurs établissements demeure cependant inachevée à ce jour. Si la COG 2010-2013 de l'ACOSS avait prévu d'abaisser de 2 000 à 1 000 salariés le seuil de centralisation obligatoire, celle pour 2014-2017 a reporté cette évolution à 2016. Un projet de décret prévoit d'abaisser le seuil de centralisation obligatoire à l'une des 22 URSSAF à 1 000 (2017), puis à 500 (2018) et enfin à 250 salariés (2019). En revanche, les entreprises de moins de 250 salariés dont les établissements sont situés dans plusieurs régions continueront à relever de plusieurs URSSAF, et non d'un seul organisme de collecte, comme c'est le cas dans la sphère fiscale.

En outre, les prélèvements sociaux des groupes d'entreprises ne font pas l'objet d'une centralisation obligatoire mais seulement facultative. Cette situation devrait également évoluer à court terme : à la suite d'une orientation en ce sens de la COG 2014-2017, le projet de décret précité prévoit le rattachement obligatoire, à compter de 2017, des groupes d'entreprises à l'une des 22 URSSAF. Le critère retenu pour définir les groupes d'entreprises dont la gestion serait centralisée - ceux devant établir des comptes consolidés en application du code de commerce - présente des limites au regard de l'objectif poursuivi¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Alsace, Aquitaine, Île-de-France, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

¹⁵⁹ Le critère relatif aux effectifs (250 salariés permanents) diffère de celui de la centralisation obligatoire des prélèvements des établissements d'une même entreprise (250 salariés, tous contrats de travail confondus, exprimés en équivalent temps plein). Même s'il est satisfait, la centralisation obligatoire des prélèvements d'un groupe d'entreprises sera écartée si les critères de chiffre d'affaires et de bilan ne le sont pas.

2 - D'autres centralisations propres à certains prélèvements

La centralisation nationale de la collecte de certains prélèvements ou catégories de cotisants est développée dans le réseau des URSSAF :

- la collecte des prélèvements assis sur d'autres assiettes que les revenus d'activité est réalisée par les URSSAF d'Île-de-France et de Rhône-Alpes pour les contributions des entreprises du secteur pharmaceutique et par l'URSSAF d'Île-de-France pour la taxe de solidarité additionnelle versée par les organismes d'assurance ;
- des centres nationaux rattachés à certaines URSSAF sont chargés des prélèvements des particuliers employeurs (centre national du chèque emploi-service universel à Saint-Etienne et centre national PAJE emploi au Puy-en-Velay) et de ceux des employeurs de moins de 20 salariés adhérant aux dispositifs visant à alléger leur charge déclarative (TESE géré par des centres nationaux à Paris et à Bordeaux et CEA géré par un centre national à Arras).

Elle s'étend à la DGDDI : après l'achèvement en 2015 de la centralisation de la collecte des diverses composantes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur un seul service compétent au plan national (Nice), la taxe spéciale sur les véhicules routiers (« taxe à l'essieu ») et les remboursements de fiscalité énergétique (eu égard à la coïncidence des populations d'entreprises concernées) sont en cours de centralisation à un service unique (Metz) d'ici à la mi-2017.

Dans le domaine fiscal, la centralisation nationale des prélèvements concerne uniquement les prélèvements fiscaux et sociaux sur les revenus de capitaux mobiliers et les impôts des entreprises étrangères n'ayant pas d'établissement stable en France, centralisés à la direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG). À moins qu'elles ne relèvent de la DGE, toutes les autres obligations fiscales des entreprises sont gérées par les services des impôts des entreprises (SIE) compétents au plan territorial.

Le nombre réduit de redevables ou la modestie des recettes justifieraient de développer la centralisation nationale de la collecte d'un plus grand nombre de prélèvements fiscaux.

3 - Le contrôle des entreprises à « forts enjeux »

Dans les administrations financières de l'État, le contrôle des entreprises à « forts enjeux » (c'est-à-dire celles dont les prélèvements

sont élevés ou les risques d'échappement à l'impôt sont importants) est confié à des structures distinctes de celles en charge de la gestion courante des prélèvements.

Dans le domaine fiscal, la mise en place de directions nationales de contrôle a précédé celle de la gestion courante de l'impôt (DGE). Au début des années soixante, ont été créées deux directions des enquêtes et vérifications nationales compétentes pour les contributions directes et les contributions indirectes, qui ont ensuite fusionné en une direction unique des vérifications nationales (1971), ultérieurement transformée en l'actuelle direction des vérifications nationales et internationales – DVNI (1982). Les champs d'intervention de cette direction à compétence nationale et de la DGE (toutes deux implantées à Pantin) se recoupent en grande partie, la DVNI étant compétente, de manière non limitative, sur les entreprises de plus de 150 M€ de chiffre d'affaires.

Une autre direction nationale, la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF, également sise à Pantin), a pour mission de détecter des mécanismes frauduleux, d'effectuer par elle-même des contrôles (en matière de TVA intra-communautaire et de « carrousels ») et d'exercer le droit de visite et de saisie sous l'autorité et le contrôle du juge.

Les enjeux de moindre importance sont pris en charge par les 9 directions interrégionales du contrôle fiscal (DIRCOFI) et par les 322 brigades de contrôle de vérification (BDV) des directions départementales ou régionales des finances publiques (DDFiP/DRFiP).

À côté des services territoriaux, la DGDDI est également dotée d'un service de contrôle à compétence nationale : la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED).

Dans le domaine social, les dossiers complexes ou comportant des enjeux importants ne sont pas confiés à des structures distinctes de celles qui effectuent la gestion courante des prélèvements. Constatant que les URSSAF étaient insuffisamment armées pour détecter et sanctionner des fraudes comportant des mécanismes complexes ou une dimension internationale, la Cour a invité à repenser la prise en charge du contrôle des dossiers à forts enjeux ou les plus complexes. Sa recommandation tendant à créer une direction nationale chargée de combattre la « grande fraude »¹⁶⁰ n'a jusqu'ici pas été suivie, l'ACOSS choisissant de

¹⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre IV : La lutte contre les fraudes aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier, p. 123-150. La Documentation française, septembre 2014, 663 p., disponible sur www.ccomptes.fr

pérenniser sous un pilotage national renforcé les structures spécialisées de lutte contre la fraude propres à chaque URSSAF.

B - Un regroupement des structures locales à amplifier

Parallèlement à la centralisation au plan national de la gestion des prélèvements des entreprises de grande taille, les principaux réseaux continuent à collecter ceux des autres entreprises dans le cadre d'unités territoriales auxquelles les entreprises ou leurs établissements sont rattachés en fonction de leur localisation géographique. Les réductions d'effectifs décidées par les pouvoirs publics les conduisent à resserrer leur maillage territorial. Les URSSAF sont plus engagées dans cette voie que la DGDDI et, plus encore, la DGFIP.

1 - Des ressorts territoriaux hétérogènes

Selon les administrations concernées, la collecte des prélèvements est organisée dans un cadre géographique plus ou moins large.

a) Un ressort essentiellement départemental à la DGFIP

En dehors des DIRCOFI (voir *infra*), le réseau territorial de la DGFIP demeure structuré à un niveau départemental. Ainsi, les directions départementales des finances publiques (DDFiP) ou directions régionales des finances publiques (DRFiP) lorsqu'elles sont localisées dans le chef-lieu de la région regroupent l'ensemble des services territoriaux chargés d'assurer la collecte des impôts professionnels.

b) Des ressorts plus étendus dans les organismes sociaux

À l'origine, la plupart des URSSAF avait un ressort départemental ou infra-départemental. En 2010, celles des dix départements qui en comptaient plusieurs ont été regroupées en des URSSAF départementales. Entre 2012 et 2014, l'ensemble des URSSAF départementales ont été

fusionnées en des URSSAF régionales¹⁶¹ ayant pour ressort les 22 régions administratives métropolitaines antérieures à leur regroupement en 13 régions au 1^{er} janvier 2016¹⁶².

La création des URSSAF régionales a permis d'homogénéiser, voire de mettre à niveau les procédures et les outils de gestion (généralisation des circuits dématérialisés de traitement de l'information) et de simplifier le pilotage de son réseau par l'ACOSS. Elle a aussi favorisé la réalisation de gains de productivité dans les fonctions support. Selon l'ACOSS, elle permettrait d'absorber plus de la moitié de l'objectif de réduction d'emplois permanents (740) fixé par la COG 2014-2017.

Un autre régime de sécurité sociale lui aussi organisé en un réseau d'organismes locaux est engagé dans la voie d'un tel resserrement : dans le cadre du projet « trajectoire RSI 2018 », le réseau métropolitain du RSI sera réduit de 27 caisses en France métropolitaine à l'heure actuelle à 11 au 1^{er} janvier 2019, ce qui concourra à réaliser des économies de frais de gestion en matière de prélèvements sociaux comme de prestations. Malgré la contraction de son activité, le régime agricole est en revanche appelé à conserver 35 caisses (84 avant 2010), dont les fonctions support seront cependant mutualisées dans le cadre de binômes, dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion 2016-2020.

c) Une place croissante de l'échelon interrégional à la DGDDI

Le réseau de la DGDDI est structuré à un double niveau. Ainsi, 12 directions interrégionales (DI)¹⁶³ ayant pour ressort une ou plusieurs régions administratives, sauf exception (direction propre à l'aéroport de Roissy - Charles de Gaulle), assurent le pilotage stratégique, le dialogue de gestion et une partie des fonctions support. Sous leur autorité hiérarchique, 42 directions régionales (DR) couvrant plusieurs

¹⁶¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre XIII : la réorganisation des réseaux de caisses du régime général : un mouvement significatif, un impossible *statu quo*, p. 451-491. La Documentation française, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶² Dans les DOM, la collecte des prélèvements sociaux est assurée par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) ou par une caisse spécifique (Mayotte).

¹⁶³ Pour leur part, les délégués interrégionaux du directeur général des finances publiques ne constituent pas un échelon hiérarchique, mais concourent au dialogue de gestion entre l'administration centrale et les directions départementales.

départements assurent le pilotage opérationnel des services situés dans leur ressort géographique.

Un projet de transfert aux DI des fonctions assurées par les DR au titre de « la conception, l'organisation et la coordination des missions opérationnelles dans les domaines de l'action économique, de la lutte contre la fraude ou de la fiscalité » (projet stratégique « Douane 2018 ») a été écarté en 2014. Un récent décret¹⁶⁴ concerne néanmoins l'organisation des services déconcentrés de la DGDDI autour des DI, ce qui est de nature à permettre l'intégration verticale à leur niveau d'une part variable des fonctions actuelles des DR. Aujourd'hui rattachés aux DR, les postes comptables des Douanes seront inter-régionalisés entre 2017 et 2019.

2 - Un nombre excessif de structures de premier niveau

La diminution du nombre de structures de premier niveau doit permettre de mettre en œuvre les réductions d'emplois décidées par les pouvoirs publics sans dégrader les conditions de prise en charge des missions de collecte des prélèvements. Les administrations de collecte ne sont que partiellement engagées dans cette voie.

a) Un maillage territorial très fin à la DGFIP

Fin 2014, la DGFIP comptait 755 services des impôts des entreprises (SIE), dont 538 ayant cette seule activité et 217 ayant une activité mixte de SIE et de service des impôts des particuliers (SIP)¹⁶⁵. Le nombre de SIE et de SIE-SIP n'a pratiquement pas varié entre 2011 et 2014 (baisse d'une unité chacun). En 2014, celui des seuls SIE était identique ou presque à celui des centres des impôts professionnels en 2008, au moment de la fusion de la DGI et de la DGCP (545).

Or, un grand nombre de SIE ou de SIE-SIP ont une activité réduite de collecte des impôts professionnels¹⁶⁶ : en 2014, plus de la moitié

¹⁶⁴ Décret du 25 mars 2016 relatif à l'organisation des services déconcentrés de la DGDDI.

¹⁶⁵ Auquel cas des effectifs distincts sont affectés à chacune des deux missions, tandis que les fonctions support sont mutualisées. Certains SIE et SIE-SIP accueillent de surcroît une activité de centre des impôts fonciers ou de droits d'enregistrement.

¹⁶⁶ Moins de 5 M€ pour le plus petit service.

(55 %) assuraient à peine un peu plus du cinquième (22 %) de la collecte effectuée par le réseau territorial de la DGFIP (hors DGE). À titre de comparaison, seuls trois organismes du réseau des URSSAF collectaient moins de 250 M€ avant sa régionalisation.

Tableau n° 9 : distribution des SIE et des SIE-SIP en fonction du montant d'impôts professionnels collectés (2014)¹⁶⁷

<i>Montant collecté par service</i>	Nombre de services	% du nombre de services	% du montant total collecté au niveau national
<i>Moins de 50 M€</i>	60	8 %	1 %
<i>Entre 50 M€ et 250 M€</i>	355	47 %	21 %
<i>Entre 250 M€ et 500 M€</i>	245	32 %	36 %
<i>Plus de 500 M€</i>	95	13 %	42 %
<i>Total</i>	755	100 %	100 %

Source : Cour des comptes d'après les données issues de l'application Médoc.

Le réseau territorial de la DGFIP a une densité exceptionnelle. Comme le montre le tableau ci-après, la DGFIP compte en effet plus de structures territoriales que ses homologues des pays les plus étendus (plus de 300 000 km²) ou les plus peuplés (plus de 40 millions d'habitants) de l'OCDE (entre 3,3 à 4,4 fois) ou même que ses homologues allemande, italienne, espagnole, néerlandaise et britannique réunis.

¹⁶⁷ Hors direction des grandes entreprises (DGE).

Tableau n° 10 : les réseaux fiscaux dans les pays de l'OCDE (2011)

<i>Pays</i>	Adminis- trations centrales	Directions régionale/ départementales	Structures locales	Part des effec- tifs dans le réseau	Superficie (en milliers de km ²)	Population (en millions)	Nombre total d'agents pour les fonctions de collecte
<i>France</i>	1	110	1 500 ¹⁶⁸	90 %	552	63,3	69 650
<i>Allemagne</i>	17	12	551	96 %	357	81,8	110 515
<i>Italie</i>	1	21	108	93 %	301	60,7	32 619
<i>Pays-Bas</i>	1	14	0	69 %	37	16,7	23 014
<i>Espagne</i>	1	68	202	87 %	506	46,1	23 556
<i>RU</i>	1	0	224	63 %	242	62,4	66 466
<i>OCDE à grande superficie</i>	2,1	30	337	83 %	2 288,5	67,4	38 755
<i>OCDE les plus peuplés</i>	2,6	38	448	84 %	1 481,3	99,1	53 720

Source : Cour des comptes à partir de OCDE : « Tax administration 2013 - comparative information on OECD and other advanced and emerging economies ».

Entre 2011 et 2014, les effectifs affectés à la fiscalité des professionnels dans le réseau territorial de la DGFIP se sont réduits de 10,5 %, passant de 9 862 à 8 830 ETP. Compte tenu de la stabilité du nombre de services au cours de la même période (voir *supra*), le nombre moyen d'emplois affectés à la fiscalité professionnelle a baissé de 15,6 à 14 par SIE et de 6,8 à 6 par SIE-SIP. La proportion de services de petite taille a quant à elle fortement augmenté : ainsi, 188 SIE, soit 35 % d'entre eux, comptaient moins de 12 emplois en 2014 contre 125 SIE, soit 23 % en 2011. Seuls 20 SIE (4 % du total), contre 50 en 2011, avaient au moins

¹⁶⁸ Sans modifier le constat qui précède, les données de la DGFIP font apparaître un ordre de grandeur moins élevé. En 2013, 1 246 structures se consacraient à la gestion courante de l'impôt : 537 SIE, 492 SIP et 217 services mixtes SIE-SIP. En outre, la DGFIP comptait 10 DIRCOFI et 101 directions départementales (ou régionales).

24 emplois. Près de la moitié des SIE-SIP (103 sur 217) avaient moins de 6 emplois et presque aucun plus de 11 emplois en fiscalité professionnelle.

La taille réduite d'un grand nombre de services affecte les conditions de prise en charge de fonctions qui appellent des connaissances spécialisées, comme le recouvrement forcé des créances, la densité des actions de contrôle interne visant à vérifier la bonne application des procédures, qui nécessitent de dégager du temps d'encadrement ou encore la gestion courante des impôts comptant un nombre réduit de redevables, comme la taxe sur les salaires.

En 2015 et, plus encore, en 2016, les directions départementales ont engagé un mouvement de concentration de leurs services déconcentrés. Ainsi, le nombre de SIE s'est contracté de 538 fin 2014 à 501 début 2016, et celui des SIE-SIP de 217 à 205. Deux tendances se dessinent : le regroupement de SIE dans les centres urbains et le redéploiement des SIE-SIP vers des SIE aux activités mieux assurées. Ce mouvement devrait être nettement renforcé : sans même prendre en compte les suppressions d'emplois intervenues en 2015 et prévues en 2016, il ne suffit pas à ramener le nombre moyen d'emplois par service à celui du début de la décennie 2010.

b) Un maintien de l'ensemble des sites dans le réseau des URSSAF, accompagné d'une spécialisation croissante

Les URSSAF ont été départementalisées, puis régionalisées. Pourtant, le nombre de leurs sites de production n'a pas été réduit du fait de l'absence de mobilité de leurs agents.

Compte tenu des réductions d'emplois programmées par les COG 2010-2013 et, plus encore, 2014-2017, les URSSAF régionales ont regroupé sur un nombre variable de sites la gestion de certaines catégories de cotisants (administrations publiques, particuliers employeurs, travailleurs indépendants) ou fonctions (immatriculation, recouvrement forcé). En revanche, elles ont continué à gérer les employeurs privés de salariés, qui constituent leur cœur de métier, sur l'ensemble de leurs sites.

Dans son dernier rapport sur la sécurité sociale¹⁶⁹, la Cour a recommandé que les prochaines conventions d'objectifs et de gestion des organismes nationaux du régime général de sécurité sociale, dont celle de l'ACOSS, pour les années 2018-2022 fixent des objectifs de réduction des écarts de coûts entre organismes, en définissant notamment une taille critique minimale pour le maintien de sites en activité.

À cette fin, les sites de production des URSSAF devraient être plus fortement spécialisés en retirant à certains d'entre eux la gestion des prélèvements sociaux des employeurs de salariés, ce qu'ont commencé à faire certaines URSSAF. En outre, les sites de petite taille hérités des organisations départementales antérieures à la régionalisation qui ne seraient pas à même de prendre en charge dans des conditions appropriées des segments complets de comptes cotisants devraient être fermés.

c) Une concentration croissante du réseau territorial de la DGDDI

Au cours des vingt dernières années, le réseau des Douanes s'est contracté, notamment pour les missions fiscales. Ainsi, le nombre de bureaux de fiscalité et contributions indirecte (BFCI)¹⁷⁰, aussi dénommés « recettes locales » ou centres de viticulture, est passé de 1 050 en 1993 à 76 en 2014 ; la suppression de structures s'est accompagnée de celle des sites et du déplacement des agents.

Comme l'a recommandé la Cour¹⁷¹, la DGDDI doit accentuer la réduction du nombre de ses implantations territoriales, en concentrant la gestion des prélèvements dans le cadre interrégional, voire en la centralisant au niveau national. Elle s'est partiellement engagée dans cette voie : en dehors de la centralisation nationale de certains prélèvements (TGAP et TSVR, voir *supra*), elle concentre de manière croissante la collecte de la fiscalité énergétique au niveau interrégional ou régional et par façade maritime celle de la fiscalité nautique (droit annuel de francisation et de navigation).

¹⁶⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre XIII : la réorganisation des réseaux de caisses du régime général : un mouvement significatif, un impossible *statu quo*, p. 451-491. La Documentation française, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁷⁰ Issus des recettes locales transférées de la DGI à la DGD (1993), qui, avec un à deux agents, procédaient principalement à la collecte des droits sur les alcools.

¹⁷¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*. Tome I, volume I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser, p. 11-46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

3 - La modulation des missions : un levier encore peu mobilisé

La modulation des missions des structures territoriales en fonction du cadre géographique le plus pertinent pour les exercer constitue une autre modalité d'adaptation de l'organisation interne des réseaux de collecte à la réduction de leurs effectifs. À la DGFIP et dans le réseau des URSSAF, elle devrait couvrir un champ plus vaste d'activités.

a) Une spécialisation des structures territoriales aujourd'hui limitée au contrôle et au recouvrement forcé des créances à la DGFIP

La différenciation des missions des structures territoriales a d'abord consisté à confier à des structures spécialisées des activités requérant une forte expertise. À l'issue d'expérimentations en cours, elle pourrait s'étendre à la gestion courante de l'impôt.

Depuis 2000, les 9 DIRCOFI contrôlent les enjeux financiers de taille intermédiaire entre ceux pris en charge par les directions nationales de contrôle¹⁷² et ceux couverts par les brigades de contrôle et de recherche et les brigades de vérification rattachées aux directions départementales (au nombre de 322 et de 106 en 2014).

En 2010, ont été mis en place au sein de chaque DDFiP des pôles de recouvrement spécialisé (PRS). Couvrant à l'origine des situations particulières appréciées au cas par cas (en fonction des enjeux financiers, du risque d'échappement de la matière à recouvrer ou de la complexité des procédures à mettre en œuvre), leurs missions sont étendues depuis 2014 au recouvrement de l'ensemble des créances sur les entreprises en procédure collective (redressement judiciaire ou liquidation judiciaire).

Dans son dernier rapport public annuel¹⁷³, la Cour a recommandé d'élargir les missions des DIRCOFI au pilotage des unités de contrôle fiscal externe (assuré actuellement par les directeurs départementaux des finances publiques) afin de renforcer l'intégration du pilotage du contrôle fiscal et d'accélérer la généralisation des PRS auprès des DIRCOFI pour améliorer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal.

¹⁷² DVNI et DNEF précitées et direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF).

¹⁷³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, tome II. La lutte contre la fraude fiscale, des progrès à confirmer, p. 357-394. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Par ailleurs, l'expérimentation de « travail à distance » lancée par la DGFIP en 2015 pourrait favoriser une modulation du périmètre des missions des SIE à même de concilier le maintien d'un réseau dense d'accueil des redevables professionnels, la réalisation d'économies d'échelle et l'amélioration de la prise en charge de certaines missions. Compte tenu du nombre réduit de redevables de la taxe sur les salaires, la gestion des dossiers de ces derniers (y compris de ceux par ailleurs redevables de la TVA sur une partie de leurs activités) aurait vocation à être confiée à un seul ou à certains SIE dans le cadre départemental.

b) Des mutualisations entre URSSAF sur un champ encore étroit

L'ACOSS a engagé la mutualisation de certaines activités entre URSSAF dans le cadre de huit inter-régions qui épousent la nouvelle carte des régions administratives ou, sans contredire celle-ci, couvrent plusieurs régions. Dans tous les cas, elles comprennent l'une des huit URSSAF qui gèrent les comptes cotisants des très grandes entreprises, qui paraissent ainsi appelées à apporter un soutien aux autres unions.

Les mutualisations prévues à ce stade par l'ACOSS portent principalement sur des fonctions support à la collecte des prélèvements sociaux (plateforme multimédia prévue par la stratégie multicanal de l'ACOSS, gestion de la trésorerie, formation). Sauf exception (titulaires de la protection universelle maladie devant acquitter des cotisations au regard du niveau de leurs ressources, au nombre de 50 000 environ), elles ne s'étendent pas à la gestion de comptes cotisants.

Afin de réaliser des gains de productivité accrus, les mutualisations devraient être étendues à des catégories de cotisants plus importantes (comme les administrations publiques) et à d'autres fonctions support comptant des effectifs importants (comme l'exploitation informatique).

C - Les réformes en cours des organismes conventionnels

La rationalisation des réseaux de collecte et de gestion des fonds des politiques conventionnelles (retraites complémentaires, formation professionnelle, apprentissage et logement) procède d'un double mouvement : des fusions d'organismes et un rattachement exclusif des entreprises à un seul organisme par domaine.

1 - Une réduction du nombre d'organismes distincts

Afin d'en réduire les coûts de fonctionnement, un grand nombre d'institutions de retraites complémentaires (IRC) adhérentes à des GPS ont été fusionnées (37 en 2014 contre 103 en 2000) ; le nombre de GPS auxquelles elles adhèrent tend également à se réduire¹⁷⁴. La fusion des régimes AGIRC et ARRCO prévue par le dernier accord national interprofessionnel (octobre 2015) entraînera une nouvelle réduction du nombre d'IRC, aujourd'hui spécialisées par régime.

En 2012, le nombre d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui collectent les participations des employeurs au développement de la formation professionnelle continue fixées par le code du travail et par des conventions collectives de branche ou versées à titre volontaire a été réduit de 65 à 20.

De même, le nombre de comités interprofessionnels du logement (CIL) qui collectent la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) prévue par le code de la construction et de l'habitation s'est contracté de 102 en 2007 à 23 en 2013, puis à 20 en 2014. En 2015, les partenaires sociaux ont décidé de les regrouper en une structure unique. Ce regroupement interviendrait d'ici au 1^{er} janvier 2017.

2 - L'arrêt des concurrences entre organismes de collecte pour les contributions légale et conventionnelles

Dans chaque domaine, les organismes de collecte étaient en concurrence entre eux pour capter les versements des entreprises.

Les employeurs de salariés avaient la faculté de changer d'organisme ou de fractionner leurs versements entre plusieurs organismes afin de tenter d'obtenir de meilleures contreparties pour le financement de leurs dépenses de formation professionnelle ou l'attribution de logements à loyer modéré pour leurs salariés. Une minorité d'employeurs, surtout de grande taille, l'exerçait : en 2014, seules 6 % des entreprises fractionnaient la PEEC entre plusieurs CIL.

Compte tenu notamment de l'adhésion des IRC de mêmes entreprises à des GPS distincts au titre des deux régimes AGIRC et ARRCO, les cotisations de retraites complémentaires étaient versées en

¹⁷⁴ Projet de regroupement de 5 GPS (Pro BTP, B2V, Audiens, IRP Auto, Lourmel).

2014 à plus d'un GPS par 6 % des établissements (111 000 environ) au titre d'un quart environ des salariés (6 millions).

Quel que soit le prélèvement concerné, ces facultés de choix de l'organisme de collecte ont été récemment supprimées¹⁷⁵ ou sont en voie de l'être¹⁷⁶, parfois par anticipation à une réforme plus vaste¹⁷⁷.

Le rattachement exclusif de chaque employeur à un seul organisme de collecte, pour les contributions légale et conventionnelles, concourt à réduire les dépenses des organismes concernés, en rendant sans objet leur démarchage et en mettant fin à la duplication des tâches de gestion des obligations déclaratives et de paiement des entreprises. Il doit procurer près d'un tiers (20 M€ sur 64 M€) des économies programmées sur les fonctions de collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés pour la période 2013-2018.

¹⁷⁵ En application des réformes de 2014 pour la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue (versement à l'OPCA désigné par l'accord de branche ; si aucun OPCA n'a été désigné, versement à l'un des deux OPCA interprofessionnels : OPCALIA ou AGEFOS PME) et pour la taxe d'apprentissage (versement au choix de l'employeur soit à un OCTA régional - une chambre consulaire -, soit à l'OPCA de la branche ou, en l'absence de désignation d'un OPCA, à l'OPCA interprofessionnel habilité à collecter la taxe d'apprentissage).

¹⁷⁶ Entre 2015 et 2017 pour les cotisations de retraites complémentaires.

¹⁷⁷ En 2015 pour la PEEC, préalablement à la fusion des CIL en une structure unique.

II - Recentrer progressivement les prélèvements sociaux sur le réseau des URSSAF

En s'appuyant notamment sur la déclaration sociale nominative dont toutes les potentialités doivent être utilisées, notamment pour mieux contrôler l'assiette des recouvrements (A), l'architecture des prélèvements sociaux devrait être réorganisée autour du réseau des URSSAF pour les cotisations de retraites complémentaires des salariés, comme pour d'autres prélèvements assis sur la masse salariale (B). Par ailleurs, les URSSAF devraient prendre en charge l'ensemble des tâches de collecte des prélèvements sociaux des artisans et commerçants, aujourd'hui partagées avec le RSI (C).

A - Exploiter toutes les potentialités de la déclaration sociale nominative

Le système de collecte des prélèvements sociaux n'est pas organisé pour permettre un rapprochement systématique des salaires versés et des bases salariales déclarées au titre des prélèvements sociaux, ni de ces données avec les revenus salariaux pris en compte pour l'attribution des prestations et des aides sociales. Il en résulte des pertes de ressources publiques d'ampleur inconnue, mais nécessairement très significative compte tenu des flux financiers concernés, ainsi que des atteintes à l'égalité des conditions de concurrence entre entreprises.

L'une des finalités de la DSN est de réduire ces pertes, en dehors des cas de fraude des employeurs de salariés qu'elle ne permet pas en soi de détecter. Encore convient-il que les organismes sociaux engagent les projets permettant d'en exploiter pleinement les potentialités, en mobilisant à cette fin des ressources avec le soutien de leurs autorités de tutelle. Tel n'est que partiellement le cas aujourd'hui.

1 - Rapprocher l'assiette salariale des prélèvements et les données sociales collectées par la DSN

Les employeurs de salariés déclarent aux URSSAF sous une forme agrégée, et non détaillée par salarié les bases assujetties à prélèvements sociaux, les montants d'assiette exonérés et ceux éligibles à réduction.

Contrairement aux GPS pour les cotisations de retraites complémentaires, les URSSAF n'exploitent pas les DADS annuelles dont elles sont destinataires, qui détaillent les rémunérations versées à chaque salarié, aux fins de régulariser les prélèvements sociaux auto-liquidés par les employeurs de salariés en cours d'année par la voie d'un appel complémentaire ou d'une restitution de trop perçu. C'est seulement à l'occasion de contrôles d'assiette, nécessairement sélectifs, qu'elles rapprochent les bases salariales déclarées au titre des prélèvements sociaux avec les salaires versés.

Par ailleurs, la CNAVTS et les organismes de son réseau (CARSAT) liquident les droits aux retraites de base des salariés sur le fondement des données de salaires déclarées par les employeurs dans les DADS (en leur apportant des modifications en fonction des informations produites par les salariés par la voie notamment de copies de leurs bulletins de salaires). C'est principalement en cas de suspicion de fraude que les salaires pris en compte pour la retraite sont rapprochés de ceux qu'ont déclarés les employeurs de salariés à l'appui des cotisations d'assurance vieillesse qu'ils ont auto-liquidées auprès des URSSAF.

L'absence quasi-générale de rapprochement entre les bases salariales des cotisations des retraites de base (72,3 Md€ en 2014) et les salaires des données sociales conduit à ce qu'une partie des retraites de base de la CNAVTS est liquidée sur le fondement de données de salaires qui n'ont pas été versés par les employeurs aux salariés (fraude des assurés), a été versée pour des montants plus élevés (erreurs ou fraudes des employeurs au détriment de l'assurance vieillesse) ou a été versée pour des montants inférieurs à ceux pris en compte par les employeurs pour déclarer les prélèvements sociaux dont ils sont redevables (erreurs des employeurs à leur détriment).

L'enjeu financier de l'absence de coïncidence des bases salariales déclarées au titre des prélèvements sociaux versés aux URSSAF (271,1 Md€ en 2014) et des salaires déclarés au titre des données sociales pourrait être significatif. Ainsi, sur un secteur plus étroit (67,2 Md€ en 2014) et sans qu'une extrapolation soit possible, le GIE AGIRC-ARRCO évalue à plus d'un quart le nombre d'entreprises concernées par des régularisations des cotisations de retraites complémentaires qu'elles ont versées et à 2 % l'augmentation moyenne des droits à pension des salariés induite par ces régularisations, compte tenu d'un solde financier net favorable aux régimes (800 M€ régularisés en faveur des régimes et 400 M€ en faveur des entreprises).

2 - Exploiter les données individuelles de la DSN

La DSN renforce la sécurité des processus de gestion des URSSAF, à travers notamment l'intégration d'identifiants de cotisants sécurisés, voire certifiés par rapport à la source Insee, et rend plus difficiles les pratiques de minoration d'assiette en cours d'année.

En outre, la DSN doit permettre d'assurer l'adéquation des salaires et des bases assujetties aux prélèvements sociaux, aux montants d'assiette exonérés et à ceux éligibles à réduction au niveau de l'établissement et à celui de chaque salarié pris individuellement. À ce jour, les URSSAF n'utilisent cependant de la DSN que les informations agrégées relatives aux prélèvements sociaux qui lui ont été intégrées à la demande de l'ACOSS afin de maintenir le mode de collecte habituel agrégé, et non les informations détaillées par salarié. Elles ne traitent pas les écarts entre les données individuelles de salaires et les données agrégées entrant dans le calcul des prélèvements sociaux déclarés par les employeurs, en demandant à ces derniers des explications et des correctifs. De manière générale, les utilisations possibles des données individuelles portées par la DSN ne sont encore que partiellement définies par l'ACOSS.

Une vérification systématique de la cohérence des données de salaires et des bases salariales des prélèvements sociaux déclarées par les employeurs dans le cadre de la DSN concourrait pourtant à fiabiliser les prélèvements en permettant de détecter un nombre accru d'anomalies et de substituer des régularisations rapides à titre gracieux à une partie des redressements en faveur de l'URSSAF ou des employeurs qui peuvent intervenir en aval dans le cadre du contrôle d'assiette.

Les activités de contrôle pourraient alors être redéployées de la régularisation *a posteriori* des déclarations, qui mobilise aujourd'hui une part importante de la force de travail des inspecteurs du recouvrement, vers la recherche des éléments de rémunération, en espèces et en nature, omis par certains employeurs de la déclaration des salaires comme de celle des bases de prélèvements sociaux.

Ces évolutions nécessitent la création par l'ACOSS d'une base nationale pérenne de stockage des DSN (prévue pour 2018), la mise en place de processus de gestion des incohérences entre données collectives et données individuelles et la prise en compte des ressources (effectifs, dépenses informatiques) nécessaires à leur traitement dans la prochaine COG 2018-2022 avec l'État.

Au-delà, le maintien de l'obligation pour les entreprises de déclarer dans la DSN des données agrégées en plus des données individuelles par

salarié devrait être réexaminé à terme, lorsque l'acclimatation de la DSN par les éditeurs de logiciels qui conçoivent et paramètrent les modules DSN des fichiers de paie, les tiers déclarants et les entreprises aura permis de réduire significativement les écarts entre données agrégées et données individuelles. En effet, la déduction par les URSSAF des données agrégées par établissement à partir des données individuelles déclarées par salarié permettrait d'alléger la charge déclarative des entreprises.

3 - Utiliser pleinement la DSN pour la gestion des prestations et des aides sociales

Les données individuelles véhiculées par la DSN sont de nature à contribuer à sécuriser l'attribution et le calcul des prestations et des aides sociales. En effet, elles peuvent permettre aux organismes sociaux de corroborer les informations déclarées par les employeurs, les salariés et les titulaires de ces prestations et aides sur les périodes d'emploi, les durées de travail et les ressources d'origine salariale. Au-delà de celles de la DGFIP auxquelles ils ont accès¹⁷⁸, elles leur donnent de surcroît la possibilité d'appréhender les salaires de manière distincte des autres revenus (les données fiscales les agrègent avec les pensions de retraite et d'invalidité et les pensions alimentaires) sur des périodes pouvant différer de l'année civile (seule référence des données fiscales).

Les adaptations des processus de gestion des prestations et des aides sociales et celles des systèmes d'information et des règles de droit qui en sont le corollaire demeurent cependant encore largement à définir et à mettre en œuvre pour exploiter les potentialités de la DSN.

La CNAF prévoit d'utiliser les données de la DSN afin de contrôler la situation des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ou de la prime d'activité et de leurs conjoints : les données de la DSN modifieront automatiquement les situations professionnelles par rapport à celles connues des CAF, permettront de contrôler les ressources d'activité déclarées dans les déclarations trimestrielles de ressources et, ultérieurement, de les pré-alimenter. Les données de la DSN doivent par ailleurs permettre d'apprécier l'activité en France des travailleurs migrants qui perçoivent des allocations familiales et d'appréhender l'adresse et la solvabilité des débiteurs alimentaires dont les ex-conjoints

¹⁷⁸ Soit par un échange informatisé (prestations versées par les CAF), soit en demandant aux demandeurs de prestations de produire les avis d'imposition (CPAM).

perçoivent l'allocation de soutien familial remboursable afin de mettre en œuvre des procédures de recouvrement forcé à leur égard. En revanche, il n'est pas prévu d'exploiter la DSN pour fiabiliser le versement de l'allocation pour adulte handicapé (AAH), dont les titulaires effectuent pourtant des déclarations trimestrielles de ressources.

S'agissant des retraites de base du régime général de sécurité sociale, un rapprochement automatisé des données de salaires prises en compte pour leur calcul avec les bases salariales des cotisations sociales demeure à mettre en œuvre, comme cela est pratiqué de longue date pour les retraites complémentaires (voir *supra*). Par ailleurs, les pièces produites par les assurés à l'appui des régularisations de carrière (copies de bulletins de salaires) préalables à la liquidation des droits ont vocation à être confrontées aux données de salaires contenues dans les DSN de toutes les périodes concernées.

Pour ce qui concerne les allocations chômage versées par Pôle Emploi, un rapprochement automatisé devrait être mis en œuvre entre les données individuelles de salaires déclarées à Pôle Emploi et les contributions d'assurance chômage déclarées aux URSSAF dans le cadre de la DSN.

La prise en compte par les CPAM des salaires déclarés par les employeurs dans la DSN contribuerait à sécuriser le calcul des salaires de référence utilisés pour déterminer les montants des rentes AT-MP (rémunération effective totale au cours des 12 mois civils précédant l'arrêt de travail), aujourd'hui principalement instruits d'après les copies de bulletins de salaires des demandeurs.

