

COMMISSION DE SIMPLIFICATION
DU BULLETIN DE SALAIRE
COMMISSION TURBOT

Document remis à

Monsieur Jacques BARROT

Ministre du Travail et des Affaires Sociales,

le 11 décembre 1996.

Le présent rapport est accompagné d'un document annexe.

Monsieur Jacques BARROT
Ministre du Travail et des Affaires Sociales.
127 rue de Grenelle
75007 Paris

Le 11 décembre 1996.

Monsieur le Ministre,

Par une lettre du 13 septembre 1996, vous avez demandé la mise en place d'une Commission chargée de vous remettre, avant le 13 décembre, des propositions opérationnelles en vue de la simplification du bulletin de salaire. Par ce même courrier et à la suite de la publication de mon livre sur ce thème, vous m'avez fait l'honneur de m'en confier la présidence. Je suis donc heureux de vous adresser le présent rapport.

Lors de notre première réunion du 2 octobre, vous avez dit : « *Il s'agit là d'un sujet majeur dont la résonance est très forte car, psychologiquement, le bulletin de salaire est le symbole de la complexité et de la manière dont les décisions sont prises* ». Puis, vous avez ajouté : « *Pourquoi les cotisations ne sont-elles pas calculées à partir d'une même assiette ?* ». Tout était dit alors. Vos propos en effet, illustrent parfaitement les caractéristiques du problème soumis à la Commission dont les membres ont travaillé dans le double souci de la simplification pour l'employeur et de la qualité de l'information du salarié. Ils aboutissent à des résultats tangibles et des préconisations immédiatement opérationnelles.

Nous souhaitons toutefois préciser que notre rapport ne comporte aucune révélation inédite, aucune recette qui permettrait de régler le problème grâce à un seul décret ou une seule loi. Au contraire, il énumère patiemment la suite logique de mesures qui sont à prendre pour enrayer d'abord la dérive constatée, puis prévenir le développement de complexités injustifiées.

Cependant, toute simplification étant paradoxalement un motif initial d'incompréhension, donc de complexité supplémentaire, la pédagogie à développer est immense. Elle peut être largement aidée par une communication efficace et je vous confirme notre disponibilité pour vous y aider si vous l'estimez nécessaire, par exemple au travers de participation à des conférences et à des colloques.

La conclusion essentielle qui découle de ce travail est la suivante: toute simplification en la matière se traduit par une transparence des comportements et génère spontanément l'apparition de nouveaux cotisants, employeurs et salariés. L'objectif est donc atteint: les employeurs emploient, les salariés travaillent et bénéficient des couvertures sociales appropriées, enfin les collecteurs collectent.

En mon nom et au nom des membres de la Commission, je vous exprime notre vive gratitude pour la confiance que vous nous avez témoignée, et je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'expression de ma considération distinguée.

Patrick Turbot
Directeur Général
Président de la Commission.

INTRODUCTION

Chaque année, 14 millions de salariés du seul secteur privé¹ reçoivent 168 millions de bulletins de salaire. Tout publicitaire débutant trouverait là un vecteur inespéré pour une communication efficace et répétitive. Et pourtant, ce document est devenu au fil des années parfaitement indigeste et illisible. Aurions-nous construit un monument en matière d'anti-communication ? Il suffit d'un simple coup d'œil sur le premier bulletin disponible pour que la page (lorsqu'il n'y en a pas deux) apparaisse aussi rébarbative que cabalistique. Voilà un bien mauvais résultat en comparaison des efforts gigantesques qu'il aura fallu fournir pour le rédiger. Car il a bien fallu que quelqu'un le fabrique. Par comparaison, les avis d'imposition dont l'administration fiscale est seule responsable, ont fait de considérables progrès de présentation, de clarté et de lisibilité.

Pourtant, l'employeur est réputé coupable des fautes commises, dans des proportions sans commune mesure le plus souvent, avec la gravité de ces erreurs, alors même qu'il n'est pas responsable des paramètres de calcul et de leur complexité. A l'inverse, si l'on cherche à identifier à qui profite le crime de cette complexité, ce n'est certainement ni aux entreprises ni aux salariés. Le nombre de bulletins de salaire erronés serait de l'ordre de 40%². Les caisses de retraite font état d'erreurs systématiques dans les entreprises de plus de 10 salariés. Impressionnant, dès lors que la quasi totalité des erreurs sont involontaires. Que se passerait-il si le même pourcentage était constaté au niveau des déclarations de revenus ?

Le résultat est aisé à comprendre : le travail au noir motivé à l'origine par un souci de ne pas payer les cotisations, a trouvé un autre champ de motivation dans la complexité et son cortège de tracasseries. En conséquence, les travailleurs concernés ne bénéficient pas d'une couverture sociale.

Ce préambule serait incomplet s'il n'était mentionné qu'environ 1.500.000 salariés reçoivent un bulletin de salaire rédigé à la main³, sans même compter les employés de maison et bénéficiaires du chèque emploi service. Voilà qui donne à réfléchir car cela représente plus de 10% de la population concernée des salariés du secteur privé. Les bulletins manuels enfin se trouvent plus fréquemment dans la population des TPE (très petites entreprises).

Dans un tel contexte, cette mission a débuté sous le double signe de l'ironie et du scepticisme. Il est vrai qu'entrer dans le fonctionnement du bulletin de salaire revient à ouvrir une boîte de Pandore, contenant toute l'histoire de la protection sociale de notre pays depuis la guerre. Par ailleurs, l'année 1996 et déjà la perspective de 1997 auront battu tous les records en matière de lignes nouvelles. C'est l'instauration du RDS, et plus encore, les tergiversations sur les modalités de sa mise en place, qui ont mis le feu aux poudres dès février 1996. Aussi, aura-t-il fallu annoncer d'emblée que la « simplification du bulletin de salaire » n'était pas nécessairement synonyme « d'allègement des charges ».

Toutefois, cette étape une fois franchie, est apparue une attente très forte quant à l'attention que les pouvoirs publics accorderont aux propositions du présent rapport. En effet, l'exaspération que cristallise le bulletin de salaire est extrême. On peut déjà craindre que les mesures prévues dès janvier 1997 (CSG déductible, assujettissement aux deux CSG des cotisations patronales de prévoyance et de retraite complémentaire, nouvelle CET- cotisation Agirc), ne fassent qu'envenimer la réaction des employeurs si rien n'est fait à leur égard.

¹ La fonction publique n'entre pas dans le cadre de cette étude. Cependant, certains éléments pourront probablement en être retenus.

² Niveau estimé par ADP-GSI dans un article récent.

³ Ce nombre n'est pas annoncé au hasard : la société Exacompta, qui occupe 80% du marché, publie chaque année 350.000 carnets de 50 bulletins. A raison de 12 bulletins par personne et par an, on atteint un total théorique de 1.458.000 personnes. Si l'on peut considérer que les inévitables déchets sont peu ou prou compensés par les 20% de part de marché que n'a pas cette entreprise, l'estimation prend tout son sens.

Devant l'ampleur de ce chantier, le rapport s'efforce d'établir une logique dans la séquence des propositions. Il reste toutefois soucieux de ne pas porter de jugement sur la justification des prélèvements en cause. Ce n'était pas sa mission.

Composée essentiellement de représentants des employeurs et des prestataires juridiques et comptables concernés, la Commission s'est réunie à neuf reprises. Son président a rencontré ou auditionné autant d'intervenants que lui permettait le délai imparti de 70 jours, soit non loin de 180 personnes dont un grand nombre en province. De façon unanime, l'accueil a été très ouvert et spontané. Que les personnes concernées voient ici les remerciements les plus vifs et les plus sincères du président et des membres de la Commission. Enfin la Commission a pu constater que des parlementaires de plus en plus nombreux s'intéressaient à ses travaux : elle a trouvé là un motif supplémentaire d'encouragement.

I^{ERE} PARTIE : LA COMPLEXITE DU BULLETIN DE SALAIRE

Il est rare de rencontrer une telle unanimité: le bulletin de salaire est beaucoup trop complexe. Edité sous une multitude de contraintes pour l'employeur, il n'a plus apparemment qu'une utilité juridique en cas de conflit ou de simple litige entre l'employeur et ses salariés. Les salariés quant à eux, sont aujourd'hui plongés dans un fatalisme résigné: les plus nombreux ne regardent même plus le net à payer inscrit quelque part au pied de leur bulletin; ils préfèrent accorder leur confiance au montant porté sur leur compte en banque ou sur le chèque qu'ils reçoivent. Il est vrai qu'avec un même salaire brut sur 12 mois, ils peuvent se trouver face à 12 salaires mensuels nets différents. Voilà qui nécessite des trésors de pédagogie involontaire de la part des directions du personnel et des ressources humaines, ou tout simplement du patron. Enfin, il n'est plus aujourd'hui de conversation privée ou de conflit social au cours duquel il ne soit pas fait référence au seul salaire « net »; nous sommes très loin de la notion de coût du travail.

Pour ce qui concerne le « fabricant » qui rédige le bulletin de salaire, il ne sera pas évoqué la notion « d'entreprise » mais uniquement celle « d'employeur » qui englobe les micro-entreprises et les TPE, les travailleurs indépendants et toute la population d'actifs n'ayant aucun salarié, même à temps partiel, mais souhaitant ou étant susceptible d'en avoir un.

Enfin, l'examen du bulletin revient à un exercice mettant en cause trois familles d'acteurs: l'employeur (ou fabricant), le salarié (ou client utilisateur) et le collecteur enfin. Le tout placé sous la surveillance pointilleuse de l'administration.

1.1 : ILLUSTRATION DE LA COMPLEXITE

L'approche d'un problème aussi vaste, requiert un rappel des bases utilisées.

Problèmes de terminologie. C'est, pour certains, par là que tout commence. Ainsi, faut-il parler de bulletin de salaire, bulletin de paye, fiche de paye, fiche de salaire, feuille de paie, feuille de paye? Pour sa part, le Code du travail évoque le « bulletin de paie ». Il est parfois évoqué le fait que le salaire, pris au sens de la rémunération contractuelle, n'est qu'une composante de la paye qui elle-même inclue d'autres avantages tels que des primes ou des remboursements forfaitaires de frais (repas, déplacements,...). Pour la suite de cette étude, nous nous en tiendrons à l'appellation utilisée dans la lettre de mission, soit « le bulletin de salaire » ou encore plus simplement « le bulletin ». Mais retenons que certains réclament une clarification définitive.

D'autres demandent une action de dépoussiérage du langage utilisé: ainsi, le mot « vieillesse » apparaît comme dépassé et peu valorisant. Une question se pose alors: qui va prendre l'initiative puis la décision, d'effectuer des modifications ?

Enfin est posé l'éternel problème des abréviations (TA ou TB par exemple) et des initiales. Il est vrai que GARP, ASF, FNAL, FGDS, ... sont autant de mystères pour les non initiés (de très loin les plus nombreux) auxquels viennent s'ajouter les abréviations bien compliquées des noms des institutions de retraite complémentaire. Cependant, par un signe malheureux des temps, Assedic est à peu près entré dans le langage. Si l'on a voulu gagner du temps et de l'espace sur le papier avec ces abréviations, on aura certainement beaucoup perdu en clarté et en signification.

Exemples de bulletins. On ne saurait aborder une étude sur un tel sujet de façon abstraite, c'est à dire sans apporter immédiatement au lecteur quelques exemples courants de bulletins. Ceux qui sont présentés en annexe A5 n'ont fait l'objet d'aucune sélection particulière. Ils ont été remis à la Commission au fur et à mesure des entretiens. Nul doute qu'ils présentent, sans qu'aucun autre commentaire soit nécessaire, l'ampleur du problème posé.

Mais gardons présent à l'esprit que le bulletin n'est que la partie visible du problème : ainsi, l'ordinateur de cette banque parisienne de 2.000 salariés, contient 200 rubriques avant la détermination du salaire brut de ses collaborateurs et 200 autres rubriques pour passer du brut au net. C'est dire le rôle « d'entonnoir » ou de « réceptacle » dudit bulletin.

Les trois parties et les cinq zones du bulletin de salaire. De façon à ordonner les travaux, le bulletin de salaire (rappelons qu'il n'existe pas d'obligation au niveau de la forme du document, le plus souvent au format A4) a été décomposé en trois parties et en cinq zones, contenant chacune une série d'informations (*annexe C1*):

- la Tête comprend la zone 1 : Identification des parties et informations à caractère permanent, et la zone 2 : Détermination de la rémunération brute.
- Le Corps comprend uniquement la zone 3 : Calcul et détail des cotisations patronales et salariales.
- Le Pied enfin, comprend la zone 4 : Net à payer et totaux, et la zone 5 : Cumuls annuels.

On ne saurait en effet réduire cette étude à la seule zone 3, porteuse il est vrai du plus grand nombre d'interrogations et de ressentiments.

1.2 : L'UNIVERS LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.

L'univers de contraintes est évidemment réglementaire et se résume à deux séries de textes: le droit du travail en France et les directives de l'Union Européenne. La première caractéristique de ces textes est dans l'unicité des contraintes réglementaires pour l'artisan et la multinationale: l'explication se trouve certainement dans la nécessité de protéger de façon identique leurs salariés.

Mais l'usage semble avoir produit un débordement des moyens mis en œuvre par la grande entreprise sur l'artisan, notamment sur le plan informatique. Ainsi, la mise en place de systèmes lourds chez la première a probablement occulté les difficultés de suivi rencontrées par le second.

Les principaux textes correspondants sont présentés en annexes C3 à C6. De même a été établi un tableau comparatif entre l'état actuel du droit français et les exigences de l'Union Européenne (annexes C7 et C8).

Le droit du travail en France. En ce qui concerne le bulletin de salaire, le droit est essentiellement contenu dans l'article R 143-2 du Code du travail. Les articles ultérieurs se résument à l'obligation de mentionner la CSG puis le RDS. Du fait de son importance, cet article est rappelé dans son intégralité en annexe C4. Mais c'est l'article L.143-3 de ce code qui fournit le socle de la réglementation.

Art. L 143-3. (L. n° 80-386 du 30 mai 1980.) « Les dispositions du présent article s'appliquent à toutes les personnes apprenties, salariées ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit pour un ou plusieurs employeurs et quels que soient le montant et la nature de leurs rémunérations, la forme ou la validité de leur contrat. »

Lors du paiement de leur rémunération l'employeur doit remettre aux personnes ci-dessus mentionnées une pièce justificative dite bulletin de paie.

Lors de la paie du salaire, il ne peut être exigé aucune formalité de signature ou d'émargement autre que celle établissant que la somme reçue correspond bien au montant net figurant sur le bulletin de paie. »

Le décor est ainsi bien planté par la loi. Le bulletin de salaire est obligatoire dès lors qu'il y a relation contractuelle de travail. Il s'agit d'une « pièce justificative de la rémunération ».

Rappel historique rapide. Il est probablement inutile de revenir sur le détail des textes contenus dans l'annexe C2 qui raconte par elle-même l'histoire de la réglementation du bulletin de salaire. Ils montrent que depuis 1931, date de la loi introduisant le bulletin « de paie » dans le code du travail, son histoire a été extrêmement riche. Mais riche d'alourdissements successifs il est vrai. Aucun des textes mentionnés n'introduit la moindre suppression, ne serait-ce que facultative. S'il faut y voir une amélioration de l'information relative à la protection sociale, on y trouvera

également l'explication essentielle de la situation présente. Les acteurs qui gravitent autour du bulletin de salaire ont « empilé » les obligations sans qu'il y ait de souci de cohérence, laquelle devient de plus en plus improbable au fur et à mesure que croît la complexité. En effet, personne n'a jamais assuré la responsabilité de l'ensemble et la spirale était tout sauf vertueuse.

Sans entrer dans le détail de l'évolution des cotisations proprement dites, il faut surtout noter la suppression progressive des plafonnements sur les cotisations de sécurité sociale. A ce jour, seule la vieillesse fait l'objet d'une cotisation plafonnée à la Tranche A.

De façon schématique, le bulletin de salaire a donc vécu quatre étapes au niveau des cotisations :

- mention du brut, des retenues totales et du net.
- puis mention du brut, du détail des retenues et du net,
- puis mention du brut, du détail des retenues, du net et du détail des cotisations patronales,
- 1996 enfin, apparition des premières cotisations salariales sur des cotisations patronales (RDS puis CSG sur cotisations patronales de prévoyance et de retraite complémentaires).

On observe qu'une étape a été « sautée » : mention du brut, du détail des cotisations salariales, du net et enfin, du total des cotisations patronales.

Les communautés européennes. Fondamentale dans notre étude, la directive européenne du 14 octobre 1991, détermine les obligations réglementaires liées à la relation de travail. Mais il ressort clairement du tableau de l'annexe C8, comparant les textes européens et les textes français, que les premiers ne font en aucun cas référence aux zones 2 et 3 du bulletin, soit la détermination de la rémunération brute puis de la rémunération nette après calcul des cotisations notamment salariales. La directive est donc orientée vers la notion « contractuelle » de cette relation. On assiste ainsi à une dichotomie plus nette entre deux vocations.

Pour permettre aux entreprises de s'adapter aisément, le législateur français a choisi de se reposer sur l'existant, soit le bulletin de salaire qui s'est vu ainsi confirmé dans son rôle juridique. Si cette disposition met temporairement les entreprises françaises à l'abri de l'obligation de rédiger un contrat de travail pour tous ses salariés⁴, elle a évidemment pour effet de charger le bulletin de salaire. Mais ce choix sera-t-il longtemps accepté à Bruxelles ?

