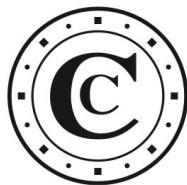


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA COLLECTE DES PRÉLÈVEMENTS VERSÉS PAR LES ENTREPRISES

Des transformations à poursuivre

Rapport public thématique

Juin 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Des transformations de grande ampleur dans la collecte des prélèvements versés par les entreprises	23
I - Des prélèvements toujours nombreux et complexes	23
A - Une multiplicité de prélèvements	24
B - Une complexité normative qui perdure.....	26
II - Une mutation des obligations déclaratives des entreprises	28
A - La déclaration sociale nominative, une simplification majeure	28
B - Des déclarations qui acquièrent une double finalité fiscale et sociale.....	31
C - L'extension des régimes simplifiés de prélèvements fiscaux et sociaux.....	34
III - Un important mouvement de transferts de collecte vers la DGFiP et les Urssaf.....	36
A - Un transfert des missions fiscales de la Douane à la DGFiP en cours de mise en œuvre	36
B - De nouveaux transferts de collecte vers les Urssaf, un mouvement remis en cause au-delà de 2023	39
Chapitre II Des gains d'efficience des réseaux de collecte et un accompagnement des entreprises à renforcer	45
I - Des réorganisations engagées des réseaux de collecte, une transparence des coûts à améliorer.....	45
A - Des réorganisations des réseaux territoriaux dans les deux sphères, des efforts d'efficience à poursuivre	46
B - Une évolution globalement à la baisse des coûts de gestion, des modalités de calcul à réviser	51
II - Un positionnement en matière d'accompagnement et de contrôle des entreprises qui a évolué avec loi Essoc	60
A - Le droit à l'erreur et la mise en conformité fiscale	61
B - L'accompagnement et la sécurisation des entreprises.....	63
III - Une qualité du service rendu aux entreprises à faire progresser	71
A - Une personnalisation accrue du service aux entreprises	71
B - Une qualité du service rendu encore inégale et mal mesurée	75

Chapitre III Étendre les usages de la déclaration sociale nominative et poursuivre les réorganisations de la collecte.....	83
I - Fiabiliser les données de la déclaration sociale nominative, un enjeu pour la collecte des prélèvements et le versement des prestations	84
A - Une nécessaire amélioration de la fiabilité des données de la DSN	84
B - Une qualité des données sociales issues des logiciels de paie à mieux garantir.....	86
C - Une gouvernance des données sociales à mieux structurer.....	89
II - Organiser le passage à un recouvrement des prélèvements sociaux par les Urssaf à partir des données individuelles	89
A - Une collecte toujours assurée au niveau agrégé par établissement	90
B - Un changement progressif de mode de collecte à organiser	93
III - Mener à bien le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés.....	97
A - Les coûts collectifs d'une absence de transfert	98
B - Mettre en place une organisation cible commune aux Urssaf et à l'Agirc-Arrco.....	102
IV - Des rapprochements fonctionnels entre les réseaux de collecte fiscaux et sociaux à amplifier.....	106
A - « Signaux faibles » : un dispositif partagé d'anticipation des difficultés des entreprises à améliorer.....	107
B - Le portail commun du recouvrement : un coût élevé pour un public encore restreint, des usages à développer	108
C - Rapprocher les procédures de recouvrement entre les deux sphères.....	112
Liste des abréviations	123
Annexes	127

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, 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 l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors 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 **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. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport 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. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

Le rapport a été préparé par une formation interchambres relative à la collecte des prélèvements versés par les entreprises, commune aux 1^{ère} et 6^{ème} chambres.

L'instruction a été menée auprès des principaux services et organismes en charge de la collecte des prélèvements fiscaux et sociaux : la direction générale des finances publiques (DGFiP), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la direction de la sécurité sociale (DSS) et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), établissement public de l'État tête de réseau des Urssaf, la direction du budget, des organismes de sécurité sociale responsables de la collecte de leurs cotisations et le régime de retraite complémentaire obligatoire des salariés Agirc-Arrco. Des entretiens ont également été organisés avec le groupement d'intérêt public Modernisation des données sociales (GIP-MDS), la mission France Recouvrement, les organisations représentatives des employeurs et le Conseil national de l'ordre des experts-comptables.

Par ailleurs, un comité de suivi a été constitué, comprenant des acteurs en lien avec le sujet de l'enquête (dirigeants d'entreprises, juristes, éditeurs de logiciel, experts-comptables). Il a été auditionné par la formation interchambres à deux reprises, au début des travaux et une fois l'instruction avancée.

Des éléments de comparaison internationale ont été repris de publications de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 6 avril 2023, par la formation interchambres relative à la collecte des prélèvements versés par les entreprises, présidée par M. Laboureix, conseiller maître, et composée de MM. Belluteau, Kesler, Mme Lignot-Leloup, M. Fourrier, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Louis-Paul Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, M. Perrin, conseiller référendaire, Mme Chaffard, M. Vacchino, conseillers référendaires en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître.

Il a été examiné le 18 avril 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby et Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Advielle, M. Lejeune et Mme Renet, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, et M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

**

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

Synthèse

La collecte des prélèvements obligatoires repose en grande partie sur les entreprises, en tant que redevables, mais aussi lorsqu'elles versent des impôts, cotisations et contributions sociales pour le compte d'autrui, salariés (impôt sur le revenu par exemple) et consommateurs (TVA). La Cour a publié en 2016 un rapport thématique sur ces problématiques de recouvrement intéressant les entreprises en considérant le champ très large des prélèvements relevant tant de la sphère fiscale que du secteur social². Depuis lors, des évolutions importantes sont intervenues dans l'organisation de la collecte de ces prélèvements et de nouvelles orientations apparaissent devoir être tracées.

Des transformations de grande ampleur dans la collecte des prélèvements versés par les entreprises

Les prélèvements versés par les entreprises demeurent en 2021 aussi nombreux et complexes qu'en 2016. Un recensement identifie 241 prélèvements dont les entreprises sont les principaux redevables³, pour un montant total de 970 Md€. Leur structure est très concentrée, avec six prélèvements qui représentent 79 % du rendement total et, à l'inverse, les 96 plus petits d'un rendement inférieur à 100 M€ qui n'en constituent que 0,3 %. Comme en 2016, les textes juridiques relatifs aux prélèvements demeurent complexes, sans que cette réalité soit mesurée, en dehors de quelques indicateurs disponibles dans le seul domaine social.

Les formalités déclaratives des entreprises ont en revanche sensiblement évolué au cours des dernières années. La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) en 2017 a permis le regroupement de nombreuses déclarations des entreprises et leur dématérialisation. Les entreprises sont devenues des collecteurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour le compte de l'administration fiscale, avec la mise en œuvre du prélèvement à la source le 1^{er} janvier 2019, qui repose

² Cour des comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, rapport public thématique, juillet 2016.

³ Dans le rapport de 2016, 233 prélèvements avaient été recensés selon la même méthodologie.

en grande partie sur la DSN. Pour les travailleurs indépendants, l'unification des déclarations fiscale et sociale a également constitué une réelle simplification des démarches. Les régimes simplifiés d'imposition des bénéfices et de TVA ont été étendus à un nombre accru d'entreprises.

Alors que la Cour avait constaté que l'organisation de la collecte des prélèvements était dispersée entre de nombreux organismes, imposant aux entreprises de nouer des liens avec un grand nombre d'interlocuteurs, le Gouvernement a affiché en 2018, dans le cadre du projet Action Publique 2022, l'objectif de centraliser la collecte au sein d'une agence unique de recouvrement. Au terme d'une réflexion approfondie, il a été décidé non pas l'unification complète du recouvrement fiscal et social, mais des regroupements de la collecte des prélèvements autour de la DGFiP dans la sphère fiscale et du réseau des Urssaf dans le secteur social, comme la Cour le proposait dans son rapport de 2016.

Dans le domaine fiscal, les lois de finances pour 2019 et 2020 ont ainsi organisé le transfert par étapes de la plus grande part des missions fiscales de la Douane vers la DGFiP. De l'ordre de 30 Md€ de prélèvements ont été transférés à la fin de l'année 2022, dans un mouvement qui portera d'ici 2025 sur environ 80 Md€ au total. La Douane continue d'intervenir à certaines étapes du recouvrement d'impôts transférés, s'agissant de la TVA à l'importation et, en 2024 et 2025, des contributions indirectes (droits de consommation sur le tabac et les alcools) et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. Ce processus, qu'il convient de mener à son terme, appelle une grande vigilance pour consolider la qualité du recouvrement et ne pas affecter le rendement des prélèvements.

Dans la sphère sociale, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 et quelques autres textes ont poursuivi le mouvement de regroupement du recouvrement autour des Urssaf. En particulier, ces dernières assument désormais la collecte des contributions légales à la formation professionnelle et à l'apprentissage et celle de certaines cotisations et contributions de régimes particuliers pour un total d'environ 15 Md€. Par ailleurs, l'intégration du régime social des indépendants dans le régime général, unifiant la responsabilité de la collecte au sein des Urssaf dans le prolongement de rapprochements fonctionnels antérieurs, a sensiblement accru ces montants (26,5 Md€ en 2019).

Toutefois, le Gouvernement a retiré, par un article de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 portant réforme des retraites, les dispositions prévoyant le transfert aux Urssaf en 2024 de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés (76,8 Md€ en 2021) et celle, en 2025, des prélèvements concernant les agents publics gérés par la Caisse des dépôts et consignations (28,1 Md€ en 2021). Le Conseil

constitutionnel ayant annulé le 14 avril 2023 ces dispositions pour des raisons de procédure, le principe et le calendrier de ces transferts restent juridiquement en vigueur, à moins qu'une prochaine loi annuelle de financement de la sécurité sociale ne confirme l'intention des pouvoirs publics d'y renoncer.

Des gains d'efficience des réseaux de collecte à renforcer

Les réseaux de la DGFIP et des Urssaf se sont engagés, parfois de longue date, dans la centralisation d'une part croissante de la collecte des prélèvements relevant de leur compétence. Ce processus concerne la direction des grandes entreprises à la DGFIP et certaines Urssaf, pour les entreprises dépassant une certaine taille (versement en lieu unique) et des catégories particulières de cotisants.

Dans les deux réseaux, le traitement des autres entreprises demeure de la responsabilité de structures locales. Depuis la régionalisation de 2016, le réseau des Urssaf n'a pas évolué en profondeur, ce qui a conduit la Cour à recommander à l'Acoss de réexaminer la pertinence du maintien de sites physiques de production dans tous les départements, sans affecter les conditions de l'accueil physique des cotisants. S'agissant de l'administration fiscale, le réseau départemental des services des impôts des entreprises (SIE) a connu un resserrement significatif depuis 2014 qui s'accompagne d'une nette réduction des effectifs. Ce mouvement a vocation à se poursuivre dans le cadre du déploiement à partir de 2020 du nouveau réseau de proximité (NRP), qui développe par ailleurs de nouvelles formes de relations au plan local avec les contribuables. Il conviendra de faire un bilan d'ensemble au terme du processus en 2025, en posant notamment la question du devenir des antennes pérennes de petite taille qui n'ont pas de missions d'accueil physique du public.

Les coûts de gestion de la collecte ont évolué sur la période 2014-2021 de manière différente selon les réseaux : ils ont connu une baisse significative à la DGFIP (- 15,1 %) du fait de la réduction des effectifs, une légère baisse à la DGDDI (- 1,2 %) et une augmentation (de 4,4 %) pour le réseau des Urssaf hors intégration du RSI. Le taux d'intervention, défini comme le rapport des coûts de collecte au rendement des prélèvements, a connu une baisse tendancielle dans les trois réseaux (DGFIP, DGDDI, Urssaf). Les modalités de mesure des taux d'intervention devraient toutefois être ajustées au plus près des coûts et rendements effectifs. Afin de mieux rendre compte de l'efficience de la collecte, des indicateurs de coût de gestion moyen par contribuable et par cotisant, indépendants de l'évolution du rendement des prélèvements, devraient de surcroît être mis en place dans les deux réseaux de collecte.

Un accompagnement des entreprises à faire progresser

Les relations entre les administrations et les usagers ont connu une évolution significative avec la mise en œuvre de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi Essoc. Elle s'est traduite en particulier par l'instauration du droit à l'erreur, qui autorise la correction d'une erreur commise de bonne foi. La loi vise également à ce que les entreprises puissent bénéficier d'une aide de l'administration pour s'assurer de la bonne application du droit fiscal (accompagnement fiscal des TPE et des PME, partenariat fiscal avec les ETI et grandes entreprises). Par ailleurs, les entreprises bénéficient d'une plus grande sécurité, par la garantie fiscale (sur les points examinés à l'occasion d'un contrôle et qui n'ont pas fait l'objet d'un redressement) et grâce au développement de la procédure du rescrit antérieure à cette loi.

Cette procédure de rescrit conduit à une prise de position formelle de l'administration fiscale sur un point d'interprétation soulevé par le contribuable. Elle est encadrée par des délais au-delà desquels l'absence de réponse vaut accord de l'administration. Toutefois, cette prescription en cas de silence de l'administration ne s'applique pas aux rescrits dits généraux (11 221 en 2021), pour lesquels l'administration dépasse parfois le délai de réponse de trois mois fixé par la loi (dans 7,45 % des cas). Au regard de l'attente forte des entreprises de disposer de réponses rapides à leurs demandes de sécurité juridique et dans l'esprit de la loi Essoc, il conviendrait pour ce type de rescrits de compléter la règle actuelle de réponse expresse de l'administration dans un délai de trois mois, imparfaitement respectée, par celle d'un accord tacite en cas de silence prolongé de l'administration, au terme d'un délai qui pourrait être fixé à six mois. Ainsi, l'accord tacite en cas de non-réponse de l'administration serait généralisé.

Par ailleurs, plusieurs dispositifs de la sphère fiscale ont été étendus au secteur social, avec notamment la mise à disposition du bulletin officiel de la sécurité sociale (Boss) et la généralisation du dispositif de la médiation dans l'ensemble des Urssaf en 2019. Ces évolutions, jugées favorablement par les entreprises, ont cependant une portée parfois modeste. C'est le cas de l'expérimentation de la limitation de la durée des contrôles, qui a été menée de façon non concluante dans deux régions.

Enfin, la personnalisation de la relation avec les entreprises a progressé dans les Urssaf au cours des années récentes. Plus ancienne à la DGFIP, elle y a bénéficié de nouveaux services. Cependant, la qualité du service rendu aux entreprises reste encore imparfaitement mesurée. Des indicateurs plus complets devraient ainsi être mis en place à la DGFIP comme dans les Urssaf. Ils devraient faire l'objet d'une définition homogène entre les réseaux lorsque leurs cibles sont communes.

Des potentialités de la déclaration sociale nominative à mieux mobiliser

Un premier enjeu concerne la fiabilisation des données sociales. Au-delà de l'amélioration de la collecte des prélèvements sociaux, le renforcement de la qualité des données sociales est aussi nécessaire pour garantir le paiement à bon droit des nombreuses prestations sociales qui dépendent des revenus des bénéficiaires. L'attribution d'un nombre croissant de ces prestations est appelée à reposer de plus en plus sur le dispositif ressources mensuelles (DRM), dont la DSN est la principale source d'information.

En organisant l'alimentation des déclarations à partir des systèmes de paie des entreprises, la DSN a donné un rôle central aux éditeurs de logiciels. La mise en place d'une procédure d'homologation des logiciels de paie au regard des normes techniques de la DSN contribuerait à améliorer la qualité des données. Plus largement, l'amélioration de la qualité des données sociales appelle la mise en place d'une gouvernance stratégique des normes techniques et juridiques relatives à ces données. Elle devrait être confiée à une instance interministérielle qui serait chargée de la coordination des nombreux acteurs impliqués dans ces projets.

Un deuxième enjeu porte sur le recouvrement des prélèvements sociaux par les Urssaf, qui ne devrait plus être fondé sur les données agrégées de l'ensemble des salariés pris indistinctement, mais sur les données individuelles des salariés du même établissement. Le maintien du système antérieur à la généralisation de la déclaration sociale nominative en 2017, reposant sur la collecte de données agrégeant l'ensemble des informations concernant les salariés, conduit à une dualité de données agrégées et individuelles qui n'est pas optimale. En particulier, la collecte à un niveau agrégé ne garantit pas que les cotisations déclarées et versées par les entreprises prennent dûment en compte l'ensemble des éléments de rémunération qui ouvrent des droits aux prestations sociales.

Le passage à un recouvrement à partir des données individuelles appelle des travaux informatiques qui devraient faire l'objet d'une programmation et d'un financement spécifique. Une première étape devrait consister à assurer une complète correspondance des nomenclatures de données agrégées et individuelles et à fiabiliser à grande échelle ces deux catégories de données déclarées par les entreprises.

Des réorganisations au sein de la sphère sociale à poursuivre

Un autre enjeu concerne le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés aujourd'hui assurée par

des groupes privés de protection sociale pour le compte de l'Agirc-Arrco. Organisé par la LFSS pour 2020, reporté à plusieurs reprises jusqu'en 2024, ce projet a été retiré début 2023 par le Gouvernement dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale portant réforme des retraites. Toutefois, le 14 avril 2023, le Conseil constitutionnel a censuré pour des raisons de procédure les dispositions annulant le transfert. En l'état des règles de droit en vigueur, celui-ci reste prévu au 1^{er} janvier 2024.

La Cour s'est exprimée à plusieurs reprises en faveur d'un tel transfert⁴. Le retrait souhaité par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 laisserait sans solution le fait que les assiettes des cotisations déclarées par les entreprises à ce titre, soit environ trois points du PIB de prélèvements obligatoires, ne font toujours l'objet d'aucun contrôle malgré des dispositions législatives en ce sens jamais appliquées depuis 2007. Par ailleurs, les entreprises continueraient à avoir deux interlocuteurs distincts sans claire hiérarchisation des responsabilités, pour leur signaler et demander la correction d'erreurs de déclaration des salaires et des cotisations. Enfin, la duplication maintenue de certaines tâches entre les Urssaf et l'Agirc-Arrco réduirait les perspectives de gains d'efficience. À cette recommandation en faveur du transfert, la Cour a associé certaines conditions pour assurer l'exactitude du calcul des cotisations et des droits à retraite complémentaire, pour articuler les responsabilités et les modes opératoires des Urssaf et de l'Agirc-Arrco et sécuriser la future organisation par des tests à grande échelle.

La Cour réitère en conséquence sa recommandation de confier aux Urssaf la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés, dans le cadre d'une organisation cible associant l'Agirc-Arrco et garantissant la prise en compte des mêmes montants de salaires pour calculer les cotisations exigibles et les points de retraite complémentaire.

⁴ Cour des comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, rapport public thématique, juillet 2016 ; RALFSS, chapitre XI, *le réseau des Urssaf : un élargissement continu des missions, de nombreux chantiers inaboutis*, octobre 2020.

Des rapprochements fonctionnels entre les réseaux fiscaux et sociaux à amplifier

Un dernier enjeu concerne l'approfondissement des coopérations entre les administrations fiscales et les organismes sociaux.

Afin d'en développer l'usage, il convient d'ajouter de nouvelles fonctionnalités à « Portailpro », portail numérique commun aux trois administrations de collecte (DGFiP, DGDDI et Urssaf), dont le coût est élevé au regard du nombre actuel d'entreprises utilisatrices. En outre, les informations rassemblées dans ce portail sur la situation des entreprises devraient non seulement être consultables par ces dernières, mais aussi être mutualisées entre les administrations de collecte précitées.

Enfin, les axes de coopération mis en œuvre entre le réseau de la DGFiP et les Urssaf, au niveau national et local, notamment pour la fiabilisation des populations de déclarants, les contrôles, le recouvrement et l'accompagnement des entreprises en difficulté, ont vocation à être approfondis. S'agissant du recouvrement forcé des prélèvements, le rapprochement des procédures distinctes mises en œuvre par les réseaux de collecte fiscal et social soulève des questions juridiques à expertiser et à surmonter. Les coopérations à développer devraient être dotées d'une gouvernance structurée.

Récapitulatif des recommandations

Mesurer de manière plus fiable l'efficience des réseaux de collecte

1. Fiabiliser le calcul des taux d'intervention de la DGFIP et des Urssaf en prenant en compte les coûts complets bruts de gestion au numérateur et les encassemens nets de prélèvements au dénominateur (*ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss*).
2. Déterminer selon des modalités homogènes entre les réseaux de collecte un coût complet moyen par contribuable et par cotisant de façon globale et par principaux types d'entreprises et de prélèvements (*ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss*).

Renforcer l'accompagnement des entreprises et le suivi de la qualité de service

3. Généraliser l'accord tacite aux demandes de rescrits des entreprises en cas de non-réponse de l'administration fiscale (*ministère des comptes publics*).
4. Enrichir les indicateurs publiés qui mesurent la qualité du service rendu aux entreprises et harmoniser leur définition entre les réseaux fiscal et social lorsqu'ils visent une finalité identique (*ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss*).

Fiabiliser l'usage des données de la déclaration sociale nominative

5. Mettre en place une homologation des logiciels de paie fondée sur la conformité des données produites aux normes techniques de la déclaration sociale nominative (*ministère de la santé et de la prévention*).
6. Mettre en place une instance interministérielle chargée d'assurer la gouvernance stratégique des données sociales, de leur déclaration jusqu'à leur utilisation pour les prélèvements fiscaux et sociaux et les

droits et prestations sociales (*ministère de la santé et de la prévention, ministère des comptes publics, ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion*).

Renforcer l'organisation de la collecte autour de la DGFiP et des Urssaf

7. Mener à bien le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés, dans le cadre d'une organisation cible associant l'Agirc-Arrco et garantissant la prise en compte des mêmes montants de salaires pour calculer les cotisations exigibles et les points de retraite complémentaire (*ministère de la santé et de la prévention, Acoss, Agirc-Arrco*).
8. Prolonger le mandat de la mission France Recouvrement, en le recentrant sur l'extension des fonctionnalités de « portailpro.gouv.fr » pour les entreprises et la mutualisation des informations relatives aux entreprises entre les administrations de collecte (*ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss*).
9. Amplifier les coopérations entre la DGFiP et les Urssaf en matière de fiabilisation des populations de déclarants, de contrôle, de recouvrement et d'accompagnement des entreprises en difficulté et doter ces coopérations d'une gouvernance de projet structurée (*ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss*).
10. Progresser dans l'harmonisation des procédures de recouvrement forcé entre les administrations fiscale et sociale de collecte, en priorité pour les saisies auprès de tiers détenteurs, les délais de prescription, les délais maximaux de recouvrement et la flagrance sociale (*ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss*).

Introduction

La collecte des prélèvements obligatoires (impôts, taxes, cotisations et contributions sociales) au bénéfice des administrations publiques (État et ses établissements publics, organismes de protection sociale et collectivités territoriales) repose en grande partie sur les entreprises. Ces dernières interviennent à deux titres : elles sont redevables de certains prélèvements (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu pour les travailleurs indépendants, parts patronales des cotisations et contributions sociales des employeurs de salariés, cotisations et contributions sociales personnelles des travailleurs indépendants), mais elles ont aussi à verser des prélèvements pour le compte de tiers (cotisations et contributions sociales précomptées sur les salaires, TVA facturée aux clients etc.).

La Cour avait publié en juillet 2016 un rapport thématique sur la collecte des prélèvements versés par les entreprises, dans lequel elle avait effectué plusieurs constats : le nombre élevé des prélèvements, la multiplicité des organismes de collecte et le grand nombre de formalités déclaratives imposées aux entreprises ; la complexité croissante des normes juridiques relatives aux prélèvements, à l'origine pour les entreprises (notamment les plus petites d'entre elles) d'un besoin d'accompagnement de la part des organismes de collecte ou de prestataires de service (notamment des experts-comptables) ; l'évolution à la baisse des coûts de gestion des organismes de collecte, dont la mesure était toutefois imparfaitement assurée. La Cour avait formulé 21 recommandations, visant quatre objectifs : réduire la complexité et les coûts de gestion des prélèvements pour les entreprises, améliorer l'efficience des administrations de collecte, étendre et approfondir les missions de collecte des Urssaf, intensifier les coopérations entre les administrations de collecte (cf. l'annexe n° 2).

Depuis lors, des évolutions importantes sont intervenues : la généralisation en 2017 de la déclaration sociale nominative (DSN) à l'ensemble des entreprises du secteur privé employant des salariés ; la mise en œuvre en 2019 du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dont les entreprises sont les collecteurs ; des décisions visant à regrouper à partir de 2018 la collecte de la plupart des prélèvements autour de deux réseaux, la DGFiP dans la sphère fiscale et

les Urssaf dans la sphère sociale ; l'intégration en 2020 du régime social des indépendants (RSI) au sein du régime général de sécurité sociale.

Compte tenu de ces évolutions, la Cour a souhaité examiner de nouveau la question de la collecte des prélèvements versés par les entreprises, sur un périmètre similaire à celui de 2016 : un champ large des prélèvements⁵ ; une analyse des différentes étapes de la collecte (formalités déclaratives, paiement, recouvrement, contrôles) ; une réflexion à la fois du point de vue des organismes de collecte (efficience, efficacité) et de celui des entreprises (notamment en termes d'obligations administratives). Toutefois, comme en 2016, la Cour n'a pas cherché à analyser les incidences des prélèvements versés par les entreprises sur l'emploi, la compétitivité ou la croissance économique, ni à s'interroger sur la pertinence de certains de ces prélèvements. Elle n'a pas non plus examiné les stratégies de contrôle en réponse à la fraude aux prélèvements fiscaux et sociaux.

Pour son enquête, la Cour a recueilli des informations auprès de différents services : les administrations fiscales (DGFiP et DGDDI), les organismes sociaux (notamment le réseau des Urssaf), le régime de retraite complémentaire obligatoire des salariés Agirc-Arrco, les autres directions d'administration centrale de l'État concernées (direction de la sécurité sociale et direction du budget notamment), le groupement d'intérêt public Modernisation des données sociales (GIP-MDS). La Cour a aussi recueilli les points de vue des organisations représentatives des entreprises, ainsi que du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

La Cour a par ailleurs constitué un comité de suivi comprenant des acteurs concernés par le sujet : dirigeants d'entreprises, juristes, éditeurs de logiciels, experts-comptables. Les échanges avec ce comité, organisés au début des travaux puis en cours d'instruction, ont permis de mieux prendre en compte les préoccupations des entreprises.

⁵ Dans le secteur social, la Cour s'est intéressée à la branche recouvrement du régime général (Acoss). Elle n'a pas inclus dans le périmètre d'analyse les missions de collecte de la Mutualité sociale agricole, ni celles d'Action Logement s'agissant de la participation des employeurs à l'effort de construction. Sur le premier sujet, la Cour s'est exprimée en 2020 (cf. Cour des comptes, *La Mutualité sociale agricole*, rapport public thématique, mai 2020) et en 2022 (cf. Cour des comptes, *La protection sociale des travailleurs indépendants à la suite de la suppression du RSI : des objectifs globalement atteints, de nouvelles évolutions à envisager*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss), chapitre X, octobre 2022). Sur le second, elle s'est exprimée en 2016 et en 2021 (cf. Cour des comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, rapport public thématique, juillet 2016 ; Cour des comptes, *Action Logement : un premier bilan de la réforme*, observations définitives, octobre 2021).

Les investigations réalisées dans le cadre de cette nouvelle enquête ont porté sur trois thèmes : la connaissance des prélèvements et des modalités de leur collecte (chapitre I) ; l'organisation des organismes de collecte et leurs relations avec les entreprises (chapitre II) ; les voies d'évolution à envisager pour améliorer et simplifier le processus de collecte des prélèvements versés par les entreprises (chapitre III).

Chapitre I

Des transformations de grande ampleur

dans la collecte des prélèvements versés

par les entreprises

Le panorama des prélèvements versés par les entreprises demeure aussi complexe qu'à l'occasion du précédent rapport de la Cour en 2016 (I). Cependant, l'organisation de leur collecte a connu des évolutions significatives concernant notamment les formalités déclaratives (II) et une réduction du nombre d'organismes collecteurs autour d'un pôle fiscal formé par la DGFiP et d'un pôle social constitué par l'Acoss et le réseau des Urssaf (III).

I - Des prélèvements toujours nombreux et complexes

Comme en 2016, la Cour a souhaité disposer d'une vision large - sans prétendre être exhaustive - des prélèvements versés par les entreprises⁶. Ce recensement conduit aux mêmes constats qu'en 2016 : un grand nombre de prélèvements et une complexité persistante des règles qui les régissent.

⁶ En 2020, l'Insee a dénombré 4,53 millions d'entreprises (unités légales) dans les secteurs marchands non agricole et non financier, dont 4,15 millions de microentreprises, 283 800 PME (hors microentreprises), 65 700 entreprises de taille intermédiaire et 25 700 grandes entreprises (cf. Insee, *Les entreprises en France*, Insee références, édition 2022). S'y ajoutaient 416 100 exploitations agricoles et 206 400 unités légales dans le secteur financier.

A - Une multiplicité de prélèvements

Comme la Cour l'avait constaté dans sa précédente enquête, la détermination du champ des prélèvements versés par les entreprises se heurte à deux difficultés :

- leur recensement est compliqué par la multiplicité des sources juridiques (lois de finances, de financement de la sécurité sociale ou ordinaires) et des codes dans lesquels ils sont intégrés (impôts, sécurité sociale, collectivités territoriales, travail et construction et habitat pour ne citer que les principaux), leur codification incomplète et les limites des sources publiques d'information disponibles ;

- le champ des prélèvements versés par les entreprises n'est pas strictement délimité dès lors que certains d'entre eux peuvent aussi concerter les administrations publiques et les particuliers⁷. Le champ de l'enquête de la Cour porte donc sur les prélèvements dont les entreprises sont les principaux redevables.

Sous ces réserves, un recensement des prélèvements versés par les entreprises a été effectué, à partir de cinq sources regroupant les principales recettes publiques : le compte général de l'État, l'annexe au projet de loi de finances « Voies et moyens »⁸, les comptes du réseau des Urssaf piloté par l'Acoss, le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale et l'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale présentant les impositions affectées⁹. Constitué à partir de ces sources, le recensement n'est pas exhaustif. Il permet néanmoins d'identifier 241 prélèvements différents, dont le rendement total s'est élevé à 970 Md€ en 2021 (cf. liste détaillée à l'annexe n° 1).

⁷ 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.

⁸ Le tome 1 comprend une liste de taxes affectées aux administrations publiques.

⁹ Annexe 6 au PLFSS pour 2022.

**Tableau n° 1 : tableau de synthèse des prélevements versés
par les entreprises**

Prélèvements	Montant 2021 (en M€)	en % du total
Administrations fiscales	480 121	49,5 %
Taxe sur la valeur ajoutée	186 844	19,3 %
Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	50 600	5,2 %
Impôt sur les sociétés	47 422	4,9 %
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	31 154	3,2 %
Droits de mutation à titre gratuit	18 618	1,9 %
Taxe départementale de publicité foncière	15 648	1,6 %
Taxe sur les salaires	15 349	1,6 %
Droit de consommation sur les tabacs	14 751	1,5 %
Contribution foncière des entreprises, imposition forfaitaire des entreprises de réseau	11 167	1,2 %
Taxes intérieures de consommation et autres taxes intérieures ¹⁰	9 810	1,0 %
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	9 149	0,9 %
Contributions sociales (CSG, CRDS) sur les revenus de remplacement	8 599	0,9 %
Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises	8 104	0,8 %
Autres	52 906	5,5 %
Organismes sociaux	476 721	49,2 %
Cotisations sociales	340 617	35,1 %
CSG et déclinaisons sur revenus d'activité	100 677	10,4 %
Autres	35 427	3,7 %
Autres organismes	12 786	1,3 %
Total	969 628	100,0 %

Source : Cour des comptes

Les prélevements sont assez similaires à ce qu'ils étaient en 2016, très nombreux mais très concentrés en termes de rendement. Six prélevements représentent ainsi à eux seuls 79 % du montant total (la taxe sur la valeur ajoutée ; le prélevement à la source de l'impôt sur le revenu ; l'impôt sur les sociétés ; la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE ; les cotisations sociales ; les contributions sociales

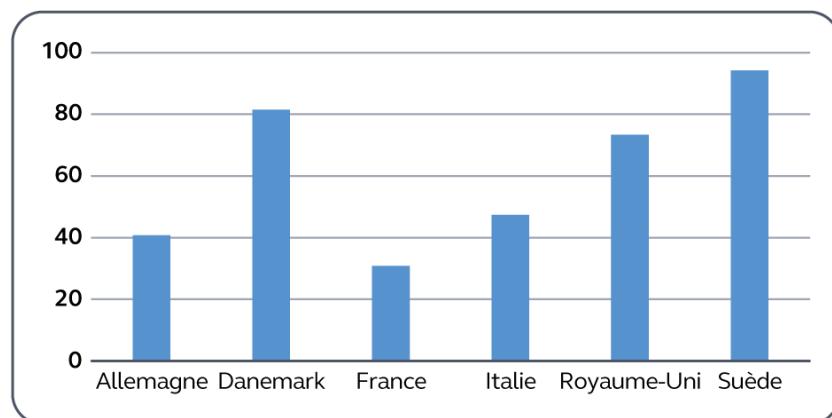
¹⁰ Dont les taxes intérieures sur la consommation finale d'électricité et sur la consommation de gaz naturel.

comme la CSG et la CRDS). À l'inverse, 96 prélèvements de moins de 100 M€ ont un rendement total de 3,2 Md€, soit 0,3 % de l'ensemble.

Enfin, le recensement met en évidence la coexistence de deux ensembles de prélèvements d'un poids comparable : ceux qui relèvent des administrations fiscales (480 Md€) et ceux qui relèvent des organismes sociaux (477 Md€). Deux réseaux de collecte ont un rôle prépondérant : la DGFIP dans la sphère fiscale, l'Acoss dans la sphère sociale.

En comparaison d'autres pays, la France se caractérise par une proportion des cotisations et contributions sociales importante dans les recettes publiques et, en contrepartie, une part plus faible des recettes fiscales. À cela s'ajoute le fait que l'administration fiscale en France ne collecte pas les cotisations et contributions sociales, comme en Allemagne, mais contrairement à d'autres pays comme le Royaume-Uni. La part des recettes publiques recouvrées par l'administration fiscale en France apparaît ainsi moins élevée que dans d'autres pays comparables.

Graphique n° 1 : part des recettes publiques recouvrées par l'administration fiscale en 2019 (%)



Source : OCDE (2022), *Administration fiscale 2021 : Informations comparatives sur les pays de l'OCDE et autres économies avancées et émergentes*, Éditions OCDE, Paris

B - Une complexité normative qui perdure

Dans son rapport de 2016, la Cour observait que les prélèvements versés par les entreprises, au-delà de leur nombre élevé, se caractérisent par une grande complexité normative : les dispositions législatives et réglementaires qui fixent les règles d'assujettissement, d'assiette et de taux

sont nombreuses, souvent de lecture malaisée et font l'objet de fréquentes modifications. Cette complexité est source de difficultés de compréhension pour les entreprises et peut se traduire par une importante charge administrative, directe ou indirecte quand elles recourent à un prestataire de service pour répondre aux obligations de déclaration et de paiement. La Cour avait en conséquence formulé deux recommandations¹¹ invitant l'administration à se fixer des objectifs pluriannuels de réduction de la complexité normative et à publier des indicateurs synthétiques de complexité dans les projets de lois de finances et de lois de financement de la sécurité sociale.

La mise en œuvre du régime de l'« assujetti unique » en matière de TVA (cf. l'annexe n° 3) constitue un exemple de simplification pour les entreprises en matière d'application de la législation et d'obligations déclaratives. Pour autant, le constat global fait par la Cour en 2016 demeure d'actualité. Il n'existe pas d'objectifs chiffrés en matière de réduction de la complexité normative. Les projets de loi de finances ne comportent pas d'indicateurs de complexité de la fiscalité. Les seuls indicateurs de complexité disponibles sont, comme en 2016, ceux qui sont présentés dans une annexe aux projets de lois de financement de la sécurité sociale¹². Ils traduisent la permanence, sinon l'accroissement de la complexité :

- la proportion d'entreprises bénéficiant d'une restitution à l'issue d'un contrôle (ce qui signifie que l'entreprise s'est trompée en sa défaveur), qui était de 23 % en 2014, a augmenté de manière continue jusqu'à 29 % en 2019. Cette proportion est restée globalement stable depuis lors : elle s'est établie à 27 % en 2020, puis à 28 % en 2021 ;
- le nombre moyen de rubriques déclaratives distinctes au sein des déclarations sociales nominatives (DSN) a lui aussi augmenté. Ainsi, en 2021, chaque déclaration comptait en moyenne 9,3 codes-types¹³, contre 8,2 en 2014. Cette augmentation s'explique notamment par l'extension des missions des Urssaf et par l'augmentation du nombre d'exonérations. La proportion de déclarations comprenant au moins un code-type relatif à un dispositif d'exonération a continué à s'inscrire à un niveau très élevé, 86,8 % en 2021, contre 88,3 % en 2014. Au sein de ces déclarations, le nombre moyen de codes-types

¹¹ Recommandations n° 1 et 2 (cf. l'annexe n° 2).

¹² Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale relatif au financement.

¹³ Le « code-type de personnel » (CTP) - qui peut concerner un prélèvement, une exonération de cotisation ou la réduction générale de cotisation - identifie des montants à déclarer selon de mêmes modalités de calcul pour chaque catégorie de salariés. Plus il y a de codes-types dans une déclaration, plus elle compte d'éléments différents à calculer, donc plus elle est complexe.

d'exonération est passé de 1,7 à 2,4 et la proportion des lignes correspondant à un code-type d'exonération est passée de 18,6 % en 2014 à 22,3 % en 2021.

Les rares indicateurs disponibles n'indiquent donc pas de réduction de la complexité des dispositions législatives et réglementaires.

II - Une mutation des obligations déclaratives des entreprises

Les formalités déclaratives des entreprises ont sensiblement évolué au cours des dernières années, avec la mise en œuvre de la DSN dans la sphère sociale, l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'unification des déclarations pour les travailleurs indépendants et l'extension des régimes simplifiés d'imposition.

A - La déclaration sociale nominative, une simplification majeure

Dans la sphère sociale, la DSN, flux dématérialisé étendu avec succès en 2017 à tous les employeurs privés relevant du régime général et du régime agricole, a modifié les formalités déclaratives des entreprises en organisant l'alimentation des déclarations à partir des données de paie.

Prévue par la loi du 22 mars 2012 sur la simplification du droit, la DSN est une déclaration sociale et fiscale des entreprises automatisée sous la forme d'un flux unique dématérialisé de données normalisées. Elle consiste en la transmission mensuelle, pour chaque établissement, d'un fichier encodé selon une norme spécifique et générée directement depuis les logiciels de paie. Ces données comportent le détail des informations concernant chaque salarié : identité, type de contrat de travail, temps travaillé, etc. La DSN transmet ainsi l'ensemble des données individuelles relatives à la situation de chaque salarié et aux événements l'ayant modifiée durant la période de déclaration (début et fin de contrat, périodes d'arrêt de travail pour maladie, maternité, etc.).

La DSN s'est progressivement substituée à plusieurs dizaines de formalités souvent redondantes et obéissant à des calendriers et périodicités hétérogènes : pour les Urssaf, la déclaration annuelle des données sociales unifiée (DADS-U) de début d'année, les 12 bordereaux récapitulatifs des

cotisations mensuels et le tableau récapitulatif de début d'année suivante ; les appels de cotisations Agirc-Arrco ; les déclarations d'affiliation et de cotisations ou primes d'assurance et les déclarations de radiation aux mutuelles, aux sociétés d'assurance et aux institutions de prévoyance ; certaines déclarations événementielles ayant pour objet le versement de prestations sociales (chômage, arrêt de travail, CDD d'usage, intérim) et des déclarations à fins statistiques.