Pour les prestations et aides pour lesquelles les ressources à prendre en compte excèdent les seuls revenus salariaux, les organismes sociaux doivent nécessairement s'appuyer sur les données fiscales de revenus et sur celles relatives aux prestations sociales versées (auxquelles ils ont accès en consultant les portails des CAF et de Pôle emploi ou le répertoire national commun de la protection sociale - RNCPS). L'exploitation des données de la DSN pourrait cependant contribuer à sécuriser le versement par les CPAM des pensions d'invalidité accordées (pour l'application des règles de cumul pension – salaires en cas de reprise d'activité) et l'attribution ou le renouvellement de l'allocation supplémentaire d'invalidité (pour laquelle sont prises en compte les ressources des trois mois civils précédant la demande), de la couverture maladie universelle complémentaire et de l'aide à la complémentaire santé individuelle (ressources des 12 mois civils précédant la demande).

B - Renforcer l'efficacité de la collecte des cotisations AGIRC-ARRCO et d'autres prélèvements sur les salaires en la déléguant aux URSSAF

Les modes de collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés AGIRC-ARRCO (67,2 Md€ en 2014), mais aussi des participations des employeurs à l'effort de construction (PEEC, 1,8 Md€ en 2014) et à la formation professionnelle continue (PEFC¹⁷⁹), ainsi que de la contribution exceptionnelle de solidarité des employeurs publics présentent des faiblesses majeures en termes d'exhaustivité des recettes, d'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises, de complétude des droits des salariés et de niveau des coûts de collecte. Une délégation aux URSSAF de l'ensemble des tâches de collecte des prélèvements ayant une origine légale ou conventionnelle permettrait de les atténuer fortement, voire de les faire disparaître. Elle devrait être programmée en tenant compte des enjeux des prélèvements en termes de rendement financier ou de risque de fraude, et des préalables à lever avant de la mettre en œuvre.

1 - Les limites des dispositifs de collecte conventionnels en vigueur

a) La duplication des tâches et des coûts de gestion pour les entreprises comme pour les organismes

La présence de plusieurs organismes de collecte sur la même assiette, celle des cotisations sociales, conduit à dédoubler les mêmes tâches de gestion entre l'ensemble des organismes : affiliations, radiations et modifications des données des entreprises, relance des déclarations manquantes, traitement des demandes de délais de paiement ou portant sur d'autres objets et des réclamations, mise en œuvre des actions de recouvrement amiable et forcé.

¹⁷⁹ Les documents budgétaires (« jaune » relatif à la formation professionnelle) ne distinguent pas les versements prévus par le code du travail, ceux effectués en application de conventions collectives de branche et ceux à caractère volontaire. Le projet de loi de finances pour 2016 fait ainsi état d'un montant total de 6,5 Md€ versés aux OPCA en 2013.

De manière symétrique, les entreprises doivent effectuer plusieurs déclarations et paiements distincts selon des périodicités également distinctes. Pour une part, cette multiplicité d'actes de gestion est atténuée par le regroupement des déclarations dans la DSN. Pour certains prélèvements (PEEC et PEFC), la déclaration faite dans la DSN est destinée à la DGFIP ; les entreprises doivent également adresser un bordereau de versement, accompagné du règlement, à l'organisme de collecte conventionnel (CIL ou OPCA).

Même lorsqu'il existe un seul support déclaratif et que ce dernier est intégré à la DSN (cotisations de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO), les entreprises sont susceptibles d'être contactées par une multiplicité d'interlocuteurs.

b) L'absence ou la faiblesse des contrôles

Les organismes conventionnels de collecte ne sont pas dotés de prérogatives de puissance publique qui leur permettraient de vérifier l'exhaustivité des prélèvements et des assiettes salariales qui leur sont déclarées, ce qui peut favoriser l'absence de déclaration ou la sous-déclaration de l'assiette des cotisations.

Malgré l'enjeu financier majeur qui s'y attache, les cotisations de retraites complémentaires des salariés ne font toujours pas l'objet de contrôles d'assiette, les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 confiant cette mission aux URSSAF étant demeurées lettre morte.

L'absence de contrôle des cotisations de retraites AGIRC-ARRCO

La COG 2009-2013 de l'ACOSS avait prévu de généraliser les contrôles en 2012 à l'issue d'une phase d'expérimentation qui a bien eu lieu. Cependant, la direction de la sécurité sociale a écarté après un délai important les propositions du GIE AGIRC-ARRCO et de l'ACOSS (contrôle des assiettes par les URSSAF, vérification des taux de cotisation et des montants par salarié et mise en recouvrement des redressements par les GPS), au profit d'une intégration de l'individualisation par salarié des redressements d'assiette à la procédure de contrôle des URSSAF, laquelle était tributaire de la généralisation préalable de la DSN.

La COG 2014-2017 mentionne que de premiers contrôles seront effectués, sous forme de pilotes, au cours de sa dernière année d'application (2017). La fusion des régimes AGIRC et ARRCO et la refonte de l'outil de programmation des contrôles des URSSAF pourraient conduire à reporter cette nouvelle expérimentation à 2019 ou 2020.

Si cette échéance devait être confirmée, 12 à 13 années se seraient écoulées entre la décision du législateur et un début de mise en œuvre de celle-ci. Sans même prendre en compte l'effet dissuasif des contrôles, plusieurs centaines de millions d'euros auront alors été perdus par les régimes de retraites complémentaires des salariés.

Les conséquences financières des minorations d'assiette sur les régimes de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO, dont l'ampleur est inconnue, sont certes neutralisées par la proportionnalité des droits ouverts aux salaires déclarés par les entreprises et aux cotisations facturées par les GPS aux entreprises sur le fondement de ces derniers, sous réserve de dispositions protectrices en faveur des salariés¹⁸⁰. Elles n'en affectent pas moins les droits des salariés et les conditions de la concurrence entre entreprises. La Cour insiste à nouveau¹⁸¹ pour que les acteurs concernés – direction de la sécurité sociale, ACOSS et GIE AGIRC-ARRCO – se conforment à la volonté du législateur et adoptent enfin en commun l'ensemble des dispositions juridiques et

¹⁸⁰ À l'exception notamment des dirigeants salariés, les droits à retraite sont validés quand la déclaration de salaires nominatifs par l'entreprise permet de présumer le précompte de l'ensemble des cotisations de retraite complémentaire, le salarié prouve le précompte de la part salariale des cotisations (production du bulletin de salaires) ou quand les créances de cotisations n'ont pas été recouvrées.

¹⁸¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique. Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO)*. La Documentation française, décembre 2014, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr

opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre sans délai de contrôles des cotisations de retraite complémentaires des salariés.

S'agissant de la PEEC et de la PEFC, les services territoriaux de la DGFIP sont compétents pour vérifier l'existence des versements aux organismes de collecte et l'assiette salariale retenue pour leur calcul. La vérification de la justification des dépenses internes libératoire au versement de ces prélèvements, qui sont (PEEC) ou tendent (PEFC) à devenir l'exception, incombe quant à elle aux services des ministères chargés, selon le cas, du logement ou de la formation professionnelle. Toutefois, la PEEC et la PEFC n'entrent pas parmi les priorités de contrôle de la DGFIP, ce qu'a encore accentué la suppression des déclarations fiscales qui leur étaient consacrées¹⁸² afin de réduire les tâches de gestion des services fiscaux. Si cet état de fait est compréhensible au regard des enjeux financiers liés aux principaux impôts professionnels, il prive ces prélèvements de la sécurité financière qu'apporte en principe l'intervention des services fiscaux.

Les rapprochements ponctuels entre l'assiette sous-jacente à la PEEC versée aux CIL et l'assiette des cotisations sociales déclarées aux URSSAF auxquels procède le ministère chargé du logement font apparaître une divergence de l'évolution du produit de la PEEC depuis 2009. Les pertes de recettes sont de l'ordre de 10 %, soit 180 M€ annuels (2014). Si le ministère chargé du travail effectuait un rapprochement de même nature, il est probable que des pertes de recettes apparaîtraient aussi au titre de la PEFC et de la taxe d'apprentissage.

2 - Les avantages attendus d'une délégation de gestion aux URSSAF

Sans qu'elle n'affecte en rien la nature des missions, la gouvernance et l'autonomie des organismes paritaires qui emploient les fonds, la délégation aux URSSAF de l'ensemble des tâches de collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés, de la PEEC et de la PEFC et l'application à ces prélèvements des règles de recouvrement prévues par le code de la sécurité sociale¹⁸³ permettraient de remédier aux faiblesses majeures de leur collecte.

¹⁸² Les informations ont été intégrées à la DADS et doivent l'être, à maille agrégée - et non détaillée par salarié - dans la DSN.

¹⁸³ Comme c'est le cas pour les contributions d'assurance chômage.

Le montant de la collecte serait majoré. Les sous-déclarations d'assiette des cotisations de retraites complémentaires des salariés, de la PEEC et de la PEFC seraient dissuadées et, si certaines persistaient, elles pourraient être détectées dès le stade des déclarations, par des contrôles de cohérence d'assiette avec les autres prélèvements sociaux. En outre, les prélèvements dont la collecte serait déléguée aux URSSAF bénéficieraient des redressements de l'assiette des cotisations sociales, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Enfin, les produits liés aux contrôles seraient affectés aux seuls organismes conventionnels (alors que l'État conserve les recettes liées aux contrôles de la PEEC et de la PEFC, ainsi que les versements spontanés effectués par certains employeurs afin d'atteindre le seuil minimal de dépenses requis).

Les coûts de collecte seraient très fortement réduits. L'effet d'échelle permis par le traitement par un seul acteur de la quasi-totalité des prélèvements sociaux déclarés dans le cadre de la DSN conduirait à réduire les coûts globaux de la collecte par rapport à ceux, nettement plus élevés, des GPS imputés aux retraites complémentaires des salariés. Compte tenu de la duplication actuelle de la plupart des tâches relatives à la collecte des cotisations AGIRC-ARRCO par rapport à celles qu'elles effectuent déjà, les URSSAF connaîtraient une augmentation de leur charge de travail nettement inférieure¹⁸⁴ à celle qui viendrait à disparaître dans les GPS.

La vie des entreprises serait simplifiée pour la presque totalité des prélèvements assis sur la masse salariale dont elles sont redevables, elles n'auraient plus qu'une seule périodicité déclarative – celle de la DSN –, le cas échéant qu'une seule périodicité de versement – celle correspondant aux prélèvements aujourd'hui versés à l'URSSAF et un seul interlocuteur – l'URSSAF. Ces avantages semblent perçus par un grand nombre d'entreprises.

La collecte des cotisations AGIRC-ARRCO vue par les entreprises

Au vu des résultats du sondage de la Cour, une majorité d'entreprises seraient favorables à un transfert aux URSSAF de la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés.

¹⁸⁴ Compte tenu de l'unicité des processus de gestion des prélèvements sociaux sur les salaires, le transfert de la collecte des contributions d'assurance chômage (2011) a occasionné une charge pérenne limitée à une dizaine d'emplois selon l'ACOSS.

À la question « Verriez-vous un avantage à déclarer et à payer à l'URSSAF les cotisations de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO, au lieu de faire une déclaration distincte à un autre organisme (groupement de protection sociale) ? », 50 % des entreprises font état d'un avantage. Cette proportion atteint 63 % de celles qui ne font pas appel à un tiers déclarant, tandis que celle des entreprises qui n'y voient ni avantage, ni inconvénient baisse de 47 % à 29 %. Les autres entreprises n'ont pas exprimé d'opinion ou, pour une part infime d'entre elles, ont fait état d'un inconvénient.

Pour les cotisations de retraites complémentaires des salariés, l'alignement sur l'échéance de versement à l'URSSAF (au 5 ou au 15 du mois) aurait une incidence sur la trésorerie des entreprises estimée à 3 Md€ par le GIE AGIRC-ARRCO. Elle serait cependant moindre que celle, évaluée à 10 Md€, du passage à un versement mensuel de ces cotisations en février 2016. Elle pourrait, de plus, être lissée dans le temps, ce qui n'a pas été le cas de cette dernière mesure.

Le changement de périodicité du versement des cotisations de retraites complémentaires par les employeurs de salariés en 2016

Depuis février 2016, les employeurs de salariés ayant au moins 10 salariés et ceux de moins de 10 salariés qui versent mensuellement à l'URSSAF doivent verser les cotisations de retraite complémentaire à un rythme mensuel et non plus trimestriel en application de l'accord national interprofessionnel de mars 2013. Dictée par un objectif de reconstitution des réserves des régimes AGIRC-ARRCO, fortement sollicitées au cours des années récentes¹⁸⁵, cette nouvelle périodicité a ponctionné la trésorerie des entreprises concernées d'environ 10 Md€ à son entrée en vigueur.

3 - Des préalables à lever

a) Les cotisations de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO

Compte tenu d'une assiette identique à celle des cotisations du régime général de sécurité sociale, l'existence de plusieurs tranches

¹⁸⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO)*. La Documentation française, décembre 2014, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr

auxquelles s'appliquent des taux différents et de taux plus élevés pour certaines entreprises (en application de conventions collectives de branche ou de contrats d'adhésion aux IRC) ne ferait pas obstacle à une délégation aux URSSAF de la collecte des cotisations de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO, mais impliquerait d'intégrer les informations correspondantes à leur système d'information. Le rattachement de chaque entreprise à un seul GPS à compter de 2017 faciliterait l'affectation des flux financiers et d'information.

Une délégation de la collecte des cotisations AGIRC-ARRCO devrait nécessairement s'accompagner du maintien du calcul des cotisations au niveau de chaque salarié pris individuellement. Les droits futurs à retraite complémentaire de chaque salarié, attribués sous la forme de points, sont en effet strictement proportionnés aux cotisations, sous réserve des dispositions protectrices accordées aux salariés (voir *supra*).

Il s'agit là d'une contrainte réelle, mais qui ne doit pas être surestimée. Compte tenu des modes d'organisation retenus par le GIE AGIRC-ARRCO, il ne reviendrait pas nécessairement à l'organisme de collecte, en l'espèce les URSSAF, de procéder à cette individualisation. En effet, pour les salariés relevant du régime agricole, il est prévu qu'à la suite de la suppression du calcul des prélèvements sociaux par la MSA lors de la généralisation de la DSN, le groupement de protection sociale AGRICA, et non la MSA, son délégataire, calcule à partir des données de la DSN le montant des cotisations de retraites complémentaires propres à chaque salarié et donne instruction à la MSA d'effectuer des régularisations en faveur ou au détriment des employeurs au regard des cotisations auto-liquidées par ces derniers. Une solution de même nature pourrait être retenue entre les autres GPS et les URSSAF. Le maintien éventuel au sein des GPS des tâches relatives à l'individualisation des salaires et des cotisations n'affecterait qu'à la marge les économies de frais de gestion à attendre d'une délégation aux URSSAF de la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés¹⁸⁶.

Une autre question concerne les effectifs des GPS qui se consacrent à la collecte des cotisations. Selon les informations communiquées par le GIE AGIRC-ARRCO, mais qui devraient faire l'objet d'une expertise contradictoire approfondie, 1 665 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP), correspondant à

¹⁸⁶ Selon les données de comptabilité analytique des GPS transmises par le GIE AGIRC-ARRCO, les tâches correspondantes imputées à la collecte des cotisations représentaient 21 M€ de dépenses en 2014, au titre notamment de 134 emplois (en ETP).

2 300 personnes physiques, se consacraient en 2014 aux fonctions « métier » et 703 ETP, soit 1 200 aux fonctions « support » de la collecte. Le plan d'économies engagé par les GPS et la « désimbrication » fonctionnelle croissante des activités de gestion des retraites complémentaires et d'assurance des personnes devraient contribuer à réduire le nombre d'emplois des GPS qui deviendrait superflu en cas de délégation de la collecte aux URSSAF. Cependant, il pourrait demeurer substantiel au cours des années à venir.

Dès lors, les prochaines années, couvertes par la prochaine convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS avec l'État (2018-2022) devraient être consacrées à préparer la délégation de gestion dans de bonnes conditions pour les GPS comme pour le réseau des URSSAF. Ce délai d'adaptation permettrait de donner la priorité, dans l'ensemble des chantiers, à la rénovation du système d'information de production des URSSAF (projet « Cléa »), à laquelle les progrès attendus en matière d'exploitation des données individuelles de la DSN et d'assainissement de la gestion des prélèvements sociaux des artisans et commerçants relevant de l'ISU (voir *infra*) sont intimement liés.

b) Les autres prélèvements

La collecte de la PEEC pourrait être déléguée aux URSSAF sans difficulté technique notable, au terme de la réforme en cours d'Action Logement engagée à l'initiative des partenaires sociaux. Ce prélèvement prévu par le code de la construction et de l'habitation ne comporte pas de participations supplémentaires d'origine conventionnelle et a des caractéristiques semblables à la cotisation au Fonds national des aides au logement (FNAL, géré par le ministère chargé du logement) déjà collectée par les URSSAF : mêmes employeurs (ceux d'au moins 20 salariés) et même assiette (celle de droit commun des cotisations sociales). En outre, son produit sera versé à un organisme unique dans le cadre de la réforme en cours d'Action Logement. Afin de maintenir la possibilité pour les employeurs de verser la PEEC sous la forme soit d'une subvention (ce qui est le cas de plus de 80 % des employeurs), soit d'un prêt à taux zéro remboursable au bout de 20 ans, il suffirait à l'employeur, pour établir ses droits à remboursement ultérieur, de notifier à Action Logement une attestation de son versement à l'URSSAF et le statut de ce dernier.

Sans se heurter à des obstacles rédhibitoires, une délégation aux URSSAF de la collecte de la PEEC pourrait être complexe à mettre en œuvre compte tenu de l'existence dans certaines branches de

participations des entreprises au-delà des planchers prévus par le code du travail. Cette complexité ne tiendrait pas en soi à l'existence de ces obligations : l'information relative à l'identifiant de convention collective applicable à l'établissement, qui est gérée dans le cadre de la DSN, sera renseignée dans le système d'information des URSSAF. En revanche, une difficulté pourrait résulter de la transcription en des règles de gestion informatisées de dispositions complexes fixées par les conventions de branche ou de la lourdeur des traitements informatisés à déployer pour les appliquer. Une expertise complémentaire apparaît donc nécessaire.

Les incidences possibles sur l'emploi dans les organismes collecteurs d'une délégation aux URSSAF de la collecte de la PEEC et de la PEFC légale et des participations supplémentaires prévues par des conventions collectives de branches doivent être relativisées par la saisonnalité de l'activité d'encaissement (qui conduit à recourir à du personnel temporaire), par la mixité de l'activité des chargés de clientèle auprès des entreprises (participation à la collecte, mais aussi étude de leurs besoins et, dans le cas de la PEFC, sollicitation de versements volontaires de leur part) et par les conséquences, elles majeures, de la réduction du nombre d'organismes de collecte¹⁸⁷ et de la disparition de toute concurrence entre eux auprès des entreprises pour les participations légales (PEEC et PEFC) et conventionnelles (PEFC).

¹⁸⁷ Ainsi, chaque organisme collecteur de la PEEC est aujourd'hui doté de son propre système d'information. Leur fusion au sein d'une entité unique conduira à remettre en cause, à un terme plus ou moins rapproché, l'existence de plusieurs outils et équipes.

Le cas particulier de la contribution exceptionnelle de solidarité

Comme l'a souligné la Cour¹⁸⁸, la contribution exceptionnelle de solidarité précomptée au taux de 1 % par les employeurs publics et parapublics¹⁸⁹ sur les rémunérations qu'ils versent aux fonctionnaires et à leurs agents contractuels (1,35 Md€ en 2014) n'est pas dotée d'un dispositif de collecte de nature à en assurer l'exhaustivité. En effet, le Fonds de solidarité ne recense pas les organismes redevables de ce prélèvement et n'a pas de prérogatives qui lui permettraient de contrôler par lui-même l'assiette déclarée. Dès lors, la Cour a recommandé la suppression de cet organisme.

Les URSSAF devraient recevoir mission de collecter la contribution exceptionnelle de solidarité, qui serait alors déclarée dans le cadre de la DSN. Elles seraient en effet à même de détecter les redevables qui ne la versent pas au titre de tout ou partie de leurs agents contractuels sans pour autant verser des contributions d'assurance chômage¹⁹⁰, d'identifier des atypies dans les bases déclarées par rapport à celles des autres prélèvements sociaux et de contrôler les déclarations. Comme la Cour l'a recommandé, l'assiette salariale devrait par ailleurs être clarifiée.

*

**

Les organismes destinataires des fonds collectés et les commissaires aux comptes qui certifient leurs comptes devront avoir l'assurance que les produits, encaissements, créances et charges notifiés par l'ACOSS au titre des prélèvements dont la collecte serait déléguée aux URSSAF correspondent, en totalité et exclusivement, à ces derniers.

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*. Tome I. Le Fonds de solidarité, un opérateur de l'État à supprimer, p. 83-107. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸⁹ État, collectivités locales et leurs établissements publics, établissements publics de santé, chambres consulaires, groupements d'intérêt public, Orange et ses filiales, entreprises des industries électriques et gazières, entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État et sociétés d'économie mixtes majoritairement détenues par des collectivités locales.

¹⁹⁰ Une partie des redevables de la contribution a la faculté d'adhérer au régime d'assurance chômage, ce qui les exonère alors de la contribution : collectivités locales, établissements publics d'enseignement supérieur et à caractère scientifique et technologique (agents non titulaires) ; établissements publics administratifs autres que ceux de l'État, chambres consulaires et groupements d'intérêt public (agents non statutaires) ; établissements publics industriels et commerciaux des collectivités locales, sociétés d'économie mixtes majoritairement détenues par celles-ci et entreprises contrôlées majoritairement par l'État (ensemble du personnel).

Cette question ne constitue pas une difficulté véritable. D'une part, l'ACOSS établit des éléments de justification pour l'ensemble des prélèvements versés par les employeurs de salariés. D'autre part, la Cour des comptes, dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'activité de recouvrement du régime général de sécurité sociale¹⁹¹, vérifie chaque année le caractère exhaustif et exact des montants notifiés par l'ACOSS aux organismes affectataires des prélèvements collectés par les URSSAF et communique à leur demande à leurs commissaires aux comptes¹⁹² les résultats des travaux d'audit qu'elle effectue à cette fin.

La délégation aux URSSAF de la collecte des cotisations de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO, de la PEEC et de la PEFC, permettrait à la collectivité de faire une économie importante sur les coûts de collecte, aujourd'hui estimés à 450 M€. À titre de comparaison, les coûts de collecte des contributions d'assurance chômage par Pôle Emploi étaient estimés à 220 M€ préalablement à la délégation de cette collecte aux URSSAF. Pour 2014, les frais de gestion facturés par l'ACOSS à ce titre se sont élevés à 41 M€.

C - Mener à terme la normalisation de la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants

Malgré les progrès intervenus depuis l'entrée en vigueur du dispositif de l'interlocuteur social unique (ISU) au 1^{er} janvier 2008, la collecte des prélèvements sociaux des artisans et des commerçants par les URSSAF et les caisses du RSI n'a pas atteint un régime de croisière et demeure affectée par des dysfonctionnements qui ont pour manifestations un flux très élevé de taxations d'office (1,9 Md€ sur 15,7 Md€ de produits en 2015), un poids massif des taxations non régularisées dans le stock des créances au titre de ces prélèvements (5,5 Md€ sur 10,5 Md€ de créances à fin 2015) et des taux de restes à recouvrer hors taxations d'office sur le flux des prélèvements de l'exercice (8,3 % en France métropolitaine à fin 2015) qui n'ont pas retrouvé leur niveau antérieur à 2008, ainsi que la résurgence de contestations du bien-fondé même du prélèvement social. Celle des cotisations de retraite des professions libérales par la CIPAV présente des anomalies de même nature. Afin de les résorber, il convient de revoir l'organisation de la collecte de ces prélèvements.

¹⁹¹ En application de l'article L.132-2-1 du code des juridictions financières.

¹⁹² C'est le cas pour les commissaires aux comptes de l'Unédic et de l'AGS.

1 - Désigner les URSSAF en tant que collecteur unique

Au-delà des marges d'efficience accrue qu'elle continue à comporter, l'organisation commune mise en place depuis 2014 (voir *supra*) apparaît comme une demi-mesure entre la coupure interne aux processus de gestion entre le RSI et les URSSAF fixée à l'origine d'une part, et le regroupement de l'ensemble des tâches au sein d'une seule et même structure, d'autre part. Fin avril 2016, les ministres ont demandé aux directeurs de l'ACOSS et de la caisse nationale du RSI de leur soumettre pour début juin des propositions conjointes d'évolution de l'organisation commune afin de restaurer durablement un processus de recouvrement efficace, fluide et stable pour les cotisants.

Un regroupement des tâches et des effectifs des deux réseaux aujourd'hui affectés à la collecte des prélèvements des artisans et des commerçants au sein d'une nouvelle entité distincte permettrait d'isoler des responsabilités de gestion. En fonction de l'autorité de nomination de son responsable, elle serait plus ou moins fortement autonome vis-à-vis de l'ACOSS et de la caisse nationale du RSI. Cette autonomie demeurerait en tout état de cause limitée : les effectifs de la nouvelle entité seraient détachés des URSSAF et des caisses du RSI et son activité continuerait à reposer sur le système d'information des URSSAF (comme aujourd'hui les caisses du RSI pour les tâches de recouvrement).

Une attribution au réseau des URSSAF de l'ensemble des tâches de collecte des prélèvements sociaux des artisans et commerçants devrait être privilégiée. En effet, les tâches de collecte sont traitées dans le cadre du système d'information des URSSAF. De surcroît, la moitié environ des artisans et commerçants emploient des salariés et leur situation doit pouvoir être abordée globalement par l'organisme de collecte.

S'agissant des cotisations maladie des professions libérales, aujourd'hui collectées par des organismes conventionnés par le RSI, le législateur a d'ailleurs écarté un dispositif de responsabilité partagée entre le RSI et les URSSAF, comme celui de l'ISU, pour confier l'ensemble des tâches de collecte aux seules URSSAF d'ici au 1^{er} janvier 2018¹⁹³.

¹⁹³ L'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 indique que n'a pas « été retenu un scénario qui consisterait à partager les compétences en matière de recouvrement entre le RSI et les URSSAF. En effet, ces partages de compétence complexes, largement responsables de l'échec de l'ISU à son origine, n'ont pas d'utilité dès lors que les URSSAF réalisent déjà le recouvrement amiable et forcé pour d'autres cotisations et peuvent aisément prendre en charge l'ensemble du dispositif de recouvrement ».

Compte tenu des spécificités de la population et des processus de collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants par rapport à ceux des employeurs de salariés, l'attribution des tâches de collecte aux seules URSSAF devrait nécessairement s'accompagner de la mise en place de structures internes dédiées à cette catégorie de cotisants tant à l'ACOSS que dans les URSSAF. En outre, les processus de développement informatique relatifs aux prélèvements sociaux des travailleurs indépendants devraient être mieux structurés afin de prévenir la réédition d'anomalies ressenties par les cotisants. Enfin, le RSI devrait bénéficier d'engagements de service détaillés de la part de l'ACOSS, comme celle-ci en a donné à l'Unédic lors du transfert de la collecte des contributions d'assurance-chômage. Ces engagements devraient notamment concerner l'information sur la situation de paiement des cotisations pour la gestion des prestations en espèces dues aux salariés.

2 - Fiabiliser les données de population et d'assiette

Les organismes de sécurité sociale (URSSAF, RSI et CIPAV) et la DGFIP doivent coopérer davantage afin de traiter deux difficultés : l'absence de satisfaction de leurs obligations sociales ou fiscales par une partie des travailleurs indépendants, qui engendre des taxations d'office et la présence d'écarts entre les assiettes fiscale et sociale déclarées, dont la définition est pourtant proche.

À la fin des années 2000, la DGFIP n'a plus permis à des agents assermentés des organismes sociaux de recueillir auprès des services des impôts les données relatives aux revenus professionnels déclarés par les cotisants qui n'avaient pas déposé leur déclaration sociale. Seuls ont subsisté des accords locaux.

Depuis lors, de nouvelles modalités de collaboration ont été instaurées. Ainsi, depuis 2011 la DGFIP transmet à l'ACOSS des informations sur l'impôt sur le revenu et depuis 2015 des informations sur les liasses fiscales à des fins de contrôle des cotisations et contributions sociales. Depuis cette même année, la CIPAV est destinataire d'informations sur l'impôt sur le revenu aux mêmes fins.

Quatre années plus tard, l'exploitation par les URSSAF et le RSI des données communiquées par la DGFIP demeure cependant très limitée. Dans l'attente de la mise en œuvre d'un dispositif automatisé de reconstitution de l'assiette sociale à partir de l'assiette fiscale déclarée, annoncée pour cette année, les URSSAF et le RSI n'utilisent pas encore les données fiscales pour contrôler *a posteriori* les régularisations en

faveur des cotisants (en cas de contrôle, il leur est demandé de produire leur liasse fiscale). Ils ne les utilisent pas non plus pour calculer des taxations d'office, alors que les revenus d'activité constituent l'une des références légales à ce calcul, ou pour régulariser des taxations d'office existantes. Avant de radier d'office des cotisants pour lesquels se sont accumulées des taxations d'office sur plusieurs exercices, ils ne recherchent pas au préalable la présence de déclarations fiscales pour les périodes pour lesquelles les déclarations sociales sont manquantes.

En outre, la DGFIP et les organismes sociaux ne rapprochent pas au plan national leurs données respectives de contribuables et de cotisants et d'assiettes déclarées afin de détecter les redevables manquants ou les sous-déclarations manifestes au regard des informations dont dispose l'autre réseau de collecte. Un rapprochement systématique des informations relatives aux bases fiscales et sociales déclarées serait pourtant praticable : la déclaration sociale individuelle que doivent renseigner les artisans, commerçants et professions libérales comprend une case dans laquelle ils doivent inscrire leur résultat fiscal corrigé (lorsqu'ils relèvent d'un régime réel) ou le montant brut de leur chiffre d'affaires ou de leurs recettes (lorsqu'ils sont à un régime micro).

3 - Unifier la déclaration sociale et la déclaration fiscale des travailleurs indépendants

La mise en cohérence régulière des fichiers de contribuables, de cotisants et d'assurés sociaux, dont les développements précédents soulignent la nécessité, permettrait d'envisager une suppression de la déclaration sociale individuelle des travailleurs indépendants. Prévue par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, cette mesure de simplification avait été définitivement abandonnée en 2012 dans le contexte des désordres massifs du dispositif de l'ISU.

De fait, seul un petit nombre d'informations nouvelles devrait être intégré aux déclarations fiscales de BA, de BIC et de BNC pour permettre la suppression de la déclaration sociale individuelle :

- le montant des cotisations obligatoires de sécurité sociale, pour la détermination de l'assiette des contributions sociales. Cette demande d'information, qui perturbe souvent les déclarants, est rendue nécessaire par l'absence de communication entre les différents

régimes de sécurité sociale des montants de cotisations versés à chacun d'entre eux par les pluri-affiliés¹⁹⁴ ;

- les montants des cotisations facultatives d'assurance (prévoyance, complémentaire santé), des revenus de location-gérance et des revenus de capitaux mobiliers pour la détermination des assiettes des cotisations et des contributions sociales des travailleurs indépendants placés sous un régime réel d'imposition ;
- le montant des plus-values et des moins-values à court terme pour les travailleurs indépendants relevant du régime micro-fiscal.

À moins d'aménager également la déclaration d'impôt sur les sociétés, la déclaration sociale individuelle continuerait à être déposée par la minorité de travailleurs indépendants qui reçoivent des salaires et des dividendes de sociétés dont ils sont les dirigeants¹⁹⁵.

En permettant de supprimer la déclaration sociale individuelle, l'extension du périmètre des déclarations fiscales aux quelques données nécessaires au calcul des prélèvements sociaux qui n'y figurent pas d'ores et déjà permettrait d'alléger les obligations déclaratives des travailleurs indépendants et, ce faisant, de limiter l'intervention de l'expert-comptable à une seule déclaration au lieu de deux.

III - Renforcer la coopération entre les administrations fiscales ou sociales

L'intensification des réorganisations des réseaux de collecte et le regroupement progressif de la collecte de l'ensemble des prélèvements sociaux sur les URSSAF doivent permettre de structurer la collecte des prélèvements versés par les entreprises sur deux piliers complémentaires : les administrations financières d'une part, le réseau des URSSAF d'autre part. Indépendamment des différences de statut des organismes et de leurs agents, le poids propre du prélèvement social en France, l'importance des chantiers engagés et de ceux identifiés par la Cour et les ressources qu'elle nécessiterait de mobiliser à cette seule fin rendent difficilement envisageable une fusion des administrations fiscales et sociales. En revanche, la coopération de ces deux administrations devrait être nettement renforcée.

¹⁹⁴ RSI pour l'assurance maladie et l'une des sections de la CNAVPL pour la retraite.

¹⁹⁵ Associés de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés et entrepreneurs individuels à responsabilité limitée ayant opté pour l'imposition du bénéfice à l'IS.

A - La fiabilisation des populations de redevables et des bases déclarées

L'administration fiscale et les organismes sociaux devraient mieux exploiter les informations de l'autre réseau de collecte afin d'identifier les redevables des prélèvements dont ils assurent la collecte et vérifier la cohérence des bases déclarées au titre de ces derniers.

Au-delà du cas particulier des travailleurs indépendants précédemment évoqué, les champs de coopération entre l'administration fiscale et les organismes sociaux devraient ainsi s'élargir aux autres situations dans lesquelles le contribuable ou le cotisant est susceptible de se soustraire à ses obligations.

En particulier, la suspension ou la radiation d'un contribuable ou d'un cotisant et la prise en compte de déclarations « néant » ou comportant de très faibles montants pourraient utilement être précédées d'une consultation de la situation de ce même contribuable ou cotisant dans l'autre réseau. À cette fin, la DGFIP et les URSSAF devraient ouvrir des accès en consultation dans leurs systèmes d'information respectifs.

B - Le recouvrement des créances

1 - Harmoniser les outils juridiques du recouvrement

L'existence de plusieurs organismes distincts de collecte des prélèvements fiscaux et sociaux, dotés de prérogatives de nature différente, induit des faiblesses pour l'efficacité de l'action publique en matière de recouvrement forcé des créances sur les entreprises comme sur d'autres débiteurs.

En cas d'échec des actions de recouvrement amiable (appel téléphonique, avis amiable, mise en demeure et, le cas échéant, dernier avis avant poursuite), les organismes sociaux ont la faculté d'émettre des contraintes. La contrainte doit obligatoirement être précédée d'une mise en demeure et être signifiée par la voie d'un acte d'huissier de justice. À défaut d'opposition du débiteur devant le tribunal des affaires sociales, elle emporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le

bénéfice de l'hypothèque judiciaire¹⁹⁶. En cas d'échec, ils disposent traditionnellement des seules voies civiles d'exécution de droit commun, à l'instar de n'importe quel autre créancier avec lequel ils sont d'ailleurs susceptibles de se trouver en concurrence.

Pour sa part, la DGFIP utilise massivement une procédure très efficace : l'avis à tiers détenteur (ATD), qui lui permet de saisir de manière immédiate auprès d'un tiers une somme due par un contribuable défaillant (en 2014, 5,4 millions d'avis pour les impôts des particuliers et 0,7 million pour ceux des professionnels).

Depuis 2001, les organismes sociaux sont dotés d'une procédure d'opposition à tiers détenteur (OTD) qui s'inspire de celle de l'ATD. Réservée à l'origine aux créances liées à des redressements notifiés dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé, cette procédure est applicable depuis 2011 à l'ensemble des créances sociales. Les contraintes procédurales à son utilisation ont également été desserrées : depuis 2015, sauf si le juge en décide autrement, lorsque la bonne foi du cotisant ne peut être retenue¹⁹⁷ et qu'en conséquence le recouvrement des prélèvements sociaux risque d'être infructueux, la contestation de l'opposition n'a plus un caractère suspensif ; le tiers détenteur peut ainsi être invité à régler à tout moment les fonds saisis. En revanche, l'OTD ne peut être mis en œuvre qu'à la suite de l'échec successif de deux procédures de recouvrement forcé (mise en demeure puis contrainte), contrairement à l'ATD fiscal qui peut être notifié après l'échec d'une seule procédure de recouvrement forcé (la mise en demeure). En raison de sa lourdeur, mais aussi de son absence d'informatisation, l'OTD demeure très peu utilisé (une dizaine seulement en 2014).

Le rapprochement des outils juridiques du recouvrement forcé des créances devrait être mené à terme afin de mettre à la disposition des deux réseaux de recouvrement, social comme fiscal, des outils présentant la même efficacité et permettant au réseau qui subit le premier les impayés d'être le premier à être en mesure d'effectuer une saisie, en protégeant ainsi plus tôt, et donc plus efficacement, les intérêts des créanciers publics. Aujourd'hui, les URSSAF, les MSA ou les caisses du RSI peuvent se voir priver de la possibilité de recouvrer des créances nées avant celles de la DGFIP du seul fait de la disparité des outils dont elles sont dotées, sans pour autant que la DGFIP parvienne *in fine* à recouvrer les siennes.

¹⁹⁶ À l'origine, la contrainte ne pouvait emporter les effets d'un jugement qu'après autorisation de l'autorité judiciaire. Depuis 1985, cette restriction est levée.

¹⁹⁷ En cas de travail dissimulé, d'obstacle à contrôle et de recours abusif.

L'harmonisation des outils juridiques du recouvrement forcé devrait également être engagée pour les différents produits recouverts par la DGFIP. En effet, des procédures distinctes, héritées des anciennes directions générales des impôts et de la comptabilité publique, s'appliquent aux impôts d'État, aux impôts locaux, aux amendes, aux produits divers et à ceux des opérateurs de l'État.