Le barème standard des cotisations. Le barème des cotisations traduit évidemment de façon très concrète la diversité des contraintes exprimées alors en assiette et en taux. Le lecteur désireux de rafraîchir sa connaissance du sujet trouvera en annexe C10, le tableau des cotisations obligatoires au 1^{er} juillet 1996. Ce tableau, publié par le service de documentation de l'Arrco, est régulièrement remis à jour. C'est ici qu'apparaît la diversité des cotisations, des assiettes de référence et bien évidemment des taux de cotisation. La répartition entre charges patronales et charges salariales est mentionnée en taux ; elle ne l'est pas en pourcentage. On sait par ailleurs que globalement la répartition s'établit à 60% pour l'employeur et 40% pour le salarié. Mais il s'agit là d'une moyenne qui n'est pas vérifiée ligne après ligne.

1.3 : LES COLLECTEURS OU LES ACTEURS DE LA COMPLEXITE.

Très naturellement, chacun des collecteurs se défend bien d'être en quoi que ce soit responsable de la complexité du bulletin. Tout au plus sera-t-il admis que cette responsabilité est largement partagée. Soit ! Mais ils sont tout de même 7.000 organismes de forme et de nature très diverses, qui trouvent tout ou partie de leurs ressources dans les composantes du bulletin de salaire.

Les acteurs par nature. Ce sont évidemment les collecteurs que l'on peut classer de la façon suivante :

- la sécurité sociale, bras séculier de l'administration bien que la surveillance en soit paritaire. Au sommet, l'Acoss supervise et organise le fonctionnement des 105 caisses Urssaf. Elle reçoit les

⁴ Dans le droit français, le contrat de travail n'est obligatoire que pour les CDD et les emplois temporaires. Il ne l'est pas pour les CDI, sauf disposition conventionnelle contraire.

règlements prélevés par les caisses auprès des employeurs et en répartit le produit auprès des gestionnaires des branches: CNAV, CNAF, CNAM, CADES plus récemment. De même, les Urssaf jouent un rôle de simple collecteur dans certains cas (voir ci-après).

- les régimes conventionnels (Unedic, Arrco, Agirc, ASF, APEC, CIL, Formation). La caractéristique fondamentale de ces régimes est d'être gérés paritairement, donc à responsabilité égale entre les représentants du patronat et les représentants des salariés, notamment les syndicats. Leurs décisions échappent aux pouvoirs de l'administration ce qui constitue le fondement de leur justification, sous réserve des arrêtés ministériels d'agrément

- les taxes (à distinguer entre celles concernant les employeurs et celles concernant les salariés) sont de nature diverse. Le versement (ou taxe) sur les transports, peu connu du public car à la seule charge de l'employeur, n'a pas de rapport avec le remboursement partiel des frais de transports. Mais son produit permet globalement d'alléger le coût final supporté par le salarié.

- autres: mutuelles, institutions de prévoyance, assurances. Elles offrent les prestations obligatoires ou facultatives (complémentaire prévoyance - décès, invalidité - et complémentaire santé) mais qui appartiennent au secteur concurrentiel quel que soit leur statut.

Les acteurs en nombre. Les 7.000 collecteurs se répartissent de façon disparate en termes de nombre. Ainsi, l'essentiel est représenté par les 6.000 mutuelles spécialisées dans les frais de santé. Dans ce domaine, elles sont en concurrence avec les Institutions de prévoyance, au nombre de 87, et les compagnies et mutuelles d'assurance. La sécurité sociale et les organismes de prise en charge du chômage, se répartissent entre 105 Urssaf et 52 caisses Assedic. En matière de retraite complémentaire et malgré une réduction en cours, se trouvent 93 caisses Arrco (représentants 45 régimes) et 55 Caisses Agirc. Enfin, plus de 800 organismes, notamment HLM peuvent recevoir le « 1% » logement, mais les 160 CIL (Collecteurs Interprofessionnels du Logement) collectent la plus grande part. Enfin, le nombre d'organismes de formation est imprécis.

Le croisement des rôles. Quelles qu'en soient les raisons, certaines cotisations sont perçues par un organisme qui n'en est pas le destinataire final. Voilà qui ne va pas dans le sens de la clarté. Nous citerons :

- les cotisations ASF à destination de l'Arrco et de l'Agirc perçues par les Assedic.
- les cotisations AGS perçues par les Assedic et reversées au FNGS
- les cotisations APEC perçues par l'Agirc.
- le versement sur les transports perçu par les Urssaf et reversé aux collectivités locales.
- les cotisations FNAL perçues par les Urssaf et reversées au Budget.

Cette simple énumération montre l'impossibilité de regrouper les prélèvements à la fois par collecteur et par destination.

Bulletin de salaire et déclarations sociales. Le bulletin de salaire délivré tous les mois aux salariés a une autre utilité pour l'employeur. En effet, il sert de base à la constitution du livre de paye, qui lui-même permet la rédaction des déclarations régulières à remettre aux organismes collecteurs accompagnées du règlement correspondant. La simplification du bulletin ne peut donc être totalement déconnectée de celle des déclarations qui s'ensuivent. Plus précisément, il faut rechercher dans la relation « bulletin-déclaration » les éléments implicites de simplification. Le salarié n'a évidemment pas connaissance de ces contraintes alors qu'elles vont conditionner l'organisation, la clarté et donc la lisibilité du bulletin.

Enfin, la précision du bulletin de salaire est un guide pour l'employeur, dès lors que le détail des cotisations est suffisant pour lui éviter d'oublier par exemple le calcul d'une cotisation. La simplification trouvera sa limite dès lors qu'elle présenterait un tel risque.

1.4 : LES CAUSES PROFONDES DE LA COMPLEXITE.

Outre la législation dont la responsabilité est évidente, l'étude a permis de mettre en avant d'autres facteurs moins visibles, qui participent également à la complexité.

Les paramètres sociaux et le barème social. C'est le motif qui vient le plus immédiatement à l'esprit et qui fait référence à la diversité des acteurs et à leur complexité propre (différence d'intervenants, de cotisations, d'assiettes, de taux, de plafonds). Les paramètres sociaux sont les éléments extérieurs au bulletin de salaire, essentiellement le Plafond de la Sécurité Sociale (P) et le montant du Smic qui sert de socle à de nombreux seuils. En ce qui concerne le barème proprement dit, il convient de distinguer la partie obligatoire (sécurité sociale, chômage, retraite complémentaires et diverses taxes), de la partie demeurée facultative, si ce n'est dans son principe, tout au moins dans le montant des taux de cotisations appliqués et des prestations offertes (prévoyance et complémentaire santé).

La suite de cette étude ne pourra évidemment pas se positionner sur ces parties facultatives des cotisations qui, par nature, ne sont pas du ressort de l'administration. Par convention, seront évoquées sur une ligne chacune, la prévoyance complémentaire et la couverture complémentaire des frais de santé, dont la gestion n'est pas nécessairement offerte par le même organisme.

Cette première distinction s'accompagne d'une seconde tout aussi importante: la partie du barème issue de l'administration (sécurité sociale et taxes) de celle issue des partenaires sociaux (chômage et retraite complémentaire). Ces deux distinctions indispensables, permettent d'orienter la définition des responsabilités en matière de simplification.

Enfin, d'autres paramètres viennent accentuer encore la complexité: la prise en compte des congés payés mais surtout l'enregistrement des indemnités journalières de maladie (les I.J.), sont les mal aimés des directions du personnel car tortueux dans leur traitement.⁵

Les conventions collectives. Elles sont au nombre de 1.000 environ, dont 245 pour les seules branches comptant plus de 10.000 salariés, et sont l'expression de l'organisation du travail sous une forme corporatiste. Leur caractéristique essentielle est d'être l'émanation des partenaires sociaux dans chaque branche d'activité concernée. Elles déterminent notamment les mentions qui doivent figurer sur le contrat de travail. Le plus souvent, elles fixent également les éléments liés à la rémunération brute: salaires, primes de toutes catégories, congés exceptionnels et congés payés, taux des heures supplémentaires, etc.. Tous ces éléments ont un impact sur la zone 2 du bulletin de salaire (détermination de la rémunération brute qui servira de base au calcul des cotisations). Certains ont un impact sur la zone 3 (calcul des cotisations). La distinction « cadre/non cadre » qui apparemment reste typiquement française, vient également compliquer le bulletin par le jeu de barèmes (cotisations et prestations) différenciés.

Les parties demeurées facultatives pour l'employeur (complémentaires prévoyance et santé) sont le plus souvent issues de négociations internes. On observe que la consommation de lignes du bulletin de salaire au titre de ces prestations complémentaires, est le plus souvent proportionnelle à la taille de l'entreprise. Plus l'effectif de cette dernière est important, plus la répartition des cotisations est complexe. Ces dispositions résultent des conventions collectives, des accords de branches, des accords de groupes et des simples accords d'entreprises. Elles sont donc issues des négociations entre partenaires sociaux.

Enfin, c'est l'entreprise seule qui décide du choix de ses partenaires en retraite complémentaire (sauf disposition spécifique de la convention collective), en prévoyance et en couverture complémentaire des frais de santé. De même, une entreprise aura pu affilier ses salariés à plusieurs caisses Arrco. Il est anticipé à ce stade la mise en place des accords Arrco et Agirc fixant à 1999 la date finale d'uniformité des taux de cotisations au titre de la retraite complémentaire. Il n'y aura donc plus de marge de manoeuvre à ce titre.

Le nombre d'intervenants et la structure des cotisations restent en revanche de son ressort pour les prestations complémentaires. En matière de prévoyance, la tendance étant orientée vers des

⁵ Voir note de l'ANCDP en annexe E2

formules de service à la carte (baptisées *cafétéria plan*), il faut s'attendre à une complexité croissante car très détaillée dans le calcul et la répartition des cotisations.

Certaines entreprises par ailleurs, ajoutent au bulletin de salaire des éléments exogènes qui en compliquent la lecture, par exemple le remboursement des notes de frais. Toutefois, c'est pour elles le prix à payer afin d'éviter la rédaction d'autres documents.

Les mesures d'aides à l'emploi (parfois en réduction de charges, parfois en remboursement, parfois en reversement à l'employeur sous forme de subvention). La complexité est devenue telle que même les Urssaf ont quelque peine à les comprendre et donc à en assurer le contrôle et la vérification. Que dire alors des employeurs ? Elles seraient environ 52 (cinquante deux !) ces différentes mesures qui, si elles ne peuvent qu'être applaudies sur leur principe, sont en passe d'être détournées sensiblement de leur objectif initial. Elles sont tellement complexes, déjà dans leur diversité que de nombreux employeurs préfèrent ne pas y avoir recours ; « En effet, disent-ils, le risque d'erreurs et donc de pénalités sur le calcul des cotisations est tel que nous préférons ne pas en demander le bénéfice ». D'autres disent, non sans humour, que leur compréhension nécessite l'embauche de plusieurs personnes, donc la création d'emplois, ce qui justifierait leur mise en place....

Que dire également de l'émergence de cabinets de consultants qui rémunèrent leur intervention auprès des employeurs, par un pourcentage des sommes récupérées car excessives auprès des collecteurs Urssaf, Assedic et autres ? Si l'on ne peut pas blâmer ces initiatives en tant que telles, il faut reconnaître la gravité de la situation.

Mais on assiste aujourd'hui à d'autres effets pervers. En effet, ces mesures dont le bien fondé n'a pas à être apprécié ici, peuvent se traduire par des réductions de charges mentionnées sur le bulletin de salaire lui-même, conséquence immédiate de la volonté du législateur de voir indiquer les charges patronales depuis 1986. Dans ces conditions, le risque est grand que les salariés s'étonnent d'une réduction dont ils ne bénéficient apparemment pas. Ils ignorent le plus souvent que ces mesures ne réduisent en rien les couvertures sociales et les droits les concernant. Et une directive de 1995 fait obligation de mentionner ces réductions, sur une ligne spéciale dans le bulletin de salaire.

La vitesse des progrès de l'informatique: Si les techniques de traitement de l'information n'avaient pas progressé aussi rapidement, le bulletin de salaire serait resté beaucoup plus simple. Cela ne signifie en rien qu'il faut refuser ce progrès. Mais, les prestataires de services informatiques exceptés, il est estimé à l'unanimité que personne n'aurait osé introduire toutes les complications actuelles sans la facilité aujourd'hui offerte par les ordinateurs. Les acteurs, quels qu'ils soient, se sont laissés aller au vertige débridé de l'ordinateur traduit de façon lapidaire par la formule : « le logiciel le calculera ». S'il est vrai que le logiciel saura calculer (mais à quel coût ?), on aura laissé se développer une fabrication de bulletins de salaire à deux vitesses. Par ailleurs, l'achat d'un logiciel, même peu onéreux, n'exonère en rien de l'abonnement aux mises à jour parfois complexes et à la formation nécessaire. Surtout, la fréquence des mises à jour bénéficie largement de la complicité (supposée involontaire) de l'administration⁶. La technique permet sans doute de réduire progressivement la taille des caractères et des chiffres afin de rester dans le cadre d'une seule page. Mais cela ne saurait durer bien longtemps.

Il ne s'agit pas ici de se lancer dans la querelle entre les anciens et les modernes. Il s'agit simplement de rappeler que, sans compter les employés de maison et assistantes maternelles, ils sont 1,5 million à recevoir des bulletins qu'une autre personne a rédigé à la main. Un nombre inconnu mais certainement très élevé utilise des logiciels très simples, délicats à mettre à jour.

Par ailleurs, un certain nombre de micro-employeurs avouent avoir abandonné le logiciel qu'ils avaient acquis pour se tourner soit vers une rédaction manuelle, soit vers la sous-traitance. La

⁶ Voir en annexe C11 la note impressionnante réalisée par Mételim, et résumant l'ensemble des changements de réglementation, ayant une répercussion sur les bulletins de salaire et intervenus depuis le 1^{er} janvier 1996 seulement. Il aura fallu quatre pages....

complexité et le coût des mises à jour était devenus prohibitifs ! Les acteurs de la complexité et les prestataires doivent méditer cette évolution de la modernité.

Les coupables du débordement: CSG, RDS et les cotisations sur les cotisations. En ce qui concerne l'administration, ce n'est pas parce qu'elle n'est pas seule responsable, qu'elle ne doit pas donner l'exemple après tant d'années d'incompréhension. D'autant plus qu'elle est, en revanche, seule et unique responsable des principales modifications de 1996 et 1997, concernant essentiellement la CSG et le RDS. Mais avant cela, elle a introduit, non une donnée mais une révolution dans le système de cotisations : la cotisation sur la cotisation⁷. A ce système déjà pervers en soi est venu s'ajouter le fait que le salarié est taxé sur une cotisation qui est versée par son employeur et qu'il n'a pas touchée.

Les dégâts psychologiques dans un premier temps, financiers ensuite, sont considérables et l'incompréhension est totale. Les montants concernés sont trop faibles au départ pour être réellement contestés, mais une fois la ligne confortablement installée dans le bulletin de salaire, tout peut arriver aux pourcentages, le plus souvent dans le sens de la hausse. Vient se greffer enfin la partie de valse-hésitation entre les partisans de la déductibilité fiscale des cotisations ou au contraire, de la non déductibilité.

Lorsque, sur leur déclaration personnelle de fin d'année, les salariés vont devoir ajouter à leur revenu net, 2,90% du revenu brut qu'ils n'ont pas perçu et 0,50% d'une cotisation dont ils sont certains de ne pas l'avoir touchée, ils vont probablement réagir. Cela revient à augmenter le revenu à déclarer d'environ 3% de leur salaire brut et de 4,15%⁸ leur revenu imposable. Cela justifierait selon certains, la mention des cotisations non déductibles sur la déclaration individuelle de revenus, afin de favoriser la vérité des composantes, et non plus seulement sur le bulletin de salaire.

1.5 : RESULTAT : LES MULTIPLES MISSIONS DU BULLETIN DE SALAIRE

La question a été posée à tous les interlocuteurs contactés : « **A quoi sert le bulletin de salaire ?** ». Les résultats sont unanimes et édifiants : il n'y a pas de réponse unique et simple. Les finalités et les objectifs du bulletin de salaire telles qu'ils ont été énoncés permettent de construire un véritable catalogue « à la Prévert ».

A quoi sert le bulletin de salaire ? Les réponses à cette question sont reproduites ci-après, le plus fidèlement possible :

- document contractuel et réglementé,
- outil de travail essentiel des prud'hommes et des tribunaux au sens large.
- preuve du paiement (et du versement des cotisations)
- document à usage externe (CPAM, Assedic, banque, logeur,)
- outil d'informations sur devoirs et droits.
- décompte ultérieur des droits à la retraite de la sécurité sociale
- seul moyen de retrouver les caisses de retraite complémentaire
- prise de conscience du coût du travail (1986)
- base de déclaration fiscale (net imposable).
- « vitrine » de l'entreprise.
- une sécurité en l'absence d'un « bulletin de retraite ».
- un outil contre le travail clandestin
- reflet de sa valeur dans l'entreprise (importance du tout premier bulletin)

⁷ Il est fait référence ici à la taxe de 6% et au RDS appliqués depuis février 1996 sur la part patronale des cotisations aux régimes de prévoyance complémentaires. Le tableau C12 illustre par ailleurs l'évolution prévue, bien que les textes n'en soient pas publiés, à partir du 1^{er} janvier 1997.

⁸ Par application des abattements de 10% et 20% successivement.