La transmission des données prend place dans le processus mensuel de la paie, tandis que les déclarations précédentes nécessitaient des traitements disjoints, selon une approche différente. Il résulte de cette simplification de gestion une plus grande facilité à contrôler la fiabilité des déclarations, que ce soit dès leur transmission ou *a posteriori*. De surcroît, la mise en place de la DSN a incité les administrations publiques à standardiser la définition de certaines données, afin de réduire le nombre de données distinctes à déclarer¹⁴. Ainsi, le nombre de définitions de la durée du travail a été réduit de 14 à trois. Certains taux utilisés pour calculer des prestations sociales ont été harmonisés ou forfaitisés, à l'instar de celui des indemnités journalières pour la maternité.

Ces simplifications ont cependant porté sur un champ partiel, plusieurs formalités restant à réaliser en plus de la DSN ou séparément. Ainsi, les demandes d'autorisation préalable et d'indemnisation d'activité partielle (hors Covid-19) sont à réaliser sur un portail spécifique de l'agence de services et de paiement (ASP), en plus de leur déclaration dans la DSN. Il en va de même pour les déclarations de l'état de présence des salariés en contrat aidé (portail Sylaé). Les attestations d'employeur mensuelles (AEM), destinées à Pôle emploi, restent obligatoires pour les employeurs d'intermittents du spectacle, en sus de la DSN, via un service *ad hoc*, le guichet unique du spectacle occasionnel (Guso).

Les enquêtes à fins statistiques de la Dares (enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main d'œuvre, Acemo) et de l'Insee (enquête annuelle sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires, Ecmoss) ont été allégées depuis 2019 et 2020 grâce aux informations contenues dans les DSN.

Parmi les services proposés par le site « Net-Entreprises », placé sous la responsabilité du Groupement d'intérêt public Modernisation des

¹⁴ La déclaration mensuelle comporte 553 données (selon le cahier technique 2022), alors que les employeurs devaient renseigner 800 rubriques pour la seule déclaration annuelle des données sociales unifiée (DADS-U).

déclarations sociales (GIP-MDS¹⁵), un service de télépaiement permet également d'acquitter mensuellement (ou trimestriellement dans certains cas) le montant des prélèvements déclarés. Présentée comme ayant permis aux entreprises de réduire de 1,5 Md€ leurs charges administratives dans une communication du ministre de l'action et des comptes publics en mars 2018¹⁶, la mise en place de la DSN n'a cependant pas été accompagnée d'une campagne de mesure des gains de productivité qu'elle a permis d'obtenir. Selon une étude réalisée en 2020 par le site « Net-entreprises », 81 % des employeurs se déclarent toutefois satisfaits de sa mise en œuvre.

Dressant un premier bilan en 2018¹⁷, la Cour relevait néanmoins plusieurs axes d'amélioration visant à tirer profit des potentialités de simplification et de collecte de données à la source de la DSN. Depuis lors, une partie des évolutions recommandées par la Cour ont été prises en compte. En particulier, en 2022¹⁸, les employeurs publics ont rejoint la DSN, portant à 28 millions le nombre de déclarations mensuelles émises. Ce basculement n'a toutefois pas été complet : près de 10 % des employeurs publics¹⁹ n'étaient pas encore passés dans le régime de la DSN au 1^{er} janvier 2022 et devaient le faire au 1^{er} janvier 2023²⁰.

¹⁵ Le GIP-MDS a été créé au début des années 2000 pour organiser la simplification des formalités déclaratives des entreprises. Il a été le responsable de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la DSN.

¹⁶ Cette communication retenait la moitié des « gains en cible » estimés en mars 2014 par le comité d'orientation stratégique sur la DSN. Cette instance a alors évalué le gain à « 20 % de la charge déclarative des entreprises », aboutissant à un montant global de l'ordre de 3 Md€ par an.

¹⁷ Cour des comptes, *La déclaration sociale nominative : une première étape réussie, une nouvelle impulsion nécessaire*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) pour 2018, chapitre IX, octobre 2018.

¹⁸ En application de l'article 43 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « loi Essoc », et selon un calendrier prévu par le décret n° 2018-1048 du 28 novembre 2018.

¹⁹ Il s'agit de collectivités territoriales et d'établissements publics.

²⁰ Ces employeurs ne pouvaient pas basculer dans le système DSN en cours d'année 2022. Ils devaient donc encore utiliser les anciens supports déclaratifs (PASRAU et la déclaration unifiée de cotisations sociales - DUCS). Depuis 2023, ces supports ne sont plus utilisables : la seule modalité de déclaration est désormais la DSN (cf. *Le bilan de l'entrée en DSN de la Fonction publique à avril 2022*, direction générale de la fonction publique - DGAFP).

B - Des déclarations qui acquièrent une double finalité fiscale et sociale

La généralisation de la DSN aux entreprises du secteur privé en 2017 a permis la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en 2019. À cette occasion, le champ initialement social de la DNS a été élargi à des informations fiscales²¹. Afin de simplifier leurs démarches déclaratives, les travailleurs indépendants bénéficient aussi, depuis 2021, de l'unification de leurs déclarations fiscale et sociale.

1 - Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : le choix structurant du recours à la DSN

La mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019, a constitué pour les employeurs du secteur privé une évolution majeure. Depuis cette date, ils ont en effet la responsabilité de calculer, déclarer et payer ce prélèvement fiscal pour chacun de leurs salariés. Selon la Cour²², la réussite de cette réforme a résulté en grande partie de l'utilisation de la DSN comme support des échanges entre les entreprises et l'administration fiscale.

Pour les entreprises du secteur privé, la retenue à la source appliquée aux salaires a constitué un nouveau prélèvement à mettre en œuvre chaque mois, pour chacun des salariés, avec une spécificité le taux du prélèvement est en principe propre à chaque salarié²³ et calculé par l'administration fiscale. La mise en œuvre du prélèvement à la source suppose donc la transmission d'informations des entreprises vers l'administration fiscale, mais aussi, au préalable, la transmission d'informations en sens inverse

²¹ En termes de prélèvements fiscaux, la DSN est également le support de la déclaration à la DGFiP de la taxe sur les salaires ; par ailleurs, la DGFiP est, via la DSN, destinataire des éléments de rémunérations des salariés, qui servent notamment au pré-remplissage des déclarations de revenus (cf. l'arrêté du 9 février 2022 fixant les données de la DSN adressées aux administrations et organismes compétents).

²² Cour des comptes, *La mise en œuvre du prélèvement à la source*, observations définitives, janvier 2022.

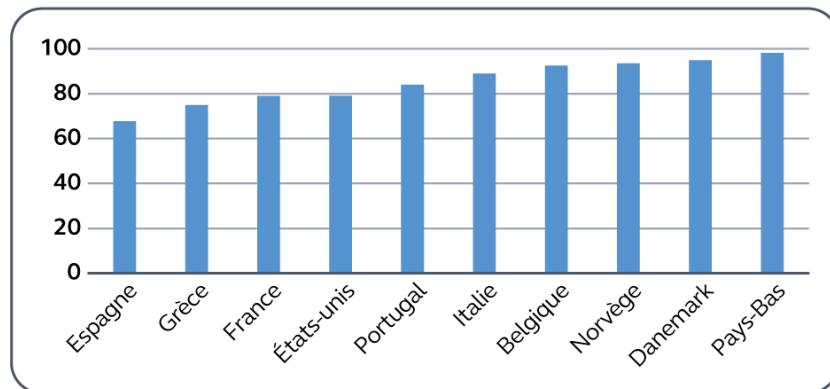
²³ Par défaut, l'administration fiscale transmet aux entreprises, pour chacun de leurs salariés, un taux de prélèvement à la source personnalisé, calculé sur la base de la dernière déclaration des revenus. Mais un salarié peut refuser la transmission de ce taux personnalisé à son employeur et demander que le prélèvement à la source soit calculé avec un taux non personnalisé, dépendant uniquement du montant de sa rémunération selon un barème fixé par l'administration.

pour les taux de prélèvement. Un choix technique fondamental pour la mise en œuvre du prélèvement à la source a été de l'adosser à la déclaration sociale nominative (DSN), qui permet les échanges dans les deux sens. En s'appuyant sur des pratiques et des dispositifs existants, fondé sur une logique de déclaration dématérialisée et simplifiée, l'adossement du prélèvement à la source à la DSN a permis répondre aux inquiétudes initiales des 1,6 million d'entreprises devenues tiers collecteurs.

En pratique, l'intégration du prélèvement à la source se traduit par l'ajout dans la DSN d'au plus cinq informations pour chaque salarié : le montant du prélèvement, le taux, le type de taux²⁴, l'identifiant du taux²⁵, le montant de la rémunération soumise au prélèvement.

En 2019, pour la première année de mise en œuvre, la part de l'impôt sur le revenu prélevée à la source (79 %) s'est, selon l'OCDE, située au niveau moyen des pays ayant mis en place ce mode de prélèvement (78 %). Certains pays, dans lesquels le prélèvement à la source existe depuis plus longtemps, atteignent des proportions plus élevées.

Graphique n° 2 : part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques collectée par prélèvement à la source en 2019 (%)



Source : OCDE (2022), *Administration fiscale 2021 : Informations comparatives sur les pays de l'OCDE et autres économies avancées et émergentes*, Éditions OCDE, Paris

²⁴ Personnalisé ou non.

²⁵ Transmis à l'entreprise par la DGFiP dans le compte-rendu métier (CRM).

2 - La mise en place d'une déclaration fiscale et sociale commune des travailleurs indépendants

Conformément aux recommandations de la Cour²⁶, les travailleurs indépendants effectuent depuis la campagne déclarative 2021 (pour leurs revenus 2020) une déclaration fiscale et sociale unifiée (DFSU), qui permet de calculer leurs cotisations et contributions sociales personnelles comme leur impôt sur le revenu²⁷.

Cette mesure de simplification met fin à une double déclaration²⁸ : la déclaration de bénéfices (industriels et commerciaux, et non commerciaux), à partir du site « impots.gouv.fr », afin que l'administration fiscale puisse arrêter le montant de l'impôt sur le revenu, et la déclaration sociale des indépendants, à partir du site « net-entreprises.fr », afin de déterminer la base de calcul des cotisations et contributions sociales.

Le lancement de la déclaration unifiée a été marqué par des dysfonctionnements importants, imputables à une préparation insuffisante, qui ont conduit au report provisoire de son application aux praticiens et auxiliaires médicaux ainsi qu'aux exploitants agricoles.

S'agissant des artisans et commerçants, ces dysfonctionnements sont aujourd'hui résolus. Le baromètre de satisfaction 2021 élaboré par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)²⁹ fait apparaître que 83 % des travailleurs indépendants « classiques » (non-micro-entrepreneurs) se déclarent satisfaits de la fusion des déclarations.

La déclaration unifiée a amélioré la connaissance des revenus des non-salariés par les Urssaf : fin juillet 2022, les données de revenus professionnels de 91 % des travailleurs indépendants avaient été intégrées au système d'information des Urssaf (contre 84 % fin juillet 2019). Le nombre des cotisants taxés d'office pour absence de déclaration de revenu a ainsi été réduit de manière significative³⁰.

²⁶ Recommandation n° 19 du rapport précité de juillet 2016 (cf. l'annexe n° 2).

²⁷ Concrètement, les travailleurs indépendants réalisent leur déclaration fiscale habituelle sur le site « impots.gouv.fr » et ils accèdent à leur déclaration de revenus qui est complétée d'un volet « social » spécifique.

²⁸ Cour des comptes, *La protection sociale des travailleurs indépendants à la suite de la suppression du RSI : des objectifs globalement atteints, de nouvelles évolutions à envisager*, Ralfss 2022, chapitre X, octobre 2022.

²⁹ 9 035 répondants parmi 11 206 sollicités sur 300 000 destinataires du questionnaire.

³⁰ 97 000 artisans et commerçants taxés d'office en l'absence de déclaration de leur revenu 2020, contre 121 000 taxations d'office pour absence de déclaration des revenus 2019 en octobre 2020 (- 20 %) et 14 900 professionnels libéraux taxés d'office en l'absence de déclaration de leur revenu 2020, contre 26 800 taxations d'office pour absence de déclaration des revenus 2019 en octobre 2020 (- 44 %).

Cependant, le déploiement de ces nouvelles modalités déclaratives ne s'est pas accompagné d'un rapprochement des fichiers des cotisants et des contribuables entre DGFIP et Urssaf, permettant de détecter des cotisants ou contribuables non répertoriés. En outre, le calcul des cotisations et des contributions sociales demeure complexe et appelle des modifications s'agissant notamment de la définition de l'assiette³¹.

C - L'extension des régimes simplifiés de prélèvements fiscaux et sociaux

Différentes modalités simplifiées de prélèvements sont proposées aux petites entreprises.

Il existe, pour les plus petites entreprises unipersonnelles, le régime de la micro-entreprise, accessible dans la limite d'un plafond de chiffre d'affaires³². Dans ce régime, les cotisations et contributions sociales sont calculées en fonction du chiffre d'affaires en lui appliquant un taux qui dépend de l'activité exercée³³. Pour l'imposition sur le revenu, le bénéfice (industriel et commercial ou non commercial) pris en compte dans l'assiette est là aussi calculé simplement à partir du chiffre d'affaires auquel est appliqué un abattement forfaitaire représentatif des charges d'exploitation de l'entreprise³⁴. Lorsque le revenu de leur foyer fiscal ne dépasse pas un plafond, les micro-entrepreneurs peuvent par ailleurs opter pour le versement libératoire de l'impôt sur le revenu calculé en fonction de leur chiffre d'affaires. Depuis l'imposition des revenus de 2017, les seuils du régime micro-BIC et du régime micro-BNC ont été presque

³¹ Cour des comptes, *La protection sociale des travailleurs indépendants à la suite de la suppression du RSI : des objectifs globalement atteints, de nouvelles évolutions à envisager*, Ralffs 2022, chapitre X, pp. 346-348, octobre 2022.

³² 176 200 € HT pour une activité d'achat/revente, de vente à consommer sur place et de prestation d'hébergement ; 72 600 € HT pour les prestations de services et les professions libérales.

³³ Taux de cotisation en métropole (dans les DOM) : vente de marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place et fourniture de logement : 12,3 % (8,2 %) ; autres prestations de services commerciales ou artisanales : 21,2 % (14,2 %) ; professions libérales relevant de la sécurité sociale des indépendants au titre de l'assurance vieillesse : 21,2 % (14,1 %) ; professions libérales relevant de la CIPAV au titre de l'assurance vieillesse : 21,2 % (14,2 %) ; location de meublés de tourisme classés : 6% (4 %).

³⁴ 71 % pour les activités d'achat-revente, fourniture de logement, vente à consommer sur place ; 50 % pour les prestations de service commerciales ; 34 % pour les prestations de service non commerciales (type activités libérales).

doublés. En revanche, les plafonds de la franchise de TVA sont restés fixés à leur niveau antérieur, moins élevé³⁵.

Au-delà des plafonds du régime de la micro-entreprise, le régime réel simplifié d'imposition s'applique de droit aux entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à un plafond fonction de leur activité³⁶ ; au-delà de ce plafond, le régime réel normal s'applique. Les entreprises soumises au régime réel simplifié peuvent tenir une comptabilité allégée. S'agissant des obligations déclaratives, la « liasse fiscale » dans le régime simplifié se limite à sept formulaires, contre 19 dans le régime normal. Les entreprises soumises au régime réel simplifié d'imposition bénéficient également d'un régime de TVA simplifié sous réserve que le montant annuel de la TVA exigible ne dépasse pas 15 000 €. Ces entreprises paient deux acomptes de TVA chaque année (en fonction du montant dû au titre de l'année précédente, 55 % en juillet et 40 % en décembre) et effectuent une seule déclaration annuelle de chiffre d'affaires (CA12), au lieu d'une déclaration mensuelle (ou, sur option, une déclaration trimestrielle si le montant de la TVA nette due est inférieur annuellement à 4 000 €).

Les entreprises relevant du régime réel simplifié peuvent opter pour le régime réel normal d'imposition des bénéfices et de TVA. Depuis un décret n°2022-947 du 27 juin 2022, elles peuvent opter pour le régime réel normal d'imposition, tout en conservant le régime réel simplifié pour la TVA. En revanche, elles ne peuvent opter pour le seul régime réel normal de TVA et conserver le régime réel simplifié pour les bénéfices.

Au-delà des régimes simplifiés, et pour toutes les entreprises, le déploiement à compter de 2024 de la facturation électronique pourrait permettre à terme (une expérimentation est prévue en 2027), une simplification considérable des déclarations de TVA puisqu'elles seraient pré-remplies par l'administration fiscale (cf. l'annexe n° 4).

³⁵ Le seuil dépend de la nature de l'activité : livraisons de biens, ventes à consommer sur place et prestations d'hébergement, 85 800 € ; autres prestations de services, 34 400 € ; activités spécifiques des avocats, auteurs et artistes-interprètes, 44 500 € ; autres activités des avocats, auteurs et artistes-interprètes, 18 300 €.

³⁶ 818 000 € pour les activités de commerce et de fourniture de logement (hôtels, chambres d'hôtes, gîtes ruraux, meublés de tourisme) ; 247 000 € pour les entreprises de prestation de services.

III - Un important mouvement de transferts de collecte vers la DGFiP et les Urssaf

Dans le prolongement des constats formulés par la Cour en 2016 d'une dispersion de la responsabilité de la collecte des prélèvements entre de nombreux organismes, le Gouvernement s'est prononcé en juillet 2018, dans le cadre du projet Action Publique 2022, en faveur d'un mouvement d'unification de la collecte des prélèvements, allant jusqu'à envisager la création d'une agence unique du recouvrement. À la suite de deux rapports d'une mission de réflexion en décembre 2018 et juin 2019 (cf. l'annexe n° 5), qui ont notamment débouché sur la création de la mission France recouvrement, un regroupement de la collecte des prélèvements a été engagé, d'une part, au bénéfice de la DGFiP dans la sphère fiscale et, d'autre part, en faveur des Urssaf dans la sphère sociale.

A - Un transfert des missions fiscales de la Douane à la DGFiP en cours de mise en œuvre

Les lois de finances pour 2019 et 2020 ont organisé le transfert progressif à la DGFiP de la collecte de la plus grande part des taxes jusqu'ici assurée par la DGDDI.

Programmés pour s'échelonner de 2019 à 2025, ces transferts portent au total sur environ 80 Md€ (cf. l'annexe n° 6).

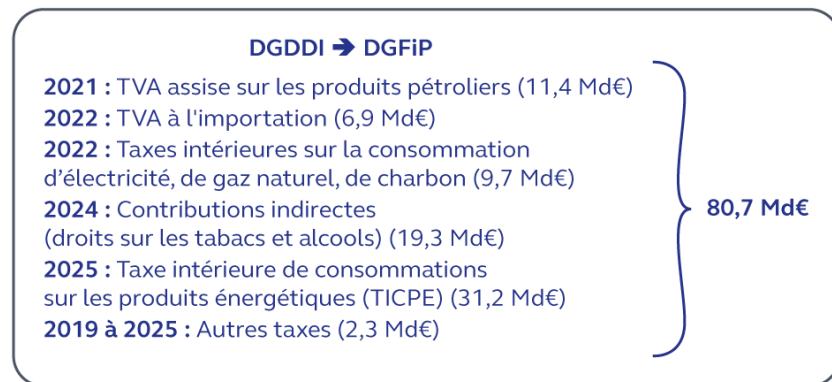
Au terme de ces transferts, la DGDDI conservera la responsabilité de la collecte de 25 taxes, d'un rendement total de 4,5 Md€ en 2021, dont principalement les droits de douane (2,4 Md€), l'octroi de mer (1,5 Md€) et les droits de port (0,5 Md€). À l'occasion de ces opérations, des simplifications ont été apportées aux formalités de collecte, avec notamment la généralisation des télédéclarations et la simplification des calendriers de paiement.

De 2019 à 2022, ces transferts ont porté sur des impôts et taxes d'un rendement croissant d'environ 30 Md€, dont principalement la TVA sur les

produits pétroliers (11,4 Md€), trois taxes intérieures sur la consommation d'énergie (9,7 Md€³⁷) et la TVA à l'importation³⁸ (6,9 Md€).

S'agissant des transferts de collecte à intervenir de 2023 à 2025, les lois de finances ont prévu que la DGFiP exercerait la plus grande part des activités de collecte sur des prélèvements supplémentaires d'un rendement total de l'ordre de 52 Md€. Sont principalement concernées les contributions indirectes (droits sur les tabacs et alcools, 19,3 Md€ en 2021) et la taxe intérieure de consommations sur les produits énergétiques (TICPE³⁹, 31 Md€ en 2021).

Schéma n° 1 : transferts de collecte au sein de la sphère fiscale



Source : Cour des comptes

Pour les premiers mouvements, l'ensemble des missions de gestion des taxes (établissement de l'assiette, recouvrement, contrôle) ont été transférées à la DGFiP. La DGDDI conserve toutefois des responsabilités pour certaines étapes de la collecte de la TVA à l'importation et des taxes transférées à partir de 2023 (cf. l'annexe n° 6), pour des raisons d'organisation ou de compétence spécifique de cette direction. Pour la TVA à l'importation, la déclaration en douane permet ainsi à la DGDDI de connaître le redevable et le montant de TVA. La DGDDI transmet à la

³⁷ La taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et la taxe intérieure de consommation sur les charbons, les houilles, les lignites et les cokes (TICC).

³⁸ Le transfert de la collecte à la DGFiP (avec la généralisation de l'autoliquidation) concerne les entreprises et organismes publics redevables à la TVA en France. La DGDDI conserve la compétence pour le recouvrement de la TVA des non assujettis.

³⁹ Seront transférées simultanément à la TICPE, la taxe spéciale de consommation (TSC) et la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT).

DGFiP les bases imposables et les taux de TVA pour pré-remplir les déclarations. Par ailleurs, les deux directions s'informent mutuellement des résultats de leurs contrôles (pour la DGDDI, sur les déclarations en douane ; pour la DGFiP, sur les déclarations de TVA).

S’agissant des contributions indirectes, la DGDDI gardera la gestion des agréments des opérateurs, de la carrière des débitants de tabac et de la filière viti-vinicole. Elle demeurera également responsable des fonctions d’assiette et de contrôle, compte tenu des compétences qu’elle a acquises dans ces domaines, afin de préserver l’efficacité des contrôles douaniers dans des secteurs (tabac, alcools) exposés à la fraude. Seul le recouvrement sera transféré à la DGFiP.

Enfin, en matière de TICPE, les activités sous régime suspensif, avant mise à la consommation, demeureront de la compétence de la DGDDI. En particulier, elle restera responsable des contrôles de régularité réalisés sur les stocks physiques et la comptabilité-matières des opérateurs⁴⁰. La compétence de la DGFiP commencera à la mise à la consommation des produits (déclaration, paiements, remboursements et contrôles *a posteriori*). Les deux directions échangeront des informations sur les résultats de leurs contrôles⁴¹.

Le maintien de certaines responsabilités à la DGDDI nécessite une bonne articulation des tâches entre les deux directions. Dans le cas de la TVA à l’importation, quelques difficultés ont été constatées après la mise en œuvre du transfert au 1^{er} janvier 2022. Les montants de TVA pré-remplis⁴² transmis aux entreprises comportaient des anomalies résultant d’informations erronées fournies par les représentants en douane enregistrés (RDE) qui gèrent pour le compte des entreprises le passage des marchandises en douane⁴³. Ces difficultés devraient être résolues à brève échéance. Elles attestent la nécessité d’assurer une parfaite articulation entre les actions et les systèmes d’information des deux directions.

⁴⁰ La DGDDI demeurera également compétente pour l’agrément des opérateurs, la mise en place de cautionnements et le suivi de l’apurement des titres de mouvement lié à la surveillance de la circulation des produits.

⁴¹ En particulier, les contrôles douaniers à la circulation seront toujours possibles et donneront lieu, en cas de non-conformité, à une information de la DGFiP et à une taxation par celle-ci.

⁴² La DGDDI transmet à la DGFiP les montants de TVA calculés au moment du passage des marchandises à la douane. La DGFiP pré-remplit les déclarations CA3 de TVA des entreprises à partir de ces informations.

⁴³ Il s’agissait en particulier d’erreurs sur le numéro de TVA, qui empêchaient de rattacher les opérations à la bonne entreprise.

La réussite des transferts suppose également la montée en compétence des agents de la DGFiP, notamment en matière de contrôle lorsqu'il est de son ressort⁴⁴. La gestion des taxes par la DGFiP est en effet répartie au plan local entre les différents services des impôts des entreprises (SIE) en fonction du rattachement des entreprises, alors que la DGDDI avait constitué des pôles de compétences à vocation nationale, par exemple à Nice pour la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). De plus, peu d'agents de la DGDDI ont choisi de rejoindre la DGFiP à cette occasion.

Il conviendra donc, au terme de la mise en œuvre des opérations de transferts, de dresser le bilan de ces derniers afin de s'assurer que le rendement des prélèvements n'a pas été amoindri et que les gains attendus en termes de coûts de gestion ont été réalisés.

B - De nouveaux transferts de collecte vers les Urssaf, un mouvement remis en cause au-delà de 2023

1 - De nouvelles étapes mises en œuvre jusqu'en 2023, des projets interrompus à partir de 2024

Depuis 2010, les missions des Urssaf ont connu une extension majeure avec le transfert au 1^{er} janvier 2011 de la collecte des contributions d'assurance chômage de l'Unédic (19,4 Md€ en 2021) et des cotisations de garantie de créances salariales de l'AGS (0,8 Md€ en 2021) collectées jusqu'alors par Pôle emploi⁴⁵.

Un nouvel élargissement des compétences des Urssaf a été organisé au-delà du champ de la sécurité sociale par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Elle a transféré en 2022 la collecte de la contribution légale⁴⁶ à la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage (9,4 Md€ au total en 2021) après celle, en 2021, de la contribution associée à l'obligation d'emploi des personnes handicapées (0,5 Md€). La collecte de la quasi-totalité des prélèvements sociaux dus au titre de l'emploi de salariés ou assimilés a ainsi été confiée aux Urssaf, après le transfert en 2011 des contributions chômage. Selon France

⁴⁴ Cette problématique concerne aussi la nouvelle taxe annuelle sur les engins maritimes de plaisance qui englobe deux taxes (le droit annuel de francisation et de navigation et le droit de passeport) transférées de la DGDDI à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMP), relevant du ministère en charge de l'agriculture et de la pêche, d'un rendement total de 49 M€ en 2021.

⁴⁵ Loi du 3 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

⁴⁶ Sur décision des branches professionnelles, la collecte des contributions conventionnelles pourrait être confiée aux Urssaf à compter de 2024.

Compétences, le nouveau mode de collecte se serait traduit par une augmentation de 31 % du nombre d'entreprises contributrices et de 8 % du montant des contributions, soit 700 M€.

Organisée par la loi de financement pour 2018, l'intégration en 2020 du régime social des indépendants au régime général a unifié la collecte des prélèvements des commerçants et des artisans (26,5 Md€ en 2019), dont certains processus étaient partagés avec les Urssaf depuis 2008. Dans son rapport annuel de 2022, la Cour a fait le constat d'une réforme globalement réussie et ayant permis, s'agissant de la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants, de mener à leur terme logique les rapprochements fonctionnels mis en œuvre entre le réseau de caisses du RSI et celui des Urssaf⁴⁷.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a prévu une nouvelle extension des missions des Urssaf. La collecte des cotisations d'assurance vieillesse des salariés des industries électriques et gazières (Cnieg, 3,4 Md€ en 2021) a été transférée en 2022. Celle des cotisations et contributions sociales personnelles des professionnels libéraux (Cipav, 1,2 Md€ en 2021) ainsi que des cotisations vieillesse destinées à la CRPCEN (caisse des clercs et employés de notaires, pour 1,1 Md€ en 2021) et à la Cavimac (caisse des ministres des cultes, 0,1 Md€ en 2021) le sera en 2023.

⁴⁷ Cour des comptes, *La protection sociale des travailleurs indépendants à la suite de la suppression du RSI : des objectifs globalement atteints, de nouvelles évolutions à envisager*, Ralfss 2022, chapitre X, octobre 2022. En particulier, la Cour considère que la réussite de cette réforme devrait conduire à envisager l'extension à l'ensemble des professions libérales du recouvrement des cotisations de retraite par le régime général. Elle peut aussi inspirer une évolution des modalités de gestion des régimes agricoles de sécurité sociale, en faveur de laquelle la Cour a récemment formulé des recommandations (cf. Cour des comptes, *La Mutualité sociale agricole*, rapport public thématique, mai 2020).

Schéma n° 2 : transferts de collecte au sein de la sphère sociale



Source : Cour des comptes

En revanche, les transferts vers les Urssaf prévus en 2024 et 2025 ont connu des développements récents (cf. l'annexe n° 6). Les dispositions des LFSS pour 2020 et 2023 prévoient les transferts de la collecte des cotisations de retraite complémentaire obligatoire (Agirc-Arrco) des salariés le 1^{er} janvier 2024 (76,8 Md€ en 2021) et des cotisations et contributions à plusieurs régimes de la sphère publique gérés par la Caisse des dépôts et consignations le 1^{er} janvier 2025 (CNRACL, Ircantec et Erafp, soit 28,1 Md€ au total en 2021⁴⁸). Elles ont été retirées par le Gouvernement en janvier 2023 dans un article du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 portant réforme des retraites.

Toutefois, ces dispositions ont été rétablies par le Conseil constitutionnel le 14 avril 2023 au motif que l'article les remettant en cause ne trouvait pas sa place dans une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (en tant que « cavalier social »). Dès lors, tant que de nouvelles dispositions annulant celles de la LFSS pour 2020 et de la LFSS pour 2023 ne sont pas votées dans une loi annuelle de financement de la sécurité sociale, le principe et le calendrier de ces transferts restent prévus par le droit positif, malgré l'intention du Gouvernement exprimée devant le Parlement de renoncer à leur mise en œuvre.

⁴⁸ S'agissant d'employeurs publics et non d'entreprises, ce volet de la réforme n'est pas approfondi dans le cadre du présent rapport.

2 - Des progrès en termes de simplification et d'efficacité du recouvrement

Un bilan global des transferts de collecte devra être réalisé une fois ceux-ci achevés. Il devra permettre d'apprécier la portée des évolutions intervenues pour les entreprises et les organismes auxquels sont affectés les prélèvements collectés.

D'ores et déjà, la généralisation progressive de la DSN à tous les employeurs privés et publics a contribué à faciliter les regroupements de collecte. Les employeurs réalisent dorénavant en effet leurs formalités déclaratives dans un cadre juridique et technique unique, indépendant de l'organisme de collecte.

Par ailleurs, à l'occasion des opérations de transferts, certaines règles ont été modifiées, au bénéfice des entreprises comme des finances publiques, dans le sens de la simplification ou de l'harmonisation⁴⁹.

Enfin, le regroupement de la collecte doit permettre d'améliorer l'exhaustivité de la collecte des prélèvements sociaux, en particulier du fait que les Urssaf sont dotées de prérogatives de contrôle des cotisants dont ne disposaient généralement pas les organismes auxquels la collecte était précédemment confiée. Ainsi, à la suite du transfert de la collecte de l'essentiel des contributions d'assurance chômage, les actions de contrôle comptable d'assiette (CCA) effectuées par les Urssaf entre 2011 et 2022 se sont traduites par 342 000 redressements bénéficiant à l'Unedic, soit un montant agrégé de 762,5 M€ de droits redressés.

⁴⁹ S'agissant de la contribution à la formation professionnelle continue, les règles de calcul des effectifs et de franchissement de seuil d'effectif ont été alignés par la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte). En matière d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, le nombre de catégories de dépenses déductibles de la contribution a été réduit de 13 à 3 (décret du 27 mai 2019).

CONCLUSION

L'ensemble des prélèvements versés par les entreprises demeure en 2021 aussi complexe qu'en 2016, prolongeant ainsi les constats du précédent rapport de la Cour. Le recensement effectué au titre de l'année 2021 identifie 241 prélèvements dont les entreprises sont les principaux redevables, pour un montant total de 970 Md€. Leur structure est très concentrée : six prélèvements représentent 79 % du rendement total et, à l'inverse, 96 prélèvements d'un rendement inférieur à 100 M€ n'en constituent que 0,3 %. Comme en 2016, la complexité des textes juridiques relatifs aux prélèvements demeure mal mesurée, avec peu d'indicateurs disponibles. Ceux qui le sont, dans le seul domaine social, ne font pas état d'une réduction de cette complexité.

Les formalités déclaratives des entreprises ont sensiblement évolué au cours des dernières années. La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) a permis le regroupement de nombreuses déclarations et leur dématérialisation. Les entreprises sont devenues des collecteurs de l'impôt sur le revenu pour le compte de l'administration fiscale, avec la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui repose en grande partie sur la DSN. Pour les travailleurs indépendants, l'unification des déclarations fiscale et sociale a également constitué une réelle simplification des démarches. Les régimes simplifiés d'imposition des bénéfices et de TVA ont été étendus à un nombre accru d'entreprises.

Alors que la Cour avait fait le constat en 2016 d'une dispersion de la collecte des prélèvements entre de nombreux organismes, imposant ainsi aux entreprises d'avoir un grand nombre d'interlocuteurs, le Gouvernement a affiché en 2018 l'objectif de centraliser la collecte au sein d'une agence unique de recouvrement. Au terme d'une réflexion approfondie, il a été décidé non pas l'unification complète du recouvrement, mais des regroupements de la collecte au sein de la sphère fiscale d'une part, et de la sphère sociale d'autre part, comme la Cour l'avait proposé en 2016.

Dans le domaine fiscal, les lois de finances pour 2019 et 2020 ont organisé le transfert par étapes de la plus grande part des missions fiscales de la Douane vers la DGFiP. Environ 30 Md€ de prélèvements ont été transférés à la fin de l'année 2021, dans un mouvement qui portera d'ici 2025 sur environ 80 Md€ au total. La Douane continue d'intervenir sur certaines étapes du recouvrement d'impôts transférés, s'agissant de la TVA à l'importation et, en 2024 et 2025, des contributions indirectes (droits sur les tabacs et alcools) ainsi que de la taxe intérieure de

consommation sur les produits pétroliers. Ce processus, qu'il convient de mener à son terme, appelle une grande vigilance pour consolider la qualité du recouvrement et ne pas affecter le rendement de ces impôts et taxes.

Dans la sphère sociale, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 et d'autres textes ont poursuivi le mouvement d'unification du recouvrement auprès des Urssaf marqué, lors de la décennie précédente, par celui des contributions d'assurance chômage. En particulier, les Urssaf assument désormais la collecte des contributions légales à la formation professionnelle et à l'apprentissage et celle de certaines cotisations de régimes particuliers (Cnieg, Cipav, marins notamment) pour un total d'environ 15 Md€. En outre, l'intégration du régime social des indépendants au régime général a uniifié la responsabilité de la collecte au sein des Urssaf (26,5 Md€ en 2019), menant ainsi à leur terme les rapprochements fonctionnels antérieurs entre les caisses du RSI et les Urssaf.

Toutefois, les dispositions prévoyant le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés en 2024 et, pour des employeurs et salariés relevant de la sphère publique, celui des prélèvements gérés par la Caisse des dépôts et consignations en 2025 (CNRACL, Ircantec, Erafp), ont été retirées par le Gouvernement dans le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 portant réforme des retraites. Le Conseil constitutionnel ayant annulé le 14 avril 2023 ces dispositions pour des raisons de procédure, le principe et le calendrier de ces transferts restent juridiquement en vigueur, à moins qu'une prochaine loi annuelle de financement de la sécurité sociale ne confirme l'intention des pouvoirs publics d'y renoncer.

Au total, le paysage de la collecte des prélèvements fiscaux et sociaux versés par les entreprises a continué d'évoluer significativement depuis le précédent rapport de la Cour en juillet 2016. Les transferts de compétences vers la DGFIP portent encore d'ici 2025 sur des impôts d'un rendement important. En revanche, les transferts envisagés vers les Urssaf en 2024 et 2025 sont désormais à l'arrêt, bien qu'une décision du Conseil constitutionnel ait eu pour effet d'en rétablir la base juridique.

Chapitre II

Des gains d'efficience des réseaux de collecte et un accompagnement des entreprises à renforcer

Les organismes de collecte des prélèvements ont continué à faire évoluer l'organisation territoriale de leurs réseaux, de façon plus marquée dans les services fiscaux que dans les Urssaf régionalisées en 2016. Les coûts de collecte, qui correspondent principalement à des dépenses de personnel, se sont inscrits globalement à la baisse depuis 2016 (I). La loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « loi Essoc », a mis en place de nouveaux outils qui améliorent les relations des organismes de collecte avec les entreprises (II). Mais l'offre de services aux entreprises peut être encore étoffée et la mesure de sa qualité enrichie (III).

I - Des réorganisations engagées des réseaux de collecte, une transparence des coûts à améliorer

Les efforts d'efficience des réseaux de la DGFiP et des Urssaf se sont traduits par des évolutions, d'ampleur variable, du nombre de leurs implantations et de leurs effectifs (A). Les coûts de collecte, mesurés par les taux d'intervention, ont connu des évolutions à la baisse, là encore plus ou moins marquées selon les réseaux (B).

A - Des réorganisations des réseaux territoriaux dans les deux sphères, des efforts d'efficience à poursuivre

Les réseaux de la DGFIP et des Urssaf sont tous deux engagés dans la voie d'une centralisation croissante de la collecte, qui laisse toutefois perdurer des structures territoriales de taille très différente. Les deux réseaux sont aujourd'hui structurés selon des mailles territoriales départementale ou régionale, et connaissent des resserrements plus ou moins marqués.

1 - Une collecte confiée de plus en plus à des structures nationales

Dans le réseau des Urssaf, plusieurs dispositifs concourent à concentrer la gestion des dossiers dans le cadre national.

Les établissements relèvent de l'Urssaf dans le ressort géographique de laquelle ils sont situés. Cependant les entreprises les plus importantes en nombre de salariés et ayant plusieurs établissements situés dans le ressort géographique de plusieurs Urssaf ont l'obligation de déclarer et de verser les prélèvements sociaux à un seul et même organisme (« versement en lieu unique »). L'Acoss comptabilisait près de 209 000 comptes de cette nature fin 2022, répartis dans l'ensemble du réseau des Urssaf.

En 2017, le seuil d'effectifs à partir duquel une entreprise comptant plusieurs établissements situés dans plusieurs régions doit verser les prélèvements à une seule et même Urssaf (« versement en un lieu unique ») a été abaissé de 2 000 à 250 salariés. Toute entreprise multi-établissements peut par ailleurs demander à être rattachée à une seule Urssaf. La proportion des entreprises versant en un lieu unique est passée de 9,7 % en 2016 à 10,2 % en 2022 (+0,5 point), et leur part dans les cotisations encaissées par le réseau des Urssaf a progressé de 37,4 % à 40,6 % sur la même période (+3,2 points).

Le versement en un lieu unique permet aux entreprises de bénéficier d'engagements de service renforcés⁵⁰ et de disposer d'un interlocuteur unique pour gérer leurs comptes cotisants.