2 - Mutualiser les procédures de recouvrement

La présence *a minima* de deux organismes de collecte, l'un fiscal, l'autre social, induit nécessairement des concurrences de fait et des duplications de frais pour le recouvrement forcé des créances sur les entreprises. Elles sont d'autant plus dommageables pour l'efficacité de l'action publique que la plupart des créances qui n'ont pas été réglées dans un délai rapide sont difficiles à recouvrer, en raison de la dégradation de la situation économique du débiteur ou de l'organisation de son insolvabilité par ce dernier.

Pour les entreprises les plus en difficulté, placées en redressement ou en liquidation judiciaire, ces concurrences de fait sont régulées par l'intervention de la commission des chefs de services financiers (CCSF) présidée par le directeur départemental des finances publiques et réunissant l'ensemble des créanciers publics, qui organise une démarche concertée de ces derniers.

Par ailleurs, plusieurs recommandations déjà formulées par la Cour (regrouper la fonction de recouvrement de la DGDDI au sein de la DGFIP¹⁹⁸) ou avancées dans le cadre du présent rapport (déléguer aux URSSAF l'ensemble des fonctions de collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés aujourd'hui assurées par des organismes distincts de droit privé non dotés de prérogatives de droit public) sont de nature à réduire le champ des concurrences de fait comme la duplication des coûts engagés par les organismes de collecte.

Au-delà, certaines procédures lourdes de recouvrement forcé, comme les prises de garanties et les saisies-ventes, pourraient être mutualisées entre l'ensemble des organismes de collecte, chacun de ces

¹⁹⁸ Cour des comptes. *Rapport public annuel 2014*. Tome I, volume I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser », p. 11-46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

derniers déclarant alors les créances qu'il détient sur un redevable défaillant afin d'éviter de dupliquer les tâches et les frais de procédure.

En outre, il serait pertinent d'instaurer, en adaptant à cette fin les textes et les systèmes d'information, une fongibilité des créances entre la DGFIP, la DGDDI, le réseau des URSSAF et celui de la MSA afin de prévenir des situations dans lesquelles des contribuables ou des cotisants bénéficient d'avoirs ou de remboursements de la part de certains organismes de collecte alors qu'ils sont débiteurs à l'égard d'autres.

À tout le moins, il conviendrait de systématiser les possibilités de consultation des systèmes d'information des autres organismes de collecte. À compter de cette année, les agents de la DGDDI chargés d'une mission de recouvrement pourront consulter les comptes fiscaux des entreprises et des particuliers et ceux de la DGFIP les déclarations d'importation et d'exportation faites à la DGDDI.

Bien entendu, la fongibilité des créances et des dettes devrait bénéficier à l'ensemble des réseaux de collecte. Comme ceux de la DGFIP, les comptables publics de la DGDDI devraient ainsi être habilités à affecter les sommes dues par l'administration à un redevable au paiement des dettes de ce dernier.

Enfin, plusieurs outils et informations pourraient être partagés entre la DGFIP et les organismes sociaux. Ainsi, la DGFIP pourrait rendre accessibles aux URSSAF ses analyses risque ou les données nécessaires pour procéder à une analyse risque en fonction des défaillances d'entreprises observées.

C - Le contrôle des prélèvements

Le constat par l'URSSAF de l'omission, *a fortiori* intentionnelle, de déclaration d'une partie de l'assiette sociale accentue le risque de pratiques fiscales non-conformes. De même, la détection par la DGFIP de minorations des ventes soumises à la TVA, de majorations injustifiées de la TVA déductible sur les achats, de charges déduites sans fondement du bénéfice imposable et de montages destinés à éluder l'impôt accentue le risque d'omissions de l'assiette sociale.

Malgré les intentions affichées, la DGFIP et les URSSAF coopèrent peu en matière de contrôle des prélèvements fiscaux et sociaux, en dehors d'un nombre limité d'actions de lutte contre le travail illégal.

En 2008, une convention nationale a été conclue entre l'ex-direction générale des impôts, la direction de la législation fiscale, la direction de la sécurité sociale et les organismes nationaux de sécurité sociale pour développer les coopérations dans le domaine de la lutte contre la fraude aux prélèvements fiscaux et sociaux. Une convention de partenariat a également été conclue la même année entre l'ACOSS et la DVNI. Sous l'impulsion de la délégation nationale à la lutte contre les fraudes, l'ACOSS et la DGFIP ont formalisé en 2011 les modalités de partenariat entre les DIRCOFI et les URSSAF.

Suivant les constats réalisés par la Cour dans deux régions importantes, les URSSAF, DDFiP et DIRCOFI répondent à leurs demandes d'information mutuelles. Les DDFiP adressent spontanément aux URSSAF des fiches portant sur des chefs de redressement qui pourraient avoir une incidence sur le plan social. En revanche, les transmissions de signalements entre les URSSAF et les DIRCOFI sont inexistantes depuis plusieurs mois ou insuffisamment exploitées (absence de lancement de plans de contrôle ciblés sur les entreprises redressées signalées par l'autre réseau). Par ailleurs, les URSSAF et la DVNI, qui contrôlent des enjeux de premier plan, communiquent très peu.

L'absence de prise en compte dans la programmation des contrôles fiscaux et sociaux des situations anormales détectées par l'autre réseau entraîne une perte majeure d'efficacité des contrôles qui visent à assurer l'exhaustivité des prélèvements fiscaux et sociaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu des enjeux financiers d'une efficacité accrue de la collecte des prélèvements et d'une réduction de ses coûts de gestion, il importe d'agir en priorité sur trois leviers : poursuivre les réorganisations internes aux réseaux publics de collecte, étendre les missions de collecte des URSSAF, en particulier aux prélèvements d'origine conventionnelle assis sur les salaires, et intensifier les coopérations entre les administrations fiscale et sociale. La mobilisation de ces trois leviers devrait permettre de réduire les 5,2 Md€ de coûts de gestion des prélèvements et d'améliorer le rendement des prélèvements.

Il s'agit en premier lieu de mobiliser plus fortement les marges d'amélioration de l'efficacité des réseaux publics de collecte afin d'assurer leurs missions dans le cadre d'unités de travail dotées d'une taille critique suffisante et de renforcer les ressources consacrées à la lutte contre la fraude.

La Cour formule trois recommandations :

- *amplifier le mouvement de concentration et de modulation des missions des services des impôts des entreprises (SIE), tout en veillant à préserver la fonction d'accompagnement des entreprises remplie par ces derniers ;*
- *généraliser progressivement à l'ensemble des entreprises la centralisation obligatoire à une seule URSSAF des prélèvements sociaux relatifs à l'ensemble de leurs établissements ;*
- *approfondir la régionalisation des URSSAF (redéploiements entre sites de la gestion des comptes cotisants des employeurs du secteur privé) et les mutualisations entre unions (gestion de certaines catégories de cotisants, exploitation informatique).*

Il s'agit en second lieu de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité en étendant les missions de collecte des URSSAF.

Il convient tout d'abord de mettre fin au dispositif de responsabilité partagée de la collecte des prélèvements sociaux des artisans et des commerçants entre le RSI et les URSSAF, qui huit ans après sa création, n'est toujours pas en état d'assurer dans des conditions normales les fonctions que la collectivité est en droit d'attendre d'un système efficient de collecte.

Il convient aussi d'améliorer l'efficacité de la collecte des prélèvements assis sur les salaires. Un transfert aux URSSAF de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés permettrait de mettre fin à la duplication de mêmes tâches et de mieux garantir les droits des assurés en assurant un contrôle effectif de ces prélèvements. Une démarche de ce type devrait être engagée pour les participations des employeurs à l'effort de construction et à la formation professionnelle continue et pour la contribution exceptionnelle de solidarité des employeurs publics. De telles évolutions devraient être hiérarchisées en fonction de leurs enjeux financiers et programmées dans les prochaines conventions d'objectifs et de gestion du réseau des URSSAF en prenant en compte les moyens du réseau des URSSAF et sa capacité à mener à bien ces chantiers.

Il convient enfin de tirer toutes les potentialités des données individuelles de la DSN pour fiabiliser les prélèvements sociaux et l'attribution des prestations et des aides sociales.

La Cour formule six recommandations :

- *confier aux URSSAF l'ensemble des tâches de collecte des prélèvements sociaux des artisans et des commerçants, les caisses du RSI se recentrant sur la gestion des prestations et celle du fonds d'action sociale qui prend en charge une partie des créances sur les cotisants ;*
- *selon un calendrier tenant compte des évolutions organisationnelles et informatiques nécessaires, confier aux URSSAF la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés, l'individualisation des cotisations par salarié leur étant également déléguée ou restant confiée aux GPS ;*
- *confier sans délai aux URSSAF la collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité ;*
- *au terme de la réforme d'Action logement, prévoir la délégation aux URSSAF de la collecte de la participation légale des employeurs à l'effort de construction ;*
- *sous réserve d'une expertise complémentaire de la faisabilité des évolutions organisationnelles et informatiques nécessaires, déléguer par la suite aux URSSAF la collecte des participations légale et conventionnelles au développement de la formation professionnelle continue ;*
- *exploiter les données individuelles de la DSN afin de fiabiliser la collecte des prélèvements sociaux et l'attribution des prestations et des aides sociales.*

Enfin, il importe de renforcer nettement les coopérations entre l'administration fiscale et les organismes sociaux, qui demeurent encore limitées, ce qui affecte l'efficacité de la collecte des prélèvements publics.

La Cour formule à cet égard quatre recommandations :

- *développer les actions communes à la DGFIP et aux organismes sociaux (URSSAF, RSI et CNAVPL) visant à fiabiliser leurs populations respectives de redevables et les assiettes fiscale et sociale déclarées ;*
- *sous réserve de la fiabilisation préalable des populations de travailleurs indépendants et d'une transmission rapide des données par la DGFIP, supprimer la déclaration sociale individuelle à leur charge en intégrant les informations nécessaires à leurs déclarations fiscales ;*

-
- *harmoniser les procédures de recouvrement forcé au sein et entre les administrations fiscales et sociales de collecte, mutualiser certaines procédures de recouvrement forcé (prises de garantie, saisies ventes) et prévenir les remboursements aux débiteurs d'autres administrations de collecte ;*
 - *renforcer les signalements spontanés entre la DGFIP et les organismes sociaux en matière de contrôle d'assiette et de lutte contre le travail illégal.*
-

Conclusion

Les prélèvements fiscaux et sociaux versés par les 3,9 millions d'entreprises, dont 1,9 million de travailleurs indépendants ont représenté 772,8 Md€ en 2014, soit l'équivalent de 36,1 % du PIB. Ils sont nombreux et d'une importance très inégale puisque huit d'entre eux représentent 85,6 % du total des recettes, alors que les 96 prélèvements de moins de 100 M€ n'en apportent que 0,3 % (2,5 Md€).

Leur collecte est éclatée entre de nombreuses structures de taille et de statuts très variés. Si les administrations financières (direction générale des finances publiques – DGFIP –, direction générale des douanes et droits indirects – DGDDI –) et les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) dans le domaine social occupent une place prépondérante, de nombreux autres organismes, principalement dans le domaine social, assurent la collecte de prélèvements très divers, relevant de la sécurité sociale mais aussi de structures gérées paritairement, comme pour le financement des retraites complémentaires des salariés.

Le nombre et la diversité des prélèvements, tout comme la multiplicité des organismes de collecte, sont sources de complexité pour les entreprises et de coûts de gestion excessifs tant pour ces dernières que pour les administrations. Des actions déterminées doivent être décidées et programmées dans la durée pour les réduire.

S'agissant des entreprises, des avancées importantes ont été réalisées pour améliorer l'efficacité de la collecte et réduire pour elles la complexité déclarative, avec la dématérialisation des déclarations et des paiements et la mise en place de structures spécialisées pour les grandes entreprises. De même, la généralisation progressive de la déclaration sociale nominative (DSN) d'ici la mi-2017 réduira significativement le nombre d'informations à déclarer par les entreprises.

Pour autant, la portée des mesures de simplification sur les charges de gestion des entreprises s'érode sous l'effet de la complexité croissante et de l'instabilité des règles de droit. Les entreprises doivent faire des efforts continus d'appropriation d'une législation dense et changeante. Pour un grand nombre d'entre elles, notamment les plus petites, cette appropriation est tributaire de prestations externes conséquentes. Réduire les coûts de gestion des prélèvements pour les entreprises nécessite une

action résolue en vue de lutter contre l'instabilité des règles de droit et une mesure précise, avant toute modification, de son impact sur les charges de gestion administrative des entreprises. Au-delà, les pouvoirs publics devraient s'engager résolument dans un réexamen systématique des prélèvements existants en vue, à niveau de recettes inchangé, d'en réduire le nombre. Même si cela ne relevait pas du champ de cette enquête, la Cour ne peut que constater qu'aucune action significative n'a encore été engagée pour supprimer les taxes à faible rendement.

La réduction des coûts de gestion pour les administrations et organismes en charge de la collecte des prélèvements, que la Cour a estimés à environ 5,2 Md€, appelle la poursuite et l'intensification des efforts de réorganisation engagés par les grands réseaux de collecte : les réductions d'effectifs, indispensables pour réduire ces coûts et permises par la dématérialisation croissante des déclarations et des paiements, doivent s'accompagner d'une concentration accrue des réseaux des administrations fiscales et des URSSAF. Cela doit conduire à réduire le nombre de sites de collecte de premier niveau et à concentrer au plan national la collecte de certains prélèvements.

Si ces efforts sont nécessaires, ils ne rendront pas moins indispensable une restructuration en profondeur de l'organisation de la collecte des prélèvements, cloisonnée entre de multiples organismes distincts et qui constitue une singularité française, faite de complexité administrative persistante, de coûts récurrents et d'efficacité insuffisante malgré de réels efforts. Par plusieurs aspects, elle est source d'insatisfaction pour les entreprises, comme l'illustre le sondage réalisé par la Cour dans le cadre de cette enquête.

La perspective tracée par la Cour dans ce rapport est celle d'un renforcement de l'efficacité et de l'équité de la collecte des prélèvements versés par les entreprises dans le cadre d'une démarche d'ensemble, structurée par étapes, conduisant à simplifier le dispositif de collecte.

Il s'agirait en premier lieu de mettre fin au dispositif de responsabilité partagée de la collecte des prélèvements sociaux des artisans et des commerçants entre le régime social des indépendants (RSI) et les URSSAF. Huit ans après sa création, il n'est toujours pas en état d'assurer dans des conditions normales les fonctions que la collectivité est en droit d'attendre d'un système efficace de collecte de prélèvements supportés par plus d'un million d'artisans et de commerçants.

Il conviendrait en second lieu d'aller vers une architecture de la collecte des prélèvements des entreprises assise sur deux piliers, l'un fiscal reposant sur les administrations financières, l'autre social à partir du réseau des URSSAF. Des transferts aux URSSAF de la collecte de

plusieurs prélèvements assis sur les salaires seraient ainsi à programmer par étapes dès la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'ACOSS, tête de réseau des URSSAF, et l'État.

Sans remettre en cause l'individualisation de leur calcul par salarié, les URSSAF se verraient confier la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés, selon un calendrier tenant compte des évolutions organisationnelles et informatiques nécessaires.

Dans le cadre de la déclaration sociale nominative, elles pourraient assurer la collecte de la participation légale des employeurs à l'effort de construction jusqu'ici assurée par les comités interprofessionnels du logement (CIL), de même que la contribution exceptionnelle de solidarité précomptée par les employeurs publics et parapublics. Dans un deuxième temps, la délégation de la collecte des participations légale et conventionnelles à la formation professionnelle continue aujourd'hui assurée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pourrait être envisagée, après une expertise complémentaire sur ses impacts organisationnels et informatiques.

De telles évolutions sont porteuses d'économies importantes sur les coûts de collecte, estimés à 450 M€, auxquelles s'ajoutent des économies complémentaires dans le cadre de la réorganisation proposée de la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants.

Enfin, les évolutions déjà engagées allant dans le sens de la simplification, de la réduction des coûts et d'une plus grande coordination entre organismes de collecte devraient être approfondies. Ainsi, les potentialités de la déclaration sociale nominative pourraient être utilisées plus avant pour fiabiliser les prélèvements sociaux et la liquidation des prestations. De même, les coopérations entre administrations de collecte devraient être nettement renforcées dans le triple objectif d'une efficacité accrue, d'un meilleur service aux entreprises et d'une lutte renforcée contre la fraude fiscale et sociale.

La transformation profonde du dispositif de collecte des prélèvements versés par les entreprises que la Cour préconise nécessitera des travaux complémentaires d'expertise, une concertation approfondie avec les partenaires sociaux gestionnaires des organismes conventionnels et une programmation dans la durée qui tienne compte de manière réaliste des moyens que les administrations sont en capacité de mobiliser pour mener à bien ces chantiers.

Cela ne rend que plus nécessaire de les engager sans retard.

Récapitulatif des recommandations

Réduire la complexité et les coûts de gestion des prélèvements pour les entreprises

1. fixer des objectifs pluriannuels de réduction de la complexité et des coûts de gestion induits pour les entreprises par la collecte des prélèvements fiscaux et sociaux ;
2. publier dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale des indicateurs synthétiques de complexité, pour les entreprises et pour l'administration, au titre des principaux prélèvements en vigueur et des mesures proposées ;
3. à la suite de la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN), franchir une nouvelle étape de simplification en intégrant à cette déclaration de nouvelles déclarations de données issues de la paie et en poursuivant la réduction du nombre de données à déclarer par les entreprises ;
4. promouvoir le titre emploi service entreprise (TESE) et le titre emploi simplifié agricole (TESA) auprès des entreprises de moins de 20 salariés, afin notamment de contribuer à leur migration vers la déclaration sociale nominative, et étendre les possibilités d'utilisation de ces dispositifs pour les emplois occasionnels ;
5. fixer dans les prochaines conventions d'objectifs et de gestion de l'ACOSS et de la CNRSI un objectif de personnalisation des échanges avec les employeurs de salariés, les travailleurs indépendants et les tiers déclarants, quel qu'en soit le canal.

Améliorer l'efficacité des administrations de collecte

6. corriger les distorsions qui affectent la construction des taux d'intervention de la DGFIP et du réseau des URSSAF ;
7. mettre en place des mesures homogènes des coûts complets de collecte par catégorie de cotisants, incluant les organismes nationaux et les centres informatiques, pour les trois principaux régimes de sécurité sociale (réseau des URSSAF, RSI et MSA) ;

8. renforcer les effectifs affectés au contrôle d'assiette et à la lutte contre le travail illégal à la DGFIP et dans les URSSAF, en leur affectant une partie des emplois rendus disponibles par la dématérialisation et par une rationalisation accrue des organisations internes ;
9. amplifier le mouvement de concentration et de modulation des missions des services des impôts des entreprises (SIE), tout en veillant à préserver la fonction d'accompagnement des entreprises remplie par ces derniers ;
10. généraliser progressivement à l'ensemble des entreprises la centralisation obligatoire à une seule URSSAF des prélèvements sociaux relatifs à l'ensemble de leurs établissements ;
11. approfondir la régionalisation des URSSAF (redéploiements entre sites de la gestion des comptes cotisants des employeurs du secteur privé) et les mutualisations entre unions (gestion de certaines catégories de cotisants, exploitation informatique).

Étendre et approfondir les missions de collecte des URSSAF

12. confier aux URSSAF l'ensemble des tâches de collecte des prélèvements sociaux des artisans et des commerçants, les caisses du RSI se recentrant sur la gestion des prestations et celle du fonds d'action sociale qui prend en charge une partie des créances sur les cotisants ;
13. selon un calendrier tenant compte des évolutions organisationnelles et informatiques nécessaires, confier aux URSSAF la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés, l'individualisation des cotisations par salarié leur étant également déléguée ou restant confiée aux GPS ;
14. confier sans délai aux URSSAF la collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité ;
15. au terme de la réforme d'Action logement, prévoir la délégation aux URSSAF de la collecte de la participation légale des employeurs à l'effort de construction ;
16. sous réserve d'une expertise complémentaire de la faisabilité des évolutions organisationnelles et informatiques nécessaires, déléguer par la suite aux URSSAF la collecte des participations légale et conventionnelles au développement de la formation professionnelle continue ;

17. exploiter les données individuelles de la DSN afin de fiabiliser la collecte des prélèvements sociaux et l'attribution des prestations et des aides sociales.

Intensifier les coopérations entre les administrations de collecte

18. développer les actions communes à la DGFIP et aux organismes sociaux (URSSAF, RSI et CNAVPL) visant à fiabiliser leurs populations respectives de redevables et les assiettes fiscale et sociale déclarées ;
19. sous réserve de la fiabilisation préalable des populations de travailleurs indépendants et d'une transmission rapide des données par la DGFIP, supprimer la déclaration sociale individuelle à leur charge en intégrant les informations nécessaires à leurs déclarations fiscales ;
20. harmoniser les procédures de recouvrement forcé au sein et entre les administrations fiscales et sociales de collecte, mutualiser certaines procédures de recouvrement forcé (prises de garantie, saisies ventes) et prévenir les remboursements aux débiteurs d'autres administrations de collecte ;
21. renforcer les signalements spontanés entre la DGFIP et les organismes sociaux en matière de contrôle d'assiette et de lutte contre le travail illégal.

Annexes

Annexe n° 1 : tableau des prélèvements versés par les entreprises en application d'une obligation légale	163
Annexe n° 2 : principaux résultats du sondage commandé par la Cour des comptes	177
Annexe n° 3 : seuils de rentabilité de la collecte des prélèvements fiscaux	200
Annexe n° 4 : les régimes d'imposition	201
Annexe n° 5 : les obligations de dématérialisation à la charge des entreprises	209
Annexe n° 6 : calendrier des échéances déclaratives et de paiement pour une entreprise type	211
Annexe n° 7 : comparaisons internationales des charges administratives des entreprises au titre des prélèvements fiscaux et sociaux	214
Annexe n° 8 : liste des principaux interlocuteurs rencontrés	216

Annexe n° 1 : tableau des prélèvements versés par les entreprises en application d'une obligation légale

Les tableaux ci-après détaillent les 233 prélèvements versés par les entreprises en application d'une obligation légale recensés par la Cour pour l'année 2014 par type d'organisme de collecte : administrations financières de l'État (DGFIP et DGDDI), organismes sociaux et autres organismes tiers à l'État.

Les données sont issues de la comptabilité générale de l'État et des états financiers des organismes sociaux ou, à défaut, de documents budgétaires (fascicule « voies et moyens » pour les impôts et taxes affectés à des personnes morales tierces à l'État, « jaune » budgétaire relatif à l'effort de formation).

Un même prélèvement est pris en compte une seule fois, même quand il comporte plusieurs assiettes (ex : CSG ou CRDS). En revanche, les cotisations, contributions ou droits additionnels ou supplémentaires sont décomptés de manière distincte. S'agissant des cotisations sociales, une seule cotisation est prise en compte au titre de chaque risque couvert dans le cadre de régimes de base et complémentaire de sécurité sociale et de protection sociale. S'agissant des administrations financières de l'État et des autres organismes de collecte, seuls sont indiqués les prélèvements versés à titre principal par des entreprises.

**Administrations financières de l'État (DGFIP et DGDDI)
(2014, en M€)**

Prélèvement / Attributaires	État	Collectivités locales	Sécurité sociale	Union européenne	Autres organismes
Total : 333 424	211 998	61 197	56 103	1 962	2 164
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	139 335		12 605		
Impôt sur les sociétés (IS)	32 753				
Contribution additionnelle à l'IS sur les dividendes distribués	1 927				
Contribution sociale nette sur les bénéficiaires des sociétés	887				
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP)	12 552	11 137			
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)		14 220			
Taxe sur les salaires			13 059		
CSG, CRDS et prélèvement social sur les revenus de placement			11 763		
Droit de consommation sur le tabac			11 576		
Droits de mutation à titre gratuit	11 395				
Cotisation foncière des entreprises (CFE)		9 958			
Taxes additionnelles CVAE et CFE		185			
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	122	9 346			
Taxe de publicité foncière	359	7 563			
Droits sur les alcools (6 taxes)			4 125		
Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et prélèvement sur les bons anonymes	3 870				
Retenues à la source sur certains bénéficiaires non commerciaux et de l'impôt sur le revenu	660				
Taxes communales additionnelles aux droits d'enregistrement et fonds de péréquation		2 140			
Droits d'importation				1 962	
Jeux					
Prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos	685				

Prélèvement / Attributaires	État	Collectivités locales	Sécurité sociale	Union européenne	Autres organismes
Prélèvements sur les paris mutuel et hippiques et de la redevance sur les paris hippiques en ligne	456				
Prélèvement sur les paris sportifs	192				
Prélèvement sur les jeux de cercle	59				
Contributions sociales sur les produits des jeux (casinos, jeux et paris en ligne et Française des Jeux)			486		
Prélèvements sur les jeux commercialisés par la Française des Jeux			230		231
Prélèvement social sur le produit des jeux (jeux et paris en ligne) et des appels surtaxés			219		
Prélèvement sur le produit des jeux (casinos, jeux et paris en ligne)			132		
Taxe d'aménagement		1 310			
Droits d'octroi de Mer		1 157			
Moins de 1 Md€					
Taxe générale sur les activités polluantes	340				642
Taxe sur les véhicules des sociétés	150		836		
Taxe de risque systémique sur les banques	979				
Contribution au développement de l'apprentissage (fonds régionaux)		792			
Taxe sur les transactions financières	671				100
Taxe sur les surfaces commerciales	6	723			
Taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes		592			
Taxe sur les installations nucléaires de base	577				
Taxe additionnelle sur les installations nucléaires de base (3)					173
Droits de mutation à titre onéreux (4 taxes)	576				
Contribution de sécurité immobilière	549				
Autres conventions et actes civils	499				
Moins de 500 M€					
Droits de ports autonomes		486			

Prélèvement / Attributaires	État	Collectivités locales	Sécurité sociale	Union européenne	Autres organismes
Taxe spéciale sur les carburants perçue dans les DOM		481			
Cotisation sur les boissons contenant des sucres ajoutés			367		
Cotisation sur les boissons énergisantes			19		
Taxe sur les premix			1		
Taxe pour le comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers					380
Contribution des gestionnaires des réseaux publics de distribution	376				
Droit départemental d'enregistrement et taxes additionnelles aux droits d'enregistrement		356			
Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	334				
TICGN, TICC, TICFE	326				
Droit de licence sur les débitants de tabacs			325		
Taxe exceptionnelle de solidarité sur les hautes rémunérations	317				
Imposition forfaitaire sur les pylônes		241			
Taxe due par les opérateurs téléphoniques	199				
Taxe sur certains véhicules routiers	170				
Taxe locale d'équipement		159			
Taxe sur les acquisitions de titre de capital ou assimilé					131
Redevance d'archéologie préventive					125
Taxe sur les huiles végétales			121		
Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles	117				
Contribution à l'audiovisuel public					113
Compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »	109				
Moins de 100 M€					
Contribution exceptionnelle de solidarité territoriale et taxe sur les résultats des entreprises				90	

Prélèvement / Attributaires	État	Collectivités locales	Sécurité sociale	Union européenne	Autres organismes
ferroviaires					
Taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance de dommage	74				
Taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	71				
Versement pour plafond légal de densité		68			
Taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux des terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement		52			
Impôts sur les spectacles		44			
Taxe sur les eaux		21			
Droits en matière de produits de santé			69		
Taxe sur les premières ventes de médicaments			45		
Taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux			34		
Taxe sur les farines			65		
Taxe sur les locaux à usage de bureau, les locaux commerciaux et de stockage en Ile-de-France					58
Taxe au titre des plus-values sur la cession d'immeubles					52
Taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice	49				
Droit de navigation					46
Contribution forfaitaire des organismes assureurs et contribution forfaitaire des organismes participant à la gestion du FCATA			16		
Taxe sur les ventes de produits cosmétiques			6		
Taxe annuelle due par les laboratoires d'analyses biologiques			2		
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion, de manifestation ou de compétition sportive					43
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime		35			

Prélèvement / Attributaires	État	Collectivités locales	Sécurité sociale	Union européenne	Autres organismes
sur les passagers embarqués					
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime sur les passagers embarqués en Corse		31			
Taxe sur les passagers embarqués dans les DOM (part de 70% affectée aux régions)		7			
Taxe sur les passagers maritimes (espaces naturels protégés)					3
Taxes sur les stations et liaisons radioélectriques privées	30				
Taxe sur certaines dépenses de publicité	27				
Taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision	23				
Taxe sur la publicité diffusée par les éditeurs de services de télévision	15				
Taxe spéciale sur la publicité télévisée	10				
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives	2				
Contribution sur les activités privées de sécurité	30				
Droits de licence sur la rémunération des débiteurs de tabac	29				
Redevance courses de trot					33
Redevances courses de galop					27
Redevance paris hippiques en ligne					7
Taxe pour le développement de la formation professionnelle dans les métiers de la réparation de l'automobile, du cycle et du motocycle					29
Taxe sur les céréales					22
Taxe sur les sommes encaissées au titre de la commercialisation des vidéogrammes					22
Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés					< 1

Prélèvement / Attributaires	État	Collectivités locales	Sécurité sociale	Union européenne	Autres organismes
de télévision					
Prélèvement spécial sur les bénéfiques liés à la production / distribution / représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence					< 1
Redevance sur l'emploi de la reprographie					22
Redevance sur l'édition des ouvrages de librairie					4
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression					3
Taxe annuelle sur la détention de véhicules polluants	10				
Droit annuel sur le navire	3				
Prélèvement exceptionnel de 25 % sur les distributions de bénéfiques	3				
Prélèvements sur les bénéfiques tirés de la construction immobilière	2				
Taxe sur les boues d'épuration urbaines et industrielles					1
Garantie des matières d'or et d'argent	1				
Participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue (solde et pénalités)	51				
Participation des employeurs à l'effort de construction (solde et pénalités)	20				

Source : Cour des comptes à partir du compte général de l'État.

Organismes sociaux de collecte – collecte complète (2014, en M€)

Organismes de collecte et prélèvements	Montant	Attributaire
Total	454 736	
URSSAF	337 891	
Cotisations Régime général	194 614	
Cotisations AT-MP salariés	12 059	CNAMTS AT-MP
Cotisations Maladie salariés	74 812	CNAMTS M
Cotisations Maladie non-salariés	300	CNAMTS M
Cotisations Famille salariés	30 225	CNAF
Cotisations Famille non-salariés	3 783	CNAF
Cotisations Vieillesse salariés	72 477	CNAVTS
Cotisations Vieillesse non-salariés	62	CNAVTS
Cotisations inactifs	845	CNAMTS M
Autres cotisations sociales	351	CNAMTS M
CSG et déclinaires	68 499	
CSG sur revenus d'activité	62 276	CNAMTS M, CNAF, FSV, CADES, CNSA
CRDS sur revenus d'activité	3 938	CADES
Contribution solidarité autonomie (CSA)	2 285	CNSA
Autres prélèvements sur les salaires	50 666	
Contributions chômage Unédic	30 747	Pôle Emploi
Cotisations AGS	1 386	AGS
Versement transport	7 327	Autorités organisatrices et syndicats mixtes
Cotisation FNAL	2 693	FNAL (ministère du logement)
Forfait social	4 889	
Contributions patronales et salariales sur stocks option et attributions gratuites d'actions	406	
Contribution préretraites	147	
Contribution régimes de retraites supplémentaires	157	
Contribution mises à la retraite	52	
Cotisations régime maladie complémentaire	335	Régime local d'Alsace-Moselle
Cotisations vieillesse	1 999	CPRPSNCF
Cotisations prévoyance	528	CPRPSNCF
Dispositifs TESE et CEA	167	
Cotisations retraites complémentaires	141	AGIRC-ARRCO
Cotisations institutions de prévoyance	14	GPS

Organismes de collecte et prélèvements	Montant	Attributaire
Cotisations caisses de congés payés du bâtiment	12	Caisses de congés payés du bâtiment
Cotisations RSI	9 954	
Cotisations maladie base	2 440	RSI
Cotisations maladie IJ	264	RSI
Cotisations invalidité - décès artisan	222	RSI
Cotisations invalidité - décès commerçant	144	RSI
Cotisations vieillesse de base artisan	2 187	RSI
Cotisations vieillesse de base commerçant	2 236	RSI
Cotisations retraites complémentaires artisan	1 165	RSI
Cotisations retraites complémentaires commerçant	1 296	RSI
Dispositif autoentrepreneur et autres prélèvements travailleurs indépendants	546	
Cotisations maladie autoentrepreneurs	96	RSI
Cotisations régime de base vieillesse	106	CIPAV
Cotisations régime complémentaire	64	CIPAV
Cotisations invalidité - décès CIPAV	10	CIPAV
Impôt sur le revenu autoentrepreneur	62	État (DGFIP)
Contributions aux fonds de formation	164	Fonds de formation
Contribution aux URPS	44	URPS
Impôts sur assiettes spécifiques	4 801	
Contribution sur les primes d'assurance automobile	1 020	CNAF
Taxe de solidarité additionnelle	1 634	Fonds CMU-C
Remises conventionnelles laboratoires pharmaceutiques	876	CNAMTS M
Ventes directes grossistes répartiteurs	298	CNAMTS M
Dépenses de publicité	211	CNAMTS M
Dépenses de promotion des médicaments	38	CNAMTS M
Contribution sur le chiffre d'affaire	270	CNAMTS M
Contribution additionnelle sur le chiffre d'affaire	130	CNAMTS M
Médicaments traitement hépatite C	175	CNAMTS M
Participation des organismes complémentaires au financement du forfait "médecin traitant"	149	CNAMTS M
17 groupements de protection sociale (GPS)	63 836	
Cotisations retraites complémentaires des salariés	63 836	Institutions de retraites complémentaires IRC
MSA Salariés	9 756	
Cotisations AT-MP salariés	436	MSA
Cotisations Maladie salariés	2 049	MSA

Organismes de collecte et prélèvements	Montant	Attributaire
Cotisations Famille salariés	770	MSA
Cotisations Vieillesse salariés	2 586	MSA
CSG sur revenus d'activité salariés	1 530	ACOSS (centralisation)
CRDS sur revenus d'activité salariés	102	ACOSS (centralisation)
CSA sur revenus d'activité	59	ACOSS (centralisation)
Versement transport	105	Autorités organisatrices et syndicats mixtes
Cotisations retraites complémentaires salariés	1 995	AGRICA (GPS)
Cotisation prévoyance salariés	124	AGRICA (GPS)
MSA Non-salariés (exploitants agricoles)	4 302	
Cotisations AT-MP exploitants	206	MSA
Cotisations Maladie exploitants	961	MSA
Cotisations Famille exploitants	435	MSA
Cotisations Vieillesse exploitants	1 278	MSA
Cotisations retraites complémentaires exploitants	373	MSA
Cotisations IJ exploitants	88	MSA
Cotisations médecine du travail	68	Médecine du travail
CSG sur revenus d'activité exploitants	837	ACOSS (centralisation)
CRDS sur revenus d'activité exploitants	56	ACOSS (centralisation)
CNAVPL	6 278	
Cotisations vieillesse de base	2 164	Sections professionnelles
Cotisations retraites complémentaires	3 335	Sections professionnelles
Cotisations invalidité –décès	327	Sections professionnelles
Cotisations allocation solidarité veuvage	452	Sections professionnelles
CNIEG	4 796	
Cotisations vieillesse régime IEG	830	CNIEG
Cotisations adossement CNAVTS	1 112	CNAVTS
Cotisations adossement AGIRC-ARRCO	1 223	Régimes AGIRC-ARRCO
Contribution tarifaire à l'acheminement (CTA)	1 467	CNIEG et CNAVTS (fraction 60 % soulte)
Cotisations AT-MP	63	CNIEG
Cotisations invalidité	42	CNIEG
Cotisations décès	21	CNIEG
Cotisations avantages spécifiques IEG	38	CNIEG
Organismes conventionnés RSI	1 335	
Cotisations maladie professions libérales	1 335	
Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et	943	

Organismes de collecte et prélèvements	Montant	Attributaire
employés de notaires (CRPCEN)		
Cotisations de retraites	943	CRPCEN
Caisse de retraites de la RATP (CRRATP)	458	
Cotisations de retraite	458	CRRATP
Caisse de retraites des personnels navigants de l'aviation civile (CRPNAC)	435	
Cotisations de retraites complémentaires	435	CRPNAC
Caisse nationale des barreaux français (CNBF)	276	
Cotisations vieillesse de base et complémentaires	188	CNBF
Droits de plaiderie et contributions équivalentes	88	CNBF
Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)	158	
Cotisations maladie, AT-MP et vieillesse	158	ENIM
Fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA)	8	
Cotisations majorations rentes AT-MP agricoles	8	FCATA
Autres régimes spéciaux	15	
Cotisations maladie, AT-MP et vieillesse	15	Régimes en extinction

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'activité de recouvrement, des branches du régime général de sécurité sociale et des autres régimes de sécurité sociale et de protection sociale.

Pour information : champ ISU partagé entre les URSSAF et les RSI /

Total	15 416	
Cotisations d'allocations familiales	1 706	CNAF
CSG	3 417	CNAMTS M, CNAF, FSV, CADES, CNSA
CRDS	230	CADES
Contribution formation professionnelle	68	Fonds de formation
Autres	43	
Cotisations maladie base	2 440	RSI
Cotisations maladie IJ	264	RSI
Cotisations invalidité - décès artisan	222	RSI
Cotisations invalidité - décès commerçant	144	RSI
Cotisations vieillesse de base artisan	2 187	RSI
Cotisations vieillesse de base commerçant	2 236	RSI
Cotisations retraites complémentaires artisan	1 165	RSI
Cotisations retraites complémentaires commerçant	1 296	RSI

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'activité de recouvrement.