- reflet de sa valeur dans la société (époux-épouse,..)
- reflet du livre de paie,
- garantie du salarié,
- obligation légale,
- vecteur de communication
- instrument de la négociation salariale
- un « outil social »
- une sécurité en cas de défaillance de l'entreprise
- adaptation aux directives européennes.
-

Un outil aux usages trop nombreux. Ces objectifs peuvent être ainsi regroupés en plusieurs familles: comptables, juridiques, informatifs. Mais au total, trop d'objectifs sont additionnés pour qu'aucun d'entre eux ne soit correctement atteint. Le bulletin est devenu un outil aux objectifs multiples et aux usages les plus divers, chacun d'eux devenant une partie de plus en plus congrue de cet ensemble difforme. En définitive, à force d'avoir été surchargé de missions, le bulletin de salaire n'est plus « honnête » et les salariés n'ont trop souvent plus confiance en lui.

A trop vouloir en faire parce que c'était la facilité (un seul document que personne ne supervise, sauf l'employeur qui dispose d'une marge de manoeuvre bien étroite !), chacune de ces missions a été dénaturée. Le résultat est qu'à l'inverse, le bulletin de salaire cristallise les complexités cachées derrière le système et symbolise les difficultés qui en résultent.

De cette diversité, il est mis en lumière que l'employeur est devenu un collecteur « multicartes » sans aucun avantage pour lui. Au contraire, il conserve le risque de la culpabilité en cas d'erreur, ainsi que le coût de la collecte.

Les insuffisances du bulletin de salaire. Il pourrait paraître paradoxal qu'une Commission chargée de réfléchir à une simplification, se préoccupe de sujets qui au contraire se traduiraient par des contraintes supplémentaires. Car au milieu de tous ses défauts, le bulletin de salaire est toutefois incomplet, dans la mesure où il ne détaille pas, par exemple, l'étendue des prestations qui sont dues au salarié au titre des cotisations versées par lui et son employeur. Ainsi, le calcul des droits aux allocations familiales ou le nombre de points de retraite acquis ne sont pas mentionnés.

Le livret d'accueil remis le plus souvent dans les entreprises d'une certaine taille a notamment pour mission d'informer le nouvel arrivé des prestations mises en oeuvre par son employeur (par exemple les coordonnées de l'institution de prévoyance et des caisses de retraite complémentaire). Ensuite, il reviendra à chaque salarié de se tenir informé en fonction de ses besoins, par exemple dans le cadre de l'aide au logement. Mais de toute évidence il serait totalement déraisonnable de confier à un document mensuel, le soin de véhiculer une information qui se satisfait largement d'une fréquence annuelle.

Enfin, les sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement (dans le cas d'un plan d'épargne entreprise) ne figurent pas sur le bulletin de salaire: cela est normal puisque les versements concernés ne constituent pas des éléments de la rémunération. En revanche ils donnent lieu à un calcul de CSG et de RDS dont les modalités ne sont pas encore élucidées, neuf mois après leur entrée en vigueur.

Une première tentative d'allègement du bulletin : le Bilan Social Individuel (BSI). Pour répondre partiellement aux insuffisances nombreuses du bulletin de salaire, les plus grandes entreprises ont mis au point la formule du Bilan Social Individuel dont le rôle est de fournir des informations plus détaillées au salarié. L'exemple d'un tel bilan est publié en annexe E2. Son degré de détail est sans limites.

Il s'agit là d'un remarquable outil de gestion sociale par la mise à disposition du salarié de la nature et de l'étendue des prestations auxquelles il a droit, immédiatement ou dans le futur. Il illustre enfin la contrepartie de ces charges dont nul n'a apparemment la maîtrise, et notamment pas

les salariés. Sa fréquence de publication est rarement inférieure à trois ans car cette opération est coûteuse. Le prix d'un BSI étant estimé à 300 francs environ par salarié, cela exclut nombre de TPE de son bénéfice. A fortiori, les employeurs n'ayant pas recours à un prestataire externe sont mal outillés pour le réaliser.

1.6 : BULLETIN DE SALAIRE ET CREATIONS D'EMPLOIS.

Pendant la campagne présidentielle, l'expression : « le bulletin de salaire n'est pas l'ennemi de l'emploi » avait été employée. Est-ce bien certain ? Phase cruciale de nos travaux, l'abord de cette question revêt plusieurs apparences. Il est utile d'aborder, même très succinctement, l'aspect quantitatif du problème posé.

Les salariés en chiffres⁹ : L'Insee recense 3.060.554 entreprises au 31 décembre 1995. Sur ce total, 1.578.000 entreprises n'ont aucun salarié, soit plus de la moitié d'entre elles. Et 1.242.000 entreprises ont entre 1 et 9 salariés. Ces deux derniers nombres représentent le vivier d'emplois possibles dans les TPE pour peu qu'elles se décident à embaucher. Statistiquement elles sont par ailleurs les plus consommatrices de bulletins manuels.

Ce n'est pas une découverte de constater que les entreprises de 0 salarié sont proportionnellement plus nombreuses dans le BTP, les transports, le commerce et les services dans une moindre mesure, que dans l'industrie. Notons qu'il s'agit là des secteurs les plus concentrés et organisés en matière de retraite complémentaire.

Le salaire annuel moyen du secteur privé en 1995 ressort à 155.712 francs¹⁰, soit un montant strictement identique au plafond moyen de la sécurité sociale de cette année là, fixé à 155.840 francs.

En ce qui concerne la population des cadres au 31 décembre 199, ils sont 2.838.536, soit 20% exactement du total des salariés du secteur privé (*Source : Agirc*). Mais 17,2% d'entre eux, soit non loin de 500.000, sont rémunérés au dessous de la tranche B, seuil à partir duquel s'applique les cotisations de retraite Agirc. C'est pour ces derniers (appelés « figurants ») qu'a été instaurée la GMP (garantie minimale de points - voir plus loin). 60% d'entre eux sont rémunérés entre 1 et 2 fois le plafond de la sécurité sociale, 20% entre 2 P et 4P ; 2,9% enfin soit 82.000 environ sont au delà de 4P (650.000 francs environ en 1996). Cela permet d'apprécier l'enjeu quantitatif résultant du mécanisme des tranches. Sur la base de 1993, dernière année connue, plus de la moitié des entreprises n'ont qu'un seul cadre. En moyenne toutefois, elles en emploient cinq.

Le coût du bulletin de salaire. Le coût est annoncé comme un élément déterminant de la complexité. Mais en l'absence (heureuse !) de barèmes officiels, seules des données objectives permettent de se forger une opinion. Sont donc retenus des exemples qui sont fonction de l'organisation de la paye par l'entreprise :

- les experts-comptables de Paris estiment le coût moyen d'un bulletin à 112 francs par salarié et par mois.
- cet expert-comptable de province facture 300 francs par mois pour le premier bulletin puis 100 francs pour chacun des suivants.
- cette PME parisienne de 35 personnes sous-traite la fabrication des bulletins à une SSII mais réalise elle-même ses déclarations. Coût: 24.000 francs par an, soit 57 francs par mois et par salarié.
- ce groupe d'entreprise de plusieurs milliers de personnes gère toute la paye en interne et estime le prix de revient à 7 francs par ligne du bulletin.
- cette banque de 1.500 personnes réalise ses bulletins en interne et estime le coût à 30 francs.

⁹ Les données statistiques des annexes B1 et B2 relatives à la répartition des entreprises en nombre proviennent de l'INSEE ; elles ont été publiées par la Tribune du 13 mars 1996. Celles de l'Agirc sont reproduites en annexe B3

¹⁰ Chiffres extraits du mensuel Liaisons Sociales de novembre 1996.

- un carnet de 50 souches par Exacompta coûte 30 francs dans le commerce soit 60 centimes pièce.
- cet artisan parisien paye 80 francs par bulletin et par mois à une société privée spécialisée qui fournit en outre des récapitulatifs (utiles pour les déclarations).
- cette association à but non lucratif, spécialisée dans les cabinets juridiques, annonce un coût unitaire de 84 francs pour réaliser les bulletins de salaire et toutes les déclarations afférentes.

La simplification doit mécaniquement entraîner une baisse des coûts, même si les SSII interrogées estiment a priori qu'elles ne pourront offrir de baisse des tarifs. Mais surtout, à partir de quel niveau de simplification va-t-on déclencher des créations d'emplois ?

Le temps nécessaire. Si la rédaction du bulletin de salaire est en soi compliquée, elle est surtout très longue et très consommatrice de temps. Un employeur isolé pourra y consacrer deux à trois heures par mois, pas plus ! Cela limite donc sa volonté d'embaucher et de répéter par exemple tous les mois l'adresse de l'Urssaf compétente, alors que cette dernière ne déménage pas si souvent. Mais le temps nécessaire ne saurait être réduit au temps de fabrication du bulletin. En effet, il est démultiplié par le temps consacré au seul suivi de l'évolution des textes réglementaires (au risque de redressements douloureux et presque toujours disproportionnés).

La sous-traitance. Pour des raisons qui leur sont propres, un quart des entreprises de 0 à 5 salariés n'ont pas recours à un prestataire extérieur¹¹. Ce n'est certainement pas en leur disant qu'elles ont tort de ne pas faire appel à des professionnels, ce qui permettrait de résoudre largement leur problème à ce titre, qu'on les fera changer d'avis. C'est ainsi ! En revanche, si la réputation du bulletin de salaire faisait l'objet d'un retournement spectaculaire, il y aurait une chance de voir une évolution. De même est-il souhaitable que les sous-traitants eux-mêmes fassent la promotion de leur activité et de leur capacité.

Il est trop évident que la complexité ne saurait à elle seule justifier la sous-traitance, bien au contraire. L'entrepreneur isolé ne sous-traitera que les tâches qu'il comprend afin de conserver la capacité de vérifier et d'apprécier le coût. D'autant plus qu'il sait très bien qu'il conserve la totale responsabilité des erreurs. Enfin, au vu d'expériences déjà anciennes, la sous-traitance conduit trop souvent à déresponsabiliser l'employeur lui-même, qui s'exonère alors de toute contrainte autre que le paiement.

L'attitude des TPE face à l'embauche. Les motivations face à l'embauche sont simples à analyser :

- (1) avoir du travail à fournir,
- (2) pouvoir ajuster son effectif à la conjoncture,
- (3) payer moins de charges sur le travail de ses employés,
- (4) disposer de formalités très réduites.

Car dans de nombreux cas, l'embauche est synonyme de comportements qui ne sont pas exclusivement financiers: il peut s'agir d'un changement de statut social, d'une rupture brutale avec l'habitude de travailler seul, de la crainte de se tromper dans le choix d'un collaborateur. Autant de motifs impossibles à mettre en équation. Donc, hors impact psychologique fort, ce n'est pas la seule simplification du bulletin de paye qui incitera à créer des emplois, sauf à la marge et dans le cas de petits boulots occasionnels.

Le bulletin de salaire est devenu un symbole, malheureusement poursuivi par une image et une réputation déplorables. L'inversion de la tendance doit tout naturellement commencer par celui-ci et être visible immédiatement.

En définitive le bulletin de salaire est indissociable du triptyque :

¹¹ L'Ordre des Experts-Comptables estime toutefois que le nombre d'entreprises leur confiant la rédaction des bulletins de salaire a doublé en 5 ans.

Les mesures déjà prises au niveau de la facilité des déclarations d'embauche, augurent favorablement de la tendance générale vers la simplification.

1.7 : LES REALISATIONS ET EXPERIMENTATIONS AU NIVEAU DU BULLETIN DE SALAIRE.

Face à ces complexités aux multiples facettes, plusieurs organisations ont entrepris de mettre en œuvre des mesures de simplification dont la première caractéristique est la diversité. Certaines sont très anciennes (les VRP et les employés de maison), d'autres en sont encore au stade expérimental.

Bulletin simplifié « employés de maison et aides maternelles ». Cette formule déjà ancienne se perpétue et a profité d'aménagements successifs. D'une part une économie fiscale significative qui a été étendue au chèque emploi service ; d'autre part, le bénéfice d'un calcul simplifié de cotisations et jusqu'au calcul des dites cotisations par les Urssaf elles-mêmes. Cette simplification ressort aussi bien sur les documents manuels (annexe C14) qu'informatiques (annexe G3). Ces deux modèles de documents font surtout apparaître une simplification remarquable au niveau des cotisations, qui sont regroupées en quatre lignes seulement : CSG, RDS, Sécurité Sociale et Chômage + Retraite complémentaire. Les charges patronales ne sont pas mentionnées par exception.

Le chèque emploi service (CES). C'est une loi de finance rectificative qui a facilité sa mise en place, en supprimant l'obligation de la mention des charges patronales pour les services rendus à domicile. *"A compter du 1er janvier 1992, la mention des cotisations patronales de sécurité sociale n'est pas obligatoire sur les bulletins de paie des salariés liés par contrats conclus par une personne physique pour un service rendu à son domicile, non plus que pour l'emploi par ladite personne d'une assistante maternelle agréée (L. n° 91-1406 du 31 déc. 1991)"*¹²

Ce schéma a été institué par la loi quinquennale de décembre 1993¹³. Expérimental depuis le 1^{er} décembre 1994, le dispositif CES a été pérennisé par la loi du 29 janvier 1996. Dans ce dispositif, l'employeur (exclusivement une personne physique et non une personne morale) utilise un carnet de chèque spécifique fourni par sa banque pour payer à l'employé son salaire net qu'il déclare grâce à un « volet social » à l'Urssaf. Cette dernière adresse d'abord au salarié une « attestation d'emploi » et, après vérification auprès de l'employeur par « l'avis » (modèles en annexe G1), prélève sur le compte bancaire de l'employeur le montant cumulé de toutes les charges patronales et salariales. C'est la partie visible pour l'employeur et le salarié. Puis, l'Urssaf reverse à l'IRCEM¹⁴ les cotisations qui lui reviennent ainsi que celles qui reviennent aux Assedic. L'IRCEM à son tour reverse au GARP (Centre de recouvrement parisien des Assedic) les cotisations chômage dont il n'assure pas la gestion du contentieux. L'architecture du montage repose donc sur une délégation précise de droits à recouvrement, des déclarations et des règlements.

Le reproche majeur fait au CES repose sur le délai de réception par l'employé, de son attestation. Ce délai est pourtant inférieur à un mois et dépend de la célérité de l'employeur quant à l'envoi des documents.

L'autre reproche concerne le total détachement du salarié de la notion de charges patronales puisqu'elles n'apparaissent pas. Or, le Centre de traitement a en projet l'indication des charges patronales sur le bordereau envoyé au salarié, ce qui n'est guère complexe dans la mesure où l'ordinateur les calcule déjà (modèle également en annexe G1).

Enfin les syndicats sont réservés quant à la nature juridique de cette « attestation » en comparaison d'un bulletin de salaire. Après examen, il semble cependant qu'il n'y ait pas de

¹² CODE DU TRAVAIL, Dalloz 1995, p. 1029

¹³ C'est la loi N°93-1313 du 20 décembre 1993 qui introduit le dispositif du chèque emploi service. Les textes d'application sont le Décret N°94-974 et l'arrêté du 10 novembre 1994).

¹⁴ IRCEM : Institution de Retraite Complémentaire des Employés de Maison, installée à Roubaix.

problème en la matière. Cela étant, certaines CPAM et Caisses Assedic semblent manifester une réelle mauvaise volonté à reconnaître la validité de l'Attestation d'emploi. Il revient à leur hiérarchie de mieux assurer la formation des agents (Serait-ce là le prix inévitable à payer à la nouveauté ?)

Il faut noter que la centralisation dans un seul centre Urssaf, St Etienne en l'occurrence, a eu pour effet de détacher les employeurs de leur Urssaf régionale avec laquelle ils avaient l'habitude de traiter. Ce manque de proximité expliquerait que l'on assiste aujourd'hui à un léger mouvement de reflux vers la formule précédente de bulletin simplifié pour cette seule raison.

On ne saurait nier que l'avantage essentiel du CES sera d'avoir permis de faire apparaître des emplois dont le nombre n'est pas encore certain. Ce qui est certain en revanche, c'est qu'un grand nombre d'emplois ont été « blanchis » ce qui est bien le but recherché et en terme d'entrées de cotisations et en termes d'extension de la couverture sociale au plus grand nombre¹⁵. Si l'on ne peut nier le poids de l'avantage fiscal attaché à ce type d'emplois, il convient de rappeler qu'il existait avant la mise en place du chèque emploi service mais à un moindre niveau.

Les développements récents de cette formule se sont faits dans deux directions ; d'une part l'extension du CES aux travaux de plus de 8 heures par semaine ou moins de 4 semaines consécutives. D'autre part, la mise en place d'une aide par les Comités d'Entreprise (jusqu'à 12.000F par salarié, exonéré de charges mais fiscalisée à l'IRPP) par le Titre Emploi Service (TES) qui doit être généralisé le 01/01/97.

Saisonniers agricoles. Cette expérience mise en place par la Mutualité sociale agricole (MSA) est exemplaire à plusieurs titres. A partir d'une liasse unique, comprenant 5 feuillets seulement, la MSA permet de remplir 10 formalités (modèle en annexe G6) :

- * au moment de l'embauche : la déclaration préalable d'embauche (DPE), l'inscription sur le registre unique du personnel (RUP), le contrat de travail, la demande de bénéfice de taux réduit¹⁶, le signalement au service de médecine du travail et l'immatriculation du salarié.

- * à l'issue de la relation de travail : le bulletin de paie, l'inscription sur le livre de paie, l'attestation Assedic et la déclaration trimestrielle de main d'œuvre.

Il n'est pas dans l'objectif de la Commission de vérifier l'adéquation de cette expérience à la population concernée. En revanche, il est totalement dans son souci d'examiner la procédure sur un plan technique. De cet examen, il ressort qu'elle ne présente pas de défaut insurmontable.

La MSA reconnaît avoir observé l'apparition soudaine de nouveaux cotisants employeurs et salariés dont elle ignorait précédemment l'existence : sous réserve d'une vérification plus fine, 10.000 nouveaux vendangeurs seraient « apparus » entre 1995 et 1996.