Une campagne de l'Acoss visant à développer le versement volontaire en un lieu unique des groupes d'entreprises, voire un nouvel abaissement du seuil de l'obligation en-deçà de 250 salariés, seraient de

⁵⁰ Document intitulé *Nos engagements au service des employeurs en VLU* accessible sur le site VLU-Charte.pdf (urssaf.fr).

nature à améliorer et à harmoniser sur un champ plus large la qualité du service rendu par les Urssaf aux entreprises concernées.

Le réseau des Urssaf a par ailleurs entamé un mouvement général de mutualisation d'activités entre organismes au cours de la période couverte par la COG 2014-2017. À partir de 2018, l'Acoss a renforcé cette dynamique en transférant à certaines Urssaf des activités entières relatives à certaines professions. Ainsi, l'Urssaf Île-de-France a repris en 2018 l'activité de la Caisse nationale de compensation des cotisations de sécurité sociale des voyageurs représentants placiers à cartes multiples (CCVRP). Depuis 2019, l'Urssaf Limousin gère la collecte des cotisations et contributions des artistes-auteurs. Depuis 2021, c'est également le cas de l'Urssaf Poitou-Charentes pour la collecte réalisée jusque-là par le régime social des marins (l'Enim).

Pour sa part, le réseau de la DGFiP est constitué pour la gestion des impôts des professionnels de deux types de structures : la direction des grandes entreprises (DGE) qui est un service à compétence nationale, et les services des impôts des entreprises (SIE), structures locales rattachées aux directions départementales des finances publiques (DDFiP).

La DGE, créée en 2002, gère les grandes entreprises, en premier lieu celles dont le chiffres d'affaires ou le total de l'actif brut est au moins égal à 400 M€, ainsi que celles qui leur sont liées directement ou indirectement par un lien descendant ou ascendant à plus de 50 %⁵¹. En 2022, près de 49 000 sociétés relevaient de la DGE. Leur nombre connaît une augmentation régulière, de 3 à 5 % par an⁵². Bien que les entreprises relevant de sa compétence représentent une faible proportion des redevables (environ 2 % des assujettis à l'impôt sur les sociétés), la DGE collecte 53 % des recettes de cet impôt et 38 % de celles de la TVA.

Les autres entreprises, généralement de petite ou de moyenne taille, relèvent au niveau départemental des services des impôts des entreprises (SIE) et de structures mixtes comportant à la fois un service des impôts des particuliers et un service des impôts des entreprises (SIP-SIE).

2 - Des adaptations du réseau des Urssaf et des réorganisations en cours du réseau fiscal à poursuivre

Les entreprises ou leurs établissements dont les obligations déclaratives et de paiement ne sont pas gérées dans le cadre national

⁵¹ Voir sur le site de la DGFiP les critères de rattachement à la DGE.

⁵² Source : rapport annuel de performance 2021 de la mission *Gestion des finances publiques*.

continuent à relever de structures locales. Elles se distinguent entre les deux réseaux par leur nature et leur répartition territoriale.

Le réseau des Urssaf est composé d'un organisme national, établissement public de l'État, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), d'unions régionales de recouvrement (Urssaf) en France métropolitaine et d'organismes exerçant les missions de ces dernières dans les départements et régions d'outre-mer⁵³. Ces différentes structures sont dotées de la personnalité morale.

Pour l'essentiel, l'organisation territoriale du réseau des Urssaf n'a pas évolué depuis 2016. Alors qu'il comprenait 102 organismes départementaux et infra-départementaux avant 2010, puis 89 organismes départementaux, ce réseau a été ramené par étapes à 22 organismes régionaux métropolitains en 2014, puis à 21 en 2021, à la suite de la fusion des Urssaf de Haute et de Basse-Normandie, auxquels s'ajoutent cinq organismes outre-mer. Le réseau des Urssaf a ainsi gardé une organisation régionale proche de celle qui prévalait avant la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui a ramené le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13.

Les organismes régionaux du réseau des Urssaf comprennent eux-mêmes 142 sites, généralement hérités des organisations départementales et dans certains cas infra-départementales antérieures à la départementalisation, puis à la régionalisation des Urssaf. La légère augmentation du nombre de sites intervenue depuis 2019 (140 sites étaient alors décomptés) s'explique par l'intégration en 2020 de 32 sites du RSI, puis par les opérations de restructuration (vente de bâtiments, rupture de baux, déménagements) qui ont suivi.

Dans le même temps, le plafond d'emplois du réseau des Urssaf est passé de 13 460 équivalents temps plein (ETP) en 2018 à 15 120 en 2021, après intégration de 2 100 salariés du RSI en 2020. Les trois quarts de ces effectifs (plus de 11 000) sont concentrés dans les 10 premières Urssaf régionales en nombre de salariés, qui comptent en moyenne 900 salariés⁵⁴ ; les 10 organismes les plus petits emploient en moyenne 180 salariés.

En 2020, la Cour avait constaté que certains sites d'Urssaf étaient dépourvus de taille critique et que la fragmentation des activités des Urssaf entre un grand nombre de sites contribuait à expliquer l'importance des

⁵³ Caisse générale de sécurité sociale à La Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane et à la Réunion (CGSS) et Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), qui collectent les prélèvements sociaux et versent des prestations.

⁵⁴ Hors l'Urssaf Île-de-France, qui comprend 3 200 collaborateurs.

fonctions d'encadrement dans l'ensemble de leurs effectifs. Elle a recommandé à l'Acoss de réexaminer la pertinence du maintien de sites de production dans tous les départements, malgré la régionalisation des Urssaf, sans remettre en cause les conditions de l'accueil physique des cotisants. Aujourd'hui encore, certains sites hébergent un nombre réduit de collaborateurs (moins d'une vingtaine pour les plus petits).

S'agissant de la **DGFiP**, le maillage du territoire demeure principalement organisé à l'échelon départemental. Ainsi, la plupart des compétences en matière de fiscalité des professionnels est exercée par les directions départementales des finances publiques (DDFiP), auxquelles sont rattachés les SIE et SIP-SIE, les directions régionales (DRFiP) n'exerçant qu'un nombre réduit de responsabilités.

Le réseau des SIE et SIP-SIE a connu depuis 2014 un resserrement significatif⁵⁵. Ainsi, le nombre de services a été divisé de plus de moitié (il est passé de 755 en 2014 à 357 en 2022). Dans le même temps, le nombre moyen d'agents par structure a augmenté, passant de 11,7 en 2014 à 15,4 en 2021.

**Tableau n° 2 : nombres de SIE et de SIP-SIE
et d'agents affectés à la fiscalité des professionnels**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SIP-SIE	538	529	205	186	167	144	132	82	22
SIE	217	216	501	469	449	427	412	386	335
Total	755	745	706	655	616	571	544	468	357
Nombre d'agents affectés à la fiscalité des professionnels *	8 836	8 675	8 397	8 120	7 830	7 612	7 534	7 196	ND
Nombre moyen d'agents par structure SIE et SIP-SIE	11,7	11,6	11,9	12,4	12,7	13,3	13,8	15,4	ND

* Effectifs SAGERFIP (force de travail) des SIP-SIE et SIE travaillant uniquement à la fiscalité des professionnels
Source : Cour des comptes - données DGFiP

⁵⁵ Conformément à une recommandation formulée en 2016 par la Cour dans son RPT intitulé *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises* - recommandation n° 9 (cf. l'annexe n° 2).

Le déploiement par la DGFIP du projet de « nouveau réseau de proximité » (NRP), annoncé en 2019 et mis en œuvre à partir de 2020, a poursuivi le mouvement engagé de concentration des structures locales (SIP, SIE, trésoreries) avec, en contrepartie, le développement de nouvelles modalités d'accueil et d'accompagnement des particuliers et des collectivités locales⁵⁶. Au terme de la mise en place du NRP, aujourd'hui fixée à fin 2025, le réseau de la DGFIP devrait compter 276 SIE et plus aucune structure mixte SIP-SIE.

Ce resserrement du réseau des SIE s'est accompagné, dans certains départements, de la création de structures, appelées « antennes », pour pallier la difficulté à relocaliser certains des agents en fonction de la reconfiguration du réseau. Ces structures, au nombre de 46, sont rattachées à un SIE du même département. Elles comptent en moyenne 9 agents.

Parallèlement à la mise en place du NRP, la DGFIP a engagé une démarche de relocalisation d'emplois de Paris, d'Île-de-France et des grandes métropoles régionales vers des communes de moins de 100 000 habitants. Ce mouvement ne s'accompagne pas de créations d'emplois, mais consiste à déplacer des fonctions et les emplois qui y concourent dans un autre département⁵⁷. Dans ce cadre, deux types de structures ont été créées pour la gestion de la fiscalité des professionnels :

- des antennes qui, comme les précédentes, sont rattachées à un SIE, mais dans ce cas d'un autre département ; les DDFIP concernées choisissent les missions qu'elles transfèrent aux antennes, au sein d'un portefeuille limitatif de missions⁵⁸. En 2022, cinq antennes de SIE ont été créées ; il est prévu au total d'en constituer 18 sur la période 2022-2024. Les antennes sont dotées d'au moins 25 agents. Elles n'accueillent pas de public ; si le traitement d'un dossier nécessite un rendez-vous, il doit être organisé auprès du SIE de rattachement de l'entreprise ;

⁵⁶ Des points d'accueil des particuliers sont prévus dans les espaces France Services. Pour les collectivités locales, les petites trésoreries (comptant parfois moins de cinq agents) sont regroupées au sein de nouveaux services de gestion comptable (dotés d'une vingtaine de personnes) et une nouvelle fonction de conseiller aux décideurs locaux est confiée à des agents de la DGFIP spécifiquement formés.

⁵⁷ 3 % des emplois de la DGFIP seront transférés progressivement jusqu'en 2026 dans les 66 villes sélectionnées (rapport annuel de performance 2021 du programme 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*).

⁵⁸ La gestion des Avisirs (formalités de créations/modifications des entreprises) ; la création et la gestion des liens d'occupation des locaux dans l'application *Gespro* ; le contentieux de la CFE et de l'IFER ; la liquidation de l'IS dans l'application ACIS V2 ; les remboursements de crédits de TVA ; le traitement de la défaillance ; certains travaux réalisés sous l'application *Médoc* de la fiscalité professionnelle.

- des « centres de contact des professionnels ». Ces structures d'accompagnement à distance des entreprises ont été créées afin de répondre à la difficulté à joindre les SIE par téléphone, et s'adressent en particulier aux petites entreprises (cf. *infra*, le point III -A -). Elles répondent aux demandes par téléphone ou par messagerie et proposent un accompagnement fiscal généraliste et une aide à la réalisation des démarches en ligne. Comme les antennes, les centres de contact des professionnels exercent leurs missions en appui des directions départementales qui leur ont transféré des missions. Si la demande d'une entreprise ne peut pas être traitée par le centre de contact, elle est examinée lors d'un rendez-vous auprès de son SIE de rattachement. La DGFIP prévoit la création de 10 centres de contact des professionnels, dans le cadre de relocalisations à intervenir entre le 1^{er} septembre 2021 et le 1^{er} septembre 2024. Fin 2022, quatre centres avaient été créés⁵⁹.

Le réseau des SIE a ainsi connu un resserrement significatif depuis 2014 qui s'est accompagné d'une nette réduction des effectifs. Ce mouvement a vocation à se poursuivre dans le cadre du déploiement du nouveau réseau de proximité. Il conviendra de dresser un bilan des nouvelles structures et de l'articulation de leurs différentes missions au terme du processus. Alors que le nombre d'antennes pérennes, de petite taille, reste élevé, la question de leur devenir se pose à moyen terme, notamment pour les antennes de SIE ne proposant pas d'accueil du public.

B - Une évolution globalement à la baisse des coûts de gestion, des modalités de calcul à réviser

Dans les trois réseaux, l'évolution des coûts de gestion est étroitement liée à celle des effectifs, qui, s'agissant des Urssaf, a été affectée par l'intégration d'agents de l'ex-RSI. L'efficience de la collecte peut être mesurée par le rapport entre les dépenses de gestion et les recettes recouvrées, appelé « taux d'intervention ». Ils diminuent dans les trois réseaux, mais sont imparfairement mesurés.

⁵⁹ En 2021, deux centres de contact ont été créés à Pau (pour servir les DDFiP de Gironde et de Haute-Garonne) et à Lons-le-Saunier (pour la DDFiP du Rhône). En 2022, deux autres centres ont été créés, à Morlaix (pour les DDFiP des Yvelines et du Val-de-Marne) et à Decazeville (pour la DDFiP des Bouches-du-Rhône).

1 - Des réductions des coûts de gestion d'ampleur variable selon les réseaux

a) La DGFIP

Dans les services de la DGFIP, le coût budgétaire de la gestion de la fiscalité des professionnels peut être mesuré, au sein des dépenses du programme 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, par celles des deux actions « 01 – Fiscalité des grandes entreprises » et « 02 – Fiscalité des PME ». Les données en exécution sont présentées dans les rapports annuels de performance (RAP) de la mission *Gestion des finances publiques*.

Les dépenses des actions 01 et 02 se sont élevées à 1,58 Md€ en 2021 (des données détaillées figurent dans l'annexe n° 7). Elles ont baissé de 15,1 % entre 2014 et 2021 (soit 2,3 % en moyenne annuelle). Les effectifs rattachés à ces deux actions, soit 20 014 ETPT⁶⁰ en 2021, ont connu une diminution plus marquée, de 21,7 % (soit 3,4 % en moyenne annuelle). Les premiers transferts à la DGFIP de la collecte de taxes relevant précédemment de la DGDDI (cf. *supra*, Chapitre I III -A-) n'avaient eu qu'une incidence mineure sur les effectifs de la DGFIP à la fin de l'année 2021 (+ 18 ETP). La réduction des dépenses et des effectifs de gestion de la fiscalité des professionnels sur la période 2014-2021 a été un peu plus forte que pour la DGFIP dans son ensemble.

Tableau n° 3 : dépenses et effectifs de la DGFIP relevant de la gestion de la fiscalité des professionnels (2014-2021) *

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	variation 2021/2014
Dépenses totales (M€)	1 860	1 793	1 748	1 731	1 710	1 692	1 647	1 579	- 15,1 %
Dépenses de personnel (M€)	1 795	1 724	1 679	1 658	1 633	1 617	1 583	1 507	- 16,0 %
Effectifs (ETPT)	25 564	24 209	23 574	22 708	22 078	21 639	21 121	20 014	- 21,7 %

* Actions « 01 – Fiscalité des grandes entreprises » et « 02 – Fiscalité des PME »

Source : Cour des comptes, à partir des rapports annuels de performance 2014 à 2021 de la mission *Gestion des finances publiques*

Sur l'ensemble de la période examinée, les dépenses de personnel (titre 2) représentent la quasi-totalité des dépenses des actions 01 et 02 du programme 156 (entre 95,4 % et 96,5 %). Leur baisse régulière, de 1,80 Md€ en 2014 à 1,51 Md€ en 2021 (- 16 %), résulte de la réduction des

⁶⁰ Équivalent temps plein travaillé (une personne qui travaille à temps plein toute l'année).

effectifs (- 21,7 %), partiellement compensée par l'augmentation du coût moyen par ETPT (de 7,2 %).

Les montants des coûts de gestion présentés ici, issus de la documentation budgétaire, ne retracent pas la totalité des coûts. En effet, le calcul en « coûts complets », qui était publié jusqu'en 2017 dans les documents budgétaires et qui s'inscrivait dans la démarche d'analyse des coûts prévue à l'article 27 de la LOLF, a été abandonné. Ce calcul des « coûts complets » complétait les dépenses des actions « métier » par celles des fonctions support qui y contribuent, qu'elles soient internes ou externes au programme voire à la mission⁶¹. Le décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations prévoit la mise en place d'une comptabilité analytique de l'Etat, à partir de laquelle les coûts complets de gestion pourraient être évalués, mais ce projet n'a pas encore abouti.

L'analyse des coûts de gestion sur la période 2014-2021 repose donc uniquement sur les « coûts directs » des actions relatives à la fiscalité des professionnels, essentiellement constitués de dépenses de personnel. Connus sur la période 2014-2017, les coûts complets dépassaient de 32 % en moyenne les coûts directs. Appliqué aux dépenses totales de 1,58 Md€ de 2021, ce ratio conduirait à majorer leur montant d'environ 500 M€.

b) La DGDDI

À la DGDDI, la fiscalité des professionnels est retracée, dans la nomenclature budgétaire du programme 302 - *Facilitation et sécurisation des échanges*, par les deux actions 04 – « *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement* » et 05 – « *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale* »⁶². Pour ces deux actions prises ensemble, les dépenses se sont élevées à 363 M€ en 2021. Elles ont baissé de 1,2 % au cours de la période 2014-2021 (soit de 0,2 % en moyenne annuelle). Les effectifs rattachés aux deux actions, de 4 686 ETPT en 2021, se sont contractés plus nettement, de 7,9 % (soit 1,2 % en moyenne annuelle), soit une baisse de

⁶¹ Les « dépenses complètes » de gestion de la fiscalité des professionnels étaient constituées des dépenses des actions « métier » 01 et 02 du programme 156, complétées de dépenses « support » (actions de conduite et de pilotage, de soutien et de services polyvalents) relevant du même programme ou d'autres programmes, notamment le programme 218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* (programme « support » de la mission *Gestion des finances publiques*).

⁶² Pour en mesurer l'évolution à périmètre constant, les dépenses de l'action 05 sont considérées hors aides aux débitants de tabac (cf. l'annexe n° 7).

401 ETP. Les transferts à la DGFiP de la collecte de taxes relevant précédemment de la DGDDI (cf. *supra*, dans le Chapitre I III -A-) ont contribué à la diminution des effectifs à hauteur de 122 ETP à la fin de l'année 2021⁶³. La part de la fiscalité des professionnels dans l'ensemble des dépenses et des effectifs de la DGDDI a légèrement diminué sur la période 2014-2021.

Tableau n° 4 : dépenses et effectifs de la DGDDI relevant de la gestion de la fiscalité des professionnels (2014-2021) *

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	variation 2021/2014
Dépenses totales (M€)	367	361	356	365	363	368	363	363	- 1,2 %
Dépenses de personnel (M€)	354	349	345	345	341	346	346	343	- 2,9 %
ETPT	5 087	4 950	4 823	4 868	4 816	4 777	4 758	4 686	- 7,9 %

* Actions 04 – "Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement" et 05 – "Fiscalité douanière, énergétique et environnementale"

Source : Cour des comptes, à partir des rapports annuels de performance 2014 à 2021 de la mission Gestion des finances publiques

Comme à la DGFiP, les dépenses de personnel (titre 2) représentent la quasi-totalité (entre 94 % et 97 % suivant l'année) des dépenses liées à la fiscalité des professionnels (actions 04 et 05 du programme 302). Leur réduction de 2,9 % entre 2014 (354 M€) et 2021 (343 M€) a toutefois été moins marquée qu'à la DGFiP (- 16 %). La hausse du coût par ETPT (+ 5,4 %) est voisine de celle à la DGFiP (+ 7,2 %), tandis que la réduction des effectifs (- 7,9 %) est moins prononcée (- 21,7 % à la DGFiP).

Comme pour la DGFiP, les coûts de gestion de la DGDDI, issus des documents budgétaires, sont les coûts directs, et non plus les coûts complets. Sur la période 2014-2017, au cours de laquelle les coûts directs et les coûts complets étaient disponibles, ces derniers ont dépassé les premiers de 45 % en moyenne. Appliqués aux dépenses totales de 363 M€ constatées en 2021, ce ratio conduirait à majorer leur montant de 163 M€.

⁶³ La réduction des effectifs liées aux transferts de collecte à la DGDDI à la fin de l'année 2021 (- 122 ETP) dépasse l'augmentation des effectifs à la DGFiP (+ 18 ETP). Cet écart a une double origine : un moindre besoin d'agents à la DGFiP du fait de la réorganisation du mode de collecte et un décalage temporel entre la réduction des effectifs à la DGDI et leur augmentation à la DGFiP.

c) *Les Urssaf*

Entre 2014 et 2021, le montant des charges de gestion du réseau des Urssaf⁶⁴ est passé de 1,42 Md€ à 1,51 Md€, soit une progression de 6,1 % (+ 0,86 % en moyenne annuelle). Les charges de personnel ont augmenté dans une proportion similaire, de 6 % (+ 0,84 % en moyenne annuelle).

Tableau n° 5 : charges de gestion et effectifs des Urssaf (2014-2021)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	variation 2021/2014
Charges totales (Md€)	1 418	1 334	1 329	1 363	1 295	1 270	1 478	1 506	6,1 %
Charges de personnel (Md€) *	835	824	817	819	770	767	880	886	6,0 %
Effectifs totaux **	13 570	13 406	13 378	13 322	13 261	13 374	15 232	15 394	13,4 %
dont :									
CDI	13 244	12 979	12 820	12 773	12 798	12 827	14 560	14 559	
CDD	306	404	523	509	425	510	552	698	
Intérim	20	23	35	40	38	38	120	136	

* : hors intérim.

** : les effectifs sont décomptés en équivalent temps plein annuel moyen (ETPMA)

Source : Cour des comptes à partir des comptes combinés de la branche recouvrement de 2014 à 2021 – informations Acoss pour intérim

Contrairement à la DGFiP et à la DGDDI, pour lesquelles on ne dispose pas des « coûts complets », les charges de gestion des Urssaf comprennent l'ensemble des dépenses de fonctionnement des organismes. Cela explique la moindre proportion des dépenses de personnel (60 % contre environ 95 % dans les administrations fiscales). Sauf exception⁶⁵,

⁶⁴ Les montants ici présentés sont ceux des charges de gestion courante présentées dans les comptes du réseau des Urssaf établis par l'Acoss. Ces charges sont exprimées selon les règles de la comptabilité générale en droits constatés : en particulier, elles incluent des dotations aux amortissements au titre des immobilisations, mais pas les dépenses d'investissement. Pour la DGFiP et la DGDDI, les dépenses de gestion, qui sont issues de la comptabilité budgétaire de l'État, correspondent aux sommes décaissées au cours de l'année. Elles comprennent les dépenses d'investissement payées au cours de l'année ; en revanche, elles n'intègrent pas de dotations aux amortissements.

⁶⁵ Centres nationaux du chèque emploi service universel (Cesu) et de la prestation d'accueil du jeune enfant (centre Pajemploi) compétents pour les prélèvements sociaux des particuliers employeurs, unités spécialisées pour certains particuliers (travailleurs frontaliers en Suisse, bénéficiaires de la protection maladie universelle) et certaines missions de l'Acoss (centralisation des impôts et prélèvements sociaux collectés et transférés par la DGFiP ou d'autres organismes de sécurité sociale, gestion de la trésorerie et couverture des besoins d'emprunt des régimes de sécurité sociale).

les charges de gestion se rapportent à la collecte des prélèvements sociaux versés par les employeurs de salariés et les travailleurs indépendants.

À périmètre constant⁶⁶, les charges de gestion du réseau des Urssaf ont augmenté de 4,4 % sur la période 2014-2021 (+ 0,6 % en moyenne par an) et les charges de personnel de 3,1 % sur la même période (+ 0,4 % en moyenne par an). Sur cette même période, les effectifs totaux ont légèrement baissé, de 0,6 % (0,1 % en moyenne annuelle). Cette diminution a résulté de deux mouvements de sens contraire : une réduction des effectifs en CDI (dont le nombre est passé de 13 244 en 2014 à 12 658 en 2021, soit - 586 emplois) et, à l'opposé, une augmentation presque continue des effectifs en CDD et en intérim (dont le nombre est passé de 326 en 2014 à 834 en 2021, soit + 508 emplois), en principe affectés à la réalisation de tâches temporaires.

2 - Le rapport des coûts de gestion aux montants collectés : des indicateurs en baisse sauf en fin de période

La productivité des services responsables de la gestion des prélèvements peut se mesurer par le « taux d'intervention », qui consiste à rapporter le montant des dépenses de gestion au montant des prélèvements recouvrés. Les ratios correspondants sont publiés, pour la DGFiP (impôts des particuliers et des professionnels) et la DGDDI, dans les rapports annuels de performance (RAP) de la mission *Gestion des finances publiques* et, pour l'Acoss, dans le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS)⁶⁷ consacré au financement.

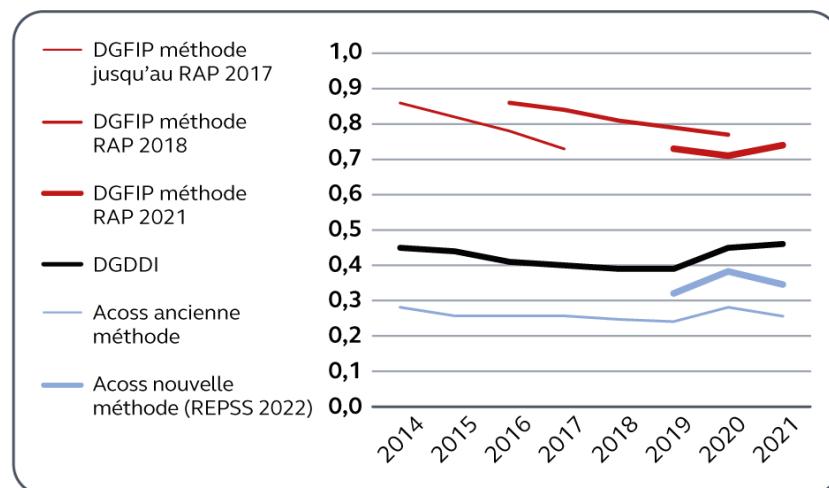
Les différences entre les niveaux des taux d'intervention ne peuvent pas simplement s'interpréter comme des différences d'efficience de la collecte. Elles résultent aussi de différences liées à la complexité des prélèvements. En conséquence, est ici analysée l'évolution des taux d'intervention et non leur niveau comparé.

⁶⁶ Deux modifications de périmètre sont intervenues. À partir de 2018, la mise à la charge de l'assurance maladie de la totalité du financement des dépenses de gestion des CGSS a réduit les charges de gestion des Urssaf de près de 50 M€. En outre, l'intégration du RSI au régime général s'est traduite par des transferts d'agents à partir de 2019 (178 ETPMA) et plus encore en 2020 (1 902 ETPMA) et a augmenté les charges de gestion des Urssaf de 9 M€ en 2019 et de 74 M€ à partir de 2020.

⁶⁷ Les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale, qui portent chacun sur l'une des branches de la sécurité sociale, sont joints à partir de 2023 aux projets de lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Ils étaient annexés jusqu'en 2022 aux projets de lois de financement de la sécurité sociale.

Indépendamment des changements de méthode de calcul qui leur ont été apportés (cf. *infra*), les taux d'intervention de la DGFiP, de la DGDDI et du réseau des Urssaf ont suivi une tendance à la baisse sur la période 2014-2021, à l'exception des deux dernières années (cf. le graphique ci-dessous), avec néanmoins une ampleur variable et des raisons distinctes suivant les réseaux.

Graphique n° 3 : taux d'intervention de la DGFiP, de la DGDDI et de l'Acoss sur la période 2014-2021 – coût en € pour 100 € recouvrés



Source : Cour des comptes, à partir des RAP 2014 à 2021 pour la DGFiP et la DGDDI, et REPSS 2022 pour l'Acoss

En ce qui concerne la DGFiP, le taux d'intervention a continûment baissé de 2014 à 2020, d'un peu moins de 20 % au total⁶⁸. Cette évolution est liée principalement à la diminution des coûts de gestion (cf. *supra*) et à l'augmentation des recettes fiscales brutes de 2014 à 2018. En 2019 et 2020, les recettes fiscales brutes ont diminué, mais dans une proportion moindre que les coûts de gestion, si bien que le taux d'intervention a continué à diminuer. En 2021, en revanche, le taux d'intervention a augmenté, de 4,2 %, sous l'effet d'une hausse des coûts de gestion, liée notamment à la gestion par la DGFiP du fonds de solidarité⁶⁹, et d'une

⁶⁸ Compte tenu du changement d'indicateur sur la période, cette évolution est estimée en chaînant les taux d'évolution annuelle calculés avec l'indicateur le plus récent disponible chaque année.

⁶⁹ Dispositif d'aide aux entreprises mis en place durant la crise sanitaire.

diminution des recettes brutes (de TVA et de taxe d'habitation). La baisse du taux d'intervention sur l'ensemble de la période 2014-2021 peut être estimée à environ 15 %, ce qui est cohérent avec celle des coûts de gestion.

S'agissant de la DGDDI, le taux d'intervention est passé de 0,45 % en 2014⁷⁰ à 0,39 % en 2019 (-13 %). Il est remonté à 0,45 % en 2020, puis à 0,46 % en 2021. Sur l'ensemble de la période, les coûts de gestion ont donc été stables. Les variations du taux d'intervention s'expliquent par celles des recettes : elles ont continûment augmenté de 2014 à 2019, puis diminué en 2020 du fait de la crise sanitaire et en 2021 en raison du transfert à la DGFIP de la collecte de plusieurs taxes. Ainsi, la baisse du taux d'intervention ne traduit pas une efficience accrue de la collecte.

Enfin, dans le cas des Urssaf, le taux d'intervention a baissé de 2014 à 2019 (-14 %, selon l'ancien mode de calcul), avant d'augmenter en 2020 puis de redescendre en 2021 (dans l'ancien et le nouveau modes de calcul). La baisse des années 2014 à 2019 s'explique à la fois par la baisse des frais de gestion et par l'augmentation des encaissements. La hausse du taux d'intervention en 2020 est liée à deux évolutions distinctes : la baisse des encaissements du fait de la crise sanitaire et la hausse des coûts de gestion imputable à l'intégration du RSI (qui n'a pas eu d'effet sur le montant des encaissements, ceux-ci étant déjà assurés par les Urssaf). En 2021, le taux d'intervention a de nouveau diminué, tout en demeurant au-dessus de son niveau de 2019 : les encaissements ont progressé par rapport à 2020, mais l'intégration du RSI a conduit à porter le montant des frais de gestion au-dessus de celui de 2019.

3 - Des méthodes de calcul à améliorer encore et à harmoniser

La méthodologie de calcul du taux d'intervention, qui a connu des modifications au cours de la période 2014-2021 pour la DGFIP et le réseau des Urssaf, présente encore certaines limites dans les trois réseaux.

Pour la DGFIP, les coûts de gestion au numérateur ont été modifiés depuis 2018 : il ne s'agit plus de coûts complets (cf. *supra*). Au dénominateur, le périmètre des recettes fiscales a été actualisé et élargi en 2021⁷¹. Pour la DGDDI, la méthode de calcul a été, sur toute la période 2014-2021, similaire à celle désormais en œuvre pour la DGFIP.

⁷⁰ C'est-à-dire un coût de gestion de 0,45 € pour 100 € de recettes encaissées.

⁷¹ Une cinquantaine de taxes et contributions diverses ont été ajoutées, d'un rendement total de près de 35 Md€. Cette modification induit mécaniquement une amélioration de l'indicateur.

Ces modalités de calcul devraient être revues afin de mieux rendre compte de l'efficience de la collecte des prélèvements. Pour les deux directions, il conviendrait de rétablir une mesure des coûts complets au numérateur, indisponibles depuis 2018 du fait de l'abandon de la démarche d'analyse des coûts. Par ailleurs, s'agissant de la DGFiP, le montant des recettes fiscales pris en compte au dénominateur devrait tenir compte des restitutions versées aux contribuables⁷², ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, afin de mieux correspondre au rendement effectif des prélèvements.

Pour les Urssaf, le calcul du taux d'intervention, défini comme le « coût du recouvrement de 100 euros », a fait l'objet d'une modification récente, conforme à une préconisation formulée par la Cour dans son rapport de 2016. Dans l'ancienne méthode en vigueur jusqu'à l'année 2020⁷³, le dénominateur intégrait les recettes encaissées par l'Acoss qui ne résultait pas d'une action de recouvrement des Urssaf⁷⁴. Désormais, le dénominateur comprend exclusivement les cotisations et contributions sociales recouvrées par les Urssaf, en cohérence avec le périmètre des coûts de gestion pris en compte au numérateur⁷⁵. Cette évolution a logiquement entraîné une dégradation du taux d'intervention : pour 2021, il s'élève ainsi à 34,6 centimes pour 100 euros, au lieu de 25,6 centimes pour 100 euros selon la méthode antérieure, soit un écart de 35 %.

Cette correction a fait disparaître un biais à l'effet croissant au cours des années récentes⁷⁶. Elle devrait être complétée de deux autres ajustements pour mieux rendre compte de l'efficience de la collecte. D'une part, le montant des charges de gestion devrait être le montant brut, et non

⁷² Ces restitutions, enregistrées dans les dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements*, concernent notamment la TVA (63 Md€ pour des recettes brutes de 249,8 Md€ en 2021) et l'impôt sur les sociétés (28,2 Md€ pour des recettes brutes de 74,5 Md€ en 2021).

⁷³ Cf. la version actualisée du REPSS 2022 publiée concomitamment au PLFSS 2023.

⁷⁴ Recettes fiscales collectées par l'État et affectées au financement de la sécurité sociale (TVA, taxe sur les salaires, droits de consommation sur les tabacs notamment), recettes sociales collectées par l'État (CSG et CRDS sur les revenus du capital) et par des organismes de sécurité sociale (prélèvements sociaux sur les revenus de remplacement versés), compensation d'exonérations ciblées de cotisations par le budget de l'État, financement par l'État des prestations versées pour son compte, versements de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) au titre de la reprise de déficits des branches du régime général de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse.

⁷⁵ Les coûts de gestion sans lien avec la collecte effectuée par les Urssaf représentent une part minime du montant total des coûts de gestion du réseau des Urssaf.

⁷⁶ Du fait notamment de l'affectation croissante de recettes de TVA, de l'augmentation de la prime d'activité et de l'AAH financées par le budget de l'État et des reprises de déficits en application de la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

pas le montant net d'une partie des produits de gestion courante⁷⁷ ; d'autre part, le montant des prélèvements sociaux figurant au dénominateur devrait être celui des encaissements, et non pas celui des produits comptables, qui ne sont pas recouvrés en totalité. Ces deux ajustements porteraient, pour 2021, le taux d'intervention à 41 centimes pour 100 euros, soit 0,41 %.

Au-delà des ajustements à apporter au calcul des taux d'intervention, la mesure de l'efficience des réseaux de collecte devrait être complétée par le calcul d'un coût de gestion moyen par contribuable ou cotisant, global et par types d'entreprises, et intégrant l'ensemble des dépenses de gestion. Contrairement au taux d'intervention, cet indicateur présenterait l'avantage de ne pas être sensible à l'évolution du rendement des prélèvements, ni à l'incidence de mesures portant sur leur champ d'application, leur assiette ou leur taux. Il rendrait ainsi mieux compte de l'évolution de l'efficience de la gestion des organismes de collecte que les taux d'intervention aujourd'hui utilisés.

II - Un positionnement en matière d'accompagnement et de contrôle des entreprises qui a évolué avec loi Essoc

La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « loi Essoc », a affirmé l'objectif de faire évoluer la relation entre les administrations et les usagers, autour de deux principes : faire confiance, en reconnaissant aux usagers un droit à l'erreur dans leurs déclarations, et simplifier, en allégeant leurs démarches et en facilitant leurs parcours. Cette loi Essoc qui concerne l'ensemble des services publics vise en particulier les relations des entreprises avec les créanciers publics. Elle comprend plusieurs dispositions novatrices à cet égard, qui portent sur le « droit à l'erreur », l'accompagnement des entreprises, le développement de la médiation dans les Urssaf et le déroulement des contrôles.

⁷⁷ Les produits retenus dans ce calcul ne sont pas précisés dans le REPSS 2022.

A - Le droit à l'erreur et la mise en conformité fiscale

1 - Le droit à l'erreur, élément essentiel de la loi Essoc

Le « droit à l'erreur » consiste à reconnaître à chaque particulier ou entreprise la possibilité de se tromper dans ses déclarations à l'administration sans risquer une sanction dès le premier manquement, et de rectifier sa situation spontanément ou au cours d'un contrôle. Pour autant, le droit à l'erreur n'est pas une autorisation permanente à l'erreur car il ne s'applique pas en cas de réitération. Il ne bénéficie pas aux fraudeurs, c'est-à-dire aux contribuables pour lesquels l'administration parvient à démontrer qu'ils ont commis une erreur de manière intentionnelle. Il ne s'agit pas non plus d'un droit au retard car les retards ou omissions de déclaration dans les délais prescrits n'entrent pas dans son champ d'application.

Afin de prévenir la répétition d'erreurs, les administrations s'engagent à expliquer à l'usager comment ne pas se tromper dans ses démarches. À cette fin, elles ont développé des outils pour les particuliers comme pour les entreprises. En particulier, la page d'accueil de « Services Publics + »⁷⁸ permet aux usagers d'accéder au site « oups.fr »⁷⁹ qui, outre la possibilité de modifier une déclaration effectuée, répertorie les erreurs les plus fréquentes dans les démarches administratives et les principales difficultés rencontrées par les particuliers comme les entreprises, et formule des conseils pour les éviter (onglet « j'ai droit à l'erreur »).

Autre composante du droit à l'erreur, la procédure de régularisation en cours de contrôle, codifiée en 2004 à l'article L. 62 du livre des procédures fiscales (LPF), a été élargie par la loi Essoc en 2018⁸⁰.

Elle est destinée au contribuable, particulier comme entreprise, qui, à jour de ses obligations fiscales, a commis de bonne foi, et pour la première fois sur le sujet en cause, une infraction à la loi. Cette mesure prévoit, en cas de redressement à la suite d'un contrôle, une réduction de 30 % du montant de l'intérêt de retard et la possibilité de solliciter des délais de paiement en cas de difficultés de trésorerie pour acquitter les impositions supplémentaires. Aboutissement du dialogue entre le vérificateur et le contribuable pour ce qui concerne ses erreurs (éléments consubstantiels des

⁷⁸ <https://www.plus.transformation.gouv.fr/>

⁷⁹ Lancé le 1^{er} mars 2019 de manière autonome, le site « oups.fr » est, depuis la mise en service du site « Services Publics + » en janvier 2021, accessible via sa page d'accueil.

⁸⁰ Une procédure analogue existe dans le champ social : dans le cadre d'un contrôle, si l'entreprise a commis une erreur de bonne foi, aucune majoration de retard ne sera appliquée si le redressement n'est pas supérieur au plafond de la sécurité sociale.

procédures habituelles de contrôle fiscal), inexactitudes, omissions ou insuffisances incontestables et qu'il reconnaît (par le dépôt d'une déclaration complémentaire rectificative), cette procédure permet un règlement rapide du litige. Au total, 116 500 procédures de régularisation en cours de contrôle ont été effectuées sur la période 2019-2021. Ainsi, plus de 3,3 Md€ de droits et d'intérêts de retard ont été régularisés en cours de contrôle sur cette période.

En dehors du cadre de la loi Essoc, mais dans le même esprit, le réseau des Urssaf a actualisé son offre de visite-conseil⁸¹ en 2019 et mis en place fin 2018 le contrôle à la demande, avec redressement éventuel, à l'initiative du cotisant.

Ainsi, toute entreprise peut demander à faire l'objet d'un contrôle sur des points précis d'application des règles. Les erreurs éventuellement décelées à l'occasion de ce contrôle donneront lieu à une régularisation, mais pas à des sanctions financières si les conditions pour bénéficier du droit à l'erreur sont réunies. Cette possibilité nouvelle a toutefois suscité un intérêt limité des entreprises : en 2022, 10 contrôles à la demande ont été réalisés (six en 2021). S'agissant des visites-conseil, leur nombre s'est établi à 53 en 2021 et 61 en 2022.