Autres organismes de collecte (auto-collecte) (2014, en M€)

Prélèvement	Montant	Organisme collecteur et attributaire
Total	18 762	
Infrastructures et réseaux		
Contribution au service public de l'électricité	5 623	Distributeurs d'électricité
7 redevances ¹⁹⁹	2 200	6 Agences de l'eau
Redevances des agences de l'eau	131	Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)
Prélèvement sur la redevance pour pollutions diffuses	41	ONEMA
Taxe « hydraulique »	143	Voies navigables de France
Taxes aéroportuaires	921	DGAC => exploitants d'aéroports
Taxe sur les nuisances sonores aériennes	43	DGAC => exploitants d'aéroports

¹⁹⁹ Redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique - redevance pour modernisation des réseaux de collecte, redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique - redevance pour modernisation des réseaux de collecte, redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique activités d'élevage, redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, redevance pour protection du milieu aquatique, redevance obstacle, redevance pour stockage d'eau en période d'étiage.

Prélèvement	Montant	Organisme collecteur et attributaire
Taxe sur les billets d'avion	204	Fonds de soutien au développement (FSD)
Taxe de l'aviation civile	76	DGAC
Formation professionnelle, emploi, logement		
Participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue ²⁰⁰	3 107	OPCA
Taxe d'apprentissage	1 989	OCTA
Participation des employeurs à l'effort de construction	1 832	CIL
Cotisation et cotisation additionnelle versées par les organismes HLM et les SEM	173	CGLLS
Contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées	421	AGEFIPH
Culture et communication		
Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction éditeurs	269	CNC
Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction distributeurs	229	CNC
Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques	144	CNC
Taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes	23	CNC
Cotisations (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques	8	CNC
Taxe sur les spectacles de variétés	29	Centre national de la chanson, des variétés et du jazz
Taxe sur les spectacles	6	Association pour le soutien au théâtre privé
Missions régaliennes		
Contributions pour frais de contrôle	184	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
Droits et contributions pour frais de contrôle	87	Autorité des marchés financiers
Contribution annuelle	20	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
4 taxes	20	ANSES
Taxes dues par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente; temporaire et saisonnière	23	OFII
Contribution spéciale versée par les employeurs des étrangers sans autorisation de travail	2	OFII
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement	1	OFII

²⁰⁰ Estimation des versements liés à l'application des seuils du code du travail, à l'exclusion des versements supplémentaires prévus par des conventions collectives de branche et des versements volontaires.

Prélèvement	Montant	Organisme collecteur et attributaire
Comités professionnels		
Taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique...	70	CTI de l'industrie
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction regroupant les industries du béton, de la terre cuite et des roches ornementales et de construction	13	CTI des matériaux
Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	5	Comité professionnel
Taxe sur les produits de la mer	4	France Agrimer
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois	3	CTI de la filière bois
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	3	DEFI - Comité de développement et de promotion de l'habillement
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table	2	Francéclat
Taxe affectée au	17	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) ²⁰¹
Taxe affectée au	3	Centre technique de conservation des produits agricoles (CTCPA)
Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée	4	INAO
Taxe spécifique	1	Chambre nationale de la batellerie artisanale

Source : Cour des comptes à partir du fascicule « Voies et moyens » et des rapports d'activité et états financiers des organismes.

²⁰¹ Transformée en taxe volontaire au 1^{er} janvier 2015.

Annexe n° 2 : principaux résultats du sondage commandé par la Cour des comptes

Méthodologie du sondage

La Cour des comptes a réalisé un sondage avec le concours d'OpinionWay. La Cour a bénéficié du soutien méthodologique de l'Insee en ce qui concerne le traitement et le redressement des données d'enquête obtenues.

- **L'Insee a constitué la base de sondage** (qui provenait du référentiel Sirius), ainsi que l'échantillon de l'enquête.

- **L'échantillon de l'enquête était composé de 25 strates d'un nombre identique d'entreprises.** Les strates sondées correspondaient à une répartition par secteur d'activité (commerce, construction, secteur financier, industrie, services, soit cinq catégories différentes) et par taille d'entreprises (0 salarié, de 1 à 9 salariés, de 10 à 49 salariés, de 49 à 249 salariés, au-dessus de 249 salariés, soit cinq catégories différentes).

- Après qualification²⁰² du fichier transmis par l'Insee, **OpinionWay devait interroger a minima 40 entreprises au titre de chacune de ces 25 strates pour un objectif total de 1 000 entreprises**, selon une méthode de quotas à partir de l'échantillon fourni par l'Insee, au regard des critères de secteur d'activité, de taille salariale et zone géographique de l'entreprise.

- Au total, le sondage a porté sur un échantillon de **1 041 entreprises** représentatif de toutes les catégories d'entreprises.

- **L'Insee a procédé à des redressements sur les résultats bruts du sondage.** Ils permettent d'avoir une connaissance de l'opinion de l'ensemble des entreprises françaises, ainsi que de celle des entreprises pour un secteur donné, ou bien répartie par taille d'entreprise, ou encore en fonction du caractère exportateur ou non des entreprises. L'Insee a notamment vérifié, au regard du nombre d'entreprises interrogées par strates, que ces redressements permettaient d'obtenir des analyses de qualité satisfaisante au regard des marges d'incertitudes inhérentes à tout sondage.

- L'enquête, effectuée sous forme d'entretiens téléphoniques, a été réalisée du **15 au 31 juillet** et du **4 au 8 septembre 2015**.

- OpinionWay a effectué ce sondage en appliquant les procédures et règles de la **norme ISO 20252**.

- **La Cour a suivi de manière détaillée le travail d'enquête d'OpinionWay.** Ses rapporteurs ont pu écouter à plusieurs reprises les enquêtes téléphoniques effectuées afin de s'assurer du travail des enquêteurs. La Cour a rencontré et contribué à la formation des enquêteurs, qui étaient basés en France.

²⁰² C'est-à-dire ajout de précisions au sein de l'échantillon de l'enquête concernant les coordonnées de l'entreprise.

Q1F : Concernant vos déclarations fiscales, faites-vous actuellement appel à un prestataire de services externe, par exemple un expert-comptable ou quelqu'un d'autre ?

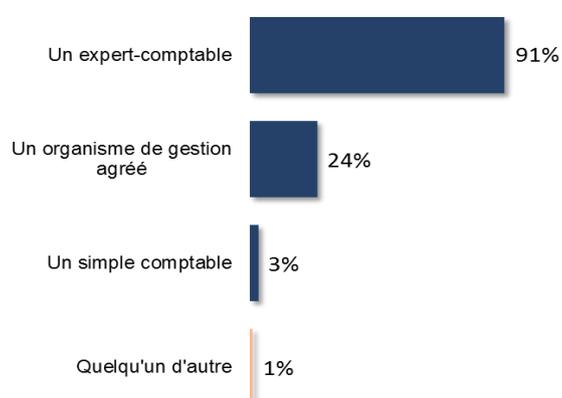
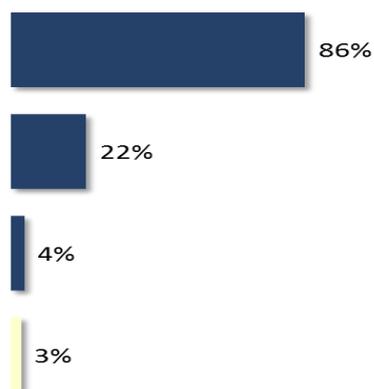
100% des entreprises	%Total	Taille salariale					Secteur d'activité					Entreprise exportatrice		RSI	
		0	1-9	10-49	50-249	250+	Industrie	Construction	Commerce	Services (dont finances)	Santé	Oui	Non	Oui	Non
Oui	68%	59%	89%	70%	59%	37%	69%	65%	80%	64%	68%	81%	66%	68%	66%
Non	32%	41%	11%	30%	41%	63%	31%	35%	20%	36%	32%	19%	34%	32%	34%

Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q1S : Concernant vos déclarations sociales, faites-vous actuellement appel à un prestataire de services externe, par exemple un expert-comptable ou quelqu'un d'autre ?

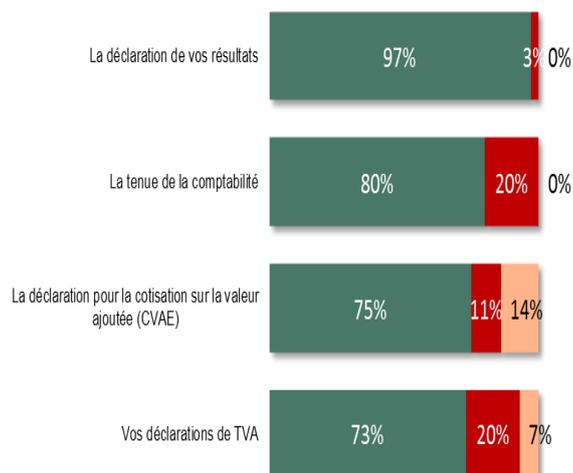
100% des entreprises	%Total	Taille salariale					Secteur d'activité					Entreprise exportatrice		RSI	
		0	1-9	10-49	50-249	250+	Industrie	Construction	Commerce	Services (dont finances)	Santé	Oui	Non	Oui	Non
Oui	59%	47%	87%	62%	27%	117%	64%	61%	78%	49%	67%	74%	57%	56%	66%
Non	41%	53%	13%	38%	73%	83%	36%	39%	22%	51%	33%	26%	43%	44%	34%

Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

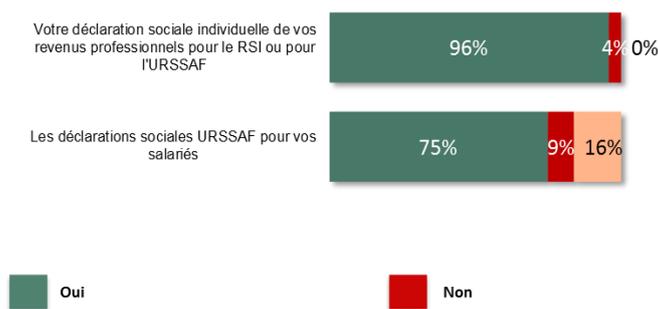
Q1.1F / Q1.1S : concernant vos déclarations..., votre prestataire externe est-il... ?*(Plusieurs réponses possibles – Total supérieur à 100%)***...déclarations fiscales 68% des entreprises:
celles qui font actuellement appel
à un prestataire de services externe****...déclarations sociales
59% des entreprises:
celles qui font actuellement appel
à un prestataire de services externe***Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes*

Q1.2F/Q1.2S : concernant vos déclarations..., déléguez-vous à votre prestataire externe...

...déclarations fiscales



...déclarations sociales

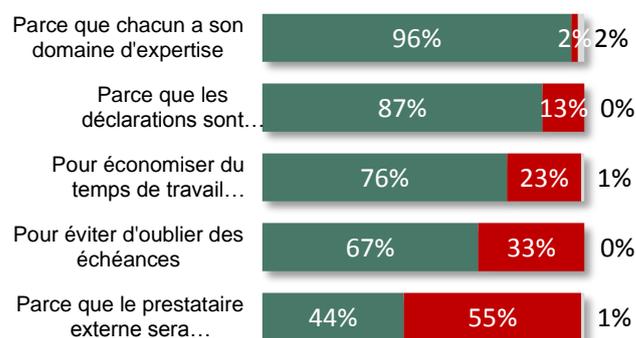


Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q1.4F/Q1.4S : quelles sont les raisons pour lesquelles vous faites appel à un prestataire externe pour vos... ?

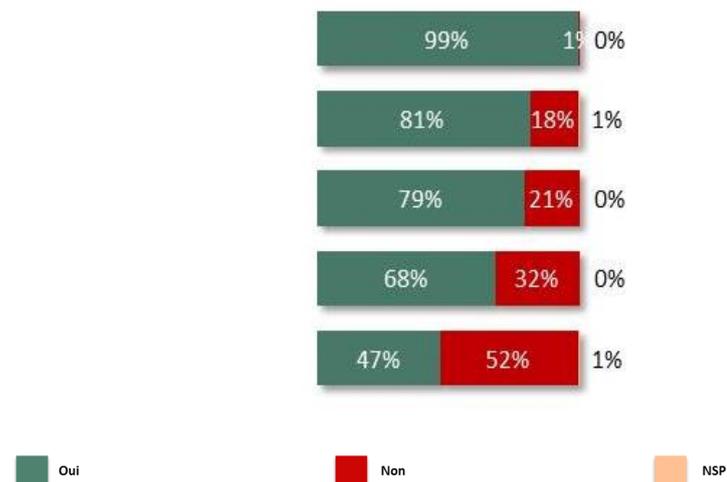
...déclarations fiscales

67% des entreprises: celles qui délèguent à leur prestataire externe au moins une des tâches, sauf la tenue de comptabilité



...déclarations sociales

51% des entreprises: celles qui délèguent à leur prestataire externe au moins une des tâches, sauf la tenue de comptabilité



Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q1.6F/Q1.6S : quelles sont les deux raisons principales pour lesquelles vous ne faites pas appel à un prestataire externe concernant les ... ?
(Deux réponses possibles – Total supérieur à 100%)

...déclarations fiscales

32% des entreprises: celles qui ne font pas actuellement appel à un prestataire de services externe



...déclarations sociales

41% des entreprises: celles qui ne font pas actuellement appel à un prestataire de services externe

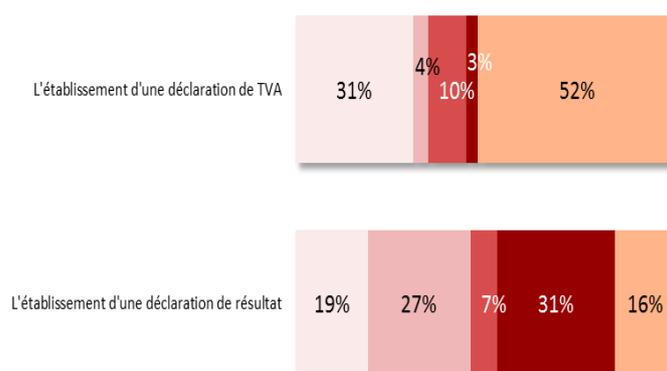


Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q1.7F_1/2 / Q1.7S : si vous réalisez vous-même ..., quel temps prend ... ?

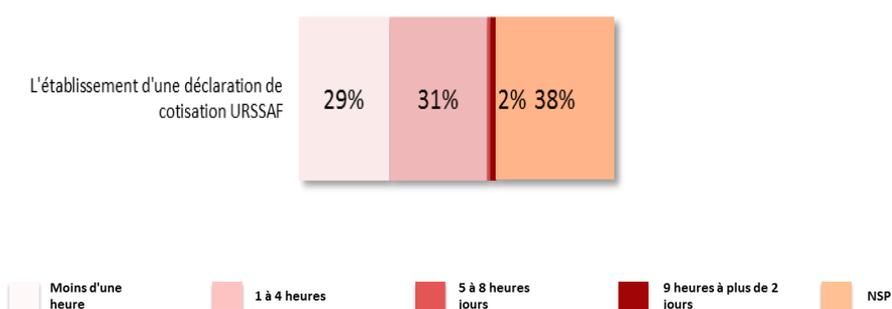
...vos déclarations de TVA ou votre déclaration de résultat

32% des entreprises: celles qui ne font pas actuellement appel à un prestataire de services externe concernant leurs déclarations



... vos déclarations de cotisations URSSAF

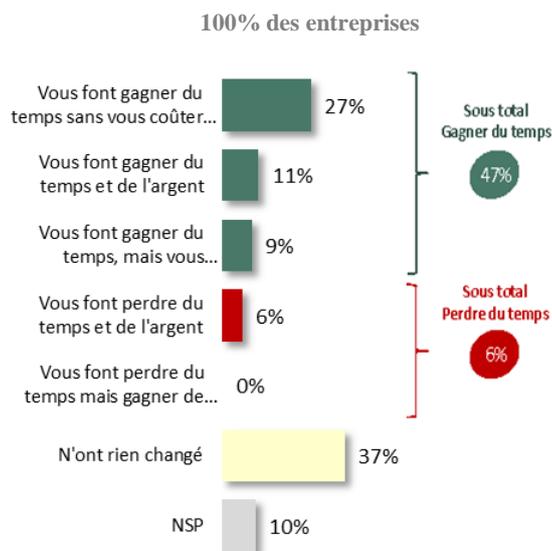
17% des entreprises: celles qui ne font pas actuellement appel à un prestataire de services externe concernant leurs déclarations et ayant au moins 1 salarié



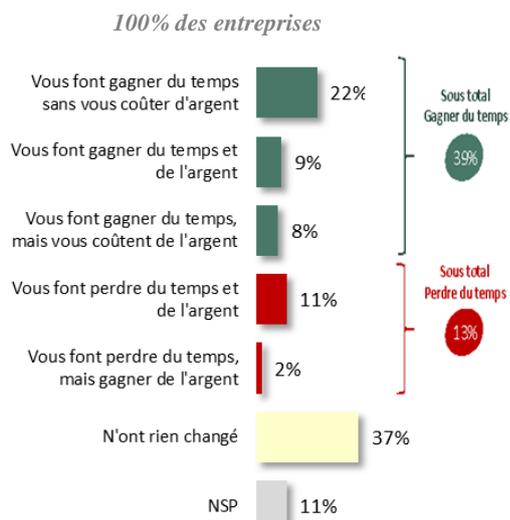
Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.1F /Q3.1S: sur les trois dernières années, est-ce que les déclarations sur internet ..., ...

...pour la TVA, les résultats etc.



...pour les cotisations sociales URSSAF



Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.1F : sur les trois dernières années, est-ce que les déclarations sur internet, pour la TVA, les résultats, etc.

100% des entreprises	%Total	Délègue au prestataire de services externe - déclarations <i>FISCALES</i>	
		Délègue	Ne délègue pas
Sous total Gagner du temps	47%	53%	35%
...Vous font gagner du temps sans vous coûter d'argent	27%	28%	25%
...Vous font gagner du temps et de l'argent	11%	13%	8%
...Vous font gagner du temps, mais vous coûtent de l'argent	9%	12%	2%
Sous total Perdre du temps	6%	2%	12%
...Vous font perdre du temps et de l'argent	6%	2%	12%
...Vous font perdre du temps, mais gagner de l'argent	-	-	-
N'ont rien changé	37%	33%	46%
NSP	10%	12%	7%

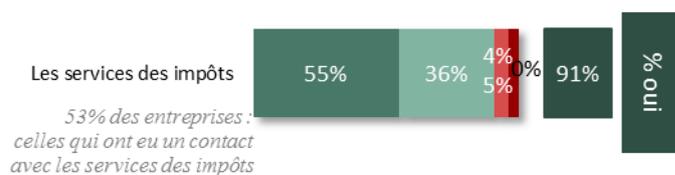
Q3.1S : sur les trois dernières années, est-ce que les déclarations sur internet, pour les cotisations sociales URSSAF ...

100% des entreprises	%Total	Délègue au prestataire de services externe - déclarations <i>SOCIALES</i>	
		Délègue	Ne délègue pas
Sous total Gagner du temps	39%	40%	37%
...Vous font gagner du temps sans vous coûter d'argent	22%	19%	27%
...Vous font gagner du temps et de l'argent	13%	6%	21%
...Vous font gagner du temps, mais vous coûtent de l'argent	11%	6%	17%
Sous total Perdre du temps	9%	9%	9%
...Vous font perdre du temps et de l'argent	8%	12%	1%
...Vous font perdre du temps, mais gagner de l'argent	2%	-	4%
N'ont rien changé	37%	40%	34%
NSP	11%	14%	8%

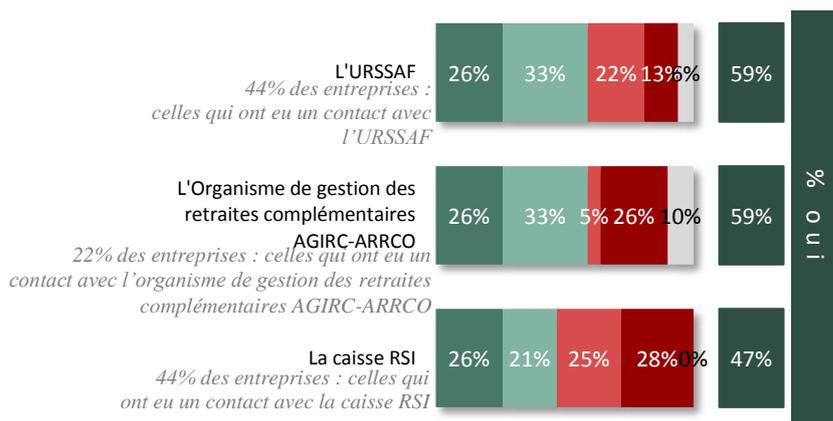
Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.3Fbis/Q3.3Sb_1/2/3: concernant votre contact (courrier, mail, ou téléphone) avec ..., avez-vous trouvé les échanges professionnels ?

...les administrations *fiscales*



...les administrations *sociales*

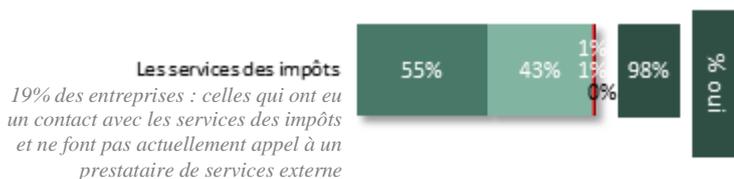


Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

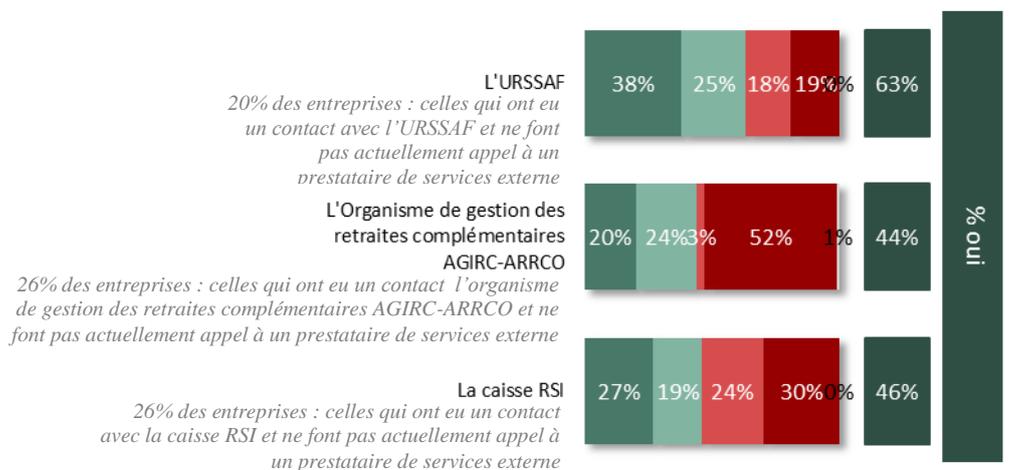
Q3.3Fbis/Q3.3Sb_1/2/3: concernant votre contact (courrier, mail, ou téléphone) avec ..., avez-vous trouvé les échanges professionnels ?

Base: entreprises qui ne font pas actuellement appel à un prestataire de services externe

...les administrations *fiscales*



...les administrations *sociales*



Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.3Fbis: concernant votre contact avec les services des impôts, avez-vous trouvé les échanges professionnels ?

		Délègue au prestataire de services externe - déclarations <i>FISCALES</i>		
53% des entreprises : celles qui ont eu un contact avec les services des impôts		%Total	Délègue	Ne délègue pas
Sous Total Oui		91%	88%	98%
Oui, tout à fait		55%	55%	55%
Oui, plutôt		36%	33%	43%
Sous Total Non		9%	12%	2%
Non, pas vraiment		5%	6%	1%
Non, pas du tout		4%	6%	1%

Q3.3Sb_1: concernant votre contact avec l'URSSAF, avez-vous trouvé les échanges professionnels ?

		Délègue au prestataire de services externe - déclarations <i>SOCIALES</i>		
44% des entreprises : celles qui ont eu un contact avec l'URSSAF		%Total	Délègue	Ne délègue pas
Sous Total Oui		59%	55%	63%
Oui, tout à fait		26%	16%	38%
Oui, plutôt		33%	39%	25%
Sous Total Non		35%	35%	37%
Non, pas vraiment		22%	26%	18%
Non, pas du tout		13%	9%	19%
NSP		6%	10%	

Q3.3Sb_2: Concernant votre contact avec l'organisme de gestion des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO, avez-vous trouvé les échanges professionnels ?

		Délègue au prestataire de services externe - déclarations <i>SOCIALES</i>		
53% des entreprises : celles qui ont eu un contact avec les services des impôts		%Total	Délègue	Ne délègue pas
Sous Total Oui		59%	65%	44%
Oui, tout à fait		26%	29%	20%
Oui, plutôt		33%	36%	24%
Sous Total Non		31%	21%	55%
Non, pas vraiment		5%	6%	3%
Non, pas du tout		26%	15%	52%
NSP		10%	14%	1%

Q3.3Sb_3: Concernant votre contact avec la caisse RSL, avez-vous trouvé les échanges professionnels ?

		Délègue au prestataire de services externe - déclarations <i>SOCIALES</i>		
44% des entreprises : celles qui ont eu un contact avec l'URSSAF		%Total	Délègue	Ne délègue pas
Sous Total Oui		47%	48%	46%
Oui, tout à fait		26%	23%	27%
Oui, plutôt		21%	25%	19%
Sous Total Non		53%	51%	54%
Non, pas vraiment		25%	25%	24%
Non, pas du tout		28%	26%	30%
NSP		28%	26%	30%

Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.3Sb_1: concernant votre contact avec l'URSSAF, avez-vous trouvé les échanges professionnels ?

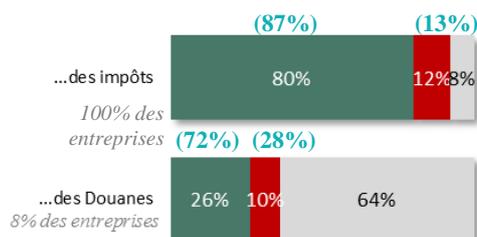
		Taille salariale					
44% des entreprises : celles qui ont eu un contact avec l'URSSAF		%Total	0	1-9	10-49	50-249	250+
Sous Total Oui		59%	56%	61%	69%	81%	94%
Oui, tout à fait		26%	29%	19%	20%	40%	50%
Oui, plutôt		33%	27%	42%	49%	41%	44%
Sous Total Non		35%	37%	37%	31%	18%	5%
Non, pas vraiment		22%	18%	34%	21%	13%	3%
Non, pas du tout		13%	19%	3%	10%	5%	2%
NSP		6%	7%	2%	-	1%	1%

Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

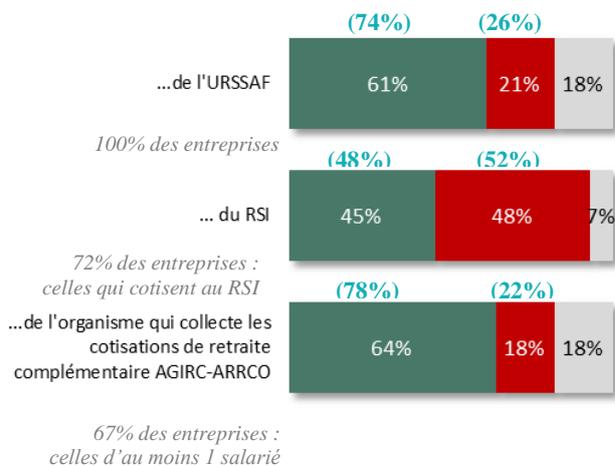
Q3.6F_1/2 | Q3.6S_1/2/3: êtes-vous satisfait de la qualité des services

...les administrations *fiscales*

* *Note: entre parenthèses sont affichés les résultats sur base « exprimés » (hors NSP)*



...les administrations *sociales*



■ **Sous total**
Oui, tout à fait + Oui, plutôt

■ **Sous total**
Non, plutôt pas + Non, pas du tout

■ **NSP**

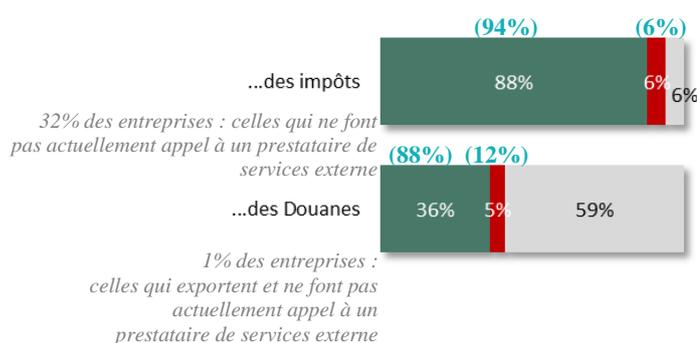
Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.6F_1/2 | Q3.6S_1/2/3: êtes-vous satisfait de la qualité des services

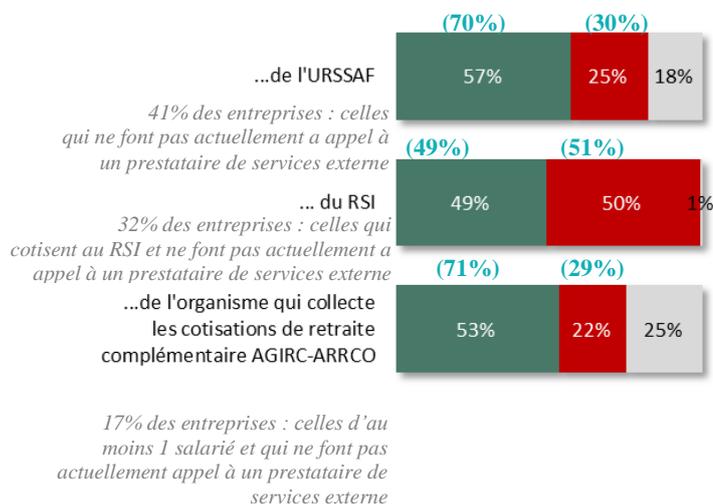
...les administrations *fiscales*

Base: entreprises qui ne font pas actuellement appel à un prestataire de services externe

* Note: entre parenthèses sont affichés les résultats sur base « exprimés » (hors NSP)



...les administrations *sociales*



■ **Sous total**
Oui, tout à fait + Oui, plutôt

■ **Sous total**
Non, plutôt pas + Non, pas du tout

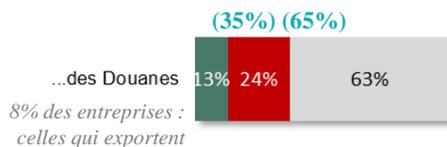
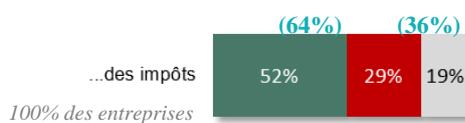
■ **NSP**

Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.7F/Q3.7S : concernant la qualité des services..., est-ce en progrès sur les trois dernières années ?

...administrations pour les déclarations *fiscales*

* Note: entre parenthèses sont affichés les résultats sur base « exprimés » (hors NSP)



... administrations pour les déclarations *sociales*



Oui

Non

NSP

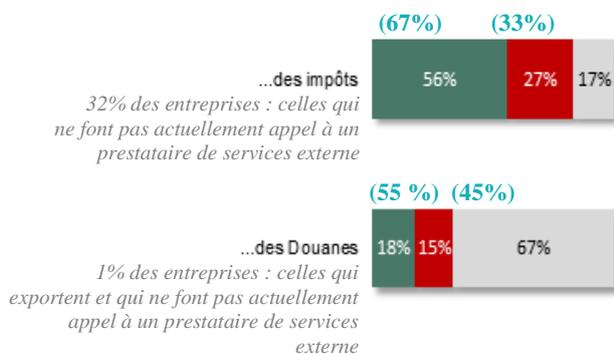
Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.7F/Q3.7S : concernant la qualité des services..., est-ce en progrès sur les trois dernières années ?

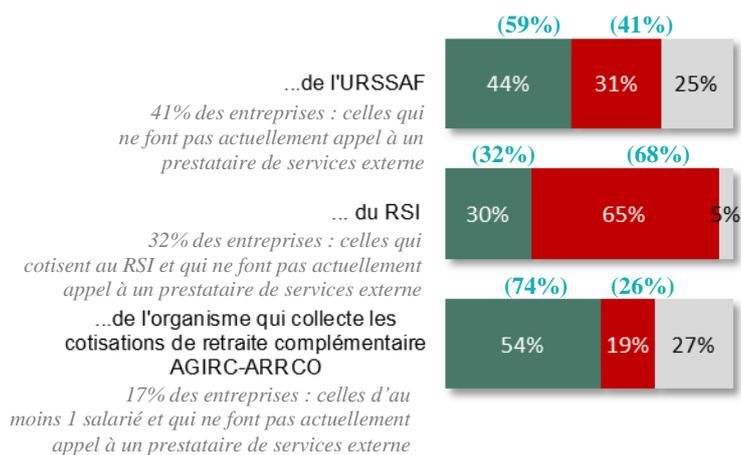
Base: entreprises qui ne font pas actuellement appel à un prestataire de services externe

* Note: entre parenthèses sont affichés les résultats sur base « exprimés » (hors NSP)

...administrations pour les déclarations *fiscales*



... administrations pour les déclarations *sociales*



Oui

Non

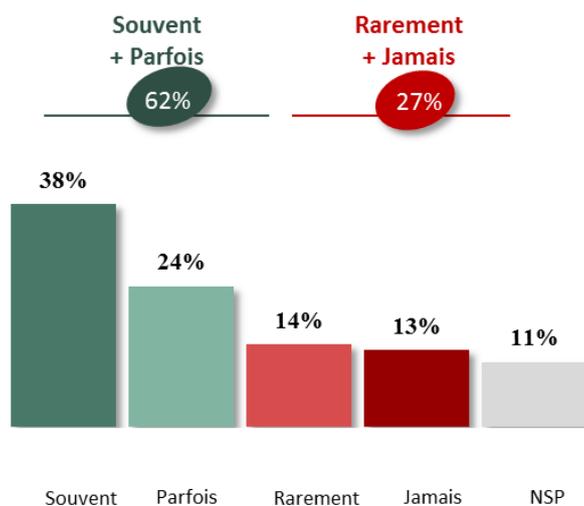
NSP

Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.10F/Q3.10S : trouvez-vous qu'à travers les différentes déclarations que vous devez faire aux services ..., vous adressez plusieurs fois les mêmes informations ?

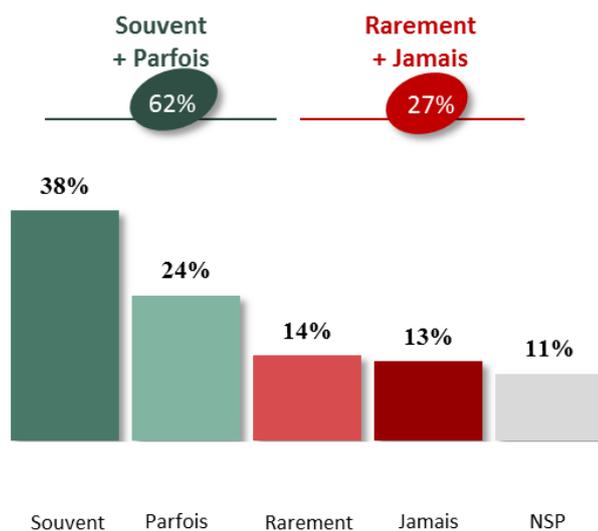
...des impôts ou autres

100% des entreprises



...des organismes sociaux comme l'URSSAF

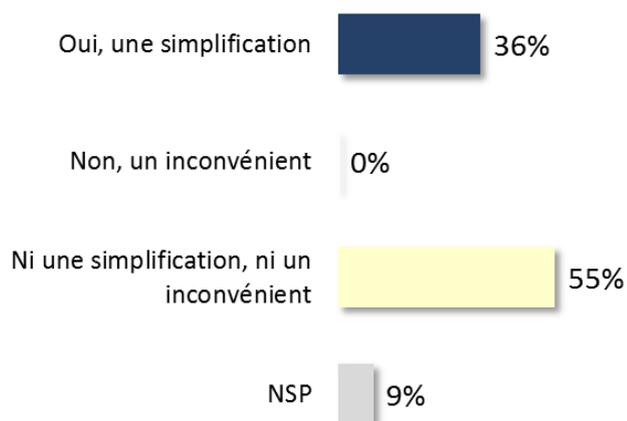
100% des entreprises



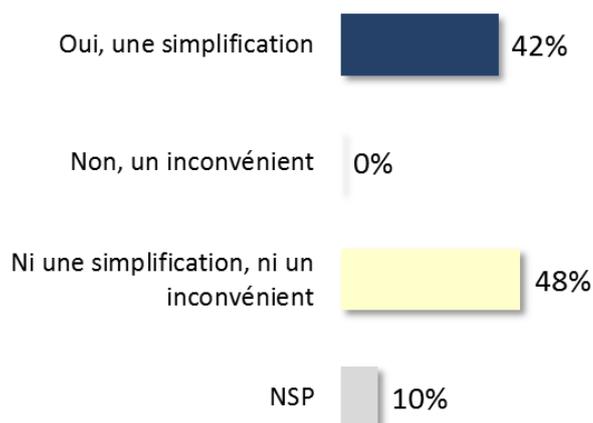
Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

**Q3.8S: depuis 2011, les cotisations chômage sont déclarées et versées à l'URSSAF et non plus à Pôle Emploi.
Est-ce que c'est une simplification pour votre entreprise ?**

*50% des entreprises: celles d'au moins 1 salarié et qui **FONT APPEL** à un prestataire de services externe*



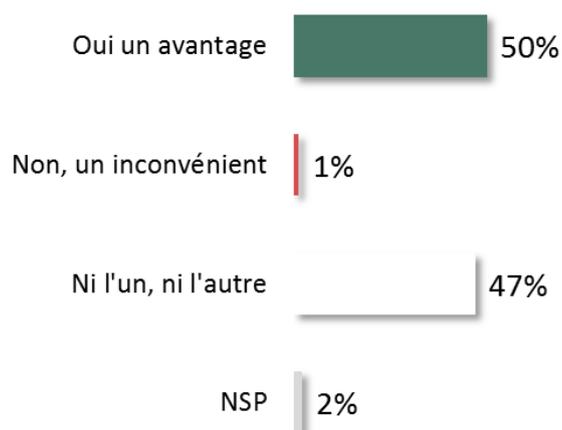
*17% des entreprises: celles d'au moins 1 salarié et qui **NE FONT PAS APPEL** à un prestataire de services externe*



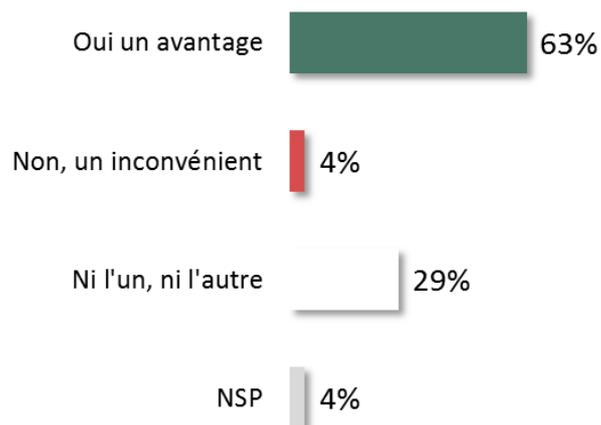
Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.9S: verriez-vous un avantage à déclarer et à payer à l'URSSAF les cotisations de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO, au lieu de faire une déclaration distincte à un autre organisme (groupement de protection sociale comme Malakoff Médéric, Humanis,...) ?