Il faut surtout noter que ces résultats très encourageants sont obtenus sans carotte fiscale, à l'inverse du chèque emploi service pour lequel le doute demeure quant au poids de cette incitation sur le succès.

Aide au premier salarié. Il s'agit d'une parade à la difficulté opérationnelle de généraliser le chèque emploi service. Quatre expérimentations sont en cours, chacune faisant intervenir un prestataire différent qui va prendre en charge le bulletin de salaire et les déclarations sociales. A Niort avec l'intervention du Centre de Gestion de la Chambre des Métiers, Toulon avec le Centre de Gestion agréé du Var, Rouen avec l'Unedic et Nancy avec plusieurs cabinets d'expertise comptable (dans ce derniers cas, est associé le groupe de caisses de retraite BCP).

Les formalités concernées sont : le bulletin de salaire, les déclarations de cotisations sociales (Urssaf, Unedic, Caisses de retraite complémentaire, Caisses de congés payés), le livre de paie et la déclaration annuelle des données sociales (DADS). Dans certaines expérimentations seules certaines de ces prestations sont assurées. En phase expérimentale le coût est supposé être pris en charge par l'état. Le flou en la matière expliquerait le maigre résultat de cette expérience.

¹⁵ L'IRCEM annonce à fin 1991 : 515.000 employés de maison et 114.000 aides maternelles déclarés. A la fin de 1995, ces deux nombres sont devenus respectivement : 734.000 (+42%) et 320.000 (+180%). Au total l'accroissement sur quatre ans est de 425.000 emplois enregistrés soit + 70%.

¹⁶ Pour l'emploi d'un travailleur occasionnel ou d'un demandeur d'emploi.

A Nancy¹⁷, dont les représentations locales de l'Urssaf et des Assedic avaient déjà entrepris de partager des déclarations uniques en provenance des entreprises, l'expérience semble donner toute satisfaction même s'il est trop tôt pour en tirer des conclusions. Les créateurs d'un premier emploi se sont vu offrir gratuitement la réalisation des documents (de la paye aux déclarations) pendant six mois. Il est prévu que cette période les aura convaincu de l'intérêt de la délégation permanente auprès d'un expert-comptable qui, d'après un employeur interrogé « apporte le confort ! »

Les VRP « multi-cartes ». Profession très particulière, elle se caractérise entre autres par l'existence simultanée de plusieurs employeurs pour un même salarié dans la population dite des « multi-cartes ». La Caisse de Compensation des VRP (CCVRP) joue depuis 1948 un rôle essentiel pour ces derniers. Afin d'éviter qu'un même salarié ne soit prélevé plusieurs fois des cotisations sur la tranche A par chacun de ses employeurs, la CCVRP se charge de répartir entre chacun d'eux un prorata, sur la base d'un taux moyen donné chaque année par l'administration (annexe G2). Outre la simplification, l'immense avantage de cette procédure est de respecter la contrainte très forte de la confidentialité. Ainsi, un VRP ne tient pas à ce que chacun de ses employeurs connaisse ses gains chez les autres¹⁸.

Cette expérience mérite un examen approfondi dans le cadre des formules de multi-salariat, qui présentent de nombreuses caractéristiques similaires. Ainsi, la Chambre de Commerce du Val d'Oise-Yvelines de Versailles compare actuellement cette formule avec d'autres propositions (annexe F2).

Les groupements d'employeurs. Environ 900 groupements de ce type (association loi 1901), créés à l'origine pour répondre aux besoins du monde agricole, peuvent offrir une prestation en la matière. Mais les métiers concernés doivent être rattachés à la même convention collective ce qui constitue une contrainte. Toutefois, les entreprises n'entrant pas dans le champ d'application de la même convention collective peuvent constituer un groupement sous réserve d'une opposition à son activité par l'autorité administrative. Par ailleurs, la compétence de ces groupements semble le plus souvent concentrée sur une zone géographique.

1.8 : LES REALISATIONS ET EXPERIMENTATIONS AU NIVEAU DES DECLARATIONS.

Bien que situées en aval du bulletin de salaire, certaines expérimentations ont retenu l'attention de la Commission.

DUCS et DSU: (Déclaration Unique de Cotisations Sociales et Déclaration Sociale Unique; la DUCS peut prendre la forme « papier » ou informatique, alors que la DSU est uniquement informatique). Conséquence pratique de l'article 32 de la loi du 11 février 1994 sur l'Initiative et l'entreprise individuelle, et plus connue sous le nom de loi Madelin, la DUCS aurait du entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1996¹⁹. Pour des raisons techniques nombreuses, sa mise en place télématique est reportée au 1^{er} janvier 1998.

Parmi les motifs de retard, il faut distinguer les considérations de fonds et les considérations de forme. Sur le fond, la DUCS est bel et bien l'occasion d'une joute amicale mais puissante entre les tenants de l'avancée technologique et les partisans d'un apprentissage sous la forme « papier » au préalable (expérimentée à Rouen). Par ailleurs, la complexité historique de paramétrage des données relatives aux régimes de retraite complémentaire, ralentit quelque peu la généralisation de mécanismes dématérialisés. Sur la forme, sa mise en place repose sur l'adoption d'un standard dont le cahier des charges a été distribué par les ministères concernés.

La relation entre DUCS et bulletin de salaire n'a été observée qu'en une circonstance, en l'occurrence l'expérimentation de Perpignan, où elle a été baptisée DSU. Conduite sous

¹⁷ Voir annexe G7 ; document de présentation de cette expérience.

¹⁸ Le document explicatif est en annexe G2.

¹⁹ Cet article est reproduit en annexe C9

l'impulsion de l'APSA²⁰ (Association pour la Simplification des Formalités Administratives, initiative regroupant les principaux acteurs locaux), elle est née directement de l'article 32 de la loi Madelin. L'Urssaf et l'Assedic sont déjà intégrées au système: certaines caisses de retraite sont en cours d'adhésion (IRPAUTO, MORNAY, GRISS,...). Dans le cas de l'APSA, le transfert des données se fait soit par télétransmission, soit par Minitel. Les utilisateurs interrogés ont manifesté une très grande satisfaction et une grande volonté de voir le système étendu à tous leurs partenaires collecteurs.

Accompagnateurs sportifs: Les Urssaf ont mis en place un système de déclaration forfaitaire des rémunérations et remboursement de frais des accompagnateurs sportifs amateurs, population naturellement volatile et très peu rémunérée. L'Urssaf de la Gironde a poussé l'expérience plus loin au moyen du PASSE SPORT EMPLOI destiné à cette population irrégulière. Ainsi, sur une base déclarative, elle assume le calcul des cotisations dues et envoie la facture à l'association employeur qui est ainsi déchargée de ces soucis.²¹

Depuis le 1^{er} octobre 1996, 45 associations ont adhéré mais le nombre de personnes est trop faible encore pour être analysé. Mais aussi modeste soit-il, le nombre de salariés représente de nouveaux cotisants qui n'existaient pas auparavant, sans carotte fiscale là non plus.

Intermittents du spectacle : Cette profession est par définition bien complexe à maîtriser. Les employeurs (collectivités territoriales ou régionales, associations, comités d'entreprises, simples particuliers,...), rebutés par le montant des charges et la complexité extrême des contraintes administratives encourues pour quelques heures, voire quelques minutes de prestation, en font tout simplement l'économie ou règlent « au noir ». Cela ne fait évidemment pas l'affaire de certains de ces intermittents attentifs comme tout un chacun à bénéficier d'une protection sociale issue de leur travail.

Le marché n'est pas neutre puisqu'on estime à 60.000 seulement le nombre de manifestations déclarées sur 180.000 réalisées. Existe déjà le système de la « vignette » ; celle-ci, vendue forfaitairement 230 francs à l'employeur, exonère de toute autre obligation vis à vis de la sécurité sociale jusqu'à 25% de P (3.400 Francs environ). Mais elle ne l'exonère pas de la contrainte de rédaction du bulletin de salaire.

Une association professionnelle, « Intermittences » a mis en place une formule de sous-traitance intégrale des modalités liées à ces emplois, de la rédaction du bulletin de salaire à la rédaction des déclarations sociales²². L'expérience là encore est trop récente pour pouvoir donner lieu à une synthèse; elle montre toutefois que l'initiative naît d'un besoin réel²³. Si un travail modeste (mais où se trouve la frontière ?) est chargé d'une forte complexité administrative, il sera soit refusé soit non déclaré..

Le rôle de la fiscalité dans ces réalisations et expériences. On ne saurait contester que les succès du chèque emploi service doivent beaucoup à l'économie fiscale qui y est attachée pour les particuliers employeurs. On ne saurait pour autant ignorer que l'économie fiscale existait déjà (et existe toujours) dans le cadre des formules simplifiées destinées aux employés de maison; la nouveauté essentielle était donc bien dans la facilité de mise en œuvre, la souplesse d'utilisation et l'exonération des calculs.

Par ailleurs, les autres expérimentations évoquées (intermittents du spectacle, accompagnateurs sportifs et surtout saisonniers agricoles), ne sont assorties d'aucun avantage fiscal. Or, même s'il est à confirmer sur longue période, leur démarrage est prometteur en soi.

²⁰ Deux membres de la Commission se sont rendu successivement à Perpignan pour une démonstration opérationnelle qui leur a été faite de façon extrêmement ouverte. Les documents correspondants sont reproduits en annexe G4.

²¹ Les documents correspondants sont en annexe G5.

²² Les documents correspondants sont en annexe G9.

²³ Voir documentation en annexe G8.

1.9 : LES REFERENCES ETRANGERES²⁴

Ce ne sera pas une grande surprise, la France se situe largement dans le peloton de tête en matière de complexité du bulletin de salaire. Rien ne permet d'affirmer que ce constat est la contrepartie de la qualité de notre protection sociale. Une première raison majeure à cela : elle est l'un des seuls pays à demander la mention des charges patronales. On ne les retrouve que dans un seul pays, l'Allemagne, où elles sont globalisées. Il faut cependant être vigilant dans la mesure où dans certains pays, quelques obligations d'information des salariés sont contenues dans d'autres documents, notamment le contrat de travail. Toute comparaison doit donc être réalisée avec de nombreuses précautions.

Par ailleurs, les pays latins, Italie et Espagne, présentent les bulletins les plus complexes. Dans ces deux pays, de profondes mutations sont en cours, sans que nous en connaissions bien les contours.

Mais il ressort d'une comparaison rapide (annexe D1 et D2) que le bulletin français reste le plus varié et le plus différencié au niveau des seules assiettes. Ainsi, dans de nombreux cas, seul le salaire total tient lieu de base de calcul. Sur ce point, le bulletin est bien l'expression d'un mode de protection sociale et de son financement.

1.10 : AU « MENU » DE 1997.

Nous connaissons d'ores et déjà certaines des mesures programmées au 1^{er} janvier 1997. Elles sont rebutantes. Si, à nouveau, il n'est pas du ressort de cette étude d'apprécier le bien ou mal fondé des cotisations, nous nous devons de mesurer l'impact de nouvelles dispositions sur le bulletin de salaire.

L'élargissement de la CSG et du RDS. La nouvelle CSG déductible sur 95% de la rémunération brute au taux de 1% est mise en place au 1^{er} janvier. Elle vient en substitution de 1,3% de la cotisation salariale sur la sécurité sociale maladie. Cette dernière, calculée elle sur 100% du salaire, passe ainsi de 6,80% à 5,50%.

La nouvelle CSG devra faire l'objet d'une ligne spéciale permettant de souligner sa déductibilité. Cependant, la CSG ancienne et le RDS, tous deux non déductibles, pourront être regroupés sur une même ligne afin de ne pas augmenter encore la surcharge du bulletin.

Par ailleurs, toujours au 1^{er} janvier 1997, la cotisation patronale au contrat de prévoyance complémentaire (CPP) sera taxée, en plus du RDS mis en place en février 1996, de la CSG non déductible au taux de 2,40% sur 95% de son montant et de la CSG déductible au taux de 1% toujours sur 95% de son montant. Bien que non votée, cette mesure est imminente.

Dans la mesure où l'assiette est différente du salaire, celle revient à trois lignes sur le bulletin, tel que cela ressort de l'annexe C12.

Cette base de calcul contraint à maintenir l'indication des charges patronales concernées puisqu'elles servent de base à une réduction du salaire net.

La retraite complémentaire : Au 1^{er} janvier l'évolution programmée des cotisations aux régimes de retraite complémentaire se traduit par un taux de 5% à l'Arrco et de 14% à l'Agirc. A ces deux taux de base, s'ajoute un taux d'appel de 125%, ce qui conduit à 6,25% et 17,50% respectivement.

La nouvelle CET de l'Agirc : Afin de simplifier les calculs très complexes de garantie minimale de points instaurés par l'Agirc pour les cadres qui seraient rémunérés en dessous de P, soit 13.540 francs par mois en 1996, (minimum de 120 points garantis), l'Agirc a mis en place la

²⁴ Cette comparaison s'appuie sur 17 bulletins étrangers, présenté en annexe, et obtenus grâce aux travaux de l'association METELIM, de l'envoi de certains conseillers sociaux des Ambassades de France et par certains membres de la commission. Les annexes D3 et D4 sont autant de reproductions de bulletins étrangers. Elles sont toutefois à analyser avec précaution dans la mesure où manque la réglementation qui les accompagne.

CET (Cotisation Exceptionnelle et Temporaire - mais jusqu'à quand ?), répartie en 6/16 à la charge du salarié et 10/16 à la charge de l'employeur. Ce qui se traduit au 1^{er} janvier 1997 par un taux de 0,02625% pour le salarié et de 0,04375% pour l'employeur. (Source : *Liaisons Sociales du 16 octobre 1996*). Rappelons que le cahier des charges de la DUCS limitait à 4 chiffres (ce qui est déjà très lourd) le nombre de décimales. Les signataires de cet accord avaient-ils bien réalisé la portée de cette répartition dans la vie quotidienne des employeurs et des salariés ?

Futurs fonds d'épargne retraite. Dès que la loi sur l'épargne retraite votée en première lecture par l'Assemblée le 22 novembre 1996 sera en application, nous allons voir apparaître 5 nouvelles lignes de cotisations sur le bulletin de salaire pour les salariés qui choisiront le fonds de pension de leur employeur ou de leur branche : d'une part la cotisation salariale et la cotisation patronale (CPFER - cotisation patronale sur le fonds d'épargne retraite), d'autre part et pour le salarié :

- le RDS sur 95% de CPER
- la CSG déductible (1%) sur 95% de CPER
- la CSG non déductible (2,4%) sur 95% de CPER.

S'il subsistait encore un doute sur l'anarchie du système il sera probablement levé maintenant. Et pour quels montants ?

1.11 : EXEMPLE DE REFERENCE

L'ensemble des thèmes qui suivent sont illustrés par un exemple, présenté sur le Tableau 1 positionné, ainsi qu'un certain nombre d'autres, à la fin de ce document et séparément des annexes. Il concerne un cadre gagnant 25.000 francs bruts par mois. Ce choix correspond à la volonté de passer le seuil de la tranche B et d'en vérifier les contraintes. Par convention, les cotisations relatives à la mutuelle santé et à la prévoyance ont été réduites à une ligne chacune. On observe immédiatement l'existence de 31 lignes et de 6 assiettes de cotisations. Le plafond de la sécurité sociale (P) est à 13.540 francs par mois.

Prise en compte des « nouveautés » 1997. La CSG et le RDS ont été établis sur la base du 1^{er} janvier 1997 soit sur 95% du salaire brut et 95% de la Cotisation Patronale de Prévoyance (CPP). Rappelons qu'en 1996, seul le RDS était appliqué sur la CPP. Le 1% supplémentaire de CSG déductible se traduit par une diminution de 1,3% de la cotisation maladie (part salariale) qui passe ainsi de 6,80% à 5,50%. Mais, la CSG déductible n'a pas été isolée.

Le taux d'accidents du travail (A.T) a été retenu à 1%.

La nouvelle cotisation Agirc (CET) a été anticipée. Noter qu'elle ne peut être intégrée à la ligne « Agirc », puisqu'elle ne joue pas sur la même assiette (salaire total et non TB et TC).

Enfin l'exemple anticipe les taux plafonds définitifs de l'Arrco (6% plus taux d'appel à 125) et Agirc (16% plus taux d'appel à 125 également).

Quelques remarques : Plusieurs montants de quelques francs consomment évidemment une ligne, au même titre que des montants nettement plus élevés. Les taux à 3 décimales, et a fortiori à 5 décimales, ressortent nettement. Il faut noter qu'ils ne concernent que les cadres (APEC et AGIRC).

De même, qu'elle qu'en soit la justification, on doit s'étonner de voir apparaître des différences de taux de 0,55% sur la seule cotisation Assedic entre la tranche A et la tranche B et même de 0.09% (ASF Tranche A et ASF tranche B). Dans ce dernier cas, si la cotisation ASF portait sur l'ensemble du salaire (25.000 francs) au taux maximum, soit 0,89%, le surcoût pour le salarié serait de 12,19 francs. Même si cette opinion n'était pas confirmée devant l'obstacle, nombreux ont été ceux qui expriment une préférence pour une cotisation supérieure de quelques francs au bénéfice

d'une unification. Et il est difficile dans un tel contexte d'exprimer à l'administration des critiques sur la « mesquinerie » des montants concernés par le RDS par exemple.