2 - Par extension au droit à l'erreur, un dispositif nouveau de mise en conformité fiscale

Afin de permettre de régulariser toute anomalie susceptible de conduire à de lourdes sanctions ou un défaut délibéré de déclaration, un guichet unique de mise en conformité fiscale a été ouvert en mars 2019⁸².

Il a pour objet d'assurer un traitement homogène des déclarations rectificatives adressées de leur propre initiative par les entreprises. Ces déclarations peuvent notamment permettre de prendre en charge des situations complexes ou résultant de la découverte de situations de non-conformité fiscale par les nouveaux détenteurs ou repreneurs d'une entreprise. Afin d'inciter les entreprises à régulariser leur situation, et dès lors qu'il s'agit d'une démarche spontanée de leur part, les majorations

⁸¹ Depuis 2004, le réseau des Urssaf propose des diagnostics-conseil permettant une sécurisation juridique pour les entreprises nouvelles ou celles mettant en place un dispositif nouveau (exonération ciblée de cotisations par exemple). Il a cherché à redynamiser ce dispositif, en l'étendant aux entreprises ayant récemment embauché.

⁸² Un dispositif avait été mis en place entre 2013 et 2017 pour les particuliers, le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), en vue d'inciter à la régularisation d'avoirs non déclarés détenus à l'étranger.

d'imposition et les intérêts de retard font l'objet d'une modulation à la baisse (selon un barème rendu public par l'administration fiscale dans une circulaire du 8 mars 2021). Les sujets portés à la connaissance de l'administration relèvent plutôt de ceux pouvant occasionner de lourdes sanctions, avec par exemple une part significative de demandes portant sur la régularisation d'une activité occulte ou d'actifs omis.

123 dossiers ont été pris en charge depuis l'ouverture du guichet, dont 75 avaient d'ores et déjà été traités et 68 avaient donné lieu à des mises en recouvrement de créances fin 2022, pour un montant total de 24,7 M€ de droits et de pénalités. Dans le même objectif de régularisation spontanée, la mise en place par l'Acoss d'un dispositif analogue serait souhaitable.

B - L'accompagnement et la sécurisation des entreprises

Outre les différentes possibilités de corrections d'erreurs, la loi Essoc a prévu plusieurs mesures permettant aux entreprises de s'assurer de la bonne interprétation de la norme fiscale et sociale, et ainsi de se prémunir contre le risque de redressements. Parallèlement à ces mesures, la création du bulletin officiel de la sécurité sociale (cf l'encadré ci-dessous) en 2021, a contribué à une meilleure diffusion de l'information juridique.

Le bulletin officiel de la sécurité sociale (Boss)

L'information des entreprises sur les prélèvements sociaux a été significativement améliorée par la mise en place du bulletin officiel de la sécurité sociale (Boss)⁸³, à l'image du bulletin officiel des finances publiques (Bofip)⁸⁴. L'information fournie dans le cadre de ces supports est opposable aux administrations depuis avril 2021. Elle est illustrée d'exemples d'application afin de favoriser l'intelligibilité de la doctrine administrative. Toute nouvelle publication d'informations est soumise préalablement à une consultation publique, ce qui permet des clarifications et une meilleure appropriation des informations publiées.

⁸³ <https://boss.gouv.fr>, lancé le 8 mars 2021.

⁸⁴ <https://bofip.impots.gouv.fr>.

Dès 2021, plus de 800 000 visites ont été enregistrées sur le site « boss.gouv.fr ». En mai 2022, leur nombre a dépassé 1,3 million, confirmant le succès du site, outil bien identifié et utilisé par les entreprises et leurs prestataires de service.

La DGFiP et la direction de la sécurité sociale ont pour projet d'organiser un renvoi entre le Bofip et le Boss sur des sujets particuliers comme les jeunes entreprises innovantes (JEI) et les chercheurs étrangers.

1 - Le développement de l'accompagnement des petites comme des grandes entreprises

L'accompagnement fiscal personnalisé est un nouveau service exclusivement destiné aux petites et moyennes entreprises pour leur apporter de la sécurité juridique. Jusque-là, seul un rescrit⁸⁵, procédure relativement complexe et longue pour une PME, permettait de prévenir l'aléa d'une erreur déclarative. Le nouveau service complète le rescrit en permettant aux TPE et aux PME d'interroger l'administration sur toute question fiscale liée à leurs activités et à leurs projets de développement.

La réponse formelle de l'administration prend la forme de réponses d'ordre général ou de rescrits et a, dans ce second cas, une portée générale pour l'ensemble des entreprises. Les problématiques ayant fait l'objet d'une prise de position de l'administration fiscale ne peuvent donner lieu à des rappels d'impôts si la déclaration de l'entreprise est conforme à l'analyse rendue par l'administration fiscale et si les faits demeurent identiques à ceux qui lui sont présentés. Comme le rescrit, l'avis peut être soumis au collège de second examen prévu par l'article L. 80 CB du livre des procédures fiscales.

Au-delà des réponses ponctuelles, l'instauration d'une relation suivie est proposée si l'entreprise le souhaite⁸⁶. L'entreprise s'engage à fournir spontanément les informations nécessaires à l'identification des problématiques fiscales à sécuriser et à répondre aux demandes de

⁸⁵ Le rescrit est une prise de position formelle de l'administration : si l'entreprise applique l'analyse proposée, elle ne fera pas l'objet d'un redressement fiscal sur le point traité si les faits constatés sont identiques à ceux examinés dans le rescrit.

⁸⁶ L'administration fiscale s'engage ainsi sur plusieurs points : désigner un référent, interlocuteur de l'entreprise, au sein de la DRFiP de rattachement de l'entreprise (sauf pour l'Île-de-France, DDFiP des Hauts-de-Seine); identifier et formaliser avec l'entreprise les questions sur lesquelles une prise de position formelle de l'administration serait utile (restructuration, valorisation d'actifs etc.) ; adapter le calendrier des échéances économiques et fiscales de l'entreprise ; se déplacer au sein de l'entreprise si besoin ; traiter avec rapidité les demandes de remboursement de crédits d'imposition.

l'administration dans des délais permettant de respecter le calendrier arrêté d'un commun accord. Après un démarrage lent à la suite de son lancement en mars 2019 (368 entreprises fin 2020), près de 1 500 TPE/PME avaient eu recours à fin décembre 2022 aux services de l'accompagnement fiscal personnalisé. Ces chiffres dépassent l'objectif, fixé par le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP, de 800 PME accompagnées en 2022. Néanmoins, le nombre réduit d'entreprises accompagnées par rapport à la population des PME (283 800 en 2020) et les réticences d'une partie des entreprises à adhérer au service par crainte d'éveiller l'attention de l'administration invitent à dresser un bilan plus approfondi de ce service.

Pour les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, le partenariat fiscal se matérialise par la signature d'un protocole organisant une relation de travail sur le long terme entre l'administration fiscale et l'entreprise. Un service national, le service partenaire des entreprises (SPE), a été créé au sein de la direction des grandes entreprises (DGE) de la DGFIP. La position formelle de l'administration sur les questions qui lui sont posées par les entreprises prend la forme d'un rescrit. Le SPE répond aussi à des demandes non formalisées, dont certaines présentent un degré élevé de complexité.

Au total, 72 protocoles avaient été signés fin 2022 par 66 groupes représentant 3 617 entreprises. Les objectifs fixés dans le contrat d'objectifs et de moyens (63 partenariats signés en 2022) ont ainsi été dépassés. Une enquête de satisfaction réalisée auprès de 34 entreprises indique que neuf entreprises sur dix se disent satisfaites de ce partenariat (au regard d'un objectif de huit entreprises sur dix fixé en 2021).

2 - Deux nouveaux dispositifs visant à sécuriser la législation fiscale auprès des entreprises

La garantie fiscale peut être accordée à l'issue d'une vérification de comptabilité. Elle consiste en une validation des points examinés qui n'ont pas donné lieu à rectification. Cette validation permet au contribuable, à l'avenir, de se prévaloir des positions de l'administration. En pratique, le vérificateur indique sur les documents de procédure les points examinés et n'ayant pas donné lieu à rectification.

Appliquée dans plus de 18 400 dossiers en 2022 (contre 17 200 en 2021), cette procédure a permis de sécuriser les contribuables pour l'avenir, sans demande préalable de leur part, sur plus de 36 000 points fiscaux. La mise en œuvre de la garantie a toutefois été jugée frileuse par certaines entreprises, les vérificateurs hésitant à valider formellement certains points, par crainte de faire à tort jurisprudence pour l'avenir. La DGFIP a

communiqué à nouveau auprès de son réseau pour favoriser une application plus sereine de ces dispositions, dont il conviendra de mesurer les effets.

L'examen de conformité fiscale (ECF) est entré en vigueur en 2021⁸⁷. Il permet à une entreprise de s'assurer, auprès d'un tiers certificateur (souvent un expert-comptable), de la bonne application de la législation fiscale sur des points particuliers. En cas de contrôle donnant lieu à un redressement après un examen de conformité, l'entreprise n'est pas redevable de pénalités, ni d'intérêts de retard sur le point validé par l'ECF, mais uniquement d'une correction de l'impôt (si sa bonne foi n'est pas remise en cause).

Au total, 111 590 ECF ont été signalés par les entreprises dans les déclarations de résultats concernant les exercices clos au 31 décembre 2020 et au 31 décembre 2021. Les TPE et les entreprises relevant du régime des bénéfices non commerciaux (BNC) représentent près de 60 % du nombre d'ECF pour 2021. En mars 2022, la DGFIP a invité ses responsables territoriaux à promouvoir davantage l'ECF. La Cour a toutefois observé les limites de ce dispositif qui, du point de vue des entreprises, n'atteint qu'imparfaitement son objectif de renforcer leur sécurité juridique.

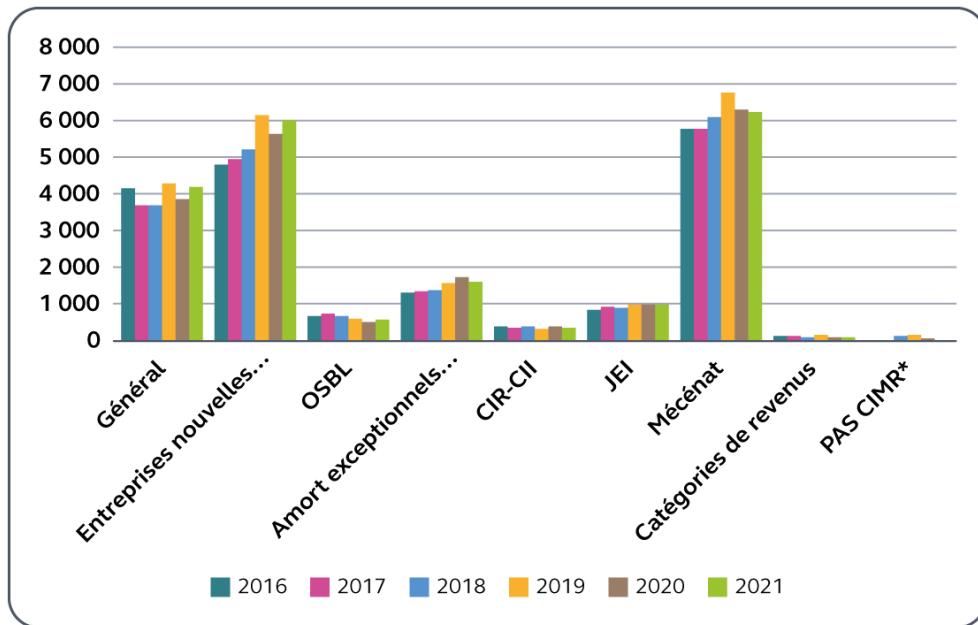
3 - Un essor du rescrit favorisé par la loi Essoc, des délais de réponse à mieux encadrer

La procédure des rescrits est antérieure à la loi Essoc. Cependant cette dernière a favorisé son essor dans les deux sphères, fiscale et sociale, sous l'effet d'une publicité accrue et d'une mobilisation renforcée des administrations.

Dans la sphère fiscale, la pratique, ancienne (elle date de 1987), est encadrée par le livre des procédures fiscales. Le nombre de rescrits est important et s'est accru ces dernières années (20 410 rescrits ont été délivrés en 2021 par l'administration fiscale, contre 18 789 en 2016).

⁸⁷ Décret n° 2021-15 du 13 janvier 2021.

**Graphique n° 4 : nombre de rescrits fiscaux par catégorie
(2016-2021)**



Note de lecture : OSBL : organismes sans but lucratif ; CIR-CII : crédit d'impôt recherche et crédit d'impôt innovation ; JEI : jeune entreprise innovante ; PAS CIMR : crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR), à l'occasion de la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS), les rescrits portent sur l'éligibilité de certains revenus de l'année 2018 à ce crédit d'impôt. Certains rescrits ne concernent pas les entreprises, comme celui concernant les OSBL. Le rescrit général peut concerner plusieurs catégories de contribuables (particuliers, entreprises, associations). Source : Cour des comptes d'après les rapports de la DGFIP sur l'activité en matière de rescrit pour les années 2016 à 2021

Les rescrits dans la sphère sociale sont plus récents : ils ont été mis en place en 2006 pour les employeurs de salariés et le 1^{er} juillet 2009 pour les travailleurs indépendants. Leur nombre reste nettement plus faible (1 790 rescrits en 2021) que celui des rescrits fiscaux. En effet, les réponses des Urssaf aux questions juridiques de toute nature dont elles sont saisies (plus de 18 000 réponses en 2020) ne prennent que rarement la forme d'un rescrit valant à l'égard de toutes les entreprises, contrairement à la pratique suivie par la DGFIP. Les rescrits sociaux sont néanmoins en nette progression : leur nombre a presque triplé depuis 2016, où l'on a dénombré 590 rescrits. Les modalités du dépôt sont encadrées : l'Urssaf a 20 jours pour revenir vers l'entreprise en cas de pièces manquantes, cette dernière ayant un mois pour les fournir, faute de quoi la demande devient caduque.

En matière de délais de réponse l'Urssaf dispose d'un délai unique de trois mois à la suite duquel, si elle n'a pas répondu, aucun redressement

ne peut être fondé sur la législation qui s'appliquait à la situation exposée dans la demande.

Dans la sphère fiscale, le délai dont dispose l'administration dépend de la catégorie du rescrit (cf. l'annexe n° 9). Pour la catégorie « rescrit général »⁸⁸, l'administration doit en principe répondre dans un délai de trois mois mais, en tout état de cause (y compris au-delà de ce délai), seule une réponse expresse de sa part l'engage. Pour les autres rescrits, l'absence de réponse dans le délai légal vaut accord tacite de l'administration. Ce délai est de trois mois pour les « rescrits spécifiques » et de six mois pour les rescrits en matière de mécénat.

En 2021, le délai de trois mois pour la catégorie « rescrit général » a été dépassé dans 7,45 % des cas, soit pour environ 835 rescrits sur un total de 11 221. Cette proportion, sans être très élevée, n'est pour autant pas négligeable. Elle signifie que les entreprises ont dû attendre plus de trois mois pour obtenir une réponse expresse de l'administration. Parmi les 505 demandes de rescrits traitées par l'administration centrale en 2021 (portant sur les demandes les plus complexes à traiter), 238 (47 %) réponses ont été adressées au-delà de trois mois et 126 (25 %) au-delà de six mois.

La DGFIP est vigilante sur le respect des délais de réponse aux demandes de rescrit et publie depuis plusieurs années un indicateur sur son taux de réponse à trois mois. Elle fait valoir qu'une prescription généralisée en cas d'absence de réponse de l'administration pourrait conduire l'administration à produire des réponses négatives à titre conservatoire. Elle convient qu'un taux de réponse de 100 % dans le délai légal de trois mois demeure un objectif pour l'administration.

Toutefois, la rapidité de la réponse aux demandes de sécurité juridique constitue une attente forte des entreprises qui s'inscrit dans la démarche de renforcement de la relation de confiance avec l'administration posé par la loi Essoc. Pour les demandes de rescrits généraux, il conviendrait de compléter la règle actuelle de réponse expresse de l'administration (dans un délai de trois mois mais qui *de facto* peut être dépassé) par celle d'un accord tacite en cas de silence de l'administration au-delà d'une certaine durée. La durée à partir de laquelle cet accord tacite pourrait entrer en vigueur devrait être appréciée afin de concilier le besoin de sécurisation juridique tant de l'administration que des entreprises. Au vu des délais actuels de réponse, un délai de six mois pourrait être envisagé.

⁸⁸ La catégorie « rescrit général » regroupe les trois premières sous-catégories du graphique précédent : « Général », « Entreprises nouvelles déjà en activité », « Organismes sans but lucratif » (cf. également l'annexe n° 9).

4 - Le développement récent de la médiation dans les Urssaf

La médiation a été mise en place dès 2002 par l'administration fiscale. Elle permet aux entreprises de contester une décision de l'administration fiscale sans entrer dans une relation contentieuse⁸⁹. Le réseau des Urssaf a expérimenté en 2018, puis généralisé la médiation en 2019, à l'occasion de la loi Essoc. En 2021, plus de 4 400 cotisants (entreprises ou travailleurs indépendants) avaient saisi un médiateur de l'Urssaf. Dans plus de 85 % des cas, la réponse a été favorable (par le biais d'apport d'explications, le traitement d'une demande en retard, un accord amiable ou la révision de la décision initiale), et 11 % seulement des cas n'ont pas abouti à une décision positive.

C - Le déroulement des contrôles

L'expérimentation de la limitation de la durée des contrôles sur place à 270 jours sur une période de trois ans (prévue à l'article 32 de la loi Essoc), est, de l'avis des administrations comme des représentants des entreprises, une initiative peu concluante.

Menée à partir du 1^{er} décembre 2018 dans les entreprises de moins de 250 salariés et de 50 M€ de chiffre d'affaires implantées dans les Hauts-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes, elle avait pour objectif de limiter la durée des contrôles et d'éviter les contrôles simultanés de la DGFiP, de la DGDDI, des Urssaf et des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS). À moins d'indices précis et concordants de manquements de l'entreprise à une obligation légale ou réglementaire, ces administrations devaient interrompre tout contrôle en cours et renoncer à tout nouveau contrôle sur la période de trois ans précitée, dès lors que le délai de 270 jours était échu.

Il ressort des premières évaluations conduites par les administrations⁹⁰ que les cas de contrôles longs ou simultanés menés par plusieurs administrations sont en réalité peu fréquents. Ainsi, au 10 mars 2022, 64 017 contrôles avaient été effectués, dont 40 238 diligentés par l'Urssaf, 22 224 par la DGFiP, 1 008 par les DREETS et 547 par la DGDDI, alors que 61 286 établissements figuraient dans la base

⁸⁹ [Rapport 2022 du Médiateur de Bercy](#).

⁹⁰ L'expérimentation doit faire l'objet, par chaque administration concernée, d'un bilan qui doit être transmis au Parlement au plus tard le 1^{er} juin 2022 afin d'évaluer son incidence sur les délais administratifs (cf. article 5 du [décret n° 2018-1019 du 21 novembre 2018](#)). Ce document n'a pas été transmis à la Cour.

de données mise en place par la DGFiP pour les besoins de l'expérimentation. Parmi eux, 1 088 (1,8 %) ont fait l'objet de contrôle(s) d'une durée cumulative de plus de 270 jours. Dans 27 % des cas (concernant 293 établissements), le dépassement de la durée maximale de 270 jours a résulté de la réalisation de plusieurs contrôles. Pour les 73 % restants (intéressant 795 établissements), il a découlé d'un seul contrôle, effectué dans la quasi-totalité des cas par la DGFiP. Pour autant, aucune entreprise n'a opposé à bon escient le dépassement du délai lors d'un contrôle de la DGFiP. Par ailleurs, seuls 2 619 établissements (soit 4,3 %) ont fait l'objet d'au moins deux contrôles (menés par la même administration ou par des administrations différentes). Parmi eux, 2 515 établissements ont été contrôlés deux fois, 99 trois fois et cinq seulement plus de trois fois.

Par ailleurs, la mesure ne permet pas de garantir une meilleure sécurité juridique du fait de la crispation des parties, relevées par certains conseils, notamment à l'approche de l'échéance du délai de 270 jours. Par ailleurs, la DGFiP est déjà tenue à des limitations de délais⁹¹ et l'article 6 de la LFSS pour 2023 a généralisé la limitation à trois mois de la durée des contrôles pour les entreprises de 10 à 20 salariés⁹².

En revanche, les entreprises souhaitent bénéficier de plus d'explications en amont du contrôle, tout particulièrement lors de son lancement, pour comprendre ce qui va être contrôlé et être tenues informées, au fur et à mesure de la procédure, des points traités et des conclusions provisoires des inspecteurs. La charte du cotisant contrôlé (dans la sphère sociale)⁹³ et la charte des droits et obligations du contribuable vérifié (dans la sphère fiscale)⁹⁴ doivent à cet égard toujours être mentionnées et explicitées lors des contrôles. Ces deux documents, très régulièrement actualisés par les administrations, ont des visées informatives et pédagogiques. Ils présentent les types de contrôles et leur déroulement, mais aussi les sanctions encourues par les entreprises, notamment en cas d'obstruction de leur part. L'appropriation de ces chartes par les entreprises est cependant partielle et il revient à l'administration qui lance le contrôle d'en expliciter l'application.

**

⁹¹ L'article L. 52 du Livre des procédures fiscales limite à 3 mois la durée de vérification sur place dans le cadre d'un contrôle.

⁹² Article L. 243-13 du code de la sécurité sociale modifié.

⁹³ Visée à l'article R. 243-59 du code de la sécurité sociale.

⁹⁴ Mentionnée à l'article L. 47 du code des procédures fiscales.

En définitive, les procédures prévues par la loi Essoc ont amorcé une modification de la relation entre les administrations et les entreprises. Le rôle d'accompagnement des entreprises par les administrations et organismes de collecte doit toutefois continuer à être développé.

III - Une qualité du service rendu aux entreprises à faire progresser

En 2016, la Cour avait constaté que le taux de satisfaction des entreprises en matière de qualité de service était plus élevé vis-à-vis de la DGFIP que des Urssaf. Elle avait attribué cette différence à une relation plus personnalisée entre l'administration fiscale et les entreprises, et avait invité l'État et l'Acoss⁹⁵ à fixer des objectifs en ce sens dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG).

A - Une personnalisation accrue du service aux entreprises

Une approche organique de la personnalisation de la relation avait conduit la DGFIP à créer la direction des grandes entreprises pour les structures les plus importantes (cf. I-A -1 - *supra*), ainsi que des centres de contacts pour les professionnels (voir encadré infra). De même, le réseau des Urssaf a organisé le dispositif de versement en lieu unique, qui permet aux entreprises ayant des établissements dans plusieurs régions de bénéficier d'un interlocuteur et d'une charte d'engagements spécifiques.

Plus largement, la personnalisation de la relation avec les entreprises a fait l'objet d'une attention particulière dans les contrats pluriannuels des deux réseaux de collecte, la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 pour l'Acoss et le contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 (dans son objectif 12) pour la DGFIP.

⁹⁵ Recommandation n° 5 (cf. l'annexe n° 2).

1 - Dans les Urssaf, une meilleure connaissance des besoins des cotisants

Ainsi, la COG 2018-2022 de l'Acoss avait prévu d'améliorer la prise en charge des contacts sur les canaux traditionnels, dans une optique de personnalisation de la relation avec l'Urssaf, rendue nécessaire par l'hétérogénéité et la diversité des situations rencontrées par ses publics⁹⁶.

Afin de mieux identifier leurs attentes, l'Acoss a diligenté en 2018 une étude dite « écoute clients ». Appuyée sur l'analyse d'appels téléphoniques, de courriels et d'enquêtes auprès des entreprises, elle a mis en évidence des complications pour entrer en communication avec un conseiller offre de service, chargé du premier niveau de contact dématérialisé, une difficulté plus générale pour obtenir un traitement rapide des demandes de toutes natures et un nombre important de réitérations de contacts pour y parvenir (63 % des cotisants disaient avoir contacté leur Urssaf à plusieurs reprises pour la même demande).

La même année, l'Acoss a développé le programme Cosmos⁹⁷, composé de six portefeuilles⁹⁸ et décliné en 51 projets et 120 mesures. Un tableau de bord de l'expérience client, dénommé « Connect », vise notamment à donner une vision globale de ce que vivent réellement les cotisants. Le premier élément de ce tableau de bord, livré début 2022, porte sur la connaissance des réitérations de contacts par motif au jour le jour. Cet enjeu était jusque-là approché de manière imprécise dans le cadre des enquêtes de satisfaction.

L'Acoss a également fait évoluer les recueils annuels de satisfaction, en ajoutant de nouvelles catégories de cotisants : depuis 2019, les créateurs d'entreprises et depuis 2021, les employeurs relevant du secteur maritime et les artistes auteurs. Pour la préparation de la prochaine COG, l'Acoss a organisé en 2022 une consultation de grande ampleur auprès des usagers,

⁹⁶ L'introduction de la COG 2018-2022 précise ainsi que « *cet accompagnement des entreprises par la branche doit être construit à partir des besoins des cotisants et intervenir notamment à certaines étapes essentielles de leur vie : création, premières embauches, développement, difficultés économiques, cessions et reprises...* ».

⁹⁷ Acronyme de « *Collaboration entre services pour une meilleure offre de services* ».

⁹⁸ Modéliser les parcours clients, fiabiliser et développer les outils de la relation de service, améliorer l'expérience et l'écoute client, simplifier les paiements et les remboursements, simplifier et optimiser la prise de contact, et rendre tous les métiers de l'Urssaf acteurs de la relation de service.

collaborateurs et administrateurs de la branche, avec pour objectif de déterminer les objectifs stratégiques en matière de relation de service⁹⁹.

Le réseau des Urssaf a par ailleurs considérablement enrichi son offre de services numériques, avec la mise en place de nouveaux procédés (« *chatbots* », « *co-browsing* »), l'adaptation aux supports mobiles et la diversification de l'accès au site générique « Urssaf.fr ». Cependant, alors que la DDFiP offre un point d'accueil unique « impots.gouv.fr », le réseau des Urssaf propose plus de 40 adresses de sites accessibles aux entreprises. Ces solutions sont censées permettre de trouver l'information correspondant à chaque besoin. L'Acoss convient qu'une rationalisation de l'ensemble du dispositif est nécessaire d'ici 2024.

Les travailleurs indépendants (représentant 4 millions de cotisants) constituent un enjeu particulier pour le réseau des Urssaf, qui a déployé plusieurs actions qui leur sont spécifiquement consacrées. Ainsi, il propose depuis 2018 un dispositif d'accompagnement aux créateurs d'entreprises sur leurs 12 premiers mois l'activité. Près de 295 000 travailleurs indépendants ont bénéficié de ce dispositif entre 2020 et 2021 (soit respectivement 7 % et 21 % des créateurs)¹⁰⁰. En 2021, selon un sondage, 88 % des bénéficiaires de cette offre de service s'en disaient satisfaits. Il s'agit de la principale offre de service personnalisée des Urssaf.

L'Acoss a en outre généralisé en 2020 des accueils physiques de proximité avec les branches maladie et vieillesse, visant à fournir aux travailleurs indépendants une information rapide sur l'ensemble des questions de protection sociale. En septembre 2021, les indépendants pouvaient se rendre dans 37 accueils communs. Alors qu'il est prévu d'y associer les DDFiP, cela n'est le cas que dans une partie des régions¹⁰¹. À l'attention des indépendants rencontrant des difficultés de paiement liées à des problèmes financiers, familiaux ou médicaux, l'Acoss a généralisé en 2021 dans l'ensemble des Urssaf le dispositif « Help ! »¹⁰², une nouvelle offre de service de prise en charge accélérée et adaptée, en partenariat avec la CAF, la Cpam et la caisse de retraite. À fin juillet 2022, près de 2 000 questionnaires « Help ! » avaient été renseignés par des cotisants.

⁹⁹ Entre avril et mai 2022, la consultation a recueilli 1 276 952 votes de 120 000 visiteurs uniques, et plus de 10 000 propositions.

¹⁰⁰ Cour des comptes, *Bilan de la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants*, Ralffs 2022, octobre 2022.

¹⁰¹ Dans 14 accueils sur 37 en 2021. L'Urssaf d'Alsace communique sur cette offre conjointe avec la DDFiP : [Accueil commun TI - Urssaf.fr](#)

¹⁰² Harmoniser les Échanges entre Les Partenaires au service des travailleurs indépendants.

2 - À la DGFIP, une spécialisation croissante des structures

En matière fiscale, l'ensemble des contribuables, y compris les travailleurs indépendants, accèdent aux services par l'intermédiaire du site « www.impots.gouv.fr »¹⁰³. La DGFIP propose deux modalités pour respecter l'obligation de télédéclaration à laquelle sont assujettis les professionnels¹⁰⁴ : la procédure dite EDI (pour Échange de Données Informatisé), c'est-à-dire la transmission des déclarations à partir des fichiers comptables par l'intermédiaire de l'expert-comptable ou d'un prestataire spécialisé, ou les services proposés directement en ligne sur le site lui-même.

La DGFIP a également renforcé sa politique de contact multicanal : au téléphone et à la messagerie « *e-contact* » (ouverture de la messagerie sécurisée aux professionnels en 2019), elle a ajouté, dans le cadre du dernier contrat d'objectifs et de moyens, un « *chatbot* », une boîte aux lettres fonctionnelle des services et un accueil physique dans les services des impôts des entreprises uniquement sur rendez-vous. La généralisation de l'appel de préparation du rendez-vous dans le cadre de l'accueil personnalisé sur rendez-vous (APRDV) permet soit de réorienter le contribuable vers le service compétent, soit de répondre en amont à sa demande.

Enfin, après l'expérimentation durant plusieurs mois (d'octobre 2021 à juin 2022) de deux centres de contact des professionnels à Lons-le-Saunier et Pau, la DGFIP a décidé de déployer 10 centres au total d'ici 2024 afin de répondre aux besoins notamment des petites et moyennes entreprises.

¹⁰³ Il existe cependant d'autres sites d'informations, tels que entreprendre.service-public.fr ou le site « entreprises.gouv.fr » (qui dépend de la direction générale des entreprises) ou encore « place-des-entreprises.beta.gouv.fr » pour les TPE et PME. Enfin, tous les intervenants auprès des entreprises disposent également de sites *ad hoc* (collectivités territoriales, BPI France, Pôle Emploi etc.).

¹⁰⁴ Par ailleurs, la part acquittée par télérèglement s'établit à 99,3 % pour l'impôt sur les sociétés, 99,7 % pour la TVA et 95,7 % pour la taxe sur les salaires, (rapport d'activité de la DGFIP en 2021). Elle est globalement en progression depuis 2019.

Un premier bilan positif de l'expérimentation des centres de contact des professionnels

D'octobre 2021 à juin 2022, l'activité des deux premiers centres de contact des professionnels (« CC Pros ») de Pau et Lons-le-Saunier a été soutenue :

- plus de 226 000 appels ont été pris en charge avec un taux global de décroché de 77 %, une durée de traitement d'un appel en moins de six minutes et un temps global d'attente de moins de quatre minutes. Le centre intervient en premier et dernier ressort sur un large nombre de thématiques. Seuls 5 % des appels donnent lieu à une prise de rendez-vous auprès du SIE ;
- plus de 20 000 demandes ont été reçues *via* la messagerie sécurisée ;
- plus de 4 000 actes de gestion ont été réalisés par les centres de contact, directement à la suite de l'appel de l'usager ;
- le public concerné représente pour moitié des entreprises individuelles mais aussi des experts-comptables dans une proportion importante.

Une enquête menée début 2022 auprès de 300 000 usagers des départements de la Haute-Garonne et de la Gironde, dépendant du centre de contact des professionnels de Pau, a suscité 5 000 réponses qui ont permis de mettre en avant un taux de satisfaction globale de 70 %.

B - Une qualité du service rendu encore inégale et mal mesurée

1 - Dans les Urssaf, un degré de satisfaction des entreprises imparfaitement mesuré, sauf pour les indépendants

Dans la COG Acoss 2018-2022, les indicateurs de qualité de service sont très largement communs à tous les cotisants. Seuls quelques-uns comportent des cibles spécifiques, aux travailleurs indépendants¹⁰⁵ ou aux créateurs d'entreprises (taux de satisfaction). Les résultats obtenus au regard des objectifs sont mitigés.

Plusieurs résultats sont supérieurs aux objectifs conventionnels. Le taux d'appels téléphoniques aboutis dépassait 88 % (soit le niveau de la

¹⁰⁵ Taux d'affiliation dans les délais, taux d'appels aboutis, taux de courriels traités dans les délais, taux de réclamations traitées dans les délais, taux de récupération des créances, taux de satisfaction des contacts et taux de satisfaction global.

cible), mais intègre les appellants recevant une réponse automatisée et pas nécessairement personnalisée¹⁰⁶. Le taux de courriels traités en moins de 48 heures était de 91,5 % (pour une cible de 90 %) pour les entreprises employant des salariés et de 95,6 % pour les indépendants (cible à 90 %).

Toutefois, entre 2018 et 2021, le taux global de satisfaction des cotisants est demeuré stable à 85,4 %, alors que la cible a progressé, passant de 85 à 88 % sur la même période. Il recouvre des populations hétérogènes - employeurs de salariés et particuliers employeurs - qui ont des caractéristiques distinctes et bénéficient d'offres de service différenciées. À cet égard, le taux de satisfaction des contacts (hors travailleurs indépendants)¹⁰⁷ a baissé, passant de 79,6 % à 74 % (cible de 78 % en 2021).

Une enquête réalisée fin 2021 auprès de plus de 11 200 travailleurs indépendants pour le compte du CPSTI fait bien apparaître que 75,1 % des répondants se disent satisfaits du contact privilégié avec l'organisme, mais le niveau de satisfaction est en recul par rapport à 2020 (56 % au lieu de 58 %) pour le thème « *J'ai pu obtenir une réponse directement* ».

Un taux de 72,4 % ressort de l'enquête de satisfaction réalisée par l'Acoss en 2021, mais il concerne l'ensemble des cotisants en dehors des travailleurs indépendants, y compris les particuliers utilisant le chèque emploi service universel (Cesu) ou bénéficiant de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), dont l'appréciation est structurellement plus positive à l'égard du réseau des Urssaf.

Par ailleurs, le taux de réitération des contacts¹⁰⁸, publié uniquement depuis 2022, était pour l'année 2021 de 53,8 % (pour une cible de 50 %) pour les entreprises. Il était plus satisfaisant (38,4 %) pour les travailleurs indépendants (cible à 50 % également).

¹⁰⁶ Taux d'appels aboutis (Acoss) : nombre d'appels de cotisants aboutissant au décroché d'un conseiller offre de services (COS) ou sur un serveur vocal interactif rapporté au nombre d'appels ayant pris la file d'attente, qu'ils aient abouti, que le cotisant ait abandonné ou qu'il ait été dissuadé d'attendre.

¹⁰⁷ Le taux de satisfaction des contacts (hors TI) mesure le rapport entre le nombre de cotisants qui s'estiment « très satisfaits » ou « plutôt satisfaits » de leurs contacts selon les différents modes (téléphone, courriel, courrier, internet, accueil physique), et le nombre de répondants complets. Source : enquête annuelle de satisfaction auprès des cotisants Urssaf, Cesu, Pajemploi et Cgss.

¹⁰⁸ Taux de réitération des contacts (Acoss) : rapport entre le nombre de cotisants qui déclarent avoir dû réitérer un appel téléphonique pour obtenir une réponse et le nombre de répondants complets – un niveau élevé traduit une insatisfaction croissante.

2 - À la DGFiP, des indicateurs nombreux mais incomplets

La sphère fiscale affiche des ambitions similaires en matière de qualité de la relation de service, même si sa mesure est plus difficile à connaître car certains indicateurs ne sont que partiels et d'autres trop agrégés. Ainsi, les projets et les rapports annuels de performance relatifs à la DGFiP mentionnent depuis 2016 un indicateur de qualité de service, agrégat composé de sous-ensembles ne relevant pas des mêmes périmètres et ne poursuivant pas les mêmes finalités¹⁰⁹.

Outre cette construction problématique, cet indicateur mesure sans les distinguer les taux de satisfaction des publics très différents que constituent les entreprises et les particuliers. En outre, il mélange des éléments purement statistiques (taux de décroché global) avec des indicateurs de suivi de la qualité (taux des usagers satisfaits à l'issue de leur contact téléphonique).

Depuis 2021, un nouvel indicateur mesure par ailleurs le taux de satisfaction des entreprises bénéficiant d'un partenariat fiscal. Cet indicateur, propre aux entreprises rattachées à la direction générale des entreprises (DGE), présente également un caractère composite : déterminé à l'appui d'un questionnaire adressé à l'ensemble des entreprises ayant signé un protocole de partenariat, il mesure le taux de satisfaction des entreprises vis-à-vis des méthodes et procédures appliquées par la DGE dans le cadre de la relation de confiance (qualité des échanges, délais et qualité de traitement des rescrits, etc.). Il permet néanmoins de rendre compte de la qualité du service rendu aux entreprises dans le cadre de ce partenariat, ce qui justifie de le maintenir.

Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit également certains chantiers qui contribuent à la mesure de la qualité de service rendu aux entreprises. Le chantier 12-2 « *accompagner les entreprises dans le respect de leurs obligations fiscales* » se veut un reflet de la mise en œuvre de la relation de confiance. Trois indicateurs sont associés à ce chantier : le nombre de partenariats avec les grandes entreprises (qui reprend l'indicateur du PAP), le nombre de PME bénéficiant d'un partenariat fiscal et le taux de réponse de la DGFiP aux demandes de rescrit général dans un délai de trois mois (suivi dans le PAP). Ces indicateurs permettent de

¹⁰⁹ Rapport annuel de performances du programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local pour l'année 2021 (mode de calcul de l'indicateur, page 15).

mesurer l'état d'avancement des chantiers en question, mais ne rendent pas compte de la qualité effective du service rendu aux entreprises.

Enfin, la DGFiP diligente un sondage BVA¹¹⁰ annuel de mesure de la satisfaction des usagers, distinguant entre types d'usagers (y compris les tiers déclarants). Les éléments apportés par la première partie du sondage relèvent davantage de la mesure de l'activité (le nombre de contacts) que de celle de la qualité de service. La deuxième partie met en évidence une satisfaction élevée des entreprises (94 %) à l'égard du contact avec la DGFiP (par l'intermédiaire du site internet ou d'un agent). Dans le détail, plusieurs indicateurs s'inscrivent en-deçà de ce taux global, notamment en ce qui concerne la qualité de la réponse apportée à la demande : la capacité des agents à comprendre les besoins s'élève à 88 % et la rapidité de traitement de la demande à 84 %. Outre la simplification des démarches (58 %), les attentes d'amélioration des entreprises portent à 55 % sur l'apport d'une réponse plus claire et 54 % sur la réduction des délais de réponse et de traitement des dossiers. Le taux de satisfaction des professionnels à l'issue de leur rendez-vous dans le cadre de l'accueil personnalisé sur rendez-vous (APRDV), qui atteignait 73,4 % en 2021¹¹¹, est moins élevé que celui des particuliers.

Au-delà de ces mesures par sphère ou par organisme, le programme « Services Publics + » engage les services publics (dont la DGFiP et les Urssaf) dans une démarche d'amélioration continue de leurs relations avec les usagers. Conséquence de la loi Essoc, ce programme renouvelle la Charte Marianne en refondant les relations entre les usagers et l'administration, dans un souci d'amélioration continue de la qualité des services rendus dans des délais toujours plus réduits. Il permet de faire des retours des expériences et des avis des Français, mesurés par des indicateurs de qualité de service et des enquêtes de satisfaction¹¹².