*50% des entreprises: celles d'au moins 1 salarié et qui **FONT APPEL** à un prestataire de services externe*



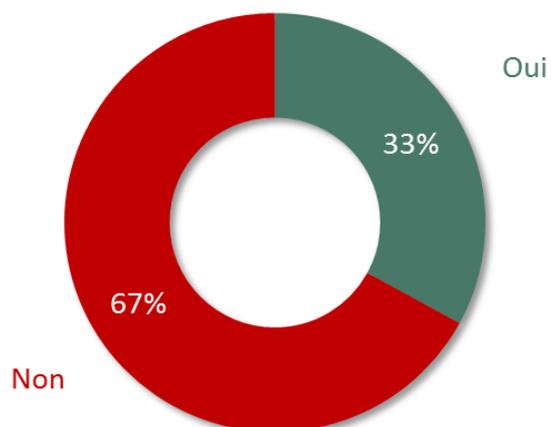
*17% des entreprises: celles d'au moins 1 salarié et qui **NE FONT PAS APPEL** à un prestataire de services externe*



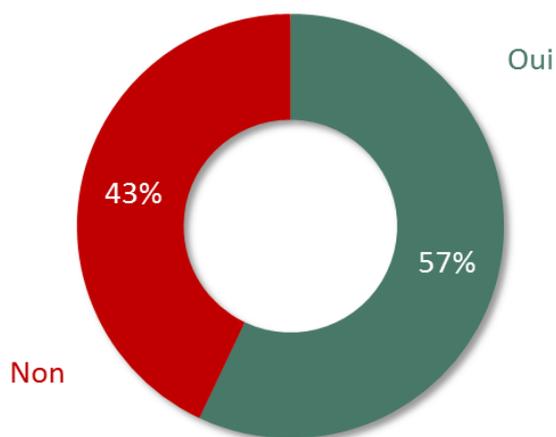
Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3.11S: la déclaration sociale nominative (DSN) par internet deviendra obligatoire pour toutes les entreprises au 1er janvier 2016. Elle permettra de faire sur le même portail presque toutes les déclarations sociales.
Le saviez-vous ?

67% des entreprises: celles d'au moins 1 salarié



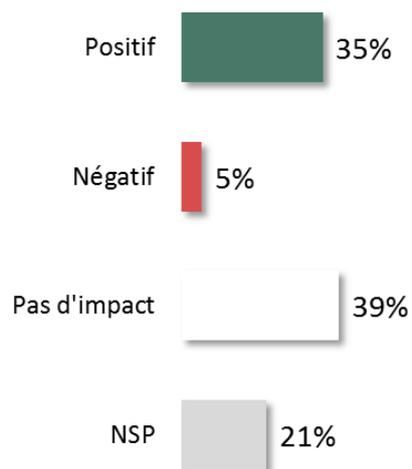
*17% des entreprises: celles d'au moins 1 salarié et qui **NE FONT PAS APPEL** à un prestataire de services externe*



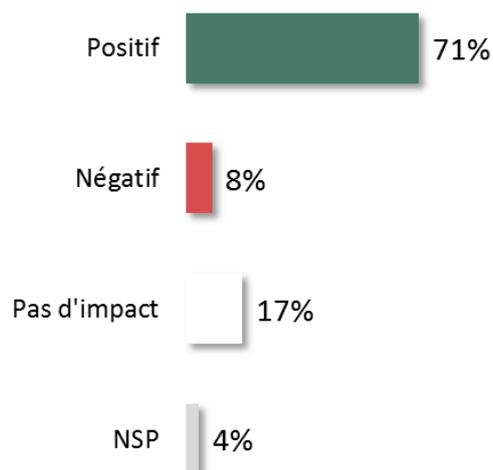
Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

Q3_11Sbis : diriez-vous que, passé le temps d'adaptation nécessaire, la DSN aura un impact sur la gestion de vos déclarations sociales ?

*50% des entreprises: celles d'au moins 1 salarié et qui **FONT APPEL** à un prestataire de services externe*



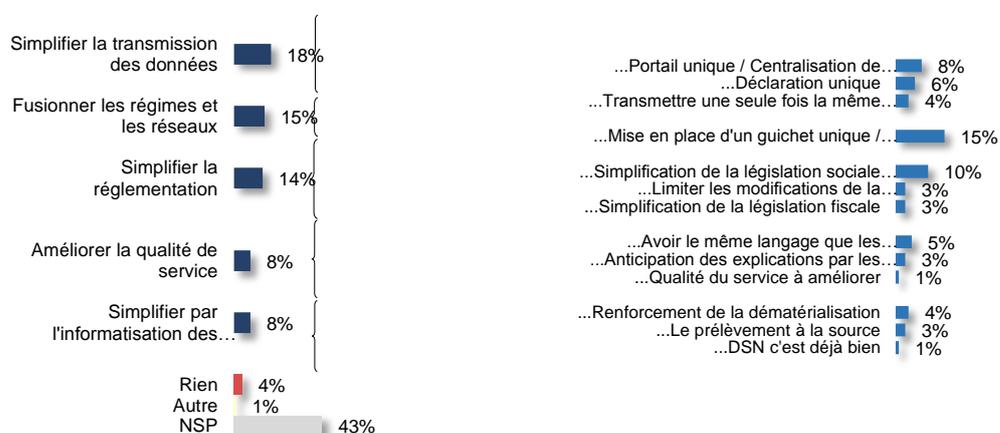
*17% des entreprises: celles d'au moins 1 salarié et qui **NE FONT PAS APPEL** à un prestataire de services externe*



Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes

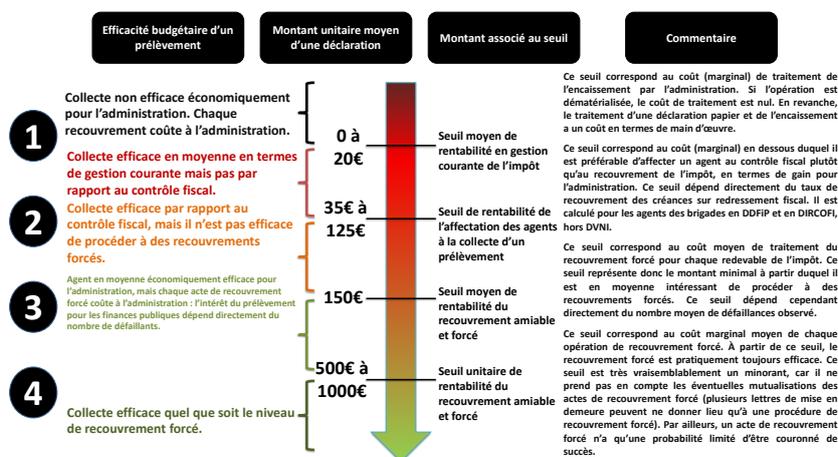
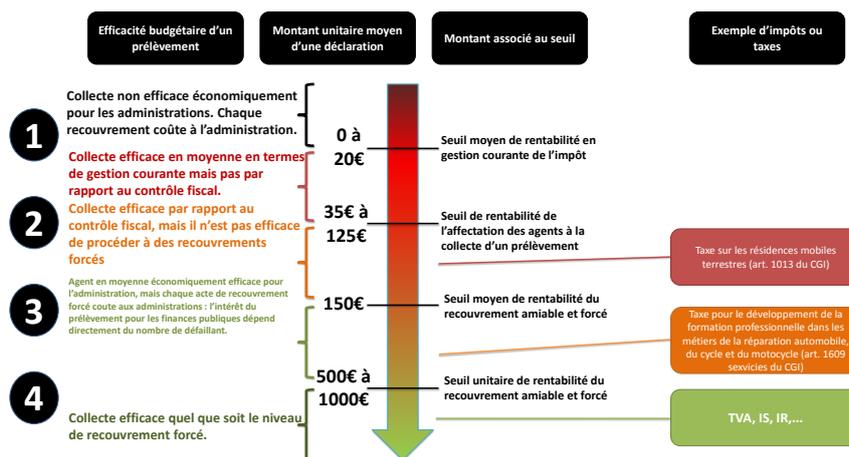
Q3_12 : selon vous, qu'est-ce qui permettrait de simplifier vos déclarations sociales et fiscales à l'exclusion de la suppression des impôts ou des cotisations sociales ?
(Question ouverte – réponses spontanées – plusieurs réponses possibles – total supérieur à 100%)

100% des entreprises



Source : sondage Opinionway pour la Cour des comptes les régimes d'imposition

Annexe n° 3 : seuils de rentabilité de la collecte des prélèvements fiscaux



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGFIP.

Annexe n° 4 : les régimes d'imposition

1 – Champs d'application des régimes d'imposition

Les régimes d'imposition applicables aux entreprises sont fonction du niveau de leur chiffre d'affaires.

Les entreprises relevant de droit du régime micro ou de la franchise en base de TVA ont néanmoins la faculté d'opter pour le régime réel simplifié ou le régime réel normal. Celles qui relèvent du régime réel simplifié peuvent de même opter pour le régime réel normal. L'option pour un régime réel d'imposition peut être exercée pour la seule TVA, à l'exclusion de l'imposition des bénéfices (« régime du mini-réel »).

Champs d'application des régimes d'imposition

Seuils de chiffre d'affaires (hors taxe)	< / = à 82 200 € (achat-revente, vente à consommer sur place et fourniture de logement ²⁰³) ou à 32 900 € (prestations de service)		> 82 200 € (achat-revente...) ou à 32 900 € (services) et < / = 783 000 € (achat-revente) ou à 236 000 € (services)		> 783 000 € (achat-revente...) ou à 236 000 € (services)
Application	De droit	Option	De droit	Option	De droit
TVA	Franchise	RS ou RN	RS	RN	RN
BIC (IR) ^{204 205}	Micro	RS ou RN	RS	RN	RN
IS	RS	RN	RS	RN	RN

Source : DGFIP.

²⁰³ Hors location meublée autre que meublé de tourisme, gîte rural ou chambre d'hôte.

²⁰⁴ Activité industrielle, commerciale ou artisanale exercée par personne physique.

²⁰⁵ Pour les bénéficiaires non commerciaux (BNC) des professions libérales, les régimes de TVA sont ceux des BIC et celui d'IR à un seul seuil (micro en-deçà de 32 900 €, déclaration contrôlée au-delà). Pour les bénéficiaires agricoles (BA), s'appliquent deux seuils de CA, TVA comprise, identiques en TVA et en IR (76 300 € et 350 000 €).

2 – La gradation des obligations des entreprises en fonction du régime

Obligations des entreprises en fonction de leur régime d'imposition

	Micro	Réel simplifié (RS)	Réel normal (RN)
TVA	Pas de déclaration (franchise en base)	Une seule déclaration annuelle précédée d'acomptes semestriels (55% et 40% de la TVA due au titre de l'exercice N-1, avant déduction de celle sur les immobilisations). Paiement annuel si TVA N-1 avant la déduction précitée < 1 000 €. Exception : RN avec déclaration mensuelle si TVA N-1 > 15 000 €	Déclaration mensuelle ou trimestrielle de la TVA (si TVA due au titre de l'exercice N-1 < 4 000 €)
Imposition des bénéfices	Pas de déclaration professionnelle des bénéfices, mais uniquement une déclaration complémentaire à celle des revenus Abattement forfaitaire au titre des charges ²⁰⁶ pour l'IR. Si le revenu fiscal de référence est inférieur à un certain seuil ²⁰⁷ , option possible pour un versement libératoire à un taux forfaitaire ²⁰⁸	Déclaration professionnelle des bénéfices avec un bilan, un compte de résultats et des annexes simplifiés	Déclaration professionnelle des bénéfices avec un bilan, un compte de résultats et des annexes détaillés
Tenue de la comptabilité	Obligations minimales : pas de compte de résultat, ni de bilan ; livre-journal détaillé des recettes et registre détaillé des	<i>Toutes entreprises à l'IS ou à l'IR</i> : compte de résultat simplifié et créances et dettes enregistrées uniquement en fin	Comptabilité complète

²⁰⁶ BIC : 71 % du chiffre d'affaires pour les activités de vente et de fourniture de logement et 50 % pour les prestations de service. BNC : 34 %.

²⁰⁷ 26 764 € par part de quotient familial pour une personne seule au 1^{er} janvier 2016.

²⁰⁸ 1 % pour les ventes de marchandises, 1,7 % pour les prestations de service relevant des BIC et 2,2 % pour celles relevant des BNC.

	Micro	Réel simplifié (RS)	Réel normal (RN)
	achats et conservation des factures à l'appui des opérations comptabilisées	d'année. <i>Petites entreprises à l'IR</i> ²⁰⁹ : comptabilité super-simplifiée ²¹⁰ et dispense du compte de résultat et du bilan.	

Source : Cour des comptes à partir du code général des impôts.

La gradation des obligations fiscales des entreprises dans les autres pays européens

À l'instar de la France, les obligations fiscales des entreprises ont un caractère progressif en fonction du niveau de leur chiffre d'affaires dans la plupart des États membres de l'OCDE²¹¹.

Sauf exception, les États membres de l'OCDE appliquent des franchises en fonction du chiffre d'affaires dont le niveau est généralement plus faible qu'en France : 17 500 € en Allemagne, 15 000 € en Belgique, 30 000 € en Italie et 81 000 £²¹² au Royaume-Uni, à comparer à 82 200 € (achat revente) ou 32 900 € (prestations de services) en France. En Allemagne, ce dispositif est complété par la faculté de calculer plus simplement la TVA lorsque le chiffre d'affaires ne dépasse pas 61 356 €²¹³.

Dans plusieurs États, la fréquence déclarative de la TVA est modulée en fonction du niveau du chiffre d'affaires. Ainsi, elle est trimestrielle en deçà de 2,5 M€ de chiffre d'affaires en Belgique²¹⁴, de 0,4 M€ pour les activités de services et de 0,7 M€ pour les activités commerciales en Italie et de 1,35 M£²¹⁵ au Royaume-Uni, à comparer à 783 000 € pour les activités commerciales et 236 000 € pour les activités

²⁰⁹ Dont le chiffre d'affaires hors taxes n'excède pas 157 000 € (ventes et fourniture de logement) ou 56 000 € (prestations de services).

²¹⁰ Tenue en caisse et non en droits constatés, périodicité trimestrielle des créances et des dettes, absence de justification des frais généraux payés en espèces dans la limite de 1 % du chiffre d'affaires, déduction forfaitaire des frais de carburant et évaluation forfaitaire en fin d'exercice des stocks de marchandises et de travaux en cours.

²¹¹ OCDE *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, 2015 (n° 23).

²¹² Soit 100 000 € au taux de change en vigueur à fin 2015.

²¹³ Imputation des crédits de TVA proportionnelle au chiffre d'affaires.

²¹⁴ Hormis pour certaines activités à risque de fraude, pour lesquelles le seuil est abaissé à 250 000 €.

²¹⁵ Soit de l'ordre de 1,75 million d'euros avec le taux de change à fin 2015.

de services en France²¹⁶. Au-delà de ces seuils, les fréquences déclaratives sont généralement mensuelles.

Par ailleurs, en deçà de certains seuils de chiffre d'affaires, plusieurs États admettent que les entreprises tiennent leur comptabilité uniquement en trésorerie : 500 000 € en Allemagne, 1,35 M£ au Royaume-Uni et 2 M€ en Italie. En France, l'exigence d'une tenue de la comptabilité des entreprises en droits constatés s'applique à partir de 783 000 € (achat revente) ou de 236 000 € (prestations de service) de chiffre d'affaires.

3 – Les effectifs d'entreprises relevant des différents régimes

À la demande de la Cour, la DGFIP a déterminé les effectifs d'entreprises relevant, de droit ou sur option, des différents régimes pour l'imposition de leurs bénéficiaires et la TVA entre fin 2007 et fin 2014, à partir des données du fichier des redevables permanents (FRP) aux mêmes dates.

Ces données ne s'accompagnent pas d'éléments explicatifs et font apparaître des approximations ou des lacunes liées à l'absence de gestion de certaines informations. En l'absence d'une variable restituant l'option prise par les redevables pour déclarer leurs résultats, les effectifs d'entreprises ayant opté pour un autre régime que celui dont elles relèvent de droit n'ont pu être déterminés que par régimes de TVA. Les informations correspondantes sont proches, mais distinctes (compte tenu notamment des facultés d'option aux régimes réels pour la seule TVA accordées aux micro-entreprises bénéficiant de droit de la franchise en base). De même, les données relatives aux entreprises ayant opté pour le régime réel normal de TVA ne peuvent être ventilées entre celles relevant de la franchise en base ou du régime réel simplifié.

Par ailleurs, les données manquent de fiabilité sous l'effet non seulement des limites inhérentes à tout système déclaratif, mais aussi d'une qualité perfectible de saisie et de mise à jour des dossiers des redevables professionnels par les services gestionnaires. Un indice de cette fiabilité insuffisante est fourni par le cas, certes particulier, des contribuables du régime agricole. Selon les données communiquées à la Cour, les effectifs de ces derniers au régime réel simplifié ou du forfait

²¹⁶ Le document de l'OCDE ne recense pas d'allègement comparable de la fréquence déclarative pour les petites et moyennes entreprises en Allemagne.

collectif pour l'imposition de leurs bénéfices auraient augmenté²¹⁷, de même que ceux du régime forfaitaire agricole en matière de TVA²¹⁸, ce que dément l'évolution du nombre d'exploitants qui cotisent à la MSA²¹⁹.

Sous les réserves précédentes, les données communiquées à la Cour font apparaître une application très étendue des régimes micro et réel simplifié pour l'imposition des bénéfices. Sur le champ des bénéfices industriels et commerciaux et de l'impôt sur les sociétés, 1,2 million d'entreprises étaient placées sous le régime micro, 1,7 million sous le régime réel simplifié et un million sous le régime réel normal à fin 2014.

Entre fin 2007 et fin 2014, le nombre d'entreprises de droit ou sur option sous le régime réel normal a augmenté de +12,8 %, celles de droit ou sur option sous le régime réel simplifié a crû de +19,3 % et celui des micro-entreprises a quant à lui bondi de +237,1 % sous l'effet du succès rencontré par le dispositif de l'autoentrepreneur entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Pour ce même motif, le nombre de micro-entreprises dont le bénéfice non commercial est imposé a augmenté dans une mesure comparable (+222,1 %).

²¹⁷ De 348 000 à fin 2007 à 399 000 à fin 2014 pour les contribuables au forfait et de 166 000 à 182 000 pour ceux au régime réel simplifié. La référence au forfait agricole serait fréquemment utilisée pour continuer à répertorier des exploitants agricoles qui, bien qu'ayant cessé leur activité professionnelle, n'ont pas effectué de démarche de radiation auprès de leur chambre d'agriculture. Au cours de la même période, les effectifs au régime réel normal ont quant à eux diminué (de 103 000 à 92 000), ce qui apparaît cohérent avec l'évolution des effectifs de cotisants à la MSA.

²¹⁸ De 244 000 à fin 2007 à 330 000 à fin 2014.

²¹⁹ 496 000 cotisants en moyenne annuelle 2014.

**Distribution des contribuables professionnels par régime
d'imposition au titre des bénéfices (2007-2014, en milliers)**

Cat.	Régime fiscal	2007	2008	2009	2010	2001	2012	2013	2014
BIC IR	Réel normal	131	127	122	119	116	113	109	107
	Réel simplifié	828	822	801	792	784	769	752	741
	Micro	343	365	550	750	856	971	1 065	1 157
	TOTAL BIC IR	1 302	1 314	1 473	1 661	1 756	1 853	1 926	2 005
IS	Réel normal	754	777	792	813	837	858	876	891
	Réel simplifié	690	749	795	853	906	958	1 010	1 070
	TOTAL BIC IS	1 444	1 526	1 587	1 666	1 743	1 816	1 886	1 961
BNC	Déclaration contrôlée	537	544	542	544	548	551	555	561
	Micro	190	211	314	413	465	515	564	612
	Régime fiscal des salariés	7	6	6	5	5	5	5	4
	TOTAL BNC	734	761	862	962	1 018	1 071	1 124	1 177
BA	Réel normal	103	99	96	94	93	92	92	92
	Réel simplifié	166	171	175	178	180	182	183	182
	Forfait collectif	348	345	379	383	388	391	393	399
	TOTAL BA	617	615	650	655	661	665	668	673

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGFIP.

Les données relatives aux régimes de TVA reflètent également l'impact de l'auto-entrepreneuriat. Entre fin 2007 et fin 2014, le nombre d'entreprises en franchise en base de TVA a explosé (+271,9 %). Ceux des entreprises placées sous le régime réel simplifié ou le régime réel normal (dont le « mini réel ») ont quant à eux augmenté dans des proportions équivalentes (+10 % et +9,5 % respectivement). Par ailleurs, le nombre d'entreprises relevant d'un régime réel mais non imposables à la TVA est en forte hausse (+33,9 %).

**Distribution des contribuables professionnels par régime
d'imposition au titre de la TVA (2007-2014, en milliers)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BIC micro ou spécial BNC et franchise en base	420	462	743	1 026	1 174	1 319	1 447	1 562
Réel simplifié	1 730	1 780	1 794	1 821	1 845	1 866	1 881	1 904
Réel normal	1 224	1 243	1 253	1 279	1 307	1 322	1 332	1 340
Réel normal ou simplifié non imposable à la TVA	1 579	1 643	1 702	1 782	1 859	1 938	2 017	2 107
Régime forfaitaire agricole	244	248	288	298	307	315	322	330
Régime simplifié de l'agriculture	467	461	455	451	446	441	438	434
Sans activité (en sommeil)	151	163	175	181	189	197	202	211
Autres	4	4	4	4	4	4	4	4
TOTAL	5 819	6 004	6 414	6 842	7 131	7 402	7 643	7 892

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGFIP.

4 – Une cohérence du régime réel simplifié de TVA en question

Avant 1999, le régime réel simplifié de TVA consistait en un dispositif d'auto-liquidation de la TVA par quatre déclarations trimestrielles abrégées et une déclaration annuelle de régularisation. Afin d'alléger la charge de travail de l'administration à une époque où les déclarations étaient entièrement papier - et non télédéclarées -, lui a été substitué un dispositif de versement d'acomptes - trimestriels, puis semestriels depuis 2015 - et de déclaration annuelle de régularisation.

Ce régime paraît de moins en moins attractif pour les entreprises auxquelles il s'adresse, même s'il capte, de manière le cas échéant transitoire, un nombre croissant de micro-entreprises : depuis 2009, les entreprises qui en relèvent de droit diminuent (1,2 million à fin 2014 contre 1,4 million à fin 2009), tandis qu'augmentent celles qui, dispensées de la TVA, optent pour le régime réel simplifié de TVA (684 000 à fin 2014 contre 376 000 à fin 2009).

Lorsque les acomptes versés sur la base de la TVA exigible de l'année précédente sont sous-évalués au regard de leur activité réelle, les entreprises éprouvent des difficultés pour les régulariser dans le cadre de leur déclaration annuelle, lorsque leur activité s'est entre-temps contractée.

Si les modalités de modulation des acomptes en cas de baisse d'activité ont été simplifiées en 2015, la réduction de quatre à deux du nombre d'acomptes pour alléger la charge de travail de l'administration a pour effet de limiter le nombre de possibilités de modulation.

L'absence de déclaration infra-annuelle accentue les risques de fraude à la TVA. Afin de les atténuer, les entreprises nouvelles créées depuis le 1^{er} janvier 2015 dans le secteur du bâtiment²²⁰ ne peuvent bénéficier du régime simplifié l'année de leur création et l'année suivante, mais relèvent obligatoirement du régime normal de TVA. Cette restriction est susceptible d'être étendue à d'autres secteurs d'activité à l'avenir.

Afin de neutraliser le coût en trésorerie de la modification de l'échéancier des acomptes, les entreprises au régime simplifié doivent auto-liquider la TVA selon une périodicité mensuelle lorsque la TVA exigible l'année précédente excède 15 000 €. Ce seuil crée une différence de traitement peu justifiable par rapport aux entreprises au régime réel normal, qui doivent déclarer et verser la TVA selon une périodicité mensuelle à partir d'un seuil de 4 000 € et trimestriellement en deçà.

²²⁰ Travaux de construction, de réfection, de nettoyage, d'entretien et de réparation des immeubles et installations à caractère immobilier.

Annexe n° 5 : les obligations de dématérialisation à la charge des entreprises

Depuis le début des années 2000, les seuils de dématérialisation des déclarations et des paiements de prélèvements fiscaux et sociaux ont été continûment abaissés afin de permettre aux administrations de collecte de réaliser des gains de productivité sur les tâches de saisie. Le tableau ci-après retrace leur évolution récente pour les télédéclarations.

Évolution des seuils de dématérialisation obligatoire des déclarations de prélèvements fiscaux et sociaux (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DUCS (cotisations N-1)	150 k€		100 k €	50 k€	35 k€	20 k€
TVA (CA annuel)	500 k€	230 k€	Entreprises à l'IS	80 k€	Généralisation	
Déclaration de résultat « liasse fiscale » (CA annuel)	15 000 k€		Entreprises à l'IS		80 k€	Généralisation
Acomptes IS (CA annuel)	500 k€	230 k€	Généralisation			
TS (CA annuel)	500 k€	230 k€		Entreprises à l'IS		Généralisation
CVAE (CA annuel)	500 k€			Entreprises à l'IS	80 k€	Généralisation
CFE (CA annuel)	230 k€			80 k€	Généralisation	

Source : Cour des comptes à partir des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

S'agissant des prélèvements sociaux, la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) d'ici au 1^{er} juillet 2017 parachèvera cette dématérialisation pour la plupart des entreprises. Demeurent à généraliser l'obligation de dématérialisation de la déclaration de l'assiette et du règlement des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants, instaurée pour une partie d'entre eux (ceux dont le revenu professionnel dépasse 7 723 euros) et à dématérialiser la taxe sur les véhicules de société, les taxes et accises écologiques (taxes sur la consommation finale d'électricité, le gaz naturel et les houilles, lignites et coke) et la taxe sur les bureaux en Île-de-France.

Annexe n° 6 : calendrier des échéances déclaratives et de paiement pour une entreprise type

Le tableau ci-après fait la synthèse des échéances déclaratives et de paiement en fonction du régime fiscal des entreprises et de l'emploi ou non de salariés et en tenant compte de la DSN en cours de généralisation. Il est à souligner qu'il correspond à des cas-type simples d'entreprises n'ayant pas à effectuer de déclarations et de versements spécifiques au titre de prélèvements sectoriels. En outre, il ne retrace pas les échéances liées aux obligations fixées par des conventions de branche ou d'entreprise non gérées dans le cadre de la DSN (formation au-delà de l'obligation fixée par le code du travail).

Calendrier des déclarations et versements des prélèvements légaux pour une entreprise dont l'exercice est clos au 31 décembre (après passage à la DSN en cas d'emploi de salariés)

	Micro		Réal simplifié	Réal normal
	Auto-entrepreneur	Classique		
Mois				
5 ou 15 du mois (selon l'effectif)			DSN et paiement des prélèvements sociaux URSSAF (ou MSA) sur les salaires versés en M-1	
Entre le 15 et le 24 du mois (selon la forme juridique de l'entreprise ou le département)				Déclaration mensuelle de TVA
Mi- mois			Déclaration d'échange de biens (DEB) ou déclaration européenne de services (DES) pour les opérations intra-communautaires de M-1	
Mi- mois			Paiement de la taxe sur les salaires versés en M-1	
Mi- mois			Déclaration simplifiée de revenus de capitaux mobiliers reçus en M-1	
Mi- mois			Paiement de la CFE (mensualisés)	
5 ou 20 du mois			Paiement des prélèvements sociaux travailleur indépendant (si pas trimestriel)	
25 du mois			Paiement des cotisations de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO	
Fin du mois	Déclaration et paiement des prélèvements sociaux et, le cas échéant, de l'impôt sur le revenu (si pas trimestriel)			

	Micro		Réal simplifié	Réal normal
	Auto-entrepreneur	Classique		
Trimestre				
Mi-mars, juin, septembre et décembre				Déclaration trimestrielle de TVA
Mi-mars, juin, septembre et décembre			Acomptes d'impôt sur les sociétés	
Mi-avril, juillet et octobre			Paiement de la taxe sur les salaires versés en T-1	
Début février, mai, août et novembre			Paiement des prélèvements sociaux travailleurs indépendants (si pas mensuel)	
Fin janvier, avril, juillet et octobre	Déclaration et paiement des prélèvements sociaux et, le cas échéant, de l'impôt sur le revenu (si pas mensuel)			
Semestre				
Mi-juillet et Décembre			Acompte TVA	
Autres périodicités infra-annuelles				
Mi-juin et septembre			Acomptes de CVAE	
Mi-juin et mi-décembre			Paiement de la CFE (non mensualisés)	
Année				
Mi-janvier			Déclaration annuelle de taxe sur les salaires (qui intègre la taxe sur les salaires payés en décembre ou au cours du dernier trimestre)	
Avant le 1 ^{er} mars			Versement de la PEFC	
Avant le 1 ^{er} mars			Versement de la taxe d'apprentissage	
Fin avril				Contribution à l'audiovisuel public

	Micro		Réal simplifié	Réal normal
	Auto-entrepreneur	Classique		
Début mai			Déclaration annuelle TVA + contribution à l'audiovisuel public	
	Déclaration complémentaire des revenus (« 2042 PRO »), si l'impôt sur le revenu n'est pas versé avec les prélèvements sociaux pour les auto-entrepreneurs		Déclaration complémentaire des revenus (« 2042 PRO ») et déclaration annuelle de résultats BA/BIC/BNC	
			Déclaration annuelle de résultats pour les entreprises à l'impôt sur les sociétés	
		Déclarations annuelles de résultats sociétés civiles de moyens (professions libérales) / sociétés de personnes à l'impôt sur le revenu		
		Déclaration de la valeur ajoutée et des salariés N-1 au titre de la CVAE		
		Déclaration de liquidation et de régularisation de la CVAE au titre de N-1		
		Païement du solde de l'impôt sur les sociétés		
Mi-mai (papier) – première dizaine de juin (télédéclaration)			Déclaration sociale individuelle travailleurs indépendants	
Mi-juin			Taxe sur les surfaces commerciales pour établissements au 1/1/2016	
Fin novembre			Déclaration annuelle de la taxe sur les véhicules de société (période 1/10/N-1 - 30/09/N)	
Fin décembre			Versement de la PEEC au CIL	
Fin décembre			Déclaration au titre de la CFE en cas de création en année N ou de changement d'exploitant en N ou au 1/1/N+1	

Source : Cour des comptes à partir de www.servicepublic.fr et www.impot.gouv.fr

Annexe n° 7 : comparaisons internationales des charges administratives des entreprises au titre des prélèvements fiscaux et sociaux

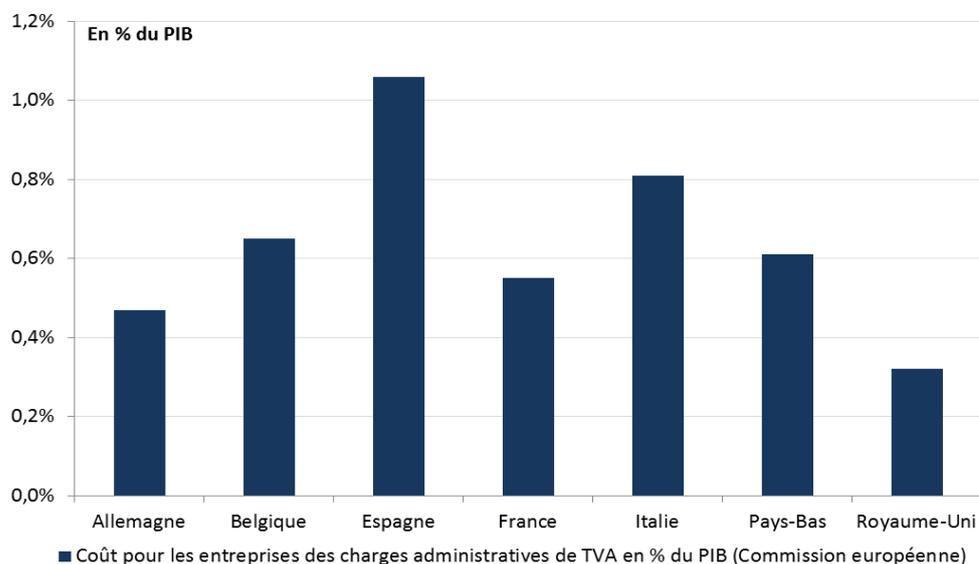
Deux sources de données peuvent notamment être utilisées pour comparer la situation des entreprises françaises à celles de nos voisins :

1 – Le montant total des charges de gestion

Cette approche a notamment été développée par la Commission européenne dans un objectif de renforcement de la maîtrise des coûts associés aux législations portées par la Commission et par les pays membres de l'Union européenne.

Le graphique ci-dessous fait apparaître qu'en 2007, les entreprises françaises devaient assumer des charges administratives au titre de la collecte de la TVA plus faibles qu'en Espagne, en Italie, en Belgique et aux Pays-Bas, mais plus élevées qu'en Allemagne et au Royaume-Uni.

Charges administratives de gestion de la TVA pour les entreprises en France et chez nos voisins en % du PIB (2007)



Source : Commission européenne, *EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs*, 5th March 2009.

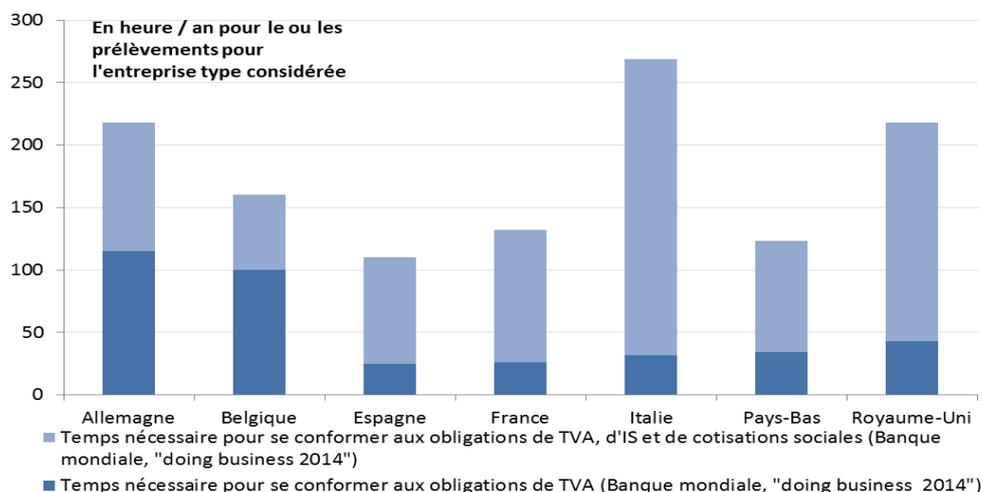
2 – Le temps consacré par une entreprise pour accomplir les formalités

La Banque mondiale a mis en place depuis une dizaine d'années un suivi des charges administratives des entreprises portant sur une entreprise type de 60 personnes aux caractéristiques homogènes à travers le monde. Il repose sur une estimation du nombre d'heures de travail nécessaire pour que l'entreprise type s'acquitte de ses obligations en matière de TVA, d'impôt sur les sociétés (IS) et de cotisations sociales.

Le graphique ci-après fait apparaître des résultats favorables pour la France vis-à-vis de la totalité de ses voisins, Allemagne et Royaume-Uni y compris.

Cependant, il comporte pour certains pays (Espagne, Italie) des informations contradictoires avec le précédent en matière de TVA, à moins que les modalités de gestion de ce prélèvement aient connu une forte évolution depuis lors. S'agissant de la France, il ne tient pas compte de l'existence d'une pluralité de déclarations sociales, dont la DSN conduira cependant à réduire le nombre et la charge déclarative dans une mesure qui reste à ce jour à préciser.

Nombre annuel d'heures nécessaires à une entreprise type pour accomplir les formalités à sa charge au titre des principaux prélèvements en France et chez nos voisins (2013)



Source : Banque mondiale, *Paying taxes 2014 : the global picture*.