La face cachée du bulletin de salaire : Le tableau 2 est une illustration de la complexité cachée. En effet, il introduit la différence entre les assiettes et les bases : les secondes sont l'expression des premières corrigées par un taux (exemple : la base de la CSG est de 95% de l'assiette qui est elle-même le salaire brut). Dans un souci informatif, apparaît également le montant global des cotisations qui servira ensuite aux déclarations aux collecteurs, obtenu simplement en cumulant la part patronale et la part salariale. Enfin, l'effet pervers des mesures de février 1996 sur la CPP à 6% apparaît immédiatement : il faut attendre d'avoir établi la cotisation patronale aux régimes de prévoyance complémentaire pour établir la base de la CSG et du RDS. Par ailleurs, pour justifier auprès du salarié le calcul de ces deux taxes, force est de mentionner l'assiette (la CPP) et la base (95% de la CPP).

2^{ème} partie : PROPOSITIONS.

La Commission s'est alors fixée comme objectif prioritaire de présenter un certain nombre de mesures dans le premier but de mettre fin à cette dérive devenue débridée puis de prévenir de futures complexités, conformément à sa lettre de mission.

2.1 : CHARTE DE LA COMMISSION.

La Commission s'est longuement interrogée sur les idées fondamentales qui prévalaient dans sa mission. Elle en a retenu huit, brièvement développées ci-après. En permanence, elle s'est montrée soucieuse de préserver, voir d'améliorer, la qualité de l'information.

*** Principe de non ingérence dans le code du travail.** Cela traduit le souci d'un maintien des droits des salariés et de la constance de la réglementation. Les propositions retenues doivent simplifier la relation entre l'employeur et son (ou ses) salarié(s). Les droits de ce(s) dernier(s) ne doivent subir aucune dégradation. Par ailleurs, ces propositions doivent aboutir à un allègement des obligations de l'employeur.

*** La spirale vertueuse de la simplification.** Les expériences récentes (chèque emploi service, emplois saisonniers agricoles, accompagnateurs sportifs, ...) et le simple bon sens l'ont montré: **SIMPLIFICATION ⇒ TRANSPARENCE.** (plus de cotisants, plus de cotisations, plus de travailleurs couverts, moins de contraintes pour l'entreprise). La **spirale vertueuse** est engagée. Le but est atteint. Les employeurs emploient, les employés travaillent, les collecteurs collectent.

*** Prise en considération des rédactions manuelles.** Leur nombre s'avère beaucoup plus élevé que ne l'imaginaient les principaux acteurs. Il s'agit donc de garder en permanence présent à l'esprit les 1,5 million de salariés qui reçoivent des bulletins faits à la main, et considérer que ce qui sera accessible à l'entrepreneur individuel qui rédige ses bulletins de salaire à la main sera accessible à la multinationale. La perpétuation d'une approche inverse serait totalement préjudiciable. Cependant il ne faut pas sous estimer la présentation même du bulletin, donc sa précision, car elle constitue un guide à sa rédaction.

*** Intégration de la relation entre le bulletin et les documents déclaratifs.** Dans l'optique de simplifier sa fabrication, le bulletin de salaire est indissociable en aval, des déclarations et des paiements de cotisations que l'employeur doit adresser aux organismes collecteurs. En faciliter la seule lecture pourrait au contraire compliquer les déclarations aux collecteurs. Il fallait donc privilégier les formules qui combinent les simplifications et facilitent le travail de l'employeur (diminution du nombre de lignes, utilisation de taux simples, regroupement des cotisations par intervenant, ...). D'autant plus que la plupart des collecteurs sont également demandeurs de nombreuses simplifications.

*** Mise en avant de l'urgence.** Outre l'exaspération largement constatée, si on laisse se développer les expériences en cours et d'autres probables sans proposer de réponses générales, une autre forme de complexité irréversible va s'installer. Or si le travail doit gagner en souplesse car on s'oriente vers des changements fréquents de statuts, d'entreprises, de secteur, voire de pays, la continuité de la protection sociale d'un individu ne doit pas non plus devenir une sorte de parcours du combattant. La gamme de documents de référence doit être homogène, quel que soit le statut. Cependant, homogénéité n'est pas nécessairement synonyme d'uniformité.

*** Non universalité des solutions proposées.** Fallait-il rechercher une solution universelle ? La réponse a été immédiatement négative: il fallait maintenir les caractéristiques de la diversité des activités. Sinon, cela serait revenu à retourner vers la situation actuelle dans laquelle un bulletin universel est utilisé, quel que soit le métier, que l'entreprise ait un salarié ou soit une multinationale. Et l'on connaît le résultat !

*** Rétablissement du rôle pédagogique du BS** en lui restituant sa finalité informative et sa vertu de moyen de vérification simple.

*** Enfin, refus de la solution de facilité.** Aussi surprenant que cela puisse paraître, une lecture stricte de l'article R 143-2 du Code du travail, permet d'aboutir au tableau 3. Le moins que l'on puisse dire est qu'il constitue une simplification draconienne mais légale, du bulletin de salaire. Même si quelques aspects sont contestés par certains juristes, la présentation reste globalement valable. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- suppression des taux et des bases (non exigés par la loi).
- charges de sécurité sociale regroupées sur une ligne (c'est leur « nature »)
- charges patronales résumées en francs (sécurité sociale d'une part, autres charges patronales d'autre part).

Cette présentation n'est pas compatible avec les idées précédentes: absence de rôle pédagogique, aucune possibilité de vérification par le salarié, mélange de montants portant sur des assiettes différentes donc complication ultérieure pour l'employeur vis à vis des déclarations. Elle montre la limite de l'exercice, contenue dans la mission confiée à la Commission.

Au delà de ces idées générales, il n'était alors d'autres solutions que d'entrer délibérément dans le détail du bulletin, de ses composantes et de son environnement.

2.2 : MESURE IMMEDIATE POUR UNE MEILLEURE LISIBILITE.

Avant toute réflexion sur la simplification, il faut émettre des vœux, tardifs certes mais bien réels, au niveau de la lisibilité du bulletin de salaire. Il est vrai que la présentation traditionnelle telle qu'elle ressort du tableau 1 est peu attrayante. Et pourtant, il serait si facile d'introduire de simples sous-titres tels qu'ils apparaissent dans le tableau 4. On voit apparaître les principales destinations des cotisations, soit par collecteur (sécurité sociale) soit par destination (chômage et retraite complémentaire).

Si l'on ne peut demander au rédacteur manuel d'un bulletin de salaire de clarifier à ce point la présentation, on peut au moins émettre le souhait que les logiciels intègrent cette première étape. On doit s'étonner que des prestataires informatiques, internes ou externes aux entreprises, se retranchent derrière le fait « qu'on ne leur a jamais demandé » !

Proposition initiale : Les logiciels au service de la lisibilité.

Proposition 1 $\Rightarrow$ Titres en interlignes : Sécurité sociale, chômage, retraite complémentaire, prévoyance.

2.3 : LES PARAMETRES SOCIAUX :

Paradoxalement, les simplifications immédiates et les plus efficaces du bulletin de salaire ne se trouvent pas sur le bulletin mais dans la fixation de paramètres externes. La première étape consiste donc à rapprocher le barème social de la démarche budgétaire de l'employeur (annuelle de janvier à décembre)²⁵. Notons immédiatement que ce calendrier est exactement le même pour l'administration et les collecteurs en général. La simplification en la matière a une portée universelle et pour le micro-entrepreneur, c'est d'abord le barème social qui compte: ainsi, il fera l'effort de l'apprendre pour une année. Il ne le fera pas pour trois mois ou moins, partant du principe que l'on ne change pas le règlement en cours de match.

Le plafond de la Sécurité Sociale P. Ce dernier illustre à lui seul le principe précédent. Rappelons le problème: est-il de bon sens de faire changer deux fois dans l'année un plafond supposé s'adapter à l'inflation, lorsque celle-ci est inférieure à 3% l'an? Est-il de bon sens d'annoncer dès le mois de décembre un plafond pour la période commençant au mois de janvier suivant, puis un second plafond commençant au mois de juillet suivant? Ce qui revient à instaurer trois plafonds: un pour le premier semestre, un pour le second semestre et un troisième, simple moyenne des deux précédents. Répétons donc une demande maintes fois formulée: un seul plafond annuel de la sécurité sociale!²⁶

Il est probablement exceptionnel de rencontrer une telle unanimité. Cela revient à avoir un plafond moyen entre le premier et le second semestre. Il est entendu que cela ne revient pas à instaurer dès janvier le niveau de plafond prévu pour juillet, mais bien une moyenne de deux niveaux prévisionnels. Notons que cette pratique est déjà en vigueur à l'APEC et dans l'appréciation annuelle de certains plafonds (19% de 8P,...)

Cette décision facilite évidemment la compréhension des salariés (disparition d'une cause de changement du salaire net dans l'année), et conditionne la construction des budgets des employeurs et des collecteurs. Elle présente toutefois un inconvénient²⁷: en effet, elle joue également sur les retraites de base au 1^{er} juillet et certaines allocations « chômage ». De même au 1^{er} juillet un certain nombre de tarifs publics sont relevés. Mais l'avantage de cette disposition est sans commune mesure avec ces inconvénients.

La date de modification des autres paramètres. Parmi ceux-ci, le Smic est un sujet sensible. Toutefois le caractère technique de cette mission nous oblige à proposer immédiatement la modification suivante: modification en janvier et non plus en juillet du niveau du Smic. Cette disposition traduit un glissement permanent du 1^{er} juillet au 1^{er} janvier. Elle ne retire rien à l'obligation de revalorisation du Smic en cours d'année si les critères de référence le justifient et après réunion de la CNNC (Commission Nationale de la Négociation Collective). Elle présente exactement les mêmes avantages et (légers) inconvénients que la proposition précédente.

Armé de ces deux simplifications, l'employeur peut planifier et s'adapter de façon beaucoup plus aisée. Si le plafond mensuel de la Sécurité sociale et le Smic sont déterminés au 1^{er} janvier, si les taux de cotisation sont également fixés pour l'année, on aboutit alors à un bulletin simple car identique pour douze mois. La rédaction du bulletin sera considérablement allégée et nous obtenons le « bulletin 1997 », le « bulletin 1998 », etc.... En d'autres termes, cette discipline des paramètres permet d'aboutir à un bulletin « millésimé ».

Une telle proposition ne saurait oublier que des mesures d'urgence doivent pouvoir être prises en fonction de la variation des critères économiques utilisés. Mais il doit s'agir là d'une exception

²⁵ Il est vrai que de nombreuses entreprises ne clôturent pas leurs comptes au 31 décembre. Cependant, les collecteurs et les salariés sont, quant à eux, soumis à la contrainte de l'année fiscale ou budgétaire, donc civile.

²⁶ Cette proposition et d'autres ont été déjà mentionnées dans le rapport de la Commission Prieur (1994) dont les principaux points relatifs au thème de notre réflexion sont résumés en annexe F5.

²⁷ Parmi les applications de P, on peut noter: plafond de cotisations à la sécurité sociale maladie, à l'ARRCO, à l'ASSEDIC et au FNAL; sert de plafond en matière de retraite et de prévoyance, 85% de P, 19% de 8P, 3% de 8P, etc..; et enfin au niveau des prestations: retraite de la sécurité sociale, montant de la participation, montant de l'intéressement. Il a même été aperçu dans certaines offres de privatisations!

dûment argumentée et non d'une facilité permanente. On peut ainsi, déconnecter la partie pré-imprimée (détail et nature des cotisations, taux, assiette,..) qui peuvent apparaître en fond de page ou au dos de la page, des calculs proprement dits.

Proposition sur les paramètres sociaux : Objectif : le bulletin « Millésimé ».

⇒ P2 : *Un seul plafond annuel de la Sécurité Sociale (commençant au 1^{er} janvier)*

⇒ P3 : *Modification des paramètres au seul 1^{er} janvier (exemple du Smic)*

⇒ P4 : *Aucun changement en cours d'année fiscale (1^{er} janvier - 31 décembre)*

2.4 : LA TETE DU BULLETIN.

La partie supérieure du bulletin de salaire comprend deux zones bien distinctes : la zone 1 reprend les coordonnées des parties, l'employeur et le salarié, ainsi qu'un certain nombre d'informations de type administratif. La zone 2 contient les déterminants de la rémunération brute.

Zone 1, éviter les redondances inutiles : La caractéristique essentielle des informations contenues dans cette zone est d'être répétées chaque mois alors qu'elles ne changent, par nature, que rarement. Un micro entrepreneur résume ainsi son opinion: « Est-il bien nécessaire de rappeler tous les mois par écrit à un salarié son adresse.... qu'il connaît déjà ? ». Cela provient de l'objectif « contractuel » du bulletin de salaire. Par ailleurs, la directive européenne déjà mentionnée, fait référence à un contrat de travail qui n'existe pas nécessairement en droit français pour les CDI. Ainsi, il est possible d'éviter la répétition fastidieuse de mentions redondantes et d'appliquer la réglementation européenne, grâce au recours à un contrat. Ce dernier, qui peut être simplifié au maximum (exemple de la MSA et des travailleurs saisonniers agricoles en annexe G6), ne serait actualisé qu'en cas de changement. Les modifications du barème social ne sont pas considérées comme un changement du contrat et le document de Bruxelles ignore les charges sociales patronales et salariales.

On peut alors supprimer la contrainte de cette zone 1 détaillée, dès lors qu'existe un contrat de travail, reprenant les caractéristiques non fluctuantes de la relation entre l'employeur et le salarié. Cependant, afin de ne pas pénaliser les employeurs déjà équipés pour traiter la redondance, le choix leur est alors laissé de maintenir la formule actuelle dans laquelle le bulletin de salaire fait office de contrat. Pour les autres, c'est l'occasion de valoriser le travail des Fédérations et Syndicats professionnels, notamment chez les artisans, qui dessinent des modèles types de contrat par profession.

De façon à apaiser les craintes d'un oubli de certaines caractéristiques du contrat de travail sur longue période, il est concevable que les informations relatives à un salarié soient réactualisées une fois par an, par exemple dans le cadre d'un 13^{ème} bulletin. Dans cette hypothèse, la zone 1 est réduite au minimum nécessaire à l'utilisation externe du bulletin de salaire comme preuve d'un revenu régulier.

Proposition sur la zone 1 : Eviter les redondances

⇒ P5 : *Distinguer les objectifs du contrat de travail et du bulletin de salaire.*

⇒ P6: *Si le salarié dispose d'un contrat de travail écrit, réduction optionnelle de la zone 1 au minimum légal qui est à définir.*

Zone 2, une information à privilégier. La zone 2 constitue la partie la plus délicate du bulletin de salaire. En effet, c'est elle qui contient les éléments qui permettent l'élaboration de la rémunération brute, en fonction de la convention collective et des données du contrat de travail. Pour cette seule raison, c'est sur elle que se trouve la quasi totalité des erreurs du bulletin. En conséquence, c'est elle qui alimente les prud'hommes et parfois les tribunaux en cas de conflit.

Pour la Commission, l'unanimité est immédiate et totale : la zone 2 reprend les composantes de la rémunération du travail. C'est l'unique document qui en tient lieu. De ce fait, son importance est majeure et, non seulement il ne convient pas de la réduire, mais bien au contraire, il faut en renforcer le détail et la précision. En la matière, l'annexe C15 reproduit le type de document utilisé dans l'expérience en cours à Niort, d'aide au premier salarié : la Commission en a retenu le détail et la précision.

Proposition sur la zone 2 : A privilégier absolument.

⇒ P7 : Privilégier la qualité de l'information de la zone 2, « détermination de la rémunération brute ».

2.5 : LE CORPS DU BULLETIN : CALCUL DES COTISATIONS.

Partie maîtresse du bulletin de salaire, la zone 3 est celle qui contient le plus d'informations, donc le plus de potentiel de simplification. Hormis la problématique des charges patronales, la Commission a considéré que la séparation verticale entre « Base, taux et montant de cotisation », n'appelait pas de commentaires particuliers. En revanche, la différence déjà signalée, entre l'assiette et la base est source de problèmes et d'incompréhension.

Rappel élémentaire : la recherche de l'assiette unique. La partie du bulletin consacrée au calcul des cotisations est une combinaison complexe d'assiettes et de taux. Or s'il est aisé d'additionner (ou de soustraire) des taux sur une même assiette, il est évident que l'inverse n'est pas vrai. Toute simplification qui omettrait cet axiome de base serait dans l'erreur dès l'origine. La situation optimale, toujours en regard de la mission de simplification, serait de disposer d'une seule assiette, comme on le voit dans de nombreux pays. Cette proposition se heurte à un obstacle majeur, en l'occurrence la difficulté que représenterait la suppression de la Tranche A dans le domaine de la retraite (le seul dans lequel elle ait un rôle vraiment significatif, tant au sens de la Sécurité Sociale qu'au sens de la retraite complémentaire Arrco et Agirc par différence). Les syndicats notamment ont manifesté un attachement très profond à son maintien. Il faut alors chercher une solution alternative dans la globalisation de ce qui est possible.

Si la recherche d'une assiette unique s'avère impossible aujourd'hui, il s'agit au moins de réduire significativement le nombre d'assiettes, en commençant par la partie la plus visible car la plus consommatrice. C'est notamment le cas particulier des cotisations dites « de sécurité sociale ».

Globalisation des assiettes de sécurité sociale (à prélèvements constants). Il s'agit certainement de la mesure dont l'enjeu est le plus immédiatement perceptible, à condition que soit maintenue la demande des syndicats sur la qualité de l'information des salariés. Au départ, six assiettes sont nécessaires dans le cadre d'un salaire en tranche B: le salaire total, 95% du salaire total, la tranche A, la tranche B (pour le chômage et la retraite complémentaire), la cotisation patronale de prévoyance et 95% de la cotisation patronale prévoyance (CPP). Sur ce total, quatre assiettes sont utilisées par la seule sécurité sociale, dont trois sur le salaire car, dans un premier temps, l'assiette de la CPP n'est pas traitée.