La compréhension des résultats de « Services Publics + » complémentaires de ceux des sites institutionnels¹¹³ demeure cependant limitée par les écarts constatés, tant de maille géographique et de niveau de résultats que de méthode de calcul des indicateurs. Ainsi, le site institutionnel de la DGFiP fournit en décembre 2022 un taux de

¹¹⁰ <https://www.impots.gouv.fr/resultats-des-enquetes>

¹¹¹ Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022, IGF.

¹¹² cf. la « démarche de transparence » sur le site « Services Publics + ».

¹¹³ <https://www.impots.gouv.fr/indicateurs-de-qualite-des-services-des-impots-des-entreprises> et Indicateurs de qualité de service - Urssaf.org.

satisfaction global des entreprises de 94 % (cf. sondage BVA *supra*), alors qu'il est de 78,2 % dans le RAP 2021.

Malgré sa pertinence, l'indicateur de réitération des contacts n'est pas suivi par la DGFiP, alors qu'il est mentionné dans le guide pratique élaboré en 2019 par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)¹¹⁴.

Les indicateurs de qualité de service devraient être revus et complétés afin de mieux informer sur les délais d'accès, les délais et la qualité des réponses des organismes de collecte et les réitérations de demandes des entreprises auprès de chacun des réseaux de collecte. Afin de faciliter les comparaisons entre les réseaux, les définitions des indicateurs qui ont des finalités communes devraient être harmonisées.

¹¹⁴ DITP, Améliorer l'accueil téléphonique, guide pratique à destination des services publics, décembre 2019

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les réseaux de la DGFIP et des Urssaf sont tous les deux engagés dans des mouvements de centralisation d'une partie croissante de la collecte des prélèvements. S'agissant de la sphère sociale, les entreprises dont l'effectif dépasse un certain seuil relèvent, pour tous leurs établissements, d'une seule Urssaf (versement en lieu unique) et certaines d'entre elles sont compétentes au plan national pour gérer des catégories particulières de cotisants. Pour ce qui concerne la DGFIP, les grandes entreprises et les autres sociétés qui leur sont liées sont gérées depuis 2002 par une structure nationale, la direction des grandes entreprises.

Pour la collecte des prélèvements sociaux comme fiscaux, le traitement des autres entreprises demeure de la responsabilité de structures locales. La Cour a recommandé à l'Acoss de réexaminer la pertinence du maintien de sites physiques de production dans tous les départements, sans remettre en cause les conditions de l'accueil physique des cotisants. S'agissant de l'administration fiscale, le réseau des SIE a connu un resserrement significatif depuis 2014, qui s'est accompagné d'une nette réduction des effectifs. Ce mouvement a vocation à se poursuivre dans le cadre du déploiement du nouveau réseau de proximité (NRP), qui développe par ailleurs de nouvelles formes de relations au plan local avec les contribuables. Il conviendra de dresser un bilan d'ensemble au terme du processus en 2025, en posant notamment la question du devenir des antennes pérennes de petite taille qui n'effectuent pas d'accueil physique du public.

Les coûts de gestion de la collecte ont évolué sur la période 2014-2021 de manière différente selon les réseaux : ils ont connu une baisse significative à la DGFIP (- 15,1 %) du fait de la réduction des effectifs, une légère baisse à la DGDDI (- 1,2 %) et une augmentation (+ 4,4 %) pour le réseau des Urssaf hors intégration du RSI. Le taux d'intervention, défini comme le rapport des coûts de collecte au rendement des prélèvements, a connu une baisse tendancielle dans les trois réseaux (DGFIP, DGDDI, Urssaf). Les modalités de calcul des taux d'intervention devraient être ajustées dans les trois réseaux au plus près des coûts et des rendements. Afin de mieux rendre compte de l'efficience de la collecte, des indicateurs de coût de gestion moyen d'une entreprise devraient être développés, de façon globale et par principaux types d'entreprises et de prélèvements, et en intégrant l'ensemble des dépenses de gestion.

Les relations entre les administrations et les usagers ont connu une évolution importante avec la mise en œuvre de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « loi Essoc ». Elle s'est

traduite en particulier par l'instauration du droit à l'erreur, qui autorise la correction d'une erreur commise de bonne foi, à l'initiative de l'entreprise ou à l'occasion d'un contrôle. La loi prévoit aussi que les entreprises bénéficient d'une aide de l'administration pour appliquer correctement les règles fiscales (accompagnement fiscal des TPE et des PME, partenariat fiscal avec les ETI et grandes entreprises). Par ailleurs, les entreprises bénéficient d'une plus grande sécurité, par la garantie fiscale (sur les points examinés à l'occasion d'un contrôle et qui n'ont pas fait l'objet d'un redressement) et grâce au développement de la procédure du rescrit. Pour une part des rescrits généraux, les délais peuvent nettement dépasser ceux applicables aux autres types de rescrits. Il conviendrait pour ce type de rescrits de compléter la règle actuelle de réponse expresse de l'administration dans un délai de trois mois, imparfaitement respectée, par celle d'un accord tacite en cas de silence prolongé de l'administration. La Cour recommande ainsi de généraliser l'accord tacite en cas de non-réponse de l'administration.

Plusieurs dispositifs de la sphère fiscale ont été étendus à la sphère sociale, avec la mise à disposition du bulletin officiel de la sécurité sociale (Boss) et la généralisation du dispositif de la médiation dans l'ensemble des Urssaf en 2019. Ces évolutions sont appréciées par les représentants des entreprises. En revanche, l'expérimentation de limitation de la durée des contrôles dans deux régions s'avère de portée limitée, les entreprises étant davantage demandeuses d'explications sur les conditions de leur déroulement (points examinés, état d'avancement).

Enfin, dans l'objectif d'améliorer la qualité de la relation avec les entreprises, la personnalisation de cette relation au sein des Urssaf a fait l'objet de nombreuses évolutions au cours des années récentes. Mise en place depuis plus longtemps à la DGFIP, cette personnalisation y a bénéficié de nouveaux services. La qualité de la relation avec les entreprises fait l'objet d'une attention particulière dans les contrats pluriannuels des réseaux, qui s'efforcent d'enrichir leur offre de services.

La mesure de la qualité de service soulève toutefois des interrogations liées à la rareté des objectifs ou à des cibles non atteintes. Par ailleurs, les indicateurs pour lesquels des objectifs sont fixés sont trop agrégés pour permettre d'apprécier de manière suffisamment précise la qualité du service rendu. Il conviendrait que les indicateurs de qualité de service soient revus et complétés. Ils devraient mieux informer sur les délais d'accès, les délais et la qualité des réponses des organismes de collecte et les réitérations de demandes des entreprises auprès de chacun des réseaux de collecte. Afin de faciliter les comparaisons entre les

réseaux, les définitions des indicateurs qui ont des finalités communes devraient être harmonisées.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *fiabiliser le calcul des taux d'intervention de la DGFiP et des Urssaf en prenant en compte les coûts complets bruts de gestion au numérateur et les encaissements nets de prélèvements au dénominateur (ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss) ;*
 2. *déterminer selon des modalités homogènes entre les réseaux de collecte un coût complet moyen par contribuable et par cotisant de façon globale et par principaux types d'entreprises et de prélèvements (ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss) ;*
 3. *généraliser l'accord tacite aux demandes de rescrits des entreprises en cas de non-réponse de l'administration fiscale (ministère des comptes publics) ;*
 4. *enrichir les indicateurs publiés qui mesurent la qualité du service rendu aux entreprises et harmoniser leur définition entre les réseaux fiscal et social lorsqu'ils visent une finalité identique (ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss).*
-

Chapitre III

Étendre les usages de la déclaration sociale nominative et poursuivre les réorganisations de la collecte

Afin d'améliorer la fiabilité des déclarations des entreprises, plusieurs évolutions ont vocation à être engagées ou poursuivies. Il s'agit en premier lieu de rendre encore plus fiables les données de la déclaration sociale nominative en mettant en place une homologation des logiciels de paie et en structurant le pilotage stratégique des données déclarées, utilisées de plus en plus pour le versement de prestations (I). Il s'agit ensuite d'engager un changement progressif de mode de collecte par les Urssaf, pour aller vers un recouvrement à partir des données individuelles en tirant pleinement partie de la déclaration sociale nominative (II). Au vu des coûts collectifs liés à l'abandon de cette opération, il convient de mettre en œuvre le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés d'Agirc-Arrco (III). Enfin, il importe d'approfondir les rapprochements fonctionnels entre la DGFIP et les Urssaf, au bénéfice des entreprises comme des finances publiques (IV).

I - Fiabiliser les données de la déclaration sociale nominative, un enjeu pour la collecte des prélèvements et le versement des prestations

La fiabilité des données de la DSN est un enjeu essentiel, non seulement pour le calcul des prélèvements sociaux, mais aussi pour celui des prestations sociales (A). Il importe en conséquence de mieux en garantir la qualité par une homologation des logiciels de paie, en allant au-delà de la simple charte d'engagements mutuels entre les éditeurs et l'administration (B). Par ailleurs, l'extension du champ d'utilisation des données sociales nécessite d'installer une gouvernance stratégique interministérielle (C).

A - Une nécessaire amélioration de la fiabilité des données de la DSN

Renforcer la qualité des données déclarées par les employeurs dans les DSN mensuelles est essentiel pour améliorer l'exhaustivité de la collecte des prélèvements sociaux et l'exactitude de leur calcul. Elle n'est pas moins indispensable pour améliorer le paiement à bon droit de l'ensemble des prestations sociales à caractère monétaire, dont le calcul repose sur les données de salaires ou prend en compte ces dernières.

Depuis 2020, un dispositif de restitution des données de revenus des personnes physiques (DRM) est alimenté par les données des DSN mensuelles des employeurs (rassemblées dans une base de données) et celles des autres salaires¹¹⁵ et revenus de remplacement¹¹⁶, également déclarés chaque mois (rassemblées dans une autre base dite *Pasrau*¹¹⁷).

Le DRM permet ainsi à l'administration fiscale et aux organismes sociaux de connaître chaque mois les principales sources de revenus que constituent les salaires et les prestations sociales. Les assurés sociaux

¹¹⁵ Salaires déclarés par les particuliers employeurs dans le cadre des dispositifs de chèque emploi service universel (Cesu) et prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

¹¹⁶ Prestations de retraite de base et complémentaire, allocations chômage, prestations familiales ou d'action sociale, prestations de solidarité (RSA, prime d'activité, aides au logement), indemnités journalières, congés payés, prévoyance.

¹¹⁷ *Pasrau* pour « prélèvement à la source revenus autres ». Cette base de données a initialement été déployée pour le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

peuvent également consulter eux-mêmes les données qui les concernent sur le portail numérique « mesdroitssociaux.gouv.fr ».

Alors que les déclarations de ressources des demandeurs et des bénéficiaires de certaines prestations (notamment le RSA et la prime d'activité) sont affectées par de nombreuses erreurs, involontaires ou non, qui ont un coût élevé pour les finances publiques, la Cour¹¹⁸ a souligné que le DRM pourrait apporter une contribution importante à l'amélioration de leur paiement à bon droit. En effet, sous réserve de possibilités de rectification des données à maintenir en faveur des demandeurs et des bénéficiaires de prestations, l'attribution et le calcul des prestations pourraient reposer sur les données de salaires et de prestations des tiers de confiance que constituent les employeurs et les organismes sociaux. Elles seraient pré-remplies dans les déclarations des demandeurs et des bénéficiaires. Une évolution de cette nature est prévue pour le RSA et la prime d'activité, à partir du second semestre 2024.

À terme, les données du DRM ont vocation à être utilisées pour l'attribution des prestations sociales en fonction des données connues par les administrations, dans le cadre du projet dit de « solidarité à la source ». Le champ d'application de ce dispositif et ses modalités restent à préciser.

Les montants de salaires pris en compte pour le calcul des prestations ne correspondent ni au salaire brut, ni au salaire imposable ou au salaire net versé, auxquels les demandeurs et bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité doivent en principe apporter diverses réintégrations ou déductions dans leurs déclarations trimestrielles de ressources. Afin de permettre le pré-remplissage de ces déclarations, les bulletins de paie intégreront au 1^{er} juillet 2023 une nouvelle rubrique, le « net social ». Les employeurs devront déclarer cette donnée nouvelle dans la DSN.

Ces évolutions soulignent l'enjeu de la fiabilité des déclarations de données par les employeurs dans les DSN mensuelles. Les progrès attendus de l'utilisation des données du DRM ne se concrétiseront qu'à la double condition de leur conformité à la norme technique de la DSN (qui dépend de la correcte interprétation de la signification des données) et de leur exactitude. Compte tenu de l'importance de la référence au « net social » pour l'exactitude du calcul des prestations non contributives, les solutions logicielles devraient être soumises au préalable à un test pilote sous la coordination du groupement d'intérêt public « Modernisation des données sociales » (GIP-MDS).

¹¹⁸ Cour des comptes, *Les prestations sociales versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires : simplifier pour mieux gérer*, Ralfss 2022, octobre 2022.

S’agissant des prestations contributives, dont l’attribution et le calcul sont fonction de périodes travaillées et cotisées (retraites, allocations chômage, indemnités journalières, pensions d’invalidité et rentes d’accidents du travail – maladies professionnelles), l’enjeu est double : il s’agit d’assurer l’exactitude des données de salaire brut par salarié déclarées par les employeurs dans la DSN qui sont prises en compte pour calculer ces prestations ; il s’agit aussi que les données de salaire brut déclarées par les employeurs au titre des cotisations exigibles coïncident avec celles retenues pour le calcul des prestations.

B - Une qualité des données sociales issues des logiciels de paie à mieux garantir

L’automatisation de la production des déclarations sociales, puis fiscales, confère une place croissante à un intermédiaire dans la chaîne des responsabilités déclaratives : l’éditeur de logiciel de paie pour les entreprises¹¹⁹. En particulier, s’agissant de la DSN, une défaillance du logiciel de paie (erreur de codage informatique, interprétation erronée de la norme, paramétrage incorrect des taux utilisés par le déclarant, etc.) peut avoir des conséquences significatives. Ces dernières vont de l’erreur portant sur les données individuelles d’un salarié, qui peut passer inaperçue dans l’ensemble de la déclaration, à l’erreur de taux affectant l’ensemble du calcul des prélèvements déclarés par l’entreprise. En cas de redressement à la suite d’un contrôle, l’entreprise porte la responsabilité légale de la déclaration erronée.

Lors de l’entrée en vigueur d’une nouvelle norme technique de la DSN au 1^{er} janvier 2022, 7 % des DSN, concernant environ deux millions de salariés, n’ont pas été considérées comme conformes à cette norme par le GIP-MDS. De plus, cette conformité ne préjuge pas de la correcte déclaration de l’ensemble des rubriques composant la DSN.

Devant l’enjeu croissant de la fiabilité des données de la DSN, le GIP-MDS, représentant l’ensemble des organismes qui participent à la DSN, a adopté une charte d’engagements mutuels entre les éditeurs et les administrations, dont le modèle devait faire l’objet d’un arrêté

¹¹⁹ Des enjeux similaires vont affecter les éditeurs de logiciels de facturation avec la mise en place de la facturation électronique et du pré-remplissage de la déclaration de TVA (cf. l’annexe n° 4).

interministériel¹²⁰. La dernière version de cette charte a été adoptée en 2017 dans le cadre de la phase 3 de généralisation de la DSN à l'ensemble des employeurs du secteur privé. Selon l'état publié sur le site « Net-Entreprises »¹²¹, 177 éditeurs en sont signataires (sur les quelques 250 acteurs du secteur) qui émettent plus de 95 % des déclarations.

En l'état actuel des pratiques, les conditions d'engagement des éditeurs de logiciels prévues par la charte, qui restent très largement déclaratives, ne constituent pas une forme de « labellisation ». En effet, si les signataires de la charte doivent, préalablement à leur référencement, faire à douze cas de test de bon remplissage des rubriques de la DSN, documentés sur le site « DSN Info » et contrôlés par un automate, ces tests ne portent que sur quelques cas particuliers de conformité aux spécifications de la norme. De surcroît, après signature de la charte, la réalisation de tests de conformité à chaque nouvelle version annuelle du cahier technique¹²² est laissée au bon vouloir de l'éditeur, à l'aide d'un automate de test fourni par le GIP sur son site, sans être soumise à vérification. De plus, les éditeurs ayant signé les chartes relatives aux phases 1 et 2 de la DSN sont tacitement considérés comme signataires de celle de la phase 3, sans action de leur part. Or, l'état des signataires de la charte ne précise pas la date à laquelle les derniers tests contrôlés par le GIP ont été réalisés, ni la version de la charte qui a été signée.

La relation du GIP-MDS avec les éditeurs s'inscrit dans l'esprit de la démarche collaborative qui a prévalu, avec un succès d'ensemble, lors de la montée en charge de la DSN entre 2015 et 2017. Alors que la DSN est désormais généralisée à l'ensemble des employeurs, la question du degré de fiabilité offerte par chacune des solutions logicielles présentes sur le marché est un enjeu d'importance pour les entreprises. La fiabilité des logiciels exige en effet que les éditeurs effectuent, chaque année, les développements nécessaires à leur mise en conformité avec la norme technique de la DSN (NEODeS), qui est actualisée annuellement pour traduire les évolutions législatives et réglementaires applicables. Dans cet objectif, la production par les éditeurs de logiciels d'une attestation offrant un haut niveau d'assurance que le fonctionnement de leur version annuelle est conforme aux attendus

¹²⁰ Prévu par l'article 2. VI du décret n° 2016-1567 du 21 novembre 2016 relatif à la généralisation de la déclaration sociale nominative, cet arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, de l'agriculture et du travail n'a jamais été pris.

¹²¹<https://www.net-entreprises.fr/media/documentation/signataires-charte-editeurs.pdf>,
fichier mis à jour le 18 janvier 2023.

¹²² Le GIP-MDS publie chaque année une nouvelle version du cahier technique, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier suivant. Trois à six mois de délai sont laissés aux éditeurs pour s'y adapter.

réglementaires apporterait plus de sécurité aux entreprises. La fixation d'exigences pour obtenir une telle attestation serait par ailleurs de nature à assurer dans les faits le déploiement du compte-rendu métier (CRM) normalisé, intégré au logiciel de paie, et doté de la fonctionnalité désignant automatiquement au déclarant les corrections à effectuer dans sa déclaration.

La labellisation ou certification obligatoire des versions des logiciels vendues par les éditeurs a été proposée par un rapport sénatorial du 21 juin 2022 sur l'unification du recouvrement social¹²³, dans le double objectif de garantir la qualité des déclarations et d'éviter que la conformité aux dernières évolutions de la norme DSN ne fasse l'objet d'une tarification différenciée de plusieurs versions du même logiciel. Une évolution de cette nature a été examinée par l'Igas dans un rapport de juillet 2022¹²⁴, qui a constaté l'importance et la complexité du chantier à engager, compte tenu de la fréquence d'évolution de la norme NEODeS.

D'autres dispositifs d'agrément ou de certification de logiciels

Les logiciels de facturation des feuilles de soins doivent être agréés par le centre national de dépôt et d'agrément (CNDA) pour être reliés au système *SESAM-Vitale*. Les logiciels comptables doivent être certifiés par des organismes accrédités par le Comité français d'accréditation (Cofrac). La certification des logiciels de caisse a été rendue obligatoire au 1^{er} janvier 2018 par loi de finances pour 2016 dans un objectif de lutte contre la fraude à la TVA.

Pour donner au référencement des éditeurs de logiciels une garantie approchant celle d'une homologation, le GIP-MDS devrait publier la date des derniers tests automatisés réalisés avec succès sur son site par les éditeurs. En outre, la surveillance de la qualité des données opérée par le GIP et les organismes destinataires permet désormais de définir des indicateurs pertinents ciblant des anomalies fréquemment constatées à regrouper dans un tableau de bord encore en construction par le GIP. Ces premières évolutions devraient permettre d'engager un chantier visant à définir les conditions dans lesquelles les logiciels de paie seraient soumis à homologation, pour ce qui regarde leur conformité à la norme DSN.

¹²³ Rapport d'information n° 725 (2021-2022) de M. René-Paul Savary et Mme Cathy Apourceau-Poly, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 21 juin 2022.

¹²⁴ Inspection générale des affaires sociales, *La gouvernance du GIP-MDS et des dispositifs de déclarations sociales*, Eric Ginesy, Laurent Gratieux, 2022-021R, juillet 2022.

C - Une gouvernance des données sociales à mieux structurer

De 2006 à 2018, la modernisation des déclarations sociales s'est effectuée sous la maîtrise d'œuvre du GIP-MDS et sous le pilotage stratégique d'une maîtrise d'ouvrage interministérielle, désignée conjointement par les ministères chargés des comptes publics, de la sécurité sociale et de l'emploi. Dans le contexte d'un grand nombre d'acteurs et de priorités, cette mission assumait les arbitrages pour le compte de l'État. Son responsable était également président du Comité de normalisation des données sociales (CNDS), chargé de valider les évolutions de la norme.

Le responsable de cette mission n'ayant pas été remplacé depuis 2018, le GIP-MDS assume seul la responsabilité de l'interprétation de la norme. Il effectue ainsi des arbitrages qui devraient relever d'une instance mandatée par les directions d'administration centrale participant à la maîtrise d'ouvrage stratégique des données (DSS, DGEFP et DGFiP).

La gouvernance des données sociales demeure donc, en avril 2023, insuffisamment organisée au regard des enjeux financiers et sociaux et de la multiplicité des acteurs concernés par la collecte des prélèvements sociaux et fiscaux à la charge des entreprises et l'attribution des droits et prestations sociales (entreprises et tiers-déclarants, éditeurs de paie, GIP-MDS, organismes de protection sociale, opérateurs et administrations).

L'installation d'une instance interministérielle ayant pour mission d'instruire et de coordonner l'ensemble des évolutions des normes techniques et juridiques relatives aux données sociales et de procéder à des arbitrages procédant d'une vision structurée de l'évolution de la norme (NEODeS) apparaît indispensable. Son périmètre d'attributions devrait couvrir, de la manière la plus large, la définition, la déclaration, la mise à disposition, l'utilisation et le contrôle des données sociales.

II - Organiser le passage à un recouvrement des prélèvements sociaux par les Urssaf à partir des données individuelles

À l'occasion du déploiement de la déclaration sociale nominative, la collecte des prélèvements sociaux par les Urssaf est demeurée fondée sur des données agrégées des salariés d'un même établissement, alors

même que la DSN permet d'individualiser pour chaque salarié, chaque mois, les montants de salaires et de prélèvements (A). Il conviendrait de transformer progressivement le mode de collecte des Urssaf en engageant les travaux nécessaires à un recouvrement à partir des données individuelles par salarié et, dans une première étape, en changeant d'échelle dans la fiabilisation des données agrégées et individuelles (B).

A - Une collecte toujours assurée au niveau agrégé par établissement

1 - Le maintien du mode de collecte antérieur à la déclaration sociale nominative

Alors qu'elles sont destinataires des données individuelles par salarié figurant dans la DSN, les Urssaf continuent à recouvrir les cotisations et contributions sociales à l'échelle de l'ensemble des salariés d'un même établissement (à la « maille agrégée »), sans exploiter les informations propres aux rémunérations versées à chaque salarié.

En pratique, les employeurs de salariés déclarent aux Urssaf des montants totaux d'assiette et de prélèvements sociaux ayant les mêmes modalités de calcul par catégorie de salarié au sein de rubriques, dites codes-type de personnel (CTP). Ces codes-type permettent de répartir les cotisations et contributions sociales entre les organismes attributaires suivant des clés correspondant à la réglementation applicable. Les CTP sont très nombreux et répondent à une segmentation complexe, imputable à une succession de décisions ponctuelles et dépourvue de logique d'ensemble.

Les erreurs de paramétrages des sommes à déclarer sous les différents CTP peuvent affecter non seulement le montant total des cotisations et contributions sociales déclarées, mais aussi les montants notifiés et versés par l'Acoss aux différents organismes attributaires de la collecte des Urssaf.

Les rubriques des déclarations aux Urssaf : les codes-type personnel (CTP)

Au 1^{er} janvier 2023, il existait 637 CTP, regroupés dans le bloc 23 de la DSN, qui permettent la transmission des données agrégées d'un établissement : cotisations, contributions et autres impositions de toute nature assises sur les salaires, mais aussi mesures d'exonération, de réduction, de déduction ou encore, à l'occasion de la crise sanitaire, d'aide au paiement des prélèvements sociaux. Parmi ces CTP, 61 concernent des exonérations, 25 des réductions et 10 des déductions¹²⁵. Le nombre moyen mensuel de CTP utilisés par établissement¹²⁶ n'a cessé de croître, passant de 5,2 en 2008 à 9,3 en 2021. Le nombre moyen de CTP utilisés par déclaration augmente avec la taille de l'entreprise. Il a atteint 11,2 pour les entreprises de plus de 250 salariés en 2021. Les entreprises de taille moyenne (entre 10 et 249 salariés) sont celles qui recourent le plus aux CTP d'exonérations (2,9), les grandes entreprises en utilisant 2,4 et les petites 2,2 en moyenne.

2 - Une dualité de données agrégées et individuelles non optimale

Pour renseigner les CTP, les entreprises ou leurs mandataires (experts-comptables notamment) totalisent eux-mêmes, généralement à l'aide de fonctionnalités spécifiques de leurs logiciels de paie – qui doivent à cette fin avoir été adaptés afin d'intégrer les derniers CTP créés à la demande de l'Acoss – les données qu'ils transmettent par ailleurs pour chaque salarié dans les autres blocs de la DSN.

La dualité des données de salaires agrégées par établissement et des données de salaires individuelles par salarié a deux inconvénients.

D'une part, elle alourdit la charge déclarative des entreprises, ce qui peut avoir une incidence sur le coût des prestations que leur facturent leurs prestataires de service (éditeurs qui fournissent les solutions logicielles,

¹²⁵ Le régime de la SNCF occasionne 25 CTP spécifiques, celui des marins 20, celui des artistes-auteurs 16, les notaires 14 et les IEG 12. Les spécificités de la réglementation des prélèvements sociaux applicable à certains territoires se traduisent par de nombreux CTP : Mayotte fait l'objet de 54 CTP particuliers, l'Alsace-Moselle de 15, Saint-Martin, Saint-Barthélémy, les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les zones franches urbaines (ZFU) de cinq chacun.

¹²⁶ Ces données sont retracées par un indicateur du rapport annuel d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) relatif au financement de la sécurité sociale, au titre de l'objectif de simplification des procédures.

experts-comptables qui paramètrent les logiciels de paie et effectuent les déclarations).

D'autre part, elle suscite des distorsions entre données, les données agrégées par établissement n'étant pas nécessairement égales à la somme des données par salarié et réciproquement. Cinq années après la généralisation de la DSN à l'ensemble des entreprises, les données agrégées ne peuvent toujours pas être reconstituées à partir des données individuelles par salarié, la norme technique de la DSN n'ayant été que partiellement adaptée afin de permettre cette reconstitution.

Comme la Cour l'a relevé¹²⁷, par erreur ou de manière intentionnelle, certains employeurs peuvent minorer les assiettes salariales des cotisations et contributions qu'ils déclarent en-deçà des salaires effectivement versés ou majorer les salaires qu'ils déclarent en vue du calcul des prestations. Ce risque s'accroît quand l'entreprise compte un nombre réduit de salariés et que son gérant, lorsqu'il en est le salarié, a un intérêt personnel à effectuer de fausses déclarations. Une cessation rapide d'activité (dissolution, liquidation judiciaire) permet aux auteurs d'une fraude aux indemnités journalières ou aux allocations chômage de se soustraire à d'éventuels contrôles *a posteriori* et poursuites.

En revanche, il n'existe pas de risque d'écart entre l'assiette déclarée des prélèvements sociaux et celle des droits à prestation monétaire lorsque les cotisations sont recouvrées sur le fondement de données individuelles par salarié, comme c'est le cas des cotisations de retraites complémentaires d'Agirc-Arrco, ou lorsque les prestations sont fonction des cotisations versées, comme c'est le cas pour les retraites des travailleurs indépendants.

¹²⁷ Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales : des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, septembre 2020.

B - Un changement progressif de mode de collecte à organiser

1 - Des travaux à engager pour recouvrer les prélèvements sociaux à partir des données individuelles

La Cour¹²⁸ a préconisé de fonder le recouvrement des prélèvements sociaux non plus sur les données agrégées, mais sur les données individuelles. De manière prudente, la COG 2018-2022 de l'Acoss s'orientait dans cette direction en prévoyant que « *l'exploitation des données individuelles de la DSN sera poursuivie à travers l'expérimentation du re-calcul des cotisations à partir des seules bases individuelles de cotisations, dans une logique permettant une fiabilisation accrue des assiettes déclarées et cotisations versées* ».

Un recouvrement des prélèvements sociaux au niveau de chaque salarié (à la « maille individuelle ») permettrait d'alléger la charge déclarative des entreprises et de leurs prestataires de service, qui doivent aujourd’hui déclarer à la fois des données agrégées et des données individuelles, et de supprimer des sources d’erreurs déclaratives parfois difficilement détectables.

Il pourrait s’accompagner soit d’un maintien de l’autoliquidation par les entreprises aux Urssaf des prélèvements sociaux dont elles sont redevables, dans le cadre de rubriques déclaratives réorganisées par prélèvement et mesure d’exonération, soit d’une extension à une part accrue de cotisants du calcul par les Urssaf des montants exigibles de prélèvements sociaux à partir de données déclarées par salarié. Ces dispositifs simplifiés d’acquittement des prélèvements par émission des DSN par les Urssaf visent en effet aujourd’hui un public restreint de très petites entreprises (titre emploi service entreprise ou TESE). Dans cette éventualité, les risques d’erreurs de calcul affectant les prélèvements exigibles se réduiraient aux données source déclarées par les employeurs (données d’identification du salarié, quotité de travail, montant du salaire brut), à l’exclusion du calcul du montant des prélèvements exigibles.

¹²⁸ Cour des comptes, *La déclaration sociale nominative : une première étape réussie, une nouvelle impulsion nécessaire*, Ralfss 2018, octobre 2018 ; *Le réseau des Urssaf : un élargissement continu des missions, de nombreux chantiers inaboutis*, Ralfss, octobre 2020.

Les données agrégées nécessaires à l'affectation des sommes dues aux organismes attributaires seraient reconstituées automatiquement à partir des données individuelles.

Ce changement de mode de collecte nécessiterait une programmation et un financement des évolutions du système d'information des Urssaf.

2 - Une première étape nécessaire : la fiabilisation à grande échelle des données agrégées et des données individuelles

Une première étape du chantier de transformation du mode de collecte des Urssaf devrait consister à fiabiliser les données agrégées et individuelles déclarées par les employeurs dans les DSN.

En effet, selon des travaux conduits par l'Acoss sur les données 2018 et 2019, de nombreuses DSN ne sont pas renseignées de manière complète. C'est le cas des mesures d'allègement des cotisations. Par exemple, pour les exonérations ciblées sur les apprentis, seules 20 % des DSN comportaient à la fois des données agrégées et individuelles cohérentes entre elles. S'agissant de la réduction générale de cotisations sociales, seules 61 % des DSN comportaient des données agrégées cohérentes avec le recalcul effectué à partir des données individuelles.

Contrairement aux données individuelles, les données agrégées bénéficient de longue date des actions de contrôle menées par les Urssaf. Ces actions prennent la forme de contrôles comptables d'assiette et, depuis 2018, de contrôles visant à fiabiliser les données déclarées dans les DSN, sur un périmètre étroit jusqu'à récemment. En 2022, ces actions de fiabilisation visaient essentiellement des incohérences entre données agrégées, ne concernaient qu'une partie des comptes cotisants, et avaient une portée financière réduite (190 M€ régularisés en faveur ou au détriment des cotisants). Elles n'étaient donc pas de nature à améliorer significativement la fiabilité des données individuelles, en elles-mêmes ou par comparaison avec les données agrégées.

Deux évolutions sont nécessaires afin de favoriser une fiabilité accrue des données déclarées par les employeurs aux Urssaf :

- l'intégration systématique, à la nomenclature technique de la DSN, des rubriques qui font encore défaut aux données individuelles pour calculer les prélèvements sociaux exigibles par salarié¹²⁹ et permettre ainsi de rapprocher dans tous les cas de figure la somme des données

¹²⁹ Par exemple, les données individuelles ne permettent pas à l'heure actuelle de déclarer d'assiette forfaitaire de cotisations.

par salarié avec les données agrégées de l'ensemble des salariés du même établissement ;

- le déploiement de contrôles automatisés de cohérence à grande échelle entre données agrégées, entre données individuelles et entre données individuelles et agrégées déclarées dans les DSN, afin de fiabiliser mutuellement ces données.

Pour ce qui concerne ce second enjeu, l'Acoss met en œuvre depuis octobre 2022 un nombre croissant de contrôles automatisés de cohérence, qui interviennent dès le dépôt de la DSN et l'exigibilité des prélèvements sociaux. À l'automne 2022, le déploiement de 259 contrôles était prévu, dont 141 sur les données agrégées, 65 sur les données individuelles par salarié et 53 sur la cohérence réciproque des deux catégories de données.

Un déploiement progressif des contrôles automatisés de cohérence

Depuis octobre 2022, 20 contrôles portant sur les données agrégées permettent de vérifier que des données obligatoires sont bien renseignées. Ils portent sur les assiettes (CSG, plafonnée, déplafonnée), les cotisations maladie et allocations familiales et les contributions chômage. D'autres contrôles ont pour objet de s'assurer que des CTP non recevables pour la période de déclaration n'ont pas été utilisés, ou encore que certaines exonérations déclarées correspondent bien aux rubriques déclaratives ou à la zone géographique pour lesquelles elles sont prévues. Les taux des cotisations d'accidents du travail – maladies professionnelles et du versement mobilité sont également contrôlés par rapport à ceux applicables.

Six contrôles portent sur les données individuelles, tels que la cohérence entre la nature du contrat et le statut d'emploi du salarié ; l'éligibilité du salarié et de l'entreprise à la réduction générale ; la déclaration d'une assiette plafonnée des cotisations vieillesse ou encore celle du code postal de la commune pour le versement mobilité.

Huit contrôles de cohérence entre les données agrégées et individuelles visent à détecter les situations dans lesquelles l'une ou l'autre des données n'a pas été déclarée, et à vérifier la cohérence des assiettes plafonnées, contributions chômage, cotisations maladie et celle des exonérations apprentis. En janvier 2023, 32 nouveaux points de contrôle ont été activés et le déploiement de 32 autres, de complexité croissante, est prévu pour juillet 2023.

Les contrôles de cohérence des données déclaratives mis en œuvre depuis octobre 2022 par les Urssaf prennent place dans le cadre d'un référentiel commun de contrôles convenu avec l'Agirc-Arrco dans la perspective du transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés. Indépendamment des perspectives de ce transfert (voir III – *infra*), il importe que le réseau des Urssaf poursuive le déploiement des contrôles de cohérence des données, en portant une attention particulière aux contrôles des données individuelles et à la comparaison de ces dernières avec les données agrégées.

Il convient aussi que les Urssaf s'assurent que les entreprises ou leurs mandataires (experts-comptables notamment) corrigent dûment les anomalies qui leur sont signalées par la voie de comptes rendus métiers (CRM) normalisés adressés par courriel et consultables dans l'espace en ligne réservé aux employeurs (nouvelle fonctionnalité « Suivi DSN »).

La réalisation des corrections en cas d'inaction des déclarants

La LFSS pour 2020 a prévu qu'en cas d'inaction durable de l'employeur pour corriger l'anomalie qui lui a été indiquée, l'Urssaf peut émettre une DSN de substitution. Cette solution ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure d'échange contradictoire avec l'employeur. Toutefois, le décret en Conseil d'État définissant les modalités de mise en œuvre de la DSN de substitution n'a pas été publié à ce jour.

La LFSS pour 2023¹³⁰ a renforcé le cadre juridique des vérifications et contrôles des DSN, ainsi que celui de l'émission de DSN de substitution. Elle a ainsi prévu que l'Acoss peut organiser, par voie de convention avec les organismes destinataires de la DSN ou pour le compte desquels les cotisations et contributions sont recouvrées, la vérification de l'exhaustivité, de la conformité et de la cohérence des informations déclarées par les employeurs, ainsi que la correction des erreurs ou anomalies susceptibles d'affecter les montants des cotisations et contributions. Ce dispositif doit permettre de mobiliser ces organismes (caisses de sécurité sociale, Pôle emploi et Agirc-Arrco), dans le processus de fiabilisation des données qui les concernent.

¹³⁰ Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 133-5-3-1 du code de la sécurité sociale.

III - Mener à bien le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés

La Cour s'est exprimée à plusieurs reprises en faveur d'un transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations du régime Agirc-Arrco de retraite complémentaire des salariés. Elle l'a motivé notamment par le constat que des pertes significatives de cotisations et de points de retraite s'accumulent au détriment du régime et des salariés qui y cotisent du fait de l'absence de prérogatives de contrôle d'assiette et de recouvrement forcé par les organismes privés qui collectent les cotisations de retraite complémentaire. Elle a rappelé qu'un tel transfert devra s'opérer sous la condition du maintien d'une stricte égalité entre le montant des salaires à partir desquels sont calculés les cotisations avec celui des salaires pris en compte pour calculer le nombre de points de retraite complémentaire¹³¹.

Dans le cadre du mouvement d'unification du recouvrement social, la LFSS pour 2020 a prévu le transfert aux Urssaf des tâches relatives au recouvrement des cotisations de retraite complémentaire obligatoire des salariés (76,9 Md€ en 2021), aujourd'hui assurées, comme la gestion des prestations, par des groupes privés de protection sociale (GPS) pour le compte de l'Agirc-Arrco.

Initialement fixé au 1^{er} janvier 2022, ce transfert a été reporté une première fois au 1^{er} janvier 2023, la crise sanitaire ayant retardé la conduite du projet au cours des années 2020 et 2021. Après avoir envisagé de procéder à un transfert en deux temps¹³², la LFSS pour 2023 a reporté l'ensemble de l'opération au 1^{er} janvier 2024. Par la suite, le Gouvernement a renoncé au projet de transfert dans le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 portant réforme des retraites. L'abandon de ce transfert s'est accompagné de celui de la collecte des cotisations de trois régimes et d'un fonds relevant du secteur public gérés par

¹³¹ Cour des comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, rapport public thématique, juillet 2016 ; *Le réseau des Urssaf : un élargissement continu des missions, de nombreux chantiers inaboutis*, Ralfss 2020, chapitre XI, octobre 2020.

¹³² Annoncé lors de la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 27 septembre 2022, le transfert aurait concerné les grandes entreprises assujetties au versement en un lieu unique (VLU) le 1^{er} janvier 2023 et les PME le 1^{er} janvier 2024.

la Caisse des dépôts et consignations (CDC)¹³³, dont l'échéance avait été reportée par la LFSS pour 2023 du 1^{er} janvier 2023 au 1^{er} janvier 2025.

L'annulation par le Conseil constitutionnel, pour des raisons de procédure, des dispositions de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale supprimant les deux transferts précités a pour effet de maintenir en vigueur la base juridique et le calendrier du transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations d'Agirc-Arrco. Au vu des coûts collectifs de l'absence d'un tel transfert, la Cour réitère sa recommandation de confier aux Urssaf la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés dans des conditions sécurisées.

A - Les coûts collectifs d'une absence de transfert

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations Agirc-Arrco aux Urssaf avait alors un triple objectif : améliorer la performance du recouvrement en étendant les contrôles des Urssaf aux cotisations de retraite complémentaire, simplifier les démarches des entreprises et réaliser des économies de gestion. L'abandon de cette opération emporterait des inconvénients symétriques aux gains qui en étaient attendus.