Annexe n° 8 : liste des principaux interlocuteurs rencontrés

Direction générale des finances publiques (DGFIP) – services centraux

- Vincent Mazauric, directeur général adjoint
- Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale
- Olivier Siviéude, chef du service du contrôle fiscal
- Jean-Luc Barçon-Maurin, chef du service juridique de la fiscalité
- Laurent Martel, sous-directeur de la gestion des professionnels et de l'action en recouvrement (GF2), service de la gestion fiscale
- Bastien Llorca, sous-directeur du contrôle fiscal
- Sylviane Ortiz, chef du bureau de la fiscalité des professionnels
- Michèle Le Sueur, chef du bureau de la modernisation de la gestion de la fiscalité des professionnels et du recouvrement
- Joëlle Massoni, chef du bureau de la politique et de l'animation du contrôle fiscal
- Renaud Rousselle, chef du bureau du pilotage des emplois, des effectifs, des organisations et de la comptabilité d'analyse des coûts
- Gilles Viault, responsable de la mission « risques et audit »
- Bertrand Binet, adjoint au chef du service à compétence nationale Cap Numérique
- Catherine Lemesle, chef du bureau Cap entreprises
- Denis Wattre, chef du bureau Cap recouvrement

Direction générale des finances publiques (DGFIP) – directions nationales

- Philippe Emmanuel De Beer, directeur, direction des grandes entreprises (DGE)
- Maxime Gauthier, directrice, direction des vérifications nationales et internationales (DVNI)
- Frédéric Iannucci, directeur, direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)
- Mme Maïté Gabet, directrice, direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF)

Direction générale des finances publiques (DGFIP) – services déconcentrés

- Jean-Marc Valès, directeur, DIRCOFI Île-de-France
- Pascal Lemaire, responsable de la division de la fiscalité des professionnels, direction départementale des finances publiques du Val-de-Marne
- Alain Fajal, responsable du service des impôts des entreprises (SIE) de Saint-Maur des Fossés

Direction de la législation fiscale (DLF)

- Bruno Mauchauffée, sous-directeur de la fiscalité des entreprises

Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI)

- Corinne Cléostrate, sous-directrice des droits indirects
- Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation des services
- Cyrille Cohen, chef de la cellule contrôle de gestion

Direction de la sécurité sociale

- Denis Le Bayon, adjoint à la sous-directrice du financement

ACOSS

- Jean-Louis Rey, directeur
- Christophe Franceschi, directeur de l'audit et de la stratégie (DAS)
- Jean-Marie Guerra, directeur de la réglementation, du recouvrement et du service (DIRRES)
- Pierre Feneyrol, directeur du pilotage de la production et de la maîtrise des activités (DPMA)
- Alain Gubian, directeur financier, directeur de la statistique, des études et de la prévision (DISEP)
- Catherine Lorphelin, directrice de la gestion du réseau (DGR)
- Lionel Matz, directeur de programme DSN, ISU et Cléa
- Gabrielle Hoppé, directrice de cabinet

URSSAF Nord-Pas-de-Calais

- Philippe Cuvilier, directeur
- Richard Zielewski, directeur adjoint

Caisse centrale de la MSA

- Michel Brault, directeur général
- Karine Nouvel, directrice des entreprises et partenariats associés
- Eric Lenoir, directeur du pilotage et des budgets

Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales

- Jean-Marie Saunier, directeur

Caisse nationale du RSI

- Stéphane Seiller, directeur
- Eric Le Bont, directeur adjoint
- Stéphanie Deschaume, directrice de cabinet

Mission interministérielle simplification et normalisation des données sociales

- Jean-Louis Bühl, directeur
- Patricia Poulet-Mathis, chargée de mission

GIP-MDS

- Elisabeth Humbert-Bottin, directrice
- Philippe Demeure, secrétaire général

Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables

- Philippe Arraou, président

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- Pascale Antoni, directrice des affaires fiscales.
- Janine Benda, directrice de la protection sociale.
- Jean-Claude Guéry, vice-président du GIP-MDS.

Association française des entreprises privées (AFEP)

- François Soulmagnon, directeur général
- Amina Tarmil, responsable questions fiscales
- France Henry-Labordère, responsable questions sociales

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

- Pascal Labet, Directeur des affaires économiques et fiscales
- Maître Gérard Orsini, expert fiscal de la CGPME

Union professionnelle artisanale (UPA)

- Pierre Burban, secrétaire général

Chambre Nationale des Professions Libérales

- Maître Daniel Julien Noel, président

**

La Cour des comptes a rencontré deux panels de 11 entreprises, constitués de chefs d'entreprises et/ou des personnes en charge de l'établissement ou de la supervision des déclarations fiscales et sociales. Elle tient à les remercier vivement pour leur disponibilité.

**Réponses des administrations,
des collectivités
et des organismes concernés**

Sommaire

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics, de la ministre des affaires sociales et de la santé et du secrétaire d'État chargé du budget	224
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	230
Réponse du directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	233
Réponse du président de la Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI)	237
Réponse du président de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).....	241
Réponse du directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).....	241
Réponse commune du directeur général du GIE AGIRC-ARRCO, du président de l'ARRCO, du vice-président de l'ARRCO, du président de l'AGIRC et du vice-président de l'AGIRC	241
Réponse du président de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement-Action logement	253
Réponse du président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)	256
Réponse du président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)	262
Réponse de la directrice du GIP-Modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS)	270

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre du logement et de l'habitat durable
Président de l'Union professionnelle des artisans (UPA)

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS, DE LA MINISTRE DES AFFAIRES
SOCIALES ET DE LA SANTÉ ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Le rapport public de la Cour des comptes relatif à la simplification de la collecte des prélèvements versés par les entreprises appelle de notre part les observations suivantes.

Les constats dressés par la Cour et les préconisations qui en résultent sont globalement partagés, notamment quant aux potentialités offertes par la déclaration sociale nominative (DSN), qui devient un vecteur déclaratif transversal au champ social et fiscal, à la nécessité de simplifier les règles qui s'appliquent aux entreprises et à l'opportunité de poursuivre, de manière progressive, la logique intégratrice du prélèvement social autour des URSSAF.

L'approche comparative entre les différents réseaux compétents pour le recouvrement des prélèvements obligatoires met utilement en évidence les meilleures pratiques à promouvoir et les synergies dont il convient de tirer pleinement parti.

La Cour souligne ajuste titre l'ampleur des travaux de modernisation d'ores et déjà accomplis afin de simplifier la collecte des prélèvements sur les entreprises, dans le double but de faciliter les démarches des usagers et d'accroître l'efficacité des organismes chargés du recouvrement. Beaucoup a été fait au cours des dernières années..

Au titre de l'allègement des obligations, la forte réduction du nombre de déclarations fiscales à souscrire, à la faveur d'un regroupement des informations à déclarer sur les annexes des déclarations de TVA1 et de résultat, l'autoliquidation désormais très large de la TVA à l'importation, l'extension des missions de collecte des URSS AF, qui réduit la multiplicité des interlocuteurs pour les usagers, sont quelques illustrations de la volonté du gouvernement d'impulser en faveur des entreprises, notamment en matière fiscale et sociale, un choc de simplification. Au demeurant, la Cour relève que les comparaisons internationales en matière fiscale positionnent la France assez favorablement pour la simplicité des obligations déclaratives et de paiement pour les entreprises.

Au titre de la recherche d'efficacité, d'importantes transformations ont été menées à bien ou sont en cours, par exemple la quasi-généralisation, au cours des dernières années, des téléprocédures en matière fiscale ou encore la restructuration des réseaux déconcentrés,

tendant à réduire, pour la DGFIP et la DGDDI, le nombre d'implantations, sans toutefois sacrifier la nécessaire proximité avec les usagers. Ces mutations, conjuguées à l'effort permanent de rationalisation des tâches et des missions, expliquent la baisse continue des taux d'intervention des différents organismes, fiscaux et sociaux, indépendamment des questions qui peuvent être posées sur les modalités de calcul de ces taux, forcément fondées sur certaines conventions.

Au regard des préconisations de la Cour, quelques précisions méritent également d'être apportées.

S'agissant des recommandations visant à mettre en œuvre une organisation plus cohérente et efficace de la collecte des prélèvements versés par les entreprises, de manière générale, l'objectif de renforcer l'efficacité du recouvrement par une rationalisation plus poussée de son organisation est partagé. Dans ce cadre, l'élargissement du champ du recouvrement des URSSAF aux prélèvements portant sur des assiettes identiques à celle des cotisations de sécurité sociale répond à la fois à des considérations de rationalisation du paysage du recouvrement et de simplification pour l'employeur. Ce mouvement devrait d'ailleurs être facilité par la généralisation de la DSN qui devient le principal support déclaratif et permet de fiabiliser les prélèvements.

Toutes les pistes mises en avant par la Cour ne peuvent toutefois pas être traitées sur le même plan au regard du degré différent de maturité des chantiers. Ainsi, la mise en œuvre de la recommandation relative au transfert à l'URSSAF de la collecte des cotisations de retraites complémentaires, sur lequel des travaux sont engagés depuis 2007, suppose de tenir compte de différents préalables qui restent encore à engager. Si des évolutions récentes ont permis le rapprochement des règles de recouvrement des cotisations de sécurité sociale de celles des cotisations de retraite complémentaires, de nombreux travaux restent à mener notamment s'agissant des périmètres de compétence à clarifier entre les URSSAF et l'AGIRC-ARRCO en matière de recouvrement amiable et forcé et de contrôle, du maintien du traitement des droits individuels des salariés, qui doit bénéficier d'une approche identique qu'il s'agisse de l'assurance vieillesse de base ou de la complémentaire obligatoire, de l'impact de ce transfert sur la qualité du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des conséquences en termes d'emploi pour les groupements de protection sociale.

Plus globalement, l'attention est appelée sur le fait que, au-delà des préalables techniques propres à chaque prélèvement" et des questions qui restent ouvertes sur les options alternatives^{2 3}, ce chantier de rationalisation, qui vise de multiples prélèvements, doit obéir à un

calendrier compatible avec la conduite, prioritaire, des autres projets structurants pour les sphères fiscale et sociale et de plus court terme tels que le projet de mise en œuvre du prélèvement à la source et la DSN.

Comme le souligne la Cour, il est essentiel de capitaliser sur le vecteur de la DSN, qui constitue un important gisement de simplification pour les employeurs. Ainsi, la réflexion de la Cour sur la nécessité d'exploiter dès maintenant le rapprochement entre le niveau nominatif et le niveau agrégé présent dans la déclaration est partagée. Cela devrait permettre de simplifier la déclaration par une diminution des données pouvant être reconstituées par l'organisme sur la base des données nominatives et de fiabiliser les prélèvements, le rapprochement des données nominatives et des données agrégées pouvant faciliter pour les URSSAF la détection plus systématique des anomalies.

La recommandation d'une attribution au réseau des URSSAF de l'ensemble des tâches de collecte des prélèvements sociaux des artisans et commerçants, rejoint une démarche considérée comme prioritaire par les pouvoirs publics qui ont mobilisé d'importants moyens en vue de la normalisation du processus de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants. Si la situation globale du régime s'est largement améliorée, nous restons vigilants pour faire progresser la qualité de service du recouvrement et avons demandé aux directeurs des deux réseaux leurs propositions sur une évolution de l'organisation actuelle afin de restaurer durablement un processus de recouvrement efficace. Ce travail inclut une réflexion sur les schémas d'organisation possibles et les évolutions souhaitables en matière de systèmes d'information.

S'agissant des recommandations visant à réduire les charges administratives de gestion des prélèvements pour les entreprises, les préconisations portant sur le renforcement de la communication autour de la DSN sont pleinement partagées - la DSS a ainsi organisé un événement national autour de la DSN qui a rassemblé le 21 juin entreprises et opérateurs -, tout comme la mise à disposition d'outils simplifiés pour les entreprises qui ne disposeraient pas de logiciel de paie et qui ne souhaiteraient pas avoir recours au service d'un expert-comptable, notamment par le titre emploi simplifié entreprise (TESE) dont le seuil a été récemment relevé. Par ailleurs, le pilotage du projet doit être mené en cohérence avec la poursuite de la réduction du nombre de données utilisées dans la DSN, objectif qui ne se limite d'ailleurs pas à un exercice quantitatif mais doit prendre la forme d'un travail qualitatif d'examen de la complexité de la donnée à produire pour l'employeur.

De manière plus générale, la mission de recouvrement des prélèvements suppose une attention particulière à la relation à l'utilisateur. Cet objectif est partagé, des efforts ont ainsi été engagés en faveur d'une qualité de service davantage orientée vers l'utilisateur avec une relation client modernisée.

Dans la sphère sociale, ces travaux se traduisent dans les COG par des objectifs et indicateurs qui permettent notamment de mesurer la satisfaction des cotisants (note pour les URSS AF de 7,24 en 2014 et 7,31 en 2015). Nous sommes particulièrement vigilants à la situation du RSI pour lequel, suite à l'annonce des 20 mesures en faveur des assurés, des efforts ont été faits sur l'ensemble des canaux d'échange avec le cotisant.

La priorité doit aussi consister à développer de nouveaux outils permettant d'améliorer l'information de l'utilisateur, lui garantissant ainsi une sécurité juridique. Des premiers travaux ont été lancés par ailleurs pour mettre en place un bulletin officiel de la sécurité sociale, qui serait limité dans un premier temps au champ des cotisations, afin de faciliter l'accès du cotisant à l'information générale et la doctrine officielle des administrations.

Dans la sphère fiscale, de nouvelles téléprocédures sont ouvertes chaque année pour remplacer des procédures papier⁴ - moins ergonomiques pour l'utilisateur - et des procédures gratuites en ligne ont été progressivement déployées pour toutes les petites entreprises, là où elles manquaient encore, en matière de déclaration de résultats⁵. L'adhésion aux téléprocédures EDI a été simplifiée à compter du 1^{er} janvier 2016 (suppression de l'envoi préalable de documents à la DGFIP) et l'effort de réduction du nombre des déclarations à souscrire se poursuit. Par ailleurs, la Charte de la nouvelle gouvernance fiscale, publiée en décembre 2014, engage le gouvernement à éviter les entrées en vigueur rétrospectives de mesures fiscales affectant les entreprises. La démarche de dématérialisation et de simplification des démarches des entreprises explique d'ailleurs la perception, par deux tiers des usagers, d'une amélioration du service rendu au cours des dernières années, ainsi que la Cour a pu le mesurer au travers de sondages.

Concernant plus particulièrement des travailleurs indépendants, vous proposez de supprimer la déclaration sociale des revenus au profit du remplissage par le travailleur indépendant de la seule déclaration fiscale enrichie des éléments permettant aux organismes de recouvrement de reconstituer l'assiette sociale. De tels travaux avaient été initiés en 2008 pour une mise en œuvre en 2010, reportée à 2011 pour finalement être abandonnée en 2012, sur recommandation de l'IGAS, toutes les conditions de mise en œuvre n'étant alors pas réunies. Des évolutions

alternatives sont intervenues depuis cette date permettant une simplification et une refonte de la DSI, une dématérialisation de la procédure et la mise en place d'un accès pour les experts comptables.

S'agissant des recommandations visant à mieux mesurer et renforcer l'efficacité interne et collective des administrations de collecte, il semble important de souligner que le coût de la collecte est en constante baisse, baisse qui sera amplifiée, en matière sociale, avec la généralisation de la DSN.

En matière d'organisation, la Cour préconise, pour la sphère sociale, d'approfondir la régionalisation et les mutualisations entre unions. Cette préconisation, qui trouvera à se traduire dans la prochaine COG de PACOSS, est pleinement partagée. La spécialisation accrue de certains sites apparaît comme une évolution incontournable dans ce cadre. Dans la sphère fiscale, la restructuration du réseau déconcentré se poursuit (trente-huit services des impôts des entreprises fusionnent en 2016) et les méthodes de travail évoluent afin de permettre aux agents de se concentrer sur les tâches complexes et les opérations à risque (mise en réseau des SIE afin qu'ils puissent travailler à distance, les uns pour les autres, sur certaines missions, automatisation de certaines tâches comme, en 2015, les remboursements de crédits de TVA sans risque et, en 2016, les remboursements d'excédents de CVAE).

Afin de renforcer l'efficacité de la collecte, la Cour préconise de ré-allouer les effectifs au profit du contrôle d'assiette et à la lutte contre le travail illégal. Cette analyse a guidé la négociation en cours avec PACOSS de la COG. Cette dernière a été construite dans cette logique de réallocation de moyens vers les activités de contrôle.

S'agissant de la DGFIP, les moyens d'investigation de P administration fiscale ont été renforcés : une police fiscale a été créée et son champ d'action renforcé, le droit de contrôle de l'administration fiscale est désormais accompagné de la communication de la comptabilité sous forme dématérialisée, le droit des perquisitions fiscales a été modernisé, le droit de communication peut être exercé sans être obligé de désigner le nom du contribuable (droit de communication non nominatif). Par ailleurs, l'administration fiscale a renforcé son dispositif de repérage de la fraude en créant en 2013 un service spécialisé dans l'analyse prédictive de données numériques (data mining). Ce service, centré pour l'heure sur la TVA, obtient des premiers résultats prometteurs. En outre, a été mise en place en mars 2014 une « Task-force », qui réunit tous les services de l'État concernés par les fraudes à la TVA (Douanes, autorités judiciaire et services d'enquêtes, TRACFIN,

DGCCRF, Douane judiciaire, Direction Nationale des Enquêtes Fiscales, etc.).

À cet égard, l'affirmation de la Cour selon laquelle les contrôles n'entameraient qu'une part réduite de la fraude à la TVA doit être largement tempérée. Le rapport de 2013 de la Commission européenne, pointant pour la France un tax gap particulièrement important en TVA, a été corrigé des erreurs qui l'entachaient en septembre dernier, mettant alors en évidence que la France est mieux placée, en termes de tax gap, que les pays européens comparables (Allemagne, Royaume-Uni, Italie)⁶ 7. D'une façon générale, les services de contrôle sont particulièrement attentifs à la question de la fraude à la TVA. En 2015, les droits nets rappelés en matière de TVA se sont élevés à 3,7 milliards d'euros contre 3,6 milliards en 2014. Sur le plan pénal, ce sont 753 plaintes pour fraude fiscale visant notamment une fraude à la TVA qui ont été déposées en 2015. Au total, même si les efforts doivent encore être accrus, tous les moyens sont mis en œuvre pour lutter efficacement contre les fraudes à la TVA?.

***En termes d'outils à mettre à la disposition des organismes de recouvrement,** la Cour propose d'aligner les règles de l'opposition à tiers détenteur (OTD) sur celles de l'avis à tiers détenteur fiscal (ATD) et de mutualiser les procédures de recouvrement forcé. Le constat d'une sous-utilisation de la procédure de l'OTD, essentiellement justifiée par son caractère manuel, est partagé. Il est souhaitable que cet outil se développe et qu'il puisse être rapproché de la procédure fiscale correspondante, lors d'une prochaine loi financière. L'idée qu'un comptable, appartenant à l'un des organismes chargés du recouvrement des prélèvements obligatoires, pourrait agir pour le compte commun de plusieurs organismes créanciers, ses mesures de recouvrement forcé servant à éteindre les créances de tous, est une idée séduisante mais dont la mise en œuvre impliquerait d'importantes évolutions juridiques et informatiques, outre qu'elle se concilierait mal avec le principe de responsabilité personnelle et pécuniaire de chaque comptable soumis au contrôle de la Cour, pour les créances dont il est assignataire.*

***S'agissant des signalements opérés entre les organismes sociaux et la DGFIP en matière de contrôle d'assiette et de lutte contre le travail illégal,** vous proposez un renforcement des signalements spontanés. Cette piste doit, bien entendu, être poursuivie, étant précisé que la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) a pour mission le pilotage de la coordination des administrations et des organismes publics en charge, chacun dans son domaine, de la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Un séminaire a été organisé en 2014 par la DNLF auquel*

participaient la DGFIP et P ACOSS, qui a permis d'identifier de futurs axes de travail destinés à améliorer la performance de l'activité recouvrement. Au plan local, les comités opérationnels départementaux anti-fraude jouent un rôle de premier ordre, tant dans la mise en œuvre d'actions de contrôle conjointes que dans l'échange d'informations. Les résultats constatés par la DNLF en 2014 témoignent de la forte implication de chacun des acteurs de la sphère fiscale et douanière comme de la sphère sociale et illustrent leur volonté commune de coopérer afin de mieux détecter et de mieux sanctionner les agissements frauduleux portant atteintes aux finances publiques.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL**

S'agissant de la recommandation visant à confier aux URSSAF la collecte de la contribution de solidarité

La collecte de la contribution de solidarité est actuellement du ressort du Fonds de solidarité, qui est un établissement public sous tutelle de la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) et de la Direction du budget. Le Fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas ou plus bénéficier du régime d'assurance chômage. Ces moyens sont constitués de la collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) et de la participation de l'État.

Vous reprenez les éléments du rapport annuel 2016 de la Cour des comptes qui a consacré un chapitre au Fonds de solidarité. Il était reproché au Fonds de solidarité de ne pas recenser les redevables de la contribution de solidarité et de ne pas avoir de prérogatives permettant de contrôler l'assiette déclarée, ce à quoi nous avons répondu que c'est un chantier complexe qui relève d'un travail interministériel.

Vous avez raison de préciser que la déclaration sociale nominative (DSN) permettra, à terme, de détecter les organismes redevables de la contribution exceptionnelle de solidarité. Toutefois, il ne peut s'agir que d'un objectif de moyen terme pour 2020 au mieux.

Concernant plus particulièrement la collecte de la CES, je tiens à vous informer que nous allons lancer dans les prochaines semaines une mission conjointe IGAS-CGEFI afin d'examiner l'hypothèse d'un

transfert de la mission de recouvrement du Fonds de solidarité au réseau de la DGFIP ou de l'ACOSS. En effet, ce transfert ne constitue une option souhaitable que s'il entraîne une efficacité accrue du recouvrement de la CES et une maîtrise des coûts de gestion.

S'agissant de la recommandation visant à exploiter les données individuelles de la DSN

La Déclaration sociale nominative (DSN), qui permettra la substitution de l'attestation employeur, représente un enjeu de premier plan en matière de simplification des démarches déclaratives des entreprises préalables à l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Outre la fiabilisation des données pour l'assurance chômage évoquée dans votre rapport, un autre intérêt de la DSN résidera, à terme, dans la possibilité pour Pôle emploi d'accéder aux données qui en sont issues afin d'atteindre au mieux ses objectifs, fixés dans la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2015-2018, notamment en matière d'amélioration des performances du placement des demandeurs d'emploi.

En effet, l'accès aux données individuelles issues de la DSN contribuera à sécuriser la chaîne de reconstitution de l'attestation employeur substituée dans le cadre de la DSN, et à alimenter la base de données sur les rémunérations et les cotisations dont dispose Pôle emploi. L'opérateur pourra ainsi, grâce à ces données, accélérer le traitement des droits du demandeur d'emploi, perfectionner l'offre de services aux demandeurs d'emploi, mieux connaître le marché du travail et améliorer également l'offre de services aux entreprises en identifiant plus facilement leur besoin.

S'agissant de la fin des situations de concurrence et le rattachement de chaque entreprise à un seul organisme de collecte (3.1.3.2)

Au lendemain de la mise en œuvre de la réforme 2014, si le rattachement exclusif de chaque employeur à un seul organisme de collecte concourt effectivement à réduire les dépenses des organismes concernés, la recherche de contributions volontaires des entreprises par les organismes de collecte les maintient toutefois en concurrence sur ce champ.

En mars 2015 suite à des interrogations de nombreux OPCA, la DGEFP a précisé :

- qu'une entreprise appartenant à une branche ayant désigné un OPCA de branche verse sa part légale et conventionnelle à l'OPCA de branche ;
- que cette même entreprise a la possibilité d'effectuer des versements volontaires à son OPCA de branche et/ou un OPCA interprofessionnel ;
- que les entreprises qui verseraient leur contribution volontaire à un OPCA interprofessionnel plutôt qu'à leur OPCA de branche « ne peuvent bénéficier des fonds mutualisés de l'OPCA interprofessionnel auxquels ces entreprises n'ont pas contribué » ;
- qu'un minimum de 3% de frais de gestion devait être appliqué sur ces versements volontaires afin d'éviter tout financement de la gestion de ces fonds par les fonds mutualisés.

S'agissant de la proposition de confier aux URSSAF la collecte d'autres prélèvements assis sur la masse salariale, dont notamment les contributions pour la formation professionnelle continue

Confier aux URSSAF la collecte de la cotisation de la formation professionnelle, comme d'ailleurs celle relative à la taxe d'apprentissage, est un sujet de débat posé régulièrement.

Au-delà de l'aspect simplification, il me paraît indispensable de prendre en compte les dernières évolutions qui découlent de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

En effet, la baisse du taux de la contribution de la formation professionnelle, l'orientation marquée de l'effort de formation vers des formations qualifiantes et certifiantes, le renforcement de l'accès à la formation au bénéfice des actifs qui en ont le plus besoin, la nécessité de s'assurer du financement de formations de qualité, repositionnent les attentes envers les OPCA. De ce fait, ils ont été conduits à revoir très sensiblement leur offre de services, dans le cadre d'une réforme qui s'est mise en œuvre rapidement, au 1er janvier 2015.

Dans ce contexte d'évolutions profondes et rapides pour les OPCA, la mise œuvre à court terme de la proposition formulée par la Cour serait prématurée.

Au-delà, confier cette collecte aux URSSAF nécessiterait au préalable :

- de démontrer que le coût de la collecte serait inférieur à celui observé aujourd'hui ;

- *de trouver une solution de collecte satisfaisante pour que les entreprises puissent continuer de verser, au-delà du taux légal de contribution à la formation professionnelle, des contributions conventionnelles et/ou des contributions volontaires des entreprises.*

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE
CENTRALE DES ORGANISMES
DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)**

J'ai pris connaissance avec grand intérêt de cette étude, aussi transversale que fouillée.

La Cour aborde dans son rapport des problématiques souvent peu explorées sur cette thématique, et qui ont à ce titre retenu toute mon attention, notamment en matière d'organisation de la collecte du prélèvement social.

S'il n'appartient pas à l'Acoss de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre le mouvement de recentrage des prélèvements sociaux sur le réseau des Urssaf, les recommandations de la Cour viennent évidemment conforter la stratégie de Recouvreur social de référence portée par la branche dans le cadre de la COG 2014-2017. En la matière, je ne peux que saluer l'approche équilibrée retenue par la Cour, et l'attention portée par elle aux préalables – techniques, de moyens et de calendrier – qui s'attachent aux évolutions de cette nature.

J'ai par ailleurs pris bonne note des préconisations de la Cour concernant la collecte des prélèvements sociaux sur les travailleurs indépendants. Comme l'évoque le rapport, le Directeur de la Caisse nationale du RSI et moi-même avons transmis début juin aux Ministres un ensemble de propositions concernant l'évolution de l'organisation commune de l'ISU. Ces propositions tiennent bien évidemment compte des constats formulés dans le présent rapport.

L'Acoss, entendue dans le cadre de l'enquête, a eu l'occasion de présenter à la Cour ses observations, largement prises en compte dans le présent document. À ce stade, il ne m'apparaît donc nécessaire de revenir que sur un nombre réduit de points.

Le premier de ces points porte sur la Déclaration sociale nominative et sur ses incidences sur le recouvrement opéré par les Urssaf. La Cour consacre plusieurs pages du rapport ainsi qu'une recommandation à cette thématique.

Elle insiste tout d'abord sur la nécessité d'exploiter les potentialités de cette nouvelle déclaration afin de fiabiliser la collecte opérée par les Urssaf, via un rapprochement systématique entre les différents types d'informations portés dans la DSN.

L'Acoss partage évidemment cette préoccupation, qui constitue un axe important du Plan de transformation du SI de la branche Recouvrement (Clé-a). Comme l'indique la Cour, ce Plan se traduira par la création d'une base nationale des données individuelles de la DSN à horizon 2018, qui viendra servir notre ambition de fiabilisation.

Si cette démarche d'exploitation des données individuelles de la DSN au service du recouvrement reste en grande partie à construire, l'Acoss souhaite toutefois rappeler que plusieurs jalons ont déjà été posés dans le cadre de la phase 2 du projet DSN, avec :

- d'une part, la mise en œuvre de vérifications de premier niveau, conduites par le Centre informatique chargé de l'acquisition des données DSN (Certi de Lille) sur la cohérence de certaines des principales assiettes entre données individuelles et données agrégées d'une même déclaration ;*
- d'autre part, la création d'une base de données individuelles, dite « base transitoire », dans l'attente de celle prévue par le Plan Clé-a, évoquée plus haut. Cette base, qui doit contribuer à dessiner les applications futures des données individuelles de la DSN, répond à plusieurs objectifs: calculer les effectifs à l'aide des données individuelles et permettre l'abandon à terme de plusieurs déclarations associées (effectif fin de mois par établissement, effectif annuel moyen proratisé, effectif exonéré, etc.); identifier les applications possibles en matière de fiabilisation des données déclaratives – sujet sur lequel la branche a par ailleurs engagé, depuis plusieurs années, une politique active ; définir les modalités de mobilisation de ces données individuelles dans le cadre du contrôle.*

La Cour insiste ensuite sur le maintien d'un double niveau de déclaration dans la DSN. Dans une optique de simplification, elle préconise de réinterroger à terme la nécessité d'une déclaration agrégée au niveau de l'établissement, considérant que ces données agrégées pourraient en cible être reconstituées à partir des données par salarié.

Si l'Acoss rejoint la préoccupation de la Cour en matière de réduction du nombre des données déclaratives, elle ne partage pas pour autant l'idée de supprimer ce double niveau de déclaration.

Plusieurs arguments motivent cette position :

- *la coexistence de deux niveaux de déclaration contribue à la performance immédiate de la collecte opérée par les Urssaf. Le recours à une déclaration agrégée des assiettes et cotisations permet en effet de procéder à des contrôles précoces, en masse, très difficilement reproductibles sur la base des données individuelles. Ces contrôles à l'échéance portent, d'une part, sur la cohérence entre montant déclaré et montant versé par l'entreprise et, d'autre part, sur la cohérence entre les différentes données internes à la déclaration (assiette, taux, montant de cotisation). Ils permettent une détection rapide des erreurs ou écarts, et l'engagement au plus tôt des actions de fiabilisation ou de recouvrement appropriées, contribuant à ce titre à la performance de la collecte opérée pour le compte des attributaires de la branche ;*
- *le niveau de déclaration par établissement répond à des nécessités de suivi spécifique, certaines données ne concernant que l'établissement (ex : sanctions en cas de non-respect de la Négociation Annuelle Obligatoire), ou ne pouvant pas toujours se décliner au niveau du salarié (ex : enregistrements du contrôle);*
- *les données agrégées portées en DSN sont aujourd'hui automatiquement produites par les logiciels de paie, ce qui du point de vue de l'Acosse limite assez fortement la simplification à attendre d'une suppression de ces champs pour le déclarant;*
- *inversement, la suppression des données agrégées, dont certaines n'ont pas de contrepartie au niveau individuel, nécessiterait de rapatrier dans le volet individuel un ensemble d'informations qui n'y figurent pas aujourd'hui (ex : taux versement transport / accident du travail), alourdissant d'autant la norme DSN. Cette remarque vaut également pour les cotisations n'étant pas directement portées par les paies mensuelles (ex : forfait social au titre des jetons de présence).*

Le second point porte sur la comparaison des taux d'intervention respectifs de la DGFIP et des Urssaf.

La Cour préconise de corriger les distorsions qui affectent la construction de ces taux d'interventions, et cite à ce titre le poids des prélèvements sur les particuliers, dont la complexité contribuerait selon elle à expliquer le taux d'intervention plus élevé affiché par la DGFIP.

En la matière, l'Acosse souhaite préciser que les Urssaf ne sont pas uniquement chargées de la collecte de prélèvements sur les entreprises,

mais assurent également le recouvrement de cotisations et contributions de travailleurs indépendants (PL, AE, PAM...), et la gestion d'offres de service simplifiées proposées aux entreprises (TESE et CEA) et aux particuliers employeurs (CESU et PAJE). Ces offres de service conduisent la branche à assurer la liquidation des cotisations et à prendre en charge un certain nombre de formalités administratives supplémentaires par rapport au recouvrement effectué auprès des entreprises (établissement de bulletins de salaire, d'attestations fiscales...).

Si le montant des cotisations recouvrées auprès des travailleurs indépendants et par l'intermédiaire des offres de service TESE, CEA, CESU et PAJE reste modeste comparativement aux sommes encaissées auprès des entreprises (31,5 Mds € contre 296,6 Mds€), les coûts engagés sont comparativement plus importants (263,5 M€ contre 472,1 M€). Le taux d'intervention particulièrement bas de la branche du Recouvrement ne s'explique donc pas uniquement par une structure de fichier favorable.

Le troisième et dernier point porte sur le titre emploi service entreprise (TESE), que la Cour recommande de développer, en étendant notamment les possibilités d'y recourir dans le cadre de l'emploi occasionnel.

En la matière, l'Acoss souhaite préciser que la restriction apportée par l'ordonnance du 18 juin 2015, qui supprime la possibilité d'y recourir au titre des seuls emplois occasionnels, est la contrepartie de la convergence de ce dispositif vers la DSN, et de l'impossibilité pour une même entreprise d'émettre deux DSN différentes (une via le centre TESE au titre des emplois occasionnels, une en Urssaf au titre des emplois permanents).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE
DU RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS (RSI)**

1. *L'image dégradée du RSI en matière de qualité de service auprès des entrepreneurs individuels : un constat de la Cour à nuancer au regard des progrès accomplis*

« L'impréparation de la mise en œuvre de l'ISU s'est traduite par des dysfonctionnements majeurs » : ce constat dressé par la Cour est indéniable. La Cour indique également que « des mesures ont permis d'améliorer progressivement la situation, mais que huit ans plus tard des difficultés subsistent. »

La mise en place entre les deux réseaux RSI et ACOSS de la direction de programme nationale ISU et, localement des « cellules mixtes » à partir d'octobre 2011 puis, à partir du second semestre 2013, des organisations communes prévues par le décret du 8 juillet 2013 a permis de sortir le fonctionnement de l'interlocuteur social unique de la situation de crise rencontrée jusqu'en 2011. Ces évolutions ont permis d'entrer, à compter de 2013, dans une période d'amélioration continue avec notamment l'étape importante qu'a constituée la mise en place en février 2016 de la Task force ISU, regroupant au niveau national les équipes URSSAF et RSI dédiées à l'ISU.

La levée de la réserve de portée générale formulée par la Cour dans l'opinion émise sur les comptes de l'ACOSS s'est inscrite de façon particulièrement sensible dans cette dynamique de mobilisation continue.

Il importe de noter que les progrès ont été réalisés avec, en 2015, la mise en place de la réforme du « 3 en 1 » qui a permis à la fois de baisser les restes à recouvrer de cotisations à un niveau historiquement bas : 8,29 % hors taxation d'office pour la métropole au 31-12-2015 contre 12,7 % fin 2011, de faire baisser de 20 % les délais de demandes de paiement, générateurs d'actes de gestion et de contacts front office et d'accélérer le remboursement des trop-perçus de cotisations comme le souligne la Cour elle-même. Le RSI constate, en outre, un effet positif majeur sur le lissage de la trésorerie des chefs d'entreprise.

D'autres évolutions significatives pour la qualité de service aux assurés ont été réalisées en 2016 telles que l'ouverture de la procédure dématérialisée de télé-règlement des cotisations ou encore l'accès à un module d'estimation en temps réel du niveau de cotisations et de droits retraite générés lors de la déclaration de revenus en ligne.

En matière d'accueil téléphonique, le RSI a obtenu à partir de septembre 2015, les moyens humains permettant la réinternalisation des accueils, jusqu'alors en partie sous-traités pour les appels relatifs aux cotisations. Des progrès qualitatifs et quantitatifs ont été immédiatement constatés en matière de taux de décrochés ; l'objectif étant désormais d'atteindre 85 % conformément aux engagements COG.

Tous ces progrès sont à mettre au crédit de l'engagement et du professionnalisme sans faille des équipes locales et nationales des deux réseaux, que les organisations communes ont permis, à la demande du RSI, de rapprocher autour d'objectifs communs de qualité de service.

2. La collecte des prélèvements sociaux des Travailleurs indépendants : une recommandation de la Cour non partagée

La Cour prône « le recentrage progressif des prélèvements sociaux des artisans et commerçants sur le réseau des URSSAF en désignant les URSSAF en tant que collecteur unique ».

Pour ce faire, la Cour préconise « un regroupement des tâches et des effectifs des deux réseaux aujourd'hui affectés à la collecte des prélèvements des cotisations des artisans et des commerçants au sein d'une nouvelle entité distincte qui permettrait d'isoler des responsabilités de gestion ».

L'orientation portée par la Cour, en ajoutant un nouvel interlocuteur dans le paysage des travailleurs indépendants irait à l'encontre de notre objectif de simplification en réponse à ce que dénoncent régulièrement nos assurés, à savoir la complexité de leur protection sociale. Elle contribuerait également à susciter de nouvelles inquiétudes et des questionnements légitimes chez les salariés des deux réseaux, déjà fortement éprouvés par le contexte de l'ISU.

J'estime pour ma part que le RSI doit retrouver une autonomie de gestion indispensable pour mener à bien l'ensemble de ses missions.

Il convient de rappeler, d'autant que la Cour ne le souligne pas, que la gestion du recouvrement des travailleurs indépendants répond à des exigences spécifiques propres à cette population de cotisants : durée d'activité faible, activités indépendantes secondaires fréquentes et en progression, revenus faibles connaissant une forte dispersion (60% de cotisants du RSI avec des revenus inférieurs au SMIC).