La recherche d'une unicité d'assiette se justifie donc pleinement. Et, il vient immédiatement à l'esprit que le regroupement du salaire total et de 95% du salaire total est une réelle simplification. Cependant, cela nécessite l'autorisation de transférer l'abattement de 5% de la base de calcul de la CSG et du RDS, sur le taux²⁸. Ainsi 2,40% de CSG appliqué sur 95% du salaire total, correspond exactement à 2,28% appliqué sur 100% du salaire. Il faut noter que cette pratique est déjà en oeuvre dans le cadre des employés de maison par les Urssaf, dans certains logiciels et dans les liasses destinées aux employés saisonniers et utilisées par la MSA.

A nouveau, la demande fait l'objet d'une rare unanimité, tant du point de vue patronal que du point de vue syndical²⁹. Il faut noter que l'Acoss et ses Unions de recouvrement sont également très demandeuses. Par exemple, une cotisation globale CSG+RDS égale à 3,90% au 1er janvier 1997 sur 95% de la rémunération brute, équivaut à 3,705% sur la rémunération brute à 100%. Nous soulevons là une des complications issues d'une combinaison de deux taux à deux décimales, soit un total de 3 décimales (au minimum) en contradiction avec une proposition ultérieure au niveau du nombre de décimales. Les taux futurs peuvent-ils en tenir compte ? Pour éviter cette conséquence et aboutir à 3,70% (deux chiffres après la virgule), il eut fallu que le nouveau taux de CSG par exemple, soit de 0,995% et non de 1%. Donc toujours trois décimales après la virgule. Sommes-nous enfermés dans un tel cercle vicieux ?

Toutefois, grâce à cette première opération, on aboutit alors à DEUX assiettes de sécurité sociale: le salaire total et le plafond de la tranche A. Il faut immédiatement noter que les salaires sous plafond, les plus nombreux, ne connaissent alors plus qu'une seule assiette, soit le salaire total. Pour eux, la situation optimale recherchée précédemment haut est alors atteinte sans qu'il soit besoin de l'organiser. C'est à partir de là que des regroupements deviennent possibles. Il convient de préciser qu'il ne s'agit pas là d'une distinction « cadre/non cadre », d'ailleurs refusée par la Commission et qui n'entre pas dans notre champ d'investigation, mais bien d'une réflexion technique. La proposition de l'UPA en annexe E4 en retient d'ailleurs le principe.

Globalisation des cotisations de sécurité sociale. Partant de deux assiettes (ou d'une seule sous le plafond), il est alors possible de regrouper les cotisations en ajoutant les taux. C'est ce qui ressort du tableau 5 : *Organisation des assiettes de sécurité sociale*. Toutefois, ce tableau intègre dans sa partie basse, un raisonnement strictement identique pour la CSG et le RDS appliqués à partir du 1^{er} janvier 1997 sur CPP.

Auparavant, il importait de traiter séparément les lignes faisant l'objet de dispositions particulières: ainsi, le versement transports, qui n'a aucun lien avec la sécurité sociale chargée du seul recouvrement, est traité en « autres taxes » au même titre que les cotisations logement (FNAL) et autres.

A cet égard, rappelons que le Bordereau récapitulatif de cotisations (BRC) envoyé à échéance mensuelle ou trimestrielle par les Urssaf aux entreprises présente la double particularité :

- de ne pas distinguer les cotisations par risque (A.T, maladie, vieillesse, famille,...)
- de ne pas faire de distinction entre les cotisations salariales et les cotisations patronales : seul le total des deux est retenu et mentionné.

Au contraire, les cotisations sont organisées, globalement donc, par catégorie de salariés. C'est dire que le détail n'est pas estimé nécessaire. Cette remarque s'apparente largement à celle concernant l'IRPP: le contribuable ne connaît pas, lorsqu'il l'acquitte, la part de ses impôts affectée à l'éducation nationale, la défense, la culture,... Sur le plan juridique on voit mal comment l'entreprise ne pourrait payer qu'une partie des cotisations Urssaf, c'est à dire la maladie seule, mais non les autres. L'indication du paiement à l'Urssaf est donc synonyme de paiement de toutes les cotisations vis à vis des tiers, quel que soit leur risque ou la destination.

²⁸ L'annexe C5 reprend la décision du Conseil Constitutionnel relative à cet abattement.

²⁹ Les courriers et notes reçus par la Commission et reproduits en annexe F vont tous dans ce sens (Lecteurs du Quotidien du Médecin et du Quotidien du Pharmacien, Union des Jeunes Chirurgiens Dentistes, ...)

On sait déjà que dans de nombreux cas, l'assurance veuvage (0,10%) est très souvent ajoutée à la maladie (6,80%), pour aboutir à un total de 6,90%, soit 5,60% après le 1^{er} janvier 1997. On sait également que certains logiciels ont appliqué une lecture stricte du Code et ont donc globalisé les cotisations dans ce sens. On aboutit ainsi au Tableau 6 : *Regroupement par assiette*, dans lequel apparaissent :

- une ligne SECURITE SOCIALE (sur salaire total)
- une ligne VIEILLESSE PLAFONNEE
- une ligne FNAL PLAFONNEE
- une ligne AUTRES TAXES

Il est entendu que doit alors être imprimée sur le bulletin la signification en clair des initiales utilisées. Ainsi, la ligne « Sécurité sociale », regroupe les risques : MALADIE + FAMILLE + VIEILLESSE+ VEUVAGE + ACCIDENTS DU TRAVAIL + CSG + RDS.

Mais surtout nous aboutissons bien à un taux unique et incontestable sur le plan du calcul. Ainsi, pour la ligne ci-dessus de Sécurité sociale, le taux sur le salaire brut est de 9,305%³⁰ pour le salarié et de 20,80% pour l'employeur. De même au pied de cette zone, la CSG et le RDS sur la CPP sont globalisés dans la ligne *Autres contributions sur prévoyance*, au taux de 3,71% pour le seul salarié.³¹

Cotisations de sécurité sociale : Globalisation par assiette de sécurité sociale

- ⇒ **P8 : Regroupement des cotisations de sécurité sociale par assiette identique.**
 ⇒ **P9 : Traitement séparé des taxes dont la sécurité sociale est simplement collecteur.**
 ⇒ **P10 : Déplacement de l'abattement de 5% sur l'assiette vers le taux de la CSG et du RDS**
 ⇒ **P11 : Inscription sur la même ligne de la CSG et du RDS (choix restant à opérer entre déductible et non déductible)**

Résultat : Un taux unique par assiette de Sécurité Sociale (à prélèvements constants).

Déplacement de la sécurité sociale au bas du bulletin. Dans la mesure où les charges de la CSG et du RDS se retrouvent également en bas du bulletin au niveau de la cotisation patronale de prévoyance (CPP), il est tentant d'en regrouper les composantes. Cela revient à inverser la plupart des présentations actuelles qui débutent par la sécurité sociale. En déplaçant l'ensemble de la Sécurité sociale au bas du bulletin il est alors possible de supprimer plusieurs lignes en intégrant dans la base, le salaire brut et la cotisation patronale prévoyance. La formule simplifiée, si l'on ose encore employer cet adjectif, permet de reconstituer, au pied du bulletin de salaire, une nouvelle base qui devient :

Base = 95% (salaire brut + Cotisations patronales au régime complémentaire de prévoyance)

Taux déductible = 1% de la base.

Taux non déductible = CSG à 2,40% + RDS à 0,50% de la base.

Cette formule serait pertinente si l'on n'aboutissait pas à la création d'une nouvelle base, soit un objectif contraire à l'objectif initial de réduction du nombre d'assiettes. Notons toutefois que cette option reste possible pour les entreprises qui souhaitent utiliser cette ligne pour mettre en avant les prélèvements au titre de la CSG et du RDS.

³⁰ C'est l'application de 95% sur le taux original de RDS (0,50%) qui aboutit à un nombre à trois décimales. Cette anomalie ne doit pas entraver la présentation.

³¹ Les représentants du patronat manifestent leur souci de voir apparaître clairement la CSG et le RDS. Cette option est possible sans changer le nombre de lignes, en intégrant CSG et RDS sur le salaire brut avec CSG et RDS sur la CPP. Dans cette hypothèse, l'assiette de CSG+RDS devient le montant additionné du salaire brut et de la CPP; nous retrouvons l'option du paragraphe suivant.

Présentation par collecteur des autres contributions. L'exemple ayant donc été donné par la sécurité sociale, il faut alors se tourner vers les autres collecteurs de façon à atteindre l'étape ultime sur la zone 3. Le même raisonnement est donc appliqué et suggestion est faite :

- à l'Assedic, d'intégrer dans chaque tranche les cotisations ASF (en le précisant dans le libellé)³².
- à l'AGIRC, d'intégrer la cotisation APEC (qui concerne la même population).

On aboutit ainsi au Tableau 7. Immédiatement après, il est suggéré de « sortir » les cotisations à la charge du seul employeur et non déjà intégrées chez un collecteur. Deux options sont alors possibles vu la diversité résiduelle des assiettes au nombre de trois : (1) ne retenir que le montant total en franc (1.1131,04) ou (2) regrouper à nouveau par assiette. La Commission n'a pas tranché mais l'exemple retenu sur le tableau 7 reprend la première option. Cette proposition, outre son impact immédiat sur le nombre de lignes, présente les avantages suivants :

- pour le salarié, il connaît les collecteurs.
- pour l'employeur, il est déjà en phase avec les déclarations ultérieures ou parallèles aux collecteurs.

Résultat final. Au terme de cet exercice, nous aboutissons au tableau 8, « *NOUVEAU BULLETIN* », qu'il convient de comparer au tableau 4 initial puisqu'ont été conservés les sous-titres intermédiaires. N'apparaissent plus que 11 lignes (contre 31 à l'origine) et 4 assiettes (contre 6). Ce résultat tangible ne doit pas occulter sa contrepartie implicite, c'est à dire la nécessité de préciser les risques couverts sur une autre partie du bulletin de salaire.

Salaire sous plafond. L'architecture de base de la simplification reposant sur la recherche d'une assiette unique, il fallait réaliser le même exercice dans le cas d'un salaire sous plafond : en effet, le salaire total est alors confondu avec la tranche A. Sans reprendre l'intégralité des étapes intermédiaires, l'aboutissement est représenté sur le Tableau 10. A gauche, apparaît la situation initiale, et à droite le résultat final de la procédure proposée.

Nous passons ainsi de 26 lignes à 6 et de 4 assiettes à 2 seulement. Les exigences demeurent identiques en matière d'informations.

Autres cotisations : Regroupement par collecteur

⇒ **P12 : Une ligne et une cotisation par collecteur et par assiette.**

⇒ **P13 : Globalisation des autres charges uniquement patronales.**

2.6: LE PIED DU BULLETIN.

Le pied du bulletin comprend les zones 4 et 5. La zone 4 contient le total des calculs de la zone 3. Ainsi, sont mentionnés : le total des cotisations salariales, le salaire net (différence entre le salaire brut et les charges salariales), et le montant total des charges patronales. Ces trois mentions sont évidemment indispensables. Rappelons que la mention du « net imposable » n'est pas une obligation légale. Ce dernier est calculé en ajoutant au salaire net effectivement perçu, le montant des cotisations non déductibles (CSG à 2,40% et RDS à 0,50%) et de nombreux facteurs résultants de considérations autres (tickets restaurants,...). Cette notion de « déductibilité » ou « non

³² Dans la note reprise en annexe E7, le patronat exprime ses réserves quant à l'intégration de la cotisation ASF.

déductibilité » est évidemment un facteur de complexité supplémentaire. Cependant, l'employeur est tenu d'annoncer au salarié une fois par an, le montant du revenu tel qu'il le déclare dans la DADS, donc entre autres, à l'administration fiscale.

La zone 5 en revanche est plus complexe, car elle contient les cumuls annuels de salaire brut, de salaire net et le plus souvent des congés payés. Aucune de ces mentions n'est obligatoire mais elles constituent un outil de la communication à l'intérieur de l'entreprise.

La Commission n'a pas tranché sur ces deux zones, dont la présentation se doit d'être conforme à ce que souhaitent l'employeur et les salariés, quelle que soit la taille de l'entreprise.

2.7: LES CHARGES PATRONALES.

Les charges patronales représentent une part importante du bulletin de salaire et leur mention fait l'objet d'un nombre suffisant de commentaires pour justifier un certain nombre de rappels.

Mention des charges patronales : Depuis le 1^{er} janvier 1989, la mention des charges patronales est obligatoire afin de faire prendre conscience du coût global du travail. Il n'est donc pas surprenant de faire un bilan sept ans après. Or, l'échec par rapport à l'objectif initial de sensibilisation est très largement constaté: les salariés y seraient totalement indifférents.

Ces charges occupent généralement deux colonnes sur la zone 3 du bulletin de salaire, « Calcul des cotisations », leur taux et leur montant, sachant que la base de calcul est dans la même colonne que celle des charges salariales (sauf la nouvelle taxe de 6% sur la prévoyance). C'est dire qu'elles participent grandement à la complexité du document. Déjà, nous avons vu que la stricte application de la réglementation, par l'article R-143-2 du Code du travail, en limite le détail à deux informations seulement: les charges patronales au titre de la sécurité sociale et les autres charges patronales. Dans la réalité ce n'est pas le cas, même pour les liasses manuelles telles qu'elles apparaissent en annexes C13 et C14. Peut-on affiner cette approche et s'interroger sur l'intérêt que présente la mention obligatoire de ces charges ?

Arguments contre le maintien des charges. Les tenants de cette option expliquent que leur disparition entraînerait une clarification immédiate du bulletin de salaire et de sa lisibilité par une forte diminution du nombre de lignes et la suppression de deux colonnes. Par ailleurs, leur mention n'est ni demandée, ni même suggérée par la Directive Européenne. Il est vrai que la France est la seule à demander un tel détail si l'on se réfère à la comparaison internationale précédente. Or il est rapporté que leur montant est toujours faux car trop de charges n'y sont pas mentionnées (taxe professionnelle, médecine du travail, dotation au comité d'entreprise,...). « A quoi bon alors fournir une information si incomplète ? » est-il dit. Enfin, certains n'hésitent pas à contester le souci de responsabilisation des salariés par l'employeur et à évoquer au contraire une volonté de « culpabilisation » et la mise à disposition de l'employeur d'un argument supplémentaire dans la négociation salariale.

Arguments pour le maintien. A l'inverse et malgré ces critiques, les arguments en faveur du maintien de la mention des charges patronales ne manquent pas. Tout d'abord, l'objectif d'origine est inchangé: faire prendre conscience du coût du travail. Par ailleurs, la suppression de la mention de ces charges du bulletin de salaire n'exonère par l'employeur de l'obligation de les calculer, puis de les déclarer et de les acquitter auprès des organismes collecteurs. Pour les entreprises équipées, leurs caractéristiques sont déjà dans les logiciels et ce ne serait d'aucun sens de les supprimer. Enfin, et cela est nouveau, les nouvelles cotisations sur les cotisations (Cotisation Patronale de Prévoyance) obligent à mentionner l'assiette qui est.... une charge patronale.

Propositions sur les charges patronales. En définitive, le débat ne se résume-t-il pas à un problème de forme ? La complexité actuelle ne vient-elle pas en partie des prestataires de services informatiques qui « vont au plus large » ? Ainsi, afin de se mettre à l'abri d'une demande de la mention des seules cotisations de formation par une entreprise, puis d'une demande des seules cotisations d'aide au logement par une autre entreprise, elles auraient entrepris de mentionner

toutes les contributions, y compris celles qui ne sont pas obligatoires. Dans un souci de simplification, quatre options se présentent alors.

A) *Appliquer stricto sensu le Code du Travail*. C'est la solution reprise dans le Tableau 3. Elle simplifie considérablement le bulletin de salaire mais, nous l'avons dit, elle n'est pas retenue par la Commission.

B) *Rendre la mention des charges patronales facultative*. L'employeur est alors seul à décider s'il les mentionne ou non. Cela implique un changement de l'article R 143-2. Il faut mentionner à ce stade que les organisations représentatives des employeurs sont évidemment opposées à cette proposition, contrairement à l'objectif initial (voir en annexe E7, la note conjointe du CNPF, de l'UIMM et de la CGPME).

C) *Considérer que le total annuel est suffisant*. Ce total peut être annoncé sous la forme d'un récapitulatif annuel ou dans un « 13^{ème} Bulletin » qui viendrait compléter les informations de la zone 1. Séduisante dans son principe, cette solution maintient l'obligation de calculer les charges correspondantes.

D) *Détailler ce qui est indispensable aux déclarations et globaliser les autres charges patronales*.

Cette dernière option est celle que nous avons retenue dans nos simulations. Elle apporte un excellent compromis.

La notion de salaire « complet » ou « total ». Récemment introduit par plusieurs entreprises, en marge du bulletin de salaire « légal », le salaire complet ou salaire total, revient à présenter différemment les mêmes informations que ce dernier. Dans cette hypothèse, il n'est plus fait de distinction entre les charges patronales et les charges salariales: seul le taux global (et/ou le montant global) de cotisation ressort. Or c'est bien là l'objectif initial du législateur qui souhaitait mettre en avant le coût global du travail. La conséquence pratique de cette présentation est de neutraliser totalement la clef de répartition des cotisations entre l'employeur et le salarié. Le salaire brut et le salaire net sont inchangés, quelles que soient la part patronale et la part salariale.