1 - L'absence de contrôle de l'assiette des cotisations

Contrairement aux Urssaf, les groupes privés de protection sociale (GPS) qui gèrent les cotisations et prestations d'Agirc-Arrco ne sont pas dotés de prérogatives de puissance publique, qu'il s'agisse du contrôle ou du recouvrement forcé des créances sur les cotisants, issues ou non de redressements.

¹³³ CNRACL (retraites des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), Ircantec (retraites des agents contractuels des fonds publics), ERAFP (retraite additionnelle de la fonction publique) et Fonds pour l'emploi hospitalier (FEH). S'agissant d'employeurs publics, ces transferts ne sont pas traités dans le cadre du présent rapport.

Les groupes de protection sociale

Issue de la fusion au 1^{er} janvier 2019 des associations fédérant les régimes de retraite complémentaire des cadres (Agirc) et des salariés (Arrco), l'association Agirc-Arrco fédère une quinzaine de groupes de protection sociale (GPS) dont, au 1^{er} janvier 2022, les trois premiers versaient plus de 75 % des prestations de retraite complémentaire : Malakoff Humanis, AG2R La Mondiale et Klésia. 18 % des prestations sont administrées par six groupes tournés vers des secteurs professionnels spécifiques et regroupés au sein d'Alliance professionnelle (Agrica, Audiens, B2V, IRP Auto, Lourmel, PRO BTP). Deux groupes restent distincts, Ircem et Apicil. Enfin, quatre groupes exerçant dans les départements d'outre-mer (CRR, BTPR, CGRR, IRCOM) gèrent moins de 1 % des prestations en cumul.

Les GPS exercent des activités non concurrentielles en tant qu'institutions de retraites complémentaires (IRC) et des activités concurrentielles (prévoyance d'entreprise, complémentaire santé), qu'ils ont spécialisées de manière croissante dans leurs organisations internes. Cette évolution a accompagné la centralisation du système d'information de la retraite complémentaire (SI-RC) et des bases de données, qui relèvent du GIE Agirc-Arrco. Selon ce dernier, la proportion d'ETP ayant une activité « métier » mixte s'est ainsi réduite de 36 % en 2013 à 9,5 % en 2021.

Depuis la LFSS pour 2007, l'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale habile les Urssaf à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des cotisations de retraites complémentaires des salariés dans le cadre de leurs contrôles. Toutefois, ces dispositions sont restées lettre morte. En effet, l'Agirc-Arrco, l'Acoss et la direction de la sécurité sociale ne se sont pas accordées sur les modalités de leur mise en œuvre, alors même que les éléments de rémunération entrant dans l'assiette des cotisations Agirc-Arrco sont les mêmes que ceux devant être déclarés aux Urssaf.

Malgré l'enjeu financier qui s'y attache, soit l'équivalent de trois points de PIB de prélèvements obligatoires, l'assiette des cotisations de retraite complémentaire déclarée par les employeurs de salariés ne fait l'objet d'aucun contrôle sur pièces ou sur place au vu, entre autres éléments, de la comptabilité, des accords collectifs, des registres de la paie, des contrats de travail et des bulletins de paie des salariés.

Au regard du montant net des redressements réalisés par les Urssaf en faveur des organismes sociaux en 2019¹³⁴ (1,3 Md€), l'absence d'intégration des cotisations de retraite complémentaire aux contrôles des

¹³⁴ Les résultats des années suivantes ont été perturbés par la crise sanitaire.

Urssaf (contrôles comptables d'assiette et actions de lutte contre le travail non déclaré) a pour effet de minorer d'environ 300 M€ le montant annuel des créances émises par les organismes sociaux sur les entreprises.

Dans le cas d'un transfert aux Urssaf, l'Acoss verserait à l'Agirc-Arrco la quasi-totalité du montant des redressements effectués, et non le montant des sommes recouvrées, par nature plus faible, notamment pour les actions de lutte contre le travail non déclaré. En effet, l'Acoss verse depuis 2021 aux organismes extérieurs au régime général les sommes dues par les cotisants et non les sommes effectivement versées par ces derniers, moyennant l'application aux sommes dues d'un prélèvement forfaitaire pour non-recouvrement. Pour le régime d'assurance chômage géré par les partenaires sociaux dans le cadre de l'Unédic, le taux de ce prélèvement est fixé par la voie réglementaire à un niveau réduit (1,1 %).

L'anomalie flagrante que constitue l'absence de contrôle de l'assiette des cotisations de retraite complémentaire obligatoire des salariés, dénoncée à maintes reprises par la Cour, pénalise non seulement le régime Agirc-Arrco, mais aussi les salariés eux-mêmes : les éléments de rémunération omis dans les déclarations des employeurs minorent non seulement les cotisations, mais aussi les droits à retraite complémentaire qui en découlent.

2 - Les risques d'une coordination insuffisante des interventions auprès des entreprises pour corriger les anomalies déclaratives

Les entreprises déclarent des données de salaires et de prélèvements sociaux aux Urssaf et à Agirc-Arrco dans le cadre d'un même vecteur déclaratif, la DSN, mais dans des rubriques distinctes, en fonction de paramétrages de leurs fichiers de paie également distincts.

Les groupes de protection sociale (GPS) qui gèrent les cotisations et prestations d'Agirc-Arrco effectuent un grand nombre de contrôles sur la cohérence des données de salaires et de cotisations par salarié déclarées par les employeurs avec les règles fixées par les partenaires sociaux gestionnaires de ce régime (voir B - 1 - *infra*). Pour leur part, les Urssaf sont appelées à effectuer un nombre croissant de contrôles sur la cohérence des données agrégées et individuelles par salarié déclarées par les employeurs avec la réglementation des cotisations et des contributions sociales (voir II - B - 2 - *supra*).

L'Agirc-Arrco et les Urssaf portent à la connaissance des déclarants (entreprises ou leurs experts comptables), dans le cadre de compte rendus métier (CRM) normalisés, les anomalies à corriger. De surcroît, les GPS

appellent les déclarants par la voie téléphonique afin qu'ils effectuent les corrections attendues (voir B - 2 - *infra*).

Dans un grand nombre de cas, les incohérences de données agrégées ou individuelles que détectent respectivement les Urssaf ou les GPS pour le compte de l'Agirc-Arrco affectent également l'exactitude des salaires et des prélèvements sociaux déclarés à l'autre collecteur.

La juxtaposition de deux collecteurs, non ou insuffisamment coordonnés, présente un double risque de moindres occasions de détection et de correction d'anomalies et, par ailleurs, de communication aux entreprises d'indications divergentes de correction de ces dernières.

3 - Une duplication maintenue de certains frais de gestion

Selon le GIE Agirc-Arrco, 2 549 ETP étaient affectés en 2021 aux activités « métier » de collecte des cotisations de retraite complémentaire, dont 843 chargés des encaissements, du recouvrement amiabil et des actions contentieuses et 1 706 affectés à la gestion des comptes des entreprises et à la fiabilisation des données déclarées.

Le coût de l'activité de collecte ainsi entendue, de la gestion des données des entreprises au recouvrement en passant par la correction des erreurs déclaratives, se serait élevé à 235,4 M€ en 2021, représentant 0,3 % des montants encaissés de cotisations.

Ce pourcentage peut apparaître faible par rapport au taux d'intervention des Urssaf (voir chapitre 2 *supra*), mais il est calculé sur un périmètre plus étroit, qui n'intègre aucune activité de contrôle d'assiette ni de recouvrement forcé. Il ne comprend pas non plus de quote-part de frais relatifs aux fonctions support (informatique, comptabilité, finances etc.), la comptabilité analytique d'Agirc-Arrco ne répartissant pas ces coûts entre les cotisations et les prestations.

En l'absence de transfert, plusieurs tâches restent dupliquées entre les Urssaf et l'Agirc-Arrco : création et radiation des cotisants ou modification d'une partie de leurs données d'identification, relances amiabiles des DSN manquantes et des paiements, contrôles de premier niveau sur les données déclarées, encaissements, régularisations, etc.

B - Mettre en place une organisation cible commune aux Urssaf et à l'Agirc-Arrco

Au regard du coût collectif d'une absence de transfert, il convient de le mener à bien en s'assurant de la bonne mise en place de conditions de fond, sur le calcul des cotisations et des droits, et de procédure entre les Urssaf et l'Agirc-Arrco.

1 - Assurer l'exactitude du calcul des cotisations et des droits à retraite complémentaire

La déclaration aux Urssaf des cotisations et contributions sociales en faisant masse des rémunérations versées à l'ensemble des salariés de l'établissement, et non de manière détaillée par salarié du même établissement, a pour conséquence que les salaires qui ouvrent les droits aux prestations contributives du régime général de sécurité sociale (retraites de base, indemnités journalières, pensions d'invalidité, rentes d'accident du travail – maladies professionnelles) et aux prestations d'assurance chômage ne coïncident pas nécessairement avec ceux sur lesquels sont assis les prélèvements sociaux. En dehors de contrôles de cohérence des données, encore rares mais appelés à s'intensifier à partir de 2023 (voir II - B - 2 - *supra*), les écarts qui peuvent survenir entre la somme des données individuelles par salarié et les données agrégées de l'établissement ne sont ni détectés, ni corrigés.

Au contraire, les cotisations Agirc-Arrco étant déclarées à un niveau détaillé par salarié, l'assiette des salaires servant à calculer les droits à retraite complémentaire acquis par les salariés est identique à l'assiette servant à calculer les cotisations dues.

À partir des données de montants de salaires et d'assiette des cotisations déclarées par les employeurs dans les DSN au titre de chaque salarié pris individuellement, les GPS effectuent deux opérations : ils recouvrent l'ensemble des cotisations dues auprès de chaque employeur et calculent avant de porter au compte de carrière de chaque salarié le nombre de points correspondant aux cotisations déclarées comme étant dues, ou, le cas échéant, corrigées à la suite de la détection d'anomalies. Avant 2019, les GPS vérifiaient la cohérence des données individuelles sur des périmètres variables de déclarations et de données. Depuis lors, ils mènent à la demande du GIE Agirc-Arrco des campagnes mensuelles de fiabilisation des données individuelles. À la suite de leur automatisation, elles couvrent depuis 2021 la totalité des DSN reçues. Les vérifications sont effectuées à un moment aussi proche que possible de celui de la réception des DSN mensuelles, afin

de minimiser les corrections de la paie des salariés parfois nécessaires et faciliter le recouvrement de créances sur les entreprises ayant commis des erreurs déclaratives au détriment d'Agirc-Arrco.

Les corrections des données individuelles déclarées concernent un grand nombre d'assurés et entraînent d'importants montants de cotisations à régulariser, dont le solde global est favorable à Agirc-Arrco. En 2022, les données individuelles de près de deux millions de salariés ont été corrigées dans un sens favorable à ces derniers, tandis que celles de 1,2 million de salariés apparaissaient excédentaires¹³⁵. À ce titre, les GPS ont émis 793 M€ de créances sur les entreprises et constaté 457 M€ à leur restituer.

Le transfert de la collecte des cotisations Agirc-Arrco aux Urssaf avait été organisé tout en maintenant la déclaration de données agrégées, non détaillées par salarié, dans les DSN. De ce fait, l'Acoss avait créé 17 nouvelles rubriques déclaratives agrégées (codes-type de personnel ou CTP, voir *supra*). Un référentiel commun de contrôles Acoss -Agirc-Arrco (cf. II-B) prévoyait la mise en œuvre de six contrôles automatisés de cohérence des données agrégées et des données individuelles relatifs aux cotisations Agirc-Arrco. L'un d'eux avait pour objet de vérifier la relation d'égalité du montant agrégé des cotisations avec la somme des montants individuels de cotisations par salarié, condition indispensable à l'exactitude du calcul des cotisations comme des droits à retraite complémentaire.

2 - Articuler les responsabilités et modes opératoires des Urssaf et de l'Agirc-Arrco vis-à-vis des déclarants

La sauvegarde des savoir-faire et des acquis du régime Agirc-Arrco en matière de fiabilisation des données déclaratives était considérée comme l'un des points critiques du bon déroulement du transfert. L'exposé des motifs du PLFSS 2020 avait ainsi prévu que si les Urssaf devaient être les seules interlocutrices des entreprises, les moyens qu'elles consacreraient à la fiabilisation des données nominatives des DSN seraient renforcés par la mise à disposition des outils informatiques et des collaborateurs des GPS affectés à cette mission ; les échanges que continueraient à avoir ces derniers avec les entreprises interviendraient au nom des Urssaf¹³⁶.

En vue du transfert de collecte, le référentiel commun des contrôles automatisés de cohérence, établi par l'Acoss et l'Agirc-Arrco sous l'égide de la direction de la sécurité sociale, prévoyait 259 contrôles du ressort des

¹³⁵ L'Agirc-Arrco indique que les déclarations en excédent sont, pour l'essentiel, des erreurs déclaratives sans impact sur les comptes de carrière des assurés.

¹³⁶ Annexe 9 au PLFSS 2020, p. 53.

Urssaf (sur les données agrégées, les données individuelles et la cohérence réciproque des deux catégories de données) et 97 contrôles du ressort d'Agirc-Arrco, sur les seules données individuelles.

Depuis 2020, le GIE Agirc-Arrco met en ligne un portail client sur Internet, dénommé « DSN Fiab », qui permet aux entreprises ou à leurs mandataires (experts-comptables notamment) de consulter des comptes rendus métier (CRM) signalant des anomalies déclaratives. Selon le GIE, bien que « DSN Fiab » comporte des outils d'aide à la correction, peu de déclarants corrigeant spontanément les anomalies qui leur sont ainsi signalées. C'est pourquoi le GIE a demandé aux GPS d'appeler les entreprises ou leurs experts-comptables afin d'obtenir des corrections pertinentes de leur part. Ces échanges téléphoniques, formalisés ensuite par courriel, seraient à l'origine de 95 % des corrections obtenues.

Depuis novembre 2022, les Urssaf mettent en œuvre de premiers contrôles systématiques sur certaines données agrégées et individuelles des DSN et communiquent aux déclarants les anomalies détectées dans le cadre de comptes-rendus métiers (CRM) normalisés, adressés par courriel et consultables dans la nouvelle fonctionnalité « Suivi DSN » de l'espace en ligne des employeurs. L'Acoss a en effet estimé que l'outil « DSN Fiab » de l'Agirc-Arrco ne répondait pas à ses besoins. Cet outil présente toutefois des fonctionnalités similaires à « Suivi DSN » et permet de surcroît de porter les CRM à la connaissance non seulement des entreprises, mais aussi de leurs mandataires, qui peuvent ainsi corriger les erreurs systémiques affectant les DSN de leurs portefeuilles de clients.

À la différence de l'Agirc-Arrco, le réseau des Urssaf n'a pas encore arrêté sa doctrine d'interaction avec le déclarant lorsqu'il détecte une anomalie déclarative significative. À ce stade, il signale à ce dernier qu'il peut bénéficier d'un accompagnement téléphonique, dans le courriel de notification du CRM qui lui est adressé et sur le portail en ligne. Il convient qu'un bilan soit tiré de cette pratique moins directe que celle de l'Agirc-Arrco, en en comparant les résultats respectifs.

Enfin, pour que les détections d'anomalies déclaratives par Agirc-Arrco sur des données d'intérêt commun¹³⁷ bénéficient à l'ensemble des organismes destinataires des DSN, il convient que les corrections ne soient pas effectuées par Agirc-Arrco directement dans ses bases de données, mais donnent exclusivement lieu à l'émission de DSN rectificatives par les entreprises ou leurs mandataires.

¹³⁷ Par exemple quand elles portent sur des éléments de rémunération entrant dans l'assiette des prélèvements ou la nature du contrat salarial.

3 - Sécuriser la nouvelle organisation par la réalisation de tests préalables à grande échelle

Les solutions développées par les éditeurs de logiciels devraient être testées à plus grande échelle que cela n'avait été le cas lors des « tests à blanc » organisés en 2022 en vue d'un transfert de collecte au 1^{er} janvier 2023. Ainsi, la représentativité des entreprises devrait être mieux assurée, en nombre comme en diversité (grandes entreprises, PME, entreprises concernées par des situations spécifiques, notamment l'application de taux particuliers de cotisation et de répartitions dérogatoires des taux entre les employeurs et les salariés).

En outre, il conviendrait de tester au préalable le bon fonctionnement et l'efficacité des contrôles de cohérence des données agrégées et des données individuelles du référentiel commun Acoss – Agirc-Arrco (voir 2 - *supra*) sur des nombres significatifs d'entreprises et de déclarations, et de les adapter en tant que de besoin préalablement à la généralisation du transfert à la totalité des entreprises.

Dans le même esprit, il conviendrait aussi que l'organisation convenue entre les Urssaf et l'Agirc-Arrco en vue de coordonner le déclenchement et les effets de leurs interventions respectives auprès des entreprises, soit testée en situation réelle.

Enfin, alors que les réponses apportées aux éditeurs de logiciels et aux entreprises ont pâti de délais parfois excessifs et de difficultés de coordination lors des tests organisés en 2022, la mise en œuvre d'une conduite de changement apportant des réponses rapides et concertées serait elle aussi indispensable.

**

La Cour recommande ainsi de mener à bien le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés, dans le cadre d'une organisation cible associant l'Agirc-Arrco et garantissant la prise en compte des mêmes montants de salaires pour calculer les cotisations exigibles et les points de retraite complémentaire. Il permettrait de mettre fin à la grave anomalie que constitue l'absence de contrôle de l'assiette des cotisations Agirc-Arrco et d'appliquer les dispositions de l'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale en les intégrant aux contrôles effectués par les Urssaf. Quel que soit le calendrier qui serait retenu pour ce transfert, les travaux engagés par l'Acoss, l'Agirc-Arrco et la direction de la sécurité sociale pour fiabiliser les déclarations et mettre en place des retours coordonnés vers les déclarants doivent être menés à leur terme.

IV - Des rapprochements fonctionnels entre les réseaux de collecte fiscaux et sociaux à amplifier

Après une première expérimentation en 2017 et sous l'effet également de la crise sanitaire, l'Acoss et la DGFIP se sont rapprochées au deuxième trimestre 2021 afin d'établir une feuille de route commune, intitulée « Synergies ». Conçue comme un outil souple et adaptable, elle recense des expériences engagées de coopérations entre les sphères fiscale et sociale et explore les opportunités offertes par les différents projets et outils, pour améliorer le service rendu aux entreprises et autres usagers, et renforcer l'efficacité de la collecte des prélèvements fiscaux et sociaux.

« Synergies » comprend cinq axes¹³⁸, dont trois, à court et moyen terme, concernent l'accompagnement des entreprises en difficulté ou qui risquent de l'être, la mutualisation d'actions entre les réseaux et l'optimisation de leurs interventions et du rendement du recouvrement forcé et, enfin, le partage d'informations autour des contrôles opérés ou à programmer. Deux axes supplémentaires à moyen et long terme couvrent la sécurisation juridique des entreprises, notamment les jeunes entreprises, et la création d'offres de services globales et porteuses de simplifications.

Pour déployer « Synergies », l'Acoss et la DGFIP au niveau central ont établi à l'été 2021 une convention-type nationale de coopération entre les DDFIP et les Urssaf, à décliner localement, qui prévoit :

- le développement d'échanges d'informations propres à faciliter le recouvrement des prélèvements fiscaux et sociaux dans un cadre juridique (protection des données, dérogations au secret professionnel) et organisationnel mieux défini ;
- une concertation avant l'engagement d'actions de recouvrement forcé ;
- la réception mutualisée de débiteurs communs sur demande ou avec l'accord de ces derniers, en complément des dispositifs en vigueur pour les entreprises en difficulté (CCSF, Codefi).

Fin 2022, l'ensemble des conventions locales avaient été signées. Trois domaines en particulier ont connu des développements récents : la prévention et le traitement des difficultés des entreprises (A), la mise en place d'un portail commun de recouvrement (B) et le rapprochement des procédures de recouvrement (C).

¹³⁸ Le détail et l'historique de la convention sont présentés dans l'annexe n° 8.

A - « Signaux faibles » : un dispositif partagé d'anticipation des difficultés des entreprises à améliorer

L'accompagnement des entreprises en difficulté fait partie de longue date des missions communes des créanciers publics. Les commissions des chefs de services financiers (CCSF), qui réunissent chaque mois des représentants de la DDFiP, de l'Urssaf et de la Banque de France, peuvent accorder des échelonnements de paiement conjoints et des remises conditionnelles de dettes. Placé sous l'autorité du préfet de département, et animé par le DDFiP, le comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi) a une vocation plus large d'échanges sur les difficultés des entreprises, mais peut également restructurer des passifs et accorder des aides publiques. Au niveau national, le Comité interministériel de restructuration industrielle (Ciri), qui réunit les principales directions d'administration centrale concernées, conçoit des plans de redressement à la demande des entreprises de plus de 400 salariés.

En 2016, le réseau des Urssaf s'était doté d'une application de détection des difficultés de paiement des entreprises, dénommée « *Signaux Faibles* ». À partir des informations fournies par les partenaires de ce dispositif¹³⁹, un algorithme permet d'identifier les entreprises de 10 salariés et plus qui présentent un risque de défaillance de paiement à un horizon de 18 mois. Les listes de détection issues de « *Signaux Faibles* » permettent aux agents habilités des organismes partenaires de prendre contact avec les entreprises concernées afin d'envisager des solutions communes. L'application a fait l'objet d'une convention de déploiement signée en janvier 2019 par l'Acoss, la direction générale des entreprises et la Banque de France, permettant sa généralisation à la France entière.

À partir de 2020, avec la crise sanitaire, l'application a été utilisée en amont des Codefi, voire des CCSF, en lien avec les commissaires aux restructurations et prévention des difficultés des entreprises. En 2021, la DGFiP, qui disposait jusque-là de son propre outil, a intégré ses données à « *Signaux Faibles* » en vue d'enrichir les informations relatives à la situation des entreprises exposées au risque de défaillance.

Dans son rapport d'activité pour 2021, la DGFiP comptabilise près de 24 000 entreprises détectées par « *Signaux Faibles* », dont près de 12 000 ont été contactées par l'un des partenaires. Un bilan réalisé en mai 2022 par la DGFiP fait cependant apparaître une adhésion limitée de ses services à cet outil, dont 35 % des signalements seraient infondés : la

¹³⁹ Urssaf, Banque de France et Direccte jusqu'en 2020.

situation de l'entreprise s'est améliorée depuis le recueil des données utilisées par l'outil¹⁴⁰, ou bien s'est dégradée, notamment par l'ouverture d'une procédure collective ; des entreprises, membres de groupes, bénéficient du soutien de leurs maisons-mères ; l'algorithme conduit à identifier des entreprises ayant uniquement des dettes sociales, et n'appelant donc pas l'intervention des services fiscaux.

Outil transversal, l'application « *Signaux Faibles* » gagnerait à être enrichie d'informations fiscales utiles qui n'y ont pas été intégrées à ce jour (déclarations de TVA pour détecter une baisse d'activité, non-paiement des dettes fiscales par exemple). Par ailleurs, les conditions de son extension aux entreprises de moins de 10 salariés seraient à examiner.

B - Le portail commun du recouvrement : un coût élevé pour un public encore restreint, des usages à développer

Dans le cadre des démarches de simplification pour les entreprises, la mission France Recouvrement (MFR) a mis en place un portail commun du recouvrement. D'un coût élevé au regard de son utilisation actuelle par les entreprises, ce portail, ouvert en 2022, offre des perspectives d'évolution tant pour les entreprises que pour les administrations de collecte.

1 - Un accès commun aux services des trois principaux réseaux de collecte, une utilisation encore limitée

Le déploiement d'un portail commun fiscal et social, dénommé « Portail Pro », a pour ambition d'offrir aux entreprises un point d'accès unique pour leurs démarches de déclaration et de paiement auprès des trois principales administrations de collecte : la DGFiP, la DGDDI et les Urssaf.

Après une phase de tests, la première version a été proposée à l'ensemble des entreprises en mars 2022. La DGFiP a organisé à cet effet des campagnes de promotion par courriel auprès de quatre millions d'entreprises ; l'Acoss a fait de même en juin, à l'attention de 405 000 employeurs de salariés du secteur privé et de 18 000 experts-comptables. De nouvelles fonctionnalités ont été ajoutées en février 2023, en particulier pour les travailleurs indépendants.

¹⁴⁰ Selon les partenaires, il peut exister un écart de plusieurs mois entre la production de la donnée et son affichage dans l'application.

« Portail Pro » propose des services en libre accès¹⁴¹. Ses utilisateurs peuvent aussi rattacher un ou plusieurs de leurs comptes sur les sites de l’Urssaf, de la DGFiP, de la DGDDI ou de « NetEntreprise.fr ». Un tableau de bord multi-administrations, personnalisé en fonction du profil de l’entreprise (par exemple pour les travailleurs indépendants), permet alors de visualiser en temps réel l’ensemble des sommes restant dues au titre des impôts et prélèvements sociaux et les déclarations à réaliser. Le portail propose aussi un module de déclarations et de paiements, des simulateurs de calcul de prélèvements¹⁴² et une messagerie sécurisée.

En janvier 2023, 124 000 comptes seulement avaient été créés, dont 92 000 rattachés à un seul des trois comptes social, fiscal ou douanier. Une enquête réalisée en novembre 2022 par le Service de la communication (Sircom) de la Première ministre montre toutefois que 73 % des utilisateurs apprécient d’accéder aux services des trois réseaux de collecte à partir d’un seul identifiant et d’un seul mot de passe.

En tant que tiers-déclarants, les experts-comptables peuvent accéder au dossier de leurs clients, mais sans pouvoir gérer un portefeuille complet à partir d’un accès unique. Le développement en 2023 d’une fonctionnalité nouvelle leur offrira une sélection simplifiée des dossiers et un affichage adapté de l’ensemble de leurs clients, voire la remontée automatisée dans les progiciels de gestion des données relatives à leur situation déclarative et de paiement. Il est possible qu’à la suite de l’enrichissement des fonctionnalités qui leur sont proposées, un nombre accru de tiers déclarants utilisent Portail Pro, ce qui pourrait augmenter significativement le nombre de petites entreprises utilisant ce portail.

2 - Un coût élevé au regard du public actuel d’entreprises

En avril 2022, le coût total de « Portail Pro » a été chiffré par la Direction interministérielle du numérique (Dinum) à environ 53 M€ pour les quatre années 2020 à 2023. Ce montant, très élevé au regard du nombre d’entreprises utilisatrices, comprend les coûts d’études et de pilotage du projet, les coûts de construction des différentes composantes fonctionnelles du portail, les coûts de maintien en condition opérationnelle (MCO), ainsi que les coûts d’adaptation des systèmes d’information des propriétaires

¹⁴¹ Paiement de créances publiques, informations juridiques, taux et barèmes, calendrier des échéances.

¹⁴² Notamment la simulation du crédit impôt recherche innovation, du calcul d’acomptes de la TGAP, des cotisations sociales, de la réduction générale de cotisations etc.

(Acoss, DGFiP et DGDDI) par le développement d'interfaces de programmation d'application (API).

Ce projet prioritaire du Gouvernement a bénéficié en 2019 et 2020 d'un budget de 4,4 M€, co-financé par les trois co-propriétaires et par le fonds de transformation ministériel (FTM) du secrétariat général des ministères économiques et financiers. Par la suite, la MFR a déposé une demande de co-financement auprès du fonds de transformation de l'action publique (FTAP), validée par la Dinum. Le FTAP a confirmé son soutien au projet à hauteur de 28,9 M€ pour les années 2021 et 2022¹⁴³. En novembre 2022, le coût des actions à réaliser en 2023 était estimé par la MFR à 12,2 M€, qui seront encore co-financés par le FTAP.

À l'appui de la demande de financement présentée par le FTAP en 2020, la MFR mentionnait des perspectives d'économies induites par la mise en place du portail commun, de l'ordre de 4,3 M€ entre 2023 et 2024. Ce montant correspond à des dépenses qui pourraient être évitées grâce à « Portailpro » : affranchissements, décommissionnement de composantes informatiques, développements spécifiques à chaque sphère, etc. À ce stade, aucune des actions conduisant à ces économies n'a été mise en œuvre. La MFR anticipait des recettes supplémentaires, résultant de l'augmentation du taux de recouvrement, évaluées à 50 M€ en 2023 et 100 M€ en 2024. Ce surcroît de recettes découlerait des gains de productivité (en personnel) réalisés au sein de chaque sphère de collecte et d'une amélioration de l'efficacité du contrôle et du recouvrement. Elles restent toutefois très incertaines et dépendantes des possibilités d'utilisation des informations accessibles via « Portailpro » qui seront reconnues aux agents des trois réseaux de collecte (voir 3 - *infra*).

La DGDDI souhaite proposer des services en exclusivité ou nouveaux sur le portail commun. Les trois réseaux de collecte prévoient cependant de conserver leurs propres sites, en considérant que « Portail Pro » ne pourrait pas les intégrer. Dans ce contexte, ce portail pourrait présenter durablement un bilan financier négatif, atténué par la réutilisation par la DGFiP d'une partie des développements informatiques du portail pour les besoins de son propre site et par la mutualisation d'informations entre les réseaux de collecte.

¹⁴³ Contrat de transformation Grand plan d'investissement/ Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) « Portail Commun du Recouvrement », 2021.

3 - Un outil qui pourrait faciliter les coopérations entre administrations et le rapprochement des règles de gestion

Les travaux sur la version à venir du portail portent sur la possibilité d'offrir aux agents des réseaux de collecte une vision consolidée (la « vue agent ») de la situation des dettes et des créances des entreprises vis-à-vis des trois réseaux de collecte.

Cette utilisation des données de « Portailpro » laisse augurer de potentialités importantes d'amélioration du recouvrement des créances sur les contribuables et les cotisants. À cette fin, il conviendrait que l'expérimentation de la vision consolidée soit étendue aux délais de règlement accordés, aux plans d'apurement et aux actions de recouvrement amiable et forcé mises en œuvre, dont les données continuent à figurer dans les seuls systèmes d'information de chaque administration.

En procurant une vue d'ensemble des situations des entreprises vis-à-vis des réseaux de collecte, la « vue agent » pourrait également être utile à la détection des difficultés financières des entreprises dans les instances en charge de l'accompagnement des entreprises en difficulté.

En 2023, une première expérimentation de ce projet de vision consolidée doit être menée par la MFR, à droit constant, afin d'éclairer les possibles gains d'usage et d'efficacité. Douze cas « métier » correspondant à l'application de certaines procédures ont été retenus. L'extension du périmètre de l'expérimentation nécessitera des adaptations informatiques, organisationnelles et juridiques en matière de respect des règles de confidentialité et de partage des données.

**

Au vu des enjeux et des potentialités de cet outil, les travaux de développement de « Portailpro » devraient être poursuivis, sous le pilotage de la mission France Recouvrement. Toutefois, bien que la DGFiP ait indiqué à la Cour qu'elle avait proposé de prolonger la mission jusqu'à fin 2025, son mandat prend fin au 31 décembre 2023 en application des textes en vigueur¹⁴⁵. Il convient dès lors de prolonger le mandat de la MFR, en le recentrant sur l'extension des fonctionnalités de « portailpro.gouv.fr » pour les entreprises et la mutualisation des informations relatives aux entreprises entre les administrations de collecte.

¹⁴⁵ En application du décret n° 2022-1220 du 9 septembre 2022.

C - Rapprocher les procédures de recouvrement entre les deux sphères

La crise sanitaire a rapproché les administrations fiscale et sociale dans l'accompagnement des entreprises en difficulté et la mise en place de mesures dérogatoires coordonnées. En revanche, les travaux visant à rapprocher les procédures de recouvrement ont peu progressé. Un réexamen de la justification des différences procédurales entre les deux sphères serait à mener afin de progresser dans l'harmonisation des règles du recouvrement forcé en fonction des solutions les plus efficaces.

1 - Une harmonisation des procédures menée à terme dans la sphère fiscale

La loi de finances rectificative pour 2017 a harmonisé les procédures de recouvrement héritées des anciennes direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique, en créant au 1^{er} janvier 2019 la saisie administrative à tiers détenteur (SATD)¹⁴⁶ et le contentieux du recouvrement. Cette harmonisation était un préalable au rapprochement des outils informatiques du recouvrement forcé des créances publiques prévu dans le cadre du projet « *Recouvrement Optimisé des Créances du Secteur Public* » (ROCSP), mis en œuvre par les DDFiP.

Le projet « *Recouvrement Optimisé des Créances du Secteur Public* » (ROCSP) : un chantier d'ampleur à faire aboutir

Le projet informatique ROCSP vise à unifier à terme le recouvrement forcé des différents types de créances de la sphère publique (impôts, prélèvements sociaux, recettes non fiscales, produits liés aux services rendus par les collectivités locales et les hôpitaux, amendes et condamnations péquénaires). À ce jour, cette unification se limite aux créances fiscales détenues par la DGFIP.

¹⁴⁶ En remplacement de plusieurs procédures de saisie préexistantes, notamment l'avis à tiers détenteur, l'opposition à tiers détenteur, l'opposition administrative et la saisie à tiers détenteur.

À ce titre, il est prévu que l'ensemble des créances d'un même débiteur soient regroupées au sein d'un poste comptable unique par département, afin de spécialiser l'activité de recouvrement forcé en dehors des services chargés de la gestion courante des recettes, de doter les débiteurs d'un interlocuteur unique et de mettre en œuvre une politique globale des poursuites. Dans cet objectif, est expérimentée depuis septembre 2021 dans cinq directions départementales la centralisation de la mission du recouvrement forcé des créances fiscales au sein du pôle de recouvrement spécialisé (PRS), structure départementale à laquelle est confié le recouvrement forcé des créances les plus complexes. Les restes à recouvrer (RAR) ont été transférés des SIE au PRS depuis le 1^{er} septembre 2021 ; en revanche, le transfert des RAR des SIP au PRS a été reporté à 2023, sans qu'ait été fixée une échéance précise.

Le bilan du contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 fait apparaître que le projet ROCSP rencontre des difficultés de mise en œuvre. Par ailleurs, il implique de profondes réorganisations de la mission « recouvrement » au sein de la DGFiP¹⁴⁷. Ces difficultés ont entraîné un allongement du calendrier et une hausse du coût du projet¹⁴⁸.

Le délai de prescription de l'action en recouvrement forcé des créances publiques de la sphère fiscale a été harmonisé. Pour les créances dont le délai de prescription commence à courir ou dont une cause interruptive de prescription intervient à compter du 1^{er} janvier 2022, un délai unique de quatre ans est désormais prévu sous réserve de certaines exceptions¹⁴⁹. Ce délai s'applique aussi aux produits soumis à une disposition législative ou réglementaire spécifique, notamment les créances douanières. Par ailleurs, un point uniforme de départ du délai de prescription de l'action en recouvrement est désormais fixé.

En outre, la loi de finances pour 2021¹⁵⁰ a fixé des règles communes pour le recouvrement forcé des créances publiques, applicables aux

¹⁴⁷ Selon l'Inspection générale des finances, « il questionne notamment le rôle des pôles de recouvrement spécialisé (PRS) qui sont pour le moment chargés du recouvrement des créances des professionnels et des particuliers ». Cf. Annexe 1 du bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022, septembre 2022.

¹⁴⁸ Lorsque le projet a été lancé, sa durée était estimée à 69 mois et son coût total à 56,7 M€. Sa durée prévisionnelle a depuis lors été portée à 94 mois et son coût actualisé à 96,4 M€ dans le PAP 2023 du programme 156.

¹⁴⁹ Article L. 274 du livre des procédures fiscales dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2022, modifié par l'article 160 de la loi de finances pour 2021.

¹⁵⁰ Article 160 de la loi de finances pour 2021.

comptables de la DGDDI comme de la DGFiP¹⁵¹. Elle a en outre étendu le remplacement du commandement à payer par la mise en demeure de payer et la compétence des huissiers des finances publiques à des actes jusque-là exclusivement confiés aux huissiers de justice.

2 - La mise en place de conventions de mandat pour les débiteurs communs aux sphères fiscale et sociale : un projet ambitieux, des contraintes juridiques à lever

Une partie des entreprises sont débitrices à l'égard de plusieurs réseaux de collecte¹⁵². La mise en place de conventions de mandat permettrait de confier à la DGFiP ou à l'Urssaf le recouvrement de l'ensemble de leurs créances sur une même entreprise.

Les réflexions sur ce sujet sont encore récentes¹⁵³. Elles ont porté sur huit cas d'usage opérationnels, dont deux ont été écartés après analyse des groupes de travail. Les cas ont été choisis de manière à refléter les principales difficultés rencontrées en matière de recouvrement et donc à favoriser des progrès notables dans l'exercice de leurs missions par les deux administrations. Pour ces cas, qui seraient limitativement énumérés par la loi, les comptables publics de la DGFiP en charge du recouvrement des créances fiscales et les Urssaf chargées du recouvrement des créances sociales pourraient se confier mutuellement le recouvrement de leurs créances authentifiées et exigibles à l'égard de débiteurs communs.

Une convention de mandat pourrait être conclue aux fins d'exercice par le mandataire, simultanément pour ses créances et celles du mandant, d'actions de recouvrement forcé nécessitant l'intervention d'un juge (assignation en procédure collective, saisie immobilière), d'autres actions ciblées (vente d'un bien après saisie, etc.) ou de toute action paraissant opportune pour les dossiers présentant des enjeux financiers élevés.

Les réflexions en cours font toutefois apparaître des difficultés juridiques, portant notamment sur la portée de la différence de nature juridique entre impôt et cotisation, sur la définition à donner à la notion de

¹⁵¹ Le comptable doit désormais imputer le paiement partiel d'une créance en priorité sur le principal de celle-ci, puis sur les sanctions et autres accessoires de la dette hors intérêts, et enfin sur les intérêts. La mise en œuvre de cette mesure s'échelonne du 26 juin 2021 au 1^{er} janvier 2024.

¹⁵² Au premier semestre 2018, 30 % du montant total des nouvelles créances de la DGFiP, de la DGDDI et des Urssaf passées en recouvrement forcé concernaient des entreprises débitrices d'au moins deux de ces trois réseaux.

¹⁵³ Le dispositif a fait l'objet d'une présentation détaillée lors de l'une des réunions bilatérales entre la DGFiP et l'Acoss en janvier 2022.

chef de file, sur la détermination ou non de rangs de priorité dans l'affectation des sommes recouvrées, sur la levée des secrets fiscal et social et sur les droits à garantir aux redevables.

La DGFIP et la direction de la sécurité sociale ont pour objectif d'inscrire le cadre juridique des délégations de recouvrement dans le PLF pour 2024. Cependant, à la date d'établissement du présent rapport, le Conseil d'État n'avait pas encore été saisi et les développements informatiques nécessaires n'avaient pas débuté.

D'autres réflexions seraient à engager, notamment sur le cadre juridique et les flux d'information nécessaires à l'apurement des dettes fiscales et sociales liées à des redressements, par la saisie de tout ou partie des créances des contribuables et cotisants concernés à l'endroit de l'autre réseau de collecte¹⁵⁴.

Sous réserve que leur fondement juridique soit bien établi, les délégations du recouvrement pourraient permettre aux créanciers publics d'éviter de dupliquer leurs efforts à l'égard de mêmes débiteurs, sans être exposés à des contestations. L'harmonisation des procédures de recouvrement entre les deux sphères fiscale et sociale pourrait favoriser la mise en œuvre de délégations ne se bornant pas à quelques cas d'usage, mais portant sur des montants significatifs de créances.