Le fonctionnement même du RSI, contrairement à celui du Régime général qui n'a pas besoin d'entretenir de liens opérationnels de gestion avec la branche recouvrement pour le paiement des prestations, nécessite

la maîtrise permanente en temps réel de la situation de paiement des cotisations pour la gestion des prestations en espèces dues aux assurés.

Cette maîtrise est essentielle pour l'accompagnement des chefs d'entreprise en difficulté de paiement de ses cotisations personnelles par des fonds d'action sociale, le versement des prestations en temps voulu en cas d'arrêt de travail ou d'invalidité, ou dans un avenir proche, la liquidation en 2017 des retraites par un seul régime.

Quelle que soit l'orientation retenue, le RSI doit être associé au management de la gestion du recouvrement, ce qui conduit à écarter la recommandation de la Cour.

3. Le domaine informatique : des efforts à poursuivre

Le point prioritaire consiste en l'amélioration du système d'information de gestion que l'ACOSS met au service du recouvrement des cotisations des professions indépendantes. Il faut souligner que les problématiques informatiques qui limitent aujourd'hui un fonctionnement fluide des procédures de recouvrement ne sont plus du tout celles rencontrées au début de l'interlocuteur social unique.

Les difficultés se concentrent aujourd'hui sur la mise en œuvre des traitements de gestion complexes sur la chaîne informatique V2. Ses manques sont avérés. L'ancienneté du système, la fréquence élevée ainsi que la complexité des évolutions rendues nécessaires par les changements réglementaires, la recherche des progrès de gestion et la remise à plat des processus appellent en permanence à mobiliser et à piloter de manière extrêmement serrée et rigoureuse des ressources importantes, exigence qui a du mal à être assurée avec constance.

Une enveloppe financière de 4 M€ annuels d'assistance technique consacrée aux évolutions jugées nécessaires par le RSI est d'ores et déjà réservée dans la COG État RSI pour la période 2016-2019, pour mener les évolutions sur la V2 afin d'assurer, dans des délais maîtrisés, sa gestion courante de manière fluide et stable.

L'étape suivante consiste à engager au plus tôt des travaux au sein de la V2 pour parvenir à la création d'une branche informatique dédiée aux travailleurs indépendants. Cette orientation visant à isoler la partie Travailleurs indépendants dans la V2 est partagée avec l'ACOSS et les premiers chiffreurs sont en cours.

L'obtention de garanties financières complémentaires, en sus des moyens déjà prévus dans la COG, pour assurer la mise en œuvre de cette évolution informatique majeure constitue un des points fondamentaux de la contribution du RSI remise à Mme la Ministre Marisol Touraine.

4. *Le sondage Opinionway auprès d'un panel d'entreprises : des résultats à interpréter avec prudence*

Le RSI a étudié avec intérêt le sondage commandé par la Cour auprès d'Opinionway. Ces résultats sont convergents avec ceux des enquêtes de satisfaction conduite en 2014 et 2015 par le RSI, même si ces dernières donnent des résultats sensiblement plus élevés, quoique insuffisants (2015 : 58 % de personnes satisfaites ou très satisfaites sur l'ensemble des services rendus dont sur le volet prestations, et non uniquement sur les activités de recouvrement qui sont centrales dans la perception du régime et les seules sondées par Opinionway).

Il convient de rappeler que le RSI ne couvre pas les personnes morales, entreprises, parmi ses publics mais assure les prestations sociales aux assurés, personnes physique, chefs d'entreprise. L'essentiel de son activité est d'accompagner ces personnes, y compris en facilitant le paiement de la charge importante que constituent les cotisations sociales.

Le RSI alerte fortement la Cour sur les erreurs d'analyse qui pourraient résulter de l'interprétation des résultats sur la perception des évolutions sur trois ans : il a également constaté une détérioration de l'ordre de 7 à 8 points des scores de satisfaction entre 2014 et 2015 y compris dans des domaines sur lesquels il est exclu que le RSI ait reculé, et au contraire.

La bascule du RSI depuis fin 2014 dans le débat politique, dont il est devenu un des objets, à son corps défendant et malgré la réalité de ses progrès de gestion, a conduit au doublement des expressions sur le RSI dans les médias et à l'émergence d'un bruit de fond, négatif, phénomène qui est central dans ce que les enquêtes d'opinion mesurent.

À cet égard, le RSI souhaiterait que les prises de position des acteurs du débat public soient un aiguillon pour lui permettre de poursuivre sereinement les progrès nécessaires de sa gestion, plutôt que de nourrir un discours excessivement critique, qui dessert le service public de la sécurité sociale tout entier et alimente la contestation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE CENTRALE
DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (CCMSA)**

Ce document n'appelant pas d'observations de ma part, je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
CENTRALE DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (CCMSA)**

Ce document n'appelant pas d'observations de ma part, je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE COMMUNE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
DU GIE AGIRC-ARRCO,
DU PRÉSIDENT DE L'ARRCO,
DU VICE-PRÉSIDENT DE L'ARRCO,
DU PRÉSIDENT DE L'AGIRC ET
DU VICE-PRÉSIDENT DE L'AGIRC**

Nous nous en tiendrons dans la présente réponse à compléter notre courrier en réponse au relevé d'observations provisoires de la Cour sur « L'organisation de la collecte des prélèvements versés par les entreprises en application d'une obligation légale ». En conséquence, notre réponse initiale est annexée, les deux constituant un tout indissociable, dans le cadre notamment de la publication qui sera faite de la position des régimes.

La Cour des comptes, dans son rapport public thématique « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) » de décembre 2014, a souligné que « les partenaires sociaux ont su assumer pleinement depuis leur création leurs responsabilités et, mieux que les pouvoirs publics pour le régime général, définir à chaque période de crise une démarche volontaire, méthodique, rigoureuse et attentive à la juste répartition des efforts entre tous les acteurs ». À la même occasion, ils ont mis en exergue l'absence de dette des régimes et ont souligné que les Partenaires sociaux avaient su dans le cadre de leur pilotage constituer des réserves.

Par l'Accord du 30 octobre 2015, les Partenaires sociaux ont pris les mesures de nature à répondre aux questions difficiles qui concernent tant la pérennité des régimes, d'une part, que les enjeux de gestion et de qualité de service, d'autre part. Ils ont ainsi réaffirmé leur volonté de piloter la retraite complémentaire par la refondation d'un nouveau régime et la mise en place d'un pilotage rénové au 1er janvier 2019.

Les travaux de refondation de la retraite complémentaire ont dès lors été engagés dès la signature de l'Accord, qu'il s'agisse d'identifier de nouveaux leviers d'économies, de simplifier la relation avec les entreprises et les assurés ou d'améliorer la qualité de service. L'atteinte de ces objectifs s'est traduite par la mise en place d'un groupe de travail paritaire associant l'ensemble des organisations signataires qui précisent, réunion après réunion, l'organisation et le fonctionnement du futur régime unifié.

Animés par le souci permanent de l'efficacité de la gestion, les Partenaires sociaux ont en outre décidé des mesures ambitieuses de réduction des frais de gestion. Ainsi un premier plan d'économies a été pris dès 2013, puis un deuxième plan allant au-delà des recommandations de la Cour, pour un objectif total d'une diminution des frais de gestion de 600 millions d'euros d'ici fin 2022 ; plus de 200 millions d'économies ont d'ores et déjà été réalisées.

Les Partenaires sociaux abordent la question du recouvrement des cotisations avec la même grille de lecture fondée sur l'exigence d'efficacité et par rapport au calendrier de mise en œuvre de la création du régime unifié et du deuxième plan d'économies. Toute initiative inappropriée serait dès lors difficilement compréhensible car venant perturber l'atteinte des objectifs précédemment fixés.

À ce titre, et sans revenir sur les termes de notre première réponse, il nous apparaît que le rapport provisoire ne prend pas en compte le fait que le mode de recouvrement AGIRC-ARRCO et celui des URSSAF est substantiellement différent au regard de trois points fondamentaux et qui sont le reflet du caractère à la fois contributif, individuel et conventionnel de la retraite complémentaire :

- les régimes AGIRC-ARRCO se caractérisent par des contrats d'adhésion passés entre les entreprises relevant du champ des régimes et les institutions de retraite complémentaire gestionnaires : cette adhésion des entreprises à l'institution de retraites complémentaires, prévue à l'article L. 922-2 du code de la sécurité sociale, s'effectue selon les règles conventionnelles régissant la branche ou l'entreprise (taux, assiette etc...) ;*

- *la gestion des cotisations à la retraite complémentaire s'opère selon un mode individualisé et non par entreprise pour permettre, dans un régime essentiellement contributif, l'attribution des droits ;*
- *les cotisations des entreprises sont ainsi calculées par les institutions de retraite complémentaire alors qu'elles sont purement déclaratives aux URSSAF et de la seule responsabilité de l'entreprise : de cette différence il résulte un processus d'ajustement annuel des cotisations dues par l'entreprise pour la retraite complémentaire, opération qui n'est pas effectuée dans la sphère URSSAF.*

Dès lors l'approche par la comparaison des coûts de gestion entre des organismes ne mettant pas en œuvre les mêmes processus, l'un travaillant sur un modèle collectif agrégé et l'autre sur un modèle plus individualisé, devrait davantage intégrer la différence de service rendu et du caractère mutualisable ou non des différents éléments de processus et de métier qui sont discutés.

Une comparaison sur les seuls coûts apparents ne peut que mener au constat qu'un système dont le cœur de fonctionnement est l'attribution de droits individualisés et un service plus personnalisé, se révélerait plus coûteux qu'un recouvrement en masse dont l'objet premier n'est pas la gestion de droits et de comptes individuels.

Au demeurant, aujourd'hui, les coûts de gestion du recouvrement de l'AGIRC-ARRCO sont largement comparables, à périmètre identique, à ceux facturés par l'ACOSS à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

Relevons aussi que le sujet de l'impact d'une telle opération en matière de ressources humaines, semble éludé dans le rapport et largement sous-estimé : il faut par exemple noter que « l'individualisation des salaires » ne représente pas 21 M€ pour 134 ETP comme indiqué mais 138 M€ pour 874 ETP.

Soulignons que des travaux considérables entrepris pour l'unification des systèmes d'information ont conduit à réécrire entièrement l'application « recouvrement », cette application qui vient d'être déployée, dans l'ensemble « régimes », doit être amortie sur une période de 10 ans, toute évolution avant cette période conduirait, en plus de rendre sans objet cet investissement important, à alourdir la charge de gestion des régimes dans un sens opposé à la trajectoire de réduction volontariste à l'œuvre.

S'agissant des équilibres financiers des régimes, il est relevé que les Partenaires sociaux ont décidé dans l'Accord de 2013, la

mensualisation des cotisations à effet du 1er janvier 2016, cette mise à contribution des entreprises ayant permis de reconstituer des réserves dans un contexte d'équilibres techniques de régimes fragilisés par la crise économique persistante.

L'hypothèse d'un recouvrement par les URSSAF, avec le calendrier de recouvrement plus précoce de cet organisme, viendrait à nouveau peser sur la trésorerie des entreprises pour des montants supplémentaires d'environ 3 Md€. Ils ont souligné que cette mesure n'apporterait pas de gains supplémentaires pour les régimes pour faire face à leurs besoins de trésorerie.

En conséquence, il nous apparaît que le projet de recommandation 13 évoqué dans le rapport provisoire, par lequel il s'agirait de « confier aux URSSAF la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés » loin d'améliorer l'efficacité du recouvrement et au final le bon fonctionnement des deux organisations (AGIRC-ARRCO et URSSAF), viendrait introduire des éléments nouveaux et complexes dans la gestion actuelle des URSSAF, qu'il s'agisse de l'individualisation des droits ou de la gestion des conditions d'adhésion, alors que les URSSAF n'ont pas de large expérience dans ce domaine. Les charges afférentes à ce nouveau fonctionnement des URSSAF ne seraient d'ailleurs pas mutualisables avec des services préexistants et créeraient donc un surcoût global du recouvrement des cotisations sociales.

Le scénario alternatif de deux opérateurs évoqué par le rapport provisoire sur ce même processus de recouvrement ne constituerait pas une simplification pour les entreprises : au contraire il introduirait deux interlocuteurs pour l'entreprise avec le risque avéré de forte dégradation du service au regard d'autres expériences similaires de gestion partagée du recouvrement et de la gestion avec le déclarant.

Nous restons convaincus donc que l'essentiel des simplifications pour les entreprises et les salariés réside dans la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN). C'est ce qui explique l'implication forte de l'AGIRC-ARRCO dans la généralisation de celle-ci.

Réponse au relevé d'observations provisoires en sus (sur « L'organisation de la collecte des prélèvements versés par les entreprises en application d'une obligation légale »).

À titre liminaire, nous vous précisons que les Partenaires sociaux sont, dans le cadre du pilotage des régimes AGIRC et ARRCO, animés par une volonté d'efficacité au service des entreprises et des 30 millions d'allocataires et cotisants. À cet effet, ils sont donc particulièrement attentifs aux résultats.

Cette volonté d'efficience se traduit notamment par :

- *L'adoption d'un premier plan d'économies et de simplification de 300 M€ à horizon 2018 dans le cadre de l'accord du 13 mars 2013.*

D'ores et déjà, 210 millions d'euros d'économies ont été réalisées à fin 2015.

- *Un deuxième plan d'économies (300 M€ d'économies supplémentaires à horizon 2022) a été décidé par les Partenaires sociaux dans l'accord du 30 octobre 2015 sur les retraites complémentaires. Ce plan va ainsi au-delà des recommandations émises dans le rapport public thématique de la Cour de 2014.*

Il s'appuiera sur une remise à plat du modèle industriel de la retraite complémentaire : mutualisation de processus auprès des fédérations, mutualisations auprès de GPS de certaines fonctions, massification - par exemple politique d'achat produisant des économies d'échelle -, développement du digital et de la coproduction avec les assurés, automatisation de certains processus...

- Animées par cette même logique, des actions sont menées, depuis de nombreuses années, avec l'ensemble des organismes de la sphère sociale dans le cadre des différents GIP ou dans le cadre de relations bilatérales. Ainsi, des projets sont développés, sur des champs multiples, avec la CNAV au service des assurés et avec l'ACOSS au service des entreprises.

En conséquence, à partir de cette grille de lecture, le relevé d'observations provisoires appelle de notre part les remarques suivantes :

Une analyse sensiblement différente des coûts de gestion tant des régimes AGIRC et ARRCO que de l'ACOSS

Le poids de la gestion du recouvrement des cotisations calculé pour l'ensemble Agirc Arrco a effectivement été mesuré, lors de l'examen pour le HCFiPS, sur la totalité des flux encaissés c'est-à-dire 71 Md€ en 2014 dont 67,2 Md€ pour les entreprises, soit 0,42% des sommes recouvrées. Le calcul sur les seules cotisations des entreprises porterait ce taux à 0,44% en 2014.

En revanche, nous ne partageons pas l'estimation d'un « coût de collecte » affiché à 406 M€ pour 2014 (0,60 %).

En effet, l'exclusion des tâches liées à l'administration de l'entreprise est le résultat de la prise en compte des spécificités des régimes Agirc et Arrco qui assurent la gestion de contrats et de taux

distincts par entreprises et/ou catégories professionnelles, tâches qui ne sont pas réalisées par les URSSAF et la MSA.

La comparabilité doit également être respectée pour les flux pris en compte au dénominateur. À cet égard, nous avons compris que le taux de 0,28 % retenu comme comparaison par la Cour et repris dans le rapport annuel de l'ACOSS, est calculé avec la totalité des flux encaissés quelles que soient la périodicité des flux et la nature des cotisants y compris le recouvrement direct de l'agence centrale.

Le rapport définitif de l'IGAS de février 2014, portant sur l'évaluation de la COG ACOSS 2010-2013, souligne les écarts de coûts existants selon la nature des cotisations encaissées ; à titre d'illustration, la catégorie « RG trimestriels » présente un ratio de 0,84. À noter également que l'ACOSS facture en 2014 à l'Ircem, institution de retraite Arrco, un montant de 6,2 M€ soit 0,8% des cotisations encaissées.

Un « taux de collecte » comparable avec les régimes Agirc et Arrco pourrait être identifié à partir :

- des comptes combinés 2014 de l'activité recouvrement de l'ACOSS où le ratio charges de gestion courante sur cotisations encaissées s'établit à 0,41 % (1 418,4 M€ / 348 053 M€),*
- de la facture 2014 de l'ACOSS à la CNAV qui est de 303 M€ soit 0,40% des cotisations hors impôts et taxes (rapport annuel CNAV2014).*

Le « surcoût de la collecte » des régimes complémentaires par rapport aux URSSAF serait donc, à périmètres comparables, de l'ordre de 30 M€ sur les bases 2014.

Le relevé d'observations indique également que les fonctions de collecte des GPS sont plus réduites du fait de l'absence de contrôles d'assiette et de recouvrement forcé et de gestion des contentieux moins développés.

Ne bénéficiant pas de la procédure de contrainte pour le recouvrement des cotisations, les régimes sont soumis aux voies d'exécution de droit commun et réalisent de lourdes tâches de recouvrement contentieux, rendues plus complexes et plus coûteuses. Les régimes AGIRC et ARRCO ont demandé à plusieurs reprises, en 1997, 1999 et 2004, le bénéfice de la contrainte. Cette faculté ne leur a, à l'époque, pas été accordée créant une inégalité vis-à-vis des autres organismes chargés du recouvrement des cotisations légalement obligatoires. Relevons que l'Unedic, régime géré par les Partenaires sociaux, a demandé et obtenu le bénéfice de la contrainte dès 1993.

Les régimes sont demandeurs du bénéfice de la procédure de contrainte dans l'optique de l'optimisation du couple coût / efficacité décrite en propos liminaire; celle-ci pourrait se révéler complémentaire du contrôle d'assiette par les URSSAF et concourir à améliorer le recouvrement des cotisations tout en allégeant les charges de gestion des régimes.

En outre, les régimes Agirc et Arrco ont lancé un ambitieux programme de convergence informatique impliquant la réécriture de la quasi-totalité des applicatifs métiers et, de ce fait, des opérations lourdes de migration. Ces charges sont exceptionnelles et ne peuvent pas être intégrées dans une comparaison économique, a fortiori avec un acteur qui n'a pas engagé une refonte comparable.

Enfin, concernant la supposition quant à la réalisation du premier plan d'économies, vous aurez noté que plus des deux tiers de l'objectif 2018 sont atteints à fin 2015. Les charges de collectes ont ainsi déjà été ramenées en un an à 0,42 % des cotisations entreprises.

Considérant le poids du domaine Entreprises et l'arrivée de la DSN, il peut être projeté qu'un tiers des futures économies sera attaché à ce domaine dans un objectif de ramener, à horizon 2022, le taux de collecte à 0,29 / 0,30 % des cotisations des entreprises.

Une approche partielle de la mesure du service rendu aux entreprises à travers un sondage

Après examen des résultats d'un sondage, procédé qui n'a pas manqué de nous surprendre dans des travaux de la Cour et dont nous connaissons tous, à la fois l'intérêt mais aussi les limites, nous ne partageons pas les conclusions qui en sont tirées. En s'appuyant sur ces chiffres, nous notons que l'appréciation par les entreprises interrogées des services de l'AGIRC-ARRCO et de ceux des URSSAF est tout à fait comparable, même s'il est vrai qu'elle se doit d'être améliorée pour les deux réseaux :

- 59 % des entreprises jugent leurs échanges professionnels avec les deux organismes et non-professionnels à 35 % pour les URSSAF et à 31 % pour l'AGIRC-ARRCO,
- 64 % des entreprises jugent de qualité le service de l'AGIRC-ARRCO contre 61 % pour les URSSAF,
- 44 % jugent le service des URSSAF en amélioration sur les trois dernières années contre 41 % pour l'AGIRC-ARRCO.

Si une différence en faveur des URSSAF semble se dessiner pour les entreprises qui ne font pas appel à un prestataire externe, a contrario l'appréciation du service pour les entreprises qui n'ont pas recours à un prestataire externe est meilleure s'agissant de l'AGIRC-ARRCO.

Il nous semble que la comparaison de l'appréciation par les entreprises des services de l'AGIRC-ARRCO et ceux du RSI est incomplète puisque :

- *la qualité de service de l'AGIRC-ARRCO est jugée comme tout à fait ou plutôt bonne pour 64 % des entreprises, contre 45 % au RSI ;*
- *59 % des entreprises jugent professionnels leurs échanges avec l'AGIRC-ARRCO contre 47 % pour le RSI ;*
- *la qualité de service du RSI ne s'est pas améliorée sur les trois dernières années pour 60 % des entreprises contre 34 % pour l'AGIRC-ARRCO.*

Or, le service de recouvrement du RSI étant assuré par les URSSAF au travers du dispositif ISU, la perception de la non-qualité de service du RSI pourrait également s'interpréter comme une forte interrogation quant à la qualité de recouvrement des URSSAF pour ces entrepreneurs indépendants.

La volonté ancienne des régimes AGIRC et ARRCO de faire aboutir le contrôle d'assiette

Démarrés en 2008, les travaux de mise en œuvre du contrôle d'assiette ont été suspendus fin 2011. Le Ministère des affaires sociales n'a pas donné suite aux deux courriers conjoints du 10 février et du 26 octobre 2011 par lesquels l'AGIRC-ARRCO et l'ACOSS appelaient son attention sur les indispensables évolutions des articles L. 243-7²²⁸ et R. 249-532²²⁹ du Code de la Sécurité Sociale, afin de prendre en compte la spécificité du contrôle ACOSS pour le compte des régimes AGIRC et ARRCO.

Les Partenaires sociaux ont souhaité réaffirmer l'importance et leur volonté de voir aboutir ce chantier. L'article 7 de l'accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires AGIRC-ARRCO-AGFF du 30 octobre 2015 précise que «les organisations signataires

²²⁸ Il s'agissait de supprimer la référence au contrôle des taux et du calcul de cotisations.

²²⁹ Une évolution du texte devait intervenir pour une adaptation du contrôle URSSAF au cas spécifique de la retraite complémentaire.

demandent aux pouvoirs publics de prendre toute mesure pour que les Unions de Recouvrement pour la Sécurité Sociale et les Allocations Familiales (URSSAF) communiquent systématiquement aux institutions de retraite complémentaire (IRC) toutes informations utiles sur les redressements d'assiette auxquels elles auront procédé afin que ces dernières puissent effectuer le recouvrement des sommes qui leur sont dues et procéder au rétablissement des droits correspondants ». Dès lors, dans l'impact des mesures sur les comptes des régimes suite audit accord, un rendement attendu de 100 millions d'euros a été inscrit dès 2020, somme tenant compte des cotisations supplémentaires mais aussi des droits différés y afférents.

Il faut ici rappeler que la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'ACOSS prévoit que, « concernant le contrôle des cotisations de retraite complémentaire, le projet sera relancé, en liaison avec l'Agirc-Arrco, avec une première étape de déploiement d'ici la fin de la période conventionnelle ».

Les travaux communs ont été officiellement relancés en 2015 par les directions générales des deux organismes, toutes deux animées d'une même volonté d'aboutir et conduisent aujourd'hui à des échanges multiples entre les deux organismes.

L'objectif des travaux en cours est de définir un calendrier de mise en œuvre de ce chantier de contrôle par les URSSAF des cotisations de retraite complémentaire et les conditions de cadrage juridique, de nature à assurer l'indispensable sécurisation des opérations : une nouvelle lettre commune des directions générales de l'AGIRC-ARRCO et de l'ACOSS à la Direction de la Sécurité Sociale interviendra à cet effet dans les prochains jours.

Le nouveau contexte induit par la mise en place de la DSN amène à questionner fortement la valeur ajoutée d'un transfert du prélèvement aux URSSAF

Le bénéfice de dissuader les sous-déclarations d'assiette et de permettre de les détecter dès le stade des déclarations, ne résulterait pas d'un éventuel transfert comme l'indique le relevé d'observations provisoires, mais de la mise en œuvre de la DSN, déclaration unique et commune en particulier pour les URSSAF et l'AGIRC ARRCO.

Par ailleurs, il nous semble que la date de versement moyenne aux URSSAF est le 7 et non pas le 15, une très grande majorité des entreprises ayant une obligation de paiement de leurs cotisations avant le 5 du mois.

En outre, il conviendrait aussi de rappeler que pour 55 % des entreprises, le transfert du recouvrement des cotisations chômage aux URSSAF n'a pas été perçu comme une simplification. S'agissant de la question de l'intérêt des entreprises pour un transfert du recouvrement de leurs cotisations AGIRC et ARRCO aux URSSAF, il nous paraît que les chiffres du sondage sont beaucoup plus nuancés puisque, si 50 % des entreprises y sont favorables, 47 % ne pensent pas qu'il s'agirait d'un avantage, ce qui au regard d'une telle enquête ne peut être considéré comme conclusif, entrant dans la marge d'incertitude.

Si les entreprises semblent plutôt demander une déclaration unique, une réponse leur est apportée en pratique par la mise en œuvre de la DSN puisque celle-ci sera la déclaration sociale unique des entreprises à partir de 2017. Cette complexité perçue par les entreprises sera donc largement simplifiée dans le cadre de la mise en œuvre de la DSN.

Le caractère conventionnel des régimes rend indispensable une gestion des contrats

Il est inexact de laisser penser que le transfert de la collecte aux URSSAF « ... ne donnerait plus lieu à deux actes de gestion distincts, mais à un seul ». En effet, la gestion contractuelle et conventionnelle des conditions d'adhésion des entreprises, laquelle représente une charge significative, est parfaitement spécifique à l'AGIRC ARRCO, comme évoqué précédemment. Signalons à toutes fins utiles qu'il s'agit d'enjeux significatifs puisque la suppression de cette gestion, impliquerait une perte de 2 milliards de cotisations pour les régimes AGIRC ARRCO, se traduisant par une baisse à terme de leur pension de l'ordre de 23 % pour 3 millions de salariés.

Dès lors, il convient de souligner que si les informations relatives aux conditions contractuelles et conventionnelles AGIRC ARRCO, devaient être intégrées dans le système d'information des URSSAF, se poserait la question de la gestion par définition manuelle de ces taux et du contrôle de leur bonne application salarié par salarié, gestion qui devrait soit être maintenue au sein de l'AGIRC ARRCO, soit prise en charge par les URSSAF comme une gestion particulière. Dans le premier cas, l'entreprise continuerait d'être en relation avec deux opérateurs sur le sujet (AGIRC ARRCO pour la gestion des conditions d'adhésion et le calcul des cotisations et les URSSAF pour le recouvrement de celles-ci).

Nous soulignons qu'il n'est pas prévu qu'AGRICA calcule les cotisations, puisque ce calcul sera effectué par son délégataire la MSA dans le cadre d'un processus annuel de régularisation individuelle.

Enfin, dans le sondage, il est fait état de la complexité perçue par le dirigeant d'entreprise de la gestion pour l'AGIRC ARRCO de conditions contractuelles et conventionnelles d'adhésion. Celles-ci impliquent un échange avec l'entreprise lorsque par exemple les taux de cotisations ne sont pas correctement appliqués par celle-ci ou que des catégories de salariés ne bénéficient par des accords contractuels ou conventionnels ayant fixé leurs droits spécifiques et par là-même leurs cotisations spécifiques. Si cette gestion individuelle de conditions d'adhésion peut apparaître comme une lourdeur pour les entreprises, elle n'en demeure pas moins la matérialisation d'avantages sociaux pour un nombre important de salariés (17 % des ressortissants ARRCO) et un montant de cotisations représentant de l'ordre de 25 % des cotisations ARRCO. Cette gestion est enfin fondamentale dans la gestion de régimes de retraite en points de nature très majoritairement contributive.

L'enjeu sensible des ressources humaines

Les effectifs Agirc Arrco correspondants au périmètre retenu pour le calcul des coûts 2014, exprimés en équivalents temps plein (ETP), sont de 1 665 ETP métiers et de 703 ETP pour les fonctions supports dont l'informatique qui assure notamment l'exploitation des chaînes de traitement liées au recouvrement.

Il est inexact que 40 % des emplois concernés par les tâches de recouvrement concourent également aux activités d'assurance de personnes; en effet, l'enquête de spécialisation des ETP est effectuée au niveau global et ne donne pas le taux pour les tâches liées au recouvrement.

Par ailleurs, il est nécessaire pour apprécier l'enjeu des ressources humaines de convertir les ETP en effectifs :

- *Pour les activités métier et, compte tenu d'un pourcentage de mixité de 37 % avec l'assurance de personnes, les 1 665 ETP Retraite correspondent à environ 2 300 personnes.*
- *S'agissant des ETP support de 703 où la mixité est de 70 %, les emplois seraient de l'ordre de 1 200 personnes.*

Il convient de souligner qu'une réaffectation de ces effectifs aux activités d'assurance de personnes des GPS ne pourrait être utilisée, compte tenue de la propre pression sur les coûts de ces activités au sein des GPS et de la distorsion de concurrence qu'elle ferait porter sur les activités d'assurance de personnes de ceux-ci.

Dès lors, si un transfert d'activité du recouvrement était décidé, les régimes demanderaient l'application de l'article L. 1224-1 du Code du travail qui devrait concerner la totalité des effectifs concernés.

Au final, et au-delà des éléments de réponse structurants repris ci-avant, il convient de souligner que l'impact du transfert du recouvrement ne serait pas sur les seules ressources humaines liées au recouvrement. En effet, le processus de recouvrement fait partie intégrante du Système d'information de la Retraite Complémentaire et le transfert nécessiterait d'engager des investissements importants sur le plan budgétaire et impactant quant aux enjeux de qualité de service des régimes.

Un transfert du recouvrement ne manquerait pas de déstabiliser la gestion de la retraite complémentaire créant un risque de non atteinte du second plan de réduction des coûts AGIRC ARRCO de 300 M€.

En outre, faire intervenir deux opérateurs sur un même processus rend celui-ci difficile à piloter et n'apporte aucune garantie de qualité de service par le bénéficiaire final. L'exemple récent du recouvrement auprès des professions indépendantes en est l'illustration.

Il ressort donc que l'intérêt réel du prélèvement des cotisations AGIRC et ARRCO par les URSSAF ne nous apparaît pas d'actualité aujourd'hui au regard des avancées proposées par la DSN et de l'engagement des régimes dans l'amélioration de leur efficacité avec un processus de réduction de leurs dépenses de gestion sans précédent.

Il est indispensable que, pour exercer leurs pleines responsabilités, les partenaires sociaux conservent la maîtrise de l'ensemble des opérations de gestion.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION DES ENTREPRISES
ET DES SALARIÉS POUR LE LOGEMENT-ACTION LOGEMENT**

La réforme initiée par les partenaires sociaux d'ACTION LOGEMENT comporte 5 objectifs stratégiques :

- *Affirmer et conforter la gouvernance paritaire*
- *Être plus équitable en agissant pour tous les salariés de toutes les entreprises assujetties*
- *Se doter d'une organisation cohérente pour répondre aux besoins des bassins d'emploi et des territoires*
- *Rendre l'action plus lisible et plus visible, c'est-à-dire plus transparente et mieux reconnue.*
- *Gagner en efficacité et en performance, donc être plus efficace en maîtrisant mieux les coûts.*

La mise en œuvre de ces objectifs est engagée depuis avril 2015. La loi d'habilitation promulguée le 1er Juin 2016 va permettre la mise en place de la nouvelle organisation voulue par les Partenaires Sociaux au début de l'année 2017 : la fonction de collecteur unique de la PEEC est dévolue à ACTION LOGEMENT SERVICES par cette loi.

La collecte de la PEEC depuis 2015 s'effectue donc dans un contexte rénové ; la priorité donnée à la prospection des entreprises nouvellement assujetties.

Il a été constaté une réduction substantielle de 22% des coûts de collecte entre ceux des années 2014 et 2015 : le coût s'établit désormais à 0,3% des fonds collectés.

Les analyses et observations de la Cour retiennent l'attention d'ACTION LOGEMENT : celles portant sur l'analyse d'une organisation appelée à disparaître prochainement sont considérées comme une approbation de cette réforme ; d'autres suggérant des évolutions structurelles de l'activité de collecte de la PEEC apparaissent prématurées, voire non compatibles avec le processus de transformation engagé.

Sur le caractère de versement volontaire pour le logement, que constitue le paiement de la PEEC à ACTION LOGEMENT.

Le logement des Salariés – compte tenu de son poids important à 25% dans le budget des ménages – est au centre des préoccupations des

partenaires sociaux dans l'Entreprise; les employeurs sont à juste titre attentifs à l'utilisation efficiente des deniers de la PEEC.

ACTION LOGEMENT qui agit comme délégataire d'obligations de faire des employeurs, leur restitue son action dans le cadre de bilans de services.

Même les contributions d'ACTION LOGEMENT au financement des politiques publiques donnent lieu à contreparties pour le logement des Salariés, comme le prévoit l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation.

Le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que la PEEC avait le caractère d'un investissement obligatoire à la charge des employeurs et ne constituait pas une imposition puisque l'objet principal de cette participation n'est pas de procurer des ressources à une personne publique mais d'obliger les employeurs à engager des actions en faveur du logement de leurs salariés (cf. commentaires dans « Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel » Cahier n° 32)

Enfin les enquêtes de satisfaction attestent de l'attachement des Entreprises et des Salariés à l'organisation qui regroupe collecte et services : enquête CREDOC effectuée en 2014 à la demande de l'ANPEEC, enquête IFOP effectuée en 2015 pour le compte d'ACTION LOGEMENT.

Sur la capacité d'ACTION LOGEMENT à suivre et maîtriser l'assiette de la PEEC

Bien que n'étant pas dotée de prérogatives de puissance publique qui lui permettraient de vérifier l'exhaustivité des sommes versées, ACTION LOGEMENT se dote d'outils pour assurer un suivi de l'assiette de la PEEC :

- *Un premier pas a été effectué en 2015, en obtenant de plus de la moitié des entités cotisantes, la production des données d'assiette de la PEEC sur le bordereau de versement ; ce mouvement se poursuivra en 2016.*
- *L'organisation d'ACTION LOGEMENT SERVICES, prévoit le pré-contrôle des déclarations de versement de la PEEC, à partir d'un croisement de données avec celles de l'ACOSS ; par ailleurs, en application de dispositions législatives, il sera établi un rapport annuel de la collecte de la PEEC.*
- *ACTION LOGEMENT SERVICES sera placé sous le contrôle de l'ACPR : ceci va imposer un niveau d'exigence élevé en matière de*

moyens organisationnels, fonctionnels et techniques, dont ceux dédiés à la collecte de la PEEC.

La Cour recommande (proposition N°15) une délégation aux URSSAF de l'ensemble des tâches de collecte de la PEEC, au motif de sécuriser les recettes sans affecter la nature des missions.

Une telle délégation affecterait donc les missions dévolues à ACTION LOGEMENT :

- le partenariat qui prévaut dans la délégation de mission d'un employeur au collecteur en contrepartie du paiement de la PEEC, s'en trouverait remis en cause : par une présence active auprès des Entreprises, ACTION LOGEMENT assure un lien entre collecte et services que l'URSSAF ne pourrait assurer ;*
- l'accroissement du volume de demandes pour le logement des Salariés suppose pour Action Logement de susciter des versements volontaires d'Entreprises (PSEEC) pour abonder les fonds de la PEEC : la disparition de l'activité de collecte supprimerait ce moyen de développement.*

La Cour considère qu'il s'agirait d'une délégation aisée au terme de la réforme en cours d'ACTION LOGEMENT.

La réforme d'ACTION LOGEMENT voulue et portée par les partenaires sociaux s'appuie sur des objectifs rappelés en introduction au service du lien emploi-logement : il serait paradoxal qu'elle soit utilisée pour affaiblir l'outil dont elle doit renforcer l'utilité sociale. Ce d'autant qu'aucune économie sur les coûts de cette collecte n'est à attendre d'un transfert aux URSSAF.

La gouvernance paritaire d'ACTION LOGEMENT garantit l'adhésion des employeurs et des salariés au prélèvement de la PEEC et à ses emplois : le déplacement des activités de collecte serait de nature à affecter cette large adhésion.

Comme la Cour l'a rappelé, les employeurs ont le choix de s'acquitter de la PEEC sous forme de prêt ou de subvention. L'équilibre financier durable du système repose sur une part maîtrisée – sensiblement au niveau actuel – des versements sous forme de prêt : seuls les liens partenariaux et directs avec l'Entreprise permettent la maîtrise de cet équilibre entre versement en subvention et versement en prêt de la PEEC.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF)

Nous partageons le constat de la compétence de l'administration fiscale dans la gestion de l'impôt et de la qualité du service rendu aux entreprises contribuables. En matière de prélèvements sociaux, et sans nier une efficacité globale en matière de collecte, des marges de progrès existent pour améliorer la qualité du service rendu aux cotisants (sécurité juridique, simplification, accompagnement...). La complexité et l'instabilité de la norme fiscale et sociale et des coûts d'organisation et de collecte encore importants pour les entreprises et les administrations que souligne la Cour doivent nous inciter à amplifier l'effort de simplification et d'efficience.

À ce titre, nous rejoignons un certain nombre de recommandations formulées dans ce rapport (exemple : fixation d'objectifs de réduction de la complexité et des coûts de gestion induits pour les entreprises, publication d'indicateurs de complexité en LF et LFSS...). Néanmoins, nous formulons les réserves et observations sur certaines recommandations de la Cour par ordre d'importance :

Nous avons de fortes réserves sur les recommandations 13, 15 et 16 ayant pour objet d'étendre et approfondir les missions de collecte par les URSSAF.