Cette formule n'empêche pas, bien au contraire la distinction « Global dont Salarié », dont une illustration est reproduite sur la Tableau 9, comme suite du bulletin de salaire « simplifié ». Par ailleurs, plusieurs entreprises ont déjà établi des documents de ce type qui sont reproduits, avec leur autorisation, en annexe H1: Elf Aquitaine, Magdebourg, Transports Benoît,...

Le problème des aides à l'emploi: Le patronat est unanime, les collecteurs surenchérisent, les syndicats ne contredisent pas: ces mesures sont trop nombreuses, trop complexes, électorales, corporatistes,... « Si l'objectif est de réduire le coût du travail, il est préférable de le réduire globalement et non par des formules trop sophistiquées dans leur application », est-il répété. Sans aller jusqu'à intervenir sur le principe de ces aides, la Commission elle-même, dans le cadre de la simplification du bulletin de salaire, ne peut que reprendre les mêmes arguments, en rappelant l'effet pervers de l'impact des réductions de charges patronales alors même que les droits des salariés sont inchangés. Ainsi, il faut à nouveau plaider pour leur clarification et leur simplification, ce qui aurait un impact immédiat sur les composantes du salaire et donc du bulletin.

Charges patronales : Recherche de simplification par la globalisation.

⇒ P14 : *Suggérer aux employeurs intéressés de s'en tenir à l'application de la loi (ne pas mentionner, sauf demande spécifique, les cotisations non obligatoires).*

⇒ P15 : *Privilégier une présentation globale et simplifiée.*

⇒ P16: *Variante: Rendre optionnelle la mention des charges patronales (hors assiette de calcul d'autres cotisations)*

⇒ P17: *Variante: rappel annuel des charges patronales (favoriser le 13^{ème} bulletin).*

⇒ P18: *Variante: autoriser une présentation différente sur la base du salaire total (ou complet)*

⇒ P19 : *Clarification significative des aides à l'emploi.*

2.8 : L'ORGANISATION DES DECLARATIONS ET DU SERVICE DE LA PAYE.

Il était utile de vérifier dans quelle mesure les choix de délégation faits par l'employeur en termes d'organisation de la paye, pouvaient éventuellement favoriser la rédaction des bulletins.

Recouvrement par un des collecteurs. Cette formule est utilisée de longue date par la Mutualité Sociale Agricole (MSA) de façon générale et dans le cas de l'expérience d'emploi saisonnier agricole, par l'Urssaf dans le cadre des employés de maison et aides maternelles et du chèque emploi service et par la CCVRP pour cette catégorie. Cette formule a existé et a disparu pour les professionnels du spectacle.

Il n'est pas surprenant cependant que les trois grandes familles Urssaf, Assedic, Arrco/Agirc n'y soient pas favorables (sauf, peut-être, pour celle qui serait déclarée « en charge » pour le compte des deux autres). Sur ce thème, les caisses Arrco/Agirc gardent un souvenir cuisant des délais de règlement des sommes issues de l'ASF. Elles ne manifestent pas pour autant d'opposition au principe du recours à un collecteur unique de données (principe de la DUCS).

De même, le patronat maintient son opposition à une telle option, considérant que les partenaires sociaux doivent conserver la maîtrise totale de la collecte des cotisations et du calendrier correspondant³³. La Commission également se déclare opposée à la mise en place d'un collecteur unique qui serait l'un des bénéficiaires des cotisations.

Recouvrement par un intervenant indépendant. Cette notion évoque l'idée de « boîte noire », indépendante et soumise à la loi du marché concurrentiel. C'est le rôle expérimental joué par l'APSA à Perpignan ou les experts-comptables à Nancy, deux expériences où la prestation peut aller jusqu'à la rédaction du bulletin. Mais dans ces deux cas, la délégation ne porte que sur une centralisation des déclarations, et non des paiements qui restent maîtrisés par l'employeur, même s'ils sont réalisés sous forme de prélèvements bancaires.

Il revient à la demande de s'exprimer et au marché concurrentiel à réagir en offrant une prestation. Ni la loi ni l'administration n'ont à intervenir pour mettre en place et surveiller un N^{ième} organisme. La prestation s'apparente fortement à ce qui existe déjà auprès des experts comptables et des centres de gestion agréés et connue sous la forme de l'externalisation.

L'externalisation : Utilisée de longue date, l'externalisation n'est pas une nouveauté et ne peut constituer une réforme en soi. Par ailleurs elle présente certains inconvénients :

- elle masque la complexité sans la réduire,
- elle représente un coût (à la charge de qui ?) mais qui, il est vrai, se substitue à un coût déjà existant, masqué dans la vie quotidienne de l'entreprise.
- elle ne permet pas d'exporter la responsabilité
- elle ne résout pas le problème de la confidentialité du salaire (ex : multi-salariat).

Mais, et c'est là son immense avantage, elle libère l'employeur des soucis relatifs à la paye et aux déclarations qu'elle nécessite. Elle représente donc une option ouverte que chaque employeur sait déjà apprécier.

Par ailleurs, une proposition³⁴ a pour effet d'en élargir la portée, par exemple au moyen d'une incitation fiscale au profit du sous-traitant fabricant. Mais, la Commission est globalement opposée à cette facilité qui aurait pour conséquence de pénaliser l'employeur qui conserve la fabrication du bulletin. Elle méritera toutefois certaines précisions dans sa portée et ses caractéristiques. Ainsi, elle nécessiterait probablement une contrainte de seuil d'effectifs supplémentaire. Par ailleurs, elle contient en germe un effet pervers : si la sous-traitance du bulletin est favorisée par l'Etat lui-même sous la forme d'un rabais fiscal, il aura alors toutes les excuses et toutes les justifications pour le

³³ Voir à ce sujet la note déjà citée en annexe E7.

³⁴ Cette proposition est notamment soutenue par la CGPME (voir annexe E7)

complicquer à loisir. Plusieurs membres de la Commission y sont totalement opposés pour cette raison et parce qu'elle déresponsabilise l'employeur en plus du salarié.

Calcul et facturation par les organismes collecteurs : C'est déjà le cas (optionnel) pour les salaires simplifiés des employés de maison et pour le chèque emploi service. Il en est de même dans le cas des cadres d'entreprises agricoles ou des VRP. Ces formules sont très séduisantes car la responsabilité des calculs et le coût correspondant sont « exportés » chez l'organisme collecteur. Elles doivent d'ailleurs pouvoir être étendues sous réserve que l'administration, non seulement ne s'y oppose pas, mais encore accepte certaines procédures comme autant de dérogations dictées par le bon sens et la situation propre à telle ou telle profession. C'est tout le sens de la note de la CPCEA (annexe F7).

Il est évident toutefois pour la Commission que de telles initiatives ne sauraient avoir pour conséquence l'accroissement significatif du rôle de tel ou tel collecteur par rapport aux autres.

2.9 : AUTRES PROPOSITIONS

D'autres propositions ont été soumises à la réflexion de la Commission.

Généralisation du chèque emploi service : Cette idée est si largement répandue et évoquée que la formule à laquelle il est fait référence (le CES) doit être considérée comme bonne, voire excellente. Toutefois, il convient de rappeler :

- que le succès du chèque emploi service tient pour beaucoup à l'économie d'impôt attachée à son usage (mais qui existait avant sa mise en place).
- que son usage est réservé aux employeurs personnes physiques (et non morales).
- que la mise en place a été rendue possible parce que :
 - tous les salariés concernés appartiennent à deux conventions collectives seulement (employés de maison et assistantes maternelles).
 - ils cotisent tous à la même institution de retraite complémentaire (IRCEM).

Concrètement il a fallu que l'IRCEM accepte de déléguer ses pouvoirs de collecte à l'Urssaf ce qui date de 1974 (dans le cas du CES la délégation a été concentrée sur celle de Saint-Etienne). De même, les Assedic et dans le cas particulier le GARP, ont délégué dès 1980 leur recouvrement (mais pas le contentieux) à l'IRCEM. Cette délégation existait préalablement. De plus l'IRCEM rémunère l'ACOSS pour les services rendus, de même que le GARP rémunère l'IRCEM. Si le niveau de ces rémunérations n'est pas connu, il convient de ne pas en oublier l'existence. On constate également que les conditions de faisabilité de ce montage étaient en place depuis longtemps. Cela ne doit pas décourager les nouveaux candidats qui disposent de cette expérience incontestablement réussie.

Sans un accord de même nature avec les institutions de retraite et les Assedic, (accord que l'on retrouve chez les saisonniers agricoles qui n'ont qu'une institution de retraite complémentaire, la CAMARCA), ce montage n'est absolument pas reproductible. Sous réserve de l'accord de l'administration, déjà obtenu dans les cas précédents, la décision de mettre en place un tel système pour d'autres professions, est donc entre les mains des partenaires sociaux.

Cette incitation concerne en premier lieu les professions organisées autour de régimes de retraite concentrés: on pense immédiatement au BTP par exemple. Mais elle peut être étendue à la notion de « petits boulots » sur la base de la volonté des pouvoirs publics. L'ensemble des partenaires sont alors concernés car la notion de secteur d'activité ne s'applique pas. Il peut s'agir de professions très mouvantes; coursiers, personnels de restauration, ...

Extension des expérimentations en cours. La réponse à cette question a été implicitement donnée précédemment. Qu'il s'agisse de chèque emploi service ou de chèque emploi saisonnier agricole, la réussite de la mise en place repose sur deux conditions liées :

- l'accord réciproque de l'Urssaf, de l'Assedic et des caisses de retraite complémentaire de confier à l'un d'entre eux la collecte des informations et des cotisations,
- l'unicité de convention collective et de caisse de retraite permettant la globalisation des taux de cotisations, et donc la simplification (exemple : restauration, BTP,...).

Il ressort de cette analyse que de tels montages sont toujours possibles, à l'initiative des partenaires sociaux qui devront alors les faire valider par les pouvoirs publics.

Montants mensuels forfaitaires et ajustement annuel. La procédure en question s'apparente fortement au cas des congés payés, comptabilisés forfaitairement sur la base du 1/10^{ème} puis régularisés au cours de l'année. Elle s'apparente également au prélèvement mensuel forfaitaire de l'IRPP pour l'individu. Il est vrai que ce mécanisme existe déjà, cela a été souligné, pour les VRP et les cadres des entreprises agricoles. A nouveau, on conçoit bien que certains cas particuliers méritent une exception dans leur traitement.

En revanche, il reste un problème non résolu, à savoir l'obligation d'être à jour en permanence en cas de contrôle mais surtout de départ du salarié. L'UPA insiste sur la contrainte que cela impose en matière de « stock » d'informations puis de régularisation et les Chambres de Métier redoutent des conséquences sur les trésoreries. La Commission suggère que de telles situations soient examinées au cas par cas, l'universalité n'étant pas appropriée en la matière.

2.10 : VIS A VIS DES REGIMES CONVENTIONNELS.

Un certain nombre de suggestions ont déjà été faites aux régimes conventionnels, notamment sur les trop faibles différences de taux de cotisation dans certains cas. Elles reprennent l'essentiel des propos qui ont été entendus les concernant. Toutefois, il a été noté l'effort déjà réalisé par l'Arrco et l'Agirc pour harmoniser la tranche A sur celle de la sécurité sociale. De même, ont été intégrées les conséquences de l'accord du 25 avril 1996, fixant le calendrier futur des taux minima (puis maxima) de cotisations (hors le taux d'appel il est vrai).

En revanche subsiste une grande incompréhension quant au maintien de la distinction entre la tranche B et la tranche C en matière de retraite. En effet, est-il dit, les taux de cotisations sont les mêmes dans la plupart des cas et le maintien de ces deux seuils augmente mécaniquement le nombre de lignes du bulletin de salaire pour le personnel concerné.

De même a été soulignée la clarté qui résulterait d'une orientation plus systématique de toutes les cotisations en tranche A vers l'Arrco et de toutes les cotisations en tranche B vers l'Agirc. Enfin, les caisses de retraite complémentaire sont invitées à prendre position sur le maintien ou non de leur sigle sur le bulletin de salaire. Ne faut-il pas au contraire, parler de « retraite complémentaire » ce qui serait largement plus explicite et permettrait de gagner une nouvelle ligne par rapport au bulletin « labellisé ».

On peut noter à cet égard que les Collecteurs du 1% Logement (les CIL) ne souhaitent plus apparaître sous leur nom dans les bulletins; « en effet, disent-ils, nous n'avons pratiquement plus de ressources à distribuer, il est inutile que les salariés viennent directement vers nous ».

Bulletin retraite, éviter la rupture. Résultat quelque peu inattendu, est apparue la nécessité d'éviter une rupture trop brutale entre un bulletin de salaire surchargé d'information et un passage à la retraite au cours duquel l'individu se retrouve quasiment nu face aux informations relatives au calcul de sa pension, après déduction de charges qui, elles aussi, évoluent fortement (CSG, RDS, cotisation maladie,..). La Commission a été alertée sur l'ampleur des insuffisances en la matière.

Propositions vis à vis des régimes conventionnels.

⇒ P20 : Harmonisation des taux TA et TB (Assedic et ASF)

⇒ P21 : Disparition de la distinction Tranche B et Tranche C pour les cadres

⇒ P22 : *Utilisation d'un libellé clair pour la retraite complémentaire.*
⇒ P23 : *Généralisation du bulletin « retraite ».*

2.11 : SYNTHÈSE, PREVENIR LES COMPLEXITÉS FUTURES

Souci majeur exprimé dans la lettre de mission, la prévention des complexités futures découle naturellement des remarques précédentes. Elle nécessite toutefois quelques préalables.

Quelles complexités peut-on déjà entrevoir ? (hors variation de taux de cotisations).

- des changements dans la déductibilité ou au contraire la non déductibilité de certaines cotisations. S'ils se font dans le sens d'une déductibilité totale ils seront supportés sans difficulté. L'inverse n'est évidemment pas vrai. Cette remarque ne va pas, il est vrai, jusqu'à proposer des mesures permettant de récupérer le manque à gagner fiscal correspondant.

- la mise en place d'une cotisation « dépendance »
- la mise en place de systèmes de retraite surcomplémentaires (fonds d'épargne retraite).
- l'instauration de la retenue d'impôt à la source,

Impératif prioritaire : définir la finalité du bulletin de salaire. Pour la Commission elle doit être claire et simple et elle ne fait aucun doute après nos travaux : le bulletin de salaire est la « facture du travail ». Partant de ce principe qui revient à privilégier la zone 2, l'emboîtement se fait naturellement avec les directives européennes ayant pour objet de définir la relation de travail au moyen d'un contrat. Par ailleurs, on comprend alors mieux l'intérêt de simplifier l'ensemble des autres informations, et notamment la partie des calculs.

Principes généraux. L'histoire récente a bien maladroitement rappelé la gravité des problèmes résultants du manque de précision des directives de l'administration. Illustration: au début du mois de décembre 1996, la façon de traiter la CSG et surtout le RDS (mis en place, faut-il encore le rappeler, en février 1996), dans le cadre de l'épargne salariale n'est pas encore claire pour les opérateurs ! Or, peu d'employeurs, de salariés et de prestataires de services, sont totalement réfractaires aux changements: encore faut-il leur laisser le temps de les mettre en œuvre dans leurs processus opératoires. Cette remarque est confirmée par les collecteurs, qui se trouvent dans la même situation et, bien évidemment, par les prestataires de services informatiques qui doivent pouvoir tester les modifications mises en œuvre. La conclusion est une répétition *ferme, unanime*, et sans laquelle tout autre effort serait vain: toute modification doit être annoncée au moins trois mois avant sa mise en œuvre effective.

Les seuils d'effectifs : Dans ce domaine, il faudrait utiliser plusieurs volumes pour résumer le problème. Peut-on se croire dans une société avancée lorsqu'il faut constater que « moins de dix » n'est pas nécessairement compatible avec « plus de neuf » ? Lorsque les seuils de calcul pour la taxe sur les transports ne sont pas les mêmes que ceux de l'Urssaf, que les mesures d'aides à l'emploi cessent brutalement si l'employeur a poursuivi son effort d'embauche au delà d'un certain effectif ?

Bien que ce thème ait un rapport seulement indirect avec notre mission, nous n'hésitons pas à marteler la proposition maintes fois évoquées: poursuivre inlassablement les démarches d'harmonisation des seuils d'effectifs.

Unifier les plafonds. Le tableau repris en annexe H2 et pris à titre d'exemple, parle de lui-même. Il se rapporte aux plafonds fiscaux et sociaux des cotisations de retraite complémentaire et de prévoyance par un même employeur et pour un même salarié. S'il est vrai qu'il concerne les très hauts salaires, il n'en est pas moins l'expression de certaines incohérences qui frappent les employeurs et les salariés. Ainsi, l'administration fiscale et la sécurité sociale n'utilisent pas les mêmes plafonds au motif que les assiettes ne portent pas sur les mêmes cotisations. Dans le tableau

sont calculés les salaires à partir desquels sont actionnés les plafonds de déductibilité des charges concernées. Les plafonds fiscaux visent les cotisations cumulées (employeurs + salariés). Les plafonds sociaux ne concernent que les cotisations des employeurs (considérées comme un élément de rémunération et taxé à 6% à ce titre depuis février 1996).

Pour le fisc, un seul plafond peut donc être atteint avec un salaire de 981 KF alors que l'autre ne le sera qu'à partir de 1.354 KF par an. Une différence de 38% ! Pour l'Urssaf, nous trouvons une différence de 52% ! Entre le seuil le plus bas (981 KF) et le plus élevé (1.566 KF) la différence est de 59,6% ! Il est vrai que les motifs ne sont pas identiques, mais tout de même. Comment mettre en place une politique salariale digne de ce nom ?