3 - L'harmonisation des procédures de recouvrement forcé entre les sphères fiscale et sociale : un chantier encore à engager

a) Un rapprochement à peine esquissé des procédures de recouvrement forcé

Il conviendrait de mener à terme le rapprochement des outils juridiques du recouvrement forcé des créances afin de doter les deux réseaux de recouvrement, social comme fiscal, d'outils présentant une efficacité comparable pour la protection des intérêts des créanciers publics.

Dans la sphère fiscale, comme indiqué *supra*, la saisie administrative à tiers détenteur (SATD)¹⁵⁵ est depuis 2019 l'unique outil

¹⁵⁴ À titre d'illustration de cet enjeu, aucune procédure juridique ne fait obstacle à l'heure actuelle à ce qu'une entreprise faisant l'objet d'un redressement par l'Urssaf pour travail illégal perçoive un remboursement de crédit de TVA par la DGFIP, dont l'Urssaf n'aura d'ailleurs pas connaissance.

¹⁵⁵ Article L. 162 du livre des procédures fiscales.

de saisie à la disposition des comptables publics. Dans la sphère sociale, l'opposition à tiers détenteur (OTD)¹⁵⁶ permet à l'Urssaf de saisir des fonds appartenant à son débiteur et se trouvant entre les mains d'un tiers qui les détient pour son compte (établissements bancaires, notaires, caisses versant des prestations sociales etc.), à l'exception des rémunérations.

L'OTD sociale présente des différences importantes avec la SATD fiscale. En premier lieu, elle ne peut être faite qu'avec un titre exécutoire définitif non frappé de recours¹⁵⁷. Ainsi, sauf en cas de fraude sociale (voir *infra*), l'OTD ne peut être mise en œuvre qu'à la suite de l'échec successif de deux procédures (mise en demeure puis contrainte), alors que la SATD peut être notifiée dès l'échec de la seule mise en demeure dès lors que l'administration fiscale dispose d'un titre exécutoire. En outre, les SATD sont adressées en masse par la DGFiP, alors que les OTD ont un caractère exceptionnel en raison notamment de leur coût de gestion¹⁵⁸.

La convention « Synergies » entre la DGFiP et l'Acoss soulève la question de l'opportunité de reproduire la SATD dans la sphère sociale et envisage la réalisation d'une étude comparée entre cette procédure et celle de l'OTD. Cette étude devrait repérer les cas d'usage pour lesquels le recours à la SATD serait plus efficace et moins coûteux. Cette comparaison est toutefois repoussée régulièrement par les deux administrations.

b) Des procédures de recouvrement forcé à mettre à niveau pour lutter plus efficacement contre les fraudes

La lutte contre la fraude doit être renforcée dans les deux réseaux par le développement d'échanges de données, visant à fiabiliser les populations de cotisants et à mettre en commun les informations les concernant¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Article L. 133-4-9 du code de la sécurité sociale. Destinée initialement aux travailleurs indépendants puis étendue aux Urssaf en 1999.

¹⁵⁷ Article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution.

¹⁵⁸ Les Urssaf recourant à des huissiers de justice, contrairement à l'administration fiscale qui dispose de ses propres huissiers, l'Acoss recommande de privilégier les saisies attribution par voie d'huissier (et les cessions de créances) et de réservier l'OTD à un nombre limité de cas, essentiellement pour le recouvrement de créances liées à des fraudes et de créances sur les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés, auprès des CPAM.

¹⁵⁹ Des procédures d'échanges de données sont en cours de déploiement entre les réseaux, *via* notamment des accès croisés aux bases de données et des transmissions d'informations sur les redressements effectués (cf. l'annexe n° 10).

Il conviendrait également, s'agissant des Urssaf, de les doter de procédures de recouvrement des créances liées à des fraudes aussi efficaces que celles de l'administration fiscale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. En cas de travail non déclaré, les Urssaf peuvent mettre en œuvre trois principales procédures de recouvrement :

- instituée par la LFSS 2012, la procédure de flagrance sociale permet à l'Urssaf, après établissement d'un procès-verbal de travail illégal, d'agir plus rapidement sur les biens du cotisant que dans le cadre habituel de l'exécution d'une contrainte par huissier sans prise de garantie préalable, en procédant à des saisies conservatoires¹⁶⁰ ;
- l'opposition à tiers détenteur (OTD)¹⁶¹, non spécifique aux redressements liés à la lutte contre le travail non déclaré (cf. *supra*), vise de même à agir plus rapidement en permettant de saisir des sommes appartenant au débiteur détenues par des tiers, sans obligation de recourir à un huissier (contrairement à la procédure générale de saisie-attribution à disposition de l'ensemble des créanciers¹⁶²) ;
- la mise en jeu de la solidarité financière permet d'étendre le champ du recouvrement aux éventuels donneurs d'ordre, susceptibles d'avoir bénéficié, de fait, du travail dissimulé¹⁶³.

Des adaptations ont été récemment apportées à ces procédures. Ainsi, l'obligation de saisine préalable du juge de l'exécution pour les saisies conservatoires a été supprimée en 2017¹⁶⁴, ce qui permet d'en accélérer la mise en œuvre. De plus, le caractère suspensif du recours contre une OTD par le débiteur devant le juge de l'exécution a été supprimé en 2018¹⁶⁵, afin de pallier les stratégies de contestation systématique des actions de recouvrement mises en œuvre par certains débiteurs.

Ces procédures demeurent toutefois très peu utilisées par les organismes du recouvrement. En ce qui concerne la procédure de flagrance sociale, elle est moins efficace que celle de flagrance fiscale¹⁶⁶, et pourrait être encore renforcée. Comparée à celle de flagrance fiscale, la procédure de flagrance sociale prévoit en effet, préalablement à la mise en œuvre de saisies conservatoires par le directeur de l'organisme, que le cotisant

¹⁶⁰ Article L. 133-1 du code de la sécurité sociale.

¹⁶¹ Article L. 133-4-9 du code de la sécurité sociale.

¹⁶² Articles L. 211-1 à L. 211-5 du code des procédures civiles d'exécution.

¹⁶³ Articles L. 8222-1 à L. 8222-5 code du travail.

¹⁶⁴ Article 24 de la LFSS 2017.

¹⁶⁵ Article 24 de la LFSS 2015.

¹⁶⁶ Article L. 16-0 BA du livre des procédures fiscales.

contrôlé puisse produire des éléments justifiant de l'existence de garanties suffisantes pour couvrir les redressements lui ayant été notifiés. Il conviendrait de réexaminer la pertinence de cette étape supplémentaire, qui peut retarder la mise en œuvre des saisies conservatoires et laisser davantage de temps au cotisant pour s'y soustraire. Cette orientation semble devoir être privilégiée par rapport à celle d'un renforcement de l'OTD qui, quelles qu'en soient les évolutions, resterait vraisemblablement moins efficace que la flagrance sociale¹⁶⁷.

c) Des voies de rapprochement pour harmoniser les délais de recouvrement

L'harmonisation des procédures de recouvrement entre les administrations fiscale et sociale, dont les délais de mise en œuvre et de prescription ne sont pas homogènes, pourrait constituer une réelle simplification pour les entreprises. Elle nécessiterait néanmoins des évolutions juridiques et informatiques importantes¹⁶⁸.

La DGFiP délivre directement les titres exécutoires (dans la limite du délai de reprise de trois ans) et la prescription de l'action en recouvrement est de quatre ans¹⁶⁹, à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi de l'avis de mise en recouvrement.

Au motif du statut de droit privé des Urssaf et des dispositions du code de la sécurité sociale en matière de contentieux, la mise en demeure, adressée par l'Urssaf à un cotisant débiteur dans un délai maximal de trois ans, ne constitue pas un titre exécutoire. Cela conduit l'Urssaf à devoir faire délivrer une « contrainte¹⁷⁰ » par voie d'huissier dans un délai maximal de trois ans, avant de pouvoir engager des actions de recouvrement forcé, avec un délai de prescription de l'action en recouvrement de trois ans. Ainsi, une contrainte visant à recouvrer des cotisations de 2019 pourra être exécutée jusqu'en 2028, alors que l'action la plus tardive sur des créances fiscales pourra être effectuée en 2026.

¹⁶⁷ Même si elle est plus rapide que la saisie-attribution, l'OTD doit respecter un délai de mise en œuvre significatif, d'au moins 75 jours après la communication de la lettre d'observation issue du contrôle (30 jours entre la lettre d'observation et la mise en demeure, 30 jours entre la mise en demeure et la contrainte, 15 jours après la contrainte).

¹⁶⁸ Ces développements ne prennent pas en compte le cas des suspensions des délais de prescription, toujours possibles, notamment en cas de recours contentieux.

¹⁶⁹ Article L. 274 du livre des procédures fiscales.

¹⁷⁰ Article L. 244-9 du code de la sécurité sociale.

Un alignement des délais de prescription en matière sociale sur ceux applicables en matière fiscale conduirait à porter à quatre années la durée pendant laquelle l'action en recouvrement peut être effectuée. Ce faisant, le délai maximal de recouvrement en vigueur dans la sphère sociale serait encore allongé d'une année, alors qu'il dépasse déjà de deux années celui applicable en matière fiscale.

Afin d'harmoniser les délais maximaux de recouvrement des créances entre les deux sphères fiscale et sociale, il conviendrait par conséquent non seulement de fixer des délais identiques de prescription, mais aussi de regrouper la mise en demeure et la contrainte en un seul titre exécutoire pour le recouvrement social.

Cette unification des systèmes juridiques de recouvrement forcé des créances fiscales et sociales favoriserait en retour la mutualisation d'une partie des actions de recouvrement forcé entre les deux réseaux de collecte, pour lesquels les justifications des différences procédurales doivent être réexamинés. Cela permettrait notamment de prévenir une duplication de leurs efforts respectifs à l'égard de certains débiteurs.

**

Le renforcement des coopérations entre le réseau de la DGFiP et celui des Urssaf constitue un enjeu stratégique pour améliorer l'exercice de leurs obligations déclaratives par les entreprises, le contrôle de l'exhaustivité des assiettes déclarées, l'efficacité des actions de recouvrement des sommes exigibles et l'accompagnement des entreprises en difficulté. Les échanges entre la DGFiP et l'Acoss se sont développés au cours de la période récente. Toutefois, la « feuille de route » commune qui en constitue la matrice ne comporte pas de calendrier, ni d'échéances précises, au risque que les chantiers engagés ou envisagés soient suspendus par manque de ressources à leur consacrer ou par désintérêt par rapport à des enjeux internes aux deux réseaux.

Alors que la convention d'objectifs et de gestion de l'Acoss pour les années 2018 à 2022 et le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFiP pour les années 2020 à 2022 n'abordaient aucunement les coopérations avec l'autre réseau, il conviendrait pour l'avenir de reconnaître un caractère stratégique à leur développement dans le cadre d'un projet structuré.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les transformations de grande ampleur dans la collecte des prélevements des entreprises engagées et poursuivies depuis le milieu de la dernière décennie appellent de nouveaux développements pour améliorer l'efficience du recouvrement et le service rendu aux entreprises.

Un premier enjeu concerne la qualité des données sociales utilisées pour les prélevements et les prestations. En organisant l'alimentation des déclarations à partir des systèmes de paie des entreprises, la DSN a donné un rôle central aux éditeurs de logiciels. La mise en place d'une procédure d'homologation des logiciels de paie contribuerait à améliorer la qualité des données et à faciliter les choix des entreprises au sein d'une offre nombreuse. Au-delà, le développement des usages des données sociales appelle la mise en place d'une gouvernance stratégique des normes techniques et juridiques relatives aux données sociales. Elle devrait être confiée à une instance interministérielle qui serait chargée de la coordination des nombreux acteurs impliqués dans ces projets.

Un second enjeu porte sur le recouvrement des prélevements sociaux par les Urssaf, qu'il convient de structurer à partir des données individuelles par salarié transmises par les DSN. Le maintien d'un mode de collecte à partir de données agrégées, antérieur à la généralisation de la DSN, conduit à une dualité de données agrégées et individuelles qui n'est pas optimale. Une première étape devrait consister à fiabiliser à grande échelle les données agrégées et individuelles, parallèlement à l'engagement de travaux pour assurer un recouvrement à partir des seules données individuelles, ce qui implique des évolutions du système d'information des Urssaf.

Un troisième enjeu concerne la collecte des cotisations de retraite complémentaire obligatoire des salariés, aujourd'hui assurée par des groupements de protection sociale pour le compte de l'Agirc-Arrco. La Cour s'est exprimée à plusieurs reprises en faveur d'un transfert aux Urssaf des compétences de recouvrement de ces prélevements sous certaines conditions. Organisé par la LFSS pour 2020, reporté à plusieurs reprises, ce projet a en définitive été retiré par le Gouvernement dans le PLFRSS pour 2023, bien que distinct de la réforme des retraites. L'annulation de cette disposition par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure rétablit la base juridique et le calendrier de ce transfert. En rester à l'organisation qui a prévalu jusqu'ici conduirait à faire perdurer, au détriment du régime de retraite complémentaire et des assurés, l'absence de tout contrôle d'assiette sur l'équivalent de trois points de PIB de prélevements obligatoires. L'organisation actuellement

en vigueur se traduit également par une insuffisante coordination des deux acteurs auprès des entreprises et une duplication des frais de gestion. Il importe dès lors de mener à bien le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés dans des conditions permettant d'assurer l'exactitude du calcul des cotisations et des droits à retraite complémentaire.

Un quatrième enjeu porte sur l'approfondissement des rapprochements fonctionnels entre les réseaux fiscaux et sociaux. Le portail de recouvrement, qui permet un accès commun aux trois administrations de collecte depuis mars 2022, ne connaît qu'une utilisation limitée par les entreprises malgré un coût de développement élevé. L'ajout de nouvelles fonctionnalités et la mutualisation entre les réseaux de collecte des informations relatives à la situation des entreprises donneraient des perspectives accrues à ce portail. Par ailleurs, les axes de coopération mis en œuvre entre les directions des finances publiques et les Urssaf au niveau régional et local, notamment pour les contrôles et le recouvrement forcé, ont vocation à être approfondis. En matière de recouvrement, une démarche d'harmonisation des procédures devrait être engagée entre les deux réseaux. De manière générale, les coopérations à développer devraient être inscrites parmi les priorités des prochains documents de programmation pluriannuelle avec leurs autorités de tutelle et être dotées d'une gouvernance structurée.

La Cour formule les recommandations suivantes :

5. *mettre en place une homologation des logiciels de paie fondée sur la conformité des données produites aux normes techniques de la déclaration sociale nominative (ministère de la santé et de la prévention) ;*
6. *mettre en place une instance interministérielle chargée d'assurer la gouvernance stratégique des données sociales, de leur déclaration jusqu'à leur utilisation pour les prélèvements fiscaux et sociaux et les droits et prestations sociales (ministère de la santé et de la prévention, ministère des comptes publics, ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) ;*
7. *mener à bien le transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraite complémentaire des salariés, dans le cadre d'une organisation cible associant l'Agirc-Arrco et garantissant la prise en compte des mêmes montants de salaires pour calculer les cotisations exigibles et les points de retraite complémentaire (ministère de la santé et de la prévention, Acoss, Agirc-Arrco) ;*

8. prolonger le mandat de la mission France Recouvrement, en le recentrant sur l'extension des fonctionnalités de « portailpro.gouv.fr » pour les entreprises et la mutualisation des informations relatives aux entreprises entre les administrations de collecte (ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss) ;
 9. amplifier les coopérations entre la DGFiP et les Urssaf en matière de fiabilisation des populations de déclarants, de contrôle, de recouvrement et d'accompagnement des entreprises en difficulté et doter ces coopérations d'une gouvernance de projet structurée (ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss) ;
 10. progresser dans l'harmonisation des procédures de recouvrement forcé entre les administrations fiscale et sociale de collecte, en priorité sur les saisies auprès de tiers détenteurs, les délais de prescription, les délais maximaux de recouvrement et la flagrance sociale (ministère des comptes publics, ministère de la santé et de la prévention, Acoss).
-

Liste des abréviations

Acoss.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
Agirc-Arrco..	Association générale des institutions de retraites des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
AGS.....	Assurance de garantie des salaires
APL.....	Aide personnalisée au logement
ASP	Agence de services et de paiement
AT-MP	Accidents du travail – maladies professionnelles (branche de la sécurité sociale)
BA.....	Bénéfices agricoles
BIC.....	Bénéfices industriels et commerciaux
BNC	Bénéfices non commerciaux
Bofip	Bulletin officiel des finances publiques
Boss.....	Bulletin officiel de la sécurité sociale
C2S.....	Complémentaire santé solidaire
Cavimac	Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes
CCMSA.....	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCSF.....	Commissions des chefs de services financiers
Cesu.....	Chèque emploi service universel
Cipav	Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse
CGI.....	Code général des impôts
Ciri	Comité interministériel de restructuration industrielle
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Cnaf.....	Caisse nationale des allocations familiales
Cnieg	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CODEFI	Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
CPSTI.....	Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CRM.....	Compte-rendu métier (DSN)

CRPCEN Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire
CSG Contribution sociale généralisée
CTP Code type personnel
DA Données agrégées (dans la DSN)
DADS-U Déclaration annuelle des données sociales unifiée
DDFiP Direction départementale des finances publiques
DFSU Déclaration fiscale et sociale unifiée
DGDDI Direction générale des douanes et droits indirects
DGE Direction des grandes entreprises (service à compétence nationale de la DGFIP)
DGEFP Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP Direction générale des finances publiques
DI Données individuelles (dans la DSN)
Dinum Direction interministérielle du numérique
DITP Direction interministérielle de la transformation publique
DREETS Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRFiP Direction régionale des finances publiques
DRM Dispositif ressources mensuelles
DSN Déclaration sociale nominative
DSS Direction de la sécurité sociale
Enim Établissement national des invalides de la marine
Erafp Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique
Essoc (loi pour un) État au service d'une société de confiance
ETI Entreprise de taille intermédiaire
ETP Équivalent temps plein
ETPMA Équivalent temps plein en moyenne annuelle
ETPT Équivalent temps plein travaillé
FTAP Fonds pour la transformation de l'action publique
GIE Groupement d'intérêt économique
GIP-MDS Groupement d'intérêt public Modernisation des données sociales
GPS Groupe paritaire de protection sociale
Igas Inspection générale des affaires sociales
IGF Inspection générale des finances
IRC Institution de retraite complémentaire
Ircantec Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques

IS	Impôt sur les sociétés
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
MFR	Mission France recouvrement
MSA	Mutualité sociale agricole
NEODES.....	Norme d'échanges optimisée des données sociales (norme DSN)
NRP.....	Nouveau réseau de proximité (DGFiP)
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
OTD	Opposition à tiers détenteur
Paje.....	Prestation d'accueil du jeune enfant
PA	Prime d'activité
PAP	Projet annuel de performances (annexes aux projets de loi de finances)
PAS	Prélèvement à la source
Pasrau.....	Passage des revenus autres
PLF.....	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PME	Petite et moyenne entreprise
PRS	Pôle de recouvrement spécialisé
RALFSS	Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale
RAP.....	Rapport annuel de performances (annexes aux projets de loi de règlement)
REPSS.....	Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale
RNCPS	Répertoire national commun de la protection sociale
ROCSP	Recouvrement optimisé des créances du secteur Public
RSA.....	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des indépendants
SATD	Saisie administrative à tiers détenteur
SIE.....	Service des impôts des entreprises
SIP.....	Service des impôts des particuliers
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TI.....	Travailleur indépendant
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TPE	Très petite entreprise
Urssaf	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VLU	Versement en lieu unique (Urssaf)

Annexes

Annexe n° 1 : liste des prélèvements	128
Annexe n° 2 : les suites des recommandations du rapport de la Cour de juillet 2016.....	144
Annexe n° 3 : l'assujettissement unique à la TVA	148
Annexe n° 4 : le déploiement de la facturation électronique : vers le pré-remplissage de la déclaration de TVA	149
Annexe n° 5 : les réflexions engagées en 2018 sur l'unification de la collecte des prélèvements.....	151
Annexe n° 6 : les transferts de collecte entre organismes.....	153
Annexe n° 7 : les coûts de gestion de la fiscalité des professionnels à la DGFiP et à la DGDDI.....	158
Annexe n° 8 : les échanges d'informations entre organismes fiscaux et sociaux : l'expérience en région Provence-Alpes- Côte d'Azur et la convention Synergies	161
Annexe n° 9 : données sur les rescrits traités par la DGFiP en 2021	163
Annexe n° 10 : les échanges de données entre les réseaux dans la cadre de la lutte contre la fraude.....	165

Annexe n° 1 : liste des prélèvements

Les listes de prélèvements figurant ci-dessous ont été constituées à partir de cinq sources regroupant un grand nombre de prélèvements sur les entreprises : le compte général de l'État, l'annexe au projet de loi de finances Voies et moyens (le tome 1 comprend une liste des taxes affectées), les comptes combinés de l'Acoss, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale et l'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale présentant les impositions affectées (annexe 6 au PLFSS 2022).

Ce recensement effectué selon la même méthodologie que dans le rapport de la Cour de juillet 2016 ne prétend pas être exhaustif mais il permet d'identifier un grand nombre de prélèvements. Les tableaux ci-dessous recensent ainsi 241 prélèvements différents. La totalisation de leurs rendements (qui suppose d'agréger des montants établis selon des normes comptables différentes¹⁷¹) s'élève à 970 Md€.

Dans les tableaux qui suivent, les prélèvements sont regroupés selon le collecteur : les administrations d'État (DGDDI et DGFiP), les organismes de protection sociale, les attributaires qui collectent eux-mêmes leurs taxes.

Tableau n° 6 : administrations fiscales de l'État DGFiP et DGDDI – 2021 (M€)

Prélèvements	Part État	Sécurité sociale	Collect. locales	Autres
Total : 480 121	258 435	100 905	104 453	16 328
TVA	95 181	54 204	37 459	
Prélèvement à la source	50 600			
Impôt sur les sociétés	47 422			
TICPE	17 726		11 753	1 675
Droits de mutation à titre gratuit	18 618			
Taxe départementale de Publicité Foncière			15 648	
Taxe sur les salaires		15 349		
Droit de consommation sur les tabacs		14 348	403	

¹⁷¹ Parmi les cinq sources d'information utilisées, l'annexe *Voies et moyens* au projet de loi de finances présente des montants de recettes correspondant aux encaissements. Dans les autres sources, les montants sont établis en droits constatés.

Prélèvements	Part État	Sécurité sociale	Collect. locales	Autres
Impôts locaux (CFE/IFER)			10 588	579
Taxes intérieures de consommation et autres taxes intérieures	9 810			
TSCA (dont assurances VTM)		1 071	8 078	
Contributions sociales (CSG, CRDS) sur les revenus de placement		8 599		
Impôts locaux (CVAE)			7 880	224
Prélèvements et retenues à la source	6 723			
Droits sur les alcools		4 223		
Taxes communales additionnelles aux droits d'enregistrement et fonds de péréquation			4 083	
Redevance audiovisuelle				3 893
Droits d'importation				2 408
Redevances pour les agences de l'eau	22			2 198
Taxe sur les transactions financières	1 205			528
Droits d'octroi de Mer			1 462	
Taxe d'aménagement			1 310	
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	1 271			
Reliquat de cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises revenant à l'État	1 159			
Moins de 1 Md€				
Taxe sur les surfaces commerciales	190		793	
Taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)			912	
Contribution de sécurité immobilière	898			
Droits de mutation à titre onéreux	832			
Prélèvement sur les paris sportifs	807			
Taxe annuelle sur les bureaux en Ile de France			213	594
Taxe sur les véhicules des sociétés		793		
Taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)			723	
Taxe générale sur les activités polluantes	705			
Taxe de publicité foncière	616			

Prélèvements	Part État	Sécurité sociale	Collect. locales	Autres
Droit départemental d'enregistrement et taxes additionnelles aux droits d'enregistrement			615	
Prélèvement sur les contrats d'assurance de biens				575
Taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes				561
Taxe sur les installations nucléaires de base	560			
Contributions sociales sur les produits des jeux (Casinos, jeux et paris en ligne et Française des Jeux)		548		
Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	537			
Taxe spéciale sur les carburants perçue dans les DOM			533	
Conventions et actes civils	503			
Moins de 500 M€				
Droits de ports autonomes			488	
Contribution due par les entreprises exploitant des médicaments bénéficiant d'une AMM / Contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises exploitant une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques		458		
Cotisation sur les boissons contenant des sucres ajoutés		450		
Produit de la vente d'actifs carbone et produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre				420
TA-CFE - fraction CCI-R de la Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région				400
Prélèvement sur le produit brut des paris hippiques	395			
Taxe sur les services numériques	393			
Droit de licence sur les débitants de tabacs		393		
Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos	388			

Prélèvements	Part État	Sécurité sociale	Collect. locales	Autres
Rémunération pour services rendus au comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers				384
Taxe de séjour, taxe de séjour forfaitaire			380	
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377			
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	360			
Prélèvement social sur le produit des jeux (jeux et paris en ligne) et des appels surtaxés		334		
Imposition forfaitaire sur les pylônes			293	
TA-CVAE - Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région				241
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Éditeurs				239
Taxe due par les opérateurs de communications électroniques	235			
TA-CFE - fraction CRMA de la Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambre régionale de métiers et d'artisanat	18			203
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Distributeurs				218
Prélèvement sur le produit des jeux (casinos, jeux et paris en ligne)			173	33
Taxe locale sur la publicité extérieure			194	
Redevance d'archéologie préventive	173			
Impôt sur les spectacles, jeux et divertissements			158	
Contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs - Conception				149
Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles	139			
Taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (taxe vidéo et VOD)				112
Prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	105			

Prélèvements	Part État	Sécurité sociale	Collect. locales	Autres
Moins de 100 M€				
Taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	96			
Taxe annuelle sur les logements vacants	33			61
Redevances sur les paris hippiques				85
Droits perçus au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) en matière de produits de santé, taxe annuelle due par les laboratoires de biologie médicale		79		
Prélèvements sur les entreprises d'assurance	77			
Taxe sur les surfaces de stationnement			65	10
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage	75			
Taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public Société du Grand Paris	6		67	
Taxe sur les plus-values immobilières (PVI) autres que terrains à bâtir	28			45
Prélèvements sur les jeux commercialisés par la Française des Jeux				69
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base - Recherche	9			55
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime sur les passagers embarqués			32	
Contribution annuelle au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire				61
Contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance				58
TA-TINB - Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite "Accompagnement"				57
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives				57
Redevances sanitaires d'abattage et de découpage	51			

Prélèvements	Part État	Sécurité sociale	Collect. locales	Autres
Contribution due par les entreprises fabriquant ou exploitant des dispositifs médicaux sur leurs dépenses de publicité		49		
Taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel (TAEMUP)				44
Droit départemental de passage sur les ouvrages d'art reliant le continent aux îles maritimes			34	
Taxe pour le développement de la formation professionnelle dans les métiers de la réparation de l'automobile, du cycle et du motocycle				33
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime			30	
Taxes sur les stations et liaisons radioélectriques privées	26			
Taxe de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue	25			
Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement	12			11
Taxe sur les Titres de séjour et de voyage électroniques	7			14
Contribution sur les eaux minérales			22	
Taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour			19	
Redevances communale et départementale des mines			18	
Taxe sur certaines dépenses de publicité	17			
Fraction du Prélèvement sur les mises de jeux de cercle en ligne affectée aux communes dans le ressort territorial desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs casinos				11
Fraction du Prélèvement sur les paris hippiques affectée aux EPCI sur le territoire desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes (affectée jusqu'aux mises 2012 versées en 2013 aux Communes concernées)			11	

Prélèvements	Part État	Sécurité sociale	Collect. locales	Autres
Taxe additionnelle régionale de 15% à la taxe de séjour IDF				8
Prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)				6
Redevance proportionnelle sur l'énergie hydraulique			6	
Taxe sur les remontées mécaniques			6	
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers	5			
Cotisations (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques				5
Contribution forfaitaire des organismes assureurs et contribution forfaitaire des organismes participant à la gestion du régime prévu par la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001		5		
TA-TINB - Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite "de stockage"			3	
Taxe sur les spectacles de variétés				3
Taxe sur les « premix » (art. 1613 bis CGI)		2		
Taxe sur les huiles végétales		2		
Taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés			1	
Taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés				1

Source : Cour des comptes

Tableau n° 7 : organismes sociaux de collecte – 2021 (M€)

Organisme de collecte et prélèvement	Montant	Attributaire
Total	476 721	
Urssaf	371 745	
Cotisations du régime général	209 117	
Cotisations Maladie salariés	66 544	CNAM M
Cotisations AT-MP salariés	13 038	CNAM AT-MP
Cotisations Familles salariés	29 297	CNAF
Cotisations Vieillesse salariés	85 840	CNAV
Cotisations Maladie non-salariés	5 192	CNAM M
Cotisations Famille non-salariés	1 918	CNAF
Cotisations Vieillesse non-salariés	5 786	CNAV
Cotisations inactifs	789	CNAM M
Autres cotisations sociales	565	CNAM M
Autres cotisations sociales	15	CNAM AT-MP
Autres cotisations sociales	133	CNAV
Cotisations autres régimes	6 323	
Cotisations vieillesse complémentaire et invalidité-décès indépendants	3 345	CPSTI
Cotisations marins non-salariés	21	ENIM
Cotisations retraite de base et complémentaire, et invalidité décès pour les médecins remplaçants	11	CARMF
Cotisations inactifs	101	CAMIEG
Cotisations inactifs	36	CANSSM - Régime minier
Autres cotisations sociales	0,4	CPSTI
Cotisations vieillesse et prévoyance SNCF	2 175	CPRP SNCF
Cotisations Maladie complémentaire IEG	147	CAMIEG
Cotisations marins salariés	109	ENIM
Cotisations maladie du régime d'Alsace-Moselle	377	régime d'Alsace Moselle

Organisme de collecte et prélèvement	Montant	Attributaire
CSG et déclinaisons	99 784	
CSG sur les revenus d'activité	92 647	Branche maladie, CNAF, Cades, CNSA, Unedic
CSA sur revenus d'activité	2 115	CNSA
CRDS sur revenus d'activité	5 023	CADES
Autres prélèvements sur les salaires	39 585	
Contribution forfait social	5 137	CNAV
Contribution patronale sur attribution actions gratuites et stock-options	793	CNAF
Contribution salariale sur attribution actions gratuites et stock-options	86	CNAF
Cotisations FNAL	2 571	FNAL
Cotisations chômage	19 432	Pôle emploi
Cotisations AGS	821	AGS
Contributions Mobilité	9 665	Autorités organisatrices de la mobilité
Contributions à l'AGEFIPH	538	AGEFIPH
Contribution de formation professionnelle (indépendants, employés de particuliers, microentrepreneurs...)	317	Fonds de formation professionnelle
Contributions au Fonds pour le financement du dialogue social (AGFPN)	98	Association pour la gestion du fonds paritaire national du dialogue social
Contributions aux Centres techniques des institutions de prévoyance	58	CTIP
Contribution à la Caisse Nationale de Surcompensation du BTP	43	CIBTP
Cotisation au profit des caisses d'assurances d'accidents agricoles d'Alsace-Moselle	27	CAAA - Caisses d'assurances d'accidents agricoles d'Alsace-Moselle
Dispositif autoentrepreneur et autres prélèvements travailleurs indépendants	455	

Organisme de collecte et prélèvement	Montant	Attributaire
Cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire et d'invalidité décès des microentrepreneurs	414	CIPAV
Contributions aux Unions régionales des professions de santé	41	URPS
Dispositifs TESE et CEA	185	
TESE/CEA (Cotisations retraite complémentaire AGIRC / AGFF / APEC)	185	Agirc-Arrco
Impôts sur assiettes spécifiques	16 297	
Taxe de solidarité additionnelle (art. L. 862-4 du CSS)	4 829	CNAM et fonds complémentaire santé solidaire
Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés (C3S)	3 664	CNAV
Paris sportifs (art. L. 137-21 du CSS)	180	CNAF
Paris hippiques (art. L. 137-20 du CSS)	135	CNAF
Jeux cercle en ligne (art. L.137-22 du CSS)	13	CNAF
Taxes sur les appels téléphoniques	1	CNAF
Taxe de financement fonds de soutien aux CT (art. 235 ter ZE bis du CGI)	28	CNAM M
Contribution grossistes répartiteurs (art. L. 138-1 CSS)	223	CNAM M
Contribution sur les dépenses de publicité (art. L 245-1 CSS)	131	CNAM M
Taxes médicaments CGI et CSP	93	CNAM M
Contribution à la charge des laboratoires non conventionnés (art. L. 138-10 CSS)	10	CNAM M
Contributions sur régimes de retraite (art. L.137-11 du CSS)	215	CNAV
Contributions préretraite (art. L.137-10 du CSS)	64	CNAV
Contributions sur les mises à la retraite (art. L.137-12 du CSS)	33	CNAV
Contribution pandémie Covid19	508	CNAM M
Participation des O.C. au financement du forfait médecins traitants	329	CNAM M
Sommes en déshérence	17	CNAV

Organisme de collecte et prélèvement	Montant	Attribuaire
Parts redevances d'utilisation des réseaux mobiles	13	CNAV
Remises conventionnelles dues par les entreprises pharmaceutiques	5 746	CNAM M
Redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux	3	CNAMTS, CNAVTS, CCMSA (non-salariés-maladie) en 2016; CNAVTS dès 2017
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	64	CCMSA – non-salariés branche vieillesse
10 groupements de protection sociale (GPS)	76 819	
Cotisations retraites complémentaires des salariés	76 819	Institutions de retraites complémentaires IRC
MSA Salariés	9 756	
Cotisations AT-MP salariés	436	MSA
Cotisations Maladie salariés	2 049	MSA
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

Organisme de collecte et prélèvement	Montant	Attributaire
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	6 412	
Cotisations vieillesse de base	2 316	Sections professionnelles
Cotisations retraites complémentaires	3 719	Sections professionnelles
Cotisations invalidité décès	377	Sections professionnelles
CNIEG	5 263	
Cotisations vieillesse régime IEG	913	CNIEG
Cotisations adossement CNAVTS	1 131	CNAVTS
Cotisations adossement AGIRC-ARRCO	1 316	Régimes AGIRC-ARRCO
Contribution tarifaire à l'acheminement (CTA)	1 722	CNIEG (et CNAV 343 M€)
Cotisations AT-MP	61	CNIEG
Cotisations invalidité	67	CNIEG
Cotisations décès	23	CNIEG
Cotisations avantages spécifiques IEG	30	CNIEG
Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)	1 119	
Cotisations de retraites	1 119	CRPCEN
Caisse de retraites de la RATP (CRRATP)	489	
Cotisations de retraite	489	CRRATP
Caisse de retraites des personnels navigants de l'aviation civile (CRPNAC)	392	
Cotisations de retraites complémentaires	392	CRPNAC

Organisme de collecte et prélèvement	Montant	Attributaire
Caisse nationale des barreaux français (CNBF)	418	
Cotisations vieillesse de base et complémentaires	318	CNBF
Droits de plaidoirie et contributions équivalentes	100	CNBF
Fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA)	5	
Cotisations majorations rentes AT-MP agricoles	5	FCATA

Source : Cour des comptes

Tableau n° 8 : autres organismes de collecte – 2021 (M€)

Prélèvement	Montant	Organisme collecteur et attributaire
Total	12 786	
Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance	8 481	OPCO - France Compétences
Participation au financement de la formation des professions non salariées	327	OPCO - France Compétences
PEFPC : CPF CDD (ex-CIF-CDD) : 1% des salaires versés, ou moins en cas d'accord de branche	301	OPCO - France Compétences
Contribution supplémentaire à l'apprentissage	293	OPCO - France Compétences
Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	1 617	Action logement
Taxe d'aéroport	423	DGAC pour personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes
Taxe sur les nuisances sonores aériennes	17	DGAC pour personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes
Cotisation versée par les organismes HLM et les SEM	384	CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social
Contributions pour frais de contrôle	195	ACPR - Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
Cotisation BTP intempéries	128	UCF CIBTP - Union des caisses de France
Redevance hydraulique	126	VNF - Voies navigables de France
Redevances perçues à l'occasion des procédures et formalités en matière de propriété industrielle ainsi que de registre du commerce et des sociétés, établies par divers textes	124	INPI - Institut national de la propriété industrielle
Droits et contributions pour frais de contrôle	102	AMF - Autorité des marchés financiers

Prélèvement	Montant	Organisme collecteur et attributaire
TSA - Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques	57	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée
Taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériaux et consommables de soudage et produits du décolletage, de construction métallique et des matériaux aérauliques et thermiques	52	CTI de l'Industrie : CT des indus. mécaniques (CETIM), CT de l'industrie du décolletage (CTDEC), CTI de la construction métallique (CTICM), CT des indus. aérauliques et thermiques (CETIAT), et Institut de Soudure
Taxe acquittée par les employeurs de certains travailleurs étrangers (art. L. 436.10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France)	41	Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)
AnSéS (6 taxes)	37	AnSéS
Taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou un incinérateur de déchets ménagers	17	Communes
Taxe affectée au financement d'un nouveau Centre Technique Industriel de la plasturgie et des composites	5	Centres techniques industriels de la plasturgie et des composites
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	7	Comité de développement et de promotion de l'habillement - DEFI
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table	9	Francéclat
Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	11	CTC - Comité professionnel de développement Cuir, Chaussure, Maroquinerie
Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles (CTCPA)	3	CTCPA - Centre technique de la conservation des produits agricoles

Prélèvement	Montant	Organisme collecteur et attributaire
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois	11	CTI de la filière Bois
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	10	CTI des matériaux
Taxe sur les produits de la fonderie	5	CTIF - Centre technique des industries de la fonderie
Taxe pour le développement des industries de fabrication du papier, du carton et de la pâte de cellulose.	2	Centre technique de l'industrie des papiers, cartons et celluloses
Taxe sur les spectacles perçue au profit de l'Association pour le soutien du théâtre privé	3	Association pour le soutien du théâtre privé

Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : les suites des recommandations du rapport de la Cour de juillet 2016

Recommandations	Suites données
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	Non mise en œuvre.
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	Non mise en œuvre. Comme en 2016, les seuls indicateurs de complexité publiés figurent dans le Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale. Il s'agit de la proportion d'entreprises bénéficiant d'un versement de l'Urssaf à l'issue d'un contrôle, et du nombre moyen de « codes-type de personnel » par établissement dans les DSN.
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	Mise en œuvre. La DSN a intégré de nouvelles déclarations.
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	Mise en œuvre partielle. Le plafond d'effectifs du TESE est supprimé depuis 2019. Le TESA semble en sursis (prolongé jusqu'à fin 2023).
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	Devenue sans objet. - le RSI a été supprimé au 1 ^{er} janvier 2018 - la COG ACOSS 2018-2022 a intégré des objectifs de développement de la

Recommandations	Suites données
	personnalisation des contacts avec les entreprises
Améliorer l'efficience des administrations de collecte	
6. corriger les distorsions qui affectent la construction des taux d'intervention de la DGFIP et du réseau des Urssaf	Mise en œuvre partielle. Les modalités de calcul des indicateurs ont évolué mais répondent incomplètement aux observations de la Cour.
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)	Non mise en œuvre.
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	Non mise en œuvre. Les effectifs ont été préservés côté Urssaf, mais non augmentés. Dans le contexte de crise sanitaire, l'activité « lutte contre le travail illégal » a été maintenue, mais celle de « contrôle comptable d'assiette » a diminué.
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	Mise en œuvre. Le réseau des SIE a été resserré.
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	Mise en œuvre partielle, pour les entreprises ayant au moins 250 salariés (acquis au moment du RPT 2016).
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).	Non mise en œuvre. Fusion Urssaf Haute et Basse-Normandie au 1 ^{er} janvier 2022. Pas d'évolutions très notables en matière de mutualisations d'activités.
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	Devenue sans objet.