En ce qui concerne la recommandation n° 13 relative au transfert de la collecte des cotisations de retraite Agirc-Arrco aux URSSAF, la question de l'efficience de gestion de ces régimes est un sujet majeur. Les partenaires sociaux qui pilotent et gèrent ces régimes paritaires y sont très attentifs. L'accord du 30 octobre 2015 a fixé de nouveaux objectifs de réduction des coûts de gestion (300 millions d'euros d'économies supplémentaires à horizon 2022) ce qui va, en cumulé, au-delà de ce que la Cour avait elle-même préconisé dans un précédent rapport. Le MEDEF a largement impulsé ces décisions et veillera à leur bonne mise en œuvre qui exigera une évolution sans doute profonde du modèle industriel de la retraite complémentaire. Dans ce contexte, la recommandation de la Cour paraît une fausse bonne idée dont les bénéfices nous semblent très hypothétiques mais dont les conséquences, notamment en termes de ressources humaines des groupes de protection sociale, seraient importantes. Aucune étude d'impact n'a d'ailleurs été réalisée pour en mesurer le bilan coût-avantages. Nous avons pris une position officielle de très forte réserve sur un tel transfert au Haut conseil du financement pour la protection sociale (HCFiPS). Sans entrer ici dans le détail, il nous semble que plusieurs éléments chiffrés avancés par la

Cour sont discutables. Dans un courrier du 2 mai dernier, les présidents paritaires de l'Agirc et l'Arrco ont fait part de plusieurs observations que nous reprenons entièrement à notre compte. Elles doivent nous inciter à poursuivre le travail d'objectivation avant toute décision. En tout état de cause, une solution « hybride » consistant à confier la collecte des cotisations aux URSSAF tout en laissant aux GPS l'activité d'individualisation des cotisations par salariés nous semble devoir être écartée au regard des graves dysfonctionnements d'un tel schéma sur le modèle de l'interlocuteur social unique (ISU).

En outre, il faut relever que la mise en place de la phase 3 de la DSN qui intégrera dans la DSN les déclarations à l'Agirc-Arrco apportera une simplification importante pour les entreprises sans pour autant renvoyer aux URSSAF la collecte des cotisations.

Concernant le contrôle de l'assiette des cotisations de retraite complémentaire par les URSSAF, cette mesure a été renouvelée par les partenaires sociaux dans l'accord du 30 octobre 2015 et des travaux sont en cours entre l'ACOSS et l'Agirc-Arrco pour lui donner enfin une effectivité.

S'agissant de la recommandation n° 15 relative à la délégation aux URSSAF de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction, nous tenons tout d'abord à rappeler que, suivant la jurisprudence constante du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel, la participation des employeurs à l'effort de construction a le caractère d'un investissement obligatoire à la charge des entreprises afin de contribuer au logement de leurs salariés, et non celui d'un impôt ou d'une cotisation sociale destinés à financer des dépenses publiques²³⁰.

La collecte relative à l'année 2015 s'est élevée à près de 1,7 milliard d'euros, dont 20 % sous forme de prêts. Ces prêts, en

²³⁰ De ce fait, la participation de l'employeur peut s'effectuer sous diverses formes :

- soit sous forme d'investissements directs en faveur du logement de ses salariés (construction de logements locatifs, travaux d'amélioration d'immeubles anciens lui appartenant, loués ou destinés à être loués à ses salariés),
- soit sous forme de prêts à taux réduit accordés à ses salariés pour le financement de la construction de leur résidence principale, de leur conjoint, de leurs ascendants ou descendants,
- soit sous forme d'un versement à un organisme collecteur agréé (CIL) soit sous forme de prêt remboursable au bout de vingt ans, soit sous forme de subvention.

constante augmentation, doivent faire l'objet d'un suivi individualisé, ce qui milite pour le maintien de la collecte directe par les CIL.

De plus, force est de constater que les perspectives de baisse du coût de la collecte, en la transférant aux URSSAF, ne sont pas significatives. Suite aux restructurations successives du réseau de CIL, ce coût ne s'élève plus qu'à 0,27 % du montant global de la collecte (valeur 2015) et devrait être encore réduit à compter de 2017, du fait de la constitution d'un collecteur unique qui se substituera aux vingt CIL actuels.

Enfin, il y a tout lieu de penser que la délégation de la collecte de la participation aux URSSAF est susceptible de dissuader les entreprises de procéder à des versements volontaires (au-delà de l'obligation de 0,45 %), alors que l'un des objectifs de la réforme d'Action Logement est de stimuler cette pratique grâce à une amélioration notable du service aux entreprises et à leurs salariés, de plus en plus affectés par les effets de la crise du logement dans leurs parcours professionnels.

Concernant la recommandation n° 16, il nous apparaît que l'expertise complémentaire de la faisabilité ne porte pas uniquement sur les évolutions informatiques nécessaires dans le système d'information des URSSAF. En effet, la mission de collecte au titre de la participation des employeurs à la formation professionnelle ne se limite pas à l'identification, à la sollicitation et la relance des entreprises et à l'encaissement des prélèvements, tel que mentionnée dans le rapport. Les organismes paritaires collecteurs (OPCA) assurent une mission de conseil et d'accompagnement dans la mise en œuvre du plan de formation dans les entreprises et en particulier les TPE/PME. La collecte est dans ce cas, une première étape d'une mission d'intérêt général stratégique pour permettre aux entreprises de disposer des compétences nécessaires à leur compétitivité.

Nous souhaiterions que l'expertise complémentaire sur la collecte des participations légales et conventionnelles au développement de la formation professionnelle telle que la Cour la définit se focalise sur trois points :

- La prise en compte des participations conventionnelles qui par nature ne sont pas uniques puisque négociées dans un cadre paritaire au sein des différents champs conventionnels. Si les URSSAF se voient confier ces collectes, elles devront être en capacité de s'adapter en continu aux caractéristiques de celles-ci.*
- La mise en œuvre de la collecte des contributions à la formation professionnelle pour les professions non-salariées (chefs*

d'entreprise, travailleurs indépendants, membres des professions libérales en particulier) confiée aux URSSAF à ce jour illustre les marges de progrès à réaliser sur la capacité à redistribuer cette collecte aux opérateurs désignés pour assurer le conseil et la prise en charge des actions de formation auprès de ces différents publics, sur les délais de reversement de la collecte à ces opérateurs et enfin sur le coût effectif de cette collecte.

- *Enfin, le chiffrage du gain effectif de restructuration d'une collecte de faible volume au regard des enjeux indiqués dans ce rapport est à éclaircir.*

S'agissant des autres recommandations, nous formulerons les observations suivantes :

La recommandation n° 1 vise à fixer des objectifs pluriannuels de réduction de la complexité et des coûts de gestion des prélèvements pour les entreprises. Nous partageons cet objectif mais regrettons que certaines propositions du conseil de la simplification d'ailleurs évoquées par la Cour, de supprimer certaines déclarations (relevé des frais généraux, déclaration des honoraires versés), pourtant validées par le Premier ministre n'aient pas encore été mises en œuvre.

S'agissant de la recommandation n° 3, si nous partageons l'objectif d'intégrer de nouvelles déclarations à la déclaration sociale nominative (DSN) et de poursuivre la réduction du nombre de données à déclarer, nous avons des réserves sur l'intégration de la déclaration relative à la taxe sur les salaires. En effet, la plupart des entreprises sont assujetties à la taxe sur les salaires en fonction de la part de leur chiffre d'affaires qui n'est pas assujettie à la TVA. Les données de TVA n'étant pas dans la DSN, cela pose un problème technique très sérieux, comme le souligne la Cour. Avant d'engager ce chantier, il conviendrait de faire un bilan de cette taxe qui a un effet négatif sur l'emploi.

Par ailleurs, la Cour a estimé le gain net pour les entreprises du passage à la DSN, 210 millions d'euros pour la première étape obligatoire. Ces estimations doivent être considérées avec prudence comme l'indique la Cour. Nous appelons à la poursuite du travail de chiffrage notamment pour les TPE-PME qui recourent à un tiers-déclarant dans une approche microéconomique.

Enfin s'agissant de la tenue du calendrier de généralisation de la DSN au 1er janvier 2017 que le GIP-MDS a lui-même qualifié tout récemment de « tendu » pour les TPE-PME, il nous semble que la recommandation de la Cour en faveur d'une communication renforcée par les pouvoirs publics est indispensable mais pas suffisante. Il

conviendrait de renforcer la cellule d'accompagnement mise en place par le GIP en liaison avec les opérateurs de protection sociale.

La recommandation n° 12 de la Cour propose de mettre fin à la responsabilité partagée de la collecte des prélèvements des artisans et commerçants entre le RSI et les URSSAF et de la transférer entièrement aux URSSAF. Si une clarification de l'organisation de l'ISU et de la répartition des rôles entre RSI et URSSAF est souhaitable compte tenu des dysfonctionnements qui demeurent, la solution proposée par la Cour, qui remet en cause le schéma retenu en 2006 lors de la création de l'ISU, conduirait à ouvrir un nouveau chantier organisationnel lourd au moment où la priorité doit être donnée à l'amélioration de la qualité de service. Si la solution d'un transfert de la collecte aux URSSAF à moyen terme paraît de bon sens, elle ne devrait être envisagée qu'après concertation avec les acteurs concernés et dans le respect des spécificités du régime des indépendants. Les chefs d'entreprise travailleurs indépendants doivent conserver un régime de protection sociale souple, « à la carte » et donc plus adapté à leur situation.

Les recommandations 18 à 21 prévoient de renforcer les coopérations entre les administrations de collecte. Nous regrettons que la Cour n'ait pas repris dans ces recommandations sa proposition d'instaurer une fongibilité des créances de toutes les administrations de collecte, permettant ainsi aux contribuables de compenser créances et dettes.

Enfin, nous tenons à insister sur les points suivants qui figurent dans le rapport :

Les enjeux majeurs soulevés par la Cour sur l'organisation de la collecte ne peuvent être déconnectés du niveau très élevé des prélèvements sociaux et fiscaux pesant sur les entreprises. La France a un niveau de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés des pays de l'OCDE, à 48,4 % du PIB en 2015 contre 35,9 % pour la moyenne des pays de l'OCDE. Avec un taux d'imposition effectif moyen de 38 %, les entreprises françaises sont les plus taxées d'Europe. C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier certaines demandes du MEDEF de modification des règles d'assujettissement dérogatoires. Celles-ci s'inscrivent dans un objectif de baisse des prélèvements obligatoires et de restauration de la compétitivité-prix. Il est essentiel de ne pas déconnecter le système des prélèvements d'une vision économique. Ce point nous semble devoir être mis en avant.

Nous sommes inquiets des évolutions récentes qui tendent à transférer sur les entreprises une partie de la collecte en sous-estimant

les coûts administratifs induits à court terme et en mettant en avant d'éventuels avantages et gains nets de moyen terme. Bien souvent, les incidences en termes de coûts de gestion pour les entreprises des réformes sur les prélèvements sont sous-estimées par l'État et se font sans étude d'impact (exemples : réforme de la présentation du bulletin de paie ; mise en place du compte de prévention de la pénibilité ; prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu). L'exemple le plus emblématique est la réforme annoncée du prélèvement à la source. La perspective d'un nouveau prélèvement versé par les entreprises, à savoir l'impôt sur le revenu de leurs salariés, conduira à étendre le rôle des entreprises en matière de collecte. Le MEDEF est opposé au projet et a proposé pour atteindre l'objectif de la réforme, de contemporanéité du prélèvement, la solution du prélèvement mensuel obligatoire contemporain des revenus.

C'est pourquoi, nous demandons la mise en place d'un Comité « impact entreprise », conformément aux engagements pris dans le cadre du Conseil de la simplification pour les entreprises. Ce comité devrait avoir pour mission l'évaluation par des experts indépendants, dont des représentants du monde économique, de l'impact sur les entreprises de toute évolution législative ou réglementaire, notamment pour les TPE-PME, et la nécessaire compensation de tout nouveau coût par une réduction au moins équivalente. À cet égard, nous regrettons, que, comme le constate la Cour, le test PME prévu par la circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013, ne soit pas mis en œuvre pour les mesures portant sur des prélèvements fiscaux ou sociaux.

L'instabilité, l'inflation et la complexité de la norme en matière de prélèvements sociaux sont aussi sources d'insécurité juridique des entreprises avec à la clé un risque accru de contentieux. À titre d'illustration, on assiste à une hausse des redressements par les URSSAF sur des motifs de travail dissimulé alors qu'il peut s'agir de simples erreurs matérielles reposant sur des difficultés d'application. Le degré de complexité des règles est insuffisamment pris en compte par les inspecteurs URSSAF notamment parce qu'ils ne disposent pas du pouvoir de proportionner la sanction à la gravité de l'irrégularité constatée. L'accès par les entreprises à l'ensemble des textes relatifs aux cotisations et prélèvements sociaux doit être amélioré en prenant exemple de ce qui existe en matière fiscale (BOFIP).

Les conditions d'élaboration de la loi fiscale doivent laisser plus de place à la concertation. La concertation préalable sur les projets de textes fiscaux s'est améliorée. On peut même dire qu'elle est devenue quasi-systématique sur les textes emblématiques qui peuvent toucher à la

fiscalité des entreprises et la consultation publique est fréquente. Elle reste néanmoins trop souvent informelle et souvent complexe en raison de délais trop serrés. Enfin, l'absence d'accès aux données fiscales ne permet pas d'évaluer réellement les effets des mesures envisagées.

En revanche, les conditions de production de la norme sociale et des délais d'appropriation laissés aux entreprises nous paraissent se dégrader. Les pouvoirs publics n'hésitent pas à reporter sur les entreprises la gestion de la complexité ou à écourter le temps laissé aux entreprises pour se mettre en conformité quand eux-mêmes ont peiné à produire dans les délais le cadre législatif ou réglementaire nécessaire à la mise en œuvre de la réforme (exemple : publication du calendrier de la nouvelle étape obligatoire DSN...).

S'agissant de l'efficience des administrations de collecte, nous notons la volonté de la Cour de redéployer des moyens sur le contrôle d'assiette des cotisations. Si les gains d'efficience liés à la dématérialisation et la rationalisation des organisations internes doivent en effet permettre de renforcer la lutte contre le travail illégal, ils doivent aussi conduire à développer la mission de prévention et d'accompagnement des entreprises par les URSSAF. L'URSSAF ne devrait pas être uniquement l'interlocuteur privilégié des entreprises en cas de contrôle, mais aussi l'être en amont sur le champ de la prévention. Il faut passer d'une logique de sanction à une logique d'accompagnement des entreprises. Le MEDEF a formulé plusieurs propositions en ce sens qu'il relaiera dans le cadre de la préparation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion État-ACOSS (exemples : contrôles « à blanc », « visite conseil », rescrit renouvelé...).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION
GÉNÉRALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES
(CGPME)**

1°) Votre organisation partage-t-elle le constat de la complexité des règles applicables aux entreprises en matière de prélèvements ?

Oui, la CGPME partage le constat selon lequel les règles applicables aux entreprises en matière de prélèvements sont complexes. Cela est dû notamment à une architecture juridique complexe.

En effet, la France se caractérise par des taxes nombreuses, complexes, coûteuses et en perpétuel changement :

- Selon une étude Ernst & Young de janvier 2015, le nombre de mesures fiscales par année est beaucoup plus nombreux que dans les pays voisins (Italie, Allemagne, Espagne). Les taxes créées sont également plus importantes en France que dans les autres pays voisins.
- Les taxes sont complexes. Un grand nombre d'impôts ont des assiettes différentes. Au sein des impôts de production, la France se distingue par un grand nombre d'assiettes (le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée, les valeurs cadastrales, la masse salariale, les bénéfiques) en comparaison de ses partenaires (assiettes limitées en Allemagne avec du foncier et du bénéfice).
- Les modes de recouvrement changent également d'une taxe à une autre. Certaines sont recouvrées en même temps que d'autres ou font l'objet d'une déclaration spécifique (comme la taxe sur les bureaux, par exemple).
- La charge induite par les obligations fiscales reste conséquente puisque l'entreprise doit notamment remplir les déclarations et en effectuer le paiement au bon moment.
- Les évolutions législatives incessantes des textes de référence entraînent un alourdissement des obligations déclaratives. En effet, l'entreprise doit faire une veille quotidienne, comprendre les modifications et se mettre en conformité (retraitements et mise à jour des logiciels informatiques), ce qui a un coût.
- Même si le SGMAP travaille sur ce sujet, l'échange des données entre les administrations n'est pas automatique. Une entreprise peut donc être amenée à transmettre une même information à deux administrations appartenant à l'État.

2°) Des dispositifs comme les régimes micro et réel simplifié d'imposition et la déclaration sociale nominative (DSN) ne concourent-ils pas à réduire significativement cette complexité ?

Globalement, pour la CGPME, la simplification de la vie des entreprises doit être une priorité. Pourtant force est de constater que les dirigeants de TPE-PME ont des difficultés à ressentir ces améliorations. 73% des chefs d'entreprise se déclarent dubitatifs sur les mesures gouvernementales de simplification administrative²³¹.

²³¹ Enquête IFOP pour la CGPME et KPMG – mai 2014.

Il est indéniable que depuis quelques années nous sentons une véritable volonté de simplifier l'environnement administratif et réglementaire des entreprises. Ceci s'est notamment traduit par la mise en place du Conseil de la simplification qui propose régulièrement de nouvelles pistes de simplification en concertation avec les représentants des entreprises notamment. En outre, il convient de noter que, dans le cadre de son projet de loi Sapin II, le gouvernement souhaite aménager le régime fiscal applicable aux micro-entreprises. La simplification réduit la complexité mais toute simplification nécessite un cadre. Par exemple, le régime de l'auto entrepreneur a évolué avec la loi ACTPE, ce qui a permis d'atténuer de nombreuses tensions avec les entrepreneurs évoluant sous un autre régime. Aussi, la CGPME estime que ce modus vivendi ne doit pas être remis en cause, ce qui raviverait les conflits. La Confédération est consciente que les mesures adoptées ont renforcé les contraintes pesant sur les auto entrepreneurs, toutefois, corrélativement, elles ont permis de diminuer les distorsions de concurrence avec les autres professionnels, ce qui était une réelle demande de la CGPME.

3°) L'association des entreprises au processus d'élaboration des textes en la matière est-elle suffisante ?

Des progrès sont constatés mais il reste des marges de manœuvre.

À titre d'exemple, les services de la direction de la législation fiscale examinent actuellement une mesure de simplification portant sur le traitement de la déductibilité fiscale d'une provision sur un exercice vérifié, dont la reprise est intervenue au cours d'un exercice ultérieur non vérifié. Ce dispositif constitue une véritable avancée dans la mesure où il règle les incertitudes liées au redressement en base d'une provision. Cependant, la CGPME n'a pas été consultée, alors même que les provisions déduites fiscalement concernent l'ensemble des entreprises.

Plus largement, il convient d'impliquer les entreprises dans l'élaboration des textes et notamment sur le volet application administrative. Les taxes sont modifiées ou créées sans pour autant que les représentants patronaux soient associés à la préparation des textes et cela alors même qu'il existe des lieux d'échanges dédiés.

4°) L'administration fiscale et les organismes sociaux accompagnent-ils suffisamment les entreprises dans l'accomplissement des obligations à leur charge ?

En pratique, on constate que les obligations faites aux contribuables varient en fonction de la typologie de l'entreprise. Les déclarations fiscales, sociales mais également statistiques (Insee, DARES, banque de France...) sont gérées tout au long de l'année par les

entreprises. Si les déclarations sociales restent majoritaires, les obligations fiscales suivent avec plus de 60 obligations sur l'année pour une PME²³².

Des efforts doivent être faits dans ce domaine. Par exemple, la mise en place systématique d'une assistance en ligne gratuite pour faciliter les démarches est généralement demandée par les entreprises adhérentes.

Par ailleurs, la DGFIP s'est engagée dans une démarche de simplification. L'ensemble des mesures qui visent à simplifier les démarches des entreprises vis-à-vis de l'administration fiscale poursuivent deux objectifs dont l'un est de simplifier les processus déclaratifs pour faciliter et alléger au quotidien le respect des obligations fiscales pour l'entreprise.

Ce travail a débuté avec la participation de la DGFIP au programme « dites-le nous une seule fois ». Des tests ont été réalisés sur les principaux imprimés de la sphère fiscale afin de déterminer le potentiel de simplification des imprimés. Des mesures concrètes ont été faites ou sont en cours. Toutefois, à long terme, les modalités de transmission d'informations entre les administrations devront être redéfinies moyennant un travail important de rapprochement qui reste a priori compliqué à initier en pratique.

Par ailleurs, depuis quelques années, la DGFIP s'est engagée dans une stratégie de développement de la dématérialisation avec la mise en place d'une obligation progressive faite aux entreprises d'utiliser les téléprocédures. Pour améliorer l'offre numérique au profit des entreprises, la DGFIP a travaillé, avec les représentants des entreprises, à l'amélioration des téléprocédures existantes et à l'enrichissement de son offre. Elle a ainsi développé de nouvelles procédures en vue de dématérialiser de nouveaux formulaires tant en procédure « Échange de Données Informatisées (EDI) » qu'en « Échange de Formulaires Informatisés (EFI) ». Jusqu'alors, l'entreprise avait à sa disposition deux modes de transmission pour déclarer et payer un même impôt. D'un côté, l'EFI qui permettait à l'entreprise d'effectuer gratuitement ses télédéclarations et ses télèrglements directement à partir du site « impots.gouv.fr ». De l'autre côté, l'EDI qui permettait à l'entreprise la transmission de fichiers contenant les données déclaratives ou de paiement. Dans ce dernier cas, la transmission était généralement effectuée et gérée par un prestataire de comptabilité-gestion, ce qui

²³² Voir calendrier sur le site impot.gouv.fr

représente un coût non négligeable. Or, les petites entreprises qui étaient jusqu'ici dispensées de recourir à un expert-comptable en raison de la faiblesse de leur chiffre d'affaires se retrouvent de fait obligées de réaliser des dépenses pour s'acquitter de leurs obligations administratives. Si la dématérialisation est de nature à diminuer les coûts de gestion, il est nécessaire que l'usage du mode EFI perdure afin de permettre aux petites entreprises de remplir leurs obligations fiscales dans de bonnes conditions.

5°) Quelle appréciation portez-vous sur les coûts d'intermédiation des prélèvements fiscaux et sociaux versés par les entreprises (équipement et maintenance de logiciels, intervention de tiers déclarants comme les experts-comptables notamment) ?

Les modifications législatives nécessitent généralement de changer de logiciel et ou d'effectuer de nombreux paramétrages ainsi que de formations. Elles impliquent une information rapide et complète entraînant un surcoût financier qui génère généralement une facturation supplémentaire. Celle-ci ne fait pas souvent l'objet d'une compensation de l'État.

6°) Estimez-vous que les gains de la DSN l'emporteraient sur les coûts, en particulier pour les entreprises qui font elles-mêmes leurs déclarations ? Ces coûts d'intermédiation relèvent-ils du libre jeu du marché ou une forme de régulation est-elle envisageable ?

Il est difficile de se prononcer sur un dispositif qui est en cours d'application. Le projet de Décret fixant les seuils de l'obligation d'effectuer la DSN est actuellement à l'étude. Si ce Décret est définitif, l'obligation d'effectuer la DSN sera au plus tôt applicable aux paies effectuées par l'employeur ou les tiers-mandatés à compter du 1er juillet 2016 et au plus tard le 31 juillet 2017. Le calendrier reste donc très serré d'autant qu'il est couplé avec une autre réforme, celle du prélèvement à la source. La CGPME a demandé, à ce stade, un report au 1er avril (cela équivaut à une déclaration le 5 mai) avec un rehaussement du seuil à 100 000 € pour les employeurs sans tiers mandatés (au lieu de 50 000 €).

7°) S'agissant de la TVA, ne serait-il pas plus simple de mettre en place un régime unique d'auto-liquidation de cet impôt par les entreprises, en relevant le plafond de la périodicité trimestrielle de déclaration et de versement du régime réel normal (aujourd'hui fixé à 4 000 euros) ?

On peut dire que le mécanisme de paiement et de récupération de la TVA à des dates différentes affecte la trésorerie des entreprises. La

généralisation de l'autoliquidation permettrait notamment d'améliorer la trésorerie des entreprises, d'harmoniser les régimes, de lutter contre la fraude à la TVA, notamment de type carrousel. Il convient néanmoins de bien étudier dans le détail cette mesure pour obtenir un consensus.

8°) Le dispositif de collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO) présente-t-il des limites ? Ne convient-il pas de déléguer cette collecte aux URSSAF pour des raisons de coût et d'efficacité ?

Le dispositif de retraite complémentaire des salariés (AGIRC – ARRCO) est un dispositif créé par les Confédérations représentatives des employeurs et des salariés il y a déjà de très nombreuses années²³³. Il est géré de façon strictement paritaire par ces Confédérations. Aucun représentant de l'État ne figure dans les instances de gestion de ces régimes. Les organismes de recouvrement de ces cotisations, c'est-à-dire les institutions de retraite complémentaire, ont fait l'objet de mesures de rationalisation et de regroupement au cours des dernières années (moins de 10 groupes de protection sociale existent actuellement) et le pilotage de ces institutions a été affiné, notamment avec la création du GIE AGIRC – ARRCO. Enfin, le taux de recouvrement des cotisations de retraite complémentaire est très élevé, proche de celui des cotisations de Sécurité Sociale par les URSSAF.

Confier le recouvrement des cotisations de retraite complémentaire aux URSSAF serait interférer complètement dans le champ des prérogatives fondamentales des Confédérations représentatives des employeurs et des salariés et de plus n'aurait aucune justification technique ou financière.

9°) Ces interrogations se posent-elles pour la collecte des participations des employeurs à l'effort de construction et au développement de la formation professionnelle continue d'une part, et de la taxe d'apprentissage d'autre part ?

La même argumentation peut-être tenue en ce qui concerne la formation professionnelle, car :

- La formation professionnelle des salariés, depuis l'Accord de 1970, fait aussi partie du champ des prérogatives des Confédérations représentatives des employeurs et des salariés.*

²³³ ARRCO : 1947 - AGIRC : 1961.

- *Le dispositif des organismes collecteurs des contributions des entreprises (OPCA) a été, lui aussi, resserré et rationalisé. Il n'y a qu'une vingtaine d'OPCA.*

Le taux de recouvrement des contributions des entreprises est très élevé.

10°) Quelle appréciation portez-vous sur l'évolution du dispositif de l'interlocuteur social unique (ISU) des artisans et commerçants cogéré entre les URSSAF et les caisses du RSI ? Convient-il de le réformer ? Un transfert aux seules URSSAF de l'ensemble du processus de collecte est-il souhaitable ?

Les dysfonctionnements du RSI sont connus depuis longtemps. Les erreurs d'inscription, appels de cotisation, modalités de déclaration, décalage entre perception des revenus et paiement des charges concentrent la plupart des critiques. Les rapports et les missions sur ce sujet se suivent et se ressemblent. Cela dénote une prise de conscience collective qu'il faut saluer.

Une mission vient d'être confiée à l'Inspection Générale des Affaires Sociales et à l'Inspection Générale des Finances. Elle porte sur les évolutions de l'assiette et les modalités de calcul de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants.

Dans ce cadre, la CGPME a notamment proposé de:

- *Simplifier les bases de la taxation et ne pas taxer, sur la base du seul résultat comptable, les ressources allouées au développement ou au fonctionnement de l'entreprise, comme les stocks ou les investissements. Seules devraient être assujetties à charges sociales et fiscales les sommes prélevées effectivement par l'exploitant.*
- *Faire coïncider les calendriers fiscal et social pour les gérants majoritaires en appliquant les règles en vigueur pour les entrepreneurs individuels.*
- *Mettre fin à la différence de traitement inéquitable entre les dirigeants affiliés au RSI et les dirigeants assimilés salariés en supprimant l'assujettissement aux cotisations sociales des dividendes versés aux gérants majoritaires de SARL.*
- *Modifier les procédures de déclaration et de paiement des cotisations RSI en autorisant le recours à l'auto déclaration calquée sur les modalités de déclaration et de paiement des cotisations du régime général.*

- *Mettre en place un régime spécifique avec un interlocuteur unique pour les professions libérales, aujourd'hui confrontées à trois institutions distinctes*²³⁴.

11°) *Quelles observations appellent de votre part le dispositif aujourd'hui envisagé pour la mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu ?*

*Tout d'abord, la retenue à source n'amène pas une simplification. En effet, les entreprises devront par exemple pour la 1ère fois gérer des données entrantes. De plus, pour les travailleurs individuels, il y aura un interlocuteur supplémentaire. Enfin, pour le moment, rien n'est prévu pour faire coïncider les calendriers fiscal et social. En outre, les difficultés techniques restent nombreuses. La gestion de l'année de transition reste posée ainsi que la capacité du réseau à être opérationnel sur tout le territoire. De plus, la mise en place du prélèvement à la source aura un coût financier/administratif pour les entreprises sans qu'une compensation soit actuellement prévue. L'entreprise devra modifier son informatique, former son personnel et repenser son organisation. Par ailleurs, la charge humaine n'est pas prise en compte – notamment le coût de l'information pour répondre aux questions nouvelles que ne manqueront pas de poser les contribuables*²³⁵.

*Les difficultés techniques sont lourdes (DSN) d'autant que si le projet de décret en cours est définitif, l'obligation d'effectuer la DSN sera au plus tôt applicable aux paies effectuées par l'employeur ou les tiers-mandatés à compter du 1er juillet 2016 et au plus tard le 31 juillet 2017. Le calendrier reste donc très serré*²³⁶. *Les garanties en matière de responsabilités doivent être inscrites clairement. Le choix de la présentation du bulletin de paie reste l'apanage des entreprises de logiciel. Il n'y a donc pas d'harmonisation du bulletin de paie d'une entreprise à une autre. Le traitement des cas particuliers reste encore imprécis (Quid des cas particuliers : salarié ayant des revenus annexes (revenus fonciers), traitement de l'épargne salariale et des crédits d'impôt, intérimaires, gestion des gérants majoritaires, des entreprises et super-privilege des salaires...).*

²³⁴ RSI; URSSAF; Caisse de retraite.

²³⁵ Taux différent par salarié.

²³⁶ Le service social de la CGPME a demandé à ce stade un report au 1^{er} avril (cela équivalait à une déclaration le 5 mai) avec un rehaussement du seuil à 100 000 € pour les employeurs sans tiers mandatés (au lieu de 50 000 €).

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU GIP-MODERNISATION DES DÉCLARATIONS SOCIALES (GIP-MDS)

Le GIP MDS a pris connaissance avec intérêt des propositions de la Cour qui lui semblent de nature à soutenir le déploiement et la sécurisation de la DSN.

Les quelques remarques ci-après visent à apporter un éclairage complémentaire sur certains sujets particuliers.

Concernant la réception des déclarations, le GIP souhaite souligner que tant pour la DADS actuelle que pour la DSN, le point d'entrée est le GIP MDS avec net-entreprises. Effectivement en cas de machine to machine le fichier arrive à ce jour directement à la CNAV avec la DADS U et à l'ACOSS avec la DSN, mais cela sera transparent pour le déclarant qui fait toutes les démarches d'inscription sur net entreprises. Il est important que la DSN soit bien perçue par tous y compris les URSSAF comme étant une procédure collective.

Concernant le planning, la phase 2 a été ouverte en mars 2015, ce qui est strictement conforme à ce qui avait été prévu, et cela n'explique en rien le report de la généralisation. Le déport de l'ouverture est lié au retard des éditeurs et à la faible montée en charge des entreprises à mi 2015.

La mention sur le fait que les décrets devraient paraître au moins 6 mois avant la date d'effet est pertinente. La parution fin mai du décret d'obligation pour juillet a amené des déséquilibres.

Concernant l'instabilité de la législation, que la Cour note au plan fiscal, elle se retrouve aussi au plan social. Une des manières de se prémunir de cela serait que tous les acteurs qui portent des transformations, qu'elles soient réglementaires ou conventionnelles, ne puissent puiser des données de sortie de paie que si ils les trouvent dans la DSN, et à défaut devoir dûment justifier pourquoi ils ne peuvent déduire les éléments de ce qui est contenu. En logique, tous les éléments de paie sont dans la DSN, toute nouvelle demande doit pouvoir fonctionner par déduction logique sur ce contenu. La formation de tous ceux en situation d'énoncer des textes à la normalisation pourrait ainsi être d'intérêt.

À noter qu'en Belgique dans le cadre d'une démarche similaire, le schéma de collecte entre les entreprises et les administrations n'a pas varié depuis 5 ans, mais il est à noter que la normalisation a fait l'objet d'efforts importants de formation, à tous les niveaux de l'État, pour atteindre cet objectif.

Concernant la rétroactivité des textes, un groupe de travail du comité de normalisation a établi que la mise en place de mesures rétroactives devait être bannie dès lors que la DSN sera généralisée. Les moyens de s'en prémunir n'ont cependant pas été opérationnellement étudiés.

Concernant l'évolution pour le régime agricole, le système chiffré actuel de la MSA n'a qu'une apparence de simplicité pour toutes les entreprises équipées d'un logiciel de paie. En effet, le logiciel calcule de toute façon les cotisations pour établir les paies ; les entreprises doivent après coup passer de longs moments à justifier les écarts avec le calcul MSA. Il y a toujours des écarts car le moment où les deux calculs sont opérés n'est pas le même et les situations connues dans le calcul ne sont pas strictement identiques. Ainsi, pour les entreprises équipées d'un logiciel de paie, la DSN est une simplification. Et celles n'ayant pas de logiciel peuvent recourir au TESA.

Concernant la mesure des charges et gains pour les entreprises, affiner les éléments tels que demandés se heurtera à la difficulté qui a été rencontrée dans toutes les mesures faites à cette date : si l'entreprise n'a pas démarré, elle ne peut se projeter et si l'entreprise a démarré, elle n'a plus les chiffres des temps passés antérieurs.

Concernant le nombre de données, la réalité des données dans la DSN est de 234 structures différentes alors que la DADS véhiculait près de 800 structures différentes.

Il est vrai que dans certaines structures des types d'informations différentes sont portées et que si on réinjecte les listes différentes d'information en plus des structures, on augmente le nombre des données. Pour autant, informatiquement, ce qui est compliqué c'est quand chaque donnée suit sa propre règle. Les données dans une structure se voient appliquer la règle de la structure (format, longueur, contrôle ...) et donc le chiffre de 234 données présente une réalité de simplification.

Pour autant il est certain que de nombreux travaux de normalisation restent à mener, notamment pour réduire le nombre de typages différents.

Des toilettages seront à opérer une fois la DSN généralisée sur les différents types de données rappelées ci-dessous :

- données utilisées pour des formalités sociales mais non issues de la paie ou des systèmes RH ; des évolutions des textes réglementaires en fondant le recueil seraient à situer.*

- données véhiculées dans des procédures visées par la loi de simplification mais collectées pour des finalités autres que la mise en œuvre de la protection sociale des salariés et non issues également des données de la paie ou des systèmes RH. Sur ce type, la déclaration de ces données via DSN ne constitue en rien une obligation dès lors que le déclarant souhaite utiliser une autre modalité déclarative.
- données décrivant des situations de calcul de la paie ou de description des situations de travail identiques, à travers des modalités déclaratives différentes. Les groupes de données suivants (classement par ordre d'importance quant aux effets bénéfiques attendus de l'action de normalisation) seraient ainsi à reprendre dans les travaux de normalisation :
 - Gestion des assiettes de cotisations
 - Typologie des cotisations et exonérations en cohérence avec ces assiettes
 - Codes décrivant les métiers (Code PCS-ESE, Code complément PCS-ESE, Codes métier spécifiques)
 - Mesure de l'activité : harmonisation et rationalisation des modalités de mesure de l'activité, de l'inactivité et de la durée d'emploi.
 - Motifs de suspension de l'exécution du contrat
 - Codes statut catégoriel (Retraite complémentaire obligatoire, APECITA)
 - données dont le recueil pourrait s'opérer au travers d'un référentiel détenu par une autre administration
 - Identifiant Organisme de protection sociale
 - Caractéristiques de l'adhésion volontaire à l'Assurance chômage pour les employeurs du secteur public
 - Caractéristiques spécifiques de l'employeur d'artistes du spectacle ou d'ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio, de la diffusion et du spectacle
 - Affiliation aux régimes de sécurité sociale et modalités de gestion de ces régimes.

Concernant les recommandations :

- *Recommandation N°4*

Le titre emploi service ne permet pas d'aller vers la DSN. Dès lors qu'une entreprise dispose d'un logiciel de paie, la DSN en est un sous produit naturel.

- *Recommandation N°13, 16 et 17*

Il nous semble que les recommandations N°13 et 16 ne pourront valablement être envisagées que lorsque les URSSAF auront adopté une culture nominative du recouvrement, ce qui est porté dans la recommandation N°13. Un énoncé conjoint de ces trois éléments pourrait être privilégié.

- *Recommandation N°14*

Il avait été annoncé la fin de la C3S normalement en 2017. Même si cela n'est pas confirmé à cette échéance, le nombre de cotisants concernés est désormais extrêmement faible et l'opportunité d'un portage d'un transfert pourrait être interrogée.

- *Recommandation N°18*

Dès lors que :

- *la quasi-totalité des données nécessaires pour le recouvrement relèvent exclusivement de deux champs à savoir social sur la paie et comptable sur les résultats et autres données financières ;*
- *la production de ces éléments en entreprise est désormais majoritairement automatisée ;*
- *la partie sociale est normée avec la DSN ;*
- *alors, il faudrait une démarche similaire de normalisation de la partie comptable.*

À terme toutes les formalités pourraient être remplacées par deux flux : un flux DSN pour ce qui sort de la paie et un flux comptable pour ce qui sort des systèmes comptables.

L'usage du terme fiscal est trompeur car il désigne les données par le destinataire et non la source alors que le vrai chemin de digitalisation serait de s'appuyer systématiquement sur la source de la donnée.

Il est par ailleurs noté avec intérêt la mention d'un indicateur de complexité; il pourrait être examiné dans le cadre du suivi de la DSN qu'un indicateur de non complexification de celle-ci au fil du temps (ce qui constitue un risque réel) soit mis en place à haut niveau.