Autres remarques. Il faut noter qu'un taux de 95% par exemple, sur un montant comportant 2 décimales, se traduit le plus souvent par un nouveau montant à 5 décimales, ce qui nécessitera un instrument de calcul approprié et surtout une technique irréfutable de calcul des arrondis. Bien évidemment, il s'agit de sécuriser le salarié qui ne doit pas avoir le sentiment d'une tentative de détournement de quelques fractions de centimes. Si cet aspect peut paraître dérisoire il ne l'est pas au quotidien pour certains DRH qui doivent en permanence répondre à des questions de défiance sur ce point.

De même, la simple conception des logiciels peut aboutir à des montants très légèrement différents en fonction du mode de traitement des arrondis. De ce fait, des distorsions peuvent apparaître d'un mois sur l'autre, sujet supplémentaire de défiance totalement injustifié dans le cas particulier. Dans ce cadre, la Commission a été jusqu'à étudier une proposition de suppression des centimes, ainsi qu'il est fait dans les déclarations individuelles de revenus. Si cette proposition n'a pas été retenue aujourd'hui car significativement moins urgente que nombre d'autres, elle ne doit pas être oubliée toutefois.

Besoin d'un interlocuteur unique. Sortant quelque peu du cadre de sa mission, la Commission a exprimé le souhait de fournir aux entreprises et aux collecteurs, un point de ralliement autorisé, pour toutes les questions relatives au bulletin de salaire. La fréquence de ces dernières, la mise en jeu de plusieurs administrations (sociale et fiscale essentiellement), la brièveté regrettable de certains délais d'application, justifient qu'un « guichet » bien identifié soit à même de répondre au plus grand nombre de questions au niveau le plus élevé, c'est à dire un Ministère.

Conseil supérieur du bulletin de salaire: Afin de pallier les inconvénients résultant de l'absence de responsable unique, de prendre en considération les idées et initiatives nombreuses émises par les intervenants, de répondre enfin à diverses difficultés qui n'ont pu trouver ici de proposition de réponse rapide, plusieurs contacts ont suggéré la mise en place d'un conseil permanent. Ce conseil, naturellement composé de représentants des employeurs et salariés, se verrait adjoindre des membres associés, en l'occurrence des représentants de tous les collecteurs sans exception. Outre une mission permanente d'appréciation de toute mesure ayant un impact sur le bulletin, il serait chargé de redéfinir et moderniser la terminologie utilisée, proposer la définition d'un objectif qui servira de fil conducteur aux propositions de modification, vérifier ultérieurement et en permanence le respect de cet objectif, valider enfin des modèles de bulletins de salaire adaptés à certaines situations particulières.

Cette proposition ne fait cependant pas l'unanimité au sein de la Commission, certains craignant la mise en place d'un nouvel organisme qui viendrait notamment se surajouter aux instances paritaires. C'est le cas du CNPF, de la CGPME et de l'UIMM³⁵.

C'est l'occasion d'exprimer le nombre important de candidatures spontanées au rôle de « cobaye » dans toute tentative de simplification. Ainsi, les SSII se disent prêtes à prendre en charge leur participation à des groupes de travail. L'UJCD, Mételim, l'ANAAFA et bien d'autres, se déclarent aussi candidats à l'expérimentation de nouvelles dispositions, sur un plan professionnel ou régional selon le cas.

³⁵ Voir annexe E7

Ces différentes remarques débouchent sur un groupe de propositions ayant précisément pour objet, en se complétant avec les précédentes, de prévenir toute complication ultérieure (toujours à réglementation constante). Les propositions qui suivent concernent évidemment l'ensemble des collecteurs.

Objectif ultime : Prévenir les complexités futures.

- ⇒ P24 : Définir précisément la finalité du bulletin de salaire.
- ⇒ P25 : Prohiber l'instauration d'une nouvelle assiette.
- ⇒ P26 : Combattre la différence net social/ net imposable, à prélèvements constants
- ⇒ P27 : Harmoniser les assiettes et les plafonds fiscaux et sociaux à prélèvements constants.
- ⇒ P28 : Clarifier la notion de seuil en harmonisant les règles de décompte des effectifs.

- ⇒ P29 : Prohiber les taux à plus de 2 décimales.
- ⇒ P30 : Prohiber le recours aux montants forfaitaires (en francs).
- ⇒ P31 : Instaurer par la loi, une règle indiscutable sur les arrondis (supprimer les centimes ?)
- ⇒ P32 : Prohiber tout changement à moins de trois mois de la publication des textes d'application
- ⇒ P33 : Clarifier les libellés et abréviations
- ⇒ P34 : Installer un interlocuteur unique « Bulletin de salaire » au Ministère du Travail.

CONCLUSION

La conclusion de la Commission a rapidement été forgée: le citoyen français n'est pas naturellement tricheur ou malhonnête; il est naturellement peu courageux face aux démarches et aux contraintes administratives. Plus elles sont complexes, plus il les rejette. Il importe donc de les simplifier, partout où cela est possible et après avoir vérifié, sur le terrain, l'authenticité de la simplification. Dans le cas précis du bulletin de salaire, nos travaux ont montré que de très grands progrès sont immédiatement possibles, sans dégradation de la qualité de l'information et sans coût pour la collectivité.

Nos contacts ont également montré que certaines demandes de réformes sont universelles: collecteurs, employeurs et salariés réclament à l'unanimité la mise en oeuvre de modifications bien identifiées. Il en est ainsi de l'unicité du plafond de la sécurité sociale sur l'année civile et de la mise à jour du barème des assiettes et taux de cotisations au seul 1er janvier.

Première à devoir donner l'exemple, la sécurité sociale doit faire en sorte que les assiettes la concernant soient réduites à deux pour les salaires au delà du plafond (et à un en deçà). Pour ce faire, le transfert de l'abattement de 5% de l'assiette vers le taux au titre de la CSG et du RDS est indispensable. Puis, les cotisations doivent être regroupées en un taux unique pour une même assiette. Les inévitables exceptions, notamment lorsque les Urssaf ne jouent qu'un rôle de collecteur pour compte de tiers, ne sauraient perturber ce schéma.

Par la suite, les régimes conventionnels, en charge du chômage et de la retraite complémentaire sont invités à opérer de même pour aboutir à la règle :

un collecteur + une assiette = un taux unique = une cotisation.
--

En contrepartie, la qualité de l'information des salariés doit être privilégiée.

Par ailleurs, la Commission est consciente que toute simplification commence par une complexité supplémentaire nécessitant un important effort pédagogique. Ainsi, pendant les travaux d'amélioration d'une voie de circulation, la gêne peut être importante. La récompense ne se situe qu'au terme du chantier. De même, toute proposition de simplification qui n'aurait qu'un effet « cosmétique » c'est à dire sur la seule lisibilité et non sur la fabrication du bulletin ou les déclarations qui en découlent, ne doit pas être privilégiée. La simplification de la lecture pour le salarié n'enlève rien à la réalité des obligations de l'employeur.

La commission souhaite enfin que les avantages tirés du bulletin de salaire soient à la hauteur de l'effort qu'il demande à l'employeur. Vis à vis du salarié, l'objectif est évidemment de restaurer la confiance dans son bulletin, instrument majeur de la reconnaissance de son travail.

Paris, 11 décembre 1996

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Président : Patrick TURBOT,
Directeur Général de Bacot-Allain Gestion, Groupe Crédit National.
assisté de Stéphanie SCHMIDT

Secrétaire : Jean-Paul BASTIANELLI, Inspecteur à l'IGAS.

Membres :

- ACFCI (Assemblée Française des Chambres de Commerce et d'Industrie) *représentée par* Bernadette CHOLLET-SNITER et Philippe CAVAN.
- ANDCP (Association Nationale des Directeurs et Cadres de la fonction Personnel) *représentée par* Patrick BEZIER et Jean CATHERINE.
- APCM (Assemblée Permanente des Chambres des métiers) *représentée par* Marcel LEFRET, Président de la Chambre des Métiers des Hauts de Seine.
- CABINET BARTHELEMY ET ASSOCIES *représenté par* Bruno DENKIEWICZ, Avocat spécialiste en droit social.
- CGPME (Confédération Générale des PME) *représentée par* George TISSIE
- CNPF (Conseil National du Patronat Français) *représenté par* Bernard CARON et Marie-Laure CESARI-WALCH
- CSOEC (Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables) *représenté par* Régis de BREBISSON, Vice Président.
- FFCGEA (Fédération Française des Centres de Gestion et de l'Economie de l'Artisanat), *représentée par* Jean-Claude BACHELOT
- METELIM, *représentée par* Gérard MERET
- UIMM (Union des Industries Métallurgiques et Minières), *représentée par* Madame Marie Christine FAUCHOIS
- UPA (Union Professionnelle Artisanale) *représentée par* Pierre BURBAN et Denis JOLY

Madame Charlotte FARCOT, Consultant en Ressources Humaines.
Madame Camille GLOASGUEN, Directeur du Lamy Paye.
Monsieur Philippe KLEIN, Président de Kheper Communication.

SYNTHESE des PROPOSITIONS de la COMMISSION TURBOT

Proposition initiale : Les logiciels au service de la lisibilité.

Proposition 1 ⇒ Titres en interlignes : Sécurité sociale, chômage, retraite complémentaire, prévoyance.

Proposition sur les paramètres sociaux : Objectif : le bulletin « Millésimé ».

⇒ P2 : Un seul plafond annuel de la Sécurité Sociale (commençant au 1^{er} janvier)

⇒ P3 : Modification des paramètres au seul 1^{er} janvier

⇒ P4 : Aucun changement en cours d'année fiscale (1^{er} janvier - 31 décembre)

Proposition sur la zone 1 : Eviter les redondances

⇒ P5 : Distinguer les objectifs du contrat de travail et du bulletin de salaire.

⇒ P6: Si le salarié dispose d'un contrat de travail écrit, réduction optionnelle de la zone 1 au minimum légal qui est à définir.

Proposition sur la zone 2 : A privilégier absolument.

⇒ P7 : Privilégier la qualité de l'information de la zone 2, « détermination de la rémunération brute ».

Cotisations de sécurité sociale : Globalisation par assiette de sécurité sociale

⇒ P8 : Regroupement des cotisations de sécurité sociale par assiette identique.

⇒ P9 : Traitement séparé des taxes dont la sécurité sociale est simplement collecteur.

⇒ P10 : Déplacement de l'abattement de 5% sur l'assiette vers le taux de la CSG et du RDS

⇒ P11 : Inscription sur la même ligne de la CSG et du RDS (choix restant à opérer entre déductible et non déductible)

Résultat : Un taux unique par assiette de Sécurité Sociale (à prélèvements constants).

Autres cotisations : Regroupement par collecteur

⇒ P12 : Une ligne et une cotisation par collecteur et par assiette.

⇒ P13 : Globalisation des autres charges uniquement patronales.

Charges patronales : Recherche de simplification par la globalisation.

⇒ P14 : Suggérer aux employeurs intéressés de s'en tenir à l'application de la loi (ne pas mentionner, sauf demande spécifique, les cotisations non obligatoires).

⇒ P15 : Privilégier une présentation globale et simplifiée.

⇒ P16: Variante: Rendre optionnelle la mention des charges patronales (hors assiette de calcul d'autres cotisations)

⇒ P17: Variante: rappel annuel des charges patronales (favoriser le 13^{ème} bulletin).

⇒ P18: Variante: autoriser une présentation différente sur la base du salaire total (ou complet)

⇒ P19 : Clarification significative des aides à l'emploi.

Propositions vis à vis des régimes conventionnels.

⇒ P20 : Harmonisation des taux TA et TB (Assedic et ASF)

⇒ P21 : Disparition de la distinction Tranche B et Tranche C pour les cadres

⇒ P22 : Utilisation d'un libellé clair pour la retraite complémentaire.

⇒ P23 : Généralisation du bulletin « retraite ».

Objectif ultime : Prévenir les complexités futures.

- ⇒ P24 : Définir précisément la finalité du bulletin de salaire.
- ⇒ P25 : Prohiber l'instauration d'une nouvelle assiette.
- ⇒ P26 : Combattre la différence net social/ net imposable, à prélèvements constants
- ⇒ P27 : Harmoniser les assiettes et les plafonds fiscaux et sociaux.
- ⇒ P28 : Clarifier la notion de seuil en harmonisant les règles de décompte des effectifs.

- ⇒ P29 : Prohiber les taux à plus de 2 décimales.
- ⇒ P30 : Prohiber le recours aux montants forfaitaires (en francs).
- ⇒ P31 : Instaurer par la loi, une règle indiscutable sur les arrondis (supprimer les centimes ?)
- ⇒ P32 : Prohiber tout changement à moins de trois mois de la publication des textes d'application
- ⇒ P33 : Clarifier les libellés et abréviations
- ⇒ P34 : Installer un interlocuteur unique « Bulletin de salaire » au Ministère du Travail.

PLAN DU RAPPORT

Lettre de mission
Lettre à Monsieur Jacques Barrot
Exemple de bulletin de salaire

Introduction.

I^{ERE} PARTIE : LA COMPLEXITE DU BULLETIN DE SALAIRE.

1.1 : Illustration de la complexité

Problèmes de terminologie / Exemples de bulletins / Les trois parties et les cinq zones du bulletin de salaire.

1.2 : L'univers législatif et réglementaire.

Le droit du travail en France / Rappel historique rapide / Les communautés européennes / Le barème standard des cotisations.

1.3 : Les collecteurs ou les acteurs de la complexité.

Les acteurs par nature / Les acteurs en nombre / Le croisement des rôles / Bulletin de salaire et déclarations sociales.

1.4 : Les causes profondes de la complexité.

Les paramètres sociaux et le barème social / Les conventions collectives / Les parties demeurées facultatives / Les mesures d'aides à l'emploi / La vitesse des progrès de l'informatique / Les coupables du débordement: CSG, RDS et les cotisations sur les cotisations.

1.5 : Résultat: les multiples missions du Bulletin de salaire

A quoi sert le bulletin de salaire ? / Un outil aux usages trop nombreux / Les insuffisances du bulletin de salaire / Une première tentative d'allègement du bulletin : le Bilan Social Individuel (BSI)

1.6 : Bulletin de salaire et création d'emplois .

Les salariés en chiffres / Le coût du bulletin de salaire / Le temps nécessaire/ La sous-traitance / L'attitude des TPE face à l'embauche.

1.7: Les réalisations et expérimentations au niveau du bulletin de salaire.

Bulletin simplifié « employés de maison et aides maternelles » / Chèque emploi service (CES) / Saisonniers agricoles / Aide au premier salarié / Les VRP multi-cartes / Les groupements d'employeurs

1.8 : Les réalisations et expérimentations au niveau des déclarations.

DUCS et DSU / Accompagnateurs sportifs / Intermittents du spectacle / Le rôle de la fiscalité dans ces réalisations et expériences.

1.9 : Les références étrangères.

1.10 : Au « menu » de 1997

L'élargissement de la CSG et du RDS / La retraite complémentaire / La nouvelle CET de l'Agirc / Futurs fonds d'épargne retraite

1.11 : Exemple de référence

2^{ème} partie : PROPOSITIONS

2.1 : Charte de la Commission.

Principe de non ingérence dans le code du travail / La spirale vertueuse de la simplification / Prise en considération des rédactions manuelles / Intégration de la relation entre le bulletin et les documents déclaratifs / Mise en avant de l'urgence / Non universalité des solutions proposées / Rétablissement du rôle pédagogique du BS / Enfin, refus de la solution de facilité

2.2 : Mesure immédiate pour une meilleure lisibilité.

2.3 : Les paramètres sociaux :

Le plafond de la Sécurité Sociale P / La date de modification des autres paramètres

2.4 : La tête du bulletin

Zone1, éviter les redondances inutiles / Zone 2, une information à privilégier

2.5 : Le corps du bulletin. : calcul des cotisations

Rappel élémentaire : la recherche de l'assiette unique / Globalisation des assiettes de sécurité sociale (à prélèvements constants) / Globalisation des cotisations de sécurité sociale / Déplacement de la sécurité sociale vers le bas du bulletin / Présentation par collecteur des autres contributions / Résultat final / Salaire sous plafond

2.6 : Le pied du Bulletin:

2.7 : Les charges patronales.

Mention des charges patronales / Arguments contre le maintien des charges / Arguments pour le maintien / Propositions sur les charges patronales / La notion de salaire « complet » ou « total » / Le problème des aides à l'emploi

2.8 : L'organisation des déclarations et du service de la paye.

Recouvrement par un des collecteurs / Recouvrement par un intervenant indépendant / L'externalisation / Calcul et facturation par les organismes collecteurs.

2.9 : Autres propositions.

Généralisation du chèque emploi service / Extension des expérimentations en cours / Montants mensuels forfaitaires et ajustement annuel.

2.10: Vis à vis des régimes conventionnels.

2.11 : Synthèse : Prévenir les complexités futures

Quelles complexités peut-on déjà entrevoir ? / Impératif prioritaire : définir la finalité du bulletin de salaire / Principes généraux / Les seuils d'effectifs / Unifier les plafonds / Autres remarques / Besoin d'un interlocuteur unique / Conseil supérieur du bulletin de salaire.

CONCLUSION

TABLEAUX :

Tableau 1 : Situation initiale au 01/01/97, Cadre : 25.000 francs.

Tableau 2 : Derrière le bulletin

Tableau 3 : Application stricte de la loi

Tableau 4 : Bulletin « labellisé ».

Tableau 5 : Organisation des assiettes sécurité sociale.

Tableau 6 : Regroupement par assiette

Tableau 7 : Bulletin par assiette

Tableau 8 : Nouveau bulletin

Tableau 9 : Salaire complet.

Tableau 10 : Nouveau bulletin « tranche A ».

Composition de la Commission.

Synthèse des propositions.

ANNEXE dans document séparé.