Recommandations	Suites données
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	Suppression du RSI au 1 ^{er} janvier 2018
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	Non mise en œuvre. Transfert prévu par la LFSS 2020, reporté au 1 ^{er} janvier 2024 par la LFSS pour 2023, retiré par le PLFRSS pour 2023, mais article rétabli par le Conseil constitutionnel (« cavalier social »).
14. confier sans délai aux Urssaf la collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité	Devenue sans objet. Contribution supprimée par la LFI 2018.
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 (PEEC)	Non mise en œuvre.
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	Mise en œuvre partielle, pour la taxe d'apprentissage et la participation légale à la formation professionnelle continue au 1 ^{er} janvier 2022. Option de transfert à l'initiative des branches au 1 ^{er} janvier 2024 pour les participations conventionnelles.
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	Mise en œuvre partielle.
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	Non mise en œuvre.
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	Mise en œuvre. En 2022 pour les artisans-commerçants et libéraux non réglementés relevant des Urssaf. Prévu pour 2023 pour les

Recommandations	Suites données
	praticiens et auxiliaires médicaux et les exploitants agricoles
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	Non mise en œuvre.
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	Mise en œuvre partielle. Quelques échanges existent, à développer.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 3 : l'assujettissement unique à la TVA

À la suite de plusieurs décisions de la CJUE¹⁷², le nouveau régime de « l'assujetti unique » à la TVA permet, depuis le 1^{er} janvier 2023, aux entreprises membres d'un groupe de désigner un représentant unique en matière de TVA auprès de l'administration. L'article 162 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a transposé en droit français les dispositions de l'article 11 de la directive 2006/112/C3 du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), aux termes duquel chaque État membre peut considérer comme un seul assujetti les personnes établies sur le territoire de ce même État membre qui sont indépendantes du point de vue juridique, mais qui sont étroitement liées entre elles sur les plans financier, économique et de l'organisation. La constitution d'un assujetti unique est facultative, l'option valable 3 ans.

Ce régime de l'assujetti unique, désormais prévu à l'article 256 C du code général des impôts (CGI), permet de simplifier la gestion fiscale des entreprises : les membres de l'assujetti unique désignent parmi eux un représentant qui s'acquitte des obligations déclaratives, effectue le paiement de la TVA et les demandes de remboursements de crédit de TVA, pour l'ensemble d'entre eux. Il contribue aussi à une meilleure neutralité économique de la TVA sur l'organisation des groupes, puisque les opérations entre leurs membres ne sont plus soumises à la taxe. Plus qu'une modification des modalités déclaratives, il s'agit d'une réforme en profondeur des modalités de calcul de la TVA, dont les conséquences vont au-delà de cette seule imposition, car la mise en place d'un « groupe TVA » pourra avoir des conséquences sur le montant de taxe sur les salaires versé par les membres du groupe¹⁷³.

¹⁷² Ces décisions mettent fin à l'exonération de TVA prévue à l'article 261b du CGI en ce qui concerne les groupements constitués dans le domaine de la banque et de l'assurance, en limitant le bénéfice de cette exonération expressément et uniquement aux « groupements autonomes de personnes dont les membres exercent une activité d'intérêt général » (CJUE, 21 septembre 2017, affaire C-326-15 DNB Benka et affaire C 605-15 Aviva).

¹⁷³ La taxe sur les salaires doit être acquittée par les employeurs établis en France non soumis à la TVA. Ils sont ainsi redevables de cette taxe lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la TVA l'année du versement des rémunérations à leurs salariés, ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au cours de l'année civile précédant celle du paiement de ces rémunérations.

Annexe n° 4 : le déploiement de la facturation électronique : vers le pré-remplissage de la déclaration de TVA

Créée par l'article 153 de loi de finances pour 2020¹⁷⁴, la mise en œuvre de la facturation électronique a vu son contenu précisé par l'ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021. À ces deux textes s'est ensuite substitué l'article 26 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022. Ce dernier prévoit l'obligation de facturation électronique (« *e-invoicing* ») dans les échanges entre entreprises assujetties à la TVA et établies en France, à laquelle est adossée une obligation de transmission des données de facturation à l'administration fiscale. Par ailleurs, les transactions qui ne sont pas soumises à la facturation électronique (transactions non domestiques ou réalisées avec une personne non assujettie à la TVA) feront également l'objet d'une obligation d'information de l'administration fiscale (« *e-reporting* »).

Cette obligation nouvelle poursuit plusieurs objectifs :

- renforcer la compétitivité des entreprises grâce à l'allègement de la charge administrative, à la diminution des délais de paiement et aux gains de productivité résultant de la dématérialisation ;
- simplifier, à terme (au plus tôt en 2027), les obligations déclaratives des entreprises en matière de TVA grâce à un pré-remplissage des déclarations ;
- améliorer la connaissance en temps réel de l'activité des entreprises pour permettre un pilotage de la politique économique au plus près de la réalité des acteurs, via « l'*e-reporting* » (transmission à l'administration de certaines informations comme le montant de l'opération, le montant de la TVA facturée, relatives à des opérations commerciales qui ne sont pas concernées par la facturation électronique), complémentaire de la facturation électronique (« *e-invoicing* ») ;
- prévenir et améliorer la détection de la fraude.

¹⁷⁴ « Les factures des transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée sont émises sous forme électronique et les données y figurant sont transmises à l'administration pour leur exploitation à des fins, notamment, de modernisation de la collecte et des modalités de contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée ». Le projet est également inscrit dans le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP (Chantier 11-2 dans le cadre de l'objectif 11 « dématérialiser 100% des démarches usagers »).

L'« *e-reporting* » est essentiel à l'administration afin de reconstituer la situation d'une entreprise en matière de TVA et donc de mieux connaître l'ensemble des revenus à soumettre à TVA afin de prévenir les risques de fraude : les transactions avec les opérateurs étrangers (notamment dans le cadre de la lutte contre la « fraude au carrousel »), les données concernant les transactions vers les particuliers (B2C), ainsi que le statut de paiement des factures afin de connaître la date d'exigibilité et de déductibilité.

Une première phase d'expérimentation des échanges de factures entre entreprises s'est déroulée au premier semestre 2020. L'entrée en vigueur, initialement prévue à compter du 1^{er} janvier 2023 a été repoussée au 1^{er} juillet 2024¹⁷⁵, du fait de la crise sanitaire de 2020¹⁷⁶. Une deuxième phase d'expérimentation est prévue au premier semestre 2024. À terme, ce sont 2 milliards de factures par an qui seront concernées par la facturation électronique pour un gain estimé par l'administration fiscale de 4,5 Md€ par an pour les PME¹⁷⁷.

En matière de collecte des prélèvements, la facturation électronique devrait simplifier les démarches des entreprises dès lors qu'elle permettra le pré-remplissage des déclarations de TVA. Ce pré-remplissage ne sera possible que lorsque la facturation électronique sera intégralement déployée et fiabilisée. Il pourrait faire l'objet d'une expérimentation en 2027¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Le déploiement se fait en plusieurs phases : au 1^{er} juillet 2024, toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, doivent pouvoir réceptionner des factures électroniques. Pour les émissions, les grandes entreprises sont concernées à compter du 1^{er} juillet 2024, les ETI à compter de 2025 et les PME/TPE à compter de 2026.

¹⁷⁶ Cf. ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021.

¹⁷⁷ Rapport au Parlement sur la TVA, DGFiP, octobre 2020 : ce calcul prend en compte le volume estimé de factures reçues et émises, les coûts du progiciel facturier, de la maintenance, de l'opérateur de dématérialisation et du système informatique.

¹⁷⁸ Inspection générale des finances, Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022, septembre 2022.

Annexe n° 5 : les réflexions engagées en 2018 sur l'unification de la collecte des prélèvements

En 2018, la sphère sociale comprenait le réseau des Urssaf piloté par l'Acoss (378,7 Md€ mis en recouvrement), la Mutualité sociale agricole (16,3 Md€ de prélèvements sociaux) et un grand nombre d'organismes de taille très variable, principalement les caisses de sécurité sociale des régimes spéciaux d'entreprise et de professions libérales et les institutions de retraite complémentaire des salariés. La sphère fiscale comprenait la DGFIP (617 Md€ encaissés) et la DGDDI au titre de ses missions fiscales (84 Md€ encaissés).

Dans le cadre du projet Action Publique 2022, le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé en juillet 2018 un objectif ambitieux de simplification de la collecte des prélèvements fiscaux et sociaux dont les entreprises et les ménages sont redevables, avec à terme un rapprochement entre le recouvrement réalisé au sein des sphères fiscale et sociale par la constitution d'une agence unique du recouvrement¹⁷⁹.

Une réflexion en profondeur, mais non conclusive sur l'unification du recouvrement des recettes fiscales et sociales

Par lettre de mission du 2 octobre 2018, le Ministre de l'action et des comptes publics a confié à M. Alexandre Gardette¹⁸⁰, administrateur général des finances publiques, la responsabilité de travaux portant sur l'unification du recouvrement des recettes fiscales et sociales.

Un rapport d'étape remis en décembre 2018 rappelait l'organisation fractionnée du recouvrement des prélèvements fiscaux et sociaux (250 entités gérant plus de 600 prélèvements), même si la DGFIP collectait 80 % des prélèvements dans la sphère fiscale et les Urssaf 72 % dans la sphère sociale. Si la mission ne concluait pas à la supériorité du recouvrement d'une sphère sur l'autre, elle identifiait trois pistes d'optimisation de l'organisation du recouvrement des prélèvements fiscaux et sociaux : la rationalisation de l'organisation de la collecte au sein de chaque sphère, centrée sur la DGFIP et les Urssaf ; le renforcement des synergies entre les réseaux et le développement de services communs ; la création d'un pôle commun de recouvrement forcé des créances.

¹⁷⁹ Intervention du ministre de l'action et des comptes publics - 11 juillet 2018.

¹⁸⁰ Lorsque cette mission lui a été confiée, M. Alexandre Gardette était directeur de la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF).

À la suite d'une seconde lettre de mission des ministres (avril 2019), le rapport final de juin 2019 invitait à prolonger le transfert d'activités de collecte au sein de chacune des sphères fiscale et sociale, d'une part, et à créer une mission interministérielle qui porterait la construction d'un portail commun du recouvrement, d'autre part.

Les propositions avancées par ces deux rapports ont ainsi contribué à inspirer les transferts de collecte de la DGDDI vers la DGFIP et se sont inscrits dans la poursuite de regroupement d'activités de collecte d'organismes sociaux ou extérieurs à la sphère sociale vers les Urssaf.

Une mission « France recouvrement » dotée de compétences étendues, mais dont l'activité a été centrée sur la mise en place d'un portail commun

Suivant l'une des propositions du rapport final précité, une mission France Recouvrement (MFR) a été créée en septembre 2019¹⁸¹ pour une durée de trois années et placée sous l'autorité des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale, en la rattachant au secrétariat général des ministères économiques et financiers pour sa gestion administrative et financière¹⁸².

En lien avec l'ensemble des acteurs concernés par le recouvrement de recettes fiscales et sociales, cette structure a été chargée d'assurer le pilotage, la cohérence et la coordination des travaux dans quatre domaines : l'unification du recouvrement au sein de chacune des sphères fiscale et sociale ; le développement de synergies, de coopérations et de mutualisations de données entre ces deux sphères ; l'harmonisation des procédures de recouvrement entre elles ; le déploiement d'un portail informatique de recouvrement fiscal et social.

Dans les faits, la mission France Recouvrement s'est principalement impliquée dans son rôle de maîtrise d'ouvrage du portail commun de recouvrement fiscal et social (cf. Chapitre III IV -B -).

¹⁸¹ Décret n° 2019-949 du 10 septembre 2019.

¹⁸² La direction de la mission a été confiée par arrêté du 13 septembre 2019 à M. Alexandre Gardette, jusqu'à son départ en juillet 2022, sans qu'un successeur n'ait été désigné à ce jour.

Annexe n° 6 : les transferts de collecte entre organismes

Les tableaux ci-dessous présentent les transferts de collecte récents ou à venir, qui concernent la sphère fiscale (transfert à la DGFiP), et la sphère sociale (transfert aux Urssaf). Le dernier tableau rappelle les transferts au sein de la sphère sociale dont l'annulation prévue dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a été censurée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure (« cavalier social »).

Tableau n° 9 : transferts de collecte réalisés et à venir dans la sphère fiscale

Texte	impôt / taxe	partage des missions après transfert	enjeu financier	changements des formalités à l'occasion du transfert	date du transfert
LFI 2019	taxes sur les boissons non alcooliques (BNA)	transfert intégral à la DGFiP	412 M€ en 2018	avant : déclaration papier ; après : sur formulaire TVA (télédéclaration, télépaiement)	2019
LFI 2019	taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour 3 composantes hors déchets	transfert intégral à la DGFiP	140 M€ en 2019	avant : télédéclaration auprès de la DGDDI ; après : télédéclaration auprès de la DGFiP, un seul acompte au lieu de trois	2020
LFI 2019	TGAP pour la composante déchets	transfert intégral à la DGFiP	674 M€ en 2019	idem	2021
LFI 2019	TVA assise sur les produits pétroliers (TVAP)	transfert intégral à la DGFiP	11,4 Md€ en 2019	maintien de la déclaration de la mise à la consommation par les redevables auprès de la DGDDI ; pré-remplissage de la déclaration de TVA à la DGFiP	2021
LFI 2020	taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR) supprimée et remplacée par la taxe annuelle à l'essieu	transfert intégral à la DGFiP	175 M€ en 2020	avant : avis de paiement semestriels, terme à échoir ; après : autoliquidation annuelle, paiement à terme échu	2021
LFI 2020	TVA à l'importation	la DGDDI transmet à la DGFiP, ainsi qu'aux entreprises, des informations sur les importations recueillies au passage en douane	6,9 Md€ en 2021	avant : paiement lors du passage en douane ; après : intégration de la TVAI dans la déclaration de TVA à la DGFiP, pré-remplissage par données de la DGDDI	2022

Texte	impôt / taxe	partage des missions après transfert	enjeu financier	changements des formalités à l'occasion du transfert	date du transfert
		; elle effectue des contrôles ¹⁸³ ; la DGFiP assure le recouvrement et effectue des contrôles			
LFI 2020	Taxes intérieures : sur la consommation sur la consommation finale d'électricité (TICFE), de consommation sur le gaz naturel (TICGN), de consommation sur les charbons, les houilles, les lignites et les cokes (TICC)	transfert intégral à la DGFiP	9,7 Md€ en 2021	avant : déclarations séparées (TICC format papier) ; après formulaire unique, déclaration	2022
LFI 2020	recouvrement des droits de navigations : droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et droit de passeport - désormais englobés dans la taxe annuelle sur les engins maritimes de plaisance	assiette, paiement spontané et contrôle relèvent de la DGAMPA ; recouvrement pour redevables défaillants transféré à la DGFiP	49 M€ en 2021	avant : liquidation par DGDDI et envoi d'avis de paiement ; après : liquidation par DGAMPA et paiement spontané sur guichet unique demarche-plaisance.gouv.fr	2022
LFI 2020	produit des amendes douanières (LFI 2023 : amendes juridictionnelles, pénalités et confiscations en valeur.)	recouvrement des amendes transféré à la DGFiP (recouvrement des droits redressés DGFiP ou DGDDI selon les taxes)	274 M€ en 2021		2023
LFI 2020	recouvrement des droits sur les tabacs, les boissons alcooliques et les alcools	assiette et contrôle conservés par les douanes ; seul le recouvrement est	19,3 Md€ en 2021	avant : télérèglement pas obligatoire auprès de la DGDDI ; après : télérèglement obligatoire auprès de la DGFiP, DGDDI conserve l'application de déclaration	2024

¹⁸³ La DGDDI est chargée de constater l'exactitude des éléments déclarés sur la déclaration d'importation et entrant dans la base d'imposition de la TVAI. Elle ne contrôle plus si le taux de TVAI sélectionné par l'opérateur est correct, et n'est plus compétente pour se prononcer sur le bien-fondé des exonérations.

Texte	impôt / taxe	partage des missions après transfert	enjeu financier	changements des formalités à l'occasion du transfert	date du transfert
	(contributions indirectes)	transféré à la DGFiP			
LFI 2020	Taxe intérieure de consommations sur les produits énergétiques (TICPE) – 2024, report à 2025 par LFI 2023	DGDDI conserve l'agrément des opérateurs, le cautionnement ; déclaration et paiement auprès de la DGFiP ; contrôles partagés par les deux directions	31,2 Md€ en 2021	une nouvelle application de déclaration est prévue, resterait gérée par la Douane	2025
LFI 2020	Taxe spéciale de consommation (TSC) – 2024, report à 2025 par LFI 2023	idem	533 M€ en 2021	idem	2025
LFI 2020	Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) – 2024, report à 2025 par LFI 2023	idem	1 M€	idem	2025

Source : Cour des comptes

Tableau n° 10 : transferts réalisés dans la sphère sociale

Texte	Impôt/taxe/cotisation/contribution	Ancien organisme de collecte	Nouvel organisme de collecte	Enjeu financier	Date du transfert
décret n° 2017-1682	Cotisations et contributions sociales à la caisse nationale de compensation des cotisations de sécurité sociale des voyageurs représentants placiers à cartes multiples	CCVRP	Urssaf IdF	NC pour 2021	2018
LFSS 2018	Cotisations et contributions sociales des artistes-auteurs à la Sécurité sociale des artistes-auteurs	Agessa - MDA	Urssaf Limousin	0,2 Md€ en 2019 NC pour 2021	2019
LFSS 2020	Cotisations d'assurance maladie complémentaire des salariés des industries électriques et gazières	Camieg	Urssaf	0,25 Md€ en 2021	2020
Loi 2018 avenir professionnel	Contribution relative à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH)	Agefiph	Urssaf	0,54 Md€ en 2021	2021
LFSS 2020	Cotisations de retraite et d'assurance maladie des marins	Enim	Urssaf	0,2 Md€ en 2021	2021
LFSS 2020	Cotisations d'assurance vieillesse, invalidité, décès et AT/MP des salariés des industries électriques et gazières	CNIEG	Urssaf	3,4 Md€ en 2021	2022
Loi 2018 avenir professionnel	Contributions légales et conventionnelles à la formation professionnelle ; taxe d'apprentissage et contribution supplémentaire à l'apprentissage	OPCO	Urssaf	9,4 Md€ en 2021 2022 (contribution conventionnelle en 2024)	
LFSS 2022	Cotisations de retraite de certaines professions libérales (Cipav - partiellement)	Cipav	Urssaf	1,2 Md€ en 2021	2023
LFSS 2020	Cotisations de retraite des clercs et employés de notaires	CRPCEN	Urssaf	74,9 M€ en 2021	2023
LFSS 2020	Cotisations de retraite des ministres du culte	Cavimac	Urssaf	5,2 M€ en 2021	2023

Source : Cour des comptes

Tableau n° 11 : transferts dans la sphère sociale dont l'annulation prévue dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a été censurée par le Conseil constitutionnel

Texte	Impôt/taxe/cotisation/contribution	Ancien organisme de collecte	Nouvel organisme de collecte	Enjeu financier	Date prévue du transfert
LFSS 2020	Cotisations de retraite complémentaire des cadres et non-cadres - report à 2024 par LFSS 2023	Agirc-Arrco	Urssaf	76,9 Md€ en 2021	2024
LFSS 2020	Cotisations de retraite de la fonction publique territoriale et hospitalière (CNRACL) - report à 2025 par LFSS 2023	CDC	Urssaf	22,2 Md€ en 2021	2025
LFSS 2020	Cotisations de retraite des agents non titulaires du secteur public (Ircantec) - report à 2025 par LFSS 2023	CDC	Urssaf	3,7 Md€ en 2021	2025
LFSS 2020	Retraite additionnelle de la fonction publique (ERAfp) - report à 2025 par LFSS 2023	CDC	Urssaf	2,0 Md€ en 2021	2025
LFSS 2020	Cotisations dues au fonds pour l'emploi hospitalier - report à 2025 par LFSS 2023	CDC	Urssaf	229 M€ en 2021	2025

Source : Cour des comptes

Annexe n° 7 : les coûts de gestion de la fiscalité des professionnels à la DGFiP et à la DGDDI

Les dépenses et les effectifs relevant de la fiscalité des professionnels sont présentés dans les documents budgétaires relatifs au programme 156 – *Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local* rattaché à la mission *Gestion des finances publiques*, notamment dans les rapports annuels de performance pour ce qui concerne les résultats en exécution. La fiscalité des professionnels est retracée dans deux subdivisions du programme 156, les actions « 01 – Fiscalité des grandes entreprises » et « 02 – Fiscalité des PME ».

Les dépenses regroupées dans l'action « 01 – Fiscalité des grandes entreprises » sont celles de la direction des grandes entreprises (DGE) et de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), et celles concourant à la réalisation des missions de cette action effectuées par les établissements de services informatiques (ESI), les directions spécialisées du contrôle fiscal (DSCF et DiRCOFi), la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), la direction nationale de vérification de situations fiscales (DNVSF) et l'administration centrale.

Les dépenses regroupées dans l'action « 02 – Fiscalité des PME » proviennent de différents services : les services des impôts des entreprises (SIE), les services des impôts des particuliers et services des impôts des entreprises (SIP-SIE), les pôles de contrôle et d'expertise (PCE), les pôles de recouvrement spécialisé (PRS), les DiRCOFi, la DNEF, la DNVSF, les brigades départementales de vérification (BDV), le service départemental de l'enregistrement (SDE), les brigades de contrôle et de recherche (BCR), la direction des impôts des non-résidents (DINR), les services centraux, les établissements de services informatiques (ESI), les centres des impôts fonciers (CDIF), les centres de contact (CDC), les équipes départementales de renfort (EDR), les directions régionales et départementales des finances publiques (DR/DDFiP), les pôles de contrôle revenus/patrimoine (PCRP) et la direction des créances spéciales du Trésor (DCST).

**Tableau n° 12 : dépenses et effectifs de la DGFIP (programme 156)
et des actions de fiscalité des professionnels***

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prog. 156	Dépenses M€ (a)	8 276	8 150	7 996	8 057	8 020	7 678	7 577	7 553
	ETPT (b)	109 427	107 202	105 121	103 473	101 394	99 257	96 991	95 221
Fiscalité des professionnels*	Dépenses M€ (c)	1 860	1 793	1 748	1 731	1 710	1 692	1 647	1 579
	dont :								
	01 - Fiscalité des grandes entreprises	113	116	117	119	120	122	119	109
	02 - Fiscalité des PME	1 747	1 677	1 631	1 611	1 590	1 570	1 528	1 470
	(d) = c/ a	22,5%	22,0%	21,9%	21,5%	21,3%	22,0%	21,7%	20,9%
	(e) ETPT	25 564	24 209	23 574	22 708	22 078	21 639	21 121	20 014
	(f) = e/b	23,4%	22,6%	22,4%	21,9%	21,8%	21,8%	21,8%	21,0%

*Actions « 01 – Fiscalité des grandes entreprises » et « 02 – Fiscalité des PME »

Source : Cour des comptes, à partir des rapports annuels de performance 2014 à 2021 de la mission Gestion des finances publiques

Tableau n° 13 : dépenses totales, dépenses de personnel et coût par ETPT des actions de fiscalité des professionnels* de la DGFIP

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses totales (M€) (a)	1 860	1 793	1 748	1 731	1 710	1 692	1 647	1 579
Dépenses de personnel (M€) (b)	1 795	1 724	1 679	1 658	1 633	1 617	1 583	1 507
Part des dépenses de personnel (b)/(a)	96,5%	96,2%	96,1%	95,8%	95,5%	95,6%	96,1%	95,4%
Effectifs (ETPT) (c)	25 564	24 209	23 574	22 708	22 078	21 639	21 121	20 014
Dépenses de personnel par ETPT (€) (b)/(c)	70 208	71 215	71 234	73 011	73 952	74 745	74 942	75 289

*Actions « 01 – Fiscalité des grandes entreprises » et « 02 – Fiscalité des PME »

Source : Cour des comptes, à partir des rapports annuels de performance 2014 à 2021 de la mission Gestion des finances publiques

Tableau n° 14 : dépenses et effectifs de la DGDDI (programme 302) et des actions de fiscalité des professionnels*

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prog. 302	Dépenses totales (M€) (a)	1 577	1 573	1 546	1 515	1 531	1 542	1 557	1 636
	Effectifs (ETPT) (b)	16 520	16 216	16 258	16 641	16 776	16 964	16 905	16 644
Fiscalité des professionnels *	Dépenses totales (M€)	572	568	528	439	436	368	363	363
	dont :								
	04 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	211	210	206	214	219	230	231	232
	05 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	361	358	322	225	217	138	131	130
	Aides aux débitants de tabac (M€) incluses dans l'action 05**	205	207	172	74	73			
	Dépenses totales hors aides aux débitants de tabac (M€) (c)	367	361	356	365	363	368	363	363
	(d)=(c)/(a)	23,3 %	22,9 %	23,0 %	24,1 %	23,7 %	23,9 %	23,3 %	22,2 %
	Effectifs (ETPT) (e)	5 087	4 950	4 823	4 868	4 816	4 777	4 758	4 686
	(f)=(e)/(b)	30,8 %	30,5 %	29,7 %	29,3 %	28,7 %	28,2 %	28,1 %	28,2 %

* Actions 04 – "Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement" et 05 – "Fiscalité douanière, énergétique et environnementale"

** Jusqu'en 2018, les dépenses de l'action 05 intégraient les aides aux débitants de tabac. À partir de 2019, ces aides ont été isolées dans une nouvelle action (n° 08).

Source : Cour des comptes, à partir des rapports annuels de performance 2014 à 2021 de la mission Gestion des finances publiques

Tableau n° 15 : dépenses totales, dépenses de personnel et coût par ETPT des actions de fiscalité des professionnels* de la DGDDI

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses totales (M€) (a)	367	361	356	365	363	368	363	363
Dépenses de personnel (M€) (b)	354	349	345	345	341	346	346	343
Part des dépenses de personnel (b)/(a)	96,3%	96,7%	97,0%	94,7%	94,1%	94,0%	95,2%	94,7%
ETPT (c)	5 087	4 950	4 823	4 868	4 816	4 777	4 758	4 686
Dépenses de personnel par ETPT (€)(b)/(c)	69 510	70 434	71 545	70 925	70 870	72 383	72 622	73 273

* Actions 04 – "Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement" et 05 – "Fiscalité douanière, énergétique et environnementale"

Source : Cour des comptes, à partir des rapports annuels de performance 2014 à 2021 de la mission Gestion des finances publiques

Annexe n° 8 : les échanges d'informations entre organismes fiscaux et sociaux : l'expérience en région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la convention Synergies

1- Historique de la convention Synergies

En janvier 2017, l'Urssaf Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la DDFiP des Bouches-du-Rhône, puis en 2018 l'ensemble des DDFiP de la région ont conclu une convention visant à promouvoir des échanges d'informations utiles à l'exercice de leurs missions respectives. Le bilan de ces échanges a été jugé positif par les deux administrations en matière de recouvrement forcé des créances publiques, de lutte contre la fraude, de connaissance du tissu économique et d'accompagnement des entreprises en difficulté. En particulier, le partage d'informations a permis d'améliorer l'efficacité des actions de recouvrement et de mettre en place une gestion pertinente et coordonnée des dossiers de certains débiteurs communs.

Par ailleurs, les deux réseaux ont engagé plusieurs actions communes à l'échelle nationale pendant la crise sanitaire, avec la mise en place d'un accueil téléphonique commun visant à renseigner les entreprises, l'adoption d'une politique coordonnée en matière de plans de règlement pour les débiteurs, comportant un alignement de la durée des échéanciers proposés et le renforcement des partenariats au sein des commissions départementales des chefs de services financiers (CCSF) et des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi), compétents pour les entreprises de moins de 400 salariés.

2- Les actions de la convention Synergies

Les actions de la feuille de route Synergies s'organisent autour de cinq axes différents.

Le premier axe porte sur l'accompagnement des entreprises en difficulté ou qui risquent de l'être. Il comprend notamment le développement d'accueils communs des entreprises, le partage des outils et méthodes d'analyse des risques, la coordination des échéanciers de paiement entre les réseaux.

Le deuxième axe concerne la mutualisation des actions entre les deux réseaux. Au-delà de la signature des conventions entre les organismes au niveau local, les mutualisations visent en particulier le recouvrement forcé, la gestion des procédures collectives, la mise en place de conventions de mandat.

Le troisième axe vise le partage des informations autour des contrôles, avec en particulier l'ouverture de bases de données aux agents de l'autre réseau, et des échanges sur la programmation ou les résultats des contrôles.

Le quatrième axe porte sur l'accompagnement et la sécurisation juridique des entreprises. Il prévoit notamment le développement d'outils communs (sites internet) d'aide aux entreprises, la mise en place de références croisées entre le Bofip et la Boss, ou des offres de services communes à certaines catégories d'entreprises (jeunes entreprises...).

Enfin, le cinquième axe regroupe des actions visant la simplification et la création d'offres de services globales : ces offres globales pourraient concerner un évènement particulier (cessation d'entreprise), les régimes simplifiés proposés aux « petits employeurs », les plateformes numériques et leurs usagers.

3- État d'avancement de la convention Synergies à fin 2022

Compte tenu de la nature même des informations détenues par les deux réseaux, les demandes formulées par les Urssaf sont les plus nombreuses.

À la fin de l'année 2021, sur 952 dossiers ayant donné lieu à des demandes d'informations, les Urssaf ont émis 712 demandes, portant essentiellement sur la situation débitrice du cotisant sur le plan fiscal et la recherche de revenus. Par ailleurs, 109 demandes des services fiscaux et 5 demandes des Urssaf ont porté sur les engagements d'assignments. Enfin, 9 débiteurs ont fait l'objet d'un rendez-vous commun.

Fin 2022, les demandes d'informations de part et d'autre restent peu nombreuses. En région PACA, qui a joué un rôle précurseur, l'Urssaf a formulé depuis la signature de la convention une centaine de demandes par an à la DRFiP/DDFiP des Bouches-du-Rhône (pour un enjeu financier d'environ 50 M€) et entre 120 et 140 par an à la DDFiP des Alpes-Maritimes (avec un enjeu plus faible), mais aucune auprès des DDFiP des quatre autres départements (Var, Vaucluse, Hautes-Alpes et Alpes de Haute Provence). Au total, la DDFiP des Alpes Maritimes a émis 100 demandes et la DR/DDFiP des Bouches-du-Rhône 13 ; les autres DDFiP n'en ont pas formulé. Au plan national, trois régions représentent à elles seules 50 % des demandes d'informations (Corse, Nord-Pas-de-Calais et Bretagne) ; pour les autres régions, ces demandes concernent uniquement cinq dossiers en moyenne par département.

Annexe n° 9 : données sur les rescrits traités par la DGFiP en 2021

Tableau n° 16 : délais moyens (en jours) de traitement des demandes de rescrits par les services déconcentrés de la DGFiP

<i>Délai légal</i> ¹⁸⁴	Article du LPF	Types de rescrits*	Délais moyens de traitement (en jours)
<i>3 mois (exprès)</i>	Rescrit général		
	Général	L. 80 B-1°	74
	Entreprises nouvelles déjà en activité	L. 80 B-1°	45
	Org. sans but lucratif (lucrativité)	L. 80 B-1°	86
<i>3 mois (tacite)</i>	Rescrits spécifiques		
	Amortissements exceptionnels	L. 80 B-2°	83
	Entreprises nouvelles	L. 80 B-2°	47
	CIR	L. 80 B-3°	69
	CIR étendu	L. 80 B-3°	55
	Crédit d'impôt innovation	L. 80 B-3°	61
	Jeunes entreprise innovante	L. 80 B-4°	64
	Catégorie de revenus (BIC/BNC)	L. 80 B-8°	244**
	Catégorie de revenus (IR/IS)	L. 80 B-8°	63
<i>6 mois (tacite)</i>	Mécénat	L. 80 C	95

* Référence dans le *Livre des procédures fiscales*

**Délai imputable à un seul dossier

Source : DGFiP, rapport sur l'activité en matière de rescrits, année 2021

¹⁸⁴ Exprès : l'administration doit en principe se prononcer dans le délai prévu et, en tout état de cause, seule une réponse expresse de sa part l'engage. Tacite : l'absence de réponse de l'administration dans le délai prévu vaut accord.

Tableau n° 17 : délais de traitements des demandes de recrits généraux par les services centraux de la DGFiP

	Nombre	Pourcentage
Moins de 3 mois	267	53 %
Plus de trois mois	238	47 %
<i>dont entre 3 et 6 mois</i>	112	47 %
<i>dont entre 6 et 9 mois</i>	51	21 %
<i>dont plus de 9 mois</i>	75	32 %

Source : DGFiP, rapport sur l'activité en matière de recrits, année 2021

Annexe n° 10 : les échanges de données entre les réseaux dans la cadre de la lutte contre la fraude

Dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale et sociale, les réseaux de collecte ont progressivement mis en place plusieurs modalités d'échanges d'informations, qu'il conviendra de compléter.

En 2006, la DGFIP a soumis ses services à une obligation d'envoi d'un bulletin d'information (dit « Rialto ») à l'attention des organismes sociaux indiquant les redressements de bénéfices opérés à la suite d'une opération de contrôle, ayant une incidence sur les cotisations et contributions sociales dues à titre personnel par les travailleurs indépendants relevant du régime fiscal des bénéfices agricoles (BA), des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices non commerciaux (BNC).

Une partie des directions départementales de la DGFIP et des Urssaf a étendu ces transmissions à l'ensemble des redressements fiscaux intéressant les Urssaf, y compris au titre des entreprises employant des salariés. Elles peuvent également prévoir des échanges de listes de dossiers sur des thématiques données¹⁸⁵. Cette pratique serait à généraliser à l'ensemble des DDFIP et Urssaf.

Par ailleurs, la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude¹⁸⁶ a donné aux Urssaf, aux caisses du régime général et à celles de la MSA la possibilité de consulter plusieurs bases de la DGFIP (FICOBA¹⁸⁷, FICOVIE¹⁸⁸, BNDP¹⁸⁹ et Patrim¹⁹⁰) et à la DGFIP la possibilité de consulter le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)¹⁹¹. Les délais d'application de ces dispositions sont cependant excessifs : les Urssaf ne peuvent consulter les bases de la DGFIP que depuis

¹⁸⁵ Comme les listes JEI et ZFU, les charges non justifiées selon l'article 39-1 du CGI.

¹⁸⁶ De tels échanges étaient déjà possibles au sein de la sphère fiscale. Le livre des procédures fiscales prévoit en effet un droit d'échange spontané d'information entre la DGDDI et la DGFIP, non soumis à l'exigence d'une demande préalable et s'étendant à l'ensemble des documents et renseignements détenus ou recueillis dans le cadre de l'ensemble de leurs missions respectives. À ce titre, la DGDDI a accès à un grand nombre d'applications de la DGFIP.

¹⁸⁷ Comptes bancaires ouverts dans un établissement financier en France et, à compter de 2023, dans la zone SEPA.

¹⁸⁸ Contrats d'assurance-vie.

¹⁸⁹ Données relatives au patrimoine immobilier.

¹⁹⁰ Transactions immobilières.

¹⁹¹ Ce dernier retrace l'ensemble des bénéficiaires de droits et de prestations sociales et les prestations sociales qui leur sont versées.

la convention d'accès Urssaf-DGFiP du 23 juin 2021 ; les travaux visant à ouvrir à la DGFiP des accès au RNCPS ne sont toujours pas achevés.

La DGFiP transmet par ailleurs aux Urssaf des informations susceptibles de les intéresser¹⁹² : en 2021, 3 222 opérations de contrôle fiscal externe ont donné lieu à l'envoi d'un bulletin de recouvrement.

Enfin, la DGFiP et l'Acoss se sont engagées dans leur feuille de route commune à étudier la possibilité de donner aux inspecteurs des impôts et des Urssaf un accès aux données détenues par l'autre réseau. À cette fin, la DGFiP avait prévu de mener d'ici fin février 2023 une analyse juridique des accès demandés par l'Acoss en octobre 2022.

Des échanges de fichiers plus fréquents, mais encore partiels et non automatisés

La DGFiP et l'Acoss ont lancé des ateliers techniques depuis la fin de l'année 2021 afin de renforcer les synergies entre les deux administrations et d'améliorer le ciblage de la fraude sociale et de la fraude fiscale par la mutualisation des méthodes d'analyse et le recensement des données disponibles utiles à chacune des deux administrations. Les premiers ateliers ont porté sur les méthodes de travail : il s'agissait d'identifier, à partir de l'examen des travaux de ciblage de chaque administration, les éventuels échanges à mettre en place sur les opérateurs à risques, sur les aspects méthodologiques et techniques ou en matière de données.

Ces travaux ont débouché sur la transmission à l'Acoss, en 2022, d'un fichier qui recense les micro-entrepreneurs ayant perçu l'aide du fonds de solidarité en 2020 et 2021 pour un montant supérieur au chiffre d'affaires déclaré à l'Urssaf au titre de 2019 (année de référence pour le calcul de l'aide)¹⁹³ ; d'un fichier recensant les micro-entrepreneurs ayant déclaré à la DGFiP avoir opté pour le versement libératoire et ayant indiqué un montant de chiffre d'affaires dépassant celui déclaré à l'Acoss¹⁹⁴ ; de deux fichiers recensant les analyses actuellement en production au sein de la DGFiP ciblant des minorations de recettes et certains éléments de contexte des entreprises susceptibles d'intéresser les Urssaf.

¹⁹² En application des dispositions de l'article L. 152 du livre des procédures fiscales.

¹⁹³ Cette expérimentation permet le rapprochement entre le chiffre d'affaires fiscal et le chiffre d'affaires déclaré à l'Urssaf. Dans un sens opposé, l'Urssaf Île-de-France a transmis des SIREN d'entreprises individuelles défaillantes au prélèvement forfaitaire.

¹⁹⁴ Une plateforme de régularisation située à Valbonne a contacté 800 entreprises pour lesquelles les discordances dépassaient 10 000 €. 50 % ont réagi auprès de l'Urssaf, généralement en reconnaissant l'existence d'une erreur. Cette régularisation spontanée a concerné 200 entreprises pour un montant d'un million d'euros. 25 % ont contesté la différence. Les autres se verront proposer d'office un échéancier de paiement en fonction du revenu fiscal.

Il est prévu que les travaux de comparaison des méthodes de travail et de recensement des données disponibles dans chaque administration se poursuivent en 2023 afin de déterminer la nature et le cadre juridique des flux de données à mettre en place entre les deux administrations. Ces données ont vocation à faire l'objet d'une transmission et d'une exploitation systématiques afin d'alimenter notamment les modèles en vigueur pour la détection d'atypies ou d'anomalies potentiellement constitutives de fraudes, voire d'en créer de nouveaux.

En revanche, comme la Cour l'a souligné, la mise en place d'une déclaration fiscale et sociale commune aux travailleurs indépendants ne s'est pas accompagnée à ce jour d'un rapprochement des populations respectives de contribuables et de cotisants visant à détecter et à régulariser la situation de contribuables non cotisants¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Cour des comptes, *La protection sociale des travailleurs indépendants à la suite de la suppression du RSI : des objectifs globalement atteints, de nouvelles évolutions à envisager*, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) 2022, chapitre X, octobre 2